



HESSISCHER LANDTAG

11. 06. 2019

Plenum

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetz über das Programm „Starke Heimat Hessen“

A. Problem

Der Entwurf steht im Zusammenhang mit den bundesgesetzlichen Regelungen zur Befristung der erhöhten Gewerbesteuerumlage. Mit dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage ab dem Jahr 2020 ist über eine Verteilung der Finanzierungsspielräume zu entscheiden.

Die Regelung für den Bestandteil der erhöhten Gewerbesteuerumlage ist im Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) bis zum Jahr 2019 befristet. Ab dem Jahr 2020 entfällt folglich die erhöhte Gewerbesteuerumlage.

Zum Hintergrund:

Durch die im Jahr 1970 eingeführte Gemeindefinanzreform fand ein Steueraustausch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden statt:

Die Gemeinden wurden am Aufkommen der Einkommensteuer beteiligt (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer), Bund und Länder erhielten einen Anteil am Gewerbesteuerertrag (Gewerbesteuerumlage). Auf diese Weise wurde ein ausgewogenes und stabiles System kommunaler Einnahmen geschaffen. Die in § 6 GemFinRefG im Einzelnen geregelte Gewerbesteuerumlage ist als Ausgleichsinstrument für die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer sowie bei Änderungen des Gewerbesteuerrechts anzusehen. Der dieser Ausgleichsfunktion dienende Bestandteil der Gewerbesteuerumlage wird auch als „Normal“-Umlage bezeichnet.

Aufgrund von zahlreichen Änderungen des Gemeindefinanzreformgesetzes setzt sich die Gewerbesteuerumlage nunmehr seit 1991 aus der „Normal“-Umlage und weiteren Bestandteilen – u.a. der sogenannten „erhöhten“ Umlage – zusammen. Diese erhöhten Umlagebestandteile fließen ausschließlich den Ländern zu und haben damit nicht die Funktion, Bund und Ländern einen teilweisen Ausgleich für die Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer zu verschaffen. Mit der erhöhten Gewerbesteuerumlage werden die Kommunen der westdeutschen Länder vielmehr an den Finanzierungsbeiträgen ihrer Länder u.a. an der Finanzierung der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bis 2019 beteiligt. Ab dem Jahr 2020 entfällt, wie vorstehend beschrieben, dieser Teil der erhöhten Gewerbesteuerumlage. Die daraus resultierenden Finanzierungsspielräume sollen nunmehr angemessen verteilt werden.

Daneben ist zur Vereinfachung und weiteren Flexibilisierung des Investitionsprogramms der HESSENKASSE eine Klarstellung im Hessenkassengesetz angezeigt.

B. Lösung Verabschiedung dieses Gesetzes.

1. Programm „Starke Heimat Hessen“

Eine Weiterführung der Einnahmen aus der erhöhten Gewerbesteuerumlage ist sowohl in den Orientierungsdaten für die Finanzplanung der hessischen Gemeinden* als auch im Mehrjährigen Finanzplan des Landes Hessen unterstellt. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN steht zudem in diesem Zusammenhang: „Auch in der neuen Wahlperiode werden die von Land und Kommunen gemeinsam anzugehenden Aufgaben vielfältig sein. [...] Für die Erledigung dieser Aufgaben stehen Mittel des Bundes, des Landes und aus der erhöhten Gewerbesteuerumlage der Kommunen zur Verfügung.“

* Finanzplanungserlass des Ministeriums des Innern und für Sport vom 13. September 2018.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt diese Vorgaben und dient einer interessengerechten Ausgestaltung der neuen Finanzierungsspielräume. Mit dem Programm „Starke Heimat Hessen“ werden die hessischen Kommunen auf verschiedenen Ebenen unterstützt: Zum einen werden wichtige kommunale Aufgaben gezielt gefördert. Darüber hinaus werden die Schlüsselzuweisungen, die vor allem den finanzschwächeren Kommunen zugute kommen, erhöht. Finanziert werden diese kommunalen Maßnahmen durch eine neue Umlage (sog. Heimatumlage). Auf diese Weise kann das Land seiner Gesamtverantwortung gegenüber allen hessischen Kommunen gerecht werden. Im Einzelnen sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Stärkung der Kinderbetreuung,
- Schaffung von Verwaltungskapazitäten in Schulen,
- Digitalisierung in den Kommunen,
- Erhöhung der Krankenhausinvestitionen,
- kontinuierliche Attraktivitätssteigerung des ÖPNV.

Diese Maßnahmen werden im Haushaltsplan 2020 dotiert.

Insgesamt verbleiben die Mittel aus dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage damit in vollem Umfang bei den Kommunen.

2. Sonstiges

Im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens wird letztlich zur Vereinfachung und weiteren Flexibilisierung des Investitionsprogramms der HESSENKASSE eine Klarstellung sowie eine Änderung zum Maßnahmenbeginn im Hessenkassegesetz vorgenommen.

C. Befristung

Die Änderungen unterfallen wie das Finanzausgleichsgesetz insgesamt keiner besonderen Befristung.

D. Alternativen

Ohne gesetzliche Regelung würden die Kommunen mit geschätzt anfänglich 425 Mio. € entlastet. Diese Entlastung wäre jedoch sehr ungleich verteilt, da die gewerbesteuerstarken Kommunen besonders hohe Verbesserungen erfahren würden; der Großteil der hessischen Kommunen würde jedoch stark unterdurchschnittlich profitieren.

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Auswirkungen auf die Liquiditäts- oder Ergebnisrechnung

	Liquidität		Ergebnis	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr	-	-	-	-
Einmalig in künftigen Haushaltsjahren	-	-	-	-
Laufend ab Haushaltsjahr 2020	-	-	-	-

2. Auswirkungen auf die Vermögensrechnung

Keine.

3. Berücksichtigung in der mehrjährigen Finanzplanung

In der aktuellen Finanzplanung des Landes Hessen wurde für die Jahre ab 2020 eine unveränderte Weiterführung der Einnahmen aus der erhöhten Gewerbesteuerumlage gem. § 6 Abs. 3 Satz 5 Gemeindefinanzreformgesetz unterstellt. Hierfür wurden Einnahmen in Höhe von 425 Mio. € in 2020, 435 Mio. € in 2021 sowie 440 Mio. € in 2022 veranschlagt. Gleichzeitig wurde Vorsorge für den Fall getroffen, dass die vom Land angestrebte und im Rahmen der Finanzplanung unterstellte unveränderte Fortführung der erhöhten Gewerbesteuerumlage nicht erfolgt. Die Umsetzung des Programms „Starke Heimat Hessen“ erfordert an dieser Stelle eine Änderung in der nächsten mehrjährigen Finanzplanung.

4. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Den hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden werden die Mittel aus dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage vollständig belassen.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
über das Programm „Starke Heimat Hessen“**

Vom

**Artikel 1
Gesetz über die Heimatumlage**

§ 1
Heimatumlage

(1) Von den Gemeinden wird eine Heimatumlage erhoben.

(2) Die Umlage wird entsprechend § 6 Abs. 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2522), ermittelt, mit der Maßgabe, dass der Vervielfältiger 21,75 Prozent beträgt.

§ 2
Verwendung der Heimatumlage

Die im Ausgleichsjahr von den Gemeinden abgeführte Heimatumlage fließt der Finanzausgleichsmasse nach § 5 Abs. 1 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*], in der jeweils geltenden Fassung zu und wird über Schlüsselzuweisungen, Besondere Finanzzuweisungen und Investitionszuwendungen an die Gemeinden verteilt.

§ 3
Berechnung und Auszahlung der Heimatumlage

Die Vorschriften des Dritten und Vierten Abschnitts der Hessischen Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz vom 11. März 1998 (GVBl. I S. 87), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Mai 2017 (GVBl. S. 90), gelten entsprechend.

§ 4
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

**Artikel 2¹
Finanzausgleichsgesetz**

Das Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. September 2018 (GVBl. S. 599), wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift wird vor dem Wort „Finanzausgleichsgesetz“ das Wort „Hessisches“ eingefügt und wird die Angabe „FAG“ durch „HFAG“ ersetzt.
2. In der Inhaltsübersicht wird in der Angabe zum Vierten Teil die Angabe „44“ durch die Angabe „44b“ ersetzt.
3. § 13 Abs. 2 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:
„3. zur anteiligen Finanzierung der Stiftung „Anerkennung und Hilfe“.“
4. § 21 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 1 werden nach dem Wort „Gewerbsteuerumlage“ die Wörter „sowie die Steuerkraftzahl der Heimatumlage“ eingefügt und wird das Wort „wird“ durch „werden“ ersetzt.
 - b) In Abs. 2 Nr. 6 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt und wird als Nr. 7 angefügt:
„7. der Heimatumlage die Heimatumlage, die nach dem Umlagesoll ermittelt wird.“
5. § 27 wird wie folgt geändert:

¹ Ändert FFN 41-42.

- a) In Abs. 1 werden nach dem Wort „Gewerbsteuerumlage“ die Wörter „sowie die Steuerkraftzahl der Heimatumlage“ eingefügt und wird das Wort „wird“ durch „werden“ ersetzt.
- b) In Abs. 2 Nr. 6 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt und als Nr. 7 angefügt:
„7. der Heimatumlage die Heimatumlage, die nach dem Umlagesoll ermittelt wird.“
6. In § 36 Satz 1 wird die Angabe „44“ durch „44b“ ersetzt.
7. Nach § 44 werden als § 44a und § 44b eingefügt:

„§ 44a

Pauschale Zuweisungen für zusätzliche Verwaltungskapazitäten

Gemeinden und Gemeindeverbände, die Schulträger sind, können Zuweisungen für die Belastungen aus zusätzlichen Personalausgaben für Verwaltungsaufgaben aus den im Haushaltsplan des Landes hierfür bereitgestellten Mitteln erhalten, die sich nach dem Anteil der Schüler an der Gesamtschülerzahl aller zuweisungsberechtigten Gemeinden und Gemeindeverbände berechnen und von dem für das allgemeinbildende Schulwesen zuständigen Ministerium festgesetzt werden. Ist der Träger ein Schulverband, so kann die Zuweisung an die Gemeinde oder den Landkreis gezahlt werden, in deren Gebiet die Schule liegt.

Grundlage für die Weiterverteilung der Mittel auf die einzelnen Schulen ist eine zwischen den Schulträgern und dem Land Hessen abzuschließende Vereinbarung, welche die jeweilige verhältnismäßige Belastung der Schulen berücksichtigt. Die Verteilungskriterien orientieren sich dabei an einem für jede Schule durch das für das allgemeinbildende Schulwesen zuständige Ministerium errechneten Verwaltungsindex.

§ 44b

Zuweisungen für Digitalisierung in den Kommunen

Gemeinden und Gemeindeverbände können für Maßnahmen der Digitalisierung Zuweisungen aus den im Haushaltsplan des Landes hierfür bereitgestellten Mitteln von der für Digitale Strategie und Entwicklung zuständigen obersten Landesbehörde erhalten. Die Zuweisungen können auch zur Weiterleitung an Dritte bewilligt werden.“

Artikel 3²

Hessenkassegesetz

§ 9 Abs. 1 des Hessenkassegesetzes vom 25. April 2018 (GVBl. S. 59, 60) wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Maßnahmen müssen nach dem 1. Januar 2019 begonnen werden. Die Bewilligungsstelle kann Ausnahmen zulassen. Als Maßnahmenbeginn gilt bei Baumaßnahmen der Abschluss eines wesentlichen Bauausführungsvertrages oder der Beginn von Eigenarbeiten und bei Beschaffungen der Abschluss eines Beschaffungsvertrages. Maßnahmenbeginn bei der Tilgung von Investitionskrediten ist der Fälligkeitstermin für die Zahlung.“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

² Ändert FFN 44-6.

Begründung

I. Allgemeines

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt das Programm „Starke Heimat Hessen“ um.

Damit verzichtet das Land, anders als in den Orientierungsdaten für die Finanzplanung der hessischen Gemeinden und im Mehrjährigen Finanzplan des Landes Hessen unterstellt, nicht nur auf die Weiterführung der erhöhten Gewerbesteuerumlage in voller Höhe. Indem 25 % der entstehenden Finanzierungsspielräume unmittelbar in den Kommunen verbleiben, 50 % für das Programm „Starke Heimat Hessen“ verwendet werden und die restlichen 25 % zur Aufstockung der Schlüsselmasse dienen, stellt das Land die frei werdenden Mittel vielmehr vollständig den Kommunen zur Verfügung.

Finanziert wird das Programm „Starke Heimat Hessen“ durch die Einführung der neuen Heimatumlage. Die Umlage ist wirkungsgleich zur Gewerbesteuerumlage konzipiert, wobei lediglich 75 % des ursprünglichen Aufkommens aus der erhöhten Gewerbesteuerumlage abgeschöpft werden. Dies entspricht einem Umlagetarif von 21,75 %.

Mit der Heimatumlage kann eine bedarfsgerechte Handhabung der durch den Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage entstehenden Finanzierungsspielräume gewährleistet werden. Indem mit der Umsetzung des Programms „Starke Heimat Hessen“ wichtige kommunale Aufgaben solidarisch finanziert werden, wird das Land seiner Gesamtverantwortung für alle hessischen Kommunen in besonderem Maße gerecht. Denn ohne die Einführung der Umlage wäre die Realisierbarkeit der einzelnen Maßnahmen erheblich von der Steuerkraft und damit der Gewerbesteuerkraft der einzelnen Kommunen abhängig.

Im Einzelnen sollen folgende Maßnahmen durch das Programm „Starke Heimat Hessen“ gefördert werden:

- Stärkung der Kinderbetreuung,
- Schaffung von Verwaltungskapazitäten in Schulen,
- Digitalisierung in den Kommunen,
- Erhöhung der Krankenhausinvestitionen,
- kontinuierliche Attraktivitätssteigerung des ÖPNV.

Insgesamt verbleiben die Mittel aus dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage in voller Höhe bei den Kommunen.

Die Einführung der Heimatumlage knüpft an die Befristung des Gemeindefinanzreformgesetzes durch Art. 6 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I, S. 3955) mit Wirkung zum 1. Januar 2005 bis Ende 2019 an.

Bis zur Gemeindefinanzreform 1969 stand das Aufkommen aus der Gewerbesteuer allein den Gemeinden zu. Aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung und der hohen Aufkommenselastizität der Bemessungsgrundlage, des Gewerbeertrags, war der Anteil der Gewerbesteuer an den gesamten Steuereinnahmen auf 81,7 % angestiegen. Dieser überproportionale Einfluss der Gewerbesteuer führte zu einer ausgeprägten Konjunkturabhängigkeit der gemeindlichen Einnahmen.

Hinzu kam eine starke Spreizung des Steueraufkommens zwischen den Gemeinden, sodass erhebliche Steuerkraftunterschiede sowohl zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größe als auch zwischen Gemeinden mit gleicher Größenordnung auftraten.

Um diesen Mängeln zu begegnen, wurden die Gemeinden ab 1970 an den Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer beteiligt, deren Aufkommen sehr stetig und beständig anwächst. Im Gegenzug wurden sie zur Abführung einer Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder verpflichtet. Indem die Einnahmen aus der Einkommensteuer die Höhe der abzuführenden Umlage deutlich überstiegen, gelang es nicht nur, die kommunale Finanzmasse zu stärken, sondern auch die Gemeindefinanzen strukturell zu verbessern.

Die Gewerbesteuerumlage ist im Gemeindefinanzreformgesetz geregelt. Sie berechnet sich, indem das Verhältnis des tatsächlichen Gewerbesteueraufkommens der Gemeinde zum örtlichen Hebesatz (= Steuermessbetrag) mit dem sogenannten Vervielfältiger vervielfältigt wird. Das Aufkommen der Umlage wird gemäß § 6 Abs. 1 Gemeindefinanzreformgesetz auf den Bund und das jeweilige Land, in dem sich die Gemeinde befindet, aufgeteilt. Maßstab für die Verteilung ist die Zusammensetzung des Vervielfältigers, der seit der Einführung der Umlage mehrfach verändert wurde und 2019 bei 64 % liegt.

Bis 1990 floss das Umlageaufkommen hälftig dem Bund und den Ländern zu. Dieser Teil der Gewerbesteuerumlage, der als Ausgleichsposten für die 1970 veränderte vertikale Steuerverteilung dient, wird als „Normal-Umlage“ bezeichnet.

Seit 1991 wurden die Funktionen und Aufgaben der Gewerbesteuerumlage schrittweise erweitert und die „Normal-Umlage“ durch die sogenannte „erhöhte“ Umlage ergänzt, die nur an die Länder fließt.

Zunächst wurde durch das Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik in § 6 Gemeindefinanzreformgesetz die Beteiligung der Kommunen an den Finanzierungsbeiträgen der Länder zum Fonds "Deutsche Einheit" normiert. Der Vervielfältiger wurde regelmäßig neu festgelegt und lag 2018 bei 4,3 Prozentpunkten.

Dagegen liegt die 1995 festgelegte Beteiligung der Kommunen in den westdeutschen Ländern an den Länderlasten aus der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs durch Art. 34 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944) seit ihrer Einführung unverändert bei einem Vervielfältiger von 29 Prozentpunkten.

Von der Erhöhung des Vervielfältigers infolge der Gewerbekapitalsteuerabschaffung sind seit 1998 sowohl die west- als auch die ostdeutschen Länder betroffen. 1998 wurden die Gemeinden mit 2,2 % am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt. Die Anhebung des Vervielfältigers erfolgte als Kompensation für die Mindereinnahmen der Länder.

Zum Jahresende 2018 lief zunächst die Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ aus und der Vervielfältiger wurde um 4,3 Prozentpunkte abgesenkt. Die Befristung der erhöhten Umlage durch Art. 34 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993* bis 2019 geht dagegen auf die entsprechende Befristung des Finanzausgleichsgesetzes zurück. Diese wurde gemäß Art. 6 Solidarpaketfortführungsgesetz mit Wirkung zum 1. Januar 2005 im Wege der Einführung von Satz 5 in § 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz bis 2019 festgesetzt.

Nach der aktuellen Rechtslage fällt die erhöhte Gewerbesteuerumlage damit ab dem Jahr 2020 weg, sodass die Bundesländer ab dem Jahr 2020 auf diese Einnahmen verzichten müssten. Eine Weiterführung der Einnahmen aus der erhöhten Gewerbesteuerumlage gemäß § 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz ist sowohl in den Orientierungsdaten für die Finanzplanung der hessischen Gemeinden sowie im Mehrjährigen Finanzplan des Landes Hessen unterstellt, um eine angemessene Einnahmeverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene herzustellen.

Mit der Umsetzung des Programms „Starke Heimat Hessen“ verzichtet das Land jedoch auf Fortführung der erhöhten Gewerbesteuerumlage und hat sich stattdessen entschieden, die frei werdenden Mittel vollständig an die Kommunen weiterzuleiten.

Zudem werden zusätzliche Bundesmittel etwa im Bereich der Kinderbetreuung und für die Krankenhäuser ungeschmälert an die hessischen Kommunen weitergeleitet.

Zur Umsetzung regelt das vorliegende Gesetz die von kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten zu entrichtende Heimatumlage als Komponente, welche Bestandteil der Finanzausgleichsmasse wird. Mit dem Programm „Starke Heimat Hessen“ werden wichtige kommunale Maßnahmen solidarisch finanziert, sodass die Realisierung weniger in Abhängigkeit steht zur Gewerbesteuerkraft der einzelnen Gemeinde.

Damit führt die Heimatumlage lediglich zu einer Abschwächung der relativen Steuer- bzw. Umlagekraftunterschiede innerhalb der kommunalen Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte, nicht aber zu einer Veränderung in der Finanzkraftreihenfolge. Es werden somit keine Einnahmen abgeschöpft, die zur Bedarfsdeckung benötigt werden.

Ein Ausgleich der Gewerbesteuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden auch allein mit Landesmitteln – also ohne Belastung der gewerbesteuerstarken Gemeinden – ist zwar grundsätzlich denkbar, jedoch ist der Landesgesetzgeber hierauf nicht beschränkt. Das Selbstverwaltungs- und Finanzausstattungsrecht enthält keine Verpflichtung, wonach die den Kommunen grundgesetzlich oder sonst bundesrechtlich gewährten Steuermittel zu belassen sind. Vor dem Hintergrund interkommunaler Solidarität darf der Landesgesetzgeber neben der Möglichkeit, Gewerbesteuerunterschiede allein mit Landesmitteln auszugleichen, auch einen horizontalen kommunalen Finanzausgleich in Form von Schaffung einer Heimatumlage für erforderlich halten.

Im Zuge der Einführung des Programms „Starke Heimat Hessen“ besteht daher folgender Anpassungsbedarf:

1. Finanzausgleichsgesetz

Die Heimatumlage wird dem Kommunalen Finanzausgleich zugeführt und wird folglich auch bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden und

* Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den ostdeutschen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG) vom 23. Juni 1993, Bundesgesetzblatt Jahrgang 1993 Teil I, S. 944.

kreisfreien Städten berücksichtigt. Zusätzlich erfolgen redaktionelle Anpassungen im Finanzausgleichsgesetz auf die neue Umlage.

Da der Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ ausgelaufen ist, wird § 13 Abs. 2 Nr. 3 angepasst.

Es werden zwei neue besondere Finanzausweisungen geschaffen (§§ 44a und 44b), mit denen Maßnahmen im Bereich der Verwaltungskapazitäten für Schulen sowie die Digitalisierung in den Kommunen über das FAG gefördert werden können.

2. Hessenkassegesetz

Außerdem werden zur Vereinfachung und weiteren Flexibilisierung des Investitionsprogramms der HESSENKASSE eine Klarstellung sowie eine Änderung zum Maßnahmenbeginn im Hessenkassegesetz vorgenommen.

II. Einzelbegründung

1. Zu Art. 1

Zu § 1

Neu eingeführt wird die Heimatumlage.

Die Ermittlung der Umlage erfolgt wirkungsgleich mit der Ermittlung der Umlage nach Maßgabe des Gewerbesteueraufkommens (Gewerbesteuerumlage des Bundes) gemäß Gemeindefinanzreformgesetz des Bundes.

Zum Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage des Bundes kommt auf landesrechtlicher Basis der Vervielfältiger von 21,75 % hinzu.

Die Umlage ist so ausgestaltet, dass die Mittel aus dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage im Verhältnis von rund 25:50:25 verteilt werden. Rund 25 % verbleiben in den Kommunen, rund 50 % fließen in das Programm „Starke Heimat Hessen“ und die restlichen rund 25 % werden zur Aufstockung der Schlüsselzuweisungen im KFA genutzt. Bei der Verteilung handelt es sich damit um einen einheitlichen Rechenprozess, bei dem gewährleistet ist, dass zum einen zusätzliche Mittel in die Schlüsselzuweisungen, Besonderen Finanzausweisungen und Investitionszuwendungen fließen, den umlageverpflichteten Kommunen aber noch hinreichend eigene Gewerbesteuereinnahmen direkt verbleiben.

Trotz der fortbestehenden Belastungen des Landes durch die Anrechnung der starken Gewerbesteuereinnahmen der hessischen Kommunen auf die Berechnungsgrundlage des Länderfinanzausgleichs belässt das Land alle Mittel aus dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage ausschließlich den Kommunen.

Neben der solidarischen Finanzierung wichtiger kommunaler Aufgaben trägt die Einführung der Heimatumlage zu einer Verbesserung der Struktur der Gemeindefinanzen bei.

In Hessen zeigt sich eine besonders starke Spreizung des Gewerbesteueraufkommens, die durch die hohe Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer weiter verstärkt wird. Auch bei gleichen Hebesätzen unterscheiden sich die Steuereinnahmen von Gemeinden mit vergleichbarer Größe und Wirtschaftskraft deutlich voneinander. Während fast die Hälfte der hessischen Kommunen ein Steueraufkommen von 100 bis 200 € je Einwohner aufweist, tragen sie lediglich einen geringen Anteil zum gesamten Aufkommen bei. Dagegen werden über 40 % des Gesamtaufkommens von nur drei Kommunen erwirtschaftet, deren Pro-Kopf-Aufkommen bei über 2.500 € liegt.

Daneben ist ein im Vergleich zu den anderen Steuereinnahmen der Kommunen überproportionaler Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen seit dem Jahr 2000 erkennbar. Während die gesamten kommunalen Einnahmen seit 2000 lediglich um rund 80 % gestiegen sind, haben sich die Einnahmen aus der Gewerbesteuer fast verdoppelt. Dies lässt sich auf die ausgeprägte Konjunkturabhängigkeit dieser Steuerart zurückführen, die die der Einkommensteuer noch übersteigt.

Da das Aufkommen der Heimatumlage zum Teil zur Aufstockung der Schlüsselmasse verwendet wird und davon vor allem die steuerschwachen Kommunen profitieren, kann die Umlage zum Abbau dieser ausgeprägten Steuerkraftunterschiede beitragen. Somit stärkt die Umlage die distributive Funktion des Kommunalen Finanzausgleichs.

Darüber hinaus kann die Heimatumlage auch die Struktur der Gemeindefinanzen verbessern. Ein Grund für die Einführung der Gewerbesteuerumlage war es, den überproportionalen Einfluss auf die Gesamteinnahmen der Kommunen zu verringern. Die Heimatumlage setzt am Gewerbesteueraufkommen an und schafft zugleich stetige, kalkulierbare und finanzkraftunabhängige Einnahmen über das Programm „Starke Heimat Hessen“ sowie über die Aufstockung der Schlüsselzuweisungen. Damit verbessert sich auch die Einnahmestruktur der Kommunen.

Länder verfügen im Allgemeinen über die geeigneten Instrumentarien, die aus ihrer Sicht jeweils angemessene Einnahmeverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene herzustellen. Eine Anschlussregelung für das Auslaufen der erhöhten Gewerbesteuerumlage ab dem Jahr

2020 wird in der aktuellen Finanzplanung des Landes für die Jahre ab 2020 unterstellt. Dies ist inhaltlich dadurch gerechtfertigt, dass damals wie heute trotz beachtlicher Fortschritte beim Aufbau Ost die strukturelle Belastung der westdeutschen Länder im Finanzausgleich infolge der Einbeziehung der neuen Bundesländer mit ihrer ausgeprägten kommunalen Finanzschwäche auch über das Jahr 2020 hinaus fortbesteht. Die kommunale Finanzkraft der ostdeutschen Länder ist immer noch weit unterdurchschnittlich. Vor diesem Hintergrund besteht diese strukturelle Belastung der westdeutschen Länder auch nach der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen weiter fort.

Mit der Entscheidung, eine Heimatumlage zu schaffen, betont das Land, das es in der Gesamtverantwortung für alle hessischen Kommunen steht und nicht nur für die gewerbesteuerstarken Kommunen, die von dem Auslaufen der erhöhten Gewerbesteuerumlage in besonderer Weise profitieren würden. Dieser Verantwortung wird das Land – wie etwa die umfassende kommunale Entschuldung im Rahmen des Kommunalen Schutzschirms und der HESSENKASSE, umfangreiche kommunale Investitionsprogramme, aber auch der starke Aufwuchs des kommunalen Finanzausgleichs zeigen – immer wieder in besonderer Weise gerecht.

Diese Ausführungen im Blick stellen das Programm „Starke Heimat Hessen“ und die dafür eingeführte Heimatumlage ein geeignetes Instrumentarium dar, eine interessengerechte Handhabung der entstehenden Finanzierungsspielräume herbeizuführen.

Zu § 2

Die Umlage ist so ausgestaltet, dass die Mittel aus dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage im Verhältnis 25:50:25 verteilt werden: Rd. 25 % werden zur Aufstockung der Schlüsselzuweisungen im KFA genutzt, während 50 % in die Finanzierung des Programms „Starke Heimat Hessen“ fließen. Die restlichen 25 % verbleiben dagegen in den Kommunen. Damit beträgt die Abschöpfungsquote der neuen Umlage 75 % der Abschöpfungsquote der seitherigen erhöhten Gewerbesteuerumlage von 29 %.

Die im Ausgleichsjahr von den Gemeinden abgeführte Heimatumlage fließt der Finanzausgleichsmasse nach § 5 Abs. 1 FAG zu und wird über die Schlüsselzuweisungen, Besonderen Finanzzuweisungen und Investitionszuwendungen an die Gemeinden verteilt. Umlagegrundlage der Heimatumlage ist der Grundbetrag der Gewerbesteuer.

Die Gemeinden entrichten die Heimatumlage für die ersten drei Quartale eines jeden Jahres bereits innerhalb des Ausgleichsjahres. Für das vierte Quartal erfolgt eine Vorauszahlung, die auf Basis des dritten Quartals ermittelt wird. Auf Grundlage des tatsächlichen Gewerbesteueraufkommens erfolgt im Januar des Folgejahres eine Abrechnung für das vierte Quartal. Dieser Abrechnungsbetrag fließt der Finanzausgleichsmasse also erst im folgenden Ausgleichsjahr zu.

Weicht die im Ausgleichsjahr von den Gemeinden abgeführte Heimatumlage von dem im Haushalt bei der Finanzausgleichsmasse veranschlagten Betrag ab, erfolgt eine Korrektur über die Finanzausgleichsmasse des Folgejahres oder – z.B. im Falle eines Doppelhaushaltes – des übernächsten Haushaltsjahres.

Zu den schon bisher im Finanzausgleichsgesetz verankerten Umlagen (Kreisumlage, Krankenhausumlage, Verbandsumlage des LWV, Zinsdienstumlage für das Sonderinvestitionsprogramm, Umlage des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain und Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft) tritt nun die Heimatumlage hinzu.

Zu § 3

Die Gemeinden melden den Finanzämtern ihr Gewerbesteueraufkommen und ihren Hebesatz. Auf dieser Grundlage berechnet das Ministerium der Finanzen die Höhe der Heimatumlage und verrechnet diese wie schon die Gewerbesteuerumlage mit den kommunalen Anteilen an den Gemeinschaftssteuern.

Aufgrund der wirkungsgleichen Fortführung der bis Ende 2019 befristeten erhöhten Gewerbesteuerumlage in Form der landesrechtlichen Heimatumlage finden die Vorschriften der Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz entsprechende Anwendung, sodass sich in der Durchführung im Vergleich zur auslaufenden erhöhten Gewerbesteuerumlage keine Unterschiede ergeben.

Zu § 4

§ 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2020, da aufgrund der Befristung der Bundesregelung bis Ende 2019 eine Anschlussregelung bis zu diesem Zeitpunkt notwendig ist.

Da die Umlage der Finanzausgleichsmasse zufließt und diese im Rahmen des FAG mit unbefristeter Geltungsdauer geregelt ist, sieht auch dieses Gesetz keine Befristung vor.

2. Zu Art. 2

Zu Nr. 1 (Amtliche Kurzbezeichnung und Abkürzung)

Zur besseren terminologischen Unterscheidbarkeit vom Finanzausgleichsgesetz des Bundes ist die bislang gleichlautende amtliche Abkürzung des Hessischen Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs zu ändern in „Hessisches Finanzausgleichsgesetz – FAG“.

Zu Nr. 2 (Änderung der Inhaltsübersicht)

Aufgrund der Einführung zweier Besonderer Finanzzuweisungen in §§ 44a und 44b ist die Inhaltsübersicht des FAG anzupassen.

Zu Nr. 3 (§ 13)

Der Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ (Heimkinderfond I) ist zum 31. Dezember 2018 ausgelaufen. Die spezielle anteilige Finanzierung nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 ist somit aus dem FAG zu entfernen. Sie wird durch die anteilige Finanzierung der Stiftung „Anerkennung und Hilfe“ (Heimkinderfond II) ersetzt.

Zu Nr. 4 (§ 21)

Hier handelt es sich um eine Folgeänderung, die durch die Einführung der Heimatumlage im Gesetz zur Einführung der Heimatumlage erforderlich wird. Die Heimatumlage wirkt sich auf die Berechnung der Steuerkraftmesszahl des FAG aus, sodass eine redaktionelle Anpassung in Abs. 1 auf die neue Umlage erfolgt.

Als Steuerkraftzahl für die kreisangehörige Gemeinde ist daher in Abs. 2 neben den bestehenden Umlagen auch die Steuerkraftzahl der Heimatumlage anzusetzen.

Da die Heimatumlage wirkungsgleich zur Gewerbesteuerumlage konzipiert ist, bleibt eine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge aus. Sowohl der proportionale Tarif, als auch der breite Kreis der Umlageschuldner sorgen dafür, dass das Verbot der Übernivellierung eingehalten wird.

Zu Nr. 5 (§ 27)

Hier handelt es sich ebenfalls um eine Folgeänderung, die durch die Einführung der Heimatumlage im Gesetz zur Einführung der Heimatumlage erforderlich wird. Die Heimatumlage wirkt sich auf die Berechnung der Steuerkraftmesszahl des FAG aus, sodass eine Anpassung in Abs. 1 auf die neue Umlage erfolgt.

Als Steuerkraftzahl für die kreisfreie Stadt ist daher in Abs. 2 neben den bestehenden Umlagen auch die Steuerkraftzahl der Heimatumlage anzusetzen.

Zu Nr. 6 (§ 36)

Auch die neu geschaffenen besonderen Finanzzuweisungen nach §§ 44a und 44b sollen finanzkraftunabhängig gewährt werden, weshalb § 36 entsprechend angepasst wird.

Zu Nr. 7 (§§ 44a und 44b)

Durch das Programm „Starke Heimat Hessen“ sollen die nachfolgenden Maßnahmen als besondere Finanzzuweisungen durch den Kommunalen Finanzausgleich gefördert werden.

a) § 44a Pauschale Zuweisungen für zusätzliche Verwaltungskapazitäten

Schulleitungen und Lehrkräfte sollen damit durch zusätzliche Verwaltungskapazitäten von bürokratischen Aufgaben entlastet werden. Zuweisungsberechtigt sind die Landkreise, die kreisfreien Städte, der Landeswohlfahrtsverband Hessen und alle kreisangehörigen Gemeinden mit Schulträgeraufgaben. Die Verteilung der zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel auf die Schulträger richtet sich nach den Schülerzahlen und erfolgt damit finanzkraftunabhängig. Die Übertragung der Ressourcen auf die Schulen erfolgt unter Berücksichtigung der Verwaltungsbelastung der einzelnen Schulen. Die Verwaltungsbelastung wird durch einen Verwaltungsindex errechnet, der als objektives Verteilungskriterium dient. Wie im FAG üblich, werden die neusten statistischen Daten zur Berechnung herangezogen (s. § 3 Abs. 3 Satz 1 FAG). Die Zuweisungsberechtigten sollen bei der Erfüllung der administrativen Aufgaben unterstützt werden, sodass über den neu eingeführten § 44a Mittel für zusätzliche Personalausgaben bereitgestellt werden können. Die Hälfte der zur Verfügung stehenden Mittel wird aus originären Landesmitteln der Finanzausgleichsmasse zugeführt. Das Nähere regeln Vereinbarungen, die das HKM mit den Schulträgern abschließt.

b) 44b Zuweisungen für Digitalisierung in den Kommunen

Durch die Digitalisierung sollen Behördengänge vereinfacht und für Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen in Zukunft der Zugriff auf Verwaltungsleistungen rund um die Uhr online, barrierefrei und auch mobil ermöglicht werden. Die Kommunen sollen mit dieser besonderen Finanzzuweisung in Ergänzung zu den gemeinsamen Bemühungen des Landes und der Kommunen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes bei der Digitalisierung der Verwaltungsangebote

und -abläufe, der Schaffung der erforderlichen Infrastruktur und Beschaffung der notwendigen Ausstattung unterstützt werden. Es soll hierbei möglich sein, externe Dritte als Dienstleister einzuschalten und dabei die Zuweisung unmittelbar an diese zu bewilligen. Dies bietet sich insbesondere dann an, wenn sich eine Vielzahl von Kommunen der Unterstützung desselben Dienstleisters bedient.

3. Zu Art. 3

Die Regelung zum Maßnahmenbeginn im Investitionsprogramm der HESSENKASSE wird geändert. Die bisherige Regelung passt nicht zu dem ansonsten kommunalfreundlich ausgestalteten Förderprogramm. Zudem weicht die Regelung zu der Regelung in den Kommunalinvestitionsprogrammen (KIP) ab, die zeitraumbezogen ausgestaltet sind. Die ursprüngliche Gesetzesbegründung sah hierzu bereits vor, dass die Umsetzungsfrist und das Refinanzierungsverbot entsprechend KIP gelten soll (Drs. 19/5957). Dies führt immer wieder zu Rückfragen zur derzeitigen Regelung des Maßnahmenbeginns. Der Maßnahmenbeginn wird daher gleichgesetzt mit dem Beginn für Instandhaltungsmaßnahmen, sodass zu einer zeitraumbezogenen Förderung ab dem 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2024 kommt (entsprechend KIP). Zudem wird der Maßnahmenbeginn für die Tilgung von Investitionskrediten erstmalig definiert.

4. Zu Art. 4

Art. 4 regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Wiesbaden, 11. Juni 2019

Für die Fraktion
der CDU
Der Fraktionsvorsitzende:
Michael Boddenberg

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Der Fraktionsvorsitzende:
Mathias Wagner (Taunus)