



HESSISCHER LANDTAG

07. 01. 2020

Kleine Anfrage

**Astrid Wallmann (CDU), Lena Arnoldt (CDU), Dirk Bamberger (CDU),
Jürgen Banzer (CDU), Alexander Bauer (CDU), Ines Claus (CDU),
Birgit Heitland (CDU), Andreas Hofmeister (CDU), Norbert Kartmann (CDU),
Alexander Lorz (CDU), Jörg Michael Müller (CDU), Claudia Ravensburg (CDU),
Michael Reul (CDU), Michael Ruhl (CDU), Ismail Tipi (CDU), Tobias Utter (CDU),
Joachim Veyhelmann (CDU) vom 27.08.2019**

Hessenkasse

und

Antwort

Minister der Finanzen

Vorbemerkung Fragesteller:

Mit der HESSENKASSE wurde ein bundesweit einmaliges Programm zur Entschuldung der Kommunen von bestehenden Kassenkrediten geschaffen. Mittlerweile gibt es auch in anderen Bundesländern zumindest Überlegungen aber auch konkrete Ansätze, den Kommunen die Kassenkredite in Anlehnung an die HESSENKASSE abzulösen. Auch in der derzeitigen Diskussion um ein bundesweites Entschuldungsprogramm wird die HESSENKASSE als Entschuldungsvorbild genannt.

Vorbemerkung Minister der Finanzen:

Eigentlich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht, hatten sich Kassenkredite vor allem seit der Finanz- und Wirtschaftskrise in vielen hessischen Kommunen faktisch zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument entwickelt. Während der Kassenkreditbestand 2008 noch bei 3,2 Mrd. € lag, war er 2016 auf 6,3 Mrd. € angewachsen.

Mit der HESSENKASSE ist das Land Hessen der Altschuldenproblematik entschieden entgegengetreten. An zwei Stichtagen, zum 17. September 2018 und zum 17. Dezember 2018, wurden über das Entschuldungsprogramm der HESSENKASSE insgesamt rd. 4,9 Mrd. € kommunaler Kassenkredite von 179 Kommunen übernommen (Abtl. II der HESSENKASSE). Damit ist es nicht nur gelungen, alle zum Abbau von Altfehlbeträgen verpflichteten Kommunen über einen vertretbaren Zeitraum zu realistischen und zumutbaren Bedingungen bei ihren Eigenanstrengungen zum Kassenkreditabbau zu unterstützen. Gleichzeitig wurde für nicht kassenkreditverschuldete Kommunen ein Investitionsprogramm (Abtl. III der HESSENKASSE) mit einem Volumen von rd. 696 Mio. € aufgelegt.

Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass die kommunale Finanzaufsicht im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) in den letzten Jahren von dem Bestreben geprägt war, für nachfolgende Generationen Strukturen zu hinterlassen, die nicht nur das Agieren innerhalb von Sparbemühungen zum Gegenstand haben, sondern Raum für gestalterische Kommunalpolitik im Ballungsraum sowie im ländlichen Raum eröffnen. Das Leitbild „Nachhaltigkeit ermöglichen, Leistungsfähigkeit erhalten und Generationengerechtigkeit schaffen“ prägte und prägt die Aufsichtsführung.

Grundlage für die Konsolidierungsvorgaben des HMdIS war ein Paradigmenwechsel im Umgang mit der kommunalen Verschuldung. Dieses Ziel konnte nur durch stringente Maßnahmen wie dem sog. Herbstelass aus dem Jahr 2014 und den nachfolgenden Finanzplanungserlassen der Jahre 2015-2019 gelingen, wobei stets ein erfolgreicher Dialog mit den hessischen Kommunen durch die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände im Vorfeld der Vorgaben gelebt wurde.

Dabei lag der Fokus zunächst auf der Kontrolle der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben. Insbesondere war die Verpflichtung, den Haushalt auszugleichen, nicht mehr als primäres gesetzli-

ches Ziel von allen Kommunen verstanden worden. Hier konnte erfolgreich gegengesteuert werden. Während 2013 nur knapp 30 % der 426 hessischen Städte und Gemeinden mit einem ausgeglichenen Haushalt planten, konnten in den Jahren 2018 und 2019 nahezu alle Kommunen ihren Haushalt ausgleichen (über 95 %).

Im Rahmen der HESSENKASSE-Gesetzgebung wurde mit einer Änderung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) und der Gemeindehaushaltsverordnung zugleich der Grundstein gelegt, die Bemühungen und Erfolge in der Kommunalfinanzaufsicht zu verstetigen. Die Liquiditätskredite (vormals Kassenkredite) müssen ab 2019 zum Jahresende zurückgeführt werden. Ein ungebremster Aufbau von Liquiditätskrediten wird unterbunden. Die verpflichtende Liquiditätsplanung unterstützt die Kommunen bei der bedarfsgerechten Ermittlung von Höchstbeträgen für Liquiditätskredite.

Die Kommunen werden ferner dazu angehalten, Liquiditätspuffer zu bilden, um den Bedarf an Liquiditätskrediten in finanziell angespannteren Zeiten gering zu halten. Ebenso sollen Überschüsse zum Aufbau von Rücklagen dienen und den Haushaltsausgleich auch in Zeiten gewerbesteuerstärker Jahre sicherstellen. Eine solide und vorausschauende Haushaltsführung verlangt klare Sicht. Die nunmehr gesetzlich verpflichtende, fristgerechte Vorlage von Jahresabschlüssen als Voraussetzung der Haushaltsgenehmigung schafft die Grundlage, nicht nur die Planungen der Kommunen zu überprüfen, sondern auch die Ergebnisse.

Besonderer Wert wird nunmehr auch auf eine solide Haushaltstätigkeit im Finanzhaushalt gelegt, indem in § 92 Abs. 5 HGO bestimmt wird, dass der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch sein muss, um daraus die ordentliche Tilgung von Krediten und die Zahlungen an das Sondervermögen HESSENKASSE zu leisten.

Das Land fordert nicht nur, sondern unterstützt und berät auch konsolidierungsbedürftige Kommunen. Zur Unterstützung von sanierungswilligen Kommunen hat das Land (HMdIS unter Beteiligung des HMdF und des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung) bereits im Jahr 2015 die Beratungsstelle für Nichtschutzschirmkommunen eingerichtet. In Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit erhalten die Kommunen wertvolle Hinweise für eine nachhaltige Haushaltspolitik und zur Verhinderung zukünftiger Defizite sowie zugleich Empfehlungen zur interkommunalen Zusammenarbeit. Seit dieser Legislaturperiode steht diese Beratungsstelle unter dem Namen „Kommunales Beratungszentrum - Partner der Kommunen“ nicht nur Nichtschutzschirmkommunen, sondern allen hessischen Kommunen beratend zur Seite.

Der Erfolg des Projektes HESSENKASSE und die Entschuldung hessischer Kommunen beruht also nicht zuletzt auch auf dem Wirken der Kommunalaufsicht.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Minister des Innern und für Sport wie folgt:

Frage 1. Wie haben sich die Kassenkredite hessischer Kommunen in den Jahren 2014 bis 2018 entwickelt?

In 2015 erreichten die Kassenkredite hessischer Kommunen mit rd. 6,5 Mrd. € ihren Höchststand. Bis 2017 wurden rd. 1 Mrd. € an Kassenkrediten von den Kommunen selbstständig zurückgeführt. Bedingt durch die HESSENKASSE ist der Kassenkreditbestand Ende 2018 auf rd. 500 Mio. € gesunken.

Die Entwicklung der Kassenkredite kann der nachfolgenden Tabelle entnommen werden:

in Mio. €	2014	2015	2016	2017	2018
Kassenkredite absolut	6.401	6.522	6.257	5.523	545
Kassenkredite €/Einwohner	1.050	1.056	1.007	885	87

Die Angaben zu den Kassenkrediten basieren auf Statistiken des Hessischen Statistischen Landesamt (HSL) zu den Schuldenständen der angefragten Zeitreihen. Für die jeweiligen Angaben bez. €/Einwohner wurden für die Berechnungen die o.g. Statistiken sowie die Bevölkerungszahlen aus den jährlichen Statistiken des HSL zugrunde gelegt.

Frage 2. Wie stellt sich diese Entwicklung kommunaler Kassenkredite im bundesweiten Vergleich dar?

Die bundesweite Entwicklung kommunaler Kassenkredite stellt sich vergleichbar mit der hessischen Entwicklung wie folgt dar, vgl. nachfolgende Tabelle. Der Kassenkreditbestand hessischer Kommunen je Einwohner lag vor der HESSENKASSE jedoch deutlich über dem Niveau des Bundesdurchschnitts. Seit dem Wirken der HESSENKASSE liegt er deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.

in Mio. €	2014	2015	2016	2017	2018
Kassenkredite absolut	47.684	47.159	46.209	42.223	35.155
Kassenkredite €/Einwohner	587	574	560	510	423

Die Angaben zu Kassenkrediten basieren auf Statistiken des Statistischen Bundesamts (Destatis) zu den Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts. Für die jeweiligen Angaben bez. €/Einwohner wurden für die Berechnungen die o.g. Statistiken sowie die Bevölkerungszahlen aus den jährlichen Statistiken von Destatis zugrunde gelegt.

Frage 3. Wie bewertet die Landesregierung die Überlegungen auf Bundesebene, die Kommunen beim Abbau der Altschulden zu unterstützen?

In den Anfang Juli veröffentlichten Handlungsempfehlungen des Bundes zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ spielt das Thema Altschuldenproblematik für Hessen eine große Rolle. Konkret ist eine einmalige Unterstützung der Kommunen durch den Bund vorgesehen. Diese Initiative wird seitens der Landesregierung grundsätzlich begrüßt. Allerdings ist zu beachten, dass das Land Hessen seiner Verantwortung gegenüber den Kommunen bereits nachgekommen ist. Mit der HESSENKASSE wurden in einem bundesweit einmaligen Entschuldungsprogramm rund 4,9 Mrd. € an Kassenkredite erfolgreich abgelöst. Dieser Umstand sollte bei den anstehenden Beratungen zur Findung eines nationalen Konsenses nicht außer Acht gelassen werden.

Frage 4. In manchen Diskussionen wird dargelegt, dass die HESSENKASSE aufgrund des zu erbringenden Eigenanteils eine Belastung für die Kommunen sei. Wie beurteilt die Landesregierung diese These, auch im Hinblick auf ggfs. mittelfristig wieder steigende Zinssätze?

Vor der Entschuldung durch die HESSENKASSE lag die Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen 2017 zuletzt bei über 5,5 Mrd. €. Dabei belasten hohe Kassenkredite die kommunalen Haushalte nicht nur unmittelbar. Durch die entsprechend hohen Verbindlichkeiten für Zins- und Tilgungszahlungen werden Haushaltsmittel gebunden, die nicht mehr für notwendige Investitionen zur Verfügung stehen und damit zukünftige Generationen belasten.

Angesichts der zahlreichen Herausforderungen vor denen die Kommunen stehen, sei es die Digitalisierung, der demografische Wandel, Mobilitäts- oder Energiewende, hat das Land mit der HESSENKASSE genau zum richtigen Zeitpunkt gehandelt. Das historisch niedrige Zinsniveau mag über diesen Sachverhalt hinwegtäuschen, jedoch hätte ohne die HESSENKASSE weiterhin die Gefahr bestanden, dass die kommunalen Haushalte bei einer mittel- bis langfristigen Normalisierung des Zinsniveaus noch erheblicher in ihren Gestaltungsspielräumen eingeschränkt worden wären.

Dank der HESSENKASSE ist es dagegen gelungen, den Abbau der Entschuldung konsequent voranzutreiben und mit der Anpassung der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen einen Aufbau von zukünftiger Entschuldung nachhaltig zu beschränken. Das günstige Zinsumfeld wurde genutzt, um die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte wiederherzustellen und die Haushalte der Städte, Gemeinden und Landkreise krisenfest zu machen.

Die tatsächliche Belastung lag damit in den Zins- und Tilgungslasten vor der Entschuldung durch die HESSENKASSE und nicht in dem von den Kommunen zu leistenden Eigenbeitrag. Während dieser bei rund 70 Mio. € pro Jahr liegt, hätte ein Anstieg des Zinsniveaus um nur einen Prozentpunkt im Jahr 2017 die Zinsbelastung der Kommunen um rund 55 Mio. € erhöht. Dies zeigt, dass auch wenn ein Anstieg des Zinsniveaus gesamtwirtschaftlich durchaus wünschenswert wäre, gleichermaßen damit ein erhebliches Finanzierungsrisiko für die Kommunen einhergehen würde.

Frage 5. Es wird kritisiert, dass die HESSENKASSE und die damit verbundenen Anforderungen an die Kommunen Investitionen behindert. Wie beurteilt die Landesregierung diese Kritik?

Zur Finanzierung von Investitionen stehen den Kommunen Investitionskredite nach § 103 HGO zur Verfügung. Die Änderung der HGO gemäß Art. 4 Hessenkassengesetz betrifft zwar grundsätzlich die Haushaltswirtschaft der Gemeinden, allerdings bezieht sie sich vornehmlich auf Kassenkredite. In diesem Sinne wurde die HGO zum 01. Januar 2019 dahin gehend geändert, einer künftigen Kassenkreditverschuldung der Kommunen entgegenzuwirken.

Konkret muss die ordentliche Tilgung von Krediten gem. § 92 Abs. 4 HGO mit ordentlichen Einnahmen und nicht mit neuen Kassenkrediten erwirtschaftet werden. Damit sollen Kassenkredite auf ihre Funktion als kurzfristige Liquiditätskredite zurückgeführt werden. Zudem soll der Notwendigkeit der Inanspruchnahme von Kassenkrediten mit einer vorgeschriebenen Bildung eines Liquiditätspuffers begegnet werden.

An den haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Aufnahme von Investitionskrediten hat sich nichts geändert, eine Einschränkung der Investitionstätigkeit der hessischen Kommunen jedenfalls aufgrund der mit der HESSENKASSE veränderten haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen ist somit nicht zu erwarten. Vielmehr kann die finanzaufsichtliche Begleitung der HESSENKASSE die Kommunen dazu anhalten, ihre Haushalts- und Investitionspolitik nachhaltig und effizient zu gestalten.

Frage 6. Wie haben sich die Investitionskredite hessischer Kommunen in den Jahren 2014 bis 2018 entwickelt?

Das Niveau der Investitionskredite hessischer Kommunen bewegte sich 2014 bis 2016 auf dem Niveau von rd. 11,7 Mrd. €. Seit 2017 ist eine leicht steigende Tendenz zu verzeichnen.

Die Entwicklung der Investitionskredite ist nachfolgender Tabelle zu entnehmen:

in Mio. €	2014	2015	2016	2017	2018
Investitionskredite absolut	11.727	11.681	11.642	12.067	12.318
Investitionskredite €/Einwohner	1.924	1.891	1.874	1.933	1.966

Die Angaben zu den Investitionskrediten basieren auf Statistiken des HSL zu den Schuldenständen der angefragten Zeiträume. Für die jeweiligen Angaben bez. €/Einwohner wurden für die Berechnungen die o.g. Statistiken sowie die Bevölkerungszahlen aus den jährlichen Statistiken des HSL zugrunde gelegt.

Frage 7. Wie stellt sich diese Entwicklung kommunaler Investitionskredite im bundesweiten Vergleich dar?

Die bundesweite Entwicklung kommunaler Investitionskredite wird in nachfolgender Tabelle dargestellt. Anders als in Hessen ist der Gesamtbestand der Investitionskredite im Bundesvergleich seit 2016 rückläufig. Der Wert je Einwohner liegt in Hessen deutlich über dem Bundesdurchschnitt.

in Mio. €	2014	2015	2016	2017	2018
Investitionskredite absolut	79.846	80.199	91.954	84.005	83.617
Investitionskredite €/Einwohner	983	976	1.114	1.015	1.007

Die Angaben zu Kassenkrediten basieren auf Statistiken von Destatis zu den Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts. Für die jeweiligen Angaben bez. €/Einwohner wurden für die Berechnungen die o.g. Statistiken sowie die Bevölkerungszahlen aus den jährlichen Statistiken von Destatis zugrunde gelegt.

Wiesbaden, 11. Dezember 2019

Dr. Thomas Schäfer