

Stellungnahme vom 24.11.2020
zum
Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Feststellung des
Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2021
(Haushaltsgesetz 2021) – Drucks. 20/3978 –

Autor: Jürgen Dieter

Gliederung

Vorbemerkung

- 1. Zur Übereinkunft über 3.061 Mio. Euro vom 06.11.2020**
- 2. Zur Finanzlage der hessischen Kommunen vor der Corona-Krise unter Berücksichtigung des bundesweiten Vergleichs**
- 3. Zur Finanzlage der hessischen Kommunen zu Ende 2020 und zu den Perspektiven bis Mitte der zwanziger Jahre**
- 4. Die Wirkungen der Übereinkunft auf die Schlüsselzuweisungen**
- 5. Keine zusätzlichen Befrachtungen im kommunalen Finanzausgleich**
- 6. Die Konsequenzen für die städtische Haushaltsführung – doch wieder neue Schulden machen?**

Vorbemerkung

Der Präsident des Hessischen Städtetags, Kassels Oberbürgermeister Christian Geselle, wies in der gemeinsamen Presseerklärung von Landesregierung und Kommunalen Spitzenverbänden am 06.11.2020 darauf hin, dass es vom Beginn der Gespräche mit dem Land wichtigstes Ziel gewesen sei, den Kommunalen Finanzausgleich zu stützen und damit die Allgemeinen Deckungsmittel der Städte zu stabilisieren. „Dies ist gelungen. Wir schaffen von 2020 nach 2024 einen zwar nur sanften, aber stetigen Aufwuchs von allgemeinen Zuweisungen an die Städte. Wir vermeiden einen nicht zu verkraftenden Rückgang vor allem im Jahr 2022. Nur so haben die Städte überhaupt eine Chance, ihre Aufgaben in schwierigen Zeiten zu erledigen.“

Um gleich noch ein Zitat folgen zu lassen, diesmal von Staatsminister Boddenberg aus der Landtagsdebatte vom 12.11. 2020:

„3 Milliarden Euro zusätzlich nimmt das Land in die Hand, um den Kommunen in Hessen durch die Corona-Krise zu helfen. Dieses Landesgeld ist wichtig für die Kommunen...“
Es steht außer Frage, dass Landtag und Landesregierung den Kommunen in der Corona-Krise kräftig unter die Arme gegriffen haben. Mehr als 3 Mrd. Euro zur Beseitigung der Corona-bedingten Finanzschäden: Dies ist ein Transfer bedeutender Größenordnung. So historisch man ihn einzuschätzen hat. Hoffen wir, dass uns der weitere Verlauf der zwanziger Jahre vor Ereignissen verschont, bei wir solche Hilfestellung erneut benötigen.“

1. Zur Übereinkunft über 3.061 Mio. Euro vom 06.11.2020

Die nach intensiven Verhandlungen erzielte Einigung zwischen Land und Kommunen über die Verteilung von 2,5 Mio. Euro aus dem Kommunal-Budget des Sondervermögens beinhaltet als Schwerpunkte „KFA-Stabilisieren“ und „Gewerbesteuerausfall-Kompensation“ (**Abbildung 1**).

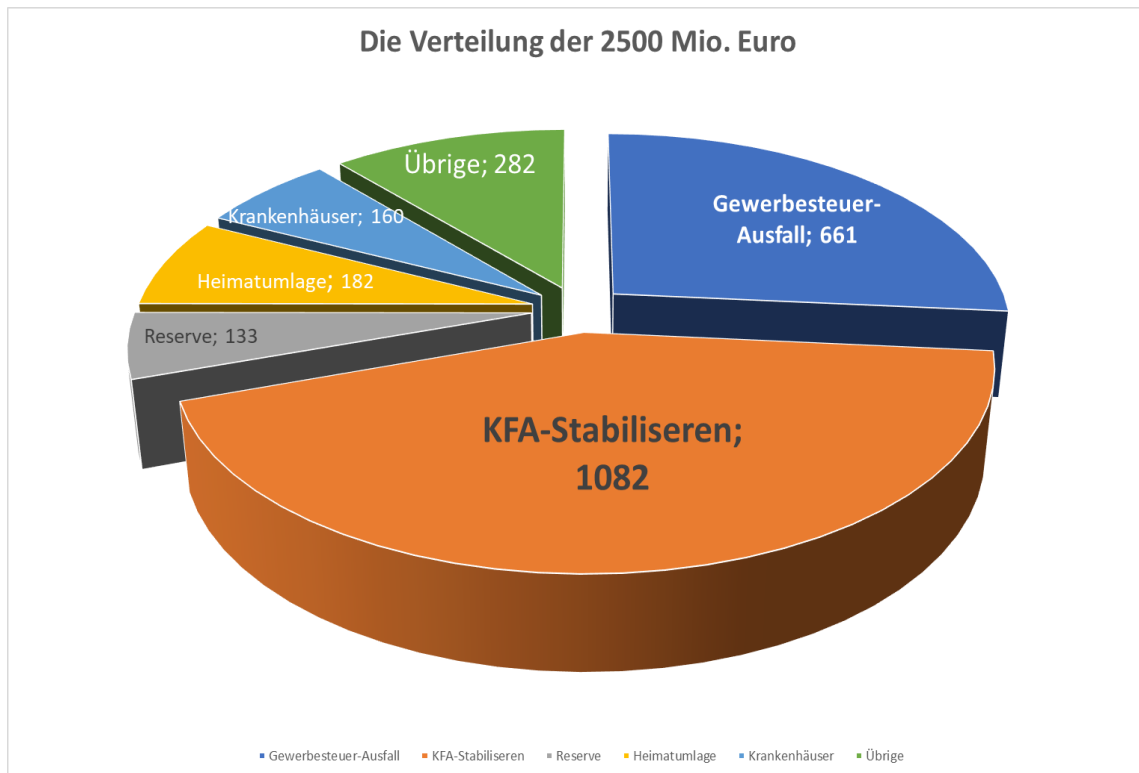


Abbildung 1. Datenquelle: HMdF; Zeichen der Grafik und eigene Berechnungen: HStT

Summe	2500
Gewerbsteuer-Ausfall	661
Heimatumlage	182
DigitalPakt Schule	26
Diverses, u.a Hessentag	4
KFA-Stabilisieren	771
KFA 2020/2022 Spitzabrechnung	311
Krankenhäuser	160
Straßen/ÖPNV	20
Kita-Ausbau	27
Schutz für Kitas und Schulen	75
Ganztagsbetreuung komplementär	25
Heilbäder	15
Ausfall Kita-Gebühren	40
Finanzschäden der Kommunen	50
Reserve	133

Abbildung 2. Daten: HMdF; Zeichen und eigene Berechnung: HStT

Die Aufteilung des 2,5-Mrd.-Euro-Pakets ist nebenstehend noch einmal in Tabellenform dargestellt (**Abbildung 2**). Bewusst haben wir getrennt in das allgemeine Stabilisieren des KFA in den Jahren 2021 bis 2023 und die Spitzabrechnung von 2020, die in erster Linie der Finanzierung der – allerdings gesetzlich vorgesehenen – Stabilität für 2020 dient.

Zu einer umfassenden und fairen Darstellung gehört der Hinweis, dass die Landesregierung in der Übereinkunft mit den Kommunalen Spitzenverbänden über ihr Kommunalbudget des Sondervermögens von 2.500 Mio. Euro hinausgegangen ist. Sie hat – eingeschlossen eine Reserve von 133 Mio. Euro – einen Betrag von insgesamt 3.061 Mio. Euro zur Verfügung gegeben.

Zu den Beträgen, die das 2.500-Mio.-Euro-Budget übersteigen:

Die Spitzabrechnung aus dem Jahr 2020, die 2022 abzuziehen ist, finanziert nach Übereinkunft der Landtag in Höhe der Hälfte (311 Mio. Euro) aus dem Landeshaushalt 2022. Die Ersatzleistungen für den ÖPNV-Ausfall entnimmt das Land aus seinem „eigenen“ Sondervermögen mit einem Anteil von 250 Mio. Euro (siehe **Abbildung 3**). Die beiden nicht aus Kommunalbudget stammenden Anteile sind in hellerem Grün und dunklerem Rot abgesetzt).

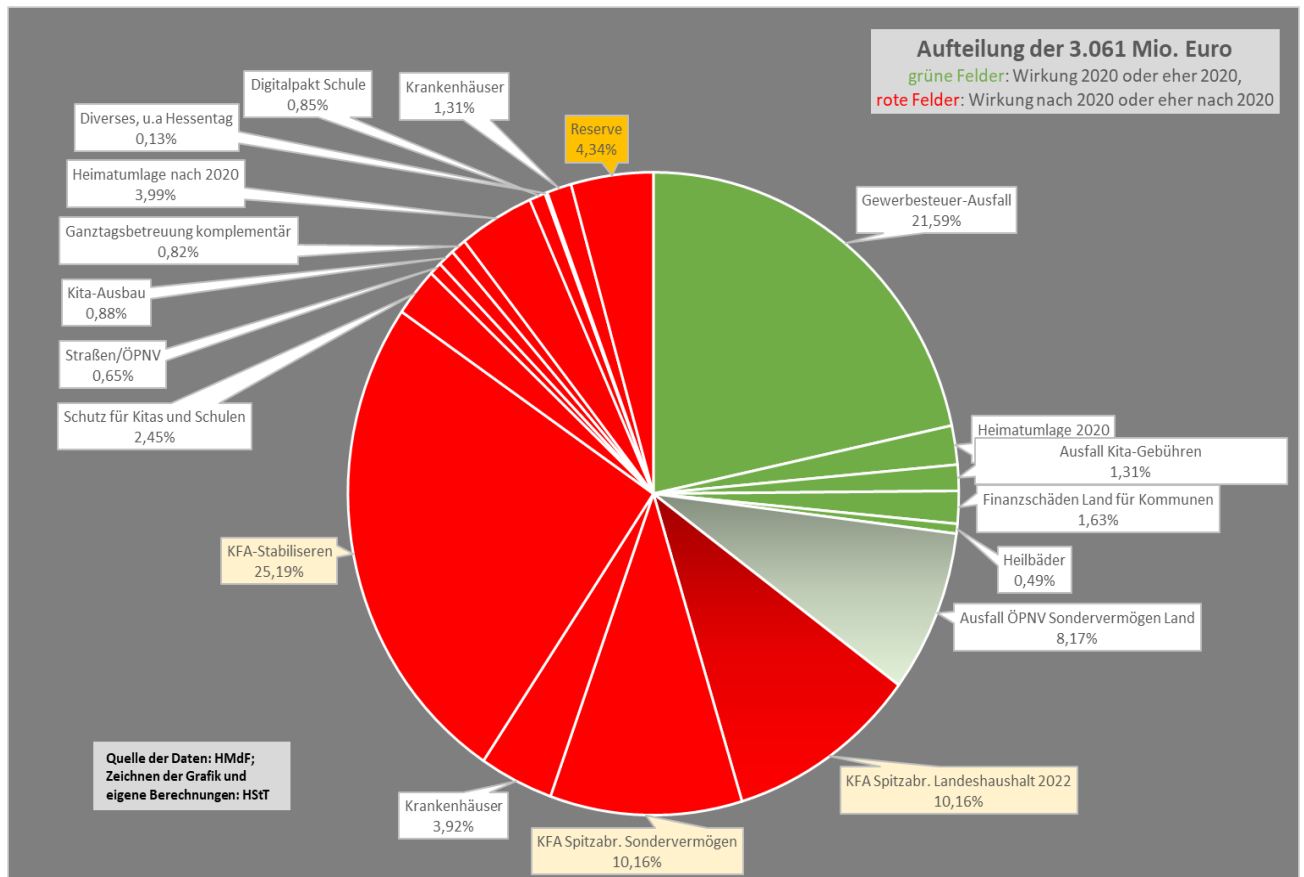


Abbildung 3.

Die Grafik (**Abbildung 3**) unterteilt wie auch nachstehende Tabelle (**Abbildung 4**) in Zuweisungen aus dem Sondervermögen, die im Jahr 2020 oder eher im Jahr 2020 wirken und Zuweisungen, die nach 2020 oder eher nach 2020 Wirkung entfalten. Ziel dieser Darstellung ist es nachzuweisen, dass das Sondervermögen zu rund 35 Prozent auf die kommunale Finanzlage für das nunmehr ablaufende Rechnungsjahr 2020 verbessert.

Abbildung 4. Quelle der Daten: HMdF; Zeichnen der Tabelle: HStT.

Die nebenstehende Tabelle macht deutlich: Der überwiegende Anteil der Landes-Unterstützung wirkt zwar für die Zeit nach 2020, 35 Prozent sind mit Jahresablauf aber schon „verbraucht“. Dabei ordnen wir auch die Mittel für die Krankenhäuser (120 Mio. Euro) in die Zeit nach 2020, obwohl diese Mittel unterbliebene Investitionen aus 2020 auffangen sollen.

Wirkung eher	Summe mio. Euro	3061
2020	Summe 2020	1076
nach 2020	Summe nach 2020	1985
2020	Gew erbesteuer-Ausfall	661
2020	Heimatumlage 2020	60
2020	Ausfall Kita-Gebühren	40
2020	Finanzschäden Land für Kommunen	50
2020	Heilbäder	15
2020	Ausfall ÖPNV <i>Sondervermögen Land</i>	250
nach 2020	KFA Spitzabr. <i>Landeshaushalt 2022</i>	311
nach 2020	KFA Spitzabr. <i>Sondervermögen</i>	311
nach 2020	Krankenhäuser	120
nach 2020	KFA-Stabilisieren	771
nach 2020	Schutz für Kitas und Schulen	75
nach 2020	Straßen/ÖPNV	20
nach 2020	Kita-Ausbau	27
nach 2020	Ganztagsbetreuung komplementär	25
nach 2020	Heimatumlage nach 2020	122
nach 2020	Digitalpakt Schule	26
nach 2020	Diverses, u.a Hessentag	4
nach 2020	Krankenhäuser	40
nach 2020	Reserve	133

2. Zur Finanzlage der hessischen Kommunen vor der Corona-Krise unter Berücksichtigung des bundesweiten Vergleichs

Die Finanzaufsicht beim Hessischen Innenministerium hat den hessischen Kommunen vermittelt, dass sie beim Start in die zwanziger Jahre gute Voraussetzungen finanzieller Art hatten. Auf 4.159 Mio. Euro schätzt die Finanzaufsicht die kommunalen Rücklagen zum 31.12.2019, dazu noch einmal 1.115 Mio. Euro an außerordentlicher Rücklage. Daraus folgert die Finanzaufsicht, dass die hessischen Kommunen in ihrer Mehrzahl gut gewappnet in die Krise marschieren sind, ihre Haushalte also nicht zugleich mit der Krise notleidend würden.

Das Innenministerium hat vor Kenntnis der Krise damit begonnen, die kommunalen Haushaltsdaten dichtmaschiger zu erheben und darauf zu analysieren, wie tragfähig die Haushaltslage ist. Sie sieht sich heute mehr denn je imstande, die Finanzsituation jeder einzelnen Kommune zu bewerten und ihre aufsichtsrechtlichen Maßnahmen zielgenau auszurichten. Wir sind daher gespannt, wie die Analyse des HMdIS zum Ende des Krisenjahres 2020 ausfällt. Sollte die Finanzaufsicht erwarten, die hessischen Städte hätten dank der Zuweisungen von Bund und Land ihre vergleichsweise günstige Ausgangsposition zu Beginn 2020 bis zum Jahresende hinüberretten können, so sind wir nach den Rückmeldungen aus unserer Mitgliedschaft eher skeptisch.

Hinzu kommt: Das Rechnungsjahr 2020 ist nicht das Hauptproblem der hessischen Städte. Viel schwerer wird die Zeit, die vor uns liegt (siehe dazu unten Nr. 3).

Vergleicht man die Finanzlage der hessischen Kommunen im bundesweiten Vergleich, so erfährt man kein wohltuendes Ergebnis. Hessens Kommunen liegen mit ihrem kameralem Finanzierungssaldo unter den 13 Flächenländern am 12. Platz, sind mit anderen Worten Vorletzter. Pro Einwohner gerechnet haben sie ganz knapp (- 1 Euro) keinen ausgeglichenen Saldo.

Sehr viel besser steht das Land mit seinem Finanzierungssaldo. Pro Einwohner ist dessen Saldo positiv mit knapp 200 Euro je Einwohner (genau 199 Euro/EW). Hessen belegt damit Platz 5 unter den dreizehn Flächenländern.

Folgt man diesen kameralem Zahlenwerten, dann fällt es dem Land Hessen jedenfalls wesentlich leichter als dem kommunalen Hessen, die ihm obliegenden Aufgaben zu finanzieren. Auch hier dürfen wir mit Spannung darauf warten, wie sich das jeweilige bundesweite Ranking zum Ende 2020 und zum Ende der Corona-Krise darstellt.

		Kommunen	Land			Land	Kommunen
	Deutschl	59	114		Deutschl	114	59
1	Brandenb	141	-476	1	Rhld-Pf.	308	64
2	NRW	113	82	2	BW	270	77
3	Meck-Pomm	84	55	3	Nieders.	215	35
4	Thüringen	82	209	4	Thüringen	209	82
5	BW	77	270	5	Hessen	199	-1
6	Rhld-Pf.	64	308	6	Bayern	84	21
7	Sachsen	39	1	7	NRW	82	113
8	Nieders.	35	215	8	Meck-Pomm	55	84
9	Bayern	21	84	9	Sachsen	1	39
10	Saarland	16	0	10	Saarland	0	16
11	Sachs-Anh	15	-6	11	Sachs-Anh	-6	15
12	Hessen	-1	199	12	Schw.-Holst.	-118	-17
13	Schw.-Holst.	-17	-118	13	Brandenb	-476	141

Abbildung 5. Quelle der Daten: Deutscher Bundestag¹. Zeichnen der Tabelle: HStT.

¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Schmidt, Britta Haßelmann, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/22438-; Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Kommunalfinanzen, Seiten 10 und 11, Antwort auf die Frage 15.

3. Zur Finanzlage der hessischen Kommunen zu Ende 2020 und zu den Perspektiven bis Mitte der zwanziger Jahre

Früh schon in den Krisenmonaten April und Mai 2020 haben die Kämmerereien im Hessischen Städtetag signalisiert, dass das Krisenjahr 2020 nicht zugleich das Hauptproblemjahr in Folge der neuen Finanzkrise werden wird. Diese Prognose haben Bund und Land unterlegt, indem sie den Kommunen massiv unter die Arme gegriffen haben. So haben mindestens vier Faktoren ganz entscheidend dazu beigetragen, dass die hessischen Städte die historisch tiefen Schneisen, die Corona in ihren Haushalt 2020 geschlagen hat, im Krisenjahr zwar nicht wegstecken, aber immerhin abfedern konnten:

- Die dank eigener kommunaler Konsolidierungsanstrengung und stetigem Ertragsaufwuchs selten günstige Ausgangslage zum Beginn der zwanziger Jahre.
- Die Stützung durch 1,213 Mrd. Gewerbesteuer-Ausfall-Ersatz durch Bund und Land.
- Die gesetzlich vorgesehene Stabilität des KFA 2020, weil das HFAG die Steuerverluste des Landes im Entstehungsjahr 2020 negligiert und erst später nachholt (Spitzabrechnung),
- Die Hilfe des Landes über die Gewerbesteuerausfallerstattung hinaus, die 2020 gewirkt hat (siehe dazu oben Nr. 1).

Trotz allem darf niemand die negativen Wirkungen des Jahres 2020 auf die kommunale Finanzlage unterschätzen. Es ist noch zu früh Bilanz für das Corona-Jahr 2020 zu ziehen und insbesondere den zusätzlichen Corona-bedingten Aufwand zutreffend bewerten zu können.

Die Steuerertragsentwicklung ist jedenfalls aus kommunaler Sicht verheerend, vergleicht man die Erwartungen aus der Vorkrisenzeit 2019 mit dem, was die Steuerprognosen im November 2020 aussagen (vgl. Tabellen **Abbildung 6**).

Okt 19		GewSt. brutto	GewSt. Umlage		GewSt. netto	GrdSt. A+B	Est.	USt.	ALLE Steuern
	2019	5.450	736		4.714	1.226	3.762	693	10.395
	2020	5.424	462		4.962	1.209	3.855	629	10.655
	2021	5.598	477		5.121	1.221	4.052	644	11.038
	2022	5.752	490		5.262	1.234	4.268	656	11.420
	2023	5.900	503		5.397	1.246	4.496	668	11.807

Nov 20		GewSt. brutto	Gew.St Umlagen	Heimat- Umlage	GewSt. netto	GrdSt. A+B	Est.	USt.	ALLE Steuern
	2019	5.450	851	0	4.599	1.226	3.762	696	10.283
	2020	4.223	364	226	3.633	1.248	3.555	762	9.198
	2021	4.846	417	259	4.170	1.256	3.634	743	9.803
	2022	5.092	438	272	4.381	1.264	3.765	652	10.062
	2023	5.254	452	281	4.520	1.272	3.980	665	10.437
	2024	5.529	476	296	4.757	1.280	4.221	676	10.934
	2025	5.730	493	307	4.930	1.288	4.454	687	11.359

Abbildung 6. Daten: HMdF; Zeichen der Tabelle: HStT.

Die bittere Erkenntnis: Der kommunale Steuerertrag wird nicht einmal im Jahr 2025 den Betrag von 11.420 Mio. Euro erreichen. Es ist aber diese Summe, welche die Kommunen nach der Steuerschätzung 2019 schon im Jahr 2022(!) erwarten durften.

Die hessischen Kommunen haben damit eine signifikant längere Durststrecke vor sich als der Gesamtstaat. Der liegt mit 883.000 Mio. Euro schon im Jahr 2024 über dem, was vor der Corona-Krise für 2022 erwartet war (875.000 Mio. Euro).²

Anders ausgedrückt: Auf der Ertragsseite wirft die Corona-Krise die Kommunen um drei Jahre zurück (vgl. dazu die Kurven **Abbildung 7**: die untere Nach-Corona-Kurve erreicht nicht einmal 2025 den Stand der Vor-Corona-Kurve für das Jahr 2022).

Daraus wiederum sind wenigstens zwei Schlussfolgerungen zu ziehen:

Die hessischen Städte vertragen unter keinen Umständen, dass

² Vgl. den Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2020 bis 2024, Stand Oktober 2020, Seite 44 (Abbildung 16).

- ihre Erträge noch weiter unter das ohnehin zu geringe Niveau geschmälert werden.
- ihr Aufwand durch äußere Einflüsse, insbesondere Vorgaben von Bund und Land, noch weiter gesteigert wird. In diesem Punkt besteht in der Abkehr von Maßnahmen des Bundes Übereinstimmung mit der Position des HMdF in seinem Finanzplan³. Anders als die Kommunen kann das Land solche Maßnahmen im Bundesrat verhindern.

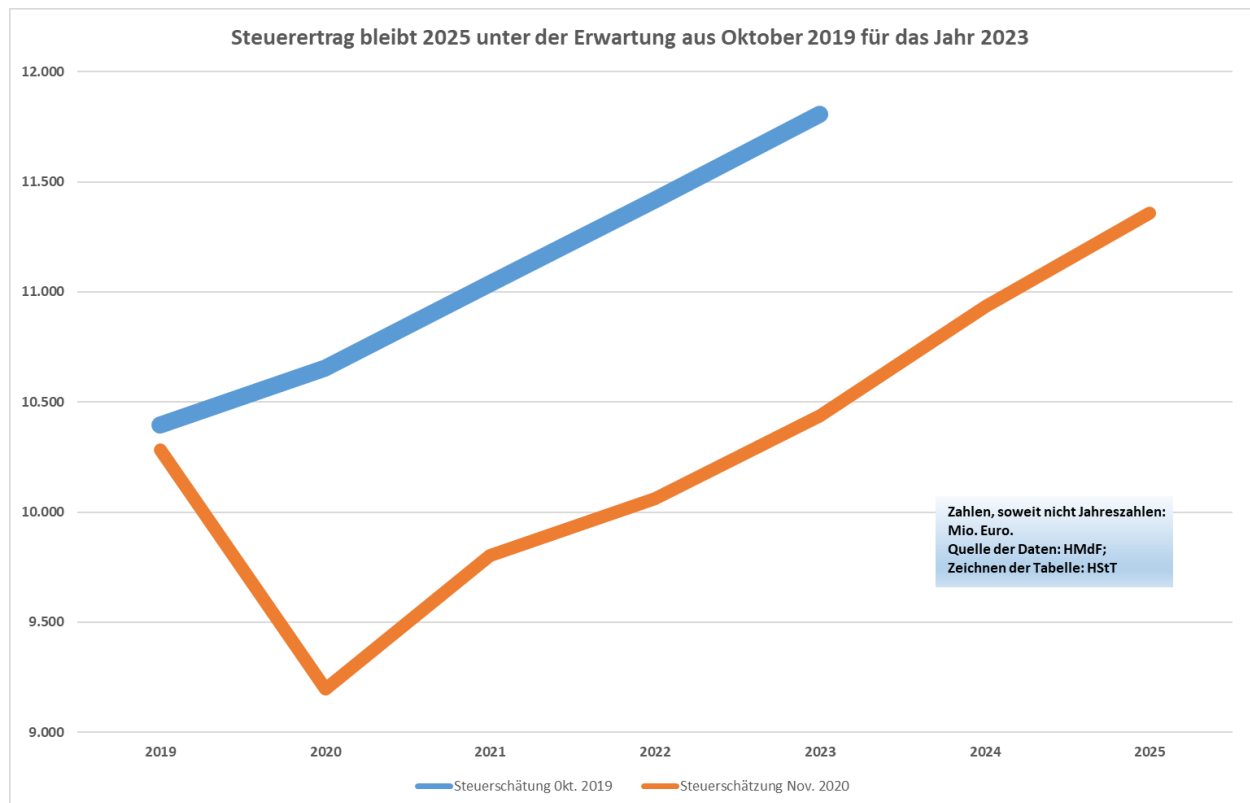


Abbildung 7. Daten HMdF: Zeichen der Grafik: HStT.

4. Die Wirkungen der Übereinkunft auf die Schlüsselzuweisungen

Die Übereinkunft erhöht die Finanzausgleichsmasse im Jahr 2021 auf 6.111 Mio. Euro. Dies führt zu einer sichtbaren Erhöhung der Schlüsselzuweisungen gegenüber den auf der Mai-Steuerschätzung beruhenden KFA-Planungsdaten des HMdF, aber immer noch zu einem großen Abstand gegenüber den Erwartungen aus der Vor-Corona-Zeit im Jahr 2019.

Finanzminister Boddenberg hat darauf bestanden, die Rückzahlung der so genannten „Kreditierung“ in Höhe von gut 162 Mio. Euro müsse unter den Kommunalen Spitzenverbänden geklärt werden. Die Kommunalen Spitzenverbände mussten das

³ Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2020 bis 2024, Stand Oktober 2020, Seite 41 (3).

Argument akzeptieren, dass das Sondervermögen des Landes nicht zur Lösung von Entscheidungen aus Vor-Corona-Zeiten dienen darf.

Die kreisfreien Städte haben einen Anspruch auf die Rückzahlung des „kreditierten“ Betrages. Sie waren bereit, diese Rückzahlung auf die beiden Rechnungsjahre 2021 und 2022 zu strecken. Ein Teil des Zuwachses der kreisangehörigen Städte und Gemeinden – und auch der Landkreise – wird daher für die Rückzahlung der Kreditierung benötigt. Die Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden steigen somit nur sanft nach oben, weil die „Kreditierung“ zu Buche schlägt.

Speziell für die beiden Jahre sind aber Konsequenzen daraus zu ziehen, dass die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nur sanft ansteigt, also ein nur sehr dünnwandiges Aufkommen auslöst. Diese Konsequenz lautet: Keine zusätzliche Befrachtung des KFA zu Lasten der Schlüsselmasse!

In seiner Haushaltsvorlage für das Rechnungsjahr 2021 hat das HMdF die Besonderen Finanzausgleichsmasse und investiven Zuweisungen nicht mehr erhöht, nachdem die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse auf 6.111 Mio. Euro vereinbart war. Somit fließt die aus dem Sondervermögen finanzierte Erhöhung in vollem Umfang der Gesamtschlüsselmasse zu. Dies ist gut so und auch für die folgenden KFA-Jahre zu wünschen.

Das HMdF hat sich intensiver als sonst üblich mit dem übernächsten Rechnungsjahr 2022 befasst. Dieser „frühe Blick“ ist sinnvoll. Er macht deutlich, dass die dünnwandigen Steigerungen der Schlüsselmasse für die Gruppe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden keine Erhöhung der Besonderen Zuweisungen und der Investitionszuweisungen mehr zu Lasten der Schlüsselzuweisungen erlauben werden.

Wie notwendig die Deckungsmittel für die Städte und Gemeinden in Hessen sind, zeigen die nachstehenden Tabellen:

	KFA 2021	KFA 2022	KFA 2023	KFA 2024
Finanzausgleichsmasse	6.111.000.000	6.223.000.000	6.335.000.000	6.447.000.000
Schlüsselmasse	3.908.282.000	3.978.862.000	3.998.853.000	4.090.909.000
Zuweisung an LWV	155.000.000	160.000.000	165.000.000	170.000.000
Besondere Finanzausgleichsmasse	1.367.822.000	1.374.092.000	1.400.851.000	1.397.295.000
Investitionszuweisungen	526.400.000	559.500.000	621.250.000	641.250.000
Spezielle Finanzierungen	35.746.000	34.246.000	32.746.000	31.246.000
Landesausgleichsstock	57.750.000	56.300.000	56.300.000	56.300.000
Übergangsfonds	60.000.000	60.000.000	60.000.000	60.000.000

Abbildung 8: Quelle der Daten: HMdF. Tabelle: Eigene Berechnungen und Zeichnung: HStT

Die vorstehende Abbildung (**Abbildung 8**) beruht für die Jahre 2021 und 2022 ausschließlich auf Vorgaben des HMdF. Für die Jahre 2023 und 2024 hat der Autor die Schlüsselzuweisungen als Restgröße berechnet. Er hat die in der Übereinkunft jeweils vereinbarte Finanzausgleichsmasse berücksichtigt. Für die übrigen Summanden hat er auf Angaben des HMdF aus dem August 2020 zurückgegriffen, damals allerdings noch vorgesehen im Angesicht einer höheren FAG-Masse und folglich höheren Schlüsselzuweisungen.

Für die kommenden Jahre wird es darauf ankommen, den Kommunen ihre Allgemeinen Deckungsmittel zu erhalten. Dies war bereits Zielpunkt, als der Hessische Städtetag – am Ende mit Erfolg – für die Stabilisierung des KFA eingetreten ist.

Trotzdem ist die Gesamtschlüsselmasse sehr dünnwandig. Sie ist nicht imstande, den Kommunen so viel Allgemeine Deckungsmittel bereitzugeben, dass sie damit ihre Ertragslücken bei den Steuereinnahmen füllen könnten. Im Gegenteil: Im Vergleich zu den Erwartungen aus der Vor-Corona-Zeit fallen die Schlüsselzuweisungen trotz Stabilisieren des KFA eher dürrtig aus. Wir beginnen zum Vergleich mit den Erwartungen der Kommunen im Jahr 2019, also der mittelfristigen Planung des HMdF im Jahr 2019:

Ausgleichsleistungen nach dem FAG - Stand 01.10.2019					
	2019	2020	2021	2022	2023
FAG-Masse	5.210.972	5.998.732	6.233.064	6.476.987	6.592.323
Gesamtschlüsselmasse	3.456.266	3.852.865	3.993.694	4.175.005	4.363.332
Anteil Gesamtschlüsselmasse	66,33%	64,23%	64,07%	64,46%	66,19%

Abbildung 9. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Tabelle und eigene Berechnung: HStT.

Ausgleichsleistungen nach dem FAG - Stand November 2020						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FAG-Masse	5.210.972	5.998.732	6.111.000	6.223.000	6.335.000	6.447.000
Gesamtschlüsselmasse	3.456.266	3.852.865	3.908.282	3.978.862	3.998.853	4.090.909
Anteil Gesamtschlüsselmasse	66,33%	64,23%	63,95%	63,94%	63,12%	63,45%

Abbildung 10. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Tabelle und eigene Berechnung: HStT.

Wie sehr sich die Welt zu Lasten der Kommunen verändert hat, zeigt der Tabellenvergleich (**Abbildung 9, Abbildung 10**). Nicht einmal im Jahr 2024 erreicht die Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) ganz den Betrag, den man aus dem Vor-Corona-Blickwinkel 2019 schon für 2022 ins Auge fassen durfte.

Die Finanzausgleichsmasse ist also gegenüber den Erwartungen des Jahres 2019 eingebrochen – trotz Stabilisieren aus dem Sondervermögen!

Auch die Gesamtschlüsselmasse hat entsprechend eingebüßt, auch wenn ihr Anteil an der FAG-Masse sich im Wesentlichen noch behaupten konnte. Deutlich wird das noch einmal in den Abbildungen unten (**Abbildung 11** und **Abbildung 12**).

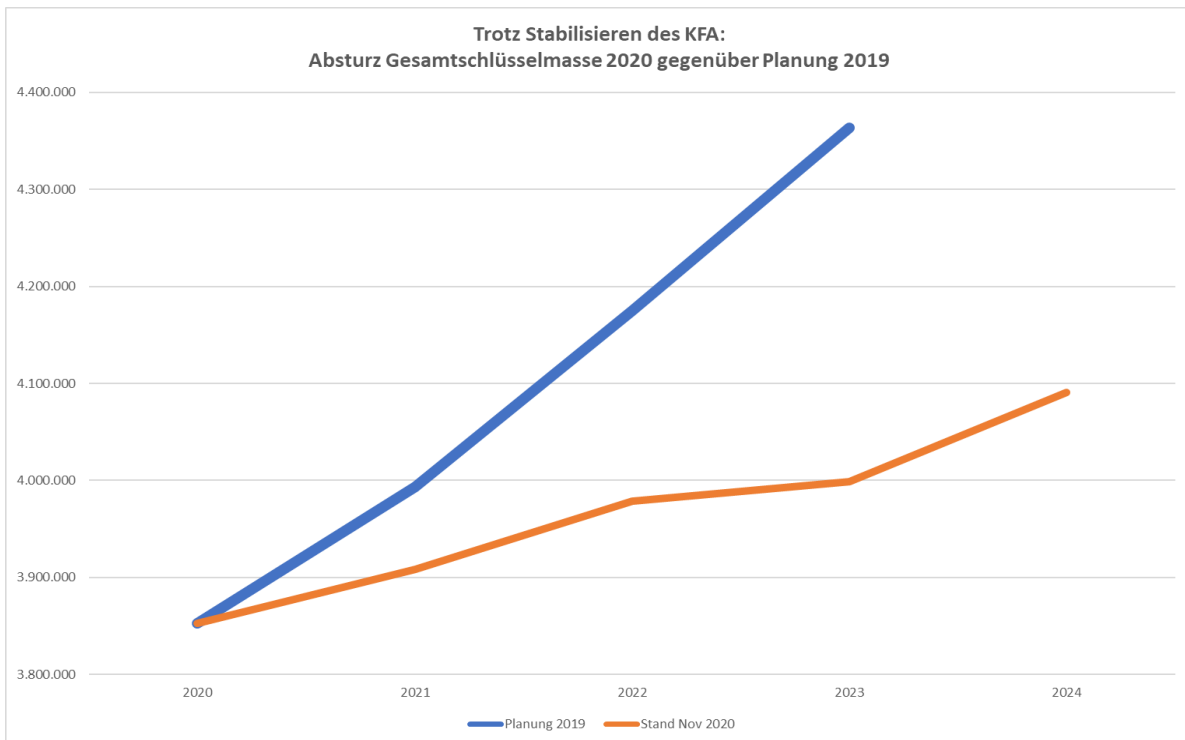


Abbildung 11. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Grafik: HStT.

	2020	2021	2022	2023	2024
Planung 2019	3.852.865	3.993.694	4.175.005	4.363.332	
Stand Nov 2020	3.852.865	3.908.282	3.978.862	3.998.853	4.090.909

Abbildung 12. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Tabelle: HStT.

Schlüsselzuweisungen im 6-Jahres-Vergleich						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Schlüsselzuweisungen o. Soli	3.378.266	3.774.865	3.830.282	3.900.862	3.920.853	4.012.909
Kreisangehörige Städte und Gemeinden	1.574.722	1.681.315	1.700.061	1.732.246	1.787.909	1.829.887
Kreisfreie Städte	600.824	844.230	916.136	931.523	854.746	874.814
Landkreise	1.202.720	1.249.320	1.214.084	1.237.094	1.278.198	1.308.208
Solidaritätsumlage	78.000	78.000	78.000	78.000	78.000	78.000
Schlüsselzuweisungen incl. Soli	3.456.266	3.852.865	3.908.281	3.978.863	3.998.853	4.090.909
Steigerung Schlüsselzuweisungen		10,29%	1,42%	1,77%	0,50%	2,25%

Abbildung 13. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Tabelle und eigene Berechnungen: HStT.

Die Schlüsselzuweisungen steigen nur in äußerst bescheidenem Maßstab von 2021 an nach oben. Zwar darf man die Steigerung von 2019 nach 2020 mit über 10 Prozent nicht zum Maßstab nehmen, weil die Schlüsselmasse dort auch wegen der Speisung aus der ab 2020 wirkenden Heimatumlage kräftig nach oben lief.

Die Steigerungsraten zwischen 0,5 Prozent und 2,25 Prozent zeigen aber überdeutlich: Die Schlüsselzuweisungen als Allgemeine Deckungsmittel bewegen sich in so bescheidenem Umfang nach oben, dass sie mindestens in der jetzt noch geplanten Höhe erhalten bleiben müssen.

5. Keine zusätzlichen Befrachtungen im kommunalen Finanzausgleich

Gegenüber den Erwartungen sind die Allgemeinen Deckungsmittel der hessischen Kommunen also massiv eingebrochen. Das gilt wie dargelegt sowohl für die Steuererträge als auch für die Schlüsselzuweisungen.

Das heißt folglich: Die Kommunen benötigen jeden Euro an Schlüsselzuweisungen. Es ist ausgeschlossen, den Kommunalen Finanzausgleich über die bisherige mittelfristige Planung hinaus zusätzlich mit weiteren Aufgaben und Ausgaben zu befrachten.

Festzumachen ist dies an den Aufgaben der Bildung und Betreuung für die hessischen Kinder und an den beiden großen „Ö“, dem Öffentlichen Nahverkehr einschließlich aller Belange der Verkehrswende und dem Öffentlichen Gesundheitswesen, das die Krankenversorgung und den Öffentlichen Gesundheitsdienst einschließt.

Jede Idee, diese großen Aufgaben mit zusätzlichen Mitteln aus der FAG-Masse zu stützen verbietet sich. Ausgeschlossen ist auch, dass die Kommunen sich zusätzlich mit Mitteln aus ihren Haushalten engagieren. Was bei den im Jahr 2019 avisierten Steigerungsraten vielleicht denkbar gewesen wäre, unter den jetzt gesetzten Erwartungen ist es nicht mehr möglich.

- Öffentlicher Personennahverkehr und Verkehrswende

Für den öffentlichen Nahverkehr bestimmen – sich gegenseitig verschärfend – zwei Problementwicklungen die nahe Zukunft: Corona-bedingte Fahrgeldausfälle und erheblicher Mittelbedarf, um vor allem den ÖPNV für die Bedingungen der Verkehrswende zu ertüchtigen. Zwar haben Bund und Land bereits erhebliche Mittel vorgesehen, um die massiven Fahrgastrückgänge des Jahres 2020 auszugleichen. Die Zahl der Fahrgäste wird sich aber aller Voraussicht nach auch während des Jahres 2021 nicht auf Vor-Corona-Durchschnitt zurückheben lassen.

Parallel dazu muss man besorgen, dass die Verkehrsverbände auch für die neue Fünfjahresperiode 2022 bis 2026 zur Befriedigung erhöhten Bedarfs zusätzliche Mittel aus

dem kommunalen Finanzausgleich begehren. Eingepreist in die Planungen des KFA ist eine solche Erhöhung nicht. Der Finanzplan rechnet bis 2024 konstant mit einem Anteil von 147,6 Mio. Euro. Diesen Betrag ab 2022 zu erhöhen ginge zu Lasten der Schlüsselzuweisungen. Wie oben intensiv beschrieben, fehlt den Kommunen jeder Spielraum, Geld von ihren dringend benötigten Schlüsselzuweisungen abzuzweigen.

- Öffentliche Krankenversorgung und Öffentlicher Gesundheitsdienst
Kommunale Krankenversorgung

Hier ist die Situation ganz ähnlich wie beim Öffentlichen Verkehr. Die Corona-Epidemie verursacht erheblichen Mehraufwand in der Krankenversorgung. Die Umstellung auf Corona-Patienten und nicht zuletzt die vorsorgliche Bereitstellung von Betten- und Pflegekapazitäten für Patientinnen und Patienten, die an Corona erkrankt sind, setzt die kommunalen Krankenhäuser erheblich unter Druck, bringt verschiedentlich deren Liquidität ins Wanken. Gleichzeitig müssen sich die Krankenhäuser mittels Investitionen modernisieren – in ihrer Bausubstanz, vor allem aber in ihrer digitalen, technischen und sonstigen Einrichtungsstruktur. Auch hier mussten in der Vergangenheit immer wieder der Kommunale Finanzausgleich und die kommunal finanzierte Krankenhausumlage erhalten, um die entstehenden Lücken zu schließen. Den steigenden Investitionsbedarf bildet die mittelfristige Planung des HMdF schon seit vergangenem Jahr zu Lasten der Schlüsselmasse ab (vgl. **Abbildungen 14 bis 17**). Der Hessische Städtetag hat dies in seiner Stellungnahme zum Haushalt 2020⁴ detailliert nachgewiesen. Angesichts der finanziellen Lasten der Kommunen kann weder der KFA noch der einzelne städtische Haushalt die finanziellen Probleme der Krankenhäuser mit zusätzlichen Mitteln lösen.

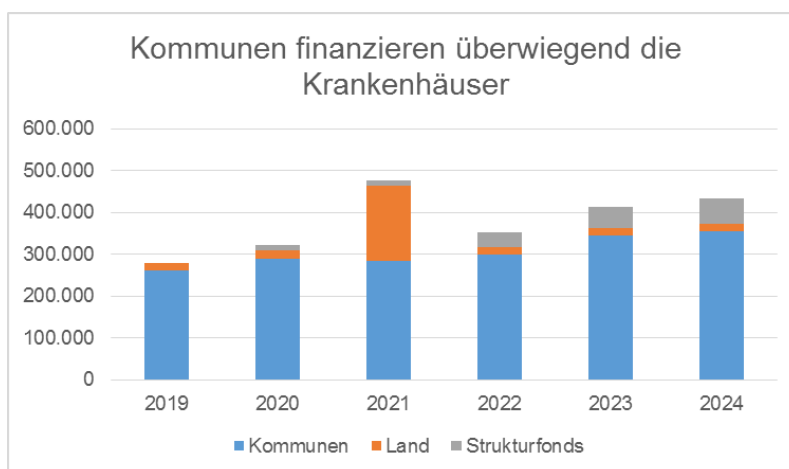


Abbildung 14. Beträge, soweit nicht Jahreszahlen: Tausend Euro;
Quelle der Daten: HMdF.
Zeichnen der Tabelle und eigene Berechnungen: HStT.

Die Kommunen finanzieren nach den Planungen des Landes auch zukünftig zu über 80 Prozent die Krankenhausinvestitionen. Im kommenden Jahr gibt es eine Ausnahme, wenn man die Ausgaben des Landes aus dem Sondervermögen addiert. Leider eine nur einmalige Zuweisung von zusätzlich 160.000 Tausend Euro.

⁴ Stellungnahme vom 21.11.2019 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) – Drucks. 20/1407 –, Nr. 4.4.2, Seiten 34 bis 37.

Verwendung						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Summe	280.000	322.000	477.000	352.000	413.750	433.750
Pauschale Förderung	208.000	269.000	403.500	300.000	340.000	350.000
Nicht-pauschale Förderung	72.000	39.500	59.500	18.000	23.750	23.750
Strukturfonds		13.500	14.000	34.000	50.000	60.000

Herkunft - absolute Zahlen						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Summe	280.000	322.000	477.000	352.000	413.750	433.750
Kommunen	261.600	290.100	284.600	299.600	345.350	355.350
Land	18.400	18.400	178.400	18.400	18.400	18.400
Strukturfonds		13.500	14.000	34.000	50.000	60.000

Herkunft - Prozentanteile						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Summe	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Kommunen	93,4%	90,1%	59,7%	85,1%	83,5%	81,9%
Land	6,6%	5,7%	37,4%	5,2%	4,4%	4,2%
Strukturfonds	0,0%	4,2%	2,9%	9,7%	12,1%	13,8%

Abbildungen 15 bis 17. Quelle der Daten: HMDf; Zeichnen der Tabelle und eigene Berechnungen: HStT.

Öffentlicher Gesundheitsdienst

Auch der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) hat einen hohen Finanzierungsbedarf. Wie die Corona-Krise bloßgelegt hat, müssen die Gesundheitsämter sowohl technisch, vor allem digital, als auch personell deutlich besser ausgestattet werden. Hier leisten Bund und Land erhebliche finanzielle Hilfe. Diese ist aber auch geboten, weil die Kommunen aus besagten Gründen mit eigenen Mitteln nicht entscheidend beisteuern können.

- Bildung und Betreuung – Kindertagesstätten

Der Ausbau von Bildung und Betreuung im Bereich der Kindertagesstätten ist spätestens im vergangenen Jahrzehnt zur zentralen Aufgabe der Städte geworden. Dies gilt für die kreisfreien Städte und fast mehr noch für die kreisangehörigen Städtetags-Mitglieder. Dort dominiert im Aufgabenkanon die Kinderbetreuung gegenüber allen sonstigen Pflichten und freiwilligen Aufgaben.

Wie der Hessische Städtetag mit seiner Stellungnahme zum Haushalt 2020 nachgewiesen hat (vgl. Stellungnahme⁵, Nr. 4.4.1, Seiten 31 bis 34), haben Landtag und Landesregierung längst auch den Kommunalen Finanzausgleich massiv mit der Finanzierung von Bildung und Betreuung befrachtet. Auch für dieses wichtige Aufgabenfeld belässt die schlechte Finanzlage des kommunalen Hessen in der ersten Hälfte der zwanziger Jahre keinen Spielraum mehr Mittel aus den Allgemeinen Deckungsmitteln in die Kinderbetreuung umzuschichten. Die Kommunen können auch aus ihren Haushalten nichts zusteuern.

⁵ Stellungnahme vom 21.11.2019 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) – Drucks. 20/1407 –.

Der Hessische Städtetag verweist auf den Deutschen Städtetag, der dringend davor warnt, vor dem Hintergrund der krisenbedingten Auszehrung kommunaler Haushalte neue Ansprüche vor allem im Kinder-, Jugend- und Sozialbereich zu schaffen.

Zur Investitionsfinanzierung im Kitabereich: Die Städte sehen die Bundesmittel und deren Aufstockung durch das Land zwar dem Grunde nach positiv. Allerdings werden auch diese Mittel nicht reichen, die gesamten Bedarfe zu decken. Bei unseren Mitgliedstädten sind hohe Erwartungen bei der Kita-Finanzierung geweckt worden, welche mit den bereitgestellten Investitionsmitteln nicht zu erfüllen sind.

6. Die Konsequenzen für die städtische Haushaltsführung – doch wieder neue Schulden machen?

Viele Varianten stehen den Kommunen nicht zu Gebote, um der nachhaltigen, über Jahre lastenden Corona-bedingten Schädigung ihrer Finanzen entgegen zu wirken:

- Aufgaben reduzieren,
- Abgaben erhöhen,
- Schulden machen.

Alle drei Wege sind nicht sehr überzeugend wie nachstehend darzulegen ist.

- Aufgaben reduzieren

Die Kommunen haben im vergangenen Jahrzehnt viele ihrer Aufgaben eingeschränkt, sahen sich aber gleichzeitig einer Flut neuer Aufgaben entgegen. Diese Aufgaben sind vielfach durch die Gesetzgebung von Bund und Land vorgegeben, beruhen zum Teil auch auf einem gesellschaftlichen Erwartungsdruck insbesondere auf sozialem und ökologischem Feld. Diese Aufgaben zurückzuführen ist auch und gerade unter den jetzigen Vorgaben kaum möglich. Wirtschaft und Gesellschaft erwarten Hilfen in der Krise, Anschlag und Innovation nach der Krise.

Man darf infrage stellen, ob es gesamtstaatlichem Interesse genügen würde, wenn die Kommunen ihre Ausgaben, insbesondere für Investitionen, unter dem Druck ihrer finanziellen Lage zurückfahren. Früh in der Corona-Krise war es schon Konsens, dass die Kommunen die Krise befeuern würden, wenn sie in die Krise hineinsparen. Dies gilt weiter. Selbst wenn die Bedrohung unserer Gesundheit durch den Corona-Virus zu einem Zeitpunkt X im Jahre 2021 abebben oder gar enden sollte: Die Finanzkrise, die der Virus uns beschert hat, bleibt noch nachhaltig über Jahre bestehen.

Die oben gezeigten Erwartungen in den Bereichen Bildung und Betreuung, Öffentlicher Personenverkehr und Öffentliche Gesundheitsvorsorge und -versorgung zeichnen exemplarisch die Rolle der Kommunen in deutlichen Konturen. Sie werden alles dafür tun müssen, dass nicht neue Aufgaben hinzukommen oder sich bestehende Aufgaben ausweiten. Die Chance vorhandene Aufgaben zu reduzieren besteht allenfalls in der Theorie.

- Abgaben erhöhen

Es gibt sehr wenige Unternehmen in Hessen, die so unberührt oder gar gestärkt aus der Corona-Krise hervorgehen werden, dass sie eine Erhöhung der Gewerbesteuer verkraften. Die Städte werden voraussichtlich Gegenteiliges erleben. Um den Start nach der Krise zu beschleunigen werden viele Unternehmen auf Erleichterungen bei der Gewerbesteuerzahlung antragen.

Die Erhöhung der Grundsteuer ist scheinbar zu einem Allheilmittel in Sachen Haushaltssanierung geworden. Auch in den für den Ertrag guten Jahren in der zweiten Hälfte der zehner Jahre haben viele hessische Städte ihre Grundsteuer angehoben, einige sind nicht mehr weit entfernt von vierstelligen Hebesätzen. Auch jetzt werden viele Städte eine Erhöhung der Grundsteuer ins Auge fassen. Die von Corona auch finanziell erschütterte Bevölkerung wird solche Erhöhungen mutmaßlich weniger leicht akzeptieren als in den besseren Jahren der Vergangenheit. Auch in solchen Tagen war die Grundsteuererhöhung schon äußerst unpopulär.

- Schulden machen

Bleibt als Alternative nur, neue Kredite aufzunehmen oder – etwas schlichter formuliert – Schulden zu machen?

Warum sollte man über eine Alternative nachdenken, die gesetzlich gar nicht erlaubt ist. Die im Zuge der Hessenkasse eng gezurrten Vorgaben für die Aufnahme von Liquiditätskrediten gelten. Die Finanzaufsicht macht keine Anstalten davon prinzipiell abzuweichen.

So gesehen war die Strategie der Landesregierung eigene Schulden aufzunehmen, um die Kommunen vor dem schlimmsten Finanzdesaster zu verschonen, aus finanzaufsichtlicher Sicht durchaus zielführend. Würden Bund und Land den Kommunen nicht helfen und sie in einen Schuldensumpf tappen lassen, hätte auch die Finanzaufsicht kaum noch Parameter anlegen können, um die kommunalen Haushalte angesichts des dann noch größeren Finanzdesasters steuern zu können. Die Kommunen nicht

flächendeckend in die Schulden zu treiben erhöht somit die Steuerungsgenauigkeit für Maßnahmen der Finanzaufsicht.

Eine Rückkehr zu Liquiditätskrediten wie in Vor-HESSSENKASSE-Zeiten ist keine anstrebenswerte Alternative für das kommunale Hessen. Andererseits stellen einige Städte auch die Frage, warum für Kommunen Verschuldung als Reaktion auf die Krise ausgeschlossen sein soll, wenn Bund und Land diesen Weg als richtig für ihre Haushaltswirtschaft ansehen und einschlagen. Beide Staatsebenen können sich vor dem Hintergrund der EZB-Niedrigzinspolitik „weiterhin zu äußerst günstigen Konditionen refinanzieren“.⁶

Für das Jahr 2021 bedarf es neuer Überlegungen. Da auf den Rückgang der Erträge nicht in demselben Maß ein Rückgang der Aufgaben folgen kann, wird den meisten Kommunen trotz rigorosen Sparens kein Ausweg verbleiben als neue Schulden einzugehen. Dank der besagten Hilfen des Landes und auch des Bundes werden sie nicht so exorbitant anfallen wie es sonst der Fall gewesen wäre.

Ganz vermeiden lassen sich neue kommunale Schulden in den bevorstehenden Jahren also leider nicht. Es sei denn Bund und Land würden sich entschließen, mit finanziellen Hilfen noch einmal nachzulegen...

⁶ So ausdrücklich der Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2020 bis 2024, Stand Oktober 2020, Seite 52.