



Unser Zeichen: 900.30 JD/He
Durchwahl: 0611/1702-12
E-Mail: heilmann@hess-staedtetag.de

Datum: 01.11.2017

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Haushaltsgesetz 2018/2019) - Drucks. 19/5237 -

Haushalte werden in guten Zeiten ruiniert.¹

Autor: Direktor Dr. Jürgen Dieter

¹ Zitat aus Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2017 bis 2021, Drucksache 19/5274, Seite 14.

Gliederung

Zusammenfassung der Stellungnahme

Weichenstellung für Jahrzehnte: Hessischer Städtetag bündelt die Bewertung dreier finanziell außerordentlich bedeutender Landesprojekte

- Z1.** Zu den drei Landesvorhaben Gewerbesteuerumlage – HESSENKASSE – Kindergartengebühren-Freistellung
- Z2.** Der Kommunale Finanzausgleich 2018/2019

Stellungnahme

- 1. Zum Stand der kommunalen Finanzen im bundesweiten Vergleich
- 2. Die Auswirkungen der Neuordnung der Finanzbeziehungen auf Bundesebene für die kommunalen Finanzen
 - 2.1 Bund greift in föderale Strukturen statt von ihm verursachte Ausgaben zu finanzieren
 - 2.2 Länderfinanzausgleich bedarf keiner Anschlussregelung: Gewerbesteuerumlage war vor Aufnahme der Bund-Länder-Verhandlungen schon erledigt
 - 2.3. Weitere kommunale Einbußen bei Familienleistungsausgleich und Hessenmitteln aus der „Fünften Milliarde“ Bundeszuweisungen
- 3. HESSENKASSE
 - 3.1 Projekt HESSENKASSE grundsätzlich positiv zu bewerten
 - 3.2 Kritisch zu bewertende und abzulehnende Elemente
- 4. Der Kommunale Finanzausgleich in den Jahren 2018/2019
 - 4.1 Zum KFA 2018/2019 im Allgemeinen
 - 4.1.1 Verteilung der Finanzausgleichsmasse
 - 4.1.2 Belastungen der kommunalen Familie mit nicht zu steuernden Pflichten
 - 4.2 Befrachtung des Kommunalen Finanzausgleichs mit Finanzfolgen der Elternfreistellung von der Kindergartengebühr
 - 4.2.1 Die Wirkung auf den kommunalen Finanzausgleich
 - 4.2.2 Wertungswidersprüche der Landesregierung

Zusammenfassung der Stellungnahme

Weichenstellung für Jahrzehnte: Hessischer Städtetag bündelt die Bewertung dreier außerordentlich wichtiger Landesvorhaben

Z1. Zu den drei Landesvorhaben Gewerbesteuerumlage – HESSENKASSE – Kindergartengebühren-Freistellung

Die Sachfragen zum Kommunalen Finanzausgleich im Doppelhaushalt 2017/2018 werden überlagert von drei Projekten der Hessischen Landesregierung. Mit diesen Projekten könnte das Land die Weichen für Jahrzehnte stellen, teilweise zugunsten, teilweise sehr massiv zu Lasten seiner Kommunen. Insgesamt würden diese Projekte für die nächsten 30 Jahre in den hessischen kommunalen Haushalten zweistellige Milliardenbeträge binden. Eine solch gravierende Weichenstellung erfordert es, die drei Themen zusammen zu führen und die Folgewirkungen im Zusammenhang zu analysieren.

Bei den drei Projekten der Landesregierung handelt es sich um Gewerbesteuerumlage – HESSENKASSE – Kindergartengebühren-Freistellung.

Die Dimension der Weichenstellung erschließt sich, wenn man die einzelnen Finanzvolumina der drei Aufgabenfelder addiert.

Die jeweiligen finanziellen Weichen plant die Landesregierung nahezu zeitgleich zu stellen:

Projekt	Zeitpunkt ab	Kommunale Finanzlast/Jahr rund
Gewerbesteuerumlage	01.01.2020	420 Mio. Euro aufwachsend
HESSENKASSE	01.07.2018/01.01.2019	240 Mio. Euro konstant
Elternfreistellung	01.08.2018 – HH-Jahr 2018	155 Mio. Euro konstant?

Zu den Landesvorhaben im Einzelnen:

Gewerbesteuerumlage – Landesinitiative mit kommunalen Folgekosten zu befürchten²

Der Hessische Städtetag wendet sich gegen die Absicht der Landesregierung, gemeinsam mit anderen westlichen Bundesländern dafür zu streiten, die Gewerbesteuerumlage ab 1.1.2020 zu erhöhen. Diese Erhöhung ginge auch zu Lasten der hessischen Kommunen und würde sie ab 2020 aufwachsend rund 420 Mio. Euro jährlich kosten.

² Dazu Kap. 2.2

Die Ländergemeinschaft mutet den hessischen Kommunen zudem Einbußen bei, Familienleistungsausgleich und den Hessenmitteln aus der „Fünften Milliarde“ des Bundes zu. Diese bedürfen der Korrektur.

Hessenkasse – Städtetag grundsätzlich positiv gestimmt, aber nicht bezüglich aller Punkte der Finanzierung³

Der Hessische Städtetag stellt sich prinzipiell positiv zur Hessenkasse, akzeptiert jedoch die Finanzierung nicht durchgängig. Die Mitgliedstädte wollen die HESSENKASSE nicht dadurch finanzieren, dass der Landtag ihre zum 31.12.2018 endende Umlagepflicht an den „Fonds Deutsche Einheit“ durch die Umlage für eine Art „Landesfonds Hessenkasse“⁴ ersetzt.

Auch wenn sich das Land zu etwa 23 Prozent an der Finanzierung der HESSENKASSE beteiligt, bleiben für die kommunale Familie erhebliche Kassenkreditfolgelasten.

Befrachtung des KFA mit Elternfreistellung für Kindergartengebühren⁵

Der Hessische Städtetag lehnt es ab, den Kommunalen Finanzausgleich mit Mitteln zur Freistellung der Eltern von der Kindergartengebühr zu befrachten. Die Befrachtung entzieht den Kommunen jährlich Finanzmittel in Höhe von 155 Mio. Euro. Die Landesregierung schafft mit der Elternfreistellung letztlich eine neue kommunale Pflichtaufgabe.

Z2. Der Kommunale Finanzausgleich 2018/2019

Im Vergleich zu den bezeichneten drei Projekten der Landesregierung gestaltet sich der kommunale Finanzausgleich 2018/2019 eher unspektakulär. Die Finanzausgleichsmasse steigt erfreulich an. Das schafft damit für die kreisangehörigen Mitglieder des Städtetages eine Grundlage, die Haushalte zu konsolidieren und möglicherweise etwas mehr zu investieren. Nicht teil an diesem Anstieg haben leider die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die Solidaritätsumlage zahlen müssen.

Erneut unzufrieden müssen die kreisfreien Mitglieder des Hessischen Städtetages sein. Sie verlieren nicht nur in prozentualem Anteil an der Gesamtschlüsselmasse. Sogar die absoluten Beträge der Gruppe der Kreisfreien sind rückläufig.

Mit massiven Mehrausgaben müssen die hessischen Kommunen wegen der zahlreichen Bundesgesetze rechnen, welche die kommunalen Haushalte belasten werden. Dazu zählen das Bundesteilhabegesetz, das Unterhaltsvorschussgesetz und die

³ Dazu Kap. 3

⁴ Die Bezeichnung „Landesfonds HESSENKASSE“ stammt vom Hessischen Städtetag, nicht von der Hessischen Landesregierung.

⁵ Dazu Kap. 4.2.

Pflegestärkungsgesetze. Diese Gesetze sind unseres Erachtens konnexitätsrelevant. Jedenfalls verschieben sie die Ausgabensymmetrie zwischen dem Land und den Kommunen.

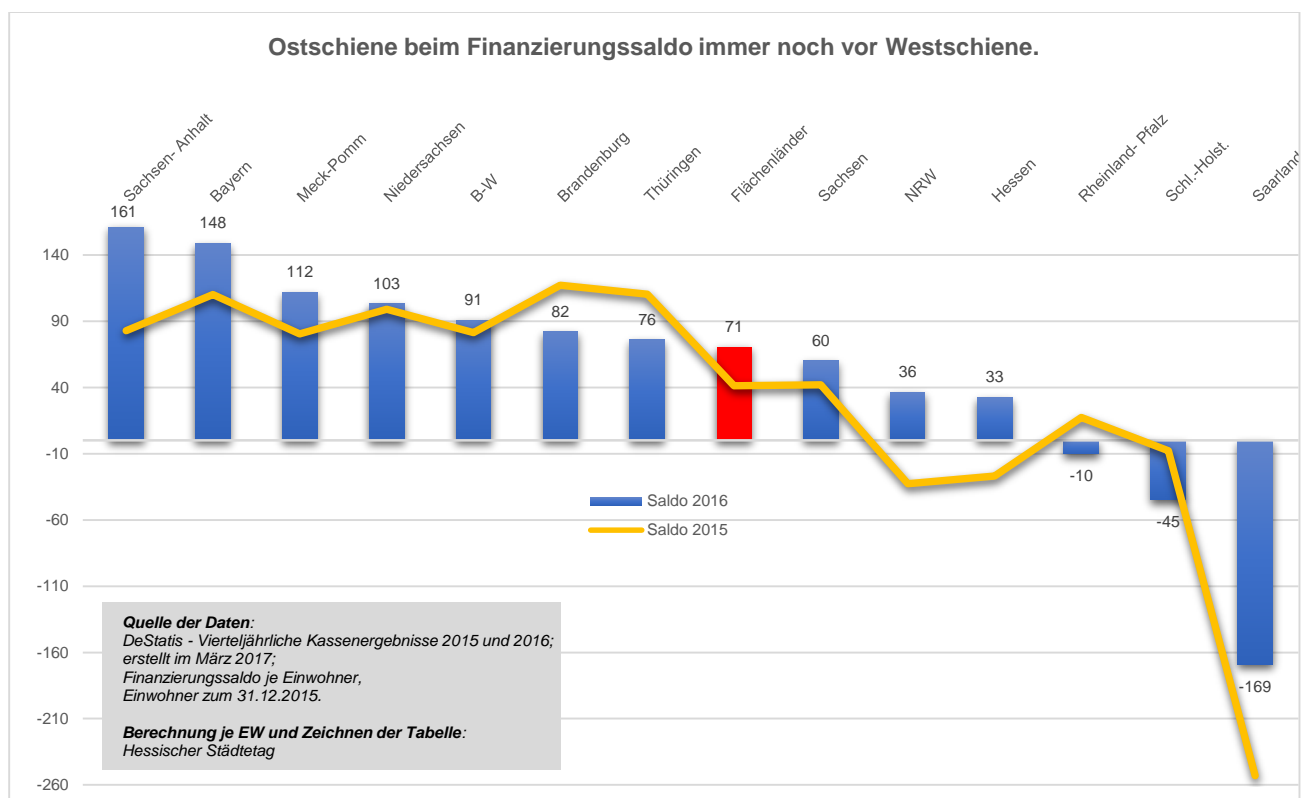
Kaum merklich, aber nicht zu übersehen zeigen sich im Doppelhaushalt für die ÖPNV-Leistungen und die Krankenhausfinanzierung bedrohliche Wolken. Beide äußerst wichtigen Aufgabenfelder deuten auf einen stark aufwachsenden Bedarf. Für die Zukunft gilt: Das Land muss sich finanziell engagieren. Der KFA darf länger zum Steinbruch für diese Aufgaben dienen.

Stellungnahme

1. Zum Stand der kommunalen Finanzen im bundesweiten Vergleich

Die hessischen Kommunen nehmen teil an der günstigen Ertragsentwicklung in den öffentlichen Haushalten der Bundesrepublik. Die positive konjunkturelle Entwicklung und die daraus resultierenden Steuererträge und Schlüsselzuweisungen tragen erheblich dazu bei, die noch bis Mitte des Jahrzehnts bei Blick angespannte Haushaltssituation aktuell merklich zu entspannen und den Haushaltsausgleich selbst finanzierungsschwächeren Kommunen zu ermöglichen.

Auch im bundesweiten Vergleich hat sich die Finanzlage der hessischen Kommunen gebessert. Sie ist aber noch nicht gut. Die uns vorliegenden vierteljährlichen Kassenergebnisse von Destatis ermitteln zwar einen positiven Finanzierungssaldo für die hessischen Kommunen zum Ende des Jahres 2016. Die hessischen Kommunen liegen aber immer noch signifikant unter dem Durchschnitt der Flächenländer (**Grafik 1**). Die Kommunen in den östlichen Bundesländern haben länderbezogen einen deutlich besseren Finanzierungssaldo.



Grafik 1

Im Vergleich der ersten beiden Quartale 2016 zu 2017 setzt sich die Aufwärtsentwicklung fort (**Tabelle 1**). Dennoch muss man sich vor euphorischen Erwartungen hüten. Trotz einer deutlichen Steigerung der Einnahmen von 8,87 Mrd. Euro in den ersten beiden Quartalen 2016 auf 9,39 Mrd. Euro in den ersten beiden Quartalen 2017 bleibt es bei einem negativen Finanzierungssaldo der hessischen Kommunen in den ersten beiden

Quartalen 2017 mit einem Betrag von minus 102,3 Mio. Euro. Diese Bestandsaufnahme gebietet, die Finanzlage nicht zu euphorisch zu bewerten. Immerhin entwickelte sich aus einem negativen Finanzierungssaldo in den ersten beiden Quartalen 2016 noch ein positiver Finanzierungssaldo für das Gesamtjahr 2016. Wir dürfen auf eine ähnliche Entwicklung am Ende des vierten Quartals 2017 hoffen.

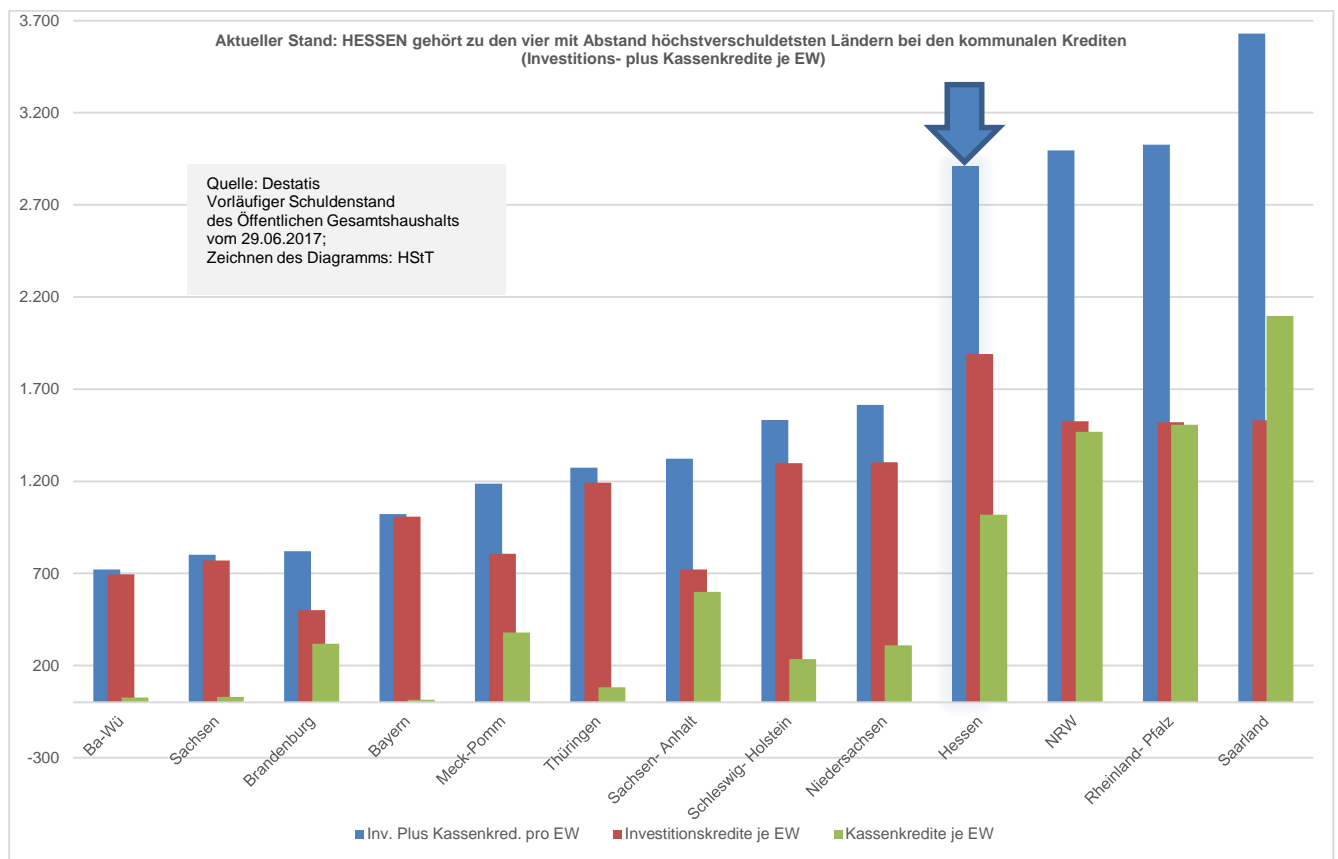
Einnahmen	Jahr	Steuern netto	Schlüsselzuweisungen	Verw.- und Benutzgebühren	Investzuweisungen v. Land	Bereinigte Einnahmen	Finanzierungssaldo	Nettokreditaufnahme
Hessen	2016	4 090,2	1 558,0	790,3	71,9	8 869,1	- 464,5	- 88,2
	2017	4 186,2	1 649,3	872,5	97,8	9 394,5	- 102,3	27,7
Ausgaben		Personal	Laufender Sachaufwand	Soziale Leistungen	Zinsen	Sachinvestitionen	darunter Baumaßnahmen	Bereinigte Ausgaben
Hessen	2016	2 162,1	2 280,7	2 685,5	239,4	636,4	483,8	9 333,6
	2017	2 267,7	2 337,4	2 692,1	222,1	622,9	458,8	9 496,8

Tabelle 1; Quelle: Destatis, Vierteljährliche Kassenergebnisse, I. und II. Vierteljahr 2016/2017, Kernhaushalte (Mio. Euro);
Zeichnen der Tabelle: HStT nach Destatis

Nach wie vor ist das kommunale Hessen ein Hochschuldenland. Zum Stand Ende 2016 wiesen Hessens Kommunen eine Kreditlast in ihren Kernhaushalten von 18 Mrd. Euro aus, davon rund 6 Mrd. Kassenkredite und 12 Mrd. Investitionskredite. Die damit verbundenen Platzierungen im bundesweiten Maßstab haben sich nicht geändert: Die hessischen Kommunen liegen landesbezogen in einer Gruppe von vier finanzschwachen Ländern am Ende der Tabelle: Viertletzter bei den Kassenkrediten, Letzter bei den Investitionskrediten (**Grafik 2**).

Das Problem des Klassenletzten bei den Investitionskrediten wird bleiben. Nahezu 1.900 Euro Investitionskredite pro Einwohner können massive Probleme auslösen, wenn sich der Zinstrend wieder nach oben bewegt. Die nächstplatzierten Kommunen aus dem Saarland, Rheinland-Pfalz und NRW liegen bei den Investitionskrediten je Einwohner bei nur gut 1.500 Euro je Einwohner.

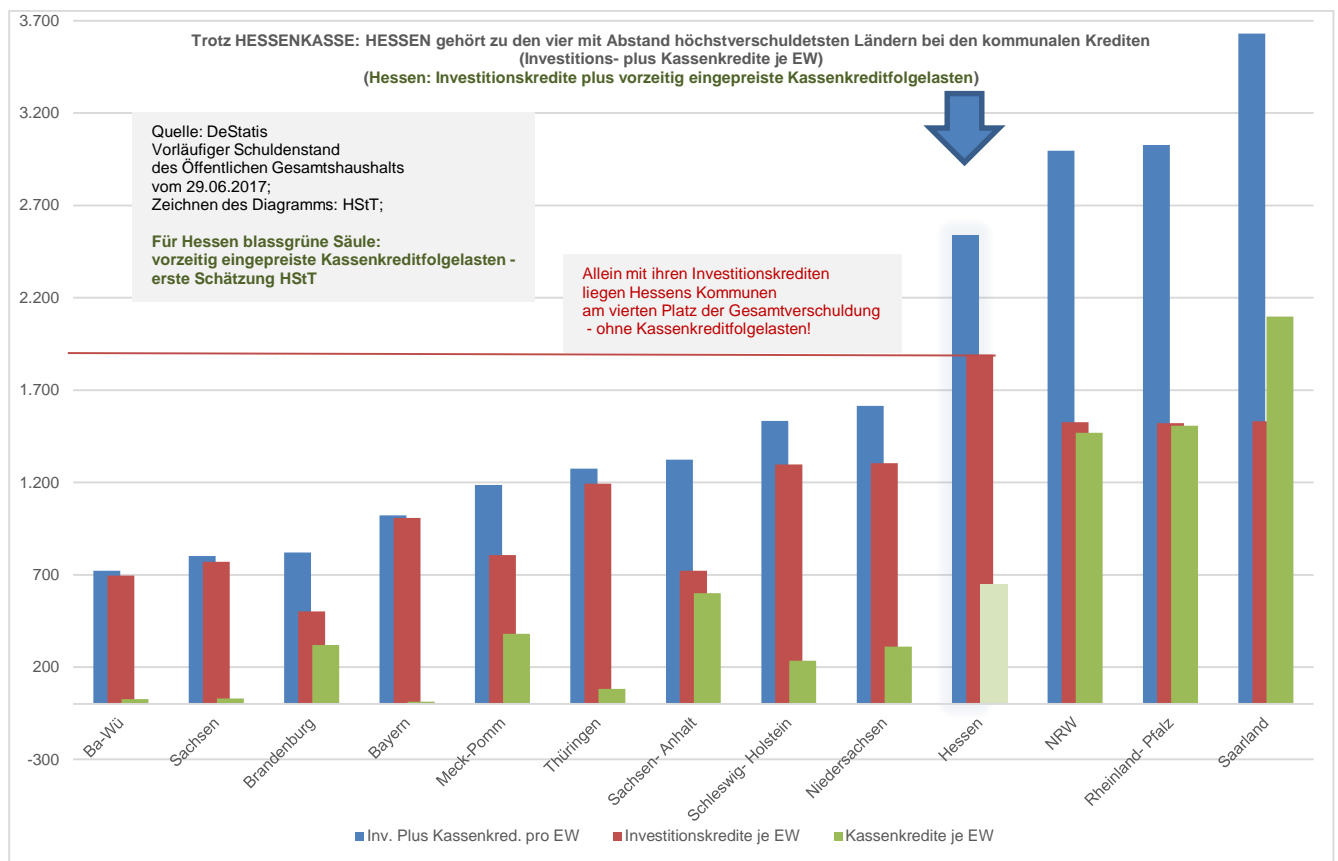
Der Schuldenstand der hessischen Kommunen gibt also anhaltend Grund zur Sorge. Im bundesweiten Vergleich liegen Hessens kommunen an viertschlechtester Stelle, wenn man Investitionskredite und Kassenkredite addiert



Grafik 2

Bei den Kassenkrediten belegt Hessen ebenfalls den viertschlechtesten Platz. Zwar ist dies mutmaßlich nur noch eine Momentaufnahme, weil die HESSENKASSE für die Kassenkredite einen radikalen Schuldenschnitt vorsieht. Selbst wenn man aber davon ausgehen dürfte, dass Kassenkredite in der Zukunft der hessischen Kommunen zu einer marginalen Größe verkommen, bleiben der hessischen kommunalen Familie erhebliche Kassenkreditfolgelasten. Wir taxieren diese zum bundesweiten Vergleich „zinsbereinigt“ mit rund 4,0 Mrd. Euro (dazu **Grafik 3** und Ausführungen Kap. 3.2). Die reale Gesamtbelastung der kommunalen Familie aus den Kassenkreditfolgen in Hessen liegt noch höher.

Selbst wenn man unterstellt, die hessischen Kommunen hätten überhaupt keine Kassenkredite mehr zu bewältigen, lägen sie alleine wegen ihrer Investitionskredite immer noch am viertschlechtesten Platz der Gesamtverschuldung von Kommunen in den Flächenländern (**Grafik 3**).



Grafik 3

2. Die Auswirkungen der Neuordnung der Finanzbeziehungen auf Bundesebene für die kommunalen Finanzen

Die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern wirkt auch auf die kommunale Ebene. Dies gilt nicht nur für die eigentliche Neuordnung im Verhältnis der Länder zueinander, sondern auch für begleitende Maßnahmen, etwa in der Schulbaufinanzierung.

2.1 Bund greift in föderale Strukturen statt von ihm verursachte Ausgaben zu finanzieren

Im Zuge der Finanzneuordnung hat der Bund bekanntlich ein Schulbauinvestitionsprogramm aufgelegt und darin erhebliche bürokratische Vorgaben zur Finanzierung eingebaut. Das hessische Finanzministerium hat dankenswert untragbare Verwerfungen in den Bundesvorgaben abmildern können. So gerne hessische Kommunen Mittel zur Schulbaufinanzierung entgegen nehmen, so sehr darf man die Frage stellen, ob der Bund an der richtigen Stelle agiert. Denn erstes Handlungsfeld für finanzielle Unterstützung des Bundes für die Kommunen müsste nicht die klassische Länderangelegenheit Schule sein, sondern seine eigene, aufwandsintensive Sozialgesetzgebung.

Der Bund täte gut daran, den Kommunen die finanziellen Folgekosten seiner Sozialgesetzgebung wenigstens zu großen Teilen abzunehmen, bevor er sich neue Felder im Bereich Bildung sucht. Würde er die finanziellen Folgen seiner Sozialgesetzgebung abdecken, könnten die Kommunen mit den so eingesparten Mitteln die Rahmenbedingungen für Bildung in Schule und Kindertagesstätten deutlich verbessern.

Aktuell erwarten wir beginnend in naher Zukunft erhebliche Folgekosten für unsere kommunalen Haushalte mit Blick nur auf folgende Bundesgesetze:

- Unterhaltsvorschussgesetz,
- Pflegestärkungsgesetze I bis III,
- Bundesteilhabegesetz mit den Folgewirkungen auf die Struktur der Überörtlichen Sozialhilfe und den KFA.

Längst hat der Bund ein steuerfinanziertes Sozialversicherungssystem errichtet und gleichzeitig die finanzielle Hauptlast daraus den Kommunen übertragen. Die Bücher des Sozialgesetzbuches SGB II, SGB XII, teilweise SGB VIII und nun in erheblichem Maß SGB IX verschaffen dem Bürger individuelle Ansprüche aus einer steuerfinanzierten Sozialversicherung mit steigender Ausgabentendenz. Der Bund, bei den Schulen voller Sorge über eine von ihm befürchtete Ungleichheit, schafft durch seine sozialen Gesetze finanzielle Disparitäten innerhalb der kommunalen Familie. Wo die Soziallasten am höchsten sind, haben die Kommunen auch die höchsten Ausgaben auf sozialem Feld. Auch in Hessen sind die kommunalen Sozialaufwendungen bekanntlich sehr hoch.

Der Deutsche Städtetag hat seine Forderungen an den Bund konsequent ausgerichtet. Von Landtag und Landesregierung erwarten wir, dass sie diese kommunalen Anliegen unterstützen:

Auf dem Feld der Sozialausgaben fordert der Deutsche Städtetag folgerichtig ein stärkeres Engagement des Bundes. Die Städte brauchen weitere Entlastungen bei den Sozialausgaben. Diese steigen bundesweit jährlich um rund 2 Milliarden Euro und liegen aktuell bei 62 Milliarden Euro. Die Städte fordern, dass der Bund seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft im Sozialgesetzbuch II auf mehr als 50 Prozent erhöht. Damit die Kommunen ihre Integrationsaufgaben erfüllen können, ist es unerlässlich, dass der Bund über 2018 hinaus die fluchtbedingten Kosten der Unterkunft im Sozialgesetzbuch II trägt. Diese Maßnahmen helfen gerade den Kommunen, die mit Sozialausgaben besonders belastet sind.

Der Deutsche Städtetag fordert einen höheren kommunalen Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer. Dies soll dazu dienen, den erheblichen kommunalen Investitionsaufwand abzudecken. Zugleich meidet es bürokratiebeladene Förderprogramme.

Gemeinsam müssen wir in Hessen – Land und Kommunen – darauf achten, dass Verteilmaßstab auf Bundesebene der Bedarf wird. Nicht nur der Ertrag, sondern auch der notwendige Aufwand muss Richtschnur für die Weitergabe von Bundesmitteln werden. Im Zuge der Neuordnung zum Länderfinanzausgleich setzt stattdessen der Bundesgesetzgeber ein Merkmal wie „Finanzschwäche“ immer mehr zum Maßstab für einfachgesetzliche Verteilregeln. Das ist zumindest solange abzulehnen, wie Finanzwissenschaftler und Finanzjuristen den Begriff „finanzschwach“ mit „finanzertragsschwach“ gleichsetzen. Der Hessische Städtetag weist seit langem darauf hin: Wo hohe Steuererträge generiert werden, ist die Wirtschaft stark. Wo die Wirtschaft stark ist, sind die Preise hoch, auch die Preise für kommunale Aufgabenerledigung. Wird das auf Bundesebene nicht beachtet, werden die von dort kommenden Zuweisungen immer häufiger an Hessens wirtschaftsstarken Kommunen vorbei mäandrieren.

2.2 Länderfinanzausgleich bedarf keiner Anschlussregelung: Gewerbesteuerumlage war vor Aufnahme der Bund-Länder-Verhandlungen schon erledigt

Die Kommunen werden ab dem 01.01.2020 bundesweit einheitlich nur noch 20,5 Punkte Gewerbesteuerumlage an ihr jeweiliges Flächenland zu entrichten haben (§ 6 Gemeindefinanzreformgesetz). Bestreben der Landesregierung ist es, diesen Hebesatz ab 01.01.2020 ausschließlich zu Lasten der westlichen Bundesländer wieder heraufzusetzen. Dagegen wehrt sich der Hessische Städtetag.

Die nachfolgende Tabelle (**Tabelle 2**) zeigt die Entwicklung, die der Bundesgesetzgeber festgelegt hat. Es gibt keinen Anlass zur Änderung des Gesetzes mit einer für die Kommunen belastenden Wirkung.

Gewerbesteuerumlage	an Bund	an Land	an Fonds Deutsche Einheit	Summe
2017	14,5	49,5	4,5	68,5
2018	14,5	49,5	4	68,0
2019	14,5	49,5	0	64
2020	14,5	20,5	0	35

Tabelle 2: Basis: § 6 Gemeindefinanzreformgesetz; Zeichnen der Tabelle: HStT

Die Argumente der Landesregierung dafür, sich gemeinsam mit anderen westlichen Bundesländern für eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage einzusetzen, sind nicht tragfähig. Die hessischen Kommunen würden – berechnet nach dem Gewerbesteuervolumen des Jahres 2016 – rund 357 Mio. Euro mehr an Gewerbesteuerumlage zahlen müssen, sollte das Land sich durchsetzen (siehe **Tabelle 3**). Nach gegenwärtiger Steuerschätzung würde der Ausfall zu Lasten der hessischen Städte und Gemeinden ab 01.01.2020 bei rund 420 Mio. Euro mit über die Jahre weiter aufwachsenden Beträgen liegen.

Mit Vehemenz weisen wir daher die Absicht der Landesregierung zurück, die Gewerbesteuerumlage zu Lasten der Kommunen in den westlichen Ländern ab 01.01.2020 um 29 Punkte wieder auf 49,5 Punkte heraufzusetzen. Es ist bedauerlich, dass sich ausgerechnet die hessische Landesregierung als Speerspitze dieser Bewegung zu betrachten scheint. Sie bezeichnet dieses Ziel als eine „Anschlussregelung“, so als gäbe es nach dem Abschluss der Verhandlungen über den Länderfinanzausgleich noch etwas zu regeln.

Gründe für den Eingriff durch eine Anschlussregelung sind nicht nachzuvollziehen. Im Juni 2017 hat im Hessischen Landtag die Koalition die Ergebnisse der Verhandlungen zum Länderfinanzausgleich positiv bewertet, die Opposition sie abgehakt. Einzig der Abgeordnete Hahn zeigte sich kritisch mit einem Redebeitrag, dessen Fazit man kurz mit dem Satz zusammenfassen könnte: „Es bleibt ja nichts übrig, where is the beef?“ Was den Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage betrifft, so hatte es nach der Einheit eine Solidarpaktvereinbarung gegeben: Die Kommunen in den westlichen Flächenländern zahlen einen um 29,0 Punkte erhöhten Beitrag der Grunderwerbssteuer bis zum 31.12.2019 an ihr jeweiliges Flächenland. Damit sollten sie ihr Bundesland ertüchtigen, soviel an die östlichen Flächenländer zu überweisen, dass diese wiederum ihre Kommunen beim Aufbau Ost unterstützen können.

Klar war immer, dass diese Finanzierung zum 31.12.2019 ausläuft. Anders als über die meisten Regelungen zum Länderfinanzausgleich sollte darüber gar nicht mehr verhandelt werden. Der Bundesgesetzgeber hat die Verpflichtung zur erhöhten Gewerbesteuerumlage von Anfang an auf dieses Datum befristet. Die Kommunen hatten damit die frühe Garantie, nicht bei den Verhandlungen um den Länderfinanzausgleich, an denen sie nicht selbst mitwirken durften, unter die Räder zu kommen. Es würde die Partnerschaft zwischen dem Land und seinen Kommunen sehr strapazieren, wenn ausgerechnet die hessische Landesregierung zur Anführerin erklärt mit dem Ziel, diesen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden einst geschlossenen Pakt in Frage zu stellen.

Folgerichtig wäre es, wenn die Kommunen in den Flächenländern des Ostens den Kommunen im Westen dafür danken, dass sie so sehr mit eigenem Geld am Aufbau Ost mitgewirkt haben. Die Hessische Landesregierung könnte diese Leistung ihrer Kommunen hervorheben und besonders anerkennen.

Keinesfalls geht es an, dass stattdessen die Kommunen weiter zu einem „Aufbau Ost“ beitragen müssen. Die Kommunen im Osten sind zwar nach wie vor finanzertagsschwach, deutlich schwächer als die hessischen Kommunen. Sie haben aber deutlich weniger Ausgaben. Ihr Finanzierungssaldo ist besser als der der hessischen Kommunen⁶. Ihre Kassenkredite sind deutlich niedriger als die der hessischen Kommunen.⁷

Hinzu kommt, dass die Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern von der erhöhten Gewerbesteuerumlage gar nichts mehr erwarten dürfen. Wie sich das Verhältnis von West nach Ost darstellt, ist mit den Regelungen zum Länderfinanzausgleich bundesgesetzlich abschließend geregelt. Auch mit der beabsichtigten „Anschlussregelung“ verfolgt die Landesregierung nicht das Ziel, mehr Geld in den Osten zu überweisen. Sie will die Mittel offenkundig für ihren eigenen Haushalt.

Beim Thema Gewerbesteuerumlage geht es um sehr viel Geld für die gesamte kommunale Familie. Würde diese Umlage ab 01.01.2020 um 29 Punkte erhöht, belastet sie nicht nur die gewerbesteuerstarken Städte und Gemeinden⁸. Der hessische kommunale Finanzausgleich beinhaltet bekanntlich das System gegenseitigen Ausgleichs. Daher verliert die gesamte hessische kommunale Familie, wenn die Gewerbesteuerumlage nach oben geht. Denn eine steigende Gewerbesteuerumlage bedeutet weniger Gewerbesteuer, damit steigenden Bedarf gerade bei den gewerbesteuerstarken Gemeinden und somit weniger Mittel zur Verteilung gerade an die finanzertagsschwächeren Gemeinden.

Verliert zum Beispiel die Stadt Frankfurt durch die erhöhte Gewerbesteuerumlage hohe Millionenbeträge, so schadet dies der gesamten kommunalen Familie. Denn der Frankfurter Bedarf und somit der Frankfurter Anteil an der Gesamtschlüsselmasse steigt. Gleichzeitig sinkt der Anteil der Stadt an den LWV- und Krankenhausumlage-Zahlungen deutlich.

⁶ Siehe Kap. 1.

⁷ Siehe Kap. 1.

⁸ Vgl. Tabelle 3.

2.3 Weitere kommunale Einbußen bei Familienleistungsausgleich und Hessenmitteln aus der „Fünften Milliarde“ Bundeszuweisungen

Familienleistungsausgleich. Wir können nicht nachvollziehen, warum im Zuge der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs die hessischen Kommunen ab 01.01.2020 angesichts der neuen Gestaltung der Umsatzsteuerverteilung Einbußen beim Familienleistungsausgleich zu erleiden haben. Aus dem Finanzplan des Landes Hessen:⁹

Gleiches gilt im Übrigen für die Kompensationsleistungen des Landes im Rahmen des Familienleistungsausgleichs. Hintergrund ist, dass die Neugestaltung des Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 hier zu einer Änderung der Berechnungsgrundlagen führt, die deutliche Verluste für die hessischen Kommunen zur Folge hätten. Aus diesem Grund wird auch beim Familienleistungsausgleich der Status quo bis zum Jahr 2021 zunächst fortgeschrieben.

Die Neuordnung des LFA durch einen finanzertragsorientierten Zu- und Abschlag bei der Umsatzsteuer sollte doch nach Absicht der Länder dafür sorgen, dass finanzertragschwache Länder eine Kompensation für die bis 31.12.2019 fließenden Ausgleichszahlungen der finanzertragsstärkeren Länder erhalten. Warum, so muss man kritisch fragen, hat die Ländergemeinschaft es zugelassen, dass der Pfeil abirrt und nun Hessens Kommunen Jahr für Jahr Einbußen beim Familienleistungsausgleich erleiden? Hier ist das Land in der Pflicht, aus eigenen Mitteln abzuhelfen, wenn es nicht mehr mit Aussicht auf Erfolg nachverhandeln kann.

Zu schmale Hessenmittel aus der Fünften Milliarde. Ähnlich sieht es in diesem Kontext mit den Hessenmitteln aus der „Fünften Milliarde“ der kommunal entlastenden Bundesmittel¹⁰ aus. Auch hier hat die Ländergemeinschaft die hessischen Kommunen nicht gut behandelt. Es wäre besser, wenn der Bund die Fünfte Milliarde, so wie er es bei den vier ersten Milliarden tut, direkt an die Kommunen zahlen würde. Dies hätte den hessischen Kommunen zwischen 81 und 82 Mio. Euro auf diese Milliarde erbracht (siehe **Tabelle 4**; Hessen zwischen 8,1% und 8,26%). Da die fünfte Milliarde über den Landeshaushalt abgewickelt wird, verbuchen Hessens Kommunen auf die Fünfte Milliarde des Bundes jährlich nur knapp 60 Mio. Euro, im Vergleich also rund 22 Mio. Euro weniger.

	Hessenmittel, alle Mio. Euro, sofern nicht Prozent							
	Ust	KdU	Ust+KdU	Anteil Hessen	Bundesweit	Fünfte Milliarde	Anteil Hessen	Bund
2018	242,8	87,6	330,4	8,26%	4000	60	6,00%	1000
2019	211,1	113	324,1	8,10%	4000	59	5,90%	1000

Tabelle 4, Quelle: Entwurf Landeshaushaltsplan für die HH-Jahre 2018 und 2019, Einzelplan 17, Seite 142; **Zeichnen der Tabelle:** HStT

⁹ Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2017 bis 2021, Drucksache 19/5274, Seite 37.

¹⁰ Bekanntlich entlastet der Bund die Kommunen ab dem Jahr 2018 mit 5,0 Mrd. Euro jährlich. 4,0 Mrd. Euro erhöhen zum Teil den kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer, zum Teil überweist der Bund die Mittel zur Entlastung beim kommunalen Aufwand für die Kosten der Unterkunft. Die „Fünfte Milliarde“ überweist der Bund nicht direkt in kommunale Kassen. Diesen Betrag gibt er den Ländern, indem er deren Anteil an der Umsatzsteuer erhöht – allerdings mit der eindeutigen Zwecksetzung, diese Mittel an die Kommunen weiterzuleiten. Finanzminister Dr. Schäfer hat keine Zweifel daran aufkommen lassen, dass die Hessenmittel aus der „Fünften Milliarde“ den Kommunen zustehen. Er hat die HESSENKASSE so projektiert, dass er die Mittel aus der Fünften Milliarde dauerhaft zur Finanzierung der HESSENKASSE einsetzen will. Er hat zugleich schon bei der Vorstellung seines Projekts am 29.06.2017 im Gespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden versprochen, die Hessenmittel aus der Fünften Milliarde durch originäre Landesmittel zu ersetzen, sollte der Bund eines Tages diese Mittel nicht mehr bereitstellen.

3. HESSENKASSE

Präsident Oberbürgermeister Patrick Burghardt aus Rüsselsheim:

"Wir sind dem Land Hessen grundsätzlich dankbar, dass es die Lage der hochverschuldeten Städte und Gemeinden nicht aus den Augen verliert, die Kommunen unterstützen und zur Umsetzung der medial geforderten Elternfreistellung den Ausfall der Gebühren erstatten will. Wir müssen aber auch im Blick haben, dass viele Städte und Gemeinden selbst einen harten Weg des Sparens gegangen sind, um die Haushalte zu konsolidieren und deswegen verständlicherweise jetzt nicht kurz oder kurz nach ihrer Zielerreichung durch solidarische Finanzleistungen an andere Kommunen vom Ziel wieder abkommen wollen. Deswegen lehnen wir es ab, dass sich die Hessenkasse aus einer Umlage speist, die den bisherigen Fonds Deutsche Einheit ab 2019 fortsetzt."

3.1 Projekt HESSENKASSE grundsätzlich positiv zu bewerten

Der Hessische Städtetag stimmt dem von der Landesregierung vorgeschlagenen Projekt HESSENKASSE grundsätzlich zu, jedoch nicht in allen Punkten.

Das Projekt HESSENKASSE kommt in drei Positionen den Forderungen des Städtetages zur Altschuldenbeseitigung nach. Wir hatten darum gebeten, 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.

Diese Positionen erfüllt das - im positiven Wortsinn – „radikale“ Schuldenschnittprojekt des Landes. Der Hessische Städtetag darf den beiden federführenden Ministerien bescheinigen, dass sie mit großem personellem Einsatz an der Lösung des kommunalen Schuldenproblems arbeiten.

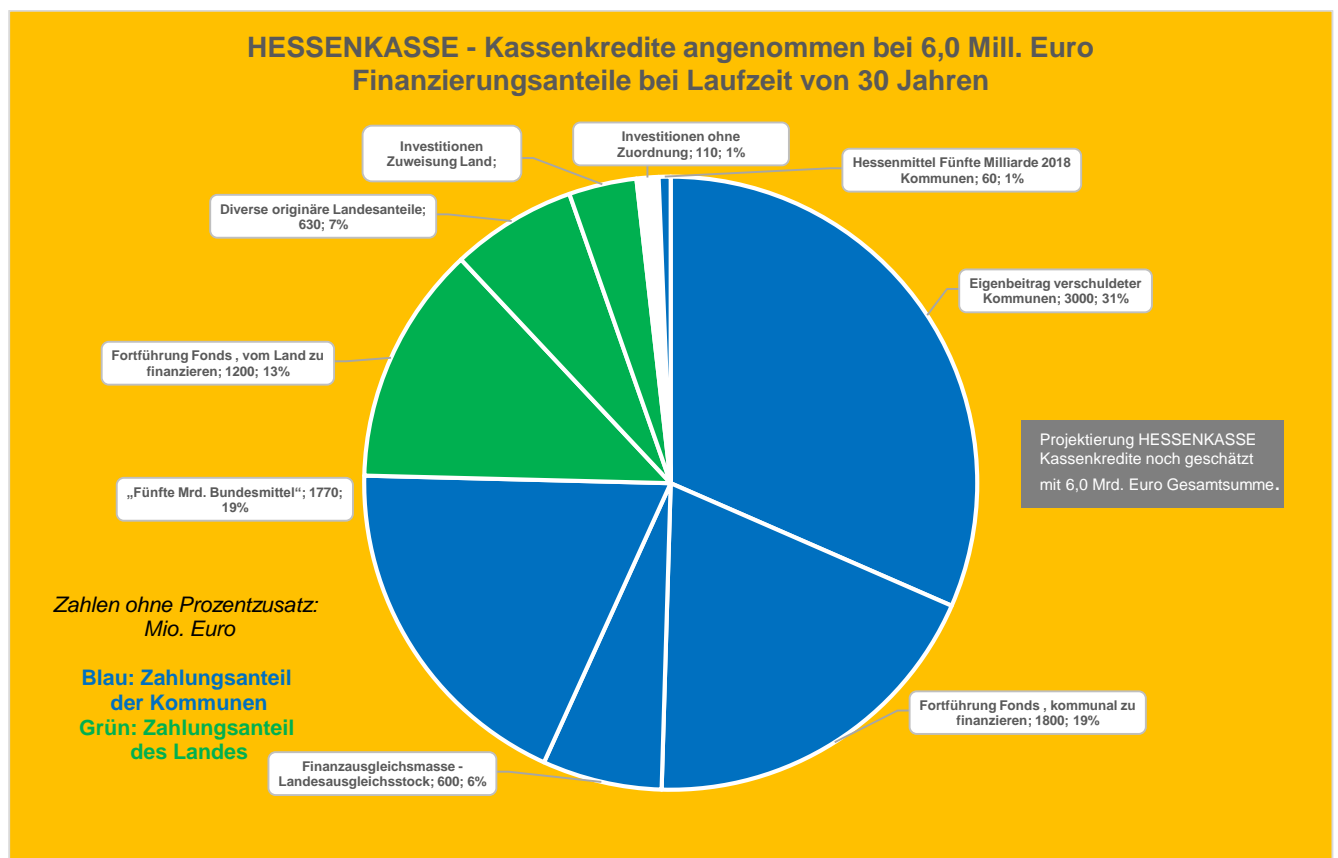
3.2 Finanzierung der HESSENKASSE - kritisch zu bewertende und abzulehnende Elemente

Nach dem Projektvorschlag der Landesregierung tragen die hessischen Kommunen über den Zeitraum von 30 Jahren mehr als drei Viertel der finanziellen Gesamtlast selbst (siehe **Grafik 4**). Die Landesregierung leistet mit einem eigenen finanziellen Beitrag also „Hilfe zur Selbsthilfe“. Genauer beschrieben bewegt sich die über 30 Jahre zu erbringende Quote des Landes bei rund 23 Prozent, die der Kommunen bei rund 77 Prozent. Bei dieser Berechnung der Quote sind die Leistungen des Landes für das begleitende 0,51-Milliarden-Investitionsprogramm bereits berücksichtigt.

Das Land wird sich nach derzeitiger Projektion mit knapp 2,2 Mrd. Euro im Dreißigjahreszeitraum belasten. Dieser Betrag schließt die Beteiligung am Schuldenschnittprogramm mit 1,8 Mrd. Euro und am begleitenden 0,51-Mrd.-Investitionsprogramm mit 0,34 Mrd. Euro ein.

Für die breite Akzeptanz der HESSENKASSE wäre es gut, wenn das Land die Relation von 77 Prozent kommunalem Anteil zu 23 Prozent Landesanteil deutlich zum Ausdruck bringen würde.

Finanzminister Dr. Schäfer hat allerdings versprochen, das Land werde mit originären Landesmitteln eintreten, sollte der Bund die Hessenmittel aus der „Fünften Milliarde“ eines Tages nicht mehr erbringen wollen. Sollte der Bund sein Förderprogramm streichen, so würde sich folglich der Finanzierungsanteil des Landes an der HESSENKASSE kräftig erhöhen.



Grafik 4. Quelle der Daten: HMdF und HMdluS; Zeichnen der Grafik: HStT.

Der Hessische Städtetag lehnt es ab, die HESSENKASSE auch dadurch zu finanzieren, dass die zum 31.12.2018 endende Umlagezahlpflicht der Städte an den „Fonds Deutsche Einheit“ durch die Umlage für eine Art „Landesfonds HESSENKASSE“ ersetzt wird. Dieser Landesfonds soll nach Vorstellung des Landes ab 1.1.2019 die bisherige Verpflichtung der hessischen Kommunen zur Zahlung einer rund fünfprozentigen Gewerbesteuerumlage an den Fonds Deutsche Einheit bezüglich der kommunalen Zahlpflicht fortsetzen. Den Landesfonds müssten Hessens Städte und Gemeinden jährlich mit rund 60 Mio. Euro aus ihren Kassen speisen.

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.

Nicht angemessen wäre es, würde sich öffentlich der Eindruck breit machen oder gar verfestigen, die HESSENKASSE werde die Kassenkredite der Kommunen gleichsam auf null „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 5,2 Mrd. Euro Kassenkreditschulden anerkannt, die derzeit niedrigste in der Diskussion stehende Summe, so müsste die kommunale Familie mindestens rund 6,0 Mrd. Euro in 30 Jahren einbringen.

Diese Kassenkreditfolgelasten müssen wir 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 4,0 Mrd. Euro angenommen (vgl. oben **Grafik 3**). Dieser Betrag geht von der kommunalen 30-Jahreslast von 6,0 Mrd. Euro kommunalen Anteils zur Finanzierung der HESSENKASSE bei einem mit 5,2 Mrd. Euro anerkannten Kassenkreditvolumen aus. Wir schlagen aber 2,0 Mrd. Euro für die Zinslast während der dreißig Jahre ab. Auch die Kassenkredite der Kommunen in den anderen Flächenländern verstehen sich ohne die daraus resultierenden Zinslasten.

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

Wichtig ist zudem, dass Hessen flexibel ist, falls der 19. Bundestag sich zu einem kommunalen Altschuldenentlastungsprogramm entschließt. Sollte sich der Deutsche Städtetag mit seiner diesbezüglichen Forderung nach Entlastung der Kommunen

durchsetzen können, dürfen die hessischen Kommunen nicht leer ausgehen, nur weil sie ihre Schulden mit Beteiligung des Landes schon selbst beseitigt haben.

4. Der Kommunale Finanzausgleich in den Jahren 2018/2019

Die am meisten einschneidende und folgenreichste Wirkung legt die Landesregierung dem Kommunalen Finanzausgleich 2018/2019 durch den Mittelentzug zur Freistellung der Eltern von der Kindergartengebühr bei¹¹. Verglichen mit den großen hier beschriebenen Weichenstellungen ist der KFA 2018/2019 im Übrigen fast unspektakulär. Dennoch enthält er einige Feinheiten und kleine Weichenstellungen von insgesamt nicht unerheblichem Gewicht.

Der Doppelhaushalt 2018/2019 ragt zu fast 50 Prozent schon in die Legislaturperiode des 20. Landtags. Wir gehen davon aus, dass das Finanzministerium die Kommunalen Spitzenverbände bereits zum Start für die Evaluation des FAG 2016 einladen wird, noch während es den KFA 2019 vollzieht. Bis dahin liegen voraussichtlich auch die Staatsgerichtsurteile zur Klage Frankfurts und zur Klage der abundanten Städte und Gemeinden vor.

4.1 Zum KFA 2018/2019 im Allgemeinen

4.1.1 Verteilung der Finanzausgleichsmasse

Den Anstieg der Finanzausgleichsmasse und den damit verbundenen Aufwuchs der Schlüsselzuweisungen sieht der Hessische Städtetag naturgemäß positiv. Der Aufwuchs rührt auf einem Zuwachs des obligatorischen Steuerverbunds und den gesetzlichen Regelungen zur so genannten Verstetigungsgröße. Zudem erhöht sich die Finanzausgleichsmasse dadurch, dass die Landesregierung ihre originären Landesmittel für die Freistellung der Eltern von den Gebühren für den Kindergarten über den Kommunalen Finanzausgleich bereitstellt. Diese Erhöhung der Finanzausgleichsmasse ist wegen der Freistellungsentscheidung der Landesregierung konsequent und notwendig. Sie erschwert es allerdings, die Finanzausgleichsmasse mit deren Volumen in den Vorjahren zu vergleichen.

Anteile der Gruppen

Der Hessische Städtetag sieht es als positiv, dass die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden aufwachsen. Diese Freude ist allerdings nicht ungeteilt, weil auch während der Jahre des Doppelhaushalts zahlreiche kreisangehörige Mitglieder die rund 75 Mio. Euro umfassende Solidaritätsumlage werden zahlen müssen. Deutliche Gewinner der Jahre 2018/2019 sind die Hessischen Landkreise. Sie sind in der Pflicht, angesichts des Zusammenklangs aufwachsender Landkreis-Schlüsselzuweisungen mit kräftig steigenden Kreisumlagegrundlagen ihre Hebesätze dem Kreisumlagebedarf entsprechend deutlich zu senken.

¹¹ dazu Kap. 4.2

Nicht akzeptieren kann der Hessische Städtetag, dass die Kreisfreien Städte trotz steigender Gesamtschlüsselmasse in den beiden Jahren des Doppelhaushalts erneut einen Rückgang ihrer Schlüsselzuweisungen schon nach absoluten Zahlen, erst recht nach quotalen Anteil an der Gesamtschlüsselmasse verkraften sollen. Der Anteil der kreisfreien Städte an den Schlüsselzuweisungen sinkt seit 2016 kontinuierlich und wird im Jahr 2019 seinen Tiefpunkt erreichen (siehe **Tabelle 5**). Die kreisfreien Mitglieder des Hessischen Städtetages drängen folgerichtig darauf, dieses Phänomen zu einem wichtigen Punkt für die Evaluation des FAG 2016 zu erklären.

	Kreisang. Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise	Gesamt
2019	1.578.722	600.824	1.202.720	3.382.266
2018	1.581.489	599.754	1.170.302	3.351.545
2017	1.521.582	634.983	1.142.037	3.298.602
2016	1.277.019	662.054	996.492	2.935.565
2015	1.057.789	513.898	821.792	2.393.479
	Kreisangehörige	Kreisfreie	Landkreise	Gesamt
2019	46,7%	17,8%	35,6%	100,0%
2018	47,2%	17,9%	34,9%	100,0%
2017	46,1%	19,3%	34,6%	100,0%
2016	43,5%	22,6%	33,9%	100,0%
2015	44,2%	21,5%	34,3%	100,0%

Tabelle 5: Anteil der Zuweisungen nach Gruppen

Quelle der Daten: Landeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 2018 und 2019, Einzelplan 17, und HMdF für frühere Haushaltsdaten

Zeichnen der Tabelle und Berechnungen: HStT

Kritisch zu werten ist: Die Landesregierung will aus dem staatlichen Haushalt keine Mittel mehr einschießen, um Übergangshärten vom alten Finanzausgleichsrecht zum neuen FAG 2016 abzumildern. Im laufenden KFA 2017 stellte sie hierfür noch 35 Mio. Euro bereit. Unabhängig davon erkennen zahlreiche Mitgliedstädte nicht an, dass sie für Härten des Übergangs vom FAG 2015 zum neuen FAG 2016 keine an ihrem Nachteil gemessenen Entschädigungszahlungen mehr erhalten sollen.

Der Hessische Städtetag hat zugestimmt, dass die Landesregierung einen Betrag von 4,2 Mio. Euro einsetzt, um die Zuweisungen für den Unterhalt von Kreisstraßen zu erhöhen.

Anteile der Ausgleichsleistungen

Die Allgemeinen Finanzausgleichsleistungen sind in ihrer Quote in den Jahren 2018/2019 gegenüber dem Jahr 2017 sichtbar rückläufig (siehe **Tabelle 6**). Dies liegt in hohem Maße, aber nicht ausschließlich daran, dass sich durch die Zuweisungen für die Elternfreistellung die Quote der Besonderen Finanzausgleichsleistungen anhebt. Der Hessische Städtetag hat sich stets für einen hohen Anteil frei verfügbarer Mittel aus dem Finanzausgleich eingesetzt.

	Allgemeine Finanz- zuwei- sungen	Besondere Finanz- zuwei- sungen	Pauschale + Allgemeine Investiti- ononszu- weisungen	Kranken- haus- investiti- onen	Spezielle Finan- zierungen	Landes- ausgleichsstock	Abmildern Übergang	Summe FAG insgesamt
2017	3.351.082	638.406	128.900	253.500	42.068	77.800	95.000	4.586.756
2018	3.491.545	852.226	154.950	309.600	40.556	64.300	60.000	4.973.177
2019	3.601.266	996.104	171.900	280.000	38.902	62.800	60.000	5.210.972

	Allgemeine Finanz- zuwei- sungen	Besondere Finanz- zuwei- sungen	Pauschale + Allgemeine Investiti- ononszu- weisungen	Kranken- haus- investiti- onen	Spezielle Finan- zierungen	Landes- ausgleichsstock	Abmildern Übergang	Summe FAG insgesamt
2017	73,06%	13,92%	2,81%	5,53%	0,92%	1,70%	2,07%	100,00%
2018	70,21%	17,14%	3,12%	6,23%	0,82%	1,29%	1,21%	100,00%
2019	69,11%	19,12%	3,30%	5,37%	0,75%	1,21%	1,15%	100,00%

Tabelle 6: Anteil der Zuweisungen nach Verwendungszweck an der Gesamtmasse

Quelle der Daten: Landeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 2018 und 2019, Einzelplan 17, und HMdF für frühere Haushaltsdaten

Zeichnen der Tabelle und Berechnungen: HStT

4.1.2 Belastungen der kommunalen Familie mit nicht zu steuernden Pflichten

Die kommunalen Haushalte werden, wie bereits ausgeführt, erhebliche finanzielle Belastungen dadurch erfahren, dass sie neu hinzugekommene Bundesgesetze ausführen müssen¹² Wir gehen davon aus, dass die Enquete-Kommission zur Hessischen Verfassung unsere Vorstellungen aufgreift, diese Tatbestände mittels Verfassungsänderung als konnexitätsrelevant klarzustellen. Zu erwarten, die Landesregierung werde die von den Kommunalen Spitzenverbänden reklamierte Konnexitätsrelevanz auf der Grundlage der jetzt geltenden Hessischen Verfassung anerkennen, bedarf eines nicht geringen Maßes an Optimismus.

Sorge bereiten uns weitere Aufgaben landesrechtlicher Natur, mit deren Finanzierung der Kommunale Finanzausgleich seit langem befrachtet ist. Jetzt unterliegen diese Aufgabenfelder allerdings einer Dynamik, welche den Kommunen noch größere Sorgen bereiten muss.

¹² Vgl. Kap. 2

Krankenhausinvestitionsfinanzierung.

Die Investitionsfinanzierung für die Krankenhäuser soll sich 2018 stark um mehr als 50 Mio. Euro erhöhen¹³ und auch im Jahr 2019 noch um 27 Mio. Euro deutlich über der Marke von 2017 bleiben. Schon lange sprechen fachlich mit dem Krankenhauswesen befasste Personen offen darüber, das Volumen der Krankenhausinvestitionen sei mit einer viertel Milliarde Euro pro Jahr in Hessen nicht ausreichend bemessen.

Die hessischen Kreise – Kreisfreie Städte und Landkreise – müssen ertragen, dass das zuständige Ressort der Landesregierung über ihre Köpfe hinweg diese Zahlen festlegt und im eigenen Namen verteilt. Selbst langgediente ehrenamtlich mit den Krankenhäusern befasste Kommunalpolitiker reagieren erstaunt, wenn man ihnen mitteilt, dass die Mittel „des Landes“ für ihr Krankenhaus aus kommunalem Geld stammen.

Für das Aufgabenfeld „Sicherstellung der Krankenhausversorgung“ ist eigentlich einschließlich Zahlpflicht das Land zuständig. Es hat jedoch im Hessischen Krankenhausgesetz schon vor Jahr und Tag den so genannten „Sicherstellungsauftrag“ für die Krankenhausversorgung auf die Kreisfreien Städte und Landkreise delegiert. Die Kommunen zahlen wegen der viel zu geringen Beteiligung des Landes über 90 Prozent der anfallenden Investitionen. Eine so hohe Kommunalquote ist mit einer Ausnahme beispiellos unter den Flächenländern.

Folge: Das Land bestimmt die Politik, die Kommunen zahlen.

So wichtig es ist, die hessischen Krankenhäuser mittels notwendiger Investitionen zu modernisieren und instand zu halten: Es ist nicht mehr verträglich, dass die hessischen Kommunen einen weit höheren Finanzierungsanteil an ihren Krankenhäusern zu tragen haben, als die Kommunen im Durchschnitt der anderen 12 Flächenländer. Angesichts des wachsenden Bedarfs an Investitionsmitteln für die Krankenhäuser muss die Landesregierung die Finanzierung mit originären Landesmitteln in die Hand nehmen.

Schienenpersonennahverkehr

Beunruhigend ist auch die Aussicht auf weitere finanzielle Belastungen, die der Schienenpersonennahverkehr auslöst. Mit dem Doppelhaushalt 2018/2019 wächst der Anteil der Kommunen an dessen Finanzierung aus dem KFA in die Höhe. Von 121,5 Mio. Euro zur Förderung des ÖPNV-Angebots¹⁴ im Jahr 2017 steigt der Anteil auf 142,4 Mio. Euro 2019, dazwischen sogar – allerdings wegen eines Nachholbedarfs aus dem Jahr 2017 – auf 155,9 Mio. Euro.

¹³ Vgl. oben Tabelle 6.

¹⁴ ÖPNV-Angebot der Verkehrsverbände einschließlich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr, siehe Einzelplan 17, Seite 150.

Wenn die Verkehrsverbände den Schienenpersonennahverkehr weiter entwickeln, insbesondere die Infrastruktur ausbauen und die Züge modernisieren, ist dies positiv einzustufen. Der Kommunale Finanzausgleich kann aber nicht der Steinbruch für die Verbundfinanzierung im ÖPNV bleiben.

Die Landesregierung sollte nach Überzeugung des Verkehrsausschusses im Hessischen Städtetag für dieses Aufgabenfeld aus originären Landesmitteln mindestens einen Beitrag in der Höhe erbringen, welcher der Zahlung aus dem Kommunalen Finanzausgleich entspricht. Die Landesregierung kann ihr stetiges Bekenntnis zu einer guten ÖPNV-Struktur in Hessen nur so glaubwürdig erhalten. Der Landesanteil, ab 2017 erstmals gezahlt, fällt bisher vergleichsweise gering aus.

4.2 Befrachtung des Kommunalen Finanzausgleichs mit Finanzfolgen der Elternfreistellung von der Kindergartengebühr

Der Hessische Städtetag lehnt es ab, die Freistellung der Eltern und Sorgeberechtigten von den Kindergartengebühren – Gebühr für sechs Stunden am Tag – unter Einbeziehung von originären Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs zu finanzieren.

Seit dem Haushaltsjahr 2007 stellt der Haushaltsgesetzgeber Mittel bereit, um nach dem BAMBINI-Programm Eltern mit Kindern im dritten Kindergartenjahr von der Gebührenpflicht freizustellen. Der HStT hatte von Anfang an die Widmung dieser Mittel kritisiert, weil die Zuweisungen vollumfänglich die Allgemeinen Finanzausgleichsmittel schmälern. Bis heute hat der HStT dieser Befrachtung des KFA nicht zugestimmt.

Die Landesregierung will 310 Mio. Euro „aus dem KFA“, also aus Mitteln der Finanzausgleichsmasse, für die Freistellung der Eltern und Sorgeberechtigten von der Kita-Gebühr bereitstellen. Damit lassen sich nach Berechnung der Hessen-AGENTUR hessenweit Gebührenauffälle je betreute Kita-Stunde in einem Durchschnittssatz einer Höhe von 22,15 Euro finanzieren. Dies entspricht laut Hessen-AGENTUR dem Durchschnittssatz aller Kommunen, bereinigt um Ausreißer. In der Summe ergibt dies für sechs Stunden einen Betrag von rund 136 Euro je Kind. Bisheriger Ansatz BAMBINI-Freistellung für fünf Stunden im dritten Kindergartenjahr: 20,00 Euro je Stunde.

4.2.1 Die Wirkung auf den kommunalen Finanzausgleich

Die erste Hälfte des Betrags von 310 Mio. Euro/Jahr, also 155 Mio. Euro, will die Landesregierung aus originären Landesmitteln dem KFA zuführen.

Für die Finanzierung der zweiten Hälfte in Höhe von 155 Mio. Euro will sie dem KFA entsprechende Mittel ersatzlos entziehen. Damit würde sie im Ergebnis die Allgemeinen Finanzausgleichs – Schlüsselzuweisungen an Städte, Gemeinden und Landkreise – Jahr für Jahr um diesen Betrag von 155 Mio. Euro schmälern.

Die Landesregierung vertritt allerdings die Auffassung, die Kommunen ersparten mit dem neuen Modell den jährlichen Betrag in Höhe von zuletzt¹⁵ 65,4 Mio. Euro, mit dem der KFA seit 2007 zur Freistellung der Eltern für das dritte Kindergartenjahr befrachtet war. Mit dieser Anschauung gelangt die Landesregierung zu dem Ergebnis, dass die Kommunen jährlich nur eine Mehrbelastung von rund 92 Mio. Euro zu verkraften hätten.

Wollte man so rechnen, so käme man bei einem Abzug von 65,4 Mio. Euro für die Freistellung im dritten Kindergartenjahr auf einen Betrag von 89,6 Mio. Euro jährlich für die Kita-Gebühren-Freistellung. Dies kalkuliert sich auf Basis der Daten, die das HMdF dem Städtetag im Juni 2017 mit Blick auf seine Haushaltsplanung 2018/2019 zur Verfügung gestellt hatte.

Es ist schwer einzusehen, dass sich die Hessischen Kommunen die „Ersparnis“ von jährlich 65,4 Mio. Euro anrechnen lassen sollen. Der Hessische Städtetag hat die diesbezügliche Befrachtung des KFA seit dem Jahr 2007 nie anerkannt. Warum soll er jetzt diesen Betrag als „erspart“ ansehen, um seine zusätzliche Belastung kleiner zu rechnen als sie ist?

Es ist daher konsequent, die ab 2019 wirkende Befrachtung des KFA zu Lasten der Allgemeinen Finanzausgleichs mit einem Betrag von 155 Mio. Euro anzusetzen.

Für das Jahr 2018 soll die Kitagebühren-Freistellung erst ab August 2018 greifen.

Für die Planung der weiteren Jahre ab 2020 unterstellen wir die Berechnung wie für 2019.

Eine Begründung dafür, die Finanzierung der Kita-Gebühren-Freistellung für Eltern und Sorgeberechtigte aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs vorzunehmen, ist nicht ersichtlich.

Die Mitgliedstädte des Hessischen Städtetags erheben bekanntlich bisher für die Leistungen in den Kindertagesstätten Gebühren, die bei weitem nicht den Aufwand der Städte für diese Aufgabe abdecken. Sie sind nicht kostendeckend. Der Hessische Städtetag hat nie gefordert, mittels Landesvorgaben eine weiterreichende oder gar eine generelle Freistellung der Eltern mit kommunalen Mitteln zu finanzieren.

¹⁵ Die Beträge bewegten sich um 60 Mio. Euro jährlich. Sie sind seither angewachsen.

Ordnungspolitisch und gesellschaftspolitisch dürfte es mittlerweile breitesten Konsens finden, Eltern und Sorgeberechtigte von den Kindergartengebühren freizustellen. In seiner Reaktion auf die Vorstellungen der Landesregierung hat Präsident OB Burghardt für den Hessischen Städtetag in diesem Sinn die Kita-Gebührenfreistellung als eine „geeignete Maßnahme zur finanziellen Entlastung von Familien“ gekennzeichnet.

Mit dieser Einschätzung folgt der Hessische Städtetag einer zur Prämisse gewordenen gesellschaftlichen Erkenntnis: Bildung, Berufsarbeit der Eltern, soziale Ausgewogenheit und positive demografische Weichenstellung sind in der Gesellschaft breit anerkannte Beweggründe für diese Gebührenfreistellung.

Indessen gilt: Die Kommunen können nicht sämtliche gesellschaftlich wichtigen Aufgaben finanzieren, wenn sie nicht dauerhaft zahlungsunfähig werden wollen. Die gerechte Einkommens- und Ausgabenverteilung für Eltern und Sorgeberechtigte, letztlich die gerechte Ressourcenverteilung zwischen Menschen mit und ohne Kinder, ist eine ureigene Aufgabe der Bundespolitik und womöglich der Landespolitik.

Die Kommunen dürften für solche bundes- oder landespolitischen Aufgaben, mögen sie noch so wichtig und gesellschaftspolitisch bedeutend sein, nicht oder jedenfalls nicht zu ihren finanziellen Lasten herangezogen werden. Ihnen muss allerdings die Freiheit beschieden sein, im Rahmen ihrer lokalen familienpolitischen Ausrichtung gegebenenfalls auf „null“ zu reduzieren.

Freistellung von Gebührenpflicht für Kindertagesstätten

Erster Vizepräsident Oberbürgermeister Sven Gerich aus Wiesbaden:

„Die Position des Hessischen Städtetages zur Freistellung von Elterngebühren ist seit Jahrzehnten gleich: Der Gebührenaufschlag soll ausschließlich mit originären Landesmitteln kompensiert werden. Der Kommunale Finanzausgleich darf durch die Elternfreistellung nicht befrachtet und damit das Geld den Kommunen entzogen werden. Die Kindergartenplätze unserer Mitglieder sind qualitativ hochwertig. Deswegen wollen wir zudem, dass die Förderbeträge des Landes gleich welcher Art dynamisiert werden, damit Betriebskostensteigerungen berücksichtigt werden können.“

4.2.2 Wertungswidersprüche der Landesregierung

Die Haltung der Landesregierung zur Gebührenfreistellung ist aus mindestens drei Gründen in sich widersprüchlich.

- **Kindertagesstätten eine kommunale Aufgabe – Entscheidung Elternfreistellung über die kommunalen Köpfe hinweg**

Soweit ersichtlich vertritt die Landesregierung die Position, Kindertagesstätten einzurichten und zu unterhalten, sei eine kommunale Aufgabe. Dazu passt nicht, dass das Land eine Freistellung der Eltern von Kindergartengebühren öffentlich postuliert.

Die Kommunalen Spitzenverbände haben die Beitragsfreistellung nicht gefordert. Nach dem öffentlichen Postulat durch die Landesregierung kommen die Kommunen aber um die Freistellung gar nicht umhin.¹⁶ Zwar weist die Landesregierung darauf hin, die Freistellung erfolge freiwillig. Denn den Kommunen sei die Alternative belassen, weiterhin auch für jene sechs Stunden von den Eltern eine Gebühr zu erheben.

Diese Einschätzung baut aber nicht auf realistischem Grund. Herr Ministerpräsident Bouffier persönlich hat die Gebührenfreistellung der Eltern mit breitester Resonanz öffentlich verkündet. Welcher Kommunalpolitiker/welche Kommunalpolitikerin soll unter diesen Umständen noch „freiwillig“ von einer Gebührenfreistellung absehen? Im Übrigen wäre „freiwillig“ nur der Verzicht auf die entsprechenden Besonderen Finanzausweisungen. Den Abzug der Schlüsselzuweisungen müssen alle Städte zwangsläufig hinnehmen. Folge müsste sein, dass die Landesregierung die Freistellung von der Kindergartengebühr wie eine Pflichtleistung behandelt. Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs muss das Finanzministerium den „Aufwand für die Gebührenfreistellung“ dauerhaft zu 100 Prozent als Bedarf anerkennen.

- **Landesregierung fordert stets kommunale Sparsamkeit, belastet nunmehr aber gerade die sparsamen Gemeinden**

Das Finanzministerium bezeichnet stets die Gemeinden als vorbildlich, die sparsam wirtschaften. Dazu zählt, nicht nur den Aufwand zu begrenzen, sondern angemessen die möglichen Erträge zu generieren.

Ausgerechnet diese stets als vorbildlich herausgestellten Gemeinden trifft die Elternfreistellung besonders hart. Die Landesregierung erstattet die von der Hessenagentur ermittelten Durchschnittsbeträge. Die Gemeinden, welche die Eltern aus Gründen der Sparsamkeit zu überdurchschnittlichen Gebühren herangezogen haben, kommen logischerweise mit dem Betrag von 136 Euro für sechs Stunden Freistellung regelmäßig nicht aus.

¹⁶ Eigentlich müssten die Städte und Gemeinden für ihre Einrichtungen, auch für die Kindertagesstätten, kostendeckende Gebühren erheben. Bei der Drittelfinanzierung – Kommunen – Land – Eltern übernehmen die Kommunen dagegen schon ein Drittel der Gebühren als ungedeckt aus eigenem Etat. Regelmäßig wird dieses Drittel heute schon weit überschritten. Es entspricht dennoch gepflegtem gesellschaftlichem Konsens, dass die Kommunen wesentliche Teile ihres ungedeckten Aufwands bei den Kindertagesstätten mit allgemeinen Haushaltsmitteln subventionieren. Bisher hatten die Kommunen aber immer noch die Wahl, wie hoch diese Subventionen ausfallen. Diese Wahl ist ihnen nunmehr de facto genommen.

- **Landesregierung warnt vor Fehlern in Zeiten guter Erträge, beachtet aber die eigenen Mahnungen nicht**

Zu Recht warnt die Landesregierung stets davor, in der Zeitphase wachsender Erträge die Zukunft zu optimistisch zu planen. Im Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2017 bis 2021 hebt sie zu Recht mahnend den Finger:¹⁷

„Die öffentlichen Haushalte werden in guten Zeiten ruiniert“. Diese Aussage ist aktueller denn je! Die insgesamt äußerst positive Entwicklung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte darf nicht dazu verleiten, vom vorgesehenen Konsolidierungskurs abzuweichen.

Doch bei der Elternfreistellung erschläfft die Mahnung. Das Sozialministerium vertritt einen eher gegenteiligen Standpunkt:¹⁸

Die Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs von 2017 auf 2019 ist – bedingt durch die hohen Steuereinnahmen – von einem deutlichen Wachstum geprägt. Trotz der vorgesehenen Beteiligung der Kommunen steigen die Schlüsselzuweisungen an die Kommunen in diesem Zeitraum weiter an, zudem steigen auch die Einnahmen der Kommunen weiter an, so dass das Vorhaben zugunsten von Familien auch aus kommunaler Sicht nicht nur sinnvoll, sondern auch möglich ist.

Liest eine Stadtverordnete/ ein Stadtverordneter solche Zeilen, darf sie/er dies als Ermunterung von hoher Stelle zum Geldausgeben angesichts günstiger Ertragssituation werten. Wie schon gesagt: „Die öffentlichen Haushalte werden in guten Zeiten ruiniert.“

Wir bitten, unsere Stellungnahme kritisch zu würdigen und unsere Anliegen zu berücksichtigen.

¹⁷ Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2017 bis 2021, Drucksache 19/5274, Seite 14.

¹⁸ Schreiben vom September 2017 an die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Hessen, Seite 3 f.