

**Ausschussvorlage HHA/19/42**

**Ausschussvorlage INA/19/67**

Eingegangene Stellungnahmen

zu der mündlichen Anhörung des Haushaltsausschusses

zu dem

**Gesetzentwurf**

**der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein  
Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der  
hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen  
und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG)**

**– Drucks. [19/5957](#) –**

**HHA, INA**

1. Stadt Bad Vilbel	S. 1
2. Hessischer Städtetag	S. 4
3. Hessischer Rechnungshof	S. 58
4. Stadt Heringen	S. 60
5. Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 62
6. Hessischer Landkreistag	S. 73
7. DGB Bezirk Hessen-Thüringen	S. 89
8. Gemeinde Alheim	S. 96
9. Gemeinde Mainhausen	S.102

Stadt Bad Vilbel • Der Magistrat

Stadtverwaltung • Postfach 11 50 • 61101 Bad Vilbel

Dezernat I

Eing. 23.02.18

An den  
Hessischen Landtag  
Herrn Zinßer  
Geschäftsführer des  
Haushaltsausschusses  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Ansprechpartner / in	Bürgermeister Dr. Thomas Stöhr
Telefon	06101 602-200
Telefax	06101 602-353
E-Mail	buergermeister@bad-vilbel.de
Anschrift	Am Sonnenplatz 1 61118 Bad Vilbel

Datum und Zeichen Ihres Schreibens  
07.02.2018 / I A 2.7

Aktenzeichen

Datum  
21. Februar 2018

**Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN für ein Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkassenG) – Drucks. 19/5957 -**

Sehr geehrter Herr Zinßer,  
sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum oben bezeichneten Gesetzesentwurf abgeben zu dürfen. An der Anhörung am Mittwoch, den 14. März 2018, werde ich teilnehmen.

Grundsätzlich kann ich aus genereller Sicht der Kommunen das Instrument der „Hessenkasse“ in mehrfacher Hinsicht begrüßen:

Zunächst ist es richtig und zukunftsweisend, dass sich das Land Hessen gemeinsam mit den Kommunen dem Problem der aufgelaufenen Kassenkredite annimmt. Aufgrund vieler Kontakte in meiner Funktion als Mitglied im Hauptausschuss des Deutschen Städte- und Gemeindebundes weiß ich, dass Kommunen in anderen Bundesländern sich ähnliche Hilfestellung und vor allem eine Perspektive beim Abbau der Kassenkredite wünschen.

Auch erscheint der Zeitpunkt im Rahmen der aktuellen Niedrigzinsphase gut gewählt. Hier lassen sich mit der Bündelung und Übernahme sicherlich selten günstige Konditionen erreichen.

Ferner ist die finanzielle Beteiligung des Landes an der Hessenkasse zu begrüßen.

Konten der Stadtkasse Bad Vilbel

Sparkasse Oberhessen  
Commerzbank AG  
Frankfurter Sparkasse  
Frankfurter Volksbank eG  
Postbank Frankfurt

IBAN DE44 5185 0079 0101 0000 44  
IBAN DE05 5004 0000 0350 0006 00  
IBAN DE64 5005 0201 0000 4079 41  
IBAN DE69 5019 0000 0001 0072 03  
IBAN DE48 5001 0060 0011 9826 00

BIC HELADEFIFRI  
BIC COBADEFXXX  
BIC HELADEF1822  
BIC FFBDEFF  
BIC PBNKDEFF

Speziell aus Sicht der Stadt Bad Vilbel will ich aber auf eine aus meiner Sicht noch zu korrigierende Schwachstelle des Gesetzesentwurfs hinweisen:

Dies betrifft den Kreis der Kommunen, die zwar nicht abundant sind, es aber gleichwohl in den vergangenen Jahren geschafft haben, die Kassenkredite systematisch abzubauen und nun über keinerlei Kassenkredite mehr verfügen. Da einige dieser Kommunen im Ballungsraum und, ohne abundant zu sein, knapp über der im Gesetz gezogenen Finanzkraftgrenze liegen, erhalten sie keinerlei Berücksichtigung im Rahmen des Investitionsprogramms. Gleichwohl finanzieren diese Kommunen die Hessenkasse mit. Besonders deutlich wird diese Mitfinanzierung durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage auf landesrechtlicher Basis. Da nach meinem Kenntnisstand alle anderen Bundesländer die fest versprochene Absenkung der Gewerbesteuerumlage nach dem Auslaufen der Tilgungslasten im Fonds Deutsche Einheit den Kommunen gewähren, führt somit das Land Hessen faktisch eine weitere „Solidaritätsumlage“ neben dem System des Kommunalen Finanzausgleichs ein.

Lassen Sie mich das konkret am Beispiel der Stadt Bad Vilbel erläutern:

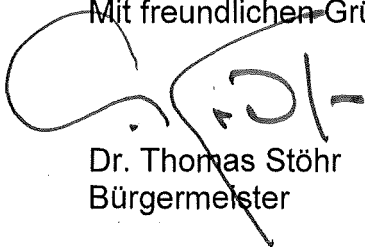
Die Stadt Bad Vilbel gehört in den vergangenen Jahren nicht zu den abundanten Gemeinden. Gleichwohl hat man das Risiko hoher Kassenkreditbestände (z.B. zum 31.12.2015 mit noch rund 13 Mio. €) erkannt und diese aus eigener Kraft in den vergangenen Jahren deutlich heruntergefahren. Mit Stand vom 31.12.2017 bestehen keine Kassenkredite mehr. Damit entfällt die Übernahme von Kassenkrediten durch die Hessenkasse. Aber auch eine Teilnahme am Investitionsprogramm wäre nach dem Gesetzesentwurf nicht möglich, weil hier selbst den nicht abundanten Kommunen hohe Hürden aufgestellt wurden. So erscheint die erste Zugangsmöglichkeit zum Investitionsprogramm in Form der Anknüpfung an einen Bevölkerungsrückgang nicht sonderlich geeignet, da auch im bevölkerungsmäßig wachsenden Ballungsraum beachtliche Aufgaben (insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung und der Wohnraumversorgung) bestehen. Ferner erscheint die Einführung einer neuen Finanzkrafthürde, die nicht der im kommunalen Finanzausgleich festgelegten Berechnungsgröße der Abundanz entspricht, fragwürdig. Ohne von der Hessenkasse bzw. dem Investitionsprogramm mit einem Euro zu profitieren, wird die Stadt Bad Vilbel aber beachtlich zur Mitfinanzierung verpflichtet. Neben Effekten im kommunalen Finanzausgleich sei hier im Wesentlichen die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage auf landesrechtlicher Grundlage angesprochen. Nimmt man das aktuell in der Jahresrechnung 2017 festgestellte Gewerbesteuerjahresaufkommen der Stadt Bad Vilbel von rund 20 Mio. € und unterstellt dieses Aufkommen auch für die Folgejahre, dann würde eine Gewerbesteuerumlage „ohne Hessenkassemitfinanzierung“ rund 220.000 bis 250.000 € jährlich niedriger ausfallen. Multipliziert man diese Mitfinanzierung, wie vorgesehen, über die Laufzeit der Hessenkasse, dann ergibt sich ein beachtlicher Betrag. Diese höheren Umlagebeträge sind aus dem Ergebnishaushalt zu erbringen, der sich letztlich aus Steuern und Gebühren finanziert.

Hieraus ergeben sich zwei konkrete Forderungen:

Zum einen sollte der Kreis der Kommunen, die in die Förderung durch Investitionspauschalen kommen, erweitert werden. Hierbei sollte die Regelung, wonach die Kommune in einem bestimmten Zeitraum nicht überwiegend abundant gewesen war, als Unterscheidungskriterium völlig ausreichen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum man hier neben der klar im Kommunalen Finanzausgleich definierten Abundanz noch weitere verschärfende Kriterien zusätzlich anwendet.

Zum anderen sollte auf die Mitfinanzierung durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage auf landesrechtlicher Grundlage verzichtet werden. Bereits im Rahmen der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs wurden Einzahlungen finanzstärkerer Städte und damit eine Art „Solidaritätsumlage“, eingeführt. Nun auch noch im Rahmen der Hessenkasse, insbesondere von Städten, die keinen Euro von den Regelungen der Hessenkasse profitieren, eine weitere „Solidaritätsumlage“ zu etablieren, erscheint rechtlich wie systematisch nicht angebracht.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Thomas Stöhr  
Bürgermeister

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Herrn Hanns Otto Zinßer  
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS  
90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Sicherstellung der  
finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen  
Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur  
Förderung von Investitionen (HessenkasseG) – Drucks.  
19/5957 –**

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit übermitteln wir Ihnen zur Vorbereitung der mündlichen  
Anhörung vom 14.03.2018 die Stellungnahme des Hessischen  
Städtetages zu dem betreffenden Gesetzentwurf.

Der Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft des Hessischen  
Städtetages hat die Stellungnahme in seiner Sitzung am  
21.02.2018 verabschiedet.

Sie steht unter dem Vorbehalt der Entscheidung von  
Präsidium und Hauptausschuss am 08.03.2018.

In der mündlichen Anhörung werden der Präsident unseres  
Verbandes Herr Bürgermeister und Stadtkämmerer Uwe  
Becker aus Frankfurt am Main sowie der Unterzeichner den  
Hessischen Städtetag vertreten.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Dieter  
Direktor

Ihre Nachricht vom:  
07.02.2018

Ihr Zeichen:  
I A 2.7

Unser Zeichen:  
902.10 JD/He

Durchwahl:  
0611/1702-12

E-Mail:  
dieter@hess-staedtetag.de

Datum:  
22.02.2018

Stellungnahme-Nr.:  
016-2018

Verband der kreisfreien und  
kreisangehörigen Städte im  
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden  
Telefon: 0611/1702-0  
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de  
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden  
BIC: NASSDE55  
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein  
Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen  
Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von  
Investitionen (HessenkasseG)**

Drucksache 19/5957 vom 23.01.2018

**Stellungnahme des Hessischen Städtetages  
für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags,**

**beschlossen in der Sitzung des  
Finanzausschusses des Hessischen Städtetages  
am 21.02.2018 in Bensheim**

**unter dem Vorbehalt der abschließenden Entscheidung von  
Präsidium und Hauptausschuss des Hessischen Städtetages  
am 08.03.2018 in Bad Homburg.**

<b>Seite</b>	<b>Stellungnahme zum Gesetz der Hessenkasse</b>
<b>5</b>	<b>I Zusammenfassung</b>
<b>5</b>	Beschlussvorschlag
<b>6</b>	Begründung des Beschlussvorschlags
<b>11</b>	<b>II Positionsbeschreibung zum Entschuldungsprojekt Hessenkasse</b>
<b>11</b>	<b>1. Zur Ausgangslage: Vierthöchste Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen unter den 13 Flächenländern</b>
<b>11</b>	1.1 Hessens Kommunen zählen zu den höchstverschuldeten in der Bundesrepublik
<b>12</b>	1.2 Der Ursprungsbefund: Mehr als 6 Milliarden Kassenkredite lasten auf Hessens Kommunen
<b>13</b>	1.3 Erhebliche Kassenkreditfolgelasten bleiben nach der Entschuldung
<b>15</b>	<b>2. Lösungsansatz der Koalition: Schuldenschnitt via Hessenkasse und flankierendes Investitionsprogramm</b>
<b>15</b>	2.1 Kassenkreditentschuldung als "9-Milliarden-Euro-Ding"
<b>16</b>	2.2 Kommunale Familie trägt nach Gesetzentwurf knapp 80 Prozent der Kassenkreditentschuldung – "Hilfe zur kommunalen Selbsthilfe"
<b>18</b>	2.3 Volumen der Kassenkreditentschuldung vermindert sich voraussichtlich um mehr als eine Milliarde Euro
<b>20</b>	2.4 Über eine Milliarde Euro für sonstige kommunale Zwecke?
<b>21</b>	2.5 Flankierendes Einmal-Investitionsprogramm
<b>22</b>	2.6 Hessenkasse als Hilfe zur kommunalen Selbsthilfe – Kommunale Familie trägt nach Vorstellung der Landesregierung mehr als drei Viertel der Finanzlast
<b>23</b>	2.7 Vor- und Nachteile der Hessenkasse
<b>23</b>	2.7.1 Städte und Gemeinden
<b>24</b>	2.7.2 Landkreise profitieren in hohem Maß von der Hessenkasse
<b>26</b>	<b>3. Hessischer Städtetag gibt prinzipiell positives Votum zum Lösungsansatz der Koalition; kritisch zu Umlagefinanzierung und Finanzverteilungskriterien</b>
<b>26</b>	3.1 Hessischer Städtetag hat Hessenkasse nicht erfunden, aber mit in Gang gebracht

27	3.2	Zu den kommunalen Finanzierungslasten der Hessenkasse jenseits des Eigenbeitrags
27	3.2.1	Schmälerung der Finanzausgleichsmasse
28	3.2.2	Anteil an der "fünften Milliarde" der Bundesmittel zur Kommunalentlastung
29	3.2.3	Gewerbesteuerumlage für die Hessenkasse in Fortführung des Fonds Deutsche Einheit ab 1.1.2020
31	3.3	Eingeschränkte Zustimmung zu dem Investitionsprogramm Hessenkasse
32	<b>III</b>	<b>Zum Gesetzentwurf Artikelgesetz Hessenkassegesetz</b>
32		<b>Zur Begründung: Allgemeiner Teil</b>
32		<b>Zu Artikel 1: Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens "Hessenkasse"</b>
32		Allgemein zu Artikel 1
32	§ 2	Zweck und Finanzierung des Sondervermögens Hessenkasse
33	§ 4	Verwaltung und Anlage der Mittel
34	§ 5	Wirtschaftsplan
34	§ 7	Auflösung
34		<b>Zu Artikel 2: Gesetz zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunalersetzer Investitionen mittels des Sondervermögens Hessenkasse Errichtung des Sondervermögens "Hessenkasse" (Hessenkassegesetz)</b>
34		Allgemein zu Artikel 2
35		ERSTER TEIL Kassenkreditentschuldung
35	§ 1	Umfang und Finanzierung der Kassenkreditentschuldung
36	§ 2	Antrags- und Entscheidungsverfahren
36		Abs. 1
37		Abs. 2
37		Abs. 3
37	§ 3	Ablösung der Kassenkredite



- 37 § 5 Pflichtverletzung
- 38 ZWEITER TEIL Investitionsförderung
- 38 Allgemein zum ZWEITEN TEIL; zugleich Besprechung der einzelnen Bestimmungen
- 39 DRITTER TEIL Gemeinsame Vorschriften
- 39 Allgemein zum DRITTEN TEIL; zugleich Besprechung der einzelnen Bestimmungen
- 40 **Zu Artikel 3:  
Gesetz zur Erhebung einer Umlage zur Finanzierung des  
Sondervermögens "Hessenkasse" (Hessenkasseumlagegesetz)**
- 40 § 1 Umlage nach Maßgabe des Gewerbesteueraufkommens
- 43 **Zu Artikel 4:  
Änderung der Hessischen Gemeindeordnung**
- 43 Allgemein zu Art. 4
- 45 Zu den einzelnen Bestimmungen
- 45 § 92
- 47 § 92a
- 48 § 94 Abs. 2 Nrn. 4 und 5
- 48 § 97 Abs. 5 S. 3
- 49 § 97a
- 49 § 105
- 49 Allgemein zu § 105
- 50 Abs. 1 Satz 3
- 50 § 106 Abs. 1 Satz 2 HGO
- 51 § 112 Abs. 10
- 52 § 131 Abs. 2
- 52 **Zu Artikel 5: Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung**
- 53 **Zu Artikel 6: Änderung des Schutzschirmgesetzes**
- 53 **Zu Artikel 7: Zuständigkeitsvorbehalt**
- 53 **Zu Artikel 8: Inkrafttreten**

## I Zusammenfassung

### Beschlussvorschlag:

1. Der Hessische Städtetag stellt fest: Das Land Hessen kommt mit dem Projekt Hessenkasse der im Vorfeld der Hessenkasse erhobenen Forderung des Hessischen Städtetages nach, hochverschuldeten Städten auch mit Einsatz originärer Landesmittel zu helfen und dabei die günstige Zinslage zu nutzen. Es ist positiv, dass das Land das Problem der hohen Kassenkredite von der Wurzel her beseitigt. Die beteiligten Ministerien handeln in besonderem Maß engagiert und ideenreich. Sie haben die betroffenen Städte und den Hessischen Städtetag in den meisten Punkten vorbildlich in ihre Überlegungen einbezogen.
2. Der Hessische Städtetag stellt fest, dass nach aktuellem Stand das Land sich zu knapp einem Viertel an dem Finanzierungsaufwand der Hessenkasse – Entschuldungs- plus Investitionsprogramm – beteiligt. Das Gesetz zur Erhebung einer Umlage zur Finanzierung des Sondervermögens "Hessenkasse" (Hessenkasseumlagegesetz; Art. 3) ist aus dem Entwurf zu streichen. Der Hessische Städtetag lehnt es ab, die Hessenkasse über eine Gewerbesteuerumlage – insgesamt 1.800 Mio. Euro in 30 Jahren – zu finanzieren. Diese Finanzierung ist zudem nicht mehr notwendig, weil sich der Gesamtaufwand für das Entschuldungsprogramm von 9.000 Mio. Euro auf unter 7.200 Mio. Euro verringern wird. Er fordert, das Sondervermögen Hessenkasse so zu steuern, dass jeder zufließende Euro unmittelbar für Zins und Tilgung eingesetzt wird, liquide Zahlungsmittel somit soweit nur möglich nicht bei der Hessenkasse verbleiben. Das Entstehen eines für Entschuldungs- und Investitionsprogramm nicht erforderlichen Überschusses und seine Verwendung für "sonstige kommunale Zwecke" sieht er als inakzeptabel an. Vielmehr ist in einem solchen Fall die Laufzeit zu verkürzen.
3. Der Hessische Städtetag erachtet es als positiv, dass zahlreiche seiner Mitglieder Zuweisungen aus dem flankierenden Investitionsprogramm erhalten werden. Er kritisiert die bedarfsfernen, ausschließlich an Finanzertrag, Bevölkerungsrückgang und geringer Besiedlungsdichte orientierten Verteilkriterien, die zu Lasten einer großen Minderheit seiner Mitglieder als Ausschlusskriterien wirken.

4. Der Hessische Städtetag akzeptiert die haushaltsrechtlichen Änderungen in der HGO nach Maßgabe seiner Stellungnahme. Die Einführung eines Rechtes der Aufsichtsbehörde, dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt Aufträge erteilen zu dürfen, lehnt er ausdrücklich ab.
5. Der Hessische Städtetag weist darauf hin, dass das Problem der Kassenkredite mit der Hessenkasse nicht vollständig beseitigt ist. Es bleiben Kassenkreditfolgelasten sowohl individuell für die bisher kassenkreditverschuldeten Kommunen als auch kollektiv für das kommunale Hessen insgesamt. Kassenkredite sind Indikator der strukturellen Unterfinanzierung, die allein durch die Hessenkasse und eine strengere Rechtsaufsicht nicht beseitigt ist. Der Hessische Städtetag erwartet von der Landesregierung, die Kassenkreditfolgelasten so darzustellen, dass die hessischen Kommunen unmittelbar in den Genuss der vom Bundestag mutmaßlich 2019 bereit gestellten Altschuldenhilfe kommen können.
6. Im Übrigen verweist der Hessische Städtetag zu weiteren Details des Gesetzentwurfs auf seine nachstehende Begründung.

## **Zusammenfassung der Begründung**

### **Hessenkassengesetz packt das Problem der Kassenkredite von der Wurzel her**

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schafft die erforderliche rechtliche Grundlage für das von der Hessischen Landesregierung Anfang Juli 2017 vorgestellte und seither intensiv mit den Kommunen und ihren Spitzenverbänden diskutierte Entschuldungsprogramm Hessenkasse.

Das Entschuldungsprogramm ist im besten Wortsinne radikal: Es beseitigt gut fünf Milliarden Euro Kassenkredite der hessischen Kommunen.

Das Entschuldungsprogramm hilft Kommunen, die keine Chance gehabt hätten, je ihren Kassenkreditbestand wieder zurückzuführen. Der Landesregierung ist zu bescheinigen, dass sie diese Idee geboren hat, mit größtem personellem Einsatz an ihrer Umsetzung arbeitet<sup>1</sup> und sich selbst finanziell erheblich, nach derzeitigem Stand zu knapp einem Viertel an dem Entschuldungsprojekt beteiligt.

<sup>1</sup> Soweit es in einem oder zwei bekannten Einzelfällen dazu kommt, dass Mitgliedstädte nicht durch den Schuldenschnitt begünstigt sind ("200-Euro-Grenze") erwartet der HSiT vom HMdF eine adäquate Lösung zugunsten der Mitglieder.

Der Hessische Städtetag sieht das Entschuldungsprogramm als die Reaktion der Landesregierung auf seine Forderungen, Hilfe für die höchstverschuldeten Kommunen zu leisten, die derzeit günstige Zinslage zu nutzen und eigenes Landesgeld mit einzusetzen.

**Forderungen: Höherer Finanzierungsanteil des Landes und Abbau zeitparalleler Belastungen innerhalb und außerhalb der Hessenkasse**

Klarheit muss über die Finanzierung der Hessenkasse bestehen. Die ursprüngliche, dem Gesetzentwurf der Koalition noch zugrunde liegende Konzeption der Landesregierung geht davon aus, dass sechs Milliarden Kassenkredite zuzüglich drei Milliarden Zinsen über einen Zeitraum von 30 Jahren zu entschulden sind.

Nach Gesetzentwurf tragen die Kommunen mit knapp 80 Prozent zur Finanzierung des Entschuldungsprogramms bei:

1. Zu einem Drittel müssten die kassenkreditverschuldeten Kommunen selbst zur Entschuldung beitragen. Dies soll geschehen, indem sie die Hälfte ihrer Kassenkreditschuld mit 25 Euro je Einwohner abtragen, bis ihre bei der im Auftrag des Landes handelnden WIBank geführte Restschuld getilgt ist. Nach spätestens 30 Jahren erlischt die Restschuld.
2. Von den verbleibenden Zahllasten sollen die Kommunen
  - verzichten auf die für Hessen vorgesehene Zuweisung aus der "Fünften Milliarde" an Bundesmitteln – 59 Mio. Euro/Jahr –.
  - verzichten auf die Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich aus dem sog. "Landesausgleichsstock" – 20 Mio. Euro/Jahr –.
  - ab 1.1.2019 eine hessische Gewerbesteuerumlage entrichten. Deren Vervielfältiger bemisst der Gesetzentwurf so, dass er jährlich rund 60 Mio. Euro einträgt.

Die hessische Gewerbesteuerumlage ist der zentrale Streitpunkt für den Hessischen Städtetag. Er lehnt die Gewerbesteuerumlage ab. Nachdem sich das zu entschuldende Kassenkreditvolumen erfreulich reduziert hat auf gut fünf Milliarden Euro, haben Berechnungen des Hessischen Städtetages ergeben: Der Gesamtbedarf des Entschuldungsprogramms sinkt von ursprünglich angenommenen 9.000 Mio. Euro auf unter 7.200 Mio. Euro. Die Gewerbesteuerumlage wird somit in ihrem Umfang von 1.800 Mio. Euro nicht mehr benötigt. Die genaue Höhe der Einsparung über den Betrag von 1.800 Mio. Euro hinaus sollte das HMdF benennen, sobald es das Gesamtvolumen der von ihm anerkannten Kassenkredite festgelegt hat.

Der Hessische Städtetag hat im Zusammenhang mit der hessischen Gewerbesteuerumlage weitere zeitparallel auftretende Belastungen der Kommunen zur

Disposition gestellt und mit weiteren Themen verknüpft. Die Ansinnen des Landes, die für Hessens Kommunen etwa 400 Mio. Euro umfassende Gewerbesteuersenkung rückgängig zu machen und die Kommunen auf Landesebene mit rund 155 Mio. Euro für die teilweise Freistellung der Eltern von der Kita-Gebühr zu befrachten, bedeuten nicht zu schulternde finanzielle Lasten für das kommunale Hessen.

### **Keine Mittel für "sonstige kommunale Zwecke" abschöpfen**

Der Hessische Städtetag wendet sich gegen die Absicht der Koalition, das Sondervermögen für "sonstige kommunale Zwecke" zu verwenden, die mit der Hessenkasse gar nichts zu tun haben. Der Hessische Städtetag fordert, die kommunalen Finanzierungsanteile stattdessen so zurück zu nehmen, dass Überschüsse erst gar nicht entstehen. Die Verantwortlichen sollen die Liquiditätsstrategie der Hessenkasse so ausrichten, dass Zufluss und Abfluss der Mittel zeitlich geordnet das Entstehen von liquiden Mitteln bei der Hessenkasse ausschließen oder allenfalls für notwendige kurze Zeit zulassen. Bevor trotz Streichens der Gewerbesteuerumlage noch ein Überschuss entsteht, ist die Laufzeit des Programms zu verkürzen.

Einer allgemeinen Bestimmung über "sonstige kommunale Zwecke" bedarf es nicht, um damit kommunale Interessen bei Auflösung der Hessenkasse zu wahren. Für den Fall der Auflösung gibt es im Gesetz eine vom Hessischen Städtetag unterstützte Spezialvorschrift (Art. 1, § 7).

### **Investitionsprogramm prinzipiell positiv, aber mit nicht akzeptablen Verteilungskriterien**

Mit dem Hessenkassengesetz soll über das Entschuldungsprogramm auch ein Investitionsprogramm für die Kommunen aufgelegt werden, die keine Kassenkredite aufgenommen haben. Zahlreiche Mitglieder des Hessischen Städtetages profitieren von diesem nach aktuellem Stand wohl 600 Mio. Euro umfassenden, überwiegend vom Land zu finanzierenden Programm. Der Hessische Städtetag stellt sich insoweit positiv zur Absicht der Koalition.

Nicht einverstanden sein kann der Hessische Städtetag damit, dass eine beträchtliche Minderheit seiner Mitglieder von diesem Programm ausgeschlossen werden soll. "Finanzschwäche", "Strukturschwäche" und "Abundanz" werden bedarfsfern abgeleitet und führen zum Ausschluss zahlreicher Kommunen. Nur gut zwei Jahre nach Start des neuen Finanzausgleichsgesetzes 2016 schickt sich der Landesgesetzgeber an, ein Gesetz zu schaffen,

das Finanzmittel weitgehend nach dem Ertrag der Kommunen verteilt und den Bedarf nicht berücksichtigt. Dies bleibt ein zentraler Punkt der Kritik an dem neuen Gesetz.

### **Hessenkassegesetz ist Hilfe zur Selbsthilfe**

Das Land gibt mit dem Hessenkassegesetz Hilfe zur Selbsthilfe. Die ganz überwiegende finanzielle Last trägt nach aktuellem Stand mit mehr als 75 Prozent der Finanzierung die kommunale Familie selbst. Dabei ist berücksichtigt, dass das Land für das 9.000 Mio. Euro umfassende Entschuldungsprogramm etwas mehr als 20 Prozent, für das sehr viel kleinere Investitionsprogramm von aktuell 600 Mio. Euro mindestens 55 Prozent einbringt. Wer die Differenz von 90 Mio. Euro zwischen dem ursprünglich auf 510 Mio. Euro taxierten Investitionsprogramm tragen soll, hat die Koalition noch nicht erkennen lassen. Unter dem Strich trägt das Land knapp ein Viertel der für die Hessenkasse erforderlichen Mittel – bezogen auf den ursprünglichen Finanzierungsbedarf. Weitere knapp 20 Prozent kommen hinzu, würde eines Tages der Bund seine Zuweisungen zur Kommunalentlastung aus der "Fünften Milliarde" einstellen.

### **Kassenkreditfolgelasten bleiben und müssen bei Verteilkriterien auf Bundesebene berücksichtigt werden**

Die finanziellen Lasten aus fünf bis sechs Milliarden Kassenkrediten werden nicht einfach "weggezaubert". Es bleiben erhebliche Kassenkreditfolgelasten für das kommunale Hessen, die mit jenen knapp 80 Prozent zu bemessen sind, welche die Kommunen insgesamt zur Entschuldung beizutragen haben.

Die Koalition tut gut daran, die fortbestehenden Kassenkreditlasten in Richtung Bund zu melden und auf die damit fortbestehende Finanzlast des kommunalen Hessens hinzuweisen. Wenn der Bundestag ein Altschuldenhilfeprogramm auflegt, droht sonst das Geld am kassenkreditentschuldeten kommunalen Hessen vorbeizulaufen.

### **Strukturelle Finanzprobleme mit Rechtsaufsicht alleine nicht zu lösen**

Die Kassenkreditfolgelasten werden das kommunale Hessen insgesamt treffen, insbesondere aber die Kommunen, die bisher Kassenkredite in ihren Büchern geführt haben. Bei ihnen sind durch die Kassenkredite strukturelle Finanzprobleme indiziert. Diese Strukturprobleme drohen nach dem Hessenkasse-Reset wieder aufzuflammen. Wenn dies nicht

sogleich zu spüren sein wird, dann aber, wenn der aktuelle Steuerertrags-Hype abkühlen wird.

Eine Erwartung, man könne nach dem Hessenkasse-Reset neuerlichen finanziellen Problemen der Kommunen alleine mit den Mitteln der Rechtsaufsicht begegnen, griffe zu kurz.

Zwar widerspricht der Hessische Städtetag nicht dem Grundprinzip einer strengeren Rechtsaufsicht. Zu den Änderungsvorstellungen zum haushaltsrechtlichen Teil der HGO positioniert sich der Hessische Städtetag zu zahlreichen wichtigen Details mit Änderungsvorstellungen, ohne die Grundphilosophie des HMdIS in Frage zu stellen.

In einem Punkt widerspricht der Hessische Städtetag ausdrücklich: Der Gesetzgeber darf die Aufsichtsbehörden nicht wie im Entwurf vorgesehen dazu ermächtigen, unmittelbar Aufträge an die kommunale Rechnungsprüfung zu erteilen.

Mit seinem prinzipiellen Konsens zur strategischen Strenge des in der HGO verankerten Haushaltsrechts will der Hessische Städtetag aber nicht die Illusion erwecken, eine Stadt könne ihre Finanzierung – von kurzzeitig volatilen Liquiditätsbewegungen abgesehen – alleine dadurch sichern, dass sie sich streng an haushaltsrechtlichen Vorgaben orientiert. Einer solchen Erwartung läge die unzutreffende Einschätzung zugrunde, die hessischen Kommunen hätten schon in der Vergangenheit ihre Kassenkreditverschuldung vermeiden können, wenn sie nur äußerste Haushaltsdisziplin gewahrt hätten.

Die Erkenntnis des Hessischen Städtetages ist eine andere: Für die hohen Kassenkredite ausschlaggebend waren finanzielle Strukturprobleme und von der Stadt nicht zu steuernde Ausgaben. Dies gilt im kreisfreien Bereich etwa für KdU, Jugendhilfe und LWV-Umlage, im kreisangehörigen Bereich für Kreis- und Schulumlage sowie ebenfalls für die Jugendhilfe.

Diese strukturellen Probleme will und kann die Hessenkasse nicht lösen. Daher steht die angemessene Finanzierung der hessischen Kommunen weiter auf der Tagesordnung, mögen die Strukturprobleme des kommunalen Hessens aktuell hinter dem Schleier des Steuerertragshypes auch nicht so gut sichtbar sein.

Spätestens mit der Evaluation zum FAG 2016, die nach der Wahl zum 20. Landtag beginnen wird, steht die bedarfsgerechte Finanzierung der hessischen Kommunen wieder auf der Tagesordnung.

## II Positionsbeschreibung zum Entschuldungsprojekt Hessenkasse

### 1. Zur Ausgangslage: Vierthöchste Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen unter den 13 Flächenländern

Zu Recht sieht die Koalition sich veranlasst, mit einem hessenspezifischen Entschuldungsprogramm die extrem hohe Verschuldung des kommunalen Hessens zu beseitigen.<sup>2</sup>

#### 1.1 Hessens Kommunen zählen zu den höchstverschuldeten in der Bundesrepublik

Addiert man Kassenkredite und Investitionskredite, drücken rund 17,7 Mrd. Euro Schuldenlast nach Abschluss des III. Quartals 2017 auf die kommunalen Kassen in Hessen. Mit knapp 2.900 Euro ist jeder hessische Einwohner mit kommunalen Schulden belastet.<sup>3</sup>

1	2	3	4	5	6	7	8
Stand	30.09.2017	30.09.2017	30.09.2017	30.09.2017	30.09.2017	30.09.2017	31.12.2016
	Invkred. + KK je EW	Invkred. je EW	KK je EW	Invkred. + KK Mio. Euro	Invkred. Mio. Euro	KK Mio. Euro	Einwohner
Saarland	3.600	1.540	2.060	3.588	1.535	2.053	996.651
Rheinland- Pfalz	2.961	1.523	1.438	12.040	6.192	5.848	4.066.053
NRW	2.932	1.525	1.407	52.453	27.277	25.176	17.890.100
<b>Hessen</b>	<b>2.852</b>	<b>1.879</b>	<b>973</b>	<b>17.721</b>	<b>11.674</b>	<b>6.048</b>	<b>6.213.088</b>
<b>Flächenländer</b>	<b>1.784</b>	<b>1.187</b>	<b>597</b>	<b>136.422</b>	<b>90.760</b>	<b>45.662</b>	<b>76.457.632</b>
Sachs.- Anhalt	1.292	697	595	2.889	1.558	1.330	2.236.252
Meck-Pomm	1.165	794	371	1.876	1.279	597	1.610.674
Brandenburg	792	486	307	1.977	1.212	765	2.494.648
Niedersachsen	1.591	1.293	298	12.639	10.273	2.366	7.945.685
Schl.- Holstein	1.559	1.298	261	4.493	3.742	751	2.881.926
Thüringen	1.250	1.180	70	2.697	2.546	152	2.158.128
Sachsen	786	742	43	3.207	3.030	177	4.081.783
Ba-Wü	719	699	20	7.870	7.656	214	10.951.893
Bayern	1.003	989	14	12.972	12.787	184	12.930.751

Tabelle 1. Quelle: DeStatis, Fachserie 14, Reihe 5.2. Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, erschienen am 20.12.2017; Tabelle 1.5.1; Zeichnen der Tabelle: Hessischer Städtetag

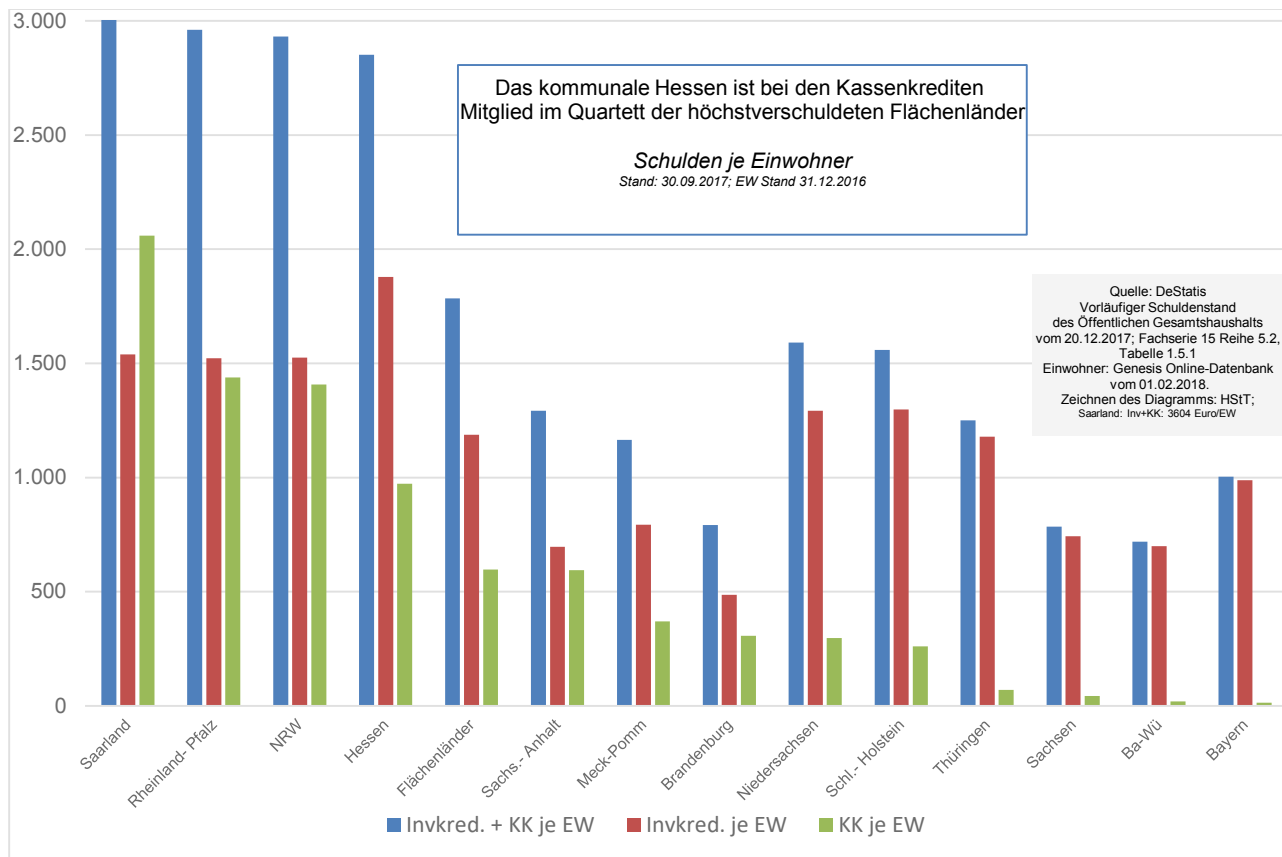
Damit ist das kommunale Hessen Teil jenes Quartetts der Gemeinden aus dem Saarland, Rheinland-Pfalz, NRW und eben Hessen, die mit deutlichem Abstand die Schuldentabelle der bundesdeutschen Kommunen in den Flächenländern anführen<sup>4</sup>. Bei den Investitionskrediten gar haben Hessens Kommunen den schlechtesten Wert. Mit fast 1.900 Euro je Einwohner liegen sie weit vor dem Trio aus Saarland, NRW und Rheinland-Pfalz, das sämtliche Belastungen unter 1.540 Euro je Einwohner aufweist.

<sup>2</sup> Vgl. Drucks. 19/5957, A. Allgemeiner Teil, Seite 18.

<sup>3</sup> Siehe Tabelle 1.

<sup>4</sup> Siehe Diagramm 1. Die Säulen des Diagramms 1 sind sortiert nach Investitionskrediten.





**Grafik 1: Quelle: DeStatis, Fachserie 14, Reihe 5.2. Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, erschienen am 20.12.2017; Tabelle 1.5.1; Zeichnen des Diagramms: Hessischer Städtetag – Hinweis: Saarland mit Schulden Inv+KK: 3.604 Euro/EW.**

Etwas "günstiger" als bei den Investitionskrediten sind Hessens Kommunen bei den Kassenkrediten platziert. Hier liegen sie an viertschlechtesten Stelle, mit einem gewissen Abstand zu den höher verschuldeten Kommunen aus NRW und Rheinland-Pfalz und schon sichtbar "besser" gestellt als die saarländischen Kommunen.

## 1.2 Der Ursprungsbefund: Mehr als 6 Milliarden Kassenkredite lasten auf Hessens Kommunen

Mehr als 6 Mrd. Euro Kassenkreditschulden lasteten zum 31.12.2016 nach den Daten des Hessischen Statistischen Landesamtes auf den hessischen Kommunen.

KASSENKREDITE	Einwohner 31.12.2015	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Hessen Summe</b>		6 389 203 178	7 494 043 933	6 627 701 575	6 382 669 560	6 525 468 853	6 246 173 123
Kreise (Krsfrei plus Landkr.)	6 176 172	4 282 630 209	4 930 149 931	4 248 769 627	3 994 187 802	4 044 694 032	3 859 766 314
Kreisfreie	1 485 977	1 298 119 952	1 652 487 229	1 237 478 505	967 389 696	985 942 783	808 644 201
Landkreise	4 690 195	2 984 510 257	3 277 662 702	3 011 291 122	3 026 798 106	3 058 751 249	3 051 122 113
Kreisangehörige	4 690 195	2 106 572 969	2 563 894 002	2 378 931 948	2 388 481 758	2 480 774 821	2 386 406 809
Summe HStT kreisangehörige	1 830 414	1 005 071 677	1 256 515 817	1 168 509 364	1 149 620 729	1 199 595 277	1 230 576 789
Summe HStT	3 316 391	2 303 191 629	2 909 003 046	2 405 987 869	2 117 010 425	2 185 538 060	2 039 220 990

**Tabelle 2: Quelle der Daten: Hessisches Statistisches Landesamt und Hessisches Innenministerium; alle Zahlen außer Einwohnern: Euro. Zeichnen der Tabelle: Hessischer Städtetag**

<b>KASSENKREDITE/EW</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Hessen Summe</b>	588	690	610	587	601	575
Kreise (Krsfrei plus Landkr.)	693	798	688	647	655	625
Kreisfreie	874	1 112	833	651	663	544
Landkreise	636	699	642	645	652	651
Kreisangehörige	449	547	507	509	529	509
Summe HStT kreisangehörige	549	686	638	628	655	672
Summe HStT	694	877	725	638	659	615

**Tabelle 3: Quelle der Daten: Hessisches Statistisches Landesamt und Hessisches Innenministerium; alle Zahlen außer Einwohnern: Euro. Zeichnen der Tabelle: Hessischer Städtetag**

Die Kassenkredite hatten sich zum Stand 31.12.2016 zwar von ihrem Höchststand im Jahr 2012 zurück entwickelt.<sup>5</sup> Trotzdem stand zu Beginn des Jahres 2017 nicht zu erwarten, dass die Kassenkredite in absehbarer Zeit ohne weiteres auf "null" zurückzuführen wären oder jedenfalls auf einen Stand, der ihrer Funktion als Ausgleich für volatile Liquiditätsschwankungen gerecht werden würden.

Mittlerweile gibt es eine verfeinerte Statistik, die auf Erhebungen zu den "anerkannten" Kassenkrediten beruht. Zum Stand Ende Januar 2018 taxiert das Finanzministerium die so gerechneten Kassenkredite auf gut fünf Milliarden Euro.

### **1.3 Erhebliche Kassenkreditfolgelasten bleiben nach der Entschuldung**

Zuweilen entsteht zu Unrecht der Eindruck, mit der Hessenkasse<sup>6</sup> seien alle Verschuldensprobleme der hessischen Kommunen gelöst. Das ist aber nicht so.

Zwei ganz wesentliche Gründe sind dafür ursächlich:

- Das kommunale Hessen bleibt Hochschuldenland bei den Investitionskrediten mit bundesweit höchster Verschuldung pro Kopf. Die Hessenkasse ist nicht "zuständig" für die Investitionskredite der hessischen Kommunen. Mutmaßlich verursacht die Bereinigung der Kassenkredite hier sogar noch einen Anstieg, weil Kommunen wahrscheinlich in größerem Volumen Kassenkredite, die zur Finanzierung von Investitionen gedient haben, in Investitionskredite umwandeln werden.
- Die Hessenkasse beseitigt zwar die Kassenkredite als Schulden in den Büchern von Städten, Gemeinden und Landkreisen. Es bestehen aber erhebliche Kassenkreditfolgelasten, die in den kommenden Jahren die kommunalen Haushalte belasten werden.

Nicht angemessen wäre es, würde sich öffentlich die Vorstellung breit machen oder gar verfestigen, die Hessenkasse werde die Kassenkredite der Kommunen gleichsam auf null

<sup>5</sup> Vgl. oben Tabelle 2 mit den absoluten Zahlen, Tabelle 3 mit Einwohnerbezug – jeweils für die Jahre 2011 bis 2016 und jeweils für die Gruppen der kommunalen Gebietskörperschaften).

<sup>6</sup> Vgl. ausführliche Darstellung in INFORMATIONEN 7-8/2017, Seiten 3, 4 und INFORMATIONEN 9-10, Seiten 5, 6.

"wegzaubern". Richtig ist, dass nach gegenwärtiger Projektierung der Hessenkasse die gesamte kommunale Familie erhebliche Kassenkreditfolgelasten tragen muss. Würden entsprechend der ursprünglichen Konzeption der Hessenkasse 6,0 Mrd. Euro als Kassenkredite für den Schuldenschnitt anerkannt, hätte die kommunale hessische Familie 30 Jahre lang rund 240 Mio. Euro jährlich, das sind 7,2 Mrd. Euro in dreißig Jahren, zu tragen. Würden nur gut 5,0 Mrd. Euro Kassenkreditschulden anerkannt, die derzeit niedrigste in der Diskussion stehende Summe, so müsste die kommunale Familie in 30 Jahren einen deutlich geringeren Betrag einbringen.

Diese Kassenkreditfolgelasten wird der Hessische Städtetag deutlich benennen. Dies sorgt nicht nur für Klarheit innerhalb Hessens, sondern auch für den bundesweiten Vergleich der Verschuldenssituation in den jeweiligen Kommunen. Es gibt guten Grund, die Kassenkreditfolgelasten der hessischen Kommunen im bundesweiten Vergleich zu unterstreichen.

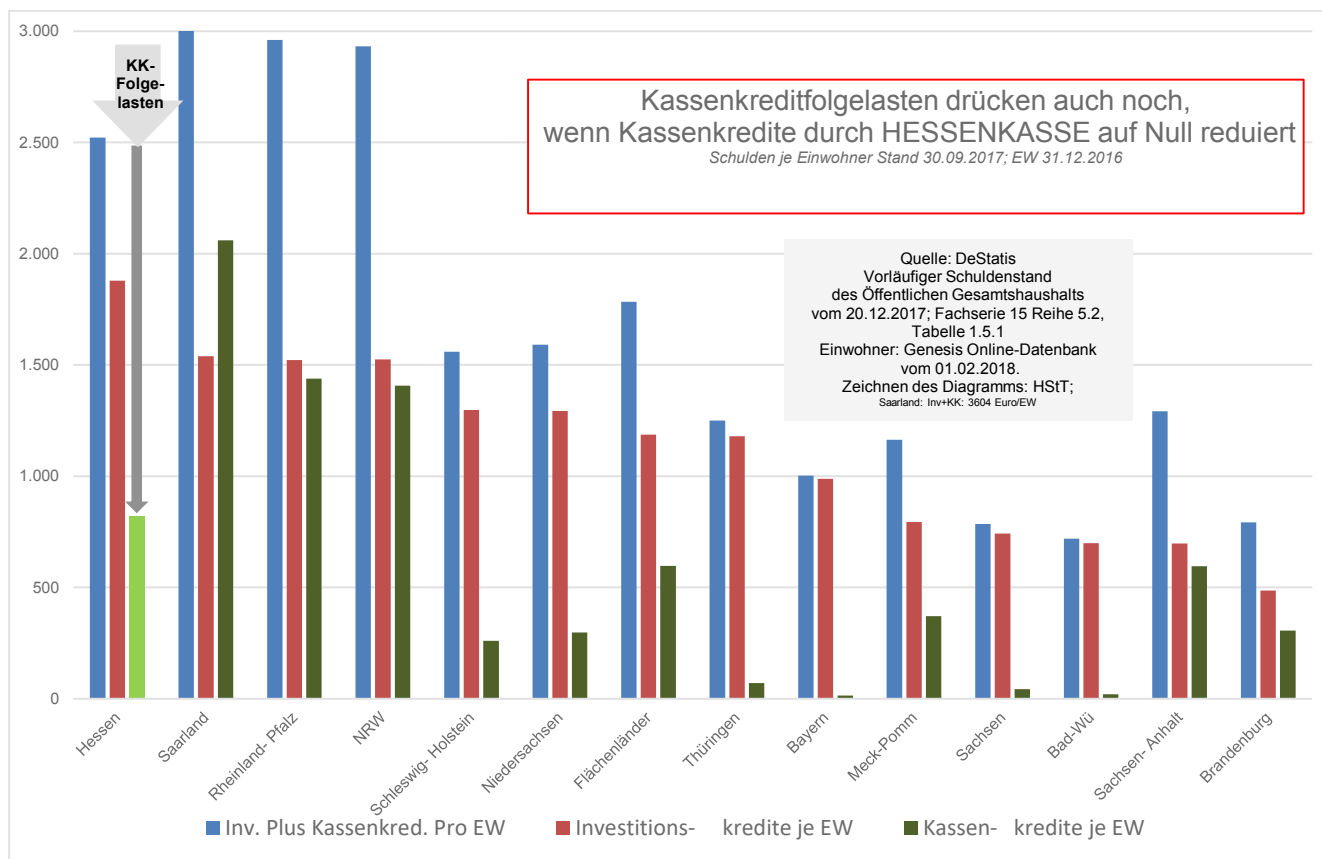
Um in die bundesweite statistische Vergleichsbetrachtung einen die Kassenkreditfolgelasten realistisch abbildenden Betrag einzurechnen, haben wir den Betrag von 5,1 Mrd. Euro als Folgelast für die Kommunen angenommen (vgl. **Grafik 2**).

Diese Vorgehensweise hat nicht nur statistische Gründe. Die hessischen Kommunen dürfen mit Blick auf die Verteilungskriterien des Bundes nicht belastungsfreier scheinen, als es der Fall ist. Schließlich hätten die hessischen Kommunen bei den Kommunalinvestitionsprogrammen des Bundes sehr schmale Zuwendungen erhalten, wenn sie nicht die hohe Belastung durch ihre Kassenkreditschulden hätten nachweisen können.

Hessen sollte flexibel sein, falls sich der 19. Bundestag entsprechend dem Vereinbarungsentwurf von CDU, CSU und SPD zu einem kommunalen Altschuldenhilfeprogramm entschließt. Die hessischen Kommunen dürfen beim Bund nicht leer ausgehen, nur weil sie demnächst ihre Kassenkredite mit Beteiligung des Landes selbst beseitigt haben werden.

Auch wenn man unterstellt, die hessischen Kommunen hätten überhaupt keine Kassenkredite mehr zu bewältigen, lägen sie alleine wegen ihrer Investitionskredite immer noch auf dem viertschlechtesten Platz der Gesamtverschuldung von Kommunen in den Flächenländern (**Grafik 2**).

Land und Kommunen werden gemeinsam darauf zu achten haben, dass die Entschuldung von Kassenkrediten nicht Nachteile bei künftigen, auf "Finanzschwäche" der Kommunen abstellenden Bundesprogrammen nach sich zieht.



Grafik 2: Die HESSENKASSE schafft erhebliche Kassenkreditfolgelasten

## 2. Lösungsansatz der Koalition: Schuldenschnitt via Hessenkasse und flankierendes Investitionsprogramm

"Die Hessenkasse umfasst ein Gesamtvolumen von bis zu 9,5 Milliarden Euro."<sup>7</sup>

Dieses Finanzvolumen teilt sich auf in das eigentliche Entschuldungsprogramm und ein flankierendes Investitionsprogramm.

### 2.1 Kassenkreditentschuldung als "9-Milliarden-Euro-Ding"

Der Gesetzentwurf der Koalition will die Kassenkredite der hessischen Kommunen ab 1.7.2018 aus den kommunalen Büchern nehmen. Mittels Finanzierung durch das speziell dafür eingerichtete Sondervermögen "Hessenkasse" soll die WIBank die Schulden ab diesem Stichtag übernehmen.

Das Sondervermögen sorgt dafür, dass sich die Schuldenlast der kassenkreditnehmenden Kommunen auf die Hälfte reduziert und keinerlei Zinslast mehr anfällt. Die verbleibende Restschuld wird bei der WIBank gelistet. Die kassenkreditnehmenden Kommunen "tilgen"

<sup>7</sup> Siehe Drucks. 19/5957, E Finanzielle Mehraufwendungen, Nr. 1 Auswirkungen auf die Liquiditäts- und Ergebnisrechnung, Seite 3.

diese öffentlich-rechtliche Zahlungsverpflichtung mit festen Raten von 25 Euro je Einwohner binnen 30 Jahren. Haben hoch verschuldete Kommunen ihre bei der WIBank gelisteten Schulden auch nach 30 Jahren noch nicht vollständig beglichen, obwohl sie ihre jährliche 25-Euro-Zahlpflicht erfüllt haben, wird ihnen die Restschuld erlassen.

Um den Finanzierungsbedarf für das Entschuldungsprogramm im Übrigen zu errechnen, setzt die Koalition an den ursprünglichen Daten des Statistischen Landesamtes zur Höhe der Kassenkredite an.

Danach hatten die Städte, Gemeinden und Landkreise Kassenkreditschulden zum 31.12.2016 in Höhe von rund 6.000 Mio. Euro. Die Zinslast bei einer über den Zeitraum von 30 Jahren anzusetzenden Tilgung wird – gerechnet mit 2 Prozent Zinsen – weitere 3.000 Mrd. Euro an Finanzbedarf auslösen. Somit muss die Hessenkasse ein Volumen von rund 9.000 Mio. Euro im Dreißigjahreszeitraum auf "Null" bringen. Start ist der 1.7.2018. Zu diesem Zeitpunkt sollen die Kassenkredite auf die WI-Bank "umgelegt" worden sein.<sup>8</sup>

Das so errechnete Gesamtvolumen von rund 9.000 Mio. Euro muss bei 30 Jahren Laufzeit jährlich mit 300 Mio. Euro bedient werden. 9.000 Mio. Euro geteilt durch 30 Jahre ergibt einen jährlichen Aufwand von 300 Mio. Euro.

Der Hessische Städtetag weiß aus den Vorgesprächen mit der Landesregierung, wie diese den Betrag von 25 Euro je Einwohner und Jahr ermittelt hat. Sie ist davon ausgegangen, dass die kassenkreditnehmenden Kommunen ein Drittel des 9.000-Mio.-Euro-Finanzbedarfs zu tragen haben, also 3.000 Mio. Euro in 30 Jahren, 100 Mio. Euro in einem Jahr. Die Zahlung von 25 Euro je Einwohner führt in der Summe im 30-Jahre-Durchschnitt zu 100 Mio. Euro im Jahr. Die gesetzeinbringenden Koalitionsfraktionen haben diese Berechnung im Gesetzentwurf nicht ausdrücklich vermerkt.

## **2.2 Kommunale Familie trägt nach Gesetzentwurf knapp 80 Prozent der Kassenkreditentschuldung – "Hilfe zur kommunalen Selbsthilfe"**

Auch wenn es in der Gesetzesbegründung nicht ausdrücklich steht: Die gesetzeinbringenden Koalitionsfraktionen legen immer noch die Ursprungsplanung zugrunde und gehen von einem Gesamtvolumen von 9.000 Mio. Euro für die Kassenkreditentschuldung aus<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Vgl. Drucks. 19/5957, E Finanzielle Mehraufwendungen, Nr. 1 Auswirkungen auf die Liquiditäts- und Ergebnisrechnung, Seite 3.

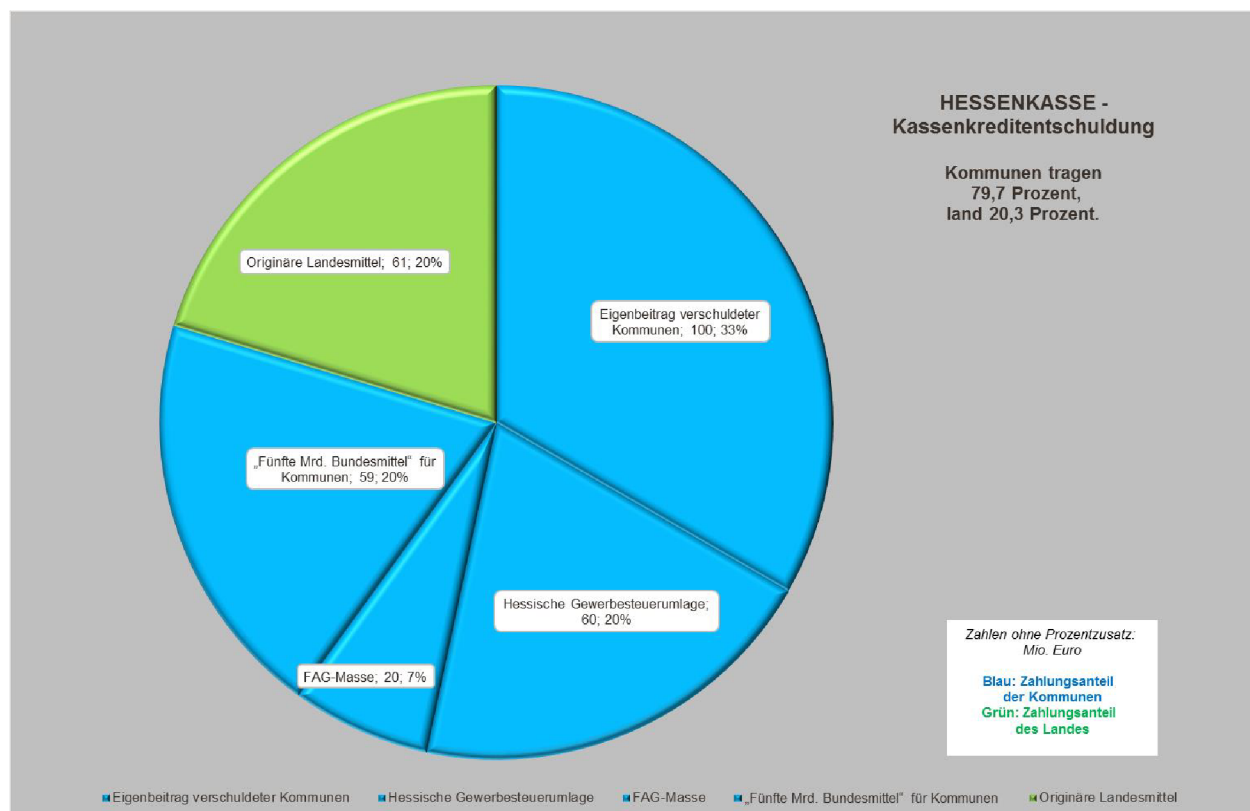
<sup>9</sup> Vgl. Drucks. 19/5957, E Finanzielle Mehraufwendungen, Nr. 1 Auswirkungen auf die Liquiditäts- und Ergebnisrechnung, Seite 3.

Dabei sehen sie den Betrag von 9.000 Mio. Euro allerdings als Obergrenze und formulieren daher für den über den Landeshaushalt anzusetzenden Anteil von 6.000 Mio. Euro: "... bis zu 6 Milliarden Euro..."<sup>10</sup>.

Um den notwendigen Betrag über den Landeshaushalt bereitstellen zu können, will die Koalition jährlich 139 Mio. Euro kommunalen Geldes einsammeln und dann an das Sondervermögen Hessenkasse weiterreichen. Das Land selbst wird aus seinen originären Mitteln 61 Mio. Euro beisteuern, das sind gut 20 Prozent.

	Finanzierung Kassenkreditentschuldung	Mio. Euro	Prozent
Finanziert von	Artikel 2, ERSTER TEIL	Anteil pro Jahr	
	Summe	300	100,0%
Kommune	Eigenbeitrag verschuldeter Kommunen	100	33,3%
Kommune	Hessische Gewerbesteuerumlage	60	20,0%
Kommune	Finanzausgleichsmasse - Landesausgleichsstock	20	6,7%
Kommune	„Fünfte Mrd. Bundesmittel“ für Kommunen	59	19,7%
Land	Originäre Landesmittel	61	20,3%

Tabelle 4 : Quelle: Entwurf Hessenkassengesetz; Zeichnung HStT



Grafik 3 : Quelle: Entwurf Hessenkassengesetz; Zeichnung HStT

Finanzminister Dr. Schäfer hat allerdings versprochen, das Land werde mit originären Landesmitteln eintreten, sollte der Bund die Hessenmittel aus der "Fünften Milliarde" eines

<sup>10</sup> So wörtlich Drucks. 19/5957, E Finanzielle Mehraufwendungen, Nr. 1 Auswirkungen auf die Liquiditäts- und Ergebnisrechnung, S. 3.

Tages nicht mehr erbringen wollen. Sollte der Bund sein Förderprogramm streichen, so würde sich folglich der Finanzierungsanteil des Landes an der Kassenkreditentschuldung kräftig auf 40 Prozent erhöhen (**Tabelle 2**).

	Finanzierung Kassenkreditentschuldung	Mio. Euro	Prozent
Finanziert von	Artikel 2, ERSTER TEIL	Anteil pro Jahr	
	Summe	300	100,0%
Kommune	Eigenbeitrag verschuldeter Kommunen	100	33,3%
Kommune	Hessische Gewerbesteuerumlage	60	20,0%
Kommune	FAG-Masse	20	6,7%
Land	Ersatz für „Fünfte Mrd. Bundesmittel“	59	19,7%
Land	Originäre Landesmittel	61	20,3%

Tabelle 5 : Quelle: Entwurf Hessenkassegesetz; Zeichnung HStT

### 2.3 Finanzbedarf der Hessenkasse vermindert sich voraussichtlich um 2.500 Mio. Euro

Die Koalition will mit ihrem Gesetzentwurf nicht alle Kassenkredite, die statistisch gemeldet sind, auch anerkennen. *"Nicht abgelöst werden Kassenkredite, die zur Vorfinanzierung von Investitionen ... dienen, die zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Kommunen nicht erforderlich sind oder die von der Kommune aufgrund ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit selbst zurückgeführt werden können."* (Art. 2, § 1 Abs. 1 Satz Hessenkassegesetz).

Die Landesregierung hat bereits im Vorfeld des Gesetzes die diesbezügliche Prüfung eingeleitet und nach einem Zwischenstand zum 30.1.2018 die Höhe der anerkannten Kassenkredite auf "gut 5.000 Mio. Euro" reduziert. Das abschließende Ergebnis, welches den genauen Stand der für die Entschuldung anerkannten Kassenkredite enthält, wird die Landesregierung erst nach Abschluss dieser Kreditprüfungen mitteilen. Zum derzeitigen Zeitpunkt ist der genaue Stand nicht bekannt. Die federführenden Ressorts besprechen nach wie vor in Einzelgesprächen mit den kassenkreditnehmenden Kommunen, in welcher Höhe sie Kassenkredite anerkennen können. Wie hoch das zur Entschuldung anerkannte Kassenkreditvolumen am Ende der Gespräche daher sein wird, lässt sich schwer prognostizieren. Die Gesamtsumme könnte sogar unter 5.000 Mio. Euro liegen. Zum Zeitpunkt 8.2.2018 rechnet die Geschäftsstelle mit einem abzulösenden Kassenkreditvolumen von 5.100 Mio. Euro ("gut 5 Mrd. Euro").

Die sog. "Günstigerprüfung" wird in einer nicht geringen Zahl von Fällen das Ergebnis haben, dass kassenkreditverschuldete Städte ihre Kassenkredite zum 30.6.2017 auf null

zurückführen, um so die Voraussetzungen für eine Zuweisung aus dem die Hessenkasse begleitenden Investitionsprogramm zu erfüllen. Die Zuweisung aus dem Investitionsprogramm fällt für eine Vielzahl von Kommunen "günstiger" aus als der Schuldenschnitt ihrer anerkannten Kassenkredite.

Da das Gesamtvolumen der anerkannten Kassenkredite deutlich niedriger liegen wird als mit 6.000 Mio. Euro ursprünglich berechnet, würde die Hessenkasse ohne Veränderung der Ursprungsrechnung einen erheblichen Überschuss erwirtschaften.

Nachstehend ist nebeneinander abgebildet, wie sich der Bedarf nach der ursprünglichen Berechnung mit einer Kassenkreditschuld von 6.000 Mio. Euro entwickelt, wenn er nunmehr nur noch 5.100 Mio. Euro beträgt. Die überproportional hohe Differenz beim Zinsbedarf rührt daher, dass der Hessische Städtetag für die Summe von 5.100 Mio. ein Zins- und Tilgungsszenario bei einem angenommenen Zinssatz von 2,0 Prozent zugrunde gelegt hat. Danach wird die Kassenkreditschuld schon zum Ende des Jahres 2043 abgetragen sein. In dieser Zeit fallen "nur" 1.334 Mio. Euro Zinsen an. Der Gesamtbedarf liegt mit 6.434 Mio. Euro bei diesem Szenario um mehr als 2.500 Mio. Euro niedriger als der ursprünglich von der Landesregierung angesetzte Bedarf von 9.000 Mio. Euro<sup>11</sup> (siehe **Tabelle 6**).

Entschuldung Kassenkredit 5.100 Mio. Euro	Bedarf aktuell	Differenz	Entschuldung Kassenkredit 6.000 Mio. Euro	Bedarf ursprünglich
Entschuldung Kassenkredit	5.100	-900	Entschuldung Kassenkredit	6.000
Entschuldung Zinsen	1.334	-1.666	Entschuldung Zinsen	3.000
"Sonstige kommunale Zwecke"	0	0	"Sonstige kommunale Zwecke"	0
Summe Bedarf	6.434	-2.566	Summe Bedarf	9.000

Tabelle 6 : Quelle: Entwurf Hessenkassengesetz; Zeichnung und eigene Berechnungen: HStT

Aufgrund dieser Berechnung kann der Landesgesetzgeber die vom Hessischen Städtetag abgelehnte hessische Gewerbesteuerumlage auf "Null" reduzieren, ohne dass er dafür auch nur einen Euro zusätzliches Landesgeld einsetzen müsste (**Tabelle 7**):

Hessenkasse Entschuldung ohne Investition	Verwendung ohne Gewerbest-Umlage	Differenz	Hessenkasse Entschuldung ohne Investition	Verwendung Gesetzentwurf
Summe Bedarf	6.434	-2.566	Summe Bedarf	9.000
Differenz Finanzierung minus Bedarf	766	766	Differenz Finanzierung minus Bedarf	0
Summe Finanzierung	7.200	-1.800	Summe Finanzierung	9.000
Entsch Land	1.830	0	Entsch Land	1.830
Entsch Eigenbeitrag	3.000	0	Entsch Eigenbeitrag	3.000
Entsch Fünfte Milliarde	1.770	0	Entsch Fünfte Milliarde	1.770
Entsch Landesausgleichsstock	600	0	Entsch Landesausgleichsstock	600
Entsch Gewerbesteuerumlage	0	-1800	Entsch Gewerbesteuerumlage	1.800

Tabelle 7 : Quelle: Entwurf Hessenkassengesetz; Zeichnung und eigene Berechnungen: HStT

<sup>11</sup> Der Hessische Städtetag titelte im Jahr 2017: "Das 9-Milliarden-Euro-Ding: Kommunaler Altdefizitabbau durch die Hessenkasse"; INFORMATIONEN Hessischer Städtetag 7-8/2017, Seite 3.



Damit muss der Landesgesetzgeber auch nicht mehr jenen Art. 3 in seinen Gesetzentwurf aufnehmen, der die Gemeinden dazu verpflichtet, ab 1.1.2019 eine hessische Gewerbesteuerumlage mit einem jährlich stabilen Gesamtaufkommen von 60 Mio. Euro, über dreißig Jahre somit 1.800 Mio. Euro, an das Land abzuführen.<sup>12</sup>

Die Forderung des Hessischen Städtetages ist folgerichtig: Der Gesetzgeber soll den Art. 3 aus seinem Gesetzentwurf herausnehmen, die folgenden Artikel verändern sich jeweils um eine Nummer.

Mit der richtigen Berechnung der auf die Hessenkasse zukommenden Zins- und Tilgungslast entsteht sogar noch weiterer Spielraum. Da selbst nach Abzug des Betrags von 1.800 Mio. Euro Gewerbesteuerumlage noch ein Betrag von 766 Mio. Euro an Überschuss entsteht (siehe oben Tabelle 7, Zeile 3), gewinnt das Land Spielraum etwa dafür, die Verwendung der Landesmittel aus der "Fünften Milliarde" um 766 Mio. Euro nach unten zu setzen und die so entstehende Differenz den Kommunen zu belassen.

Mit Blick auf die nachstehenden Ausführungen<sup>13</sup> ist allerdings sogleich klarzustellen: Es geht nicht darum, an die Hessenkasse geflossene Mittel an die Kommunen aus der Hessenkasse zurück zu überweisen. Richtig ist es vielmehr, Überschüsse bei der Hessenkasse erst gar nicht entstehen zu lassen, also zur Bedarfsbefriedigung nicht benötigte Mittel erst gar nicht an die Hessenkasse abfließen zu lassen.

In der Sitzung des Finanzausschusses am 21.2.2018 in Bensheim hat der Vertreter des HMdF darauf hingewiesen, mittels Hessenkasse müssten auch Alt-Kassenkreditverpflichtungen aus den Kommunen mit einer Zinslast teilweise von bis zu sechs Prozent übernommen werden. Aus dieser Aussage wird deutlich, dass Bedarf zeitnaher Klärung besteht. Der Hessische Städtetag muss die genauen Daten kennen, wenn seine Spitzengremien am 8.3.2018 abschließend zum Hessenkassengesetz beschließen werden.

#### **2.4 Warum will der Landesgesetzgeber einen Titel für sonstige kommunale Zwecke schaffen?**

Sorgen machen muss die plötzlich in den Gesetzentwurf aufgenommene Ermächtigung an die Landesregierung, das Sondervermögen Hessenkasse auch für "sonstige kommunale

<sup>12</sup> Drucks. 19/5957, Artikel 3, "Gesetz zur Erhebung einer Umlage zur Finanzierung des Sondervermögens 'Hessenkasse' (Hessenkassengesetz)", § 1 "Umlage nach Maßgabe des Gewerbesteueraufkommens".

<sup>13</sup> Kapitel 2.4.

Zwecke" zu verwenden<sup>14</sup> (Art. 1, § 2 Abs. 1 Satz 2). Zwar steht im Gesetzentwurf ausdrücklich, dass mit der Verwendung für "sonstige kommunale Zwecke" die "in Satz 1 genannten Zwecke", das sind Kassenkreditschuldung und Investitionsförderung, nicht beeinträchtigt werden dürfen. Die gesetzeinbringenden Koalitionsfraktionen beabsichtigen aber offensichtlich einen dritten Topf zu eröffnen, statt die finanziellen Lasten der Kommunen für die Hessenkasse zu senken.

Angeheizt wird die Sorge vor einem dritten Topf durch eine gesetzliche Vorgabe, nach welcher Kriterien für Mittel der Hessenkasse anzulegen sind<sup>15</sup>. Das Hessische Ministerium der Finanzen soll sogar – Zustimmung des Haushaltsausschusses des Landestages vorausgesetzt – eine Anlagerichtlinie erstellen<sup>16</sup>.

Die laut Entwurf beabsichtigten Regelungen über eine Anlagerichtlinie lassen Zweifel über die beabsichtigte Anlagestrategie von Landesgesetzgeber, Landesregierung und WIBank aufkommen. Warum sollen an die Hessenkasse zufließende Mittel dort verweilen? Es spricht doch alles dafür, die Finanzierungsstrategie für die gesamte Zeitdauer der Hessenkasse so auszurichten, dass jeder einkommende Euro unverzüglich in Zins und Tilgung fließt. Schließlich bestimmt die Landesregierung jeweils über den Zufluss und kann den Zufluss passgenau an den Geldabfluss angleichen. Die "Aufenthaltsdauer" der bei der Hessenkasse einkommenden Mittel kann ohne weiteres auf die für die Abwicklung unbedingt benötigte Zeit begrenzt werden. Angesichts der Liquidität der handelnden Körperschaften ist auch keine Not zu erkennen, volumengroße Liquiditätspuffer bei der Hessenkasse vorzuhalten.

Auf entsprechenden Vorhalt hat das Finanzministerium darauf hingewiesen, die Formulierung "sonstige kommunale Zwecke" solle lediglich bewirken, dass bei Auflösung der Hessenkasse, also nach Abwicklung des Investitions- und des Entschuldungsprogramms noch verbliebene Mittel nicht dem Land, sondern den Kommunen zustünden. Diesen Fall löst das Gesetz aber an anderer Stelle (Art. 1, § 7 "Auflösung").<sup>17</sup>

Die Vorschrift über die Auflösung muss selbstverständlich bestehen bleiben, die Vorgabe bezüglich "sonstiger kommunaler Zwecke" dagegen sollte gestrichen werden.

## 2.5 Flankierendes Einmal-Investitionsprogramm

<sup>14</sup> Drucks. 19/5957, Art. 1, § 2 Abs. 1 Satz 2.

<sup>15</sup> Siehe dazu Drucks. 19/5957, Art. 1, § 4 Abs. 3 Satz 1.

<sup>16</sup> Siehe dazu Drucks. 19/5957, Art. 1, § 4 Abs. 3 Sätze 2 und 3.

<sup>17</sup> Siehe dazu unten: III Zum Gesetzentwurf Artikelgesetz Hessenkassengesetz, Art. 1, zu § 7.

Die Koalition legt neben dem Entschuldungsprogramm ein flankierendes Einmal-Investitionsprogramm auf. Sie will damit Kommunen fördern, die keine Kassenkreditverschuldung benötigen, weil sie in der Vergangenheit gut gewirtschaftet haben.

Das Investitionsprogramm hat aktuell nach Mitteilung des Finanzministeriums ohne den Eigenanteil der zuwendungsbegünstigten Kommunen einen Finanzbedarf von 600 Mio. Euro. Anders als bei der Kassenkreditentschuldung trägt beim Investitionsprogramm das Land den größten Anteil der daraus resultierenden Kosten.

Die Kommunen steuern nach Vorstellung der Koalition nur einen Anteil von 56,5 Mio. Euro bei. Es handelt sich um ihnen zustehende Mittel des Bundes, die im Jahr 2018 fließen werden<sup>18</sup>. Das Land wird sich ferner eines Ausgleichsbetrags bedienen, der aus dem Sondervermögen "Hessischer Investitionsfonds" in Höhe von 116 Mio. Euro fließen wird.<sup>19</sup> Bei den Besprechungen zwischen HMdF und kommunalen Spitzenverbänden im zweiten Halbjahr 2017 waren sich die Beteiligten einig darüber, dass die Mittel weder eindeutig den Kommunen noch dem Land zuzurechnen sind. Sie werden daher neutral dargestellt. Nicht berücksichtigt ist, dass jede Kommune, die in den Genuss einer Investition kommt, einen Eigenanteil zahlen muss. Rechnerisch geht dieser Eigenanteil nicht zu Lasten des 600-Mio.-Euro-Zuweisungstopfes (vgl. **Tabelle 8**).

Entschuldung Kassenkredit 5.100 Mio. Euro	Bedarf aktuell	Differenz	Entschuldung Kassenkredit 6.000 Mio. Euro	Bedarf Gesetzentwurf
Entschuldung Kassenkredit	5.100		-900	Entschuldung Kassenkredit
Entschuldung Zinsen	1.334	-1.666	Entschuldung Zinsen	3.000
Investitionsprogramm	600	90	Investitionsprogramm	510
"Sonstige kommunale Zwecke"	0	0	"Sonstige kommunale Zwecke"	0
Summe Bedarf	7.034	-2.476	Summe Bedarf	9.510

**Tabelle 8** : Quelle: Entwurf Hessenkassengesetz; Zeichnung und eigene Berechnungen: HStT

Damit sinkt der Gesamtbedarf für die Hessenkasse von ursprünglich 9.000 Mio. Euro plus 510 Mio. Euro, also von 9.510 Mio. Euro, auf 6.434 plus 600 Mio. Euro, also auf insgesamt 7.034 Mio. Euro.

## **2.6 Hessenkasse als Hilfe zur kommunalen Selbsthilfe – Kommunale Familie trägt die überwiegende Finanzlast**

Die Kassenkreditfolgelasten sind transparent und rechnerisch leicht nachzuweisen. Nach dem Projektvorschlag der Landesregierung tragen die hessischen Kommunen über den Zeitraum von 30 Jahren mehr als drei Viertel der finanziellen Gesamtlast selbst. Das Land

<sup>18</sup> Vgl. Drucks. 19/5957, E Finanzielle Mehraufwendungen, Nr. 1 Auswirkungen auf die Liquiditäts- und Ergebnisrechnung, Seite 3.

<sup>19</sup> Ausführlich dargestellt: Drucks. 19/5957, Begründung: A. Allgemeiner Teil, Seite 19.

leistet mit einem eigenen finanziellen Beitrag also "Hilfe zur Selbsthilfe". Genauer beschrieben bewegt sich die über 30 Jahre zu erbringende Quote des Landes bei knapp 23 Prozent, die der Kommunen bei rund 76 Prozent. Bei dieser Berechnung der Quote sind die Leistungen des Landes für das begleitende 0,51-Milliarden-Investitionsprogramm bereits berücksichtigt.

Der Einsatz des Ausgleichsbetrags aus einer Vereinbarung des Landes mit der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba) zum Sondervermögen des Landes "Hessischer Investitionsfonds" (HIF) beträgt einmal 116 Mio. Euro und trägt mit gut einem Prozent zur Finanzierung bei<sup>20</sup>. Er wird weder Land noch Kommunen als Finanzierungsanteil zugeschlagen.

Die neue Berechnung auf der Basis eines Kassenkreditvolumens ist erfreulich für alle Beteiligten. Die kommunalen Mittel sind reduziert. Es besteht dennoch Spielraum, die Beteiligung weiter zurückzunehmen.

Das Land muss zwar einen höheren Anteil entrichten. Es leistet jetzt 28,9 Prozent gegenüber zuvor 22,8 Prozent. Aber es muss keinen einzigen Euro zulegen, um diese höhere Quote zu erlangen.

Selbst nach dieser Berechnung bleibt es dabei: Das Land "finanziert nicht die Hessenkasse". Es leistet mit Landesgeld Hilfe zur Selbsthilfe: Die Hauptzahllast bleibt bei den Kommunen (siehe **Tabelle 9**).

Hessenkasse Entschuldung plus Investition	Modell neu			Modell Gesetzentwurf				
	Verwendung ohne Gewerbest-Umlage	Anteil Land Prozent	Anteil Kommunen Prozent	Verwendung Gesetz-Entwurf	Anteil Land Prozent	Anteil Kommunen Prozent		
<b>Summe Finanzierung</b>	<b>7.800</b>	<b>28,9%</b>	<b>69,6%</b>	<b>9.510</b>	<b>22,8%</b>	<b>76,0%</b>		
Entsch Land	1.830	23,5%	38,5%	1.830	19,2%	31,5%		
Entsch Eigenbeitrag	3.000			22,7%			3.000	18,6%
Entsch Fünfte Milliarde	1.770			7,7%			1.770	6,3%
Entsch Landesausgleichsstock	600			0,0%			600	18,9%
Entsch Gewerbesteuerumlage	0			0,7%			1.800	0,6%
Inv Fünfte Milliarde	56,5			5,5%			56,5	3,5%
Invest Land	428	338						
Invest Fonds Helaba	116	116						

Tabelle 9: Quelle: Entwurf Hessenkassengesetz; Zeichnung HStT

## 2.7 Vor- und Nachteile der Hessenkasse

### 2.7.1 Städte und Gemeinden

<sup>20</sup> Vgl. Drucks. 19/5957, Begründung, A. Allgemeiner Teil, Seite 14.

Für die kassenkreditnehmenden Städte und Gemeinden bietet die Hessenkasse so hohe Vorteile, dass aus deren Sicht regelmäßig wohl nur eine Zustimmung zur Hessenkasse in Betracht kommt. Die höchst verschuldeten Städte hätten ohne die Hessenkasse keine Perspektive, jemals noch diese Schulden abzutragen.

Auch die Städte, die einen hohen Beitrag in die Landeskasse Hessenfonds zu zahlen haben, werden sich sinnvoller Weise am Entschuldungsprogramm beteiligen. Selbst wenn sie keine sehr hohen Kassenkredite zu verzeichnen haben und trotz des Schnitts bei den eigenen Schulden per Saldo der Solidaritätsanteil überwiegt: Ihrer Finanzierungsbeteiligung entgehen sie auch dann nicht, wenn sie vom Entschuldungsprogramm Abstand nehmen würden.

Generell herrscht die Sorge, dass kassenkreditverschuldete Städte nach der Bereinigung durch die Hessenkasse den Anteil von 25 Euro je Einwohner – und die kreisangehörigen Gemeinden den Anteil erhöhter Kreisumlage wegen der 25-Euro-Verpflichtung ihres Landkreises – schultern müssen, ohne einen Kassenkredit aufnehmen zu dürfen. Dies bedeutet bei einfacher Rechnung, dass selbst im Falle eines ausgeglichenen Ergebnishaushalts vor Start der Hessenkasse die eigenen 25 Euro je Einwohner und je nach Umlagegrundlagenquote weitere rund 25 Euro Kreisumlage zusätzlich finanziert werden müssen, um nur weiter einen ausgeglichenen Haushalt aufzuweisen. Abzuziehen von der 25-Euro-Leistung sind jeweils nur die ersparten Zinsen.

Diese Befürchtungen werden zusätzlich genährt angesichts der Erwartung, dass die derzeit günstige konjunkturelle Lage sich nach aller Erfahrung eintrüben wird. Diese Eintrübung ist nicht unwahrscheinlich spätestens mit Beginn der zwanziger Jahre.

Die Hessenkasse-Startjahre 2019 und 2020 sind zudem "wahlempfindlich". Realsteuererhöhungen und einschneidende Sparmaßnahmen werden nach aller Erfahrung in den Zeiten vor der Kommunalwahl im März 2021 in den Stadtverordnetenversammlungen kritisch betrachtet und nicht leicht durchzusetzen sein.

### **2.7.2 Landkreise profitieren in hohem Maß von der Hessenkasse**

Die Landkreise profitieren von der Hessenkasse in hohem Maß, zumal sie mit Ausnahme des Landkreises Fulda sämtlich Kassenkredite aufweisen, teilweise in eminenter Höhe.

Für nahezu alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden bedeutet dies: Sie müssen den Betrag von 25 Euro je Einwohner, den die Landkreise an die Hessenkasse überweisen müssen, über die Kreisumlage auf ihre Schultern packen. Die Sorge in den kreisangehörigen Kommunen ist daher groß, dass sie die gewaltige Schuldenlast, die sie für die Landkreise abzutragen haben, in ihren Haushalten nicht darstellen können. Dies gilt insbesondere deshalb, weil sie künftig im Falle struktureller Unterfinanzierung ein striktes Verbot haben, Kassenkredite einzusetzen zu können.

Für die Landkreise ist die Hessenkasse bequem: Aus ihren Reihen haben sie keinen Solidaritätsbeitrag zu erbringen. 15 der 21 Landkreise profitieren aus der Hessenkasse, weil sie Kassenkredite aufweisen.

Die Beratungen der vergangenen Wochen, in denen die Geschäftsstelle Kontakte mit vielen Kämmereien hatte, verdeutlicht die Sorge über die massiv aufgehäuften Landkreis-Schulden: Entscheidungsmacht für die Entstehung der Schulden und Finanzverantwortung für den Schuldenausgleich fallen auseinander. Während sich die Landkreise die Beteiligung der Städte und Gemeinden an ihren Entscheidungen verbitten oder auf kleinster Flamme halten wollen, sehen sie es als selbstverständlich an, dass die Städte und Gemeinden Schulden der Landkreise in ihren Haushalten gegenfinanzieren und abtragen.

Es gehört zu den selbstverständlichen Forderungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, dass die Landkreise

- transparent darlegen müssen, welche Ersparnisse an Zins und Tilgung ihnen die Hessenkasse mit Blick auf ihre bisherigen Kassenkredite errechnen und wie sie damit den 25-Euro-Betrag reduzieren.
- nach Schuldenbereinigung mit dafür sorgen, dass sie ihrer Pflicht, Kassenkredite unter allen Umständen zu meiden, mittels äußerster Anstrengung und Sparsamkeit, nicht durch Erhöhung der Kreisumlage Genüge tun.

Die Rechtsaufsicht hat hier eine wichtige Aufgabe: Sie muss genau überwachen, dass die Landkreise die vorstehenden Positionen einhalten. Dies gilt insbesondere für das Phänomen, dass die massive Steigerung der Kreisumlage 2018 um deutlich mehr als 25 Euro je Einwohner einen Basiseffekt erzeugt. Bei den Landkreisen ist der 25-Euro-Betrag im Jahr 2018 schon vor dem Start der Hessenkasse-Finanzierung ab 1.1.2019 "eingepreist". Eine

Steigerung des Kreisumlagebedarfs durch den 25-Euro-Brutto-Eigenbeitrag ist damit schon durch den Basiseffekt aus dem Jahr 2018 "vorfinanziert".

Ein womöglich kurioses Erscheinungsbild der ersten Jahre: Mutmaßlich wird die Belastung der Städte und Gemeinden durch die 25-Euro-Zahlpflicht an die Hessenkasse in den Landkreisen höher ausfallen, die eine verhältnismäßig niedrige Kassenkreditschuld angehäuft haben: Bei ihnen werden die auf den 25-Euro-Betrag anzurechnenden Zinslasten niedriger sein als bei den hoch verschuldeten Landkreisen.

### **3. Hessischer Städtetag gibt prinzipiell positives Votum zum Lösungsansatz der Koalition; kritisch zu Umlagefinanzierung und Finanzverteilungskriterien**

#### **3.1 Hessischer Städtetag hat Hessenkasse nicht erfunden, aber mit in Gang gebracht**

Der Hessische Städtetag hat die Hessenkasse nicht erfunden, aber maßgeblich mitverursacht. Vor dem Hintergrund der massiven Verschuldung einer großen Zahl seiner Mitgliedstädte hatte er von der Landesregierung gefordert, ein Maßnahmenpaket für die hessische Altschuldenbekämpfung aufzulegen, welches

- zugunsten aller kassenkreditnehmenden Kommunen die noch günstige Zinslandschaft in Bezug auf langfristige Lösungen nutzt,
- den Kommunen hilft, die keine Chance haben, je aus eigener Kraft ihre Schulden abzubauen,
- eine eigene Beteiligung des Landes vorsieht.

Die Antwort der Landesregierung auf diese Forderung war die Hessenkasse, ein im positiven Wortsinn "radikales" Schuldenschnittprojekt. Der Hessische Städtetag darf den beiden federführenden Ministerien bescheinigen, dass sie mit großem personellem Einsatz an der Lösung des kommunalen Schuldenproblems arbeiten.

Die Spitzengremien des Hessischen Städtetages haben sich schon im Jahr 2017 in zwei Sitzungen mit dem Entschuldungsprojekt Hessenkasse befasst. Sie haben dazu zwei Beschlüsse gefasst, die wie folgt zusammen zu fassen sind:

Der Hessische Städtetag positioniert sich zum Entschuldungsprojekt Hessenkasse wie folgt:

1. Der Finanzierung der Hessenkasse aus kommunalen Mitteln ist prinzipiell zuzustimmen (Eigenbeitrag der kassenkreditnehmenden Kommunen, Landesausgleichsstock, Hessenmittel aus der "fünften Milliarde" des Bundes, letztere unter der Voraussetzung, dass das Land mit eigenen Mitteln eintritt, sollten Bundesmittel nicht mehr fließen).
2. Die Finanzierung eines "Hessenkasse-Landesfonds" in Fortsetzung des zum 31.12.2019 auslaufenden "Fonds Deutsche Einheit" mit kommunalen Mitteln ist abzulehnen.
3. Er bittet die Landesregierung, den Überschuss auszuweisen, der nach der Überprüfung der Kassenkredite gegenüber dem ursprünglichen Volumen der Hessenkasse von 9.000 Mio. Euro verbleibt und einen Vorschlag zu unterbreiten, wie dieser Überschuss zugunsten der Kommunen zu verwerten ist und diesen Vorschlag den kommunalen Spitzenverbänden zur Abstimmung zu unterbreiten.
4. Die Verteilkriterien für das die Hessenkasse begleitende Investitionsprogramm sind angesichts zahlreicher nicht begünstigter Mitglieder nur mit Einschränkungen zu akzeptieren.
5. Er fordert von der Rechtsaufsicht, dass die Landkreise ihre durch die Hessenkasse ersparten Aufwendungen auch ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden transparent belegen müssen.

### **3.2 Zu den kommunalen Finanzierungslasten der Hessenkasse jenseits des Eigenbeitrags**

#### **3.2.1 Schmälerung der Finanzausgleichsmasse**

Zu 20 Mio. Euro jährlich oder 0,6 Mrd. Euro in 30 Jahren (jeweils 7 Prozent der Gesamtfinanzierung) will die Koalition die kommunale Finanzausgleichsmasse zur Finanzierung der Hessenkasse heranziehen. Genau gesagt soll der sog. "Landesausgleichsstock" in genannter Höhe zur Finanzierung der Hessenkasse dienen.

Die Landesregierung hat dies im Vorfeld des Gesetzentwurfs damit begründet, dass die Empfänger von Mitteln aus dem Landesausgleichsstock vielfach kongruent mit den Begünstigten aus der Hessenkasse seien und nun wegen der Entlastung durch die Hessenkasse künftig seltener Ansprüche anmelden müssten.

Auch wenn der "Landes"ausgleichsstock so genannt wird, ist er richtig eingeordnet ein kommunal finanzierter Finanzausgleichsstock. Seine Mittel entstammen ausschließlich der



Finanzausgleichsmasse. Die Landesregierung hat das Privileg, diese Mittel nach eigenem Ermessen verteilen zu dürfen.

Ob der Bedarf der aus der Hessenkasse begünstigten Kommunen auf Förderung aus dem Landesausgleichsstock wirklich rapide abnimmt, steht dahin. Denn die Hessenkasse beseitigt zwar den langfristigen Strukturangel städtischer Kassenkredite. Damit sind die Jetztzeit-Probleme aber nicht behoben, sondern durch die Tilgungspflicht von 25 Euro für die städtische und weitere Tilgungsverpflichtung auf die Landkreisschuld womöglich eher noch erhöht.

Dennoch erscheint es sachgerecht, den Landesausgleichsstock zu einem gewissen Anteil zur Finanzierung der Hessenkasse heranzuziehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Landesregierung damit offenbar die Absicht verknüpft, den Topf künftig trotz seiner Inanspruchnahme für die Hessenkasse nicht zu Lasten der Finanzausgleichsmasse aufzustocken.

### **3.2.2 Anteil an der "fünften Milliarde" der Bundesmittel zur Kommunalentlastung**

Die Einbeziehung der hessischen Mittel aus der "Fünften Milliarde" zur Entlastung der Kommunen durch den Bund ist ein geschickter Schachzug der Koalition im Kontext der Hessenkasse-Finanzierung.

Die Mittel aus der "Fünften Milliarde" stehen dem Land ohnehin ausschließlich dazu zur Verfügung, diese an die Kommunen weiterzuleiten. Wie das Land die Mittel verteilen will, hatte es bis dato noch nicht entschieden. Da keine Kommune weiß, ob sie Mittel aus der "Fünften Milliarde" bekommen hätte, gibt es bei der nun vorgesehenen Verteilung auch keine präzisen Berechnungen für potentielle Verlierer!

Positiv zu bewerten ist zudem die Zusage von Finanzminister Dr. Schäfer: Sollte der Bund eines Tages sein Milliardenentlastungsprogramm nicht fortführen und entfielen deshalb die hessischen Mittel aus der "Fünften Milliarde", wird das Land nach Aussage des Ministers den bisherigen hessischen Landesanteil an der "Fünften Milliarde" zur kommunalen Entlastung mit originärem Landesgeld bereitstellen. Diesen Betrag – für Hessen knapp 60 Mio. Euro/Jahr, also 1,8 Mrd. Euro in 30 Jahren – würde das Land dann übernehmen und damit sogleich als Landesbeitrag zur Hessenkasse garantieren. Der Landesanteil, den das

Land zur Hessenkasse als solcher gibt, würde sich in diesem Fall folglich von 20 Prozent auf 40 Prozent erhöhen.

Die Zusage des Finanzministers lässt sich auch der Begründung des Gesetzentwurfs entnehmen, der davon ausgeht, die Mittel der "Fünften Milliarde" entstammten "aus dem Landeshaushalt". Angesichts der hohen Bedeutung dieser Zusicherung sollte der Gesetzgeber sie aber im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens noch deutlicher formulieren. Die Landesregierung ist aufgefordert, auf Bundesebene für einen höheren hessischen Anteil als die jetzt vorgesehenen 59 Mio. Euro zu kämpfen. Denn nach dem bei Verteilung kommunaler Mittel üblichen Königsteiner Schlüssel hätte Hessen Anspruch auf rund 75 Mio. Euro. Die deutlich geringere Summe kommt dadurch zustande, dass die Landesmittel an der Umsatzsteuer nach dem neuen Schema des Länderfinanzausgleichs an die finanzertagsschwächeren Länder abfließen. Angesichts der eindeutigen kommunalen Zweckbestimmung der "Fünften Milliarde" ist es aber sichtbar sachwidrig und bundesrechtlich änderungsbedürftig, dass diese Umsatzsteueranteile in den neuen Länderfinanzausgleich einbezogen werden.

### **3.2.3 Gewerbesteuerumlage für die Hessenkasse in Fortführung des Fonds Deutsche Einheit ab 1.1.2020**

Ab 1.1.2019 läuft bundesweit der "Fonds Deutsche Einheit" – abgekürzt FDE – aus. Die hessischen Kommunen haben dorthin zuletzt rund 60 Mio. Euro pro Jahr abführen müssen.

Das Bundesrecht stellt die Gewerbesteuerumlage als Finanzgrundlage für den Fonds Deutsche Einheit ab 1.1.2019 auf "Null". Die hessischen Kommunen müssten nichts mehr zahlen.

Absicht der Koalition ist es, die Mittel ab 1.1.2019 als "Gewerbesteuerumlage Hessenkasse" fortzuführen<sup>21</sup>. Im Ergebnis will das Land auf diese Weise die Solidarität mit dem Osten ersetzen durch eine innerhessische "Hessensolidarität". Damit würde der Landesgesetzgeber den hessischen Kommunen einen jährlichen Beitrag von 60 Mio. Euro aufbürden (siehe **Tabelle 10**, Jahre 2019 bis 2021, im bundesweiten Maßstab Spalte 4 im Vergleich zur Hessenbelastung Spalte 8).

Die hessische Gewerbesteuerumlage hätte den Charakter einer "Solidaritätsumlage II", die allerdings gestaffelt nur nach Finanzertragskraft sämtliche Städte und Gemeinden erfasst. Städte, die überhaupt keinen Anspruch oder einen minimalen Anspruch auf den Schuldenschnitt der Hessenkasse haben, müssten erhebliche Mittel an

<sup>21</sup> Drucks. 19/5957, Art. 3.

Gewerbsteuerumlage aufbringen. Die Stadt Frankfurt am Main z.B. hätte etwa 18 Mio. Euro im Jahr aufzubringen, weit über eine halbe Milliarde im Zeitraum der 30 Jahre. Andere Städte müssten mehrfache Millionenbeträge in die Hessenkasse einzahlen, ohne einen Eurocent aus der Hessenkasse zu beziehen. Zwar legt das Land noch ein Investitionsprogramm als Belohnung für solche Gemeinden auf, die keine Kassenkredite aufweisen. Dieses Programm wirkt aber nicht zu Gunsten sog. "finanzstarker" Kommunen, wie immer man dabei Finanzstärke definieren mag.<sup>22</sup>.

Angemerkt werden muss: Das Problem verschärft die Landesregierung jenseits der Hessenkasse noch sehr viel drastischer. Bekanntlich haben die Kommunen einen Anteil an Gewerbesteuerumlage an ihr jeweiliges Bundesland abzuführen. Dieser Anteil wird bis Ende 2019 mit einem Vervielfältiger von 49,5 Punkten gerechnet, ab 2010 mit einem Vervielfältiger von 20,5 Punkten.

Die Landesregierung tritt nun dafür ein, die Gewerbesteuerumlage auf ihrem alten Niveau mit einem 49,5 Punkte-Vervielfältiger fortzuführen (**Tabelle 10**, Spalte 7, 2019 bis 2021). Die Differenz von 49,5 Punkten zu 20,5 Punkten errechnet sich mit rund 400 Mio. Euro pro Jahr, welche die hessischen Kommunen als Mehrbetrag pro Jahr gegenüber dem jetzt geltenden Bundesrecht abführen müssten.

Insgesamt will die Landesregierung ab dem Jahr 2020 ihren Kommunen in Hessen gegenüber der aktuellen Rechtslage Gewerbesteuer-Mehrbelastungen in Höhe von 460 Mio. Euro zumuten! Dies können die Kommunen nicht hinnehmen.

Die Entwicklung auf der Zeitachse ist wie folgt darzustellen:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Vervielfältiger Gewerbesteuerumlage Vergleich Bundesrecht und Wunsch der Hessischen Landesregierung									
	Bundesgesetz	Bundesgesetz	Bundesgesetz	Bundesgesetz	Ziel Land Hessen	Ziel Land Hessen	Ziel Land Hessen	Ziel Land Hessen	
	an Bund	an Land	an FDE	Summe	an Bund	an Land	FDE, ab 2019 Hessenkasse	Summe	
2017	14,5	49,5	4,5	68,5	14,5	49,5	4,5	68,5	
2018	14,5	49,5	4,5	68,5	14,5	49,5	4,5	68,5	
2019	14,5	49,5	0	64	14,5	49,5	4,3	68,3	
2020	14,5	20,5	0	35	14,5	49,5	4,3	68,3	
2021	14,5	20,5	0	35	14,5	49,5	4,3	68,3	

Tabelle 10: Abbild von § 6 Gemeindefinanzreformgesetz, drittletzte und letzte Zeile Absicht der Landesregierung – offen.

Nachstehend (**Tabelle 11**) ist die Entwicklung für Hessen in der aus dem Vervielfältiger zu errechnenden Mehrbelastung dargestellt. Die Zahlen beruhen auf der Statistik 2016 und

<sup>22</sup> Vgl. zur Ablehnung der hessischen Gewerbesteuerumlage ausführlich oben Kap. 2.3.

sind oben auf 2020 hochgerechnet. Die mittlerweile vorliegenden Daten für das Jahr 2017 würden das Bild unwesentlich verändern. Es ist davon auszugehen, dass 29,5 Punkte Gewerbesteuerumlage im Jahr 2020 die Summe von 400 Mio. Euro ausmachen. 2016 und 2017 waren es noch rund 357 Mio. Euro.

Gewerbesteuerumlage 2016 Hessische Städte und Gemeinden					
	Gewerbesteuerumlage 2016	4,5 Punkte Gewerbest.	HESSENKASSE	29 Punkte Gewerbest.	68,5 Punkte Gewerbest.
<b>Kommunen</b>	Jahressumme	4,5		29	68,5
<b>Alle</b>	5.071.444.917	55.535.286	60.000.000	357.894.068	845.370.470
<b>Kreisfreie</b>	2.588.499.651	25.629.426	27.689.883	165.167.414	390.136.822
<b>Kreisang.</b>	2.482.945.266	29.905.860	32.310.117	192.726.654	455.233.648
<b>Kreisang. HStT</b>	1.419.002.589	17.127.856	18.504.836	110.379.518	260.724.035
<b>HStT</b>	4.007.502.240	42.757.283	46.194.719	275.546.932	650.860.857
<b>Prozent</b>	79,02%	76,99%	76,99%	76,99%	76,99%

Tabelle 11: Quelle der Daten: Hessisches Statistisches Landesamt, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport; Zeichnen der Tabelle: Hessischer Städtetag

Diese massive Umlagebelastung können die hessischen Städte nicht akzeptieren!

### 3.3 Eingeschränkte Zustimmung zu dem Investitionsprogramm Hessenkasse<sup>23</sup>

Positiv an den Verteilkriterien des Investitionsprogramms Hessenkasse ist zu vermerken, dass zahlreiche Mitglieder des Hessischen Städtetages in den Genuss der Fördermittel kommen, teilweise mit namhaften Summen. In zahlreichen Fällen übersteigt die Investitionszuweisung sogar den Betrag, den die Stadt in Fortsetzung des Fonds Deutsche Einheit an die Hessenkasse entrichten muss.

Negativ an den Verteilkriterien ist, dass ausgerechnet die Kommunen, welche die höchsten Umlagen für die Hessenkasse entrichten müssen, zum größten Teil von dem Investitionsprogramm ausgeschlossen sind.

In der Haushaltsanhörung beim Hessischen Landtag hat der Hessische Städtetag folglich sein schwieriges Spannungsfeld aufgelistet.

Er hat Mitglieder, die

- vom Schuldenschnitt der Hessenkasse unmittelbar profitieren,

<sup>23</sup> Oben Kap. 2.5, Seite 20 und unten ZWEITER TEIL Investitionsförderung; Allgemein zum ZWEITEN TEIL; zugleich Besprechung der einzelnen Bestimmungen, Seite 38.

- zwar nichts vom Schuldenschnitt haben, aber immerhin eine nennenswerte Zuweisung aus dem Investitionsprogramm erfahren,
- von der Hessenkasse keinen Vorteil haben, aber massiven finanziellen Nachteil erleiden.

Es ist im Interesse der Sache nicht angezeigt, dass die Landesregierung die Kommunen und damit eine beträchtliche Zahl von Städtetags-Mitgliedern in dieser Weise unterschiedlich behandelt.

### **III Zum Gesetzentwurf Artikelgesetz Hessenkassegesetz**

Die folgende Stellungnahme setzt sich mit dem Gesetzentwurf und seiner in der Drucksache geführten Gesetzesbegründung auseinander. Die Stellungnahme spricht den Inhalt der Drucksache nur soweit an, wie Anmerkungen geboten sind.

#### ***Zur Begründung:***

##### **A. Allgemeiner Teil**

Zu Recht sieht der Gesetzgeber Handlungsbedarf, weil die hessischen Kommunen in hohem Maß Kassenkredite angehäuft haben. Der vom Statistischen Landesamt erfasste Kassenkreditbestand lag im Juni 2017 laut statistischem Landesamt bei 6,25 Mrd. Euro. Ein ungeheures Volumen, das sich im Jahr 2008 noch bei 3,2 Mrd. Euro bewegte und zwischenzeitlich im Jahr 2012 sogar 7,5 Mrd. Euro erreicht hatte.<sup>24</sup>

#### ***Zu Artikel 1:***

##### **Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens "Hessenkasse"**

##### **Allgemein zu Artikel 1**

Das Hessische Ministerium der Finanzen<sup>25</sup> hat frühzeitig darüber informiert, dass es die Finanzierung des Entschuldungsprogramms mittels der "Hessenkasse"<sup>26</sup> als eines Sondervermögens (siehe dazu § 1<sup>27</sup>) gestalten und abwickeln will. Im Hessischen Städtetag gab es gegen diese Absicht keine prinzipiellen Einwendungen.

<sup>24</sup> Diese Daten finden sich: Drucks. 19/5957, Begründung: A. Allgemeiner Teil, Seite 18.

E Finanzielle Mehraufwendungen, Nr. 1 Auswirkungen auf die Liquiditäts- und Ergebnisrechnung, Seite 3.

<sup>25</sup> Hessisches Ministerium der Finanzen, künftig bezeichnet: HMdF.

<sup>26</sup> Die Stellungnahme verwendet im Fließtext den Begriff "Hessenkasse" künftig in Normalschrift und ohne Anführungszeichen.

<sup>27</sup> Paragraphen ohne nähere Gesetzesangaben beziehen sich immer auf den im jeweiligen Art. zugeordneten Gesetz(Entwurf).

## **§ 2 Zweck und Finanzierung des Sondervermögens Hessenkasse**

Die Vorschrift beinhaltet die Schlüsselstelle dieses Artikels: Seit Sommer 2017 hat das HMdF als Zwecksetzung der Hessenkasse formuliert, dass sie zur Finanzierung der Kassenkreditschuldung und zur Förderung kommunaler Investitionen dienen soll (Abs. 1 Satz 1).

Beide Zwecksetzungen hat der Hessische Städtetag dem Grunde nach stets unterstützt. Zur aktuell veränderten Bedarfsberechnung ist oben ausführlich vorgetragen.<sup>28</sup>

Größten Widerstand ruft die jetzt im Gesetzentwurf vorgesehene Verwendung der in der Hessenkasse gesammelten Finanzmittel für "sonstige kommunale Zwecke" hervor (Abs. 1 Satz 2). Diese Absicht hatte das HMdF zu keiner Zeit deutlich kommuniziert und selbst in der letzten Sitzung vor Bekanntgabe des Gesetzentwurfs<sup>29</sup> allenfalls angedeutet.

Wird diese Vorschrift zum Gesetz erhoben, wäre der Landesregierung erlaubt, im Sondervermögen Hessenkasse bereitgestellte Mittel für Zwecke zu verwenden, die definitiv mit Ziel und Zweck der Hessenkasse nichts zu tun haben. Dazu ist ausführlich dargelegt.<sup>30</sup>

Sofern es nur darum geht, ein ggfs. bestehendes Restvermögen für kommunale Zwecke zu widmen, ist auf die Bestimmung zur Auflösung (§ 7) hinzuweisen.

Daher ist die Bestimmung (Abs. 1 Satz 2) aus dem Gesetzentwurf zu streichen.

## **§ 4 Verwaltung und Anlage der Mittel**

Es ist nichts dagegen einzuwenden, dass das HMdF sich in durchaus bewährter Weise der WIBANK zur Verwaltung der Hessenkasse bedient (Abs. 1).

Da die Kommunen das Sondervermögen überwiegend finanzieren, müssten sie die Kosten kennen, die das Sondervermögen Hessenkasse für seine Verwaltung aufzubringen hat (Abs. 2).

Das HMdF und die WIBANK sollten sich zu der in der Hessenkasse von ihnen beabsichtigten Liquiditätspolitik erklären. Gegen die Anlage von Mitteln, die nicht zur Auszahlung benötigt werden (Abs. 3 Satz 1) und gegen eine Anlagerichtlinie für das Sondervermögen (Abs. 3 Satz 2) bestehen grundsätzlichen Bedenken.<sup>31</sup> Nicht sinnvoll wäre es aber, wenn die Hessenkasse angesichts ihrer sehr eindeutig rhythmisch benötigten Finanzierungsmittel einen größeren Liquiditätspuffer vorhielte. Vor allem dann, wenn die Zinsen im Verlauf der 30 Jahre wieder auf einen Normalstand zurückkehren, ist es nicht akzeptabel, dass kommunale Mittel als nicht benötigte Überschüsse bei der Hessenkasse angehäuft werden.

<sup>28</sup> Vgl. vor allem oben Kap. 2.3 und Kap. 2.6.

<sup>29</sup> Sitzung auf Fachebene – AG Hessenkasse am 19.1.2018

<sup>30</sup> Vgl. oben Kap. 2.4.

<sup>31</sup> Siehe eingehend oben Kap.2.4.

## **§ 5 Wirtschaftsplan**

Gegen diese Bestimmung einschließlich der dazu ergangenen Begründung<sup>32</sup> gibt es nichts zu erinnern. Teilweise entsprechen sie der schon vor Einbringung des Gesetzentwurfs geübten Praxis.

## **§ 7 Auflösung**

Es ist lobend hervorzuheben, wenn der Gesetzgeber Im Jahr 2018 weit vorausdenkt und die plangemäß für die Ende der 40er Jahre nach Zweckerreichung der Hessenkasse anstehende Auflösung schon jetzt interessengerecht regelt: Das verbleibende Vermögen hat kommunalen Zwecken zu dienen, die kommunalen Spitzenverbände sind anzuhören!

### ***Zu Artikel 2:***

**Gesetz zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunalersetzer Investitionen mittels des Sondervermögens Hessenkasse Errichtung des Sondervermögens "Hessenkasse" (Hessenkassengesetz)**

### **Allgemein zu Artikel 2**

Der Artikel 2 regelt das Herzstück des Projektes Hessenkasse.

Der Kassenkredit, künftig Liquiditätskredit genannt, soll wieder auf seinen eigentlichen Zweck zurückgeführt werden, kurzfristige Liquiditätsschwankungen auszugleichen.<sup>33</sup> Der Kassenkredit soll nicht mehr dauerhaftes Finanzierungselement für laufende Ausgaben sein.<sup>34</sup>

Dieses Ziel und damit einhergehend die geordnete Rückführung der Kassenkredite innerhalb eines Zeitraums von längstens 30 Jahren entspricht der Anregung des Hessischen Städtetages. Es besteht Übereinstimmung mit der in der Gesetzesbegründung formulierten Einschätzung, dass das derzeitig günstige Zinsniveau und die gute konjunkturelle Lage diese Zinsrückführung sehr begünstigen.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Drucks. 19/5957, B. Zu den einzelnen Vorschriften, zu § 5, Seite 19 bis 20.

<sup>33</sup> Vgl. Drucks. 19/5957, Begründung zu Artikel 2, A. Allgemeines, Seite 20.

<sup>34</sup> Wie vorherige Fußnote.

<sup>35</sup> Wie vorherige Fußnote.

## ERSTER TEIL Kassenkreditentschuldung

### § 1 Umfang und Finanzierung der Kassenkreditentschuldung

Die Bestimmung über die Kassenkreditentschuldung entspricht nach Gesetzestext und dazu zugeordneter Begründung im Wesentlichen dem, was das HMdF den kommunalen Spitzenverbänden seit Sommer 2017 nahe gebracht hat.

Auffällig ist, dass die Begründung zur Vorschrift<sup>36</sup> zahlreiche nicht begründende, sondern regelnde Textstellen enthält. Man könnte erwarten, die eine oder andere Textstelle im Gesetzestext, nicht in seiner Begründung zu finden.

Die Begrenzung der Kassenkreditentschuldung auf den Kernhaushalt unter der Voraussetzung, dass andere Mittel nicht zur Verfügung stehen (Abs. 1 Satz 1) ist mit den kommunalen Spitzenverbänden früh abgestimmt worden. Dasselbe gilt für die Regelung, dass das Land Kassenkredite nicht ablöst, wenn diese der Vorfinanzierung von Investitionen dienen (Abs. 1 Satz 2).

Einen zu weiten Beurteilungsspielraum zur Bemessung der finanziellen Kraft einer Kommune belässt der Gesetzgeber der Landesregierung, wenn diese die Ablösung eines Kassenkredits mit der Begründung verweigern darf, die Kommune könne ihn "aufgrund ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit selbst" zurückführen (Abs. 1 Satz 2). In einem bekannten Fall will das HMdF damit einer Mitgliedstadt einen Betrag von 200 Euro von dem eigentlich anzuerkennenden Kreditbetrag abziehen. Dies ist nicht akzeptabel.

Ein gewisser Widerspruch entsteht zwischen Gesetzestext und Begründung, wenn es im Gesetzestext heißt: *"Das Land organisiert für Gemeinden und Landkreise ...auf Antrag eine Ablösung der Kassenkredite des Kernhaushalts beider Gläubigerbanken."* (Abs. 1 Satz 1). Mit dem Wort "organisiert" erweckt der Gesetzgeber die Erwartung eines Sorglospaketes für die Gemeinden bei der Ablösung ihrer Kassenkredite. Dem widerspricht die Begründung, die dann die Verantwortung bei der Gemeinde zuordnet: *"Die Kommune hat die Ablösefähigkeit zu den von der WIBank in Abstimmung mit dem Finanzministerium noch festzulegenden Ablöseterminen sicherzustellen."*<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Vgl. Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 2, B. Zu den einzelnen Vorschriften, Zu § 1, S. 21.

<sup>37</sup> Vgl. Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 2, B. Zu den einzelnen Vorschriften, Zu § 1, S. 22.



## § 2 Antrags- und Entscheidungsverfahren

### Abs. 1:

Bei der Regelung zum Antrags- und Entscheidungsverfahren verhält es sich teilweise wie bei Bestimmung des § 1: Noch bevor das Gesetz überhaupt eingebracht ist, verläuft die Praxis schon entlang dieser gesetzlichen Vorschriften. Praktisch stellt das Gesetz damit klar, wonach HMdF und Kommunen längst handeln.

Der Gesetzgeber wird den zeitlichen Spielraum für die Antragstellung – Frist: 30.4.2018 (Abs. 1 Satz 1) und die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung – Vorlage der Abschrift des Beschlusses bis 31.5.2018 (Abs. 4 Satz 2) gegenüber der ursprünglichen Zeitplanung des HMdF etwas entzerren. Das ist gut für die Praxis in den städtischen Verwaltungen, weil es einen zu hohen Zeitdruck meidet.

Der Kanon enger Fristen setzt sich nach dem 31.5.2018 fort, weil auch für eine ordnungsgemäße Ablösung der Kassenkredite wenig Zeit verbleibt (siehe Art. 2, § 3).

Auch die neuen Fristen verlangen aber emsige zeitliche Umsetzung in den Verwaltungen.

Die Frist zum 30.4.2018 ist nach ausdrücklichem Wortlaut Ausschlussfrist. Zur Frist vom 31.5.2018 sagt die Gesetzesbegründung, der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung sei bis "spätestens" 31.5.2018 vorzulegen<sup>38</sup>.

Angesichts der außergewöhnlich hohen Millionenbeträge an zu leistender Entschuldung werden unsere Mitgliedstädte regelmäßig die ihnen gebotenen Fristen nicht ausschöpfen wollen.

Die in der Begründung zu findende Erinnerung an die Landkreise, eine Erhöhung der Kreisumlage wegen der Verpflichtung des Eigenbeitrags zur Hessenkasse nur als "Ultima Ratio" zu begreifen, klingt auf das erste Hören positiv. Indessen sollte ohnehin kein Landkreis eine Kreisumlagerhöhung wegen seiner Zahlpflicht in Erwägung ziehen. Schon vor der Zahlpflicht haben die Landkreise im Jahr 2018 durch die massive Steigerung der Kreisumlage einen so günstigen Basiswert erzielt, dass sie den Betrag von 25 Euro je Einwohner bereits eingepreist haben. Spätestens mit der für 2019 zu erwartenden nächsten großen Umlagengrundlagenerhöhung wird sich dies fortsetzen.<sup>39</sup> Dagegen sollte der Gesetzgeber die Landkreise verpflichten, bei der Umlagebedarfsberechnung die wegen des Wegfalls der Kreisumlage ersparten Zinsen darzulegen und abzuziehen.

<sup>38</sup> Vgl. Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 2, B. Zu den einzelnen Vorschriften, Zu § 2, S. 23.

<sup>39</sup> Vgl. ausführlich oben, Kap. 2.7.2, S. 26.

**Abs. 2**

Die Pflicht zur Beachtung der Bestimmungen der HGO (§§ 92 Abs. 4 bis 6, 105) wird nicht leicht zu erfüllen sein. Dies gilt insbesondere wegen der damit verbundenen Strafbewehrung (§ 5).<sup>40</sup>

**Abs. 3**

Der gesetzlich vorgesehene Ablösebetrag von 25 Euro je Einwohner ist seit langem kommuniziert und von den Spitzenverbänden dem Grunde nach gebilligt (Satz 1). Angenehm und positiv zu werten ist die Nachgabe des Gesetzes, das im Falle schwieriger Finanzverhältnisse eine "Ratenpause" und im Falle günstiger Finanzverhältnisse eine "Sondertilgung" erlaubt (Satz 3)<sup>41</sup>. Die Nachgabe kommt allerdings überraschend, weil bisher HMdF und WIBank immer darauf hingewiesen haben, dass sich der Aufwand für das Gesamtprojekt durch solche Nachgaben verteuere. HMdF und WIBank sollten daher erklären, dass durch solche Zugeständnisse das Portfolio der Hessenkasse nicht zu Lasten der Gemeinschaft der entschuldeten Kommunen belastet wird.

**§ 3 Ablösung der Kassenkredite**

Die Vorschrift ist nicht zu unterschätzen: Sie gibt der städtischen Verwaltung eine große Zahl von Verpflichtungen für den Zeitraum nach Antragstellung und Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung auf.

Unklar bleibt, wie die Kommune erreichen kann, dass ihre sämtlichen Kassenkredite im Rahmen der ersten Tranche am 16.7.2018 abgelöst werden (Abs. 2 Nr. 3). Wie reagieren HMdF und WIBank, falls alle Kommunen sich mit dieser ersten Tranche zum 16.7.2018 entschulden wollen?

**§ 5 Pflichtverletzung**

Die Strafandrohung, wegen einer Pflichtverletzung der Gemeinde den Betrag auf bis zu 50 Euro/EW zu erhöhen, ist zu hart. Der Hessische Städtetag akzeptiert die Vorschrift nicht. Das HMdF hatte auf diese Sanktionsmöglichkeit auch im Vorfeld nicht in der Facharbeitsgruppe Hessenkasse hingewiesen.

<sup>40</sup> Dazu unten Art. 4, Änderung der HGO, S. 42.

<sup>41</sup> Siehe auch. Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 2, B. Zu den einzelnen Vorschriften, Zu § 2, S. 23 oben.

## ZWEITER TEIL Investitionsförderung

### Allgemein zum ZWEITEN TEIL; zugleich Besprechung der einzelnen Bestimmungen

Der Gesetzgeber überrascht mit seinem Hinweis, das Investitionsprogramm "wurde im Wesentlichen für den kreisangehörigen Raum entwickelt"<sup>42</sup>. Genauere Förderkriterien darf der Hessische Städtetag noch von der bisher nicht bekannten Förderrichtlinie erwarten, welche das zuständige Ressort nach Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände erlassen wird (§ 12).

- **Positiv: Unbürokratisch gestaltete Investitionszuweisung**

Es ist richtig, dass der Gesetzgeber für die Gemeinden, die keine Kassenkredite verbucht haben, mit einem Investitionsprogramm unter die Arme greift. Damit schafft der Gesetzgeber in gewissem Maß eine "ausgleichende Gerechtigkeit", weil Gemeinden ohne Kassenkredite nicht leer ausgehen. Eine große Zahl von Städtetags-Mitgliedern profitiert von diesem Programm, was der Verband positiv registrieren kann.

Für die Praxis ist es günstig, dass die Antragstellung Zeit bis zum Ende des Jahres hat. Allerdings ist das Schlussdatum 31.12.2018 eine Ausschlussfrist (!), die es intensiv zu überwachen gilt und die eine Antragstellung deutlich vor Fristablauf nahe legt.

- **Negativ: Fachlich nicht tragfähige, bedarfsferne Verteilkriterien**

Kein Verständnis kann der Hessische Städtetag dafür entwickeln, dass eine bedeutende Minderheit seiner Mitgliedstädte weder in den Genuss eines Schuldenschnitts noch einer Investitionsförderung kommt, gleichzeitig aber mit der Gewerbesteuerumlage Hessenkasse seinen finanziellen Beitrag zu leisten hat. Diese Umlage ist ausgerechnet bei diesen betroffenen Mitgliedern regelmäßig überdurchschnittlich hoch.

Die Fehlallokation der Finanzverteilung beruht darauf, dass der Gesetzgeber mit nicht akzeptablen Verteilkriterien arbeitet. Obwohl der Gesetzgeber mit dem FAG 2016 einen bedarfsorientierten KFA geschaffen hat, bedient er sich bei der Hessenkasse einseitig ertragsorientierter Kriterien.

Finanzschwach ist danach (Definition § 6 Abs. 2), wer finanzerttragsschwach ist. Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber orientiert sich an überkommenen, bedarfsfernen

<sup>42</sup> Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 2, B. Zu den einzelnen Vorschriften, Zu § 6, S. 24.

Verteilkriterien. Der Gesetzgeber, eben noch stolz auf sein neues, am Bedarf orientiertes Finanzverteilungssystem, ignoriert bei der Hessenkasse seine eigene Methode der Bedarfsermittlung und kommt damit zu ungerechten Ergebnissen. Wer ertragsstark ist, gleichzeitig aber auch aufwandsintensiv, wird alleine an der Elle seiner Ertragsstärke gemessen und fällt bei der Verteilung unter den Tisch.

Die einseitige Orientierung am Finanzertrag drückt sich auch im Ausschlusskriterium der Abundanz aus (§ 6 Abs. 4). Auch hier bleibt vor der Tür vor allem die Kommune, die einen hohen Ertrag hat. Ihr notweniger Aufwand interessiert den Gesetzgeber nicht. Fragwürdig ist, dass das Gesetz auf Abundanzkriterien nach altem Recht der Jahre 2004 bis 2015, also vor dem bedarfsorientierten KFA zurückgreift (Abs. 4 Nr. 1). Dagegen führt der Gesetzgeber ein Kriterium der "Strukturschwäche" ein (§ 6 Abs. 3), das nach finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen keine stringente Verknüpfung mit bedarfsorientierter Verteilung erlaubt.

So ist nicht bewiesen, dass eine geringere Bevölkerungsdichte auf größerer Fläche Mehrbedarf auslöst (siehe aber § 6 Abs. 3 Nr. 1).

- Wiederkehrend ist auch wieder die einseitige Sicht auf die demografische Entwicklung (§ 6 Abs. 3 Nr. 2), die der Hessische Städtetag schon während der FAG-Neuordnung kritisieren musste. Es mag richtig sein, dass eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung Remanenzkosten<sup>43</sup> hinterlässt und der Gesetzgeber dies daher zugunsten der betroffenen Städte berücksichtigt. Es fehlt aber eine Einbeziehung jener Städte, die jetzt einen sprunghaften Bevölkerungszuwachs erfahren und in kürzester Frist Schulen, Kindergärten errichten und für zusätzlichen Wohnraum, der dazu noch finanziell erschwinglich sein muss, sorgen müssen.

Gespannt darf man darauf sein, ob die oppositionellen Fraktionen den Mut finden, sich gegen die Verteilregeln der Koalition zu stemmen. In der Vergangenheit konnte man den Eindruck gewinnen, dass sich die Opposition bei den Kriterien Finanzschwäche, Strukturschwäche und Abundanz nicht traut, Widerwort zu geben. Oder noch weiter: Es entsteht der Eindruck einer Konkordanz zwischen Regierung und Opposition bei jenen Verteilkriterien, die nicht nur, aber doch in hohem Grad gerade eine bedeutende Minderheit unserer Städtetagsmitglieder negativ treffen.

## **DRITTER TEIL Gemeinsame Vorschriften**

### **Allgemein zum DRITTEN TEIL; zugleich Besprechung der einzelnen Bestimmungen**

<sup>43</sup> Siehe Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 2, B. Zu den einzelnen Vorschriften, Zu § 2, S. 24.

Gegen die Übertragung der Aufgaben nach Hessenkassegesetz (§ 13) bestehen keine Bedenken.

Der Gesetzentwurf gibt den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern eine besondere Prüfungspflicht auf. "Dabei handelt es sich um eine umfassende Kassenprüfung unter Feststellung der Kassenkreditbestände nach den Kategorien und Vorgaben der Hessenkasse."<sup>44</sup> Bedenken der kommunalen Rechnungsprüfungsämter gegen diese Prüfungspflicht sind nicht bekannt.

### **Zu Artikel 3:**

#### **Gesetz zur Erhebung einer Umlage zur Finanzierung des Sondervermögens "Hessenkasse" (Hessenkasseumlagegesetz)**

Es besteht kein Bedarf im Entschuldungsprogramm, der eine Finanzierung über eine Gewerbesteuerumlage erforderlich macht. Art. 3 ist daher ersatzlos zu streichen<sup>45</sup>. Die nachstehenden Ausführungen erfolgen nur hilfsweise.

#### **§ 1 Umlage nach Maßgabe des Gewerbesteueraufkommens**

Der Hessische Städtetag lehnt es ab, die Hessenkasse auch dadurch zu finanzieren, dass die zum 31.12.2018 endende Umlagezahlungspflicht der Städte an den "Fonds Deutsche Einheit" durch eine "Hessenkasseumlage" ersetzt wird.

Diese Umlage soll nach Vorstellung der Koalitionsfraktionen ab 1.1.2019 die bisherige Verpflichtung der hessischen Kommunen zur Zahlung der bisher vier- bis fünfprozentigen Gewerbesteuerumlage an den Fonds Deutsche Einheit fortsetzen und lediglich den Zahladressaten vom Fonds Deutsche Einheit zur Hessenkasse wechseln.

Den Vervielfältiger für die hessische Gewerbesteuerumlage will der Landesgesetzgeber zum Start 2019 mit 4,3 Punkten (Abs. 3 Satz 1) bemessen und danach ab dem Jahr 2020 die Festlegung des Vervielfältigers dem Verordnungsgeber überlassen. Ziel soll es nicht sein, einen bestimmten Vervielfältiger zugrunde zu legen. Vielmehr soll sich der Vervielfältiger nach der zu erzielenden Summe errechnen (Abs. 3 Satz 2). Der Gesetzgeber will aus der hessischen Gewerbesteuerumlage 30 Jahre lang jährlich konstant 60 Mio. Euro zur Finanzierung der Hessenkasse erzielen.

<sup>44</sup> Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 2, B. Zu den einzelnen Vorschriften, Zu § 14, S. 26.

<sup>45</sup> Vgl. dazu eingehend oben II, Kap. 2.3 und 3.2.

Der Hessische Städtetag hat sich bisher mit politischen Gründen gegen die hessische Gewerbesteuerumlage – Hessenkasseumlage – gewandt: Für eine Dreiteilung in Städte, deren Kassenkredite geschnitten werden, solche, die keine Kassenkredite abgeben und Umlage zahlen, dafür Investitionszuweisungen erhalten, und solche, die ausschließlich 30 Jahre ohne jede Gegenleistung eine Umlage zahlen, können wir keine Zustimmung geben.

Auch wenn die Koalition die Hessenkasseumlage in ihren Gesetzentwurf aufgenommen hat, setzt der Hessische Städtetag immer noch darauf, dass der Gesetzgeber darauf verzichtet. Die Umlage würde alle Gemeinden belasten, besonders aber die Städtetags-Mitglieder, welche anders als die Mehrheit durch die Hessenkasse keinerlei Vorteil genießen.

In seiner Argumentation setzt der Gesetzentwurf die fehlerhafte Grundphilosophie zur Finanzverteilung nahtlos fort<sup>46</sup>. Einseitig stellt der Gesetzentwurf auf die Ertragsseite ab und argumentiert sehr offensiv damit, die Gewerbesteuerumlage "erscheint als Finanzierungsinstrument geeignet, da die Steuerkraftunterschiede zwischen den hessischen Gemeinden zugenommen haben".<sup>47</sup> Die Gesetzesbegründung geht sogar so weit, die Hessenkasseumlage nicht nur zur Finanzierung der Hessenkasse selbst, sondern als zusätzliches Instrument für kommunale Finanzausgleichswirkungen einzusetzen<sup>48</sup>: *"Insofern liegen der landeseigenen Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung des Sondervermögens "Hessenkasse" im Wesentlichen zwei Erwägungen zugrunde: die Verstärkung der Finanzierung des Sondervermögens "Hessenkasse" bei gleichzeitiger finanzieller Entlastung der kommunalen Teilnehmer an dem Entschuldungsprogramm (Festschreibung des Eigenbetrags auf 25 Euro je Einwohner und Jahr) sowie die strukturelle Verbesserung der Gemeindefinanzen, indem Steuerkraftunterschieden weiterhin nicht alleine über den Kommunalen Finanzausgleich begegnet werden soll."*

Diese Argumentationsführung ist gegenüber den Vorgesprächen auf Fachebene mit dem HMdF neu: Die hessische Gewerbesteuerumlage schafft nicht nur gelegentlich der Hessenkasse-Finanzierung einen durch die finanzkraftorientierte Umlage einen Finanzkraftausgleich. Vielmehr beabsichtigt der Gesetzgeber bewusst und gewollt, diese Hessenkasseumlage als ein Instrument des Finanzkraftausgleichs unter den hessischen Kommunen einzusetzen! An dieser These lässt die Gesetzesbegründung keinerlei Zweifel aufkommen:

<sup>46</sup> Vgl. die Kritik an dieser Verteilphilosophie in dieser Stellungnahme : Allgemein zum ZWEITEN TEIL; zugleich Besprechung der einzelnen Bestimmungen, S. 38.

<sup>47</sup> Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 3, Zu § 1, S. 27.

<sup>48</sup> So wörtlich Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 3, Zu § 1, S. 27 und 28.

*"Die zweite Komponente erscheint besonders wichtig, da einerseits ein deutliches Anwachsen des Gewerbesteueraufkommens in einigen Gemeinden zu beobachten ist, während einige an dem Entschuldungsprogramm teilnehmende Kommunen durch die bereits erfolgte Anspannung von Konsolidierungspotenzialen Schwierigkeiten haben, den zur Teilnahme erforderlichen Eigenbeitrag zu erwirtschaften."*

Diese offensive Argumentationslinie der Koalition macht es dem Hessischen Städtetag schwer, seine diplomatische Zurückhaltung beizubehalten. Bisher hat der Verband es vermieden, von der hessischen Gewerbesteuerumlage als einer "Solidaritätsumlage II" zu sprechen. Man könnte diese hessische Gewerbesteuerumlage auch als Neuauflage der eigentlich mit dem FAG 2016 abgeschafften Kompensationsumlage bezeichnen, weil diese Umlage nicht nur wie die Solidaritätsumlage von vermeintlich steuerstarken Gemeinden erhoben wird, sondern wie einst die Kompensationsumlage von allen Städten und Gemeinden – gestaffelt nach Finanzkraft.

Wegen der Suche nach einer diplomatischen Lösung zur hessischen Gewerbesteuerumlage vermeidet es der Hessische Städtetag noch bewusst, die Frage nach der rechtlichen Bestandssicherheit für eine hessische Gewerbesteuerumlage zu stellen. Rechtsfragen könnte man mannigfaltig aufwerfen.

- Anfangen könnte man bei der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers für eine hessische Gewerbesteuerumlage. So ist es mindestens missverständlich, wenn nicht gänzlich unzutreffend zu schreiben: *"Die alten Länder beteiligen ihre Kommunen derzeit an ihren Belastungen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit (§ 6 Abs. 5 Satz 1 GemFinRefG)."*

Eine solche Formulierung legt dem Leser das Verständnis nahe, die alten Länder würden als gesetzgeberisch handelnde Subjekte ihre Gemeinden mittels Gewerbesteuerumlage zu Leistungen heranziehen. Richtig ist aber, dass der Bund als gesetzgeberisch handelndes Subjekt den alten Ländern bundesrechtlich die Gewerbesteuerumlage ihrer Gemeinden zuweist. Wie weit Zuständigkeit und Rechtssetzungsspielraum der Länder als Gesetzgeber reichen, ist einer eingehenden Untersuchung wert.

- Interessant ist, dass der Landesgesetzgeber trotz der Staatsgerichtshofentscheidung zum sog. "Alsfeld-Urteil" nicht ansatzweise darlegt, wie er seine hessische Gewerbesteuerumlage nach Bedarfskriterien ausbildet.<sup>49</sup> Eine einseitig nur an der Finanzkraft

<sup>49</sup> "Die Rüge der fehlenden Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs erstreckt sich auch auf die Einführung der Kompensationsumlage."; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 21.5.2013 - P.St. 2361 -, juris, Rdnr. 82; vgl. a.a.O. Leits. 7.

ausgerichtete Umlagegrundlage ist mit den am Bedarf orientierten Vorgaben für eine hessische Finanzausgleichslösung schwer zu vereinbaren.

### **Zu Artikel 4:**

## **Änderung der Hessischen Gemeindeordnung**

### **Allgemein zu Art. 4**

Die Koalitionsfraktionen beabsichtigen, die Hessische Gemeindeordnung mit dem Ziel zu ändern, verschärfte allgemeine Haushaltsgrundsätze gesetzlich zu verankern.

Dabei wollen sie dem Gedanken nachkommen, nach der "Nullstellung" der Kassenkredite, nach dem Drücken des "Reset-Buttons", das neuerliche Aufwachsen von künftig "Liquiditätskredite" genannten Kassenkrediten dauerhaft mit den Mitteln der Rechtsaufsicht zu verhindern.

Das Bild von der "Nullstellung" der Liquiditätskredite im Zuge der Hessenkasse ist zutreffend. Mittels des Sondervermögens Hessenkasse finanziert die hessische kommunale Familie zu gut 75 Prozent und der anteiligen Hilfe des Landes von knapp 25 Prozent des für den Schuldenschnitt erforderlichen Aufwands, so dass die vormalig bestehende Kassenkreditschuld der Gemeinden komplett bereinigt wird.

Dennoch muss man das Bild vom Drücken des Reset-Buttons aus zumindest zwei Gründen relativieren: Das Bild darf weder die Illusion erzeugen, alle Lasten der bisher kassenkreditnehmenden Kommunen seien gleichsam "weggezaubert", noch die falsche Vorstellung hervorbringen, die hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise starteten ab 1.1.2019 in den "neuen kommunalen Lebensabschnitt" unter für alle Kommunen gleichen Bedingungen.

1. Zum ersten Punkt gilt: Die Konzeption der Hessenkasse fußt darauf, dass die kommunale Familie 30 Jahre lang erhebliche Kassenkreditfolgelasten tragen muss. Dieser Begriff "Kassenkreditfolgelasten" ist tauglich zur weiteren Verwendung. Denn der demnächst ausgemusterte Begriff "Kassenkredit" ist ideal geeignet, aus der Vergangenheit rührende Lasten gegenüber dem zukünftigen Begriff "Liquiditätskredit" verbal abgegrenzt zu beschreiben.
2. Dieser erste Punkt reicht natürlich in die Überlegungen zum zweiten Punkt hinein:



2.1 Die Startbedingungen in den neuen kommunalen Lebensabschnitt könnten innerhalb der kommunalen Familie unterschiedlicher kaum sein: Die bis dato kassenkreditnehmenden Kommunen müssen Jahr für Jahr 25 Euro abzüglich ersparter Zinsen zusätzlich heraussparen, um einen Haushaltsausgleich mit den Basisdaten des Jahres 2018 zu erreichen. Dagegen erhält die größte Zahl der Kommunen ohne Kassenkredite noch ein "Starterpaket" in die neue kommunale Lebensphase mit auf den Weg.

Diese Feststellung ist nicht misszuverstehen: Sie beinhaltet keine Kritik am Eigenbeitrag der bis dato kassenkreditnehmenden Kommunen und auch nicht an der Belohnung für die, welche bisher keine Kassenkredite gebraucht haben.

Diese Feststellung ist ausschließlich geboten, um der Vorstellung von einer allgemein einheitlichen Finanzsituation aller hessischen Kommunen zum Start ab 1.1.2019 von Anfang an zu begegnen. In diesem Punkt muss keine Divergenz zwischen der Einschätzung der Kommunen und der Beurteilung durch Landtag Landesregierung entstehen.

Für die kreisangehörigen Mitglieder des Hessischen Städtetages spielt auch die Schere eine große Rolle, die bei den Landkreisen entsteht: Sechs der 21 Landkreise benötigen die Mittel aus der Kreisumlage nicht, um den Betrag von jährlich 25 Euro an die Hessenkasse zu finanzieren. Fünf der sechs bekommen sogar ein gut ausgestattetes, den Kreisumlagebedarf massiv senkendes Starterpaket aus dem Investitionsprogramm Hessenkasse. Die Schere innerhalb der Landkreise müsste folglich weit aufgehen, weil die fünf Landkreise ohne 25-Euro-Zahlpflicht je Einwohner finanziell zum Start am 1.1.2019 weit günstiger stehen als die übrigen 15 Landkreise.

2.2 Soweit die Städtetags-Mitglieder in der Vergangenheit steigende Kassenkreditschulden eingehen mussten, führt der Hessische Städtetag dies nicht auf individuelles Fehlverhalten der kommunalen Finanzverantwortlichen, sondern auf die strukturelle Unterfinanzierung der Städte zurück. Die hohen, zur Fehlbedarfsfinanzierung eingesetzten Kassenkredite indizieren, dass die entsprechenden Kommunen strukturell stärker unterfinanziert sind als die Kommunen ohne Kassenkredite.

Darüber wird der Hessische Städtetag in diesem Punkt mutmaßlich keinen (vollen) Konsens mit dem Landtag und der Landesregierung erzielen können. Die beiden zuständigen Minister Beuth und Dr. Schäfer haben bei den Regionalkonferenzen zur Hessenkasse auf jene hessische Landkarte gezeigt, welche den Grad der kommunalen Kassenkreditverschuldung aufzeichnet. Auf dieser Karte ist keine einheitliche Farbkennung zu sehen, sondern ein bunter Teppich

kassenkreditverschuldeter und -nichtverschuldeter Kommunen. Dies nahmen die Minister zum Beleg dafür, dass individuelles Sparen und Wirtschaften, nicht die Unterfinanzierung durch das Land, maßgeblich für den Schuldenstand einer Kommune sei.

Alleine aus einem unterschiedlichen Schuldengrad der Kommunen lässt sich aber nicht ableiten, dass verschuldete Städte ihre Finanzsituation besser hätten steuern können.

Als Beispiel führen wir die Stadt Offenbach am Main an. Die Stadt Offenbach am Main verfügt im großstädtischen Maßstab über nur unterdurchschnittliche Erträge, hat dafür aber einen überbordenden, von der Stadt gar nicht zu steuernden Aufwand, vor allem Aufwand im Sozialbereich. Wollte man wirklich der Stadt Offenbach am Main zum Start in den neuen städtischen Lebensabschnitt vorgeben, sie müsse sich wie jede andere Kommune alleine an ihrem Haushaltsausgleich messen lassen – ohne Rücksicht auf die objektiv gesetzten Rahmenbedingungen?

Unbeschadet der Möglichkeit, eine objektiv schwierige Lage mittels konsequenten Sparens ein wenig zu erleichtern, bleiben wir bei der These: Wer in der Vergangenheit nicht ohne Kassenkredite auskam, indiziert seine Unterfinanzierung, Und mehr noch: Der Umstand, dass 2018 nahezu alle hessischen Kommunen ihre Haushalte ausgleichen, darf die strukturellen Defizite nicht zudecken. Vielfach gelingt der Haushaltsausgleich nur deshalb, weil die günstige Ertragslage durch einen aktuellen Steuerertragshype die Klippen struktureller Defizite überspült.

Dies alles führt zur Quintessenz: Auch nach Drücken des "Reset-Buttons Schuldenschnitt Hessenkasse" werden sich finanzielle Probleme nicht zuerst mit den Mitteln der Rechtsaufsicht lösen lassen. Dies ist eine Erkenntnis, die den Hessischen Städtetag davon abgehalten hat, die Finanzprobleme seiner Mitglieder auf eine angeblich zu nachsichtige Haltung der Rechtsaufsicht zu schieben. Die Versuchung so zu argumentieren ist groß. Denn die oberste Rechtsaufsicht beim Innenministerium hat bezüglich den Ergebnissen hessischer Finanzaufsicht für die Vergangenheit in beachtlicher Manier Selbstkritik geübt.

Dem Selbstbild eigenverantwortlicher Städte entspricht der Grundsatz, dass sie von sich aus die Regeln einer geordneten Haushaltswirtschaft einhalten, sofern ihnen die strukturellen Rahmenbedingungen dies erlauben. Dem vom Innenministerium gestellten Bild, dass die härteren Auflagen für die Haushaltswirtschaft als ein "Gegengeschäft" zu der überwiegend von der kommunalen Familie selbst finanzierten Entlastung von

Kassenkredit zu verstehen sei, ist zu widersprechen: Sofern unsere Städte ausreichende Finanzmittel vorfinden, benötigen sie prinzipiell keinen Wächter, um ordentlich zu wirtschaften.

## **Zu den einzelnen Bestimmungen**

### **§ 92**

Die Koalition beabsichtigt eine Verschärfung der Allgemeinen Haushaltsgrundsätze:

#### 1. Verknüpfung von Plan und Rechnung

Sie fordert daher ausdrücklich den jahresbezogenen Haushaltsausgleich nicht nur wie bisher in der Planung, sondern auch im Vollzug, somit in der Rechnung. (Abs. 4).

Damit wird der Bezug zur Jahresrechnung deutlich fixiert. Die Rechnung wird zudem mit der Planung auf eine Ebene gestellt. Sie ist auszugleichen. Dagegen finden sich keine Einwände.

Aus der Mitgliedschaft kommt der Hinweis, dass der Begriff der "Rücklagen" (Abs. 5 Nr. 1) zu konkretisieren ist. Da für den Ausgleich nur die Pflichtrücklagen (§ 23 Abs. 1 GemHVO) eingesetzt werden dürfen, könnte ein entsprechender Verweis auf die Pflichtrücklagen für Klarheit sorgen.

#### 2. Übernahme der Bestimmung zum Zahlungsmittelfluss in die HGO (Abs. 5 Nr. 2, Abs. 6 Nr. 2; § 3 Abs. 3 GemHVO).

Die vom Hessischen Städtetag nicht akzeptierte Bestimmung der Gemeindehaushaltsverordnung, nach der im Finanzhaushalt der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch sein soll, dass die ordentliche Tilgung von Krediten geleistet werden kann, soll nun auch noch zum Gesetz erhoben werden (§§ 92 Abs. 5 Nr. 2, 92 Abs. 6 Nr. 2). Die Rechtslage ändert sich damit substantiell nicht. Die Bedenken des Hessischen Städtetags räumt der Gesetzentwurf nicht aus.

Problematisch sind zudem jedenfalls zwei Elemente der neuen Regelung:

#### 2.1 Fehlende Übergangsregelung

Wir regen eine Übergangsregelung an, der zufolge im Jahr 2019 erstmals vorzutragende Beträge bis einschließlich des Jahres 2017 zu verrechnen sind.

Soweit ersichtlich, sollen die Neuregelungen (Abs. 5 Nr. 2, Abs. 6 Nr. 2) ohne Übergangsregelung erlassen werden. Sie sollen ab dem 1.1.2019 gelten. Die Vorschrift sieht vor, die

*"Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge"* zu berücksichtigen. Ohne Übergangsregelung wären also sämtliche Zahlungsmitteldifferenzen zu den ordentlichen Tilgungen ab dem Jahr 2019 zusätzlich zu berücksichtigen. Dies kann in Einzelfällen zu erheblichen zusätzlichen Anforderungen führen, die bis in das Jahr 2009 zurückreichen könnten und damit insgesamt eine erhebliche Summe erreichen. Diese Auswirkung ist unerwünscht.

## 2.2 Mehrfache Verpflichtung zum Haushaltsausgleich bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden:

Wenn der Haushaltsausgleich nur unter der Auflage erfüllt ist, dass der Finanzmittelfluss aus Verwaltungstätigkeit größer oder gleich der Tilgung ist, kann es bei kreisangehörigen Kommunen im Bereich der Kreis- und Schulumlage zu einer nicht akzeptablen mehrfachen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich kommen: Zum einen Ausgleich einer Rückstellungsbildung im Ergebnishaushalt mit entsprechender Liquiditätsbildung und zum anderen nochmaliger zahlungsmäßiger Ausgleich im Zahljahr ohne Berücksichtigung der über die Rückstellungsbildung aufgebauten Liquiditätsreserve.

## 3. Überschuldungsverbot (§ 92 Abs. 7 HGO)

Die Einführung dieser Regelung erhöht die Zahl der genehmigungspflichtigen Tatbestände der Haushalte erheblich. Die Regelung zeugt von einem gewissen Misstrauen gegenüber den Kommunen. Sie ist eigentlich entbehrlich, da letztendlich sämtliche Regelungen des sechsten Teils der HGO dem Ziel dienen, die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen zu gewährleisten.

Als Konsequenz aus einer realisierten Überschuldung soll dann folgen, dass die Haushalte einer Genehmigungspflicht unterworfen werden sollen (§ 97a Abs. Nr. 2 HGO).

### **§ 92a**

Die Koalition will verbindlich festlegen, dass Konsolidierungsmaßnahmen und der dazugehörige Konsolidierungszeitraum festzulegen sind (Abs. 2). Diese Vorgabe ist nicht neu, weil sie schon in den Leitlinien zur Konsolidierung – Haushaltssicherungskonzept – enthalten ist.

Der Finanzhaushalt rückt noch stärker in den Fokus. Der Aufsichtsbehörde werden mehr Sanktionsmöglichkeiten eingeräumt. Grundsätzlich sind die Regelungen nachvollziehbar. Ob sie greifen werden, ist angesichts der Entwicklung von künftigen Überschüssen vielerorts fraglich.

Der Hessische Städtetag hatte gegenüber dem HMdIS votiert, das Tatbestandsmerkmal "Fehlbeträge" (Abs. 1 Nr. 2) zu ergänzen: *"nicht durch Rücklagen ausgleichbare Fehlbeträge"*. Dem kommt der Gesetzentwurf jetzt in der Begründung nach<sup>50</sup>; *"Sofern ein Ausgleich über Rücklagen möglich ist, gilt der Haushalt als ausgeglichen und die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts entfällt."*

Neu ist, dass ein Konsolidierungszeitraum von mehr als zwei Jahren eine Genehmigungspflicht des gesamten Haushaltssicherungskonzeptes durch die obere Aufsichtsbehörde begründet (Abs. 3 Satz 3). Dies führt zu einem erheblichen personellen Mehraufwand – auch für die Landesbehörden.

### **§ 94 Abs. 2 Nrn. 4 und 5**

Haushaltssicherungskonzept und Stellenplan sollen nach dem Gesetzentwurf Bestandteil der Haushaltssatzung werden. Die Gesetzesbegründung schweigt zum Motiv für diesen zusätzlichen Aufwand.<sup>51</sup>

### **§ 97 Abs. 5 S. 3**

Auch bei nicht genehmigungspflichtigen Satzungen darf die Aufsichtsbehörde nun innerhalb eines Monats Bedenken gegen die Rechtsverletzung äußern. Der Hessische Städtetag lehnt es ab, in diesem Punkt die Kompetenzen und die Kontrollfunktion der Aufsichtsbehörde auszuweiten.

Es wird kaum Kommunen geben, die den Höchststrahlen für Liquiditätskredite auf null setzen. Deshalb wird jede Kommune, von wenigen Ausnahmen abgesehen, immer genehmigungspflichtige Teile innerhalb der Haushaltssatzungen aufweisen.

Die Neuregelung schießt über das Ziel hinaus. Wenn sich die Kommunen an alle Regelungen – einschließlich der Neuregelungen – halten, bedarf es einer weiteren Absicherung der Aufsichtsrechte in dieser Form nicht. Diese Regelung würde vermutlich auch dazu führen, dass sich die Aufsichtsbehörde obligatorisch sämtliche Haushalte vorlegen lassen muss. Sonst kann die Aufsichtsbehörde ihrer neuen Prüffunktion gar nicht gerecht werden. Schon deshalb steigert diese Neuregelung den bürokratischen Aufwand erheblich.

<sup>50</sup> Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 4, Zu Nr. 3 (§ 92a), S. 31.

<sup>51</sup> Vgl. Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 4, Zu Nr. 4 (§ 94), S. 31.

Die Regelung ist aus fachlicher Sicht nicht notwendig. Eine Kommune, die Haushalte und Jahresabschlüsse ohne genehmigungspflichtige Teile erstellt, bedarf keiner zusätzlichen staatlichen Kontrolle in dieser Form. Anstelle dieser Vorgabe könnte der Hessische Städtetag sich ein Monitoring aller Kommunalhaushalte vorstellen – also einen Gesamtbericht über alle Kommunalhaushalte eines Haushaltsjahres.

### **§ 97a**

Die neuen Genehmigungstatbestände sind:

- Nicht ausgeglichenes ordentliches Ergebnis
- Fehlende Erwirtschaftung der Tilgungsleistungen für Kredite
- Abweichung des Überschuldungsverbotes

Auch hier sollen die Kompetenz und die Kontrollfunktionen der Aufsichtsbehörde erweitert werden. Die Aufsichtsbehörde bekommt ein weitreichendes Instrument, um die Kommunen intensiver in ihrem finanzwirtschaftlichen Vorhaben zu steuern.

### **§ 105**

#### **Allgemein zu § 105:**

Diese Regelung schneidet in die städtischen Rechte auf Selbstverwaltung ein und beschränkt den kommunalen Handlungsspielraum.

Aus unserer Mitgliedschaft kommt der Hinweis, dass nach bisheriger Praxis die Aufsicht sinnvollerweise Kassenkredite mit längerer Laufzeit aus wirtschaftlichen Gründen und zur Reduzierung von Klumpenrisiken akzeptiert hat. Diese Praxis habe die Kommunen nicht dazu verleitet, längerfristige Kassenkredite anzuhäufen, weil Liquiditätsengpässe zwangsläufig mit unausgegliehenen Ergebnishaushalten im Zusammenhang stehen müssen. Für diese unausgegliehenen Ergebnishaushalte bestand schon in der Vergangenheit die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Es könne also kein Missbrauch der Regelung vorgelegen haben. Vielmehr sei es angesichts unzureichender Finanzausstattung wohl schlicht unmöglich gewesen, den Haushalts- und damit Liquiditätsausgleich zu erreichen. Andernfalls hätte ja die Rechtsaufsicht nicht ordnungsgemäß funktioniert.

Die Laufzeiten der neuen Liquiditätskredite so massiv wie vorgesehen zu beschneiden ist gefährlich, weil diese Vorgaben die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stark einschränken. Hier darf sich der Gesetzgeber nicht durch die aktuell bestehende überdurchschnittlich günstige Ertragslage der Kommunen und damit anhaltend überdurchschnittliche Steuern und Steueranteile blenden lassen. Ausgeglichene Ergebnishaushalte müssen ja zudem in Kombination mit den Änderungen zum Haushaltsausgleich (§ 92 Abs. 5 Nr. 2) zu einem Liquiditätsüberschuss führen.

Der Gesetzentwurf verzichtet darauf, eine Genehmigung für die Aufnahme einzelner Liquiditätskredite vorzusehen. Dieser Verzicht ist positiv zu werten.

### **Abs. 1 Satz 3**

Es ist ein massives Problem, dass eine Stadt verpflichtet ist, ihre Liquiditätskredite bis zum Ende des Haushaltsjahres zurückzuführen. Gerade zum Monatsende sind regelmäßig umfangreiche Auszahlungen zu leisten – Gehälter, Sozialleistungen etc. –. Dies hat z.B. in Frankfurt am Main in den vergangenen 18 Jahren dazu geführt, dass die Stadt zum Stichtag 31.12. insgesamt 8-mal Liquiditätskredite benötigte.

Aus der Mitgliedschaft folgt der Hinweis: Werden die Laufzeiten der Liquiditätskredite zum Jahresende konzentriert, könnte dies tendenziell zu höheren Zinsen führen.

Finanziert die Stadt Förderprogramme vor, kann die Stadt die Fördermittel häufig erst mit den Schlussrechnungen abfordern. In diesen Fällen ist eine Rückführung bis zum Ende des darauffolgenden Jahres nicht möglich. Manche Maßnahmen strecken sich über mehrere Jahre. Solche Zwischenfinanzierungen dürfen auf die Höhe der Liquiditätskredite nicht angerechnet werden.

### **§ 106 Abs. 1 Satz 2 HGO**

Der vorgesehene Liquiditätspuffer findet in der Mitgliedschaft keine einhellige Zustimmung, da er den Investitionsspielraum der Kommune einengt. Dies gilt, obwohl er nach Stimmen unserer Mitglieder im wirklichen Krisenfall gar nicht genügt, um die Liquidität sicherzustellen.

So wird in der Mitgliedschaft ein Widerspruch zu § 92 Abs. 2 HGO gesehen. Der Liquiditätspuffer wird häufig zu unwirtschaftlichem Verhalten verpflichtet. Es wäre keinesfalls wirtschaftlich, einen permanenten Liquiditätspuffer vorzuhalten, für den Zinsen zu zahlen wären, die den städtischen Haushalt unnötig belasten.

Der Liquiditätspuffer ist vor allem dann nachteilig, wenn die Stadt den Puffer aufrecht erhalten muss, obwohl er gering verzinst wird, und zur gleichen Zeit hochverzinsten Investitionskredit zur Finanzierung von Investitionen aufnehmen muss.

Die bisherige Vorgabe, dass aus den Überschüssen Rücklagen zu bilden sind, ist nach Rückmeldung aus der Mitgliedschaft völlig ausreichend, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Dem Einwand der Praktiker in den Kämmereien, ein solcher Puffer könne ohnehin nicht kurzfristig geschaffen werden, begegnet die Gesetzesbegründung. *"Die 'Soll-Vorschrift' gestattet, die Anforderung erst nach angemessener Übergangsfrist zu erfüllen."*<sup>52</sup>

Der Gesetzgeber muss jedenfalls klarstellen, ob er den Durchschnitt der letzten drei Jahre aus dem Plan oder aus dem Ergebnis errechnet sehen will.

## **§ 112 Abs. 10**

Der Jahresabschluss wird mit dieser Vorschrift gesetzliche Voraussetzung zur Genehmigung des Haushaltes. Sollte keine der zwei genannten Abschlüsse fristgerecht aufgestellt sein, ist eine Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde zurückzustellen. Die beabsichtigte Neuregelung ist nur dem Grundsatz nach, nicht aber in der konkreten Formulierung zu akzeptieren. Es ist sinnvoll, die Rechnungsergebnisse auf der Basis der erstellten Jahresabschlüsse stärker in den Mittelpunkt der Haushaltsanalyse zu stellen.

Abs. 10 Satz 1 lautet: *"Die Aufsichtsbehörde hat die Genehmigung nach § 97a so lange zurückzustellen, bis die Voraussetzungen des Abs. 9 vorliegen."* Bei Auslegung nach dem Wortlaut bedeutet das, dass eine Genehmigung frühestens im Oktober erfolgen kann. Aus der Begründung zum Gesetzentwurf<sup>53</sup> entnehmen wir aber, dass hier der Jahres- und Gesamtabschluss des Vorjahres gemeint ist.

Nicht richtig wäre es, sollte der Gesetzgeber die Haushaltsgenehmigung auch dann zurückstellen wollen, wenn der Gesamtabschluss nicht innerhalb von neun Monaten aufgestellt ist. Eine weitreichende Verknüpfung wäre nur angemessen, wenn es auch einen Haushaltsplan auf der Ebene des Gesamtabschlusses geben würde. Hier reicht der fristgerechte Einzelabschluss der Kommune aus, damit die Aufsicht den Haushalt

<sup>52</sup> Vgl. Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 4, Zu Nr. 8 (§ 106), S. 32.

<sup>53</sup> Drucks. 19/5957, Begründung zu Art. 4, Zu Nr. 9 (§ 112), S. 33.



beurteilen kann. Hinzu kommt, dass die Kommune bei der Aufstellung des Gesamtabschlusses von den zu konsolidierenden Konzernunternehmen - auch und insbesondere zeitlich - abhängig ist. Für die kleineren "Konzerne" argumentiert die Mitgliedschaft zudem damit, die Aussagekraft des Gesamtabschlusses und der daraus abzuleitende Erkenntnisgewinn seien lediglich marginal.

Da bislang relativ wenige Kommunen die Fristen zur Erstellung des Abschlusses (Abs. 9) einhalten können, sollte der Gesetzgeber die dort gesetzten Erstellungsfristen für den Jahresabschluss bis Ende Juni des Folgejahres oder für den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss bis Ende Oktober des Folgejahres – jeweils des Folgejahres – verlängern.

### **§ 131 Abs. 2**

Der Hessische Städtetag wendet sich mit besonderem Nachdruck gegen die vorgeschlagene Gesetzesänderung. Das Gesetz lautet bisher (§ 131 Abs. 2):

*(2) Der Gemeindevorstand, der Bürgermeister, der für die Verwaltung des Finanzwesens bestellte Beigeordnete und die Gemeindevertretung können dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere ...*

Nach Vorstellung der Koalition soll es nun statt "Gemeindevertretung" heißen "Gemeindevertretung und Aufsichtsbehörde".

In der beabsichtigten Erweiterung der Befugnis für die Aufsicht, der örtlichen Rechnungsprüfung Aufträge zu erteilen, liegen ein Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltung und eine Einschränkung der Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung vor. Zudem würde der Gesetzgeber die Pflicht begründen, einem Dritten zu berichten, ohne dass die städtischen Gremien über die Ergebnisse informiert würden.

Der Gesetzgeber würde eine zusätzliche Prüfung verlangen, die sich nicht aus der Jahresabschlussprüfung ableiten lässt. Der Begriff "Kassenkredit" resultiert noch aus der kameralen Zeit.

Die beabsichtigten Regelungen gefährden zudem die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben. Angesichts beschränkter finanzieller und personeller Ressourcen könnten die kommunalen Rechnungsprüfungsämter gesetzliche Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllen.

### **Zu Artikel 5:**

**Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung**

Der Hessische Städtetag hat keine Einwendungen gegen die vorgesehenen Änderungen. Ausdrücklich positiv ist, dass die Stadt bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2018 entstandene Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis bei der Aufstellung des Jahresabschlusses 2018 mit dem Eigenkapital verrechnen darf (§ 25 Abs. 3 GemHVO).

**Zu Artikel 6:****Änderung des Schutzschirmgesetzes**

Keine Anmerkung.

**Zu Artikel 7:****Zuständigkeitsvorbehalt**

Keine Anmerkung.

**Zu Artikel 8:****Inkrafttreten**

Keine Anmerkung.



## Stellungnahme


zu dem

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkassenG),  
Landtagsdrucksache 19/5957

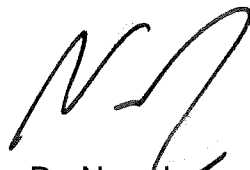
- 0.1** Ziel der Hessenkasse ist es, die Kommunen von ihren Kassenkrediten zu entlasten. Im Gegenzug werden alle Kommunen dazu verpflichtet, künftig ihre Haushalte auszugleichen, ohne dabei neue Kassenkredite aufzubauen. Das Land übernimmt die Bündelung der Kassenkredite in einer Hand bei der WIBank und organisiert die Tilgung, teilweise auch mit originären Landesmitteln.
- 0.2** Durch die Entschuldung der Kommunen steigen die Schulden des Landes um etwa 5 - 6 Mrd. Euro an. Eine mittelbare Kreditaufnahme durch Zwischenschaltung der WIBank kommt – bei ökonomischer Betrachtung – einer direkten Kreditaufnahme durch das Land gleich.
- 0.3** In den folgenden Jahren wird ein Teil der Kredite mit kommunalen Mitteln getilgt. Durch die Verpflichtung des Landes gegenüber der WIBank werden künftige Landeshaushalte strukturell belastet (nach Gesetzesbegründung Stand 23. Januar 2018 soll es sich um einen Betrag von 61 Mio. Euro p. a. handeln) und der Haushaltsausgleich erschwert. Im Zeitablauf kann sich dieser Betrag verändern.
- 0.4** Der Rechnungshof empfiehlt im Vorfeld zu prüfen, ob die Schuldenbremse durch das Entschuldungsprogramm Hessenkasse verletzt wird und ob gegebenenfalls eine Anpassung des Ausführungsgesetzes notwendig sein könnte.


- 0.5 Grundsätzlich hat das Land vor Abschluss einer Vereinbarung mit der WIBank eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Dabei sind insbesondere die Alternativen „Abwicklung durch das HMdF“ und „Abwicklung durch die WIBank“ zu bewerten. Bei der Alternative „WIBank“ ist darauf zu achten, dass die Konditionen angemessen sind. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die WIBank keine unmittelbare Landesgesellschaft ist.

Darmstadt, 16. Februar 2018

  
Dr. Wallmann

  
Bantzer

  
Dr. Nowak

  
Balk

  
Dr. Breidert

  
Doetschmann

  
Brillmann

  
Dr. Keilmann

Heringen (Werra), 27.02.2017

**Stellungnahme der Stadt Heringen (Werra) zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkassenG) (siehe auch „Hessenkassenprogramm“):**

Die Stadt Heringen (Werra) begrüßt grundsätzlich das Ansinnen der Hessischen Landesregierung mit Hilfe des „Hessenkassenprogramm“, die hohen Kassenkreditsummen hessischer Kommunen durch ein langfristig angelegtes Programm abzutragen und damit Kommunen zu helfen, ihre Liquidität aus eigenem Antrieb sicherzustellen. Die Stadt Heringen (Werra) begrüßt ebenso die Zielsetzung des Gesetzentwurfes, „über einen vertretbaren Zeitraum alle zum Abbau von Altfehlbeträgen verpflichteten Kommunen zu realistischen und zumutbaren Bedingungen bei ihren Eigenanstrengungen zum Kassenkreditabbau zu unterstützen“. Lobenswert ist die Aussage, dass Kommunen sich nicht mehr durch die Anhäufung von Kassenkrediten möglicherweise verschulden und sich dadurch erheblichen Zinsänderungsrisiken aussetzen.

Die Verpflichtung einen jährlichen Beitrag von 25 Euro je Einwohner über die festgeschriebene Dauer von 30 Jahren an das Sondervermögen „Hessenkasse“ zu leisten, hält die Stadt Heringen für zumutbar.

Als problematisch sieht die Stadt Heringen (Werra) die Finanzierung des Programmes an. So ist es einerseits begrüßenswert, dass sich das Land zu einem nicht unerheblichen Teil an dem Programm beteiligt. Andererseits finanziert sich der landesseitige Anteil über die Auszahlung aus dem KFA. Das heißt, der Anteil des Landes wird aus nicht-zweckgebundenen Mitteln der Kommunen finanziert. Ebenso schwierig gestaltet sich der Entwurf zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung. In der Änderung zu § 92 Abs. 4 soll festgesetzt werden: „Der Haushalt soll in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein.“ Dieser Haushaltsgrundsatz ist im Grunde richtig und auch begrüßenswert, geht jedoch an der Realität der Stadt Heringen (Werra) als wichtigem Standort der Kali-Industrie vorbei. Ein über 100-jähriger Abbau des wichtigen Kaliproduktes hinterlässt seine Spuren. Zum einen ist die Stadt Heringen (Werra) von der Wasser-

zur Stellungnahme der Stadt Heringen (Werra), Std. 27.02.2018,  
im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags zum „Hessenkassenprogramm“

beschaffung bis zur ordentlichen Vorhaltung einer Infrastruktur anders zu behandeln als der gemeine Teil hessischer Kommunen. Zum anderen **muss** die Stadt Heringen mit jährlichen Schwankungen im Bereich der Gewerbesteuerereinnahmen – was sich wiederum auf die Ansätze in den jeweiligen Haushaltsjahren auswirkt – leben. Eine realistische Abschätzung lässt sich kaum vollziehen. So musste die Stadt angesichts von Einbrüchen in Millionenhöhen im Jahr 2016 ein Defizit von über 8 Mio. € hinnehmen und im Jahr 2017 gar ein Rekorddefizit in Höhe von 13,2 Mio. €. Selbst in diesem Jahr wird ein Haushaltsausgleich nicht möglich sein. Nichtsdestotrotz ist die Stadt Heringen (Werra) zweifellos bestrebt, ihren Beitrag zu leisten, um dauerhaft einen nachhaltigen Haushaltsausgleich zu erreichen. Unvorhersehbare Schwankungen machen dieses jedoch obsolet. Dies sollte zwingend von Seiten der Hessischen Landesregierung beachtet werden und bei den jeweiligen Haushaltsgenehmigungen der Aufsichtsbehörden Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen



Daniel Iliev  
Bürgermeister

**Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.**  
**Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden**  
**Der Geschäftsführer**



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag  
 Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses  
 Postfach 3240  
 65022 Wiesbaden

Dezernat 1/2

Referent(in) Hr. Dr. Rauber/Fr. Adrian/Hr. Heger  
 Unser Zeichen 1/2-Dr.R./Adr./Hg/Sl/aj

Telefon 06108/6001-0

Telefax 06108/600157

E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 78

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Datum 26.02.2018

**Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG – Drucks. 19/5957)**

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Decker,  
 sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir herzlich.

Mit dem Gesetzentwurf nimmt sich das Land spät, aber angesichts des derzeit noch niedrigen Zinsniveaus voraussichtlich noch nicht zu spät, der Problematik der auch im Ländervergleich besonders hohen Kassenkreditverschuldung der Städte, Gemeinden und Landkreise in Hessen an. Wir bedauern allerdings, dass unsere diesbezüglichen seit langem erhobenen Forderungen erst jetzt aufgegriffen werden, woraus ein erheblicher Zeitdruck resultiert.

Insbesondere ist das Gesetz insbesondere mit Blick auf die Aufbringung der Mittel für das Entschuldungs- und Investitionsprogramm nicht angemessen ausgestaltet. Der vom Land aus eigenen originären Mitteln aufzubringende Finanzierungsanteil entspricht bei Weitem nicht der großen Mitverantwortung der Landesgesetzgebung und –verwaltung für die Entstehung der hohen Kassenkreditverschuldung.

Auch in einer Reihe weiterer Punkte besteht erheblicher Verbesserungsbedarf.

Im Einzelnen:

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim am Main  
 Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • Konto-Nr. 80 500 31 (BLZ 506 521 24)  
 IBAN: DE66506521240008050031 • BIC: HELADEF1SLS  
 Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Harald Semler • Erster Vizepräsident: Dr. Thomas Stöhr • Vizepräsident: Karl-Heinz Schäfer  
 Geschäftsführer: Karl-Christian Schelzke • Stv. Geschäftsführer: Diedrich Backhaus



## **1. Zu Art. 1 – Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens Hessenkasse**

Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“ kann dieses nicht nur für die Finanzierung der Kassenkreditschuldung und zur Förderung kommunaler und kommunalersetzender Investitionen nach dem Hessenkassegesetz, sondern auch für „sonstige kommunale Zwecke“ verwendet werden. Eine solche Öffnung der Verwendungszwecke ist nach unserer Beurteilung insbesondere mit Blick auf die Finanzierung nicht hinzunehmen. Vielmehr bedarf es einer strikten Zweckbindung des Sondervermögens auf das aktuell konkret unter dem Dach der Hessenkasse verortete Entschuldungs- und Investitionsprogramm.

Mindestens in den Gesetzesmaterialien ist verbindlich festzustellen, dass – wie bei Vorstellung der Pläne für die Hessenkasse noch angekündigt – für den Fall, dass Finanzierungsanteile ausfallen (bspw. die erhöhte Umsatzsteuerbeteiligung auf Grundlage des (Bundes-) „Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“, die ausfallenden Mittel durch Mittel aus dem originären Landeshaushalt aufgestockt werden. Die Ausführungen zur Finanzierung auf S. 3 des Gesetzentwurfs zu den Auswirkungen auf die Liquiditäts- und Ergebnisrechnung enthalten keine Ausführungen, wie die Finanzierung der Zahlungen aus dem Landeshaushalt sicher gestellt wird, falls Finanzierungsanteile Dritter – insbesondere des Bundes oder bei festgestellter Unzulässigkeit der Erhebung der Hessenkasseumlage der Kommunen – ausfallen.

Umgekehrt ist sicherzustellen, dass für den Fall der Gewährung von zusätzlichen Hilfen des Bundes zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik – der aktuelle Entwurf eines Koalitionsvertrags von CDU/CSU und SPD vom 7. 2. 2018 enthält Ausführungen dazu – die kommunalen Finanzierungsanteile – die höhere Umsatzsteuerbeteiligung nach dem Gesetz zur zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen und eine etwaige Hessenkasseumlage – zuerst in Wegfall kommen.

Soweit zur Aufbringung der für die Hessenkasse erforderlichen Mittel dem Land zugewiesene höhere Umsatzsteueranteile herangezogen werden, verkennt das den Zweck der durch den Bundesgesetzgeber vorgegebenen Mittelzuweisung. Daher können die auf Hessen entfallenden Anteile der höheren Umsatzsteuerbeteiligung der Länder aufgrund des (Bundes-) „Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“ nicht als Landesmittel angerechnet werden, weil der Bund diese Umsatzsteuerbeteiligung des Landes ausdrücklich zur Entlastung der Kommunen vorgesehen hat (vgl. die Gesetzesbegründung BT-Drucks. 18/9980 S. 2 und 12). Diese Entlastung kann sich nach





Sinn und Zweck der bundesgesetzlichen Regelungen nur auf laufende Ausgaben, nicht aber – wie hier – die finanzielle Altlastensanierung erstrecken.

## **2. Artikel 2 – Gesetz zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunalen und kommunaleretzender Investitionen mittels des Sondervermögens Hessenkasse (Hessenkassengesetz)**

Im Hessenkassengesetz sehen wir Änderungs- und Ergänzungsbedarf bezüglich der §§ 5, 8 und 14.

### **a) § 5 – Regelungen zu Pflichtverstößen**

Für das Entschuldungsprogramm ist vorgesehen, dass bei Verstößen gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs oder Nebenbestimmungen zur Entscheidung über die Teilnahme am Entschuldungsprogramm der Eigenbeitrag zum Entschuldungsprogramm 50,00 € je Einwohner erhöht werden kann (§ 5 des (eigentlichen) Hessenkassengesetzes).

Zwar ist im Ausgangspunkt nachvollziehbar, dass eine Sanktionsmöglichkeit geschaffen wird, da die Entschuldungsaktion zu erheblichem Teil von den anderen Kommunen finanziert wird.

Indes ist es nicht hinnehmbar, dass die Voraussetzungen, unter denen eine solche Sanktion greift, nicht näher konkretisiert werden. Die Schutzschirmverordnung (SchuSV) hingegen nennt in § 7 konkrete Tatbestände für Pflichtverletzungen, die schuldhaft verwirklicht sein müssen und mit abgestuften Sanktionen versehen sind (aufsteigend von Fristsetzung zur Beseitigung des Verstoßes, Einstellung der Hilfen für die Zukunft, Rückabwicklung der gesamten Hilfen auch für die Vergangenheit).

### **b) Teilnahmeberechtigung an der Investitionsförderung**

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 HessenkasseG sollen finanz- und strukturschwache Kommunen eine Investitionsförderung erhalten können.

Bezüglich der in § 6 Abs. 3 formulierten Kriterien zur Strukturschwäche ist festzuhalten, dass diese sich in unserer Mitgliedschaft erheblicher Kritik ausgesetzt sehen. Insbesondere vergleichsweise dicht besiedelte Kommunen mit stabiler Bevölkerungsent-



wicklung werden hier benachteiligt, ohne dass hierfür ein zwingender Grund bestünde. Für das Kriterium der „Strukturschwäche“ fehlen offensichtlich greifbare und allgemein akzeptierte Anhaltspunkte.

Zudem sind als Kommunen eingestufte Grundzentren sowohl aufgrund ihrer Infrastrukturausstattung als auch ihrer Stellung im Finanzausgleich keineswegs besonders gut ausgestattet. Daher sollte das Kriterium der Strukturschwäche entfallen und das Investitionsprogramm entsprechend aufgestockt werden. Zumindest sollte für alle als Grundzentren eingestuftten Städte und Gemeinden das Kriterium der Strukturschwäche kraft Gesetzes als gegeben unterstellt werden.

#### **c) Minderung förderfähiger Ausgaben um Finanzierungsanteile Dritter (§ 8)**

In § 8 Abs. 1 Satz 3 des Hessenkassengesetzes ist bestimmt, dass Finanzierungsanteile Dritter die förderfähigen Ausgaben mindern.

Was hierunter konkret mit welchen Rechtsfolgen zu verstehen ist, wird weder im Gesetzestext noch in den Materialien näher ausgeführt. Insofern besteht Klarstellungsbedarf, bspw. dahingehend, ob insoweit zulässige Möglichkeiten der Beitragserhebung und/oder die Mitfinanzierung aus anderen „Fördertöpfen“ gemeint sind.

#### **d) Prüfungen des Rechnungsprüfungsamtes (§ 14)**

Die Regelung sollte entfallen, da der Umfang des Kassenkreditbestandes der Kommune, deren Höhe und Verwendung bereits im Antragsverfahren geprüft wurden, wobei die Bewilligungsstelle des Landes die diesbezüglichen Feststellungen auf Grundlage intensiver Prüfungen und vielfachen Einzelerörterungen mit den Kommunen getroffen hat. Dieser Prüfungsvorgang wird sich vor Ort nicht eins zu eins reproduzieren lassen, zumal die Rechnungsprüfungsämter in die diesbezüglichen Prüfungen nicht eingebunden waren.

Ungeregelt ist auch die Frage der Kostentragungspflicht für eine solche zusätzliche Prüfung (§ 129 Satz 4 HGO).

### **3. Artikel 3 – Gesetz zur Erhebung einer Umlage zur Finanzierung des Sondervermögens „Hessenkasse“ – Hessenkasseumlagegesetz – und ggfls. notwendige Folgeänderungen im Finanzausgleichsgesetz bezüglich der Umlagegrundlagen**



Nach unserer Beurteilung ist die in den genannten Bestimmungen vorgesehene Erhebung einer Umlage nach Maßgabe des Gewerbesteueraufkommens mit höherrangigem Recht unvereinbar und wird einer absehbaren verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten.

Die vorgesehene Fortführung der bisherigen – bundesgesetzlich geregelten - erhöhten Gewerbesteuerumlage zur Mitfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit (§ 6 Abs. 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes – GFRG) in Gestalt einer landesrechtlich geregelten „Hessenkasseumlage“ lehnen wir daher entschieden ab.

In der Sache ist die derzeit bundesrechtlich vorgegebene Entlastung der Gemeinden bei der Gewerbesteuerumlage durch Wegfall der Erhöhungszahl Fonds Deutsche Einheit ein wichtiges Konsolidierungspotenzial *zu Gunsten* der Gemeinden, das den Gemeinden in Form der Hessenkasseumlage eindeutig *zu deren Lasten* vorenthalten würde.

#### **a) Verfassungswidrigkeit der Hessenkasseumlage**

Verfassungsrechtlich begegnet eine solche landesrechtliche Umlage zudem durchgreifenden Bedenken.

Art. 106 Abs. 6 Satz 4 GG sieht eine mögliche Beteiligung von Bund und (jeweiligem) Land am Aufkommen der Gewerbesteuer durch „eine“ Umlage vor – eben die Gewerbesteuerumlage. Nach unserer Beurteilung legt dieser Wortlaut nahe, dass das Land nicht eine Art „Nebengewerbesteuerumlage“ regeln darf.

Auch unter dem Gesichtspunkt der aus Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV folgenden Pflicht des Landes zur Sicherstellung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung begegnet eine „Hessenkasseumlage“ durchgreifenden Bedenken. Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung – solche liegt für Hessen noch nicht vor – müssen durch eine Umlage (mit-)finanzierte Konsolidierungshilfen nach Anlass und Voraussetzungen Ausnahmecharakter haben und dürfen insbesondere nicht zur Bewältigung der Folgen einer unzureichenden Finanzausstattung in der Vergangenheit dienen (VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30. 8. 2016 Az. 34/14 – juris Rn. 129 und 133). Weiterhin müsste eine Hessenkasseumlage nach höchstrichterlicher Rechtsprechung bei der Festsetzung der Umlagehebesätze der Landkreise mindernd berücksichtigt werden, was in die Finanzhoheit der Landkreise eingreift (vgl. BVerwG, Urt. v. 31. 1. 2013 Az. 8 C 1/12 – juris Rn. 33 ff.; alternativ müsste eine implizite Berücksichtigung bei den Kreisumlagegrundlagen erfolgen).



## b) Unabdingbare Änderungen

**Höchst hilfsweise** und lediglich für den Fall, dass der Landesgesetzgeber trotz der durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken an der Umlageerhebung dem Grunde nach festhalten möchte, wird

- a) bezüglich § 1 Abs. 3 dringend empfohlen, die Umlageerhebung wenigstens nur als **Spitzenfinanzierung** dergestalt auszugestalten, dass das Aufkommen der Umlage so hoch festgesetzt wird, wie dies zur Finanzierung der Zahlungsverpflichtungen des Sondervermögens nach Berücksichtigung der übrigen Finanzierungsanteile noch erforderlich ist und
- b) des weiteren das hier vorliegende Gesetz um eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes dergestalt ergänzt wird, dass die **Hessenkasseumlage die Umlagegrundlagen für die Umlagen nach FAG schmälert**, wie das bisher auch für die Gewerbesteuerumlage der Fall ist. Betroffen hiervon wären die Regelungen der §§ 21 Abs. 2, 27 Abs. 2 FAG.

## 4. Artikel 4 – Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

Einige der vorgeschlagenen Änderungen der HGO sind unbedingt zu überarbeiten. Sie stellen entweder unverhältnismäßige Eingriffe in das Recht der Selbstverwaltung dar oder sind inhaltlich unklar.

### a) Keine Wartefrist für die Bekanntmachung der Haushaltssatzung und generelle Berichtspflicht (§§ 97 Abs. 5, 112 Abs. 9 HGO)

Die vorgeschlagenen Änderungen der HGO enthalten in § 97 Abs. 5 eine Neuregelung dahin, dass die Haushaltssatzung selbst bei Verzicht auf genehmigungsbedürftige Teile erst dann öffentlich bekanntgemacht werden kann, wenn die Aufsichtsbehörde innerhalb eines Monats nach Vorlage keine Bedenken wegen Rechtsverletzung erhebt. Laut Gesetzesbegründung sollen die Aufsichtsbehörden so die Möglichkeit bekommen, innerhalb des Zeitraums von einem Monat die Haushaltssatzung auf Rechtsverletzungen zu überprüfen, die nicht im Rahmen der Genehmigungstatbestände untersucht werden.

Eine solche generelle Wartepflicht erscheint verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sich die Kommunalauf-



sicht nicht zu einer Einmischungsaufsicht verpflichten darf (BVerfG, Beschl. v. 21. 6. 1988 Az. 2 BvR 602/83, 2 BvR 974/83 – juris Rn. 28 und 30) und die Kommunen mit einer derartigen Wartepflicht **gleichsam unter den Generalverdacht rechtswidrigen Handelns** gestellt werden.

In diesem Zusammenhang gehört auch, dass künftig eine Informationspflicht der Gemeinde über die Aufstellung des Jahresabschlusses gegenüber der Aufsichtsbehörde bestehen soll (§ 112 Abs. 9 HGO-E). Dies ist in der generellen Bandbreite so nicht erforderlich und demnach unverhältnismäßig.

### **b) Kein Durchgriff auf die Rechnungsprüfungsämter (§ 131 Abs. 2 HGO)**

Nach § 131 Abs. 2 HGO bestünde auf Grundlage der vorgeschlagenen Neuregelungen die Möglichkeit, dass neben Bürgermeister, Beigeordnetem mit Zuständigkeit für das Finanzwesen, Gemeindevorstand und Gemeindevertretung auch die Aufsichtsbehörden im Einzelfall besondere Prüfungsanträge an das Rechnungsprüfungsamt richten. Dieses Recht soll nach dem Gesetzentwurf zusätzlich auch den Aufsichtsbehörden eingeräumt werden.

Diese Regelung ist nicht hinnehmbar, denn zum einen ist ein Durchgriff der Aufsichtsbehörden auf kommunale Behörden wie die Rechnungsprüfungsämter schon aus grundsätzlichen Erwägungen nicht akzeptabel, zum anderen würden zumindest die Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt mit Prüfungsgebühren (§ 129 HGO) der Landkreise belastet, die die Aufsichtsbehörde verursacht hat. Sollte der Gesetzgeber an der Neuregelung festhalten, muss mindestens eine Kostentragung durch das Land als zwingende Folge vorgesehen sein, und zwar sowohl gegenüber den Kommunen mit eigenem Rechnungsprüfungsamt als auch gegenüber den Kommunen, die nach § 129 HGO die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts durch den Landkreis vornehmen lassen.

### **c) Wartefrist im Zusammenhang mit der Aufstellung der Abschlüsse**

Für die Praxis am problematischsten dürfte die unklare Regelung sein, die für § 112 Abs. 10 HGO getroffen werden soll.

Durch die ausgesprochen missliche Formulierung im Gesetzentwurf, wonach die Genehmigung solange zurückzustellen ist, bis „die Voraussetzungen des (§ 112, der Verfasser) Abs. 9 vorliegen“ ist zum einen schon nach dem Gesetzeswortlaut unklar, was gemeint ist, zum anderen bei naheliegenderer Interpretation auch zu besorgen, dass



neben dem Jahresabschluss auch der – nach § 112 Abs. 9 HGO sehr viel später und anerkanntermaßen auf Grundlage geprüfter Abschlüsse der Aufgabenträger aufzustellende – Gesamtabschluss gemeint wäre.

Von daher besteht hier dringender Klarstellungsbedarf, dass konkret der Jahresabschluss der Gemeinde aufgestellt sein muss.

#### d) Klare Regeln für Liquiditätskredite

Durch Neuregelung von § 105 HGO sollen die bisherigen Kassenkredite in „Liquiditätskredite“ umgetauft werden. Wie bisher soll die Ermächtigung zur Aufnahme von Liquiditätskrediten der aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedürfen. Erklärtermaßen soll der Umfang dieser Ermächtigungen nach Durchführung der Kassenkreditschuldung deutlich reduziert werden, um zu gewährleisten, dass Liquiditätskredite lediglich zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Gemeinden sowie zur zulässigen Zwischenfinanzierung von Investitionen verwendet werden dürfen. Unklar ist im Gesetzentwurf, der keinen Abs. 4 enthält, worauf sich der Verweis auf „Abs. 4“ in Abs. 1 der vorgeschlagenen Fassung bezieht.

Die Gesetzesbegründung sieht vor, dass durch Nachtragssatzung die Ermächtigung erhöht werden kann, wenn unvorhersehbare Ereignisse, wie z. B. größere Steuerrückzahlungen oder Finanzbedarfe nach Naturkatastrophen eintreten. Laut Gesetzesbegründung soll die Gemeinde gleichwohl Steuerrückzahlungen **vor Inkrafttreten der Nachtragssatzung** veranlassen dürfen, auch wenn dies den Höchstbetrag der ursprünglich genehmigten Liquiditätskredite übersteigt.

Letzteres ist im Interesse der Rechtssicherheit nicht hinzunehmen, weil dies für die Kreditgeber der Gemeinde Rechtsunsicherheit mit sich bringt und die zuständigen Amtsträger mit strafrechtlich relevanten Risiken belastet.

- Nach § 143 HGO sind u. a. Rechtsgeschäfte unwirksam, die ohne die erforderliche aufsichtsbehördliche Genehmigung vorgenommen wurden.
- Zum anderen handelt es sich bei dem Abschluss von Verpflichtungsgeschäften ohne ausreichende haushaltsrechtliche Ermächtigung tatbestandlich um einen typischen Fall der Untreue nach § 266 StGB.

Vor diesem Hintergrund sollte für die in der Gesetzesbegründung angesprochenen Fälle unabweisbarer besonderer Finanzbedarf eine Einschaltung der Aufsichtsbehörde und ein entsprechender Genehmigungstatbestand vorgesehen werden. Insofern könnte ein Abs. 4 an § 105 HGO angefügt werden:



*„Auf Antrag der Gemeinde kann die Aufsichtsbehörde zur Erfüllung unabweisbarer Zahlungsverpflichtungen der Gemeinde Abweichungen von dem in der Haushaltssatzung festgesetzten und nach Abs. 2 genehmigten Betrag zulassen.“*

#### **e) Änderung von § 67 HGO**

Wir begrüßen außerordentlich, dass in dem Gesetzentwurf der Bitte der Kommunalen Spitzenverbände, die Regelung des § 67 Abs. 1 S. 1 HGO an die bisher geübte Praxis anzupassen, nachgekommen wurde. Wir halten es auch für rechtlich zutreffend, dass die Befugnis zur Herbeiziehung von Verwaltungsmitarbeitern beim Bürgermeister als Dienstvorgesetzter liegt.

Nicht nachvollziehbar ist, dass die gesetzliche Regelung gem. Art. 8 des Gesetzentwurfes erst mit Wirkung zum 01.01.2019 in Kraft treten soll. Eine Begründung für das späte Inkrafttreten ergibt sich aus dem Gesetzentwurf nicht. Es ist auch kein sachlicher Grund erkennbar, wieso das Inkrafttreten erst zum 01.01.2019 erfolgen soll. Angesichts der von den Städten und Gemeinden gesehenen dringenden Notwendigkeit zur Regelung der Anwesenheit von Verwaltungsmitarbeitern in Gemeindevorstandssitzungen würden wir es begrüßen, wenn ein Inkrafttreten schnellstmöglichst erfolgt.

#### **f) Weitere Anregungen zur Änderung der HGO**

Darüber hinaus nehmen wir den Gesetzentwurf zum Anlass, aktuell in unseren Gremien diskutierte Themen aus dem Bereich der Hessischen Gemeindeordnung zu fordern:

##### **(1) § 27 Abs. 1 HGO: Ermöglichung der direkten Abrechnung von Verdienstaufschlag mit dem jeweiligen privaten Arbeitgeber**

Die gesetzliche Abrechnungsregelung bei Verdienstaufschlag spiegelt nicht das wieder, was von den Städten und Gemeinden als sinnvoll angesehen wird. Der Verdienstaufschlag gegenüber der Gemeinde kann nach der derzeitigen Rechtslage nur von den Mandatsträgern geltend gemacht werden, d. h. das Gesetz geht davon aus, dass eine vom Arbeitgeber gekürzte Gehaltszahlung erfolgt und die entsprechende Differenz von dem Mandatsträger bei der Gemeinde geltend zu machen ist. Eine Übertragbarkeit und damit eine Abtretung des Anspruchs ist nach § 27 Abs. 5 HGO ausgeschlossen. Wünschenswert wäre hier, dass der Arbeitgeber das Gehalt ohne Einschränkungen weiterzahlen kann und einen unmittelbaren Erstattungsanspruch gegenüber der Gemeinde erhält. Eine Regelung, wie sie in § 11 Abs. 8 HBKG enthalten ist, wäre



denkbar, wonach: „Privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auf Antrag das weitergewährte Arbeitsentgelt einschließlich der Beiträge zur Sozialversicherung und zur Bundesagentur für Arbeit sowie zur betrieblichen Altersvorsorge von dem Aufgabenträger zu erstatten“ ist.

Vorteil einer solchen Regelung wäre, dass es zu keinen Benachteiligungen der Mandatsträger im Zusammenhang mit ihrer Mandatsausübung kommt, da eine Gehaltskürzung nicht erfolgt. Im Übrigen ist gewährleistet, dass eine ordnungsgemäße Abführung an die Sozialversicherungskassen erfolgt. Letztlich würde diese Regelung auch zu einer Vereinheitlichung führen. In der Praxis erfolgen bereits jetzt zum Teil entsprechende Abrechnungen nach diesem Verfahren.

### **(2) §§ 84 ff. HGO: Einrichtung von Ausländerbeiräten auf freiwilliger Basis (fakultativ)**

Nach der derzeitigen Regelung des § 84 HGO sind in Gemeinden mit mehr als 1000 gemeldeten ausländischen Einwohnern zwingend Ausländerbeiräte einzurichten. Nach dem Inhalt des statistischen Berichtes des Hessischen Statistischen Landesamtes über die Ausländerbeiratswahl in Hessen vom 29.11.2015 haben in 81 hessischen Gemeinden sowie 2 Landkreisen Ausländerbeiratswahlen stattgefunden. In 43 Kommunen mit jeweils mehr als 1000 ausländischen Einwohnern konnten keine Wahlen durchgeführt werden, weil keine Wahlvorschläge eingereicht wurden. Die Wahlbeteiligung lag im Durchschnitt bei 6 % und ist damit weiter rückläufig. Eine Einrichtung von Ausländerbeiräten sollte damit künftig lediglich auf freiwilliger Basis erfolgen, d. h. vor Ort sollte geprüft werden, ob ein solches Gremium im Interesse der Integration sinnvoll ist. Dabei ist auch davon auszugehen, dass bei freiwilligen Lösungen eine höhere Akzeptanz gegeben ist und sich dies auf die Wahlbeteiligung sowie die Beschlussfähigkeit des Gremiums positiv auswirkt. Zudem wäre es Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung, wenn hier eigenständig im Rahmen einer „Kann-Regelung“ vor Ort entschieden würde. Letztlich würden bei den Städten und Gemeinden weniger Kosten für die Durchführung der Wahlen anfallen.

### **(3) § 8c HGO: Einrichtung von Seniorenbeiräten auf freiwilliger Basis (fakultativ)**

Die Einrichtung von Seniorenbeiräten sollte weiterhin nicht verpflichtend in die HGO aufgenommen werden. Es sollten vielmehr auch andere Formen der Seniorenbeteiligung möglich bleiben. Wir sprechen uns weiterhin für eine flexible Handhabung vor





Ort aus, damit örtliche Strukturen und Verhältnisse berücksichtigt werden können, was bei einer Implementierung eines Beirates nicht mehr gewährleistet wäre. Gegen eine verpflichtende Einführung von Seniorenbeiräten spricht auch, dass eine ausreichende Repräsentation der Bürger über dem 60. Lebensjahr in den politischen Gremien vorhanden ist. Zudem wird eine weitere Zergliederung von Einzelinteressen befürchtet.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Karl-Christian Schelzke'.

Karl-Christian Schelzke

Geschäftsführender Direktor



Hessischer  
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Herrn  
Wolfgang Decker  
Vorsitzender des Haushaltsausschusses  
des Hessischen Landtages  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 14

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-80

e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: ruehl@hlt.de

www.HLT.de

Datum: 28.02.2018

Az. : Rü/Ke/923.033

**Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG) - Drucks. 19/5957 -**  
Ihr Schreiben vom 7. Februar 2017

Sehr geehrter Herr Decker,,

wir bedanken uns für Ihre mit Schreiben vom 7. d.M. ausgesprochene Einladung zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtages zu dem hier in Rede stehenden Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 14. März 2018.

Gerne teilen wir Ihnen mit, dass für die Geschäftsstelle des Hessischen Landkreistages der Unterzeichner und Herr Referatsleiter Daniel Rühl teilnehmen werden.

Weiterhin bedanken wir uns für die Gelegenheit, im Vorfeld dieser mündlichen Anhörung schriftlich zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Aus Sicht des Hessischen Landkreistages ist vor diesem Hintergrund folgendes anzumerken:

#### **A. Das Wichtigste in Kürze**

- Vor dem Hintergrund der enormen Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen und dem hieraus resultierenden Zinsänderungsrisiko bewertet der

hessische Landkreistag grundsätzlich positiv, dass das Land das Entschulungsprogramm HESSENKASSE aufgelegt hat.

- Hinsichtlich des jährlich aus dem Landeshaushalt zu leistenden Finanzierungsbeitrages zur HESSENKASSE in Höhe von 200 Millionen ist allerdings zu fordern, dass es sich hierbei überwiegend um originäre Landesmittel handeln muss und nicht um eindeutig kommunale Gelder.
- Die hinsichtlich des flankierenden Investitionsprogramms der HESSENKASSE aktuell zu Grunde gelegten Verteilungskriterien sorgen dafür, dass der Großteil der Mitglieder des Hessischen Landkreistages hiervon ausgeschlossen wird. Dies ist aus Sicht des HLT nicht zu akzeptieren. Stattdessen sind alle Hessischen Landkreise an diesem 500-Millionen-Euro-Investitionsprogramm zu beteiligen.
- Zwar wird zur Kenntnis genommen, dass das Land der Forderung des Hessischen Landkreistages nach einer Flexibilisierung der Zahlung des kommunalen Eigenbeitrages in Höhe von 25 Euro pro Jahr und Einwohner in einem gewissen Rahmen nachgekommen ist. Es besteht jedoch die realistische Befürchtung, dass die Anwendung dieser Verfahrenserleichterung im Vollzug übertrieben restriktiv gehandhabt werden wird und damit in der Anwendung letztlich leerläuft. Für den Hessischen Landkreistag ist eine echte „Flexibilisierung“, welche diesen Namen auch verdient und unseren Mitgliedskreisen die flexibel anwendbare Möglichkeit von Ratenpausen, Sondertilgungen und Variationen der Beitragshöhe ermöglicht, auch und gerade im Sinne der kreisangehörigen Städte und Gemeinden unabdingbar.
- Für den bereits heute abzusehenden Fall, dass sich der Gesamtfinanzierungsbedarf der HESSENKASSE gegenüber den ursprünglichen Planungen deutlich reduziert, ist ein Mechanismus in den Gesetzesentwurf aufzunehmen, welcher vorsieht, dass entstehende Mittelersparnisse angesichts des hohen kommunalen Finanzierungsanteils an der HESSENKASSE zurück in den KFA geführt werden müssen.
- Die nicht zuletzt in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gebrachte Erwartungshaltung des Landes, dass unsere Mitgliedskreise sich verpflichten sollen, „den jährlichen Eigenbeitrag so zu erwirtschaften, dass eine Erhöhung der Kreisumlage nur als „ultima ratio“ herangezogen werden muss“, wird entschieden abgelehnt.
- Die Ergänzung des § 67 Abs. 1 Satz 1 HGO (Artikel 4 Ziffer 1 HessenkasseG), mit der die Hinzuziehung von Veraltungsmitarbeitern zu Sitzungen des Kreis Ausschusses ausdrücklich für zulässig erklärt wird, sollte bereits am Tag nach der Gesetzesverkündung in Kraft treten und Wirkung entfalten und nicht erst mit dem augenblicklich vorgesehenen Inkrafttreten zum 1.1.2019 (Artikel 8, Satz 2), um die derzeit unklare Rechtslage zu beenden.

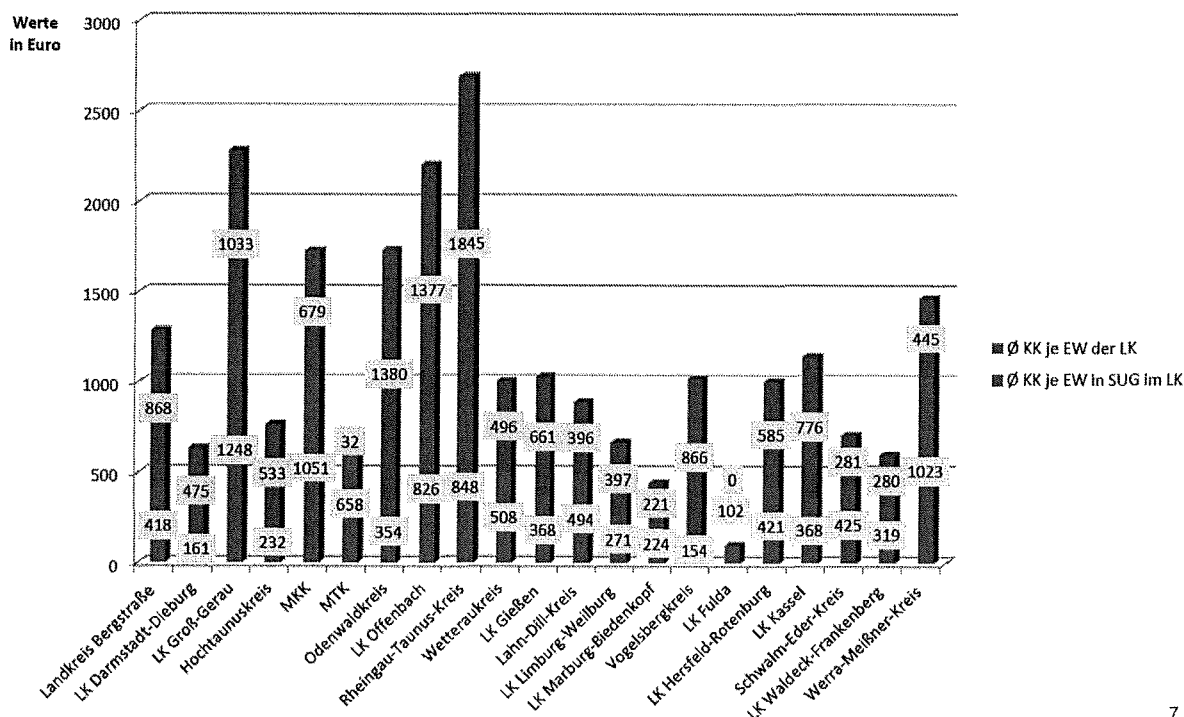
## B. Allgemeine Anmerkungen

Die hessischen Kommunen nehmen mit Blick auf ihre Kassenkreditverschuldung im Ländervergleich eine negative Spitzenstellung ein: Nur die Kommunen des Saarlands, aus Rheinland-Pfalz und aus Nordrhein-Westfalen drückte pro Einwohner am 31. Dezember 2015 eine noch höhere Kassenkreditverschuldung. Mit einer Pro-Kopf-Kassenkreditverschuldung von rund 1.059 EURO liegen die hessischen Kommunen dabei sehr deutlich über dem bundesweiten Durchschnittswert von 633 Euro<sup>1</sup>. Betrachtet man alleine die Landkreise, verschärft sich dieses Bild noch einmal: Mit einer Kassenkreditverschuldung pro Kopf von 650,53 Euro hatten die hessischen Landkreise per 31. Dezember 2016 im bundesweiten Vergleich die höchste Belastung zu tragen. An zweiter Stelle kommen mit deutlichem Abstand die rheinland-pfälzischen Landkreise, auf denen zu diesem Stichtag pro Kopf eine Kassenkreditverschuldung von 468,38 Euro lastete<sup>2</sup>. Nicht nur dieser Vergleich, sondern auch die nachfolgende Graphik des HMdIS, welche die Verteilung aller hessischen Kassenkredite auf Landkreise und ihre kreisangehörigen Städte und Gemeinden veranschaulicht, zeigt, dass die hessischen Landkreise im Besonderen vom Problem einer überbordenden Kassenkreditverschuldung betroffen sind:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport



### Kassenkredite der Städte und Gemeinden in den LK und der LK je EW



7

<sup>1</sup> Quelle: HMdF; Vgl. bspw.

[https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/pressemitteilung\\_mit\\_graphiken\\_-\\_die\\_hessenkasse\\_neustart\\_fuer\\_hessens\\_kommunen.pdf](https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/pressemitteilung_mit_graphiken_-_die_hessenkasse_neustart_fuer_hessens_kommunen.pdf)

<sup>2</sup> Vgl. Wohltmann, Kreisfinanzen 2016/2017, S. 473.

In Summe waren die hessischen Kommunen per 31. Dezember 2015 mit Kassenkrediten in Höhe von 6,52 Milliarden Euro verschuldet<sup>3</sup>. Das hieraus resultierende Zinsänderungsrisiko für die kommunale Familie ist enorm und wurde stets auch seitens des Hessischen Landreistages kritisch gesehen.

Vor diesem Hintergrund wird es durch unseren Verband grundsätzlich positiv bewertet, dass das Land das aktuell historisch niedrige Zinsumfeld nutzt und unter Einsatz eigener finanzieller Landesmittel ein Entschuldungsprogramm auflegt, um den hessischen Kommunen aus ihrer Kassenkreditverschuldung herauszuhelfen und Planungssicherheit für die Zukunft zu schaffen.

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang jedoch ausdrücklich festzuhalten, dass für die hohe Kassenkreditverschuldung die jahrelange strukturelle Unterfinanzierung der hessischen Landkreise ursächlich gewesen ist und nicht etwa mangelnde Ausgabendisziplin, unwirtschaftliches Handeln oder – wie es die nun als „Gegengeschäft“ zur HESSENKASSE geplanten Verschärfungen der HGO nahe legen könnten – ein unzureichend restriktives kommunales Haushaltsrecht. Auch aktuell ist immer wieder festzustellen, dass für Bund oder Land wahrzunehmende Aufgaben - auch bei allem wirtschaftlichen Handeln – nicht kostendeckend finanziert sind. Wenn eine solche Finanzierung aber auf Landkreisebene nicht gesichert ist, dann belastet diese Unterfinanzierung entweder nur die Landkreise oder auch die Kommunen, wenn die Belastungen über Kreisumlagen weitergegeben werden müssen. Bei diesem Stichwort wird auch immer wieder vergessen, dass auch und gerade die Obergrenze für die Erhebung der Kreis- und Schulumlage von 58% in der Vergangenheit einen wesentlichen Beitrag zur Unterfinanzierung der Landkreise und damit auch zum Auflaufen der Kassenkreditverschuldungen geleistet hat. Diese Obergrenze, welche im Ländervergleich einen hessischen „Sonderweg“ markierte, ist zudem nicht zuletzt ursächlich dafür, dass die hessischen Landkreise deutlich höher mit Kassenkrediten verschuldet sind als überall sonst in Deutschland. Zwar war damit eine gewisse Sicherheit vor einer übermäßigen Belastung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gegeben. Dass aber auch diese trotzdem ebenfalls in ein vergleichbares Kassenkreditproblem gelaufen und ebenfalls auf die Hilfe angewiesen sind, zeigt nur eins: Insgesamt war nach dem alten KFA die kommunale Familie schlichtweg unterfinanziert. Ob dies im neuen System besser sein wird, wenn sich die aktuell sehr guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ändern, wird mit Interesse zu beobachten sein.

Ungeachtet der grundsätzlich positiven Bewertung und der konstruktiven Begleitung der HESSENKASSE durch den Hessischen Landkreistag stößt deren Finanzierungsarithmetik vor dem Hintergrund der zuvor gemachten Ausführungen auf Kritik: Das Gesamtvolumen der HESSENKASSE beträgt ausweislich der Gesetzesbegründung 9,5 Milliarden Euro, wovon rund 0,5 Mrd. Euro auf das flankierende Investitionsprogramm entfallen. Für das Entschuldungsprogramm sollen inklusive Zinslasten in Summe rund 9,0 Milliarden Euro benötigt werden. Hieraus ergibt sich bei einer 30jährigen Laufzeit ein jährlicher Liquiditätsbedarf des Sondervermögens HESSENKASSE von 300 Millionen Euro. Aus den Beratungen in der AG HESSENKASSE beim HMdF ist bekannt, dass hiervon jährlich 100 Millionen Euro durch den kommunalen Eigenbeitrag der am Entschuldungsteil teilnehmenden Kommunen in Höhe von 25 Euro pro Einwohner aufgebracht werden sollen. Der verbleibende und vom Land

<sup>3</sup> Quelle: HMdF; Vgl. bspw.

[https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/ag\\_hessenkasse\\_-\\_praesentation\\_konstituierende\\_sitzung.pdf](https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/ag_hessenkasse_-_praesentation_konstituierende_sitzung.pdf)

zu erbringende Finanzierungsbedarf von 200 Millionen Euro pro Jahr setzt sich dagegen wie folgt zusammen:

Hessische Gewerbesteuerumlage	60,0 Mio. Euro
Landesausgleichsstock	20,0 Mio. Euro
Hessischer Anteil „5. Milliarde“	59,0 Mio. Euro
Originäre Landesmittel	61,0 Mio. Euro

Zwar reklamiert das Land für sich, dass es pro Jahr zur Finanzierung der HESSENKASSE einen Betrag von 200,0 Mio. Euro über seinen eigenen Haushalt aufbringe, bei genauerer Betrachtung wird jedoch schnell deutlich, dass es sich hierbei nur in Höhe von 61,0 Mio. Euro um „echte Landesmittel“ handelt. Damit schultert das Land „lediglich“ 20,3 % des gesamten jährlichen Finanzierungsbedarfs (300 Mio. Euro) des Entschuldungsprogramms.

Damit ist klar, dass der Finanzierungsanteil des Landes an der HESSENKASSE in Höhe von 200 Mio. Euro pro Jahr zwar in der Tat „über“ den Landeshaushalt gewährt wird, es sich dabei jedoch bei genauer Betrachtung größtenteils um kommunales Geld handelt:

- Beim Landesausgleichsstock, der den Landesanteil am Entschuldungsprogramm jährlich - wie bereits dargestellt - mit 20,0 Mio. Euro speisen soll, handelt es sich um einen durch die hessischen Kommunen finanzierten Ausgleichsstock, da dessen Mittel aus der Finanzausgleichsmasse des Kommunalen Finanzausgleiches (KFA) stammen.
- Die sogenannte „5. Milliarde“ ist Bestandteil der 5-Milliarden-Euro Entlastung der Kommunen durch den Bund. Hiervon werden eine Milliarde Euro den Ländern über höhere Umsatzsteueranteile als Transferweg gewährt, jedoch mit der klaren politischen Zwecksetzung, dieses Geld für kommunale Zwecke zu verwenden. Auf Hessen entfällt hiervon ein Betrag von 59 Mio. Euro, der nun ebenfalls den Landesanteil an der Finanzierung der HESSENKASSE bedienen soll. Um auch hier kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Gemeint ist mit der Verwendung für kommunale Zwecke nicht das Verständnis des Landes, wonach es sich ja um kommunale Schulden handelt und damit jede Tilgung dieser Schulden eine solche Verwendung darstellen könne. Auch hier ist wieder darauf hinzuweisen, dass die Schuldenlast entstanden ist, weil die Finanzausstattung seitens des Landes über Jahrzehnte nicht ausreichend war. Maßgebend für die Betrachtung ist daher nicht die letztliche Verwendung, sondern die Kausalität für das Entstehen der Schulden.
- Hessens Kommunen haben bislang Jahr für Jahr einen Betrag von 60,0 Mio. Euro durch einen entsprechend erhöhten Vervielfältiger der von ihnen zu entrichtenden Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung des „Fonds Deutsche Einheit“ aufgebracht. Dieser Fonds wird mit Ablauf des Jahres 2018 abfinanziert sein und mithin wird die Rechtsgrundlage für den erhöhten Vervielfältiger entfallen. Die Kommunen müssten ab dem Jahr 2019 entsprechend weniger ihrer Gewerbe-

steuern als Umlage abführen. Allerdings beabsichtigt die Hessische Landesregierung eine Umlage in selber Höhe zur Finanzierung der Hessenkasse zu erheben. Auch an dieser Stelle würde mit einem jährlichen Volumen von 60,0 Mio. Euro „kommunales Geld“ zur Finanzierung des 200-Mio.-Euro Landesanteils an der HESSENKASSE beitragen.

Vor diesem Hintergrund ist der Hessische Landkreistag der Auffassung, dass der jährliche Finanzierungsbeitrag des Landes, den es – wie dargelegt - in Höhe von 200 Mio. Euro für sich reklamiert, nicht lediglich dem Landeshaushalt entstammen darf, sondern dass es sich dabei um originäre Landesmittel handeln muss.

Die vorstehend geschilderte Umwidmung von „kommunalem Geld“ zur Finanzierung des Landesanteils an der HESSENKASSE, ist nicht akzeptabel. Abgelehnt wird in diesem Zusammenhang, dass der hessische Anteil an der „5. Milliarde“, welcher die politische Zwecksetzung der kommunalen Entlastung hat, und der Anteil der erhöhten Gewerbesteuerumlage zur auslaufenden Finanzierung des kommunalen Anteils am Fonds Deutsche Einheit nun nicht direkt den Kommunen zu Gute kommen, sondern zur Finanzierung der HESSENKASSE eingesetzt werden sollen.

### **C. Zum Gesetz**

Der Entwurf des Gesetzes gliedert sich insbesondere in die Artikel 1 (Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens Hessenkasse), Artikel 2 (Gesetz zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunal ersetzender Investitionen mittels des Sondervermögens „Hessenkasse“, im Folgenden nur HessenkasseG), die die Hessenkasseneinrichtung und die Teilnahmekriterien regeln. Artikel 3 schafft die Rechtsgrundlage zur Erhebung einer Hessenkasseumlage auf Basis des Gewerbesteueraufkommens in Höhe von 60 Mio. Euro. Artikel 4 und 5 setzen die restriktiveren haushaltsrechtlichen Vorschriften in HGO und GemHVO um. An dieser Gliederung des Artikelgesetzes soll sich in der nachfolgenden Stellungnahme orientiert werden.

#### **I. Artikel 1 - Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“**

In Artikel 1 ist in § 2 Absatz 1 Satz 2 vorgesehen, dass das Sondervermögen HESSENKASSE auch für sonstige kommunale Zwecke verwendet werden kann, soweit dadurch Kassenkreditentschuldung und Investitionsprogramm nicht beeinträchtigt werden. In § 7 Satz 2 ist weiter geregelt, dass über die Verwendung eines verbleibenden Vermögens für kommunale Zwecke nach Anhörung der kommunalen Spitzenverbände durch das für Finanzen zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium zu entscheiden sei.

Diese Vorschriften würde es dem Land erlauben, Mittel des Sondervermögens HESSENKASSE für Zwecke einzusetzen, die mit den Zielen dieses Schuldungs- und Investitionsprogrammes in keinem erkennbaren Zusammenhang stehen. Als Zielsetzung der HESSENKASSE wurde sowohl öffentlich als auch

in der begleitenden Arbeitsgruppe beim HMdF primär immer wieder die Finanzierung der kommunalen Kassenkreditschuldung kommuniziert. In einem geringen Umfang daneben auch das Investitionsprogramm für die Kommunen, die einen Bedarf haben, aber nicht am Programm der HESSENKASSE teilnehmen können. Eine Verwendung der Mittel auch für „sonstige kommunale Zwecke“ war zu keinem Zeitpunkt Gegenstand der bisherigen Beratungen und kommt für den Hessischen Landkreistag insofern überraschend.

Das Präsidium hat in seiner Sitzung am 14. September 2017 unabhängig davon und augenscheinlich auch vernünftigerweise beschlossen, dass für den Fall, dass zur jährlichen Finanzierung der HESSENKASSE in Summe ein geringerer Betrag als die bislang durch das Land kalkulierten 300 Mio. Euro benötigt wird, die entsprechende jährliche Ersparnis aufgrund des hohen kommunalen Finanzierungsanteils an der HESSENKASSE zurück in den KFA fließen muss.

Aktuell ist nach allen vorliegenden Informationen davon auszugehen, dass das zur Finanzierung der HESSENKASSE benötigte Mittelvolumen deutlich geringer ausfallen wird, als ursprünglich geplant. So haben die bisherigen Gespräche mit den kommunalen Beteiligten und die Prüfung der jeweiligen Kassenkreditbestände ergeben, dass das landesseitig zunächst angenommene ablösungsfähige Kassenkreditvolumen von rund sechs Milliarden Euro sich nun deutlich in Richtung fünf Milliarden Euro reduzieren wird. Auch wenn wohl ein geringer Teil dieser „Mittlersparnis“ durch einen etwas erhöhten Finanzierungsbedarf des flankierenden Investitionsprogrammes aufgrund einer größeren Anzahl an teilnehmenden Kommunen in Anspruch genommen werden sollte, ist davon auszugehen, dass trotzdem eine Größenordnung von mindestens 1 Mrd. Euro nicht für das Sondervermögen benötigt werden wird.

Vor diesem Hintergrund wird die hier in Rede stehende Regelung in Artikel 1 seitens des Hessischen Landkreistages abgelehnt und gefordert, dass für den absehbaren Fall einer Mittlersparnis im Gesetz stattdessen ein Rückführungsmechanismus in den KFA vorgesehen wird. Sollte man sich diesem Vorschlag verschließen, muss über eine entsprechende Formulierung in § 7 Satz 2 sichergestellt werden, dass die Verwendung nur im Einvernehmen mit den Kommunalen Spitzenverbänden erfolgen darf und nicht nur nach Anhörung.

## **II. Artikel 2 – Gesetz zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunaleretzender Investitionen mittels des Sondervermögens „Hessenkasse“ (HessenkasseG)**

1. In § 1 Abs. 1 soll festgelegt werden, dass Kassenkredite, die zur Vorfinanzierung von öffentlich-rechtlichen Forderungen dienen, nicht ablösungsfähig sind. Ausweislich der Gesetzesbegründung geschieht dies vor dem Hintergrund, dass aus öffentlich-rechtlichen Forderungen keine dauerhafte Belastung resultiere, „deren Ablösung aus eigenen Kräften der Kommune nicht möglich ist“. Dies gelte vor dem Hintergrund, dass diese öffentlich-rechtlichen Forderungen und die entsprechenden Zahlungseingänge sicher seien. Aus unseren Mitgliedskreisen ergeht in diesem Zusammen-



hang der Hinweis, dass vor dem Hintergrund der vorstehend wiedergegebenen Regelungsintention klargestellt werden sollte, dass hierbei ausschließlich Forderungen gegenüber juristischen Personen des öffentlichen Rechts gemeint seien. Es gebe nämlich eine große Bandbreite an „öffentlich-rechtlichen Forderungen“, welche – bspw. im Bereich der Transferleistungen – zwar auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, jedoch gegenüber Privatpersonen bestünden und mithin gerade nicht sicher seien.

Ferner sollte in § 1 klargestellt werden, dass für den Fall, dass sich Kommunen bei der Aufnahme von Kassenkrediten entsprechender Zinssicherungsinstrumente bedient haben, durch die HESSENKASSE nicht nur das Grundgeschäft abgelöst wird, sondern auch das Sicherungsgeschäft. Konkret ist uns der Fall eines Landkreises bekannt, der zur Zinssicherung ein SWAP-Geschäft abgeschlossen hat und die Gebühren/Kosten für dessen Ablösung nun selbst tragen soll, obwohl als Reaktion auf einen durch unseren Verband entwickelten Fragebogen seitens des HMdF für derartige Konstellationen noch eine Übernahme durch die HESSENKASSE in Aussicht gestellt wurde.

2. In § 3 Absatz 2 Nummer 3 HessenkasseG ist derzeit ist für den Fall, dass das Ende der Sollzinsbindungsfrist des jeweils abzulösenden Kassenkredites nicht in die Zeit vom 16. Juli 2018 bis einschließlich 17. Dezember 2018 fällt bzw. mit dem jeweiligen Gläubigerkreditinstitut und der WIBank innerhalb dieses Zeitraums kein Schuldnerwechsel vereinbart wird bzw. werden kann, vorgesehen, dass die teilnehmenden Kommunen Vorfälligkeitsentschädigungen für einen innerhalb dieses Zeitraums vereinbarten Rückzahlungstermin übernehmen müssen.

§ 4 HessenkasseG über die Gewährung von Zinsdienst- und Entschuldungshilfen ist ausweislich der Gesetzesbegründung weiterhin dahingehend zu verstehen, dass als „letztes Mittel zur Einbeziehung des Kassenkredites in das Entschuldungsprogramm“ die Weiterführung des Darlehens durch die Kommune und die Gewährung entsprechender Zinsdienst- und Entschuldungshilfen bis zur vollständigen Tilgung des Darlehens möglich sein soll. In diesem Fall würde die WIBank die fälligen Zins- und Tilgungsleistungen unmittelbar gegenüber dem Gläubigerkreditinstitut erbringen. Die Gewährung dieser Hilfen soll für den Fall in Betracht kommen, dass ein Gläubigerkreditinstitut bei einem über den 17. Dezember 2018 hinauslaufenden Kassenkredit weder einem Schuldnerwechsel auf die WIBank, noch einer vorzeitigen Rückzahlung innerhalb des Ablösungszeitraumes gegen die Zahlung von Vorfälligkeitsentschädigungen zustimmen oder „Letzteres nicht wirtschaftlich sein“ sollte. Allerdings ergab eine Nachfrage der Geschäftsstelle des Hessischen Landkreistages beim HMdF, dass die vorgenannte Vorschrift und ihre entsprechende Begründung so zu verstehen seien, dass diese Option eine absolute Ausnahme darstelle und es nach dem Gesetzeswortlaut auch keinerlei rechtlichen Anspruch auf diese Hilfe gebe.

Diese in § 3 Absatz 2 Nr. 3 HessenkasseG vorgesehene kommunale Belastung von etwaigen Vorfälligkeitsentschädigungen wird durch den Hessischen Landkreistag abgelehnt.

Das HMdF hat in der AG HESSENKASSE das aus den Mitgliedskreisen oft gespiegelte Problem, dass Kreditinstitute den favorisierten Schuldnerwechsel und teilweise auch die vorzeitige Ablösung von Kassenkrediten gegen Zahlung von Vorfälligkeitsentschädigungen verweigern, bagatellisiert und stattdessen seine Haltung bekräftigt, dass die Kreditinstitute am Ende des Tages in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle einem Schuldnerwechsel zustimmen werden, soweit die Kassenkredite nicht ohnehin in dem vorgegebenen Zeitrahmen des § 3 HessenkasseG auslaufen. Wenn sich nun also diese Erwartungen des HMdF, die es offenbar der Konzeption der HESSENKASSE zugrunde legte, nicht bestätigen sollten, so müssen Vorfälligkeitsentschädigungen erstens zu Lasten des Sondervermögens HESSENKASSE gehen und zweitens darf die direkte Erbringung der fälligen Zinsdienst- und Tilgungsleistungen durch die WIBank ggü. dem Gläubigerkreditinstitut, wenn dieses die Kommune zur Fortführung des Kassenkredites zwingt, nicht länger als absoluter Ausnahmetatbestand ausgestaltet sein. Alles andere würde Sinn und Zweck der HESSENKASSE konterkarieren und den Kommunen, die es ja eigentlich zu entschulden gilt, neue finanzielle Lasten aufbürden. Es ist nachvollziehbar, dass die Begründung dies als Ultima-ratio-Lösung sieht. Es ist auch nachvollziehbar, dass die Kommunen versuchen sollten, den Schuldnerwechsel oder den Verzicht auf eine Vorfälligkeitsentschädigung in Verhandlungen zu erreichen. Wenn dies aber trotz aller Bemühungen nicht möglich ist, muss die Hilfe automatisch eingreifen. Sollte dies nicht der Fall sein und Vorfälligkeitsentschädigungen seitens der Kommunen gezahlt und am Ende auch getragen werden müssen, stellt sich die Frage, ob der eigentlich geplante Effekt der HESSENKASSE nicht verpufft.

3. Die Mitgliedskreise müssen sich durch mehrheitlichen Beschluss ihrer Kreistage dazu verpflichten, den Ergebnis- und Finanzhaushalt in Planung und Rechnung ab dem Jahr 2019 auszugleichen, die vorgesehenen bzw. verschärften Vorgaben zu den Liquiditätskrediten nach § 105 HGO zu beachten und einen jährlichen Beitrag von 25 Euro je zu leisten (§ 2 Absätze 2 bis 4 HessenkasseG).

Der Grund für eine solche Beschlussfassung erschließt sich nicht, da damit nach diesseitiger Einschätzung alleine die Beachtung der geltenden Rechtslage beschlossen werden soll. Die Sinnhaftigkeit, die Kreistage der teilnehmenden Mitgliedskreise zu Beschlüssen zwingen zu wollen, welche lediglich die Einhaltung von für alle Kommunen geltenden rechtlichen Vorgaben bestätigen, steht zumindest dann in Frage, wenn man den Gemeinden, Städten und Landkreisen in Hessen nicht von vornherein geplante Verstöße gegen Recht und Gesetz unterstellen möchte. Daher werden die Regelungen in den Absätzen 2 bis 4 des § 2 HessenkasseG im Lichte der vorstehenden Ausführungen für obsolet gehalten und sollten aus dem Gesetz gestrichen werden.

Dazu passend soll geregelt werden, dass für den Fall, dass die teilnehmenden Kommunen trotz entsprechender Verpflichtung den vorgenannten Bedingungen nicht nachkommen sollten, das HMdF den kommunalen Eigenbeitrag auf bis zu 50 Euro je Jahr und Einwohner erhöhen können soll (§ 5 HessenkasseG).

Diese Sanktionsmöglichkeit ist als unverhältnismäßig und unrealistisch zurückzuweisen. Dies gilt umso mehr, als dass nach Einschätzung der Geschäftsstelle über die voraussichtliche Laufzeit der HESSENKASSE von 30 Jahren alles andere als sicher erscheint, ob die hessischen Landkreise und auch die Städte und Gemeinden dauerhaft ihre Ergebnis- und Finanzhaushalte in Planung und Rechnung ausgleichen können. Sollte in diesem Zusammenhang die schon des Öfteren vorgetragene Überlegung, dass wegen der HESSENKASSE keine Kreisumlage erhöht werden dürfe, greifen, könnte man eine solche Sanktion schon fast als Ausschlusskriterium sehen, da Landkreise im Prinzip keine anderweitigen Refinanzierungsoptionen haben. Es ist nicht im Interesse der Landkreise diese Kreisumlageerhöhungen vorzunehmen, aber das Land legt möglicherweise mit dieser Sanktionierung schon den Grundstein für die beschriebene Problematik, da eine solche Erhöhung ohne das Generieren von entsprechenden Einnahmen in schlechten Zeiten nicht realisierbar sein wird. Wenn das Erwirtschaften der notwendigen Eigenmittel gefordert wird, dann muss hierfür auch die notwendige Möglichkeit eröffnet werden.

Befremdlich wirkt in diesem Zusammenhang, dass in der AG HESSENKASSE zu keinem Zeitpunkt mit den Kommunalen Spitzenverbänden thematisiert wurde, dass das HMdF beabsichtigt, die Nichterfüllung von Kriterien derart sanktionsbewehrt auszugestalten.

4. Zu den bereits vorstehend erwähnten und durch Kreistagsbeschluss bestätigten Verpflichtungen unserer Mitgliedskreise als Teilnahmevoraussetzung an der HESSENKASSE (§ 2 Absätze 2 bis 4 HessenkasseG) führt die Gesetzesbegründung aus, dass die Landkreise sich zudem verpflichten sollen, „den jährlichen Eigenbeitrag so zu erwirtschaften, dass eine Erhöhung der Kreisumlage nur als „ultima ratio“ herangezogen werden muss“.

Eine derartige Erwartungshaltung wird durch den Hessischen Landkreistag entschieden abgelehnt und ist aus der Begründung zu streichen.

Erhebung und Höhe der Kreisumlage werden insbesondere durch § 53 Abs. 2 HKO und § 50 FAG bestimmt. Eine freiwillige Selbstverpflichtung, wegen der HESSENKASSE mit ihrer bis zu 30jährigen Laufzeit auf Erhöhungen der Kreisumlage zu verzichten, würde erstens im Widerspruch zu den Bestimmungen der HKO stehen, wonach die Höhe der Kreisumlage für jedes Haushaltsjahr neu in der Haushaltssatzung festzusetzen ist. Zweitens ist über die vorstehend umrissene lange Laufzeit der HESSENKASSE per heute schlicht seriös nicht prognostizierbar, ob der Beitrag zu dieser in jedem Fall ohne Erhöhung der Kreisumlage bewerkstelligt werden kann. Als sicher zu unterstellen ist aus allen Erfahrungen der Vergangenheit zum jetzigen Zeitpunkt eigentlich nur, dass es während der Laufzeit der HESSENKASSE auch wieder zu Zeiten einer wirtschaftlichen Eintrübung kommen wird, welche unserer Mitgliedskreise dann erneut vor die große Herausforderungen stellen dürfte, schon ihre „normalen“ Haushalte ohne die Belastungen der HESSENKASSE auszugleichen. Dabei gleich-

zeitig dann noch sowohl ihre ordentliche Kredittilgung als auch ihren Beitrag zur HESSENKASSE liquiditätswirksam zu erwirtschaften, so wie es vom neuen § 92 HGO verlangt werden soll, erscheint, vorsichtig ausgedrückt, auch so schon ambitioniert. Wenn dazu noch die unter 3. zuvor besprochene Sanktionierung kommt, wird deutlich, dass hier Korrekturen erforderlich sind.

Klarheit sollte zwischen allen Beteiligten darüber herrschen, dass Beiträge zur HESSENKASSE im neuen und bedarfsorientierten System des Kommunalen Finanzausgleiches (KFA) selbstverständlich bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfes nicht außen vor bleiben dürfen, sondern selbigen erhöhen müssen.

5. Der Forderung des Präsidiums des Hessischen Landkreistages nach einer Flexibilisierung des kommunalen Eigenbeitrages in Höhe von 25 Euro pro Jahr und Einwohner soll nun dadurch Rechnung getragen werden, dass das HMdF bei unveränderter Höhe des kommunalen Gesamtbeitrages in einzelnen Jahren einen abweichenden Jahresbeitrag zulassen kann (§ 2 Absatz 3 Satz 3 HessenkasseG). Diese Regelung ist aus unserer Sicht vor dem Hintergrund der Gesetzesbegründung und der durch das HMdF begleitend vermittelten Informationen als unzureichend einzustufen.

Ausweislich der Gesetzesbegründung soll unter „Flexibilisierung“ eine sogenannte „Ratenpause“ in einzelnen Jahren sowie die Möglichkeit zu Sondertilgungen (in Höhe eines Vielfachen des jährlichen Beitrages) verstanden werden. Die Inanspruchnahme dieser Flexibilisierungsmöglichkeiten soll zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung des Sondervermögens HESSENKASSE jedoch unter Genehmigungsvorbehalt stehen.

Wichtig erscheint es an dieser Stelle anzumerken, dass vor dem Hintergrund der vorstehend skizzierten Regelungsintention dem unter dem Stichwort „Flexibilisierung“ vorgetragenen Anliegen des Hessischen Landkreistages nur dann wirklich Rechnung getragen würde, wenn sowohl „Ratenpausen“ als auch „Sondertilgungen“ ein für unsere Mitgliedskreise - entsprechende haushalterische Indikationen vorausgesetzt - ohne übermäßige bürokratische und regulatorische Hürden anwendbares Instrumentarium darstellen sollten. Sollte das HMdF seinen Genehmigungsvorbehalt jedoch sehr eng auslegen, was aktuell zu erwarten steht, bliebe es dabei, dass die HESSENKASSE aus unserer Sicht weder für den Fall einer wirtschaftlichen Eintrübung, der u.U. die Reduzierung oder Aussetzung der Beitragszahlungen erfordert, noch für den Fall eines außerordentlich guten fiskalischen Umfeldes, welches Raum zur Stärkung der Liquidität des Sondervermögens und für einen schnelleren Schuldenabbau durch Sondertilgungen bietet, gerüstet ist. Aus Sicht des Hessischen Landkreistages ist es zwingend, dass sowohl Ratenpausen als auch Sondertilgungen durch unsere Mitgliedskreise so flexibel und ohne aufsichtliche Beschränkungen angewendet werden können, dass hierüber – da diese Option bislang fehlt – über die „Totalperiode“ auch eine „Glättung“ des kommunalen Eigenbeitrages in Höhe von 25 Euro pro Jahr und Einwohner erreicht werden kann. Alternativ muss unseren Mitgliedskreisen die Möglichkeit eingeräumt werden, die Höhe ihres jährlichen Beitrages – unter Beibehaltung ih-

res jeweils vereinbarten Gesamtbeitrages zur HESSENKASSE über die jeweilige Laufzeit – im Lichte ihrer jeweils aktuellen Haushaltslage zu variieren.

Gerade vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass die Landkreise in hohem Maße daran interessiert sind, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht übermäßig belastet werden, wäre die vorgeschlagene Laufzeitflexibilisierung auf Kreisebene für die kommunale Familie der richtige Weg. Die entstandenen Spielräume bei der Höhe der Feststellung der Kassenkredite würden dafür den notwendigen Spielraum eröffnen.

6. Das die HESSENKASSE flankierende Investitionsprogramm sowie die entsprechenden Teilnahmekriterien sind in den §§ 6 ff. HessenkasseG geregelt. Dabei dürfte sich das für das Investitionsprogramm benötigte Finanzierungsvolumen gegenüber den ursprünglichen Planungen deutlich erhöhen, da einige eigentlich für das Entschuldungsprogramm antragsberechtigte kreisangehörige Kommunen nun eine Kassenkreditentschuldung aus eigener Kraft anstreben, um eine Teilnahme am dann wohl vorteilhafteren Investitionsprogramm zu erwirken.

Der Hessische Landkreistag vertritt grundsätzlich die Auffassung, dass alle hessischen Kommunen an derartigen Investitionsprogrammen zu beteiligen sind.

Daher werden durch den Hessischen Landkreistag die in § 6 Abs. 2 und 3 normierten Teilnahmekriterien an dem Investitionsprogramm kritisch bewertet, welche ausschließlich jene Mitglieder berücksichtigen, die nicht bereits im Entschuldungsteil zum Zuge gekommen sind.

7. In § 14 des hier in Rede stehenden Gesetzentwurfes soll geregelt werden, dass das zuständige Rechnungsprüfungsamt den für die Teilnahme an der HESSENKASSE relevanten Kassenkreditbestand der jeweiligen Kommune i.d.R. zum Stichtag 30. Juni 2018 hinsichtlich Höhe und Verwendung bzw. Notwendig zur Liquiditätssicherung prüft. Der entsprechende Prüfvermerk muss der Bewilligungsstelle innerhalb eines Monats nach Abschluss der Prüfung vorgelegt werden. Die Gesetzesbegründung charakterisiert die vorgenannte Prüfungstätigkeit dabei als „umfassende Kassenprüfung“.

Aus unseren Mitgliedskreisen wird in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit hingewiesen, die in § 14 normierte Prüfung mit den Pflicht-Kassenprüfungen nach § 27 GemHVO verbinden zu können, da angesichts der personellen Ressourcen der Rechnungsprüfungsämter anderenfalls die Gewährleistung der bereits aktuell bestehenden und gesetzlich normierten Pflichtprüfungsaufträge beeinträchtigt werden könnte. Zudem wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, die bislang ungeklärte Frage der Kostenerstattung bzw. Gebührenerhebung für die neuen „umfassenden Kassenprüfungen“ nach § 14 HessenkasseG zu regeln und landesseitig einen Muster-Prüfvermerk zur Verfügung zu stellen, um die Vorgaben des § 14 Abs. 2 S.2 sicherstellen zu können.

### III. Artikel 4 – Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

1. In Artikel 4 Ziffer 1 ist aus Gründen der Klarstellung die Aufnahme des folgenden Satzes vorgesehen:

*„Der Vorsitzende kann Gemeindebedienstete zu den Sitzungen beiziehen.“*

Wie aus der Gesetzesbegründung deutlich wird, wird damit einer dringenden Bitte der kommunalen Spitzenverbände und damit auch des Hessischen Landkreistages entsprochen und die bisherige jahrzehntelange Verfahrenspraxis der Hinzuziehung von Verwaltungsmitarbeitern zu den nicht öffentlichen Sitzungen des Gemeindevorstandes, Magistrats und Kreis-ausschusses gesetzlich klargestellt.

Vor dem Hintergrund aktuell anhängiger Rechtsstreitigkeiten zu diesem Themenkomplex sowie aus grundsätzlichen Erwägungen hält der Hessische Landkreistag diese Klarstellung für dringend erforderlich und auch eilbedürftig, um Klarheit in den kommunalen Gebietskörperschaften zu erhalten. Wir möchten deshalb ausdrücklich darum bitten, Artikel 4 Ziffer 1 des Gesetzentwurfes in Artikel 8 (Inkrafttreten), Satz 2 von dem späteren Inkrafttreten zum 1.1.2019 auszunehmen. Dies hätte zur Konsequenz, dass (auch) Artikel 4 Ziffer 1 bereits am Tag nach der Verkündung in Kraft treten würde.

2. Hinsichtlich der in Artikel 4 Ziffer 2 beabsichtigten Ergänzung des § 92 HGO um die Absätze 5 und 6, in welchen Bedingungen für den Ausgleich von Ergebnis- und Finanzrechnung in Planung und Vollzug normiert werden sollen, wird vorgeschlagen, dass Finanzhaushalt und Finanzrechnung auch dann als ausgeglichen gelten, wenn die Auszahlungen zur ordentlichen Kredittilgung sowie an die HESSENKASSE nicht nur aus dem Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit finanziert werden können, sondern auch unter Rückgriff auf Liquiditätsreserven.
3. Die Bedeutung und der Stellenwert des Haushaltssicherungskonzepts sollen künftig gestärkt und selbiges daher in einem eigenständigen § 92a HGO normiert werden.

Wir regen an, die in diesem Zusammenhang vorgesehene Notwendigkeit eines Haushaltssicherungskonzeptes für den Fall eines negativen Zahlungsmittelbestandes (§ 92 a Absatz 1 Nr. 2 HGO) zu streichen. Nach Rückmeldungen aus unserer Mitgliedschaft und vor dem Hintergrund der Grundsätze einer kaufmännischen Rechnungslegung erscheinen diverse Konstellationen (nicht zuletzt hohe Forderungen gegenüber dem Land) denkbar, in denen sich trotz eines Ausgleichs des Ergebnishaushaltes bzw. der Ergebnisrechnung ein negativer Zahlungsmittelbestand einstellt

4. Im Hinblick auf den geplanten § 92a werden i.V.m. der neuen Nr. 4 des § 94 Abs. 2 aus unseren Mitgliedskreisen folgende Probleme gesehen, welche wir der Einfachheit halber im Wortlaut wiedergeben:

*„Der Gesetzentwurf enthält allerdings auch Regelungen, die weder nachvollziehbar noch zielführend. Warum soll das HSK Bestandteil des Haushaltsplanes werden und eine Festsetzung in der Haushaltssatzung erfolgen?“*

*Wie soll die Festsetzung in der Haushaltssatzung aussehen?*

*Ein Satz wie „Es gilt das vom Kreistag beschlossene HSK.“ ist entbehrlich. Das HSK muss von der Vertretungskörperschaft beschlossen werden und ist damit verbindlich. Bisher ist es aber möglich, dass dann wenn eine Konsolidierungsmaßnahme nicht umgesetzt werden kann, der Kreistag durch „einfachen“ Beschluss über eine Änderung und eine evtl. Ergänzung z.B. in Form einer Ersatzmaßnahme entscheidet. Künftig wäre dafür die Aufstellung einer Nachtragssatzung und somit das Verfahren nach § 97 HGO notwendig.*

*Auch dass das HSK jährlich im Rahmen der Haushaltssatzung zu beschließen ist und für jedes Jahr der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf, führt in der Umsetzung zu Problemen.*

*Wenn in Verbindung mit der (nicht seltenen) Aufstellung eines Doppelhaushalts ein HSK beschlossen wird, hat das bisher Gültigkeit für zwei Jahre (was durchaus sinnvoll ist, weil die Umsetzung einer HSK-Maßnahmen ohnehin häufig mehr als ein Jahr in Anspruch nimmt). Als Bestandteil des Haushalts und Inhalt der Haushaltssatzung müsste allein wegen dem HSK für das 2. Jahr immer ein Nachtragshaushalt aufgestellt werden.*

*Es wird angeregt, dass das HSK zwar weiterhin gesondert vom Kreistag zu beschließen ist, aber eine Anlage zum Haushaltsplan bleibt. Für den Fall der Aufstellung eines Doppelhaushalts sollte es die Möglichkeit geben, im HSK verbindliche Festsetzungen für zwei Jahre zu treffen. Anstelle der jährlichen Aufstellung könnte man für das 2. Jahr eine Berichtspflicht (Bericht zum Stand der Umsetzung an Kreistag und Aufsichtsbehörde) einführen.“*

5. Den Aufsichtsbehörden soll die Möglichkeit eröffnet werden (neuer Satz 3 in § 97 Absatz 5 HGO), innerhalb des Zeitraums von einem Monat die Haushaltssatzung auf Rechtsverletzungen zu überprüfen, selbst wenn diese keine genehmigungspflichtigen Bestandteile enthält.

*Diese Regelungsabsicht wird unsererseits als Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung und des Budgetrechts der Kreistage abgelehnt.*

*Es ist schlechterdings nicht einsichtig, dass sich Mitgliedskreise, welche sich an alle haushaltsrechtlichen Vorgaben halten und diese erfüllen, dennoch dieser Form der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde würden unterwerfen müssen.*

Die Aufsichtsbehörde wiederum könnte die neuen Vorgaben des § 97 Abs. 5 HGO nach unserer Einschätzung nur dann gewährleisten, wenn sie sich obligatorisch und regelhaft sämtliche Haushalte aller Kommunen, für die sie verantwortlich zeichnet, vorlegen lassen würde.

6. Aus den bisherigen Kassenkrediten sollen nunmehr sogenannte „Liquiditätskredite“ werden, deren Inanspruchnahme jedoch in Zukunft deutlich restriktiver ausgestaltet werden soll. Selbige sollen ein „Nothilfeinstrument“ darstellen, von welchem „nur dementsprechend zurückhaltend Gebrauch gemacht werden“ dürfe. Dem soll durch die Einführung eines neuen § 105 „Liquiditätskredite“ Rechnung getragen werden

Die in dem neuen § 105 Absatz 1 HGO vorgesehene Regelung, Liquiditätskredite bis zum Ende des Haushaltsjahres zurück zu führen, ist jedoch, auch wenn es sich um eine Sollvorschrift handelt, als völlig realitätsfremd abzulehnen, da nach aller Erfahrung eine derart präzise Liquiditätssteuerung im Prinzip nicht möglich ist und sich insbesondere in den letzten Jahren gezeigt hat, dass sich hohe Liquiditätsbedarfe oft aus Forderungen gegenüber Dritten, insbesondere auch dem Land, ergeben haben.

7. Der Verweis in dem vorgesehenen § 105 Abs. 1 S.1 auf einen Absatz 4 erschließt sich angesichts dessen Fehlens im vorgelegten Entwurf für ein Artikelgesetz nicht.
8. Der derzeitige § 112 HGO soll überdies um einen Absatz 10 dergestalt ergänzt werden, dass die Haushaltsgenehmigungen so lange zurückzustellen sind, bis die fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse nach § 112 Abs. 9 HGO erfolgt ist. Damit würde die Erteilung der Haushaltsgenehmigung nicht nur an die Aufstellung des Einzelabschlusses der jeweiligen Kommune gekoppelt, sondern auch an die fristgerechte Erstellung des Konzernabschlusses. Abgesehen davon, dass dies für unsere Mitgliedskreise angesichts von teilweise eigenständig agierenden Konzernunternehmen mitunter schwer steuerbar ist, würde ein solches Junktim auch fachlich keinen Sinn machen, da es auf Ebene des Gesamtabschlusses auch keine Haushaltsplanungen gibt. Insofern wird vorgeschlagen, die Erteilung der Haushaltsgenehmigung alleine an die fristgerechte Aufstellung des kommunalen Einzelabschlusses zu koppeln.
9. In § 131 Abs. 2 HGO soll vorgesehen werden, dass die Aufsichtsbehörde künftig auf das jeweilige Rechnungsprüfungsamt zugreifen und entsprechende Prüfungsaufträge erteilen kann.

Diese Kompetenzerweiterung der Aufsichtsbehörde, welche dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt künftig direkt Prüfungsaufträge erteilen können soll, begründet nach unserer Auffassung einen Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltung und eine Einschränkung der in § 130 Abs. 1 HGO festgeschriebenen Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung.

In diesem Zusammenhang wird auch auf die ohnehin dauerhaft hohe Arbeits- und Prüfungsauftragsbelastung der Rechnungsprüfungsämter unse-



rer Mitgliedskreise bei gleichzeitig gegebenen finanziellen und personellen Ressourcen hingewiesen.

Diese vorgesehene Gesetzesänderung wird daher durch den hessischen Landkreistag abgelehnt.

Davon ausgehend, dass unsere vorstehenden Ausführungen im weiteren Verfahren Berücksichtigung und Eingang in den hier in Rede stehenden Gesetzentwurf finden, verbleiben wir

mit freundlichen Grüßen



Matthias Drexelius  
Geschäftsführender Direktor

**Stellungnahme zu dem**

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein  
Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen  
Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von  
Investitionen (HessenkasseG) – Drucksache 19/5957 –**

**Frankfurt/Main im März 2018**

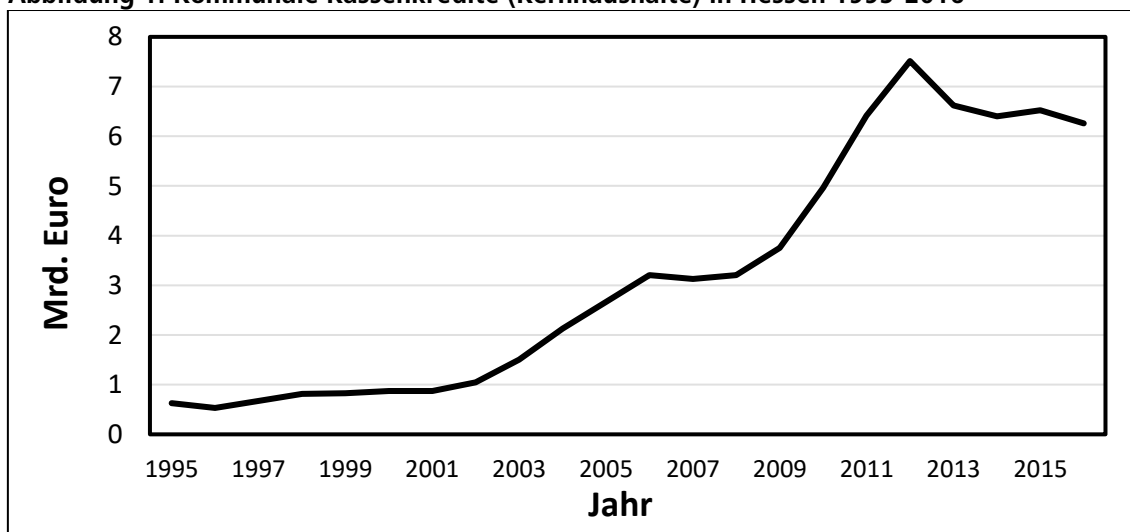
## 1. Einleitung

Unter dem Titel HESSENKASSE plant die Landesregierung ein Programm zur Entschuldung der hessischen Kommunen von Kassenkrediten sowie ein weiteres Investitionsprogramm. Dabei sollen Kassenkredite in langfristige Verbindlichkeiten bei der WIBank umgewidmet werden. Die Finanzierung der Entschuldung erfolgt zu zwei Dritteln über den Landeshaushalt in Höhe von rund 200 Millionen Euro pro Jahr für einen Zeitraum von 30 Jahren. Der Eigenbeitrag der teilnehmenden Kommunen beläuft sich auf ein Drittel und soll im jährlichen Durchschnitt rund 100 Millionen Euro (einheitlich 25 Euro pro Einwohner) über 30 Jahre betragen. Ein flankierendes Investitionsprogramm mit einem Volumen von 510 Millionen Euro soll finanz- und strukturschwachen Kommunen ohne Kassenkredite zugutekommen.

## 2. Entschuldung der Kommunen im Rahmen der HESSENKASSE

Das Volumen der Kassenkredite ist in den hessischen kommunalen Kernhaushalten nach dem Jahr 2001 deutlich angestiegen (vgl. Abbildung 1). In den Jahren 2001 bis 2006 ist aufgrund einer schlechten Konjunkturentwicklung und massiver Steuersenkungen eine Zunahme von 875 Millionen Euro auf 3,2 Milliarden Euro zu verzeichnen (Eicker-Wolf/Truger 2013: 28 ff.). Außerdem hat die hessische Landesregierung den Kommunen ab dem Jahr 2011 rund 350 Millionen Euro durch Kürzungen bei den Landeszuweisungen entzogen. In den Jahren 2007 und 2008 bleiben die Kassenkredite in etwa auf dem Niveau von 2006, um sich dann aufgrund des massiven Konjunkturerinbruchs im Zuge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf einen Wert von 7,5 Milliarden Euro im Jahr 2012 zu erhöhen.

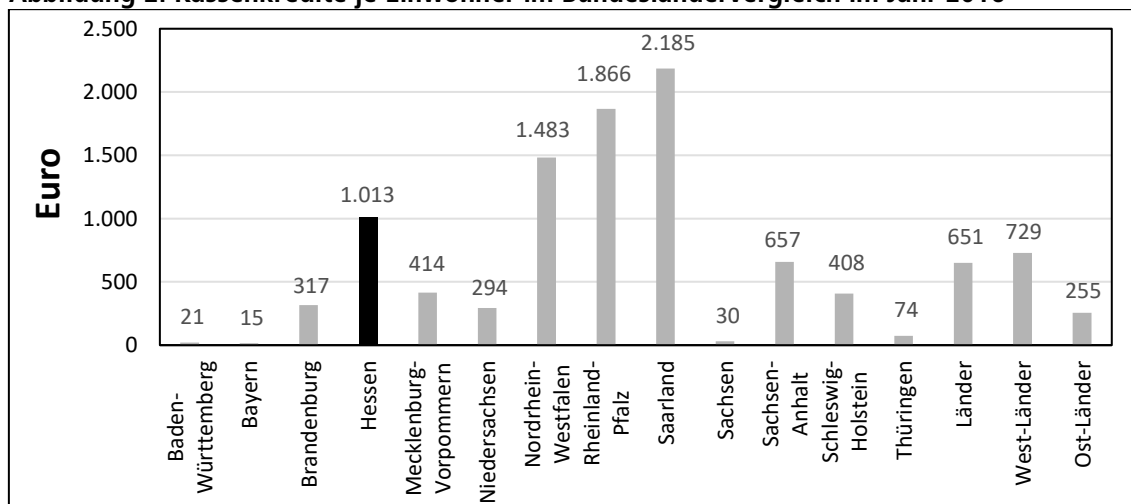
**Abbildung 1: Kommunale Kassenkredite (Kernhaushalte) in Hessen 1995-2016**



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt

In den Folgejahren ist der Kassenkreditbestand auf knapp 6,3 Milliarden Euro im Jahr 2016 gesunken. Letzteres ist in erster Linie auf den so genannten Kommunalen Schutzschirm zurückzuführen, dessen gesetzliche Grundlage im Jahr 2012 verabschiedet worden ist. Für die am Entschuldungsprogramm teilnehmenden Kommunen ist dies mit drastischen Spar- und Kürzungsaufgaben verbunden (Eicker-Wolf 2015). Unter den Bundesländern liegt Hessen beim Vergleich der Verschuldung mit Kassenkrediten pro Kopf nach den aktuell verfügbaren Zahlen für das Jahr 2016 auf Platz 4 (Abbildung 2).

**Abbildung 2: Kassenkredite je Einwohner im Bundesländervergleich im Jahr 2016**



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Vor diesem Hintergrund ist das Entschuldungsprogramm des Landes im Rahmen des HessenkasseG – angesichts der in der Begründung zum Gesetz benannten drohenden Zinsänderungsrisiken (S. 14) – durchaus nachvollziehbar und sinnvoll. Eine hohe zusätzliche Belastung stellt dies für den Landeshaushalt allerdings nicht dar, weil über die Hälfte der jährlichen Zahlungen des Landes in Höhe von 200 Millionen Euro aus Bundesmitteln zur Entlastung der Kommunen (59 Millionen Euro), aus der Gewerbesteuerumlage (rund 60 Millionen Euro, bisher Finanzierung Fonds Deutsche Einheit) und aus dem Landesausgleichsstock (20 Millionen Euro) finanziert werden sollen. Damit speist sich der Landesanteil am Kommunalen Schutzschirm zu einem erheblichen Teil aus Mitteln, die sowieso für die Kommunen bestimmt sind bzw. durch letztere an das Land geleistet werden. Daher wäre es sinnvoll, dass die Beteiligung der Kommunen in Höhe von einem Drittel entfallen und das Land die volle Finanzierung der Entschuldung übernehme sollte.

Ganz generell ist zu fragen, warum das Land nicht bereits im Jahr 2012 ein umfassendes Entschuldungsprogramm für die Kommunen – ohne die sozial unausgewogenen Spar- und Kürzungsmaßnahmen des Schutzschirms – aufgelegt hat, sondern mit dem Kommunalen Schutzschirm und der HESSENKASSE in zwei Stufen vorgeht.

Und schließlich muss bedacht werden, dass der hohe und persistente Bestand an Kassenkrediten als Symptom einer generellen Unterfinanzierung der Kommunen anzusehen ist. Mit der HESSENKASSE wird also nicht die Ursache, sondern die Folgeerscheinung eines Problems beseitigt.

### 3. Das flankierende Investitionsprogramm

Die in den Kernhaushalten der Kommunen in Hessen aufgeführten Bruttoinvestitionen (Sachinvestitionen) weisen im Jahr 2016 ein Volumen von etwa 1,5 Milliarden Euro aus. Dieser Wert liegt damit nominal rund 400 Millionen Euro unter dem Wert des Jahres 1994. Insgesamt ist der Trend – mit Unterbrechung etwa aufgrund der Konjunkturförderprogramme im Zuge der Weltwirtschaftskrise – fallend. Wie dramatisch der Rückgang der hessischen kommunalen Investitionen in den letzten 20 Jahren ausfällt, verdeutlicht jedoch erst die Entwicklung der Investitionsquote, das heißt des Anteils der kommunalen Investitionen an der hessischen Wirtschaftsleistung. Lag der Anteil der kommunalen Investitionen im Jahr 1994 noch bei knapp 1,2 Prozent des hessischen Bruttoinlandsprodukts (BIP), so hat sich dieser Wert nach gut 20 Jahren mehr als halbiert, auf etwa 0,5 Prozent. Auch im Bundesländervergleich steht Hessen nicht besonders gut da, wie ein Pro-Kopf-Vergleich zeigt. Hessen liegt im Jahr 2016 mit einem Wert in Höhe von 239 Euro deutlich unter dem westdeutschen Durchschnittswert von 327 Euro – sieben Flächenländer investieren pro Kopf mehr und fünf weniger als Hessen.<sup>1</sup>

Aufgrund der generell schwachen Investitionstätigkeit besteht im Bereich der kommunalen Infrastruktur nach dem aktuellen KfW-Kommunalpanel der *Kreditanstalt für Wiederaufbau* in Deutschland insgesamt ein erheblicher Investitionsstau in Höhe von 126 Milliarden Euro. Davon entfallen allein auf den Bereich Schule (inklusive Erwachsenenbildung) fast 33 Milliarden Euro (KfW-Research 2017). Genaue Zahlen zum kommunalen Investitionsstau auf der Ebene der Bundesländer sind leider nicht verfügbar. Allerdings sind zumindest für den Schulbereich in Hessen für einige Kommunen Werte zum Investitionsstau vorhanden, die einen hohen Investitionsbedarf belegen (vgl. Eicker-Wolf 2017 und Eicker-Wolf/Truger 2018).

Mit Bezug auf eine von der Bertelsmann-Stiftung publizierte Studie von Hesse u.a. (2017) hat der Hessische Rechnungshof jüngst die Notwendigkeit des Investitionsprogramms im Rahmen der HESSENKASSE in Frage gestellt:

*„In den vergangenen Jahren gab es bereits mehrere Investitionsprogramme des Landes für die Kommunen (zum Beispiel Kommunalinvestitionsprogramme I und II). Wie zuvor beschrieben, sieht die Hessenkasse ein neues Investitionsprogramm von rund 500 Millionen Euro vor. Gerade vor dem Hintergrund des sehr hohen Investitionsniveaus in*

<sup>1</sup> Vgl. zur detaillierten Entwicklung der kommunalen Investitionen in Hessen Eicker-Wolf (2017) und Eicker-Wolf/Truger (2016).

*Hessen ist zu fragen, wie notwendig ein weiteres Investitionsprogramm tatsächlich ist.“  
(Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2017a: 36.)*

Zu dieser Schlussfolgerung kommt der Rechnungshof, weil Hessen unter Berücksichtigung der Investitionen in den Extrahaushalten und durch die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) nach Angaben von Hesse u.a. (2017: 56 f.) unter den Flächenländern den mit Abstand höchsten Wert erreicht.

Allerdings beinhalten die sonstigen kommunalen FEUs in Hessen eine Institution, auf die weit mehr als die Hälfte der Bruttoinvestitionen der hessischen FEUs entfällt.<sup>2</sup> Diese Investitionen erstrecken sich zudem auch noch zum Teil auf andere Bundesländer, werden aber in Hessen verbucht. Hier handelt es sich also um einen Ausreißer, der das gesamte Ergebnis für Hessen verzerrt. Würde diese in Frage stehende Institution bei den sonstigen hessischen FEUs ausgeklammert, dürfte Hessen bei den Bruttoinvestitionen pro Kopf – in den Kern- und Extrahaushalte sowie den sonstigen FEUs – vom Spitzenplatz weit zurückfallen und vermutlich im „Mittelfeld“ der Bundesländer landen.

Selbst unabhängig von der Fehlinterpretation des Rechnungshofs ist die Empfehlung, keine weiteren Investitionsprogramme aufzulegen, angesichts des offensichtlich im Schulbereich bestehenden Investitionsstaus befremdlich. Und es muss verwundern, dass der Rechnungshof trotz des auch in Hessen bekannten maroden Zustands zahlreicher Schulen diesem Thema in seinen Kommunalberichten überhaupt keine Aufmerksamkeit widmet.

Allerdings kann der Sinn und auch die Wirksamkeit der Investitionsprogramme aus anderen Gründen durchaus in Frage gestellt werden. So gibt es personelle Engpässe im Bereich der kommunalen Bau- und Planungskapazitäten, die das Sanieren von Schulen verhindern. Hierzu liegen der GEW Hessen für mehrere Kommunen, unter anderem für Frankfurt, entsprechende Hinweise vor.<sup>3</sup> Dieses Problem beruht auf einem entsprechenden Stellenabbau: So ist nach Angaben von Gornig/Michelsen (2017) in den 20 Jahren von 1991-2010 die Zahl der mit Baufragen befassten Personen im Öffentlichen Dienst der Kommunen um rund 35 Prozent gesunken, und auch im darauf folgenden Zeitraum bis 2015 ist die entsprechende Beschäftigtenzahl noch einmal um annähernd 10 Prozent zurückgegangen. Hinzu kommt die hohe Auslastung der Bauwirtschaft, die sich aktuell an den Grenzen ihrer Produktionskapazitäten befindet. Es ist zu befürchten, dass bei den Investitionsprogrammen erhebliche Mitnahmeeffekte auftreten.

Dazu passt auch, dass im gerade abgelaufenen Jahr 2017 mit keiner Belegung der kommunalen Investitionen in Hessen zu rechnen ist. Zwar sind noch keine Zahlen für das gesamte Jahr 2017 verfügbar, zumindest für die ersten drei Quartale 2017 sind aber schon Werte vorhanden. Die

<sup>2</sup> Vgl. dazu ausführlich Eicker-Wolf/Truger (2018).

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch die Beiträge in der HLZ Zeitschrift der GEW Hessen für Erziehung, Bildung, Forschung 11/2017.

Sachinvestitionen (Kernhaushalte) haben sich im Vorjahresvergleich gerade einmal um 2,7 Prozent von 1.025,5 Millionen auf 1.053,5 Millionen Euro erhöht. Eine deutliche Belebung, wie sie eigentlich aufgrund des KIP I zu erwarten gewesen wäre, ist für das gesamte Jahr 2017 auf Grundlage dieser Zahlen nicht zu erwarten.

Dringend erforderlich erscheint deshalb eine auskömmliche Finanzierung der kommunalen Ebene durch höhere Steuereinnahmen – Städte, Gemeinden und Landkreise sind strukturell unterfinanziert. Dabei sollte die immer ungleichere Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland in den Blick genommen und hohe Einkommen und große Vermögen sollten stärker besteuert werden.<sup>4</sup> Ganz generell müssen die kommunalen Investitionen und der damit im Zusammenhang stehende Personalstand in den kommunalen Bauämtern dauerhaft erhöht werden. Ziel muss es sein, die Infrastruktur grundlegend zu sanieren – und dann auch zu erhalten. Dies sollte klar kommuniziert werden, damit die Bauwirtschaft ihre Kapazitäten an die höhere Nachfrage anpasst.<sup>5</sup>

## Literatur

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2017): Kommunalbericht 2017. Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.

Eicker-Wolf, Kai (2015): Zur Austeritätspolitik der Kommunen in Hessen. Arbeitspapier des DGB Hessen-Thüringen Nr. 10, Frankfurt.

Eicker-Wolf, Kai (2017): Einstürzende Schulbauten. Finanzpolitisches Arbeitspapier der GEW Hessen Nr. 1, Frankfurt (aktualisierte Fassung).

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013): Kommunalfinanzbericht 2013. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen. Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Fachbereich Gemeinden, Frankfurt.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2016): Kommunalfinanzbericht 2016. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen. Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Fachbereich Gemeinden, Frankfurt.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (Hg.) (2017): Ungleichheit – ein „gehyptes Problem“? Zur Entwicklung von Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland, Marburg.

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Beiträge in Eicker-Wolf/Truger (2017).

<sup>5</sup> So auch das Urteil von Gornig/Michelsen: „Die Kapazitäten in der Bauwirtschaft müssten spürbar ausgeweitet werden, um mehr Infrastrukturprojekte auf kommunaler Ebene umsetzen zu können. Ansonsten würden immer wieder kurzfristig zusätzlich bereitgestellte Investitionsmittel vor allem in steigenden Preisen verpuffen. Voraussetzung für den Aufbau der Kapazitäten durch die Bauwirtschaft ist eine dauerhafte Erhöhung der kommunalen Investitionsmittel. Dazu ist nachhaltig die Situation finanzschwacher Kommunen zu verbessern.“ (Gornig/Michelsen 2017: 211).

Eicker-Wolf, Kai/Truger Achim (2018): Wie notwendig sind Investitionsprogramme?  
Finanzpolitisches Arbeitspapier der GEW Hessen Nr. 3, Frankfurt.

Gornig, Martin/Michelsen, Claus (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei  
Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: DIW Wochenbericht  
11/2017.

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Starke, Tim (2017): Investitionen der öffentlichen Hand. Die Rolle der  
öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung,  
Gütersloh.

KfW-Research (2017): KfW-Kommunalpanel 2017, Frankfurt am Main.



# GEMEINDE ALHEIM

- Träger des Deutschen Solarpreises 2007 – Plakette des Deutschen Solarpreises 2009 -  
 - Gemeinde der UN-Weltdekade 2008-2014 „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ –  
 - Deutscher Nachhaltigkeitspreis „Deutschlands nachhaltigste Gemeinde 2016“ -

## DER GEMEINDEVORSTAND

Gemeinde Alheim, Alheimerstraße 2, 36211 Alheim

an den Haushaltsausschuss  
 des Hessischen Landtags  
 z. H. Herrn Zinßer

- per E-Mail -

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:

Unsere Nachricht vom:

Name: Bernd Böhle  
 Zimmer: 204  
 Telefon: 0 66 23 – 92 00 30  
 Telefax: 0 66 23 – 92 00 40  
 E-Mail: boehle@alheim.de  
 Internet: www.alheim.de

Datum: 05.03.2018

## Stellungnahme der Gemeinde Alheim zum Gesetzesentwurf zur „Hessen-Kasse“:

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum vorliegenden Gesetzentwurf „zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG)“ nimmt die Gemeinde Alheim wie folgt Stellung:

### 1. Teilnahmevoraussetzungen für die Gemeinde Alheim:

Um an der Hessen-Kasse teilnehmen zu können, muss die Gemeinde Alheim die folgende zusätzliche finanzielle Belastung aus eigener Kraft im Gemeindehaushalt bereitstellen:

25 € jährlich pro Einwohner (derzeit: 4.985)	<b>124.625 €</b>
Zahlung der Hessen-Kasse-Umlage ab 2019	10.766 €
<b>Insgesamt:</b>	<b>135.391 €</b>

Die Möglichkeit der Bereitstellung von zusätzlichen **135.391 €** oder auch die alleinige Zahlung der Umlage (im Falle eines Nichtbeitritts) ist aus heutiger Sicht jedoch nicht gegeben, da bereits jetzt die Tilgungsleistungen nicht vollständig durch den Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit erfüllt werden kann.

Die Gründe hierfür sind vielschichtig und zeigen auf, dass die Finanzausstattung der Kommunen im ländlichen Raum insgesamt nicht ausreichend ist.



## 2. Gründe für die strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinde Alheim

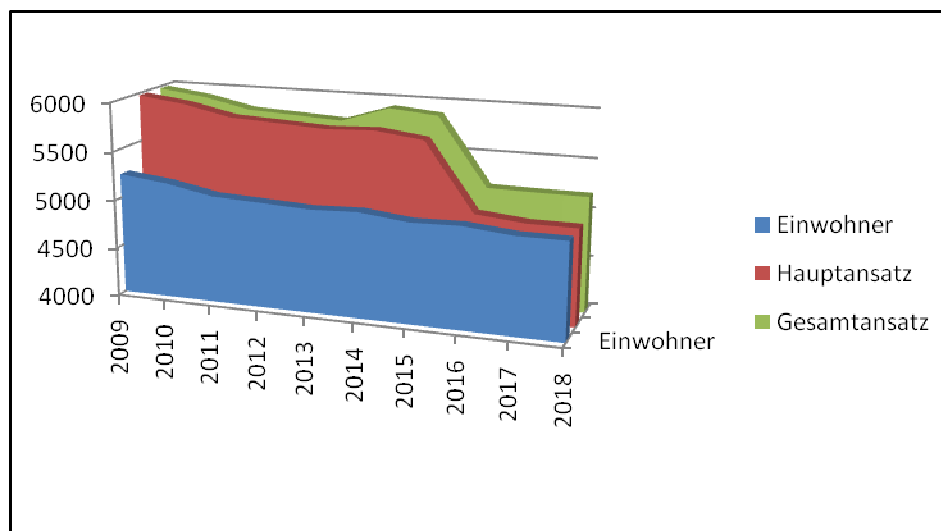
### a) Aufnahme von Kassenkrediten nach Umstellung von Kameralistik auf Doppik

Zunächst einmal gilt festzuhalten, dass die Gemeinde Alheim aufgrund der verpflichtenden Einführung der doppischen Haushaltsführung erstmals in 2009 Kassenkredite aufnehmen musste, um den dadurch erstmals entstandenen Fehlbetrag im Ergebnishaushalt zu decken

Obwohl die Gemeinde Alheim bereits seit 2015 wieder einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt besitzt, mussten in den letzten Jahren somit insgesamt 2,9 Millionen € an Kassenkrediten aufgenommen werden. Wäre seinerzeit bereits eine direkte Hilfe vom Land Hessen im Rahmen der Umstellung von Kameralistik auf Doppik erfolgt, so gäbe es keine Notwendigkeit für eine „Hessen-Kasse“.

### b) Änderung der Anrechnung der Einwohnerzahl auf den Gesamtansatz

Ein wesentlicher Bereich für eine strukturelle Unterfinanzierung unsere Gemeinde ist die Änderung der Anrechnung der Einwohnerzahl auf den Gesamtansatz.



Bis zum Jahr 2015 hatte die Gemeinde Alheim gegenüber der statistischen Einwohnerzahl einen deutlich höheren Haupt- und Gesamtansatz. Dieser resultierte aus einem Hauptansatz von 114 % auf die Einwohnerzahl sowie einem Ergänzungsansatz (Bevölkerungsrückgang) von 4.84 % und war im Finanzausgleich festgelegt.

Ab dem Jahr 2016 wurde der Hauptansatz von 114 % auf 100 % der Einwohnerzahl zurückgefahren. Stattdessen erhält die Gemeinde nun nur noch einen Strukturraumzuschlag von 3 % auf die Einwohnerzahl.

Der Gesamtansatz wird bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl mit dem jährlich vom Land festgelegten Grundbetrag multipliziert. 80 % hiervon ergaben die Finanzkraftgarantie, auf die die Finanzen der Gemeinde Alheim mittels Schlüsselzuweisung aufgefüllt wurden.

Durch diese Änderung im Finanzausgleich fehlen somit 11 % (= 114 % - 103 %) Zuschlag auf die Einwohnerzahl, was sich nach der alten Berechnung wie folgt ausgewirkt hätte.

Einwohnerzahl:	4.985
plus 11 %:	5.533
Differenz:	548
Grundbetrag 2018:	1.352,36 €
Bedarfsmesszahl:	741.093 €
davon 80 %:	592.875 €

Somit entgehen der Gemeinde Alheim fast 600.000 € anrechenbare Finanzkraftgarantie und damit potenzielle Schlüsselzuweisung.

### c) Anrechnung des Steueraufkommens auf Schlüsselzuweisung und Kreisumlage

Durch die Neuordnung des Finanzausgleichs und anderer Zwänge waren die Kommunen ebenso gezwungen, die Steuerhebesätze anzuheben um mehr Spielraum zu haben.

Anstelle dort den Kommunen den neu gewonnenen Spielraum zu gönnen, zog das Land jedoch gleich nach und hob auch den Anrechnungssatz für die Ermittlung der Finanzkraft gleich mit an, damit sie dann auch wieder in die Berechnung der Schlüsselzuweisung und der Kreisumlage einfließen.

Einkommensteueranteile, Umsatzsteueranteile und der Ausgleich nach dem Familienleistungsgesetz werden in voller Höhe bei der Berechnung der Finanzkraft und damit der Kreisumlagegrundlage angerechnet.

Insbesondere bei den Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz ist dies nicht nachvollziehbar, denn sie dienen laut Gesetz dazu, den Gemeinden zum Ausgleich ihrer Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsgesetzes. Sie betragen im Jahr 2018 immerhin 131.813 €.

### d) Erhöhung der Kreis- und Schulumlage durch den Landkreis

Am 05.01.2018 haben wir vom Landkreis Hersfeld-Rotenburg den Festsetzungsbescheid für die Kreis- und Schulumlage 2018 erhalten.

Hieraus ergibt sich für dieses Jahr ein Betrag in Höhe von 3.018.936 €, welcher von uns an den Landkreis Hersfeld-Rotenburg zu zahlen ist.

Die Beträge der Vorjahre können Sie der folgenden Tabelle entnehmen:

	2016	2017	2018
<b>Schlüsselzuweisungen</b>	-2.286.161 €	-2.194.455 €	-2.296.200 €
<b>Kreis- und Schulumlage</b>	2.542.838 €	2.679.580 €	3.018.936 €
<b>Differenz</b>	<b>256.677 €</b>	<b>485.125 €</b>	<b>722.736 €</b>

Gegenüber dem Jahr 2017 ist dies eine drastische Steigerung in Höhe von 339.356 € und gegenüber dem Jahr 2016 sogar eine Steigerung in Höhe 476.098 €.

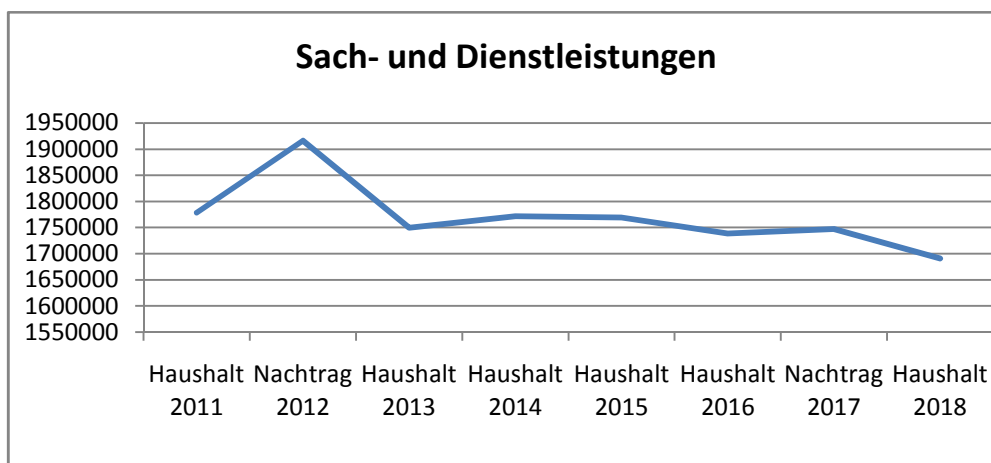
Dies kann nicht so weitergehen, da es zudem eine starke Diskrepanz zwischen den Schlüsselzuweisungen, die wir zur Erfüllung unserer Aufgaben erhalten, und der von uns zu zahlenden Schul- und Kreisumlage gibt.

In diesem Jahr erhalten wir 2.296.200 € an Schlüsselzuweisungen. Müssen aber, wie oben erwähnt, 3.018.936 € an den Landkreis abführen. Hieraus ergibt sich somit eine Differenz in Höhe von 722.736 €, die eigenständig durch die Gemeinde Alheim auszugleichen ist. Auch diese Differenz ist gegenüber den Vorjahren deutlich angestiegen, wie Sie ebenfalls in der Tabelle erkennen können.

Dies sind nur einige von vielen Bereichen, die die Finanzkraft der Gemeinde Alheim stark gefährden.

### **3. Auswirkungen für die Aufrechterhaltung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Gemeinde Alheim**

Um die bereits unter Punkt 2 genannten Mehrbelastungen ausgleichen zu können, mussten wir unsere Sach- und Dienstleistungen immer weiter herunterfahren und erreichen mit knapp 1,7 Millionen nun die absolute Schmerzgrenze (siehe Tabelle).



Hierdurch wird die finanzielle Handlungsfähigkeit der Gemeinde Alheim und die Aufrechterhaltung unserer Nachhaltigkeitsziele stark gefährdet.

Die Gemeinde Alheim arbeitet seit vielen Jahren gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern und den Kollegen der Nachbarkommunen intensiv für die Erhaltung der kommunalen Daseinsvorsorge und den Aufbau einer modernen, innovativen und nachhaltigen Region im Alheimer Land und darüber hinaus.

Soziale Energiewende, Wirtschaftliche Stärkung, Nachhaltige Bildung von Jung bis Alt, GenerationenNetzwerk und die Schaffung einer Energie-, Gesundheits- und Bildungsregion auf ZuBRA 2030+ sind die Kernziele, die wir hierfür schon sehr frühzeitig in unserem Leitbild festgelegt haben und für deren Umsetzung wir u.a. im Jahr 2016 den Preis als „nachhaltigste Kommune Deutschlands“ erhalten haben.

Als Teil der ZuBRA-Region ist unsere Gemeinde mit einer Vielzahl an umliegenden Städten und Gemeinden stark vernetzt und nimmt dort mit großem Engagement gerne die Vorreiter-Rolle in Sachen Nachhaltigkeit ein.

Hierbei sind wir nie mit Scheuklappen unterwegs gewesen, sondern haben unsere Projekte bewusst auf stabile Schultern gestellt und mit wenig Geld viel geschafft. Nach dem Prinzip „Schlimmer wie leere Kassen, sind leere Köpfe“, haben wir voller Energie unsere Heimat Alheim als moderne, zukunftsorientierte Gemeinde zielorientiert aufgestellt.

Auch als uns durch den Ausfall bzw. die Rückzahlung von Gewerbesteuereinnahmen vor ein paar Jahren im Hinblick auf Änderungen der EEG Faktoren mit dem folgenden Zusammenbruch der Solarbranche die uns in Alheim einen Verlust von 250 Arbeitsplätze bescherte und uns finanziell das Wasser bis zum Hals stand, so haben wir nie nach Hilfe gerufen, sondern eigenständig durch eisernes Sparen für die Aufrechterhaltung unserer Ziele und Angebote gekämpft.

Neben der Heruntersetzung der Sach- und Dienstleistungen mussten wir den Hebesatz für die Grundsteuer auf 500 Punkte erhöhen, um den Ansprüchen des Haushaltskonsolidierungskonzeptes gerecht zu werden. Schon öfters wurden wir von der Finanzaufsicht für unser konsequentes Handeln gelobt!

Unsere Gebührenhaushalte sind weitgehend ausgeglichen. Unser Stellenplan ist stabil geblieben, wobei uns insbesondere die hohen Kosten für die Betreuung der Kinder in den Kindertagesstätten sehr stark belasten und wir hier eine Unterdeckung von über 850.000 € haben.

Wir gehören, auch durch diese Kraftanstrengung, nicht zum Kreis der hessischen Schuttschirmkommunen, leiden aber in der Folge unter den pauschalen restriktiven Auswirkungen der Vorgaben des Gesetzgebers die darauf fußen und in der Folge die finanzielle Handlungsfähigkeit der Gemeinde Alheim und die Aufrechterhaltung der o.g. Ziele stark gefährden.

#### **4. Abschließende Feststellung/Fazit:**

Vom hessischen Finanzminister Dr. Thomas Schäfer stammt der Satz „die Kommunen sind das Fundament unserer Demokratie!“ und „es sei daher wichtig, dass die Kommunen ihre Aufgaben angemessen nachkommen können“.

Leider wird dies bisher nicht angemessen berücksichtigt. Wir sind an einen Punkt angekommen, wo wir kapitulieren müssen, weil es nicht mehr einfach so weitergehen kann!

Wenn wir bedenken, dass noch nicht einmal die Hälfte der eingenommenen Gewerbesteuer, sondern nur 39 %, bei der Gemeinde verbleiben, dann stimmt das ganze System nicht.

Die hessischen Kommunen erhalten zudem bundesweit die geringsten direkten und indirekten Zuweisungen durch die hierfür zuständige Landesregierung. Dies hat zur Folge, dass die Städte, Gemeinden und Landkreise in Hessen nicht die notwendigen Investitionen leisten können!

Es handelt sich um ein strukturelles Problem, mit welchen sich dringend auch die Landesebene beschäftigen muss, damit wir auch in Zukunft unsere Nachhaltige Arbeit für die Bürgerinnen und Bürger fortführen können.

Die Hessen-Kasse löst das eigentliche Problem der Finanzausstattung jedoch nicht. Im Grunde genommen wird weitgehend nur das Geld verteilt, welches durch die Kommunen selber eingebracht wird und übernimmt die Zinsen, die nur überhaupt dadurch entstanden sind, weil den Kommunen in den vergangenen Jahren die finanziellen Spielräume immer mehr beschnitten worden sind.

Dies muss sich dringend ändern. Dafür benötigen wir Ihre Unterstützung!

Mit freundlichen Grüßen



Georg Lüdtké  
Bürgermeister




---

**DER GEMEINDEVORSTAND**


---

Gemeinde Mainhausen · Rheinstraße 3 · 63533 Mainhausen

An den  
Geschäftsführer des  
Haushaltsausschusses  
beim Hessischen Landtag  
Herrn Hanns Otto Zinßer  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

Fachbereich  
Hauptamt & Finanzen  
· Fachbereichsleiter ·

Ansprechpartner:  
Wolfgang Walter

**Nur für Rücksprachen Büroadresse:**  
Humboldtstraße 46-48  
63533 Mainhausen  
www.mainhausen.de

Durchwahl (06182) 8900-23  
w.walter@mainhausen.de

Unser Zeichen/ Mandatsreferenz:  
Z 2013-6110

---

Datum: 06.03.2018

**Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG)**

Ihr Schreiben vom 07.02.2018, Aktenzeichen I A2.7

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem eingebrachten Gesetzentwurf gibt die Gemeinde Mainhausen folgende Stellungnahme ab:

1. Die Höhe des Kassenkredites, abgefragt zu einem einzelnen Stichtag, kann kein Kriterium dafür sein, ob eine Kommune erhebliche finanzielle Zuwendungen aus der Hessenkasse erhält oder eben nicht. Diese stichtagsbezogene Erhebung berücksichtigt nicht die besonderen Umstände, die zu der Kassenlage geführt haben. Insbesondere wird nicht berücksichtigt, ob die Kommune in der Vergangenheit erhebliche Vermögenswerte (z.B. Wald, Spielplätze) veräußert hat, um die finanzielle Situation zu verbessern. Der Gesetzentwurf erfasst auch keine Einzahlungen, die für zukünftige Infrastrukturausgaben vorgesehen sind. Die Gemeinde Mainhausen hat beispielsweise im Jahr 2016 einen Betrag von 1.600.000,- Euro im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages erhalten, der den Kassenkredit gemindert hat. Es ist jedoch aufgrund der Entwicklung der örtlichen Kinderzahlen abzusehen, dass hierfür in den nächsten Jahren eine Tageseinrichtung errichtet werden muss und damit der Betrag seiner vorgesehenen Verwendung zugeführt wird. Die Abfrage der Kassenkredite auf einen bestimmten Stichtag ist daher willkürlich und erfasst keine lokalen Besonderheiten.

2. Im ersten Quartal des Jahres 2017 hat ein örtlicher Gewerbebetrieb einmalig-Vorauszahlungen für die Folgejahre waren nicht festzusetzen- einen Betrag von rd. 920.000,- Euro an Gewerbesteuern bezahlt. Wäre die Zahlung einige Wochen später fällig geworden, wäre dieser Sachverhalt in die Beurteilung der Finanzlage nicht eingeflossen.

**Postanschrift**  
Rheinstraße 3  
63533 Mainhausen  
Telefon 06182 8900-0  
Fax OT Zellhausen 06182 8900-40  
Fax OT Mainflingen 06182 8900-77

**Öffnungszeiten**  
Mo.u. Fr. 08:00 – 12:00 Uhr  
Di. 14:00 – 17:30 Uhr  
Mi. geschlossen  
Do. 07:30 – 12:00 Uhr

**Bankverbindungen SEPA**  
Sparkasse Langen Seligenstadt  
Vereinigter Volksbank Maingau eG  
Volksbank Seligenstadt

Steuernummer: 044 226 24537

**IBAN**  
DE 06 50652124 0017016239  
DE 02 50561315 0001300040  
DE 45 50692100 0004005600

GID-Nr.: DE49MHS00000014219

**BIC**  
HELADEF1 SLS  
GENODE51 OBH  
GENODE 51 SEL

3. Der Gesetzentwurf berücksichtigt weiterhin nicht, ob eine Kommune in der Vergangenheit wirtschaftlich und sparsam gehandelt hat. Die Gemeinde Mainhausen hat den Forderungen nach ausgeglichenen Gebührenhaushalten umfänglich entsprochen. Weiterhin wurde eine vieldiskutierte Straßenbeitragssatzung erlassen. Um die Kassenlage zu verbessern hat die Gemeindevertretung in zahlreichen Sitzungen die Vereinszuschüsse gekürzt, Gebührentatbestände für die kommunalen Einrichtungen mit dem Ziel der Einnahmeverbesserung geändert und damit Fehlbeträge nachhaltig abgebaut und die Ertragssituation deutlich verbessert.

Wenn die Gemeinde Mainhausen dafür nicht an der Hessenkasse teilhaben kann, wird sie für ihre Bemühungen bestraft.

4. Der Gesetzentwurf nimmt Bezug auf die Steuerkraft der Kommunen, berücksichtigt diese jedoch nur für einen sehr kleinen Zeitraum von 4 Jahren. Seit dem Jahr 2009 bis heute hat sich der Umsatzsteueranteil der Gemeinde stetig verringert. Beim Einkommensteueranteil ist ab dem Jahr 2012 die gleiche Entwicklung festzustellen. Diese Zahlen liegen dem Finanzministerium vor und sind auch bekannt. Aufgrund dieser ungünstigen Entwicklung erhielt die Gemeinde im Jahr 2017 Schlüsselzuweisungen von nahezu 1.500.000,-- Euro. Die Festsetzung für das Jahr 2018 beträgt über 1.300.000,-- Euro. Wieso erhält eine Kommune Zuweisungen in solcher Höhe, wenn sie nach dem Gesetzesentwurf „ertragsstark“ ist?

5. Sowohl in der Hochbauabteilung als auch im Tiefbauamt gab es in den vergangenen Jahren erhebliche personale Engpässe. Dies hat dazu geführt, dass zahlreiche dringend anstehende Neubaumaßnahmen und Reparaturen nicht durchgeführt wurden. Dieser Investitionsstau soll in den beiden nächsten Jahren behoben werden. Beim Jahresabschluss für das Jahr 2016 wurden bei den Aufwendungen Haushaltsreste von 427.000,-- Euro und bei den investiven Ausgaben in Höhe von 3.090.000,-- Euro gebildet. Der Jahresabschluss ist inzwischen geprüft. Die Zahlen können daher belegt werden. Diese Ausgaben von über 3,5 Millionen Euro werden die Kassenlage in naher Zukunft erheblich belasten. Auch hier zeigt sich, dass ein „willkürlich“ festgelegter Stichtag keine Aussagekraft bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune hat. Ohne diese personellen Engpässe hätte die Gemeinde die Vorhaben umgesetzt und sich damit deutlich an den in den Haushaltssatzungen der letzten Jahre genehmigten Kassenkredite von jeweils 5.720.000,-- Euro genähert.

6. Der Gesetzentwurf beinhaltet keine Aussage darüber, wie der Sachverhalt zu beurteilen ist, wenn in anderen Kommunen die schlechte Kassenlage durch zu niedrige Steuerfestsetzungen beeinflusst wurde. Mit Schreiben vom 30.09.2016 hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport die Kommunen aufgefordert die Hebesätze mindestens auf Höhe der Nivillierungssätze festzusetzen. Es war Aufgabe der jeweiligen Aufsichtsbehörden dies im Rahmen der Genehmigungen der Haushaltssatzungen zu prüfen und ggf. zu beanstanden. Ab dem Jahr 2017 beträgt der Hebesatz bei der Grundsteuer B in Mainhausen 394 von hundert und bei der Gewerbesteuer 357 von hundert. Damit wurden in Mainhausen die Forderungen mehr als erfüllt. Wir möchten jetzt nicht einzelne Kommunen „anschwärzen“, die diesen Forderungen nicht entsprochen haben. Tatsache aber ist, dass die Hebesätze der einzelnen Gemeinden und Städte auf der Homepage des Bundes der Steuerzahler Hessen e. V. für jeden einsehbar sind und bei vielen das oben genannte Schreiben offensichtlich nicht beachtet wurde. Diese gelten heute als finanzschwach im Sinne des Gesetzes, obwohl diese Situation selbst verschuldet wurde. Es kann nicht sein, dass diese Kommunen aus der Hessenkasse jetzt dafür umfangreiche Finanzmittel erhalten sollen. Dies ist weder gerecht und auch nicht solidarisch gegenüber den Kommunen, die sich jahrelang um eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation bemüht haben.



Aus den vorstehend genannten Gründen halten wir daher den Gesetzentwurf nicht zielführend und gerecht hinsichtlich der Entschuldung der hessischen Kommunen.

Mit freundlichen Grüßen

Disser, Bürgermeisterin

auf Anordnung  
S.A. Weller, PAR