

Hessischer Landtag
Finanzausschuss
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Per E-Mail:
h.zinsser@ltg.hessen
d.erdmann@ltg.hessen.de

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

zum Landeshaushalt 2022 legt der Hessische Städtetag seine
Stellungnahme vom 06.10.2021 vor.

Freundliche Grüße



Jürgen Dieter
GF Direktor

Ihre Nachricht vom:

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:
ST 090/2021

Durchwahl:
0611/1702-12

E-Mail:
marter@hess-staedtetag.de

Datum:
06.10.2021

Stellungnahme Nr.:
090-2021

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

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

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

**Schriftliche Stellungnahme des Hessischen Städtetages zur mündlichen Anhörung
des Haushaltsausschusses am 03.11.2021**

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Feststellung des
Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022) –
Drucks. 20/6380 –

Die Kommunalen Finanzen in kurzer und mittlerer Frist voller Risikofelder

Der Hessische Städtetag stellt zum Haushaltsplanentwurf der Hessischen Landesregierung für den Landeshaushalt 2022 fest:

- Mit ihrem Entwurf zum KFA 2022 und der mittelfristigen KFA-Planung bis 2024 hält die Landesregierung die Regelungen aus der Übereinkunft vom 06.11.2021 mit den Kommunalen Spitzenverbänden ein.
- Der Kommunale Finanzausgleich ist stabilisiert, gegenüber den Erwartungen vor Corona aber in seiner Entwicklung um mindestens zwei Jahre verzögert. Dies verhält sich analog zu den erwarteten kommunalen Steuereinnahmen.
- Es ist zu hoffen, dass es den meisten Städten gelingt, unter diesen Umständen den bestehenden Aufgabenkatalog zu erfüllen. Zu garantieren ist dies keinesfalls. Wollen Bund und Land, dass die Kommunen leistungsstark in die Nach-Corona-Phase eintreten können, müssen sie zusätzliche finanzielle Hilfe gewähren.
- Fest steht: Zusätzliche Befrachtungen innerhalb des KFA oder zusätzliche Aufgaben und Kostensteigerungen außerhalb des KFA werden die kommunalen Kassen nicht verkraften.
- Speziell zum ÖPNV:
Der Hessische Städtetag anerkennt die seitens der Landesregierung für 2022 vorgesehene Finanzierung des hinzugetretenen Defizits der Verkehrsverbände als kommunalfreundlichen Weg.

Er fordert für die Zeit ab 2023

- vom Bund eine deutliche Aufstockung der Regionalisierungsmittel,

- vom Land
 - eine Finanzaufweisung aus dem originären Landeshaushalt.

 - zu vermeiden, dass eine Finanzierung aus dem Kommunalen Finanzausgleich zu Lasten anderer Zuweisungen, insbesondere der Schlüsselzuweisungen wirkt.

 - eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an allen Verhandlungen zwischen der Landesregierung und den Verkehrsverbänden für die neue Fünf-Jahres-Finanzierungsvereinbarung 2023 bis 2027.

Die Stellungnahme haben Präsidium und Hauptausschuss des Hessischen Städtetages am 30.09.2021 verabschiedet.

Für den Hessischen Städtetag sind für seine Position die folgenden Gründe maßgeblich:

1. Allgemein zur Einschätzung der Finanzlage

1.1 Enger Dialog mit der Landesregierung während der Krise

Die Landesregierung hat in der Corona-Krise einen sehr engen Dialog mit den Kommunen geführt. Die Vereinbarung über die Zuweisungen aus dem kommunalen Sondervermögen über 2,5 Mrd. Euro und zusätzliche Zuweisungen mit einem Wert von mehr als einer weiteren halben Milliarde Euro sind sichtbar positive Ergebnisse dieses Dialogs.

Der Blick nach vorne zeigt aber, dass es neuer und weiterer Schritte bedarf. Immer mehr Kämmerern in den Städten entstehen Sorgenfalten, weil in der Hinsicht auf die kommunale Finanzausstattung die Jahre der Corona-Krise 2020/2021 gar nicht die schlimmste Zeit beschreiben werden. Die schwierigsten Finanzjahre für die Kommunen, die Zeit 2022 bis 2025 steht noch bevor.

Wir können von einem Allgemeinen Risikofeld für die Kommunalen Finanzen 2022 bis 2025 sprechen. Dabei lassen wir es aber nicht bewenden: Unsere Stellungnahme benennt konkrete Risikofelder festgemacht an einzelnen Punkten.

Der Hessische Städtetag wendet sich nicht prinzipiell gegen die These der Landesregierung, im Hinblick auf die finanziellen Herausforderungen der Zukunft sei eine klare Aufgabentrennung von Land und Kommunen zu beachten. Mit dieser Aussage ist aber nicht zugleich anzuerkennen, dass die Kommunen die Finanzrisiken in ihren Aufgabensektoren alleine zu tragen hätten. Auch darf sich das Land nicht dort mit Finanzhilfen zurückhalten, wo es selbst Schwerpunkte für eine nachhaltige, klimagerechte Entwicklung unseres Landes verankern will.

So kann die Landesregierung nicht einerseits eine Verkehrswende als eines ihrer zentralen landespolitischen Ziele ausgeben, gleichzeitig aber für maßgeblich erklären, der ÖPNV liege in kommunaler Verantwortung. Der Landesanteil an der Verbundfinanzierung des ÖPNV ist sehr dürftig. Dies weisen wir in dieser Stellungnahme nach (Nr. 2.5). Da darf die Landesregierung nicht einwenden, beim ÖPNV führe ein Verwischen von Zuständigkeiten

zwischen Land und Gemeinden zu Generosität auf der Ausgabenseite. Ohne zusätzliche massive Mittel aus dem originären Landeshaushalt wird die Verkehrswende nicht gelingen.

1.2. Die Augen nicht verschließen: Es bedarf weiterer finanzieller Leistungssteigerung des Landes für seine Kommunen.

Das HMdF hat schon Ende Mai 2021 den Entwurf seiner KFA-Übersichtstabelle für den Kommunalen Finanzausgleich 2022 einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung der Jahre 2021 bis 2025 übermittelt.

Die Entwicklung der kommenden Jahre stimmt nicht euphorisch. Sie ist gleichermaßen geprägt von Stabilität und Stagnation. Zwar ist es dem Hessischen Städtetag gelungen, im Konzert mit den Schwesterverbänden, den KFA der nächsten Jahre durch die Vereinbarung mit der Landesregierung vom 06.11.2020 zu stabilisieren.

Damit haben wir gerade für das kommende Jahr 2022 verhindert, dass der bis dahin geltende Mechanismus des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (HFAG) greift und die KFA-Masse um hohe dreistellige Millionenbeträge zurückwirft. Der Blick nach vorne zeigt aber auch, dass wir einen sehr geringen Anstieg der FAG-Mittel zu verzeichnen haben. Dies macht sich sehr signifikant bei den Schlüsselzuweisungen bemerkbar.

Wir haben schon im vergangenen Jahr die Schlüsselzuweisungen als „dünnwandig“ bezeichnet. Damit weisen wir darauf hin, dass diese für unsere Städte so existentiell wichtige Einnahmequelle im Finanzausgleichssystem als Restfinanzierung eingerichtet ist. Was übrig bleibt, geht in die Schlüsselmasse.

Jede andere zusätzliche Befrachtung des KFA reißt die dünne Wand der Schlüsselzuweisungen auf.

Es drohen auf verschiedenen Feldern überproportionale Ausgabensteigerungen, welche die Kommunen aufgrund von Vorgaben Dritter nicht steuern können.

Die Bedrohungen der städtischen Finanzen sind mannigfaltig.

- Die heute schon den Aufwand im kommunalen Haushalt beherrschende Thema Kita.- Finanzierung wird aller Voraussicht nach weiterhin überproportionale Kostenanstiege verursachen. Die Bundespolitik hat mit Wirkung ab Mitte des Jahrzehnts die Ganztagsbetreuung an der Grundschule vorgeschrieben und weitet damit den Anteil der Kita-Betreuung im kommunalen Haushalt weiter aus.
- Die LWV-Umlage droht in 2022 deutlich überproportional im hessenweiten Durchschnitt von über 9 Prozent gegenüber 2021 zu steigen mit Auswirkungen nicht nur für die kreisfreien Städte, sondern wegen der höheren Belastung der Landkreise auch via Kreisumlage für den kreisangehörigen Bereich.
- Die Finanzierung des Gesundheitswesens, sei es der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD), also die Gesundheitsämter, seien es die Krankenhäuser: Corona hat strukturelle Schwächen offengelegt, die in Vorhut zur nächsten Krise dringend zu beseitigen sind.
- Der öffentliche Nahverkehr ist nicht nur durch die Krise unter Finanzdruck geraten. Sein Beitrag zur Verkehrswende und einer klimagerechten Politik fordert völlig unabhängig von Krisenfolgen zusätzliches Geld.
- Unsere Spitzengremien haben soeben die Landesregierung an den Ausgleich der konnexitätsrelevanten Folgen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes und des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes erinnert.

Der zunehmend komplexer werdende KFA ist auf eine Kern-Ansicht zurückzuführen. So sind die Zuweisungen zu einem großen Anteil aus Umlagen gespeist. Hinzu kommen jene Zuweisungen, die zwar aus dem Landeshaushalt stammend die KFA-Masse verstärken, dem Grunde nach aber mit der Heimatumlage finanziert sind, also unserem kommunalen Geld.

Ein eigenes Kapitel ist die Krankenhausfinanzierung. Wir widmen ihr ein eigenes Unterkapitel um zu entschlüsseln, dass der Anteil des Landes an der Krankenhausfinanzierung äußerst bescheiden bleibt. Ein Thema übrigens auch für die kreisangehörigen Städte, die ja alle keine originäre Verantwortung für die Sicherstellung von Krankenhausversorgung haben. Sie zahlen dennoch über das Finanzausgleichssystem kräftig für die Krankenhäuser mit.

2. Zu den Inhalten im Einzelnen 2.1 Landesregierung ist vertragstreu – Übereinkunft vom 06.11.2020 eingehalten

Die Landesregierung hält die Abmachungen zum KFA für die Zeit 2021 bis 2024 ausweislich Ihres Haushalts- und Finanzplans ein (**Abbildung 1**).

Nr.	Herkunft FAG-Masse	KFA 2021	KFA 2022	KFA 2023	KFA 2024	KFA 2025
I	KFA-Festbetrag Übereinkunft	6.111.000.000	6.223.000.000	6.335.000.000	6.447.000.000	6.637.000.000
II	Veränderung Festbetrag	0	103.191.000	112.727.000	-25.265.000	0
III	Festbetrag und Veränderung	6.111.000.000	6.326.191.000	6.447.727.000	6.421.735.000	6.637.000.000
IV	Finanzbeitrag Landeshaushalt	4.670.942.000	4.680.371.000	4.938.204.000	5.196.490.000	5.410.733.000
V	Verstärkung, Umlagen pp	1.440.058.000	1.645.820.000	1.509.523.000	1.225.245.000	1.226.267.000
IV	Anteil IV an III	76,43%	73,98%	76,59%	80,92%	81,52%
V	Anteil V an III	23,57%	26,02%	23,41%	19,08%	18,48%

Abbildung 1. Zahlen, soweit nicht Jahre oder Prozent: Euro. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Grafik: HStT.

2.1.1 KFA-Festbetrag steigt bis 2024 übereinkunftsgemäß

Der KFA-Festbetrag steigt übereinkunftsgemäß in 112 Mio.-Schritten von 6,111 Mrd. Euro 2021 auf 6,223 Mrd. Euro 2022 auf 6,335 Mrd. Euro 2023 und 6,447 Mrd. Euro 2024. In seiner Pressekonferenz vom 13.09.2021¹ hat Staatsminister Boddenberg die Zahlen noch einmal bestätigt.

Das HMdF hat in seiner mittelfristigen Planung auch schon die FAG-Masse für 2025 errechnet. In seiner Pressekonferenz vom 13.09.2021 geht er von einer FAG-Masse 2025 in Höhe von 6,640 Mrd. Euro aus², leicht mehr sogar als bisher angesetzt (siehe Abbildung 1).

Der Ansatz einer KFA-Masse 2025 ist insofern bemerkenswert, als zu diesem Zeitpunkt 2025 die Phase des „Einfrierens“ der KFA-Masse vorüber ist, sich die Berechnung der

¹ Präsentation des HMdF zur Pressekonferenz vom 13.09.2021, Seite 13.

² Präsentation des HMdF zur Pressekonferenz vom 13.09.2021, Seite 13.

Finanzausgleichsmasse wieder nach den allgemeinen gesetzlichen Regeln richten muss. Diese „allgemeinen gesetzlichen Regeln“ stehen aber in der Überprüfung – Evaluierung. Da das HMdF diese neuen Regelungen heute naturgemäß nicht weiß, kann es nur die alten, bis 2020 anzuwendenden Vorschriften angesetzt haben. Danach würde die Finanzausgleichsmasse nach der Festbetragsphase um 2,95 Prozent ansteigen. Dies ist kein Riesensatz und weit entfernt von den Erwartungen aus dem Vor-Corona-Jahr 2019.

2.1.2 Zunächst verhältnismäßig geringer Anteil aus dem Landeshaushalt

Das Land hat es zunächst augenscheinlich bequem. Unmittelbar aus dem Landeshaushalt muss es bis 2023 nur gut 76 Prozent, 2022 sogar nur knapp 74 Prozent als Anteil an der KFA-Masse berappen. Allerdings kann die Landesregierung zu Recht darauf verweisen, dass das Land einen nicht unerheblichen Anteil an der KFA-Masse kreditfinanziert aus ihrem Sondervermögen bereitstellt. Es sind 218 Mio. Euro 2021, 307 Mio. Euro 2022 und 114 Mio. Euro 2023.

Nicht aus den Augen zu verlieren ist aber die kommunale Eigenfinanzierung der Finanzausgleichsmasse, unter anderem mit einer stark steigenden Krankenhausumlage. Einen besonderen Blick werfen wir in diesem Kontext auf die Heimatumlage:

2.1.3 Nicht vergessen: Die Heimatumlage finanziert sich ganz maßgeblich aus der FAG-Masse

Kapitel	Zuführung aus Heimatumlage	KFA 2021	KFA 2022	KFA 2023	KFA 2024	KFA 2025
	"Starke Heimat"	310.000.000	323.000.000	336.000.000	322.000.000	322.000.000
	Zuführung aus Heimatumlage	305.000.000	315.500.000	326.000.000	309.500.000	309.500.000
	Zuf. originärer Landeshaushalt	5.000.000	7.500.000	10.000.000	12.500.000	12.500.000
17 20	Verstärkung SZW	70.000.000	75.500.000	81.000.000	59.500.000	59.500.000
17 25	Verwaltung Schulen	5.000.000	7.500.000	10.000.000	12.500.000	12.500.000
17 30	ÖPNV	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
17 32	Förderung Kita	150.000.000	150.000.000	150.000.000	150.000.000	150.000.000
17 36	Krankenhäuser	35.000.000	35.000.000	35.000.000	35.000.000	35.000.000
17 43	Digitalisieren Kommunen	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
17 25	Verw Schulen Land	5.000.000	7.500.000	10.000.000	12.500.000	12.500.000

Abbildung 2. Zahlen, soweit nicht Jahre oder Prozent: Euro. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Grafik: HStT.

Das wird der Hessische Städtetag nicht aus den Augen verlieren: Zwischen 305 Mio. Euro und 326 Mio. Euro fließen zwar aus Landeshaushalt für das Programm „Starke Heimat“

(siehe **Abbildung 2**). Das Land bedient sich hier aber aus der kommunalen Gewerbesteuer über seine „Heimatumlage“, ein bekanntermaßen bundesweit einmaliges, nicht akzeptables Vorgehen.

Zwar wird das HMdF weiter darauf verweisen, dass das Programm „Starke Heimat“ bei sinkenden Gewerbesteuererträgen für das Land ein Minusgeschäft sei. Fest steht aber auch anhand der vom HMdF zur Verfügung gegebenen Zahlen:

Den vom Land in der Übereinkunft vom 06.11.2020 den Spitzenverbänden garantierten KFA-Festbetrag finanzieren die Kommunen über die Heimatumlage als Landes-Gewerbesteuerumlage mit.

2.2 Im Speziellen: Stabilität und Stagnation

2.2.1 Risikofeld Allgemeine Finanzausweisungen – Schlüsselzuweisungen

Schlüsselzuweisungen (SZW) Gruppen	2021	2022	2023	2024	2025
Schlüsselzuweisungen o. Soli	3.968.282	4.039.145	4.060.018	4.152.573	4.349.973
Kreisangehörige Städte und Gemeinden	1.805.421	1.837.734	1.893.800	1.936.005	2.026.020
Kreisfreie Städte	929.217	944.665	868.080	888.257	931.290
Landkreise	1.233.644	1.256.746	1.298.138	1.328.311	1.392.663
SZW Gruppen Prozent	2021	2022	2023	2024	2025
Schlüsselzuweisungen o. Soli	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Kreisangehörige Städte und Gemeinden	45,50%	45,50%	46,65%	46,62%	46,58%
Kreisfreie Städte	23,42%	23,39%	21,38%	21,39%	21,41%
Landkreise	31,09%	31,11%	31,97%	31,99%	32,02%

Abbildung 3. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Tabelle: HStT.

2.2.1.1 Strukturelle Einnahmelücke: Entwicklungsverzögerung um mindestens zwei Jahre

Den Kommunen in Hessen steht weiterhin eine „strukturelle Einnahmelücke“ bevor. Damit übernehmen wir einen Begriff, den das HMdF für die Rahmenbedingungen des Landeshaushalts verwendet³. Es macht damit deutlich, dass die tatsächlichen Einnahmen des Landes deutlich niedriger sind als 2019 erwartet. Auch die hessischen Städte müssen mit einem schmalen, dünnwandigen Zuwachs auskommen, der weit unter den 2019 gesetzten Prognosen liegt.

³ Vgl. HMdF, Präsentation zur Pressekonferenz vom 13.09.2021, Seite 4.

Dem Hessischen Städtetag ist es im Konzert der kommunalen Spitzenverbände gelungen, die Finanzausgleichsmasse in der Vereinbarung mit der Landesregierung vom 06.11.2020 trotz Corona-Krise zu stabilisieren. Dies war ein Erfolg immer stets in dem Bewusstsein, dass sich weit die Finanzausgleichsmasse und damit die Schlüsselzuweisungen weit weg von den ursprünglichen Erwartungen aus dem Jahr 2019 bewegen.

Die kreisangehörigen Gemeinden – um 215 Mio. Euro – wie auch die Landkreise – um knapp 160 Mio. Euro – verzeichnen zwischen 2021 und 2025, also auch nach Ende der sogenannten „Kreditierung“, immerhin noch einen gemächlichen Anstieg ihrer Schlüsselzuweisungen (siehe **Abbildungen 3** und **4**).

Die kreisfreien Städte dagegen erleben vollends Stagnation. Sie haben 2025 gerade 2 (!) Mio. Euro mehr zur Verfügung als 2021. Dazwischen sinken ihre Schlüsselzuweisungen deutlich ein und verlieren 2023 über 60 Mio. Euro gegenüber 2021.

Der schmale Aufwuchs führt unseren Verband bekanntlich zur Erkenntnis, die Schlüsselmasse sei „dünnwandig“. Sie würde es nicht vertragen, wenn durch zusätzliche Befrachtung über Besondere Finanzausweisungen oder Investitionszuweisungen die Schlüsselzuweisungen noch dürrtiger ausfielen, gar in ein Minuswachstum kippten.

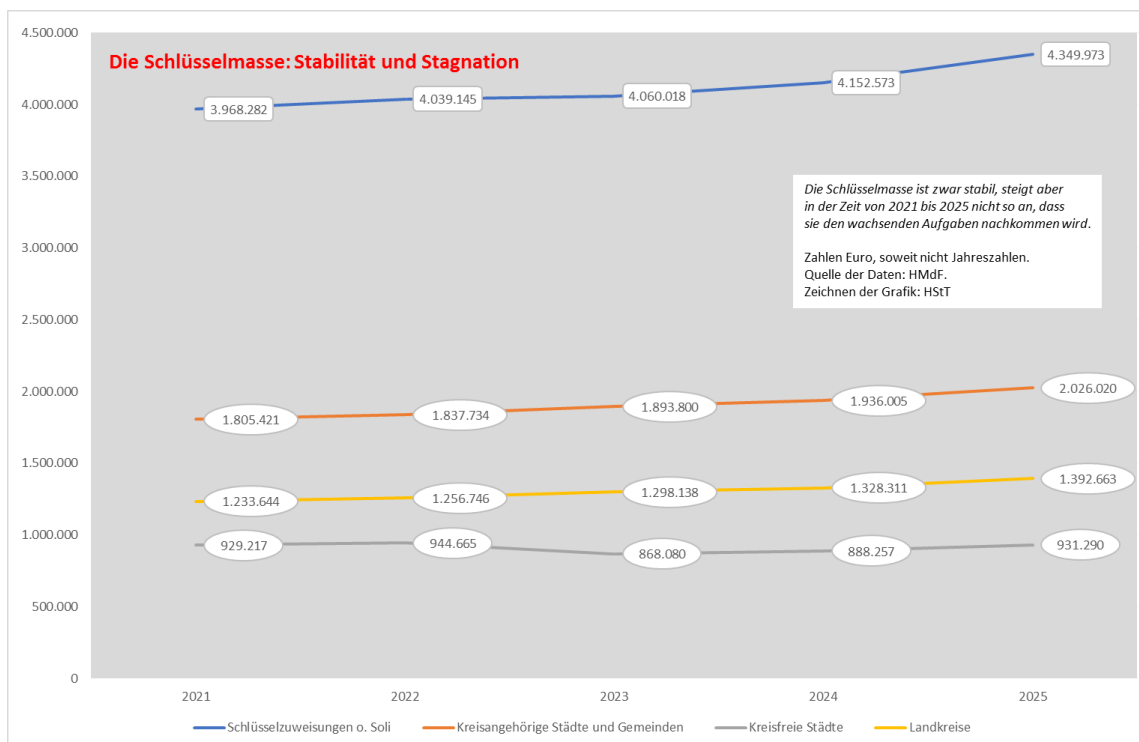


Abbildung 4. Zahlen, soweit nicht Jahre: Euro. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Grafik: HSTT.

Wie sehr die Corona-Krise die kommunalen Haushalte beschädigt hat, zeigt der Vergleich zwischen den mittelfristigen Planungen des HMdF mit den Erwartungen aus dem Vor-Corona-Herbst 2019. Wie sich auch bei der Steuerschätzung schon gezeigt hat: Die kommunale Ertragssituation hat Mitte des Jahrzehnt zwei Jahre eingebüßt gegenüber dem, was vor der Krise zu erwarten stand (vgl. **Abbildung 5**). 2025 wird die Schlüsselmasse mit einem kleinen Abstand ziemlich genau dem entsprechen, was für 2023 aus dem Blickwinkel des Jahres 2019 in Aussicht stand.

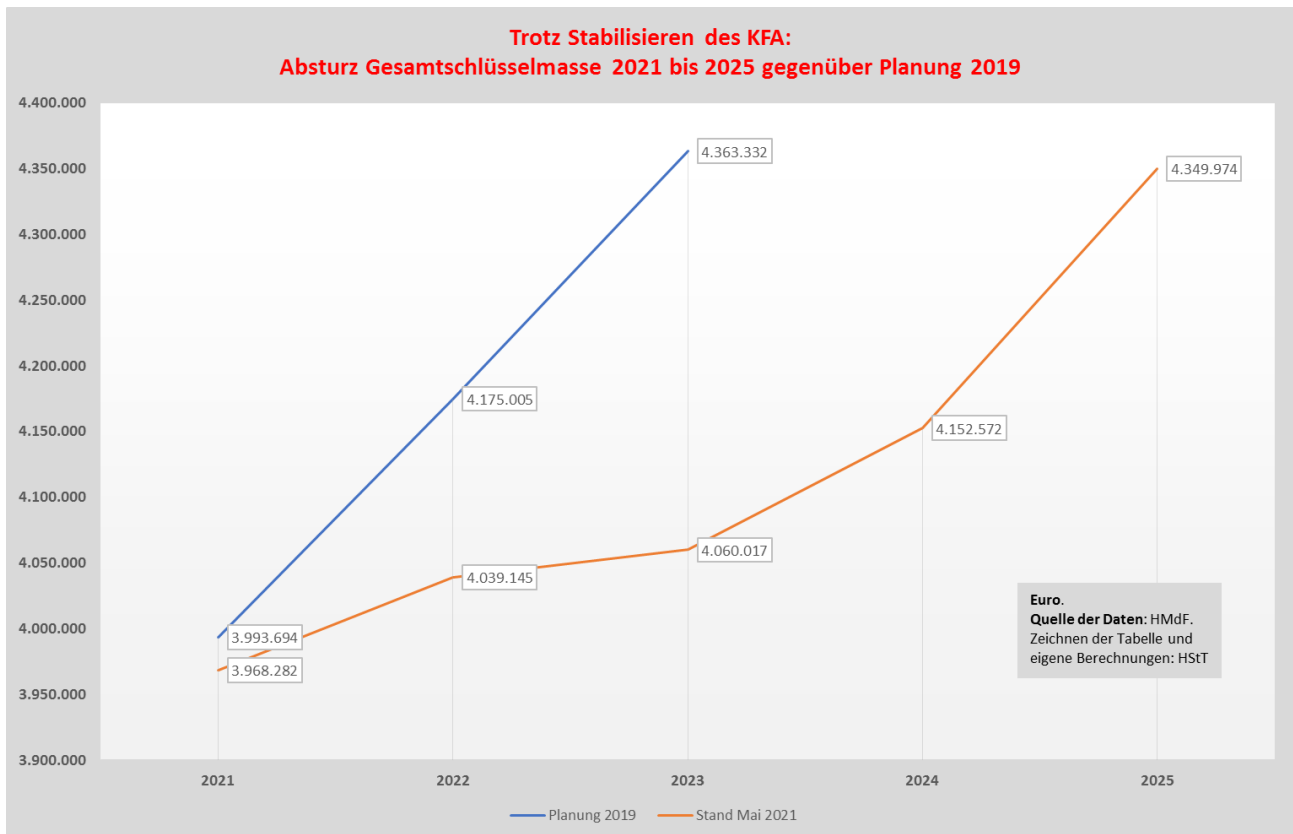


Abbildung 5. Strukturelle Einnahmelücke - Zahlen, soweit nicht Jahre: Euro. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Grafik: HStT.

2.2.1.2 Entwicklungsverzögerung analog den kommunalen Steuererträgen

Auch bei den kommunalen Steuererträgen war festzustellen, dass sich deren Entwicklung gegenüber den Vor-Corona-Erwartungen um zwei Jahre verzögert. Im Jahr 2023 liegt der zu erwartende Steuertrag mit 10.817 Mio. Euro noch deutlich unter dem, was die Steuerschätzer vor Corona für 2021 mit 11.038 Mio. Euro erwartet hatten. Erst 2025 liegt der erwartete Steuerertrag – 11.920 Mio. Euro – etwa gleichauf mit dem Jahr 2023 – 11.807 Mio. Euro -, hat sogar einen minimalen „Vorsprung“ (**Abbildung 6**).

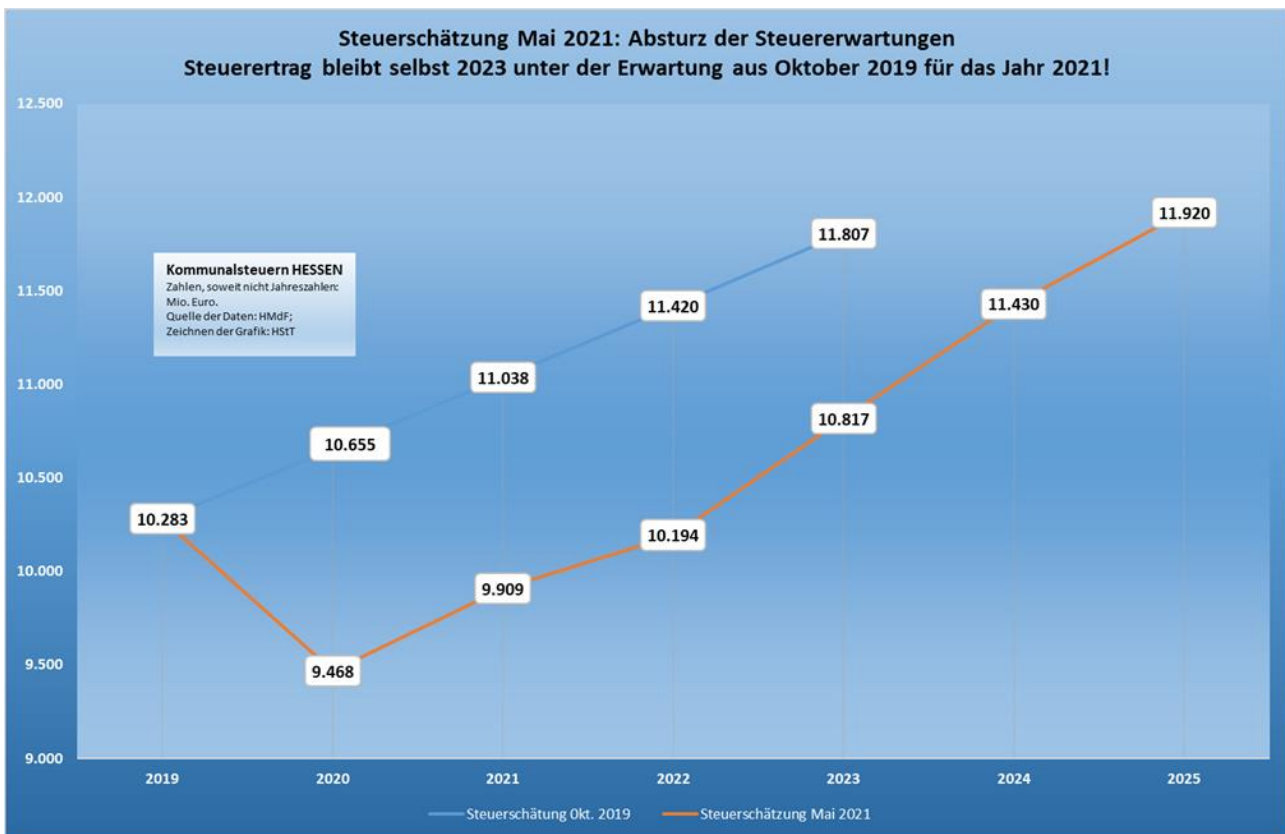


Abbildung 6. Strukturelle Einnahmelücke - Zahlen, soweit nicht Jahre: Euro. Quelle der Daten: HMdF.
Zeichnen der Grafik: HStT.

Die Steuererträge insgesamt erreichen im Jahr 2025 zum Jahr 2019 – Index 100 – einen Index von 116, die Gewerbesteuer von 117 (vgl. **Abbildung 7**).

Solch geringe Margen in einem Zeitfeld von sechs Jahren schaffen große Probleme, bestehende Aufgaben zu bewältigen. Spielraum für zusätzliche Aufgaben und Investitionen schaffen sie nicht. Wollen Bund und Land, dass die Kommunen leistungsstark in die Nach-Corona-Phase eintreten können, müssen sie zusätzliche finanzielle Hilfe gewähren.

Immerhin bleibt unter den Steuerarten auch nach der Mai-Steuerschätzung die Einkommensteuer trotz allem die ergiebige Steuerart. Zieht man den Index 100 beim Jahr 2019, erreicht sie im Jahr 2025 den Index 120. Dies ist kein wohlstimmender Prozentsatz, aber der Beste unter den Steuerarten (siehe **Abbildung 7**).

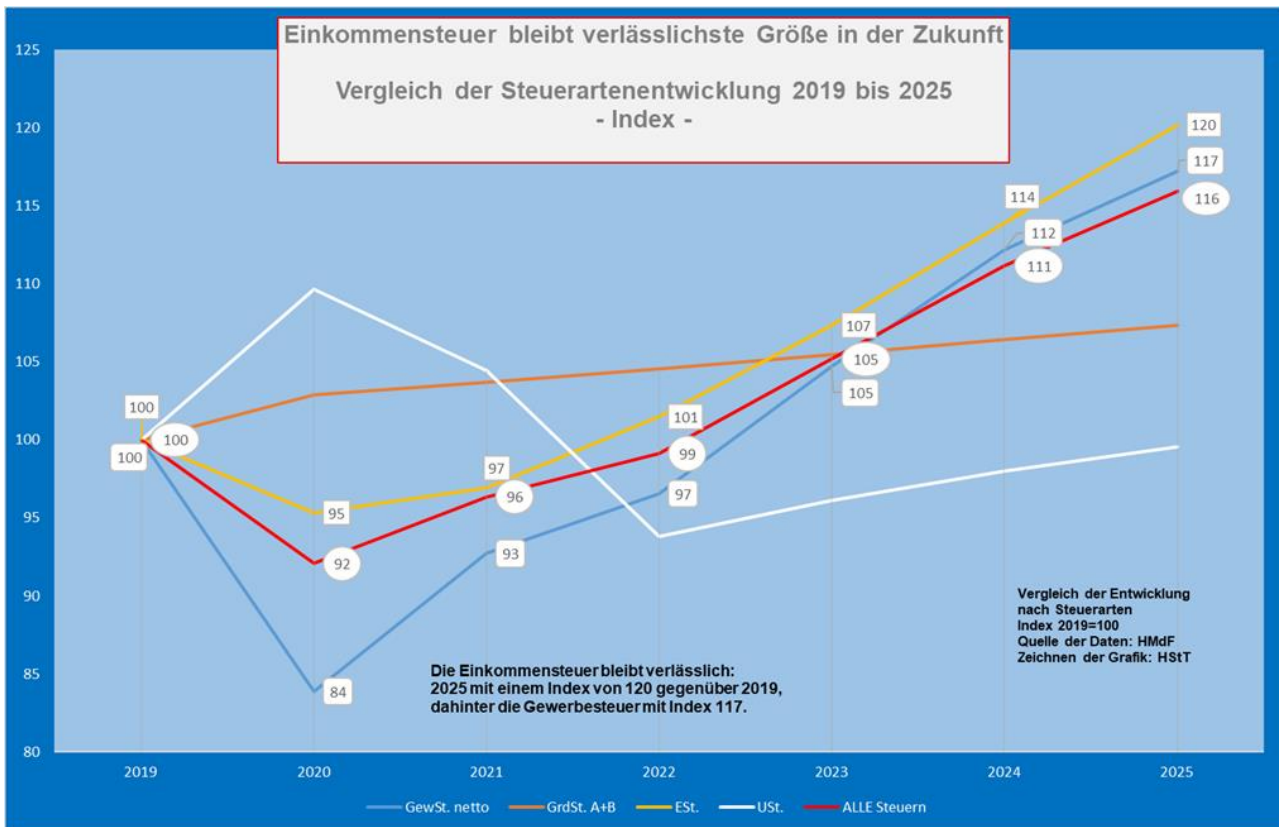


Abbildung 7. Strukturelle Einnahmelücke - Zahlen, soweit nicht Jahre: Euro. Quelle der Daten: HMdF. Zeichen der Grafik: HStT.

2.3 Risikofeld Kita-Betreuung – zu mehr als der Hälfte zahlen die Kommunen ihre Zuweisungen selbst!

Kein*e Kommunalpolitiker*in zieht in Zweifel, dass die Förderung von Bildung und Betreuung der Kita-Kinder ein zentrales kommunales Anliegen sein muss. Unzweifelhaft ist aber auch, dass die Entwicklung im Kita-Bereich den kommunalen Kassen zunehmend die Finanzenergie entzieht. Besonders deutlich zeigt sich dies im Aufgabenkanon der kreisangehörigen Städte: Der Bereich Kita-Betreuung ist neben Kreis- und Schulumlage mit Abstand an vorderste Stelle der Finanzierungslasten gerückt – weiter aufwachsend mit ungewissem Ende.

Da scheint die gute Milliarde, die von der Landesebene als Zuweisungen in kommunale Kassen gespült wird, eine willkommene Labsal. 1,09 Mrd. Euro gelangen 2021 in die Rathäuser, 1,14 Mrd. Euro im Jahr 2025. Für einen Zeitraum von vier Jahren keine sehr hohe Steigerung (4,63 Prozent - vgl. „Zuweisungen Kita“, **Abbildung 8**).

Zuweisungen Kita	KFA 2021	KFA 2022	KFA 2023	KFA 2024	KFA 2025
Summe	1.093.225.000	1.114.989.000	1.123.504.000	1.126.969.000	1.143.853.000
Umsetzung Gute-Kita kommunale Träger	50.110.000	50.110.000	41.100.000	28.520.000	28.520.000
Umsetzung Gute-Kita freie Träger	69.390.000	69.390.000	56.900.000	39.480.000	39.480.000
Freistellung Eltern	361.000.000	369.000.000	376.000.000	383.000.000	386.000.000
Zuweisung Betreuung	278.210.000	294.000.000	300.030.000	305.940.000	315.940.000
Zuweisung Betreuung	375.225.000	373.199.000	381.174.000	389.149.000	393.033.000
Fachkräfteoffensive kommunale Träger	4.700.000	4.700.000	4.700.000	4.700.000	4.700.000
Fachkräfteoffensive Freie Träger	4.700.000	4.700.000	4.700.000	4.700.000	4.700.000

Abbildung 8. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Tabelle: HStT.

Leider ist es aber nicht einmal so, dass das Land – und auch der Bund – überragende finanzielle Anstrengungen unternehmen (siehe **Abbildung 9**).

Von dem, was von der Landesebene gereicht wird, stammt nicht einmal 40 Prozent aus dem originären Landeshaushalt, zwischen knapp 11 Prozent 2021 und knapp 6 Prozent in 2025 steuert der Bund bei (**Abbildung 10**).

Mehr als 50 Prozent Jahr für Jahr zahlen die Kommunen aus eigenem Portfolio für die Kita-Zuweisungen (Abbildung 10, letzte Zeile). Kleine Ausnahme im Jahr 2021: Dort sind es mit 49,7 Prozent nur knapp die Hälfte.

Quelle Finanzierung Kita	KFA 2021	KFA 2022	KFA 2023	KFA 2024	KFA 2025
Summe	699.930.000	682.430.000	685.930.000	659.430.000	659.430.000
Kommunen zu Lasten Schlüsselzuw.	393.295.000	432.559.000	437.574.000	467.539.000	484.423.000
Kommunen Heimatumlage	150.000.000	150.000.000	150.000.000	150.000.000	150.000.000
Bund Gute-Kita-Gesetz	119.500.000	98.000.000	98.000.000	68.000.000	68.000.000
Land Zuweisungen Betriebskosten	199.930.000	199.930.000	199.930.000	199.930.000	199.930.000
Land Förderung Kita-Qualität	50.000.000	50.000.000	50.000.000	50.000.000	50.000.000
Land Freistellung	180.500.000	184.500.000	188.000.000	191.500.000	191.500.000

Abbildung 9. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Tabelle: HStT.

Quelle Finanzierung Kita	KFA 2021	KFA 2022	KFA 2023	KFA 2024	KFA 2025
Summe	1.093.225.000	1.114.989.000	1.123.504.000	1.126.969.000	1.143.853.000
Bund	119.500.000	98.000.000	98.000.000	68.000.000	68.000.000
Land	430.430.000	434.430.000	437.930.000	441.430.000	441.430.000
Kommunen	543.295.000	582.559.000	587.574.000	617.539.000	634.423.000
Anteil Bund	10,93%	8,79%	8,72%	6,03%	5,94%
Anteil Land	39,37%	38,96%	38,98%	39,17%	38,59%
Anteil Kommunen	49,70%	52,25%	52,30%	54,80%	55,46%

Abbildung 10. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Tabelle: HStT.

Die Kita-Betreuung ist das Feld, bei dem das Spannungsfeld zwischen den politischen Ebenen Bund und Land im Verhältnis zur kommunalen Basis am deutlichsten konturiert ist.

Die Normgeber*innen bei Bund und Land schaffen neue Standards und neue Erwartungen bei den Eltern und Kindern, zahlen aber nur schmal und zögerlich dafür. Selbst die im Gesamtverhältnis zu den Milliardenausgaben im Kita-Bereich geringen Zuweisungen von Bund und Land stammen gerade zur Hälfte aus Bundes- und Landeskassen. Zu mehr als der Hälfte zahlen die Städte und Gemeinden die an sie fließenden Zuweisungen selbst!

2.3 Risikofeld Krankenhausfinanzierung

Besorgnis erregende Risiken drohen im Bereich der Krankenhausfinanzierung. Nicht erst die Corona-Krise hat aufgezeigt, dass es massiver Investitions- und Betriebsmittel bedarf, um den steigenden Bedarf an Finanzmitteln für qualifizierte Fachkräfte und zeitgemäßer Anforderung entsprechender Sachausstattung befriedigen zu können. Der Hessische Städtetag hat schon in den ersten Tagen des Jahres 2020, als niemand von der heraufziehenden Corona-Krise wusste, auf die Defizite in der Krankenhausstruktur hingewiesen.

Der Hessische Städtetag hat daher bereits im Jahr 2020 einen hessischen Krankenhausgipfel gefordert. Diese Forderung ist angesichts der Finanzlage der kommunalen Krankenhäuser aktueller denn je. Die kommenden Wochen müssen genutzt werden, um unter Einbindung des zuständigen Ministerium HMSI Struktur- und Finanzierungsfragen anzugehen.

Wir sind uns mit der Landesregierung einig darin, dass die Sicherstellung der Krankenhausversorgung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt. Auch im Blick auf die Trägervielfalt bei den Krankenhäusern müssen Akutbehandlungen und Notfallversorgung gewährleistet sein.

Wenn die Landesregierung eine Diskussion mit den Städten darüber führen will, ob in der stationären Versorgung überall das gesamte Angebot der Fachbereiche vorzuhalten ist oder ob dieses Angebot an zentralen Standorten ausreicht, wird sich der Hessische Städtetag dieser Diskussion nicht verschließen. Bei der Lösung der Strukturfragen allerdings allein auf Standort- und Standardabbau zu setzen, würde nicht zu nachhaltigen Ergebnissen beitragen.

Krankenhaus im KFA	KFA 2021	KFA 2022	KFA 2023	KFA 2024	KFA 2025
Krankenhausfinanzierung	317.000.000	451.000.000	549.514.000	433.750.000	435.000.000
Krankenhausfin. ohne Strukturfonds	303.000.000	318.000.000	363.750.000	373.750.000	372.500.000
Anlauf und Umstellung	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000
Nutzen Anlagegüter	3.000.000	1.500.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Förderung Darlehensaufnahme	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000
Ausscheiden Krankenhausplan	4.000.000	4.000.000	6.250.000	6.250.000	5.000.000
Zuweisung Investitionen	283.500.000	300.000.000	340.000.000	350.000.000	350.000.000
Sonderprogramm Darlehen	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000
Strukturfonds Krankenhäuser	14.000.000	133.000.000	185.764.000	60.000.000	62.500.000

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

Vereinfacht beschrieben sind die Kommunen im Zuge ihres Sicherstellungsauftrags für die Bau- und wesentlichen Ausstattungsinvestitionen der Krankenhäuser zuständig. Aller Krankenhäuser: Die Kommunen finanzieren nicht nur die von ihnen getragenen, sondern auch die Häuser gemeinnütziger und freier Träger. Die Krankenkassen haben den inneren Betrieb zu sichern, vor allem die Gehälter der Beschäftigten.

Um den Stellenwert der Krankenhausfinanzierung im KFA richtig einzuordnen: Nahezu alles, wofür die Kommunen für die Krankenhäuser Verantwortung tragen, wickelt das Land über den Kommunalen Finanzausgleich ab (**Abbildung 11**).

Dennoch dürfen wir mit dem HMdF über die Frage streiten, ob es sinnvoll ist, auch die aus Quellen Dritter, zum Teil des Bundes, stammenden Mittel über den KFA zu leiten. Der KFA wird dadurch nicht übersichtlicher. Wir versuchen nachstehend, den Kern der hessischen Krankenhausfinanzierung zu beleuchten.

2.4. Finanzierung der Krankenhäuser

2.4.1 Vorab: Zu den Strukturfonds

Unter dem Begriff „Strukturfonds“ verbergen sich zwei Töpfe, die auf Basis von Bundesnormen fungieren: der Krankenhausstrukturfonds und der Krankenhauszukunftsfonds.

Krankenhausstrukturfonds

Zum Krankenhausstrukturfonds schreibt das Bundesamt für Soziale Sicherung: <https://www.bundesamtsozialesicherung.de/de/themen/innovationsfonds-und-krankenhausstrukturfonds/krankenhausstrukturfonds/>

Das Bundesamt für soziale Sicherung bewilligt Mittel zur Verbesserung der Strukturen in der Krankenhausversorgung aus dem zu diesem Zweck bei ihm erstmals zum 1. Januar 2016 errichteten und zunächst mit 500 Million Euro ausgestatten Krankenhausstrukturfonds (Strukturfonds).

Krankenhauszukunftsfonds

Zum Krankenhauszukunftsfonds führt das HMdF selbst aus (vgl. Anlage – Tabelle 1, Erläuterungen). Mit Mitteln aus unterschiedlichen Quellen, vor allem des Bundes, eines Teiles des Landes und der Krankenhausträger sollen vor allem die Notfallkapazitäten modernisiert und die digitale Infrastruktur der Krankenhäuser verbessert werden.

Struktur- u. Zukunftsfonds Krankenhäuser	KFA 2021	KFA 2022	KFA 2023	KFA 2024	KFA 2025
Struktur- und Zukunftsfonds Krankenhäuser	14.000.000	133.000.000	185.764.000	60.000.000	62.500.000
Strukturfonds an kommunale Träger	7.000.000	17.000.000	25.000.000	30.000.000	31.250.000
Strukturfonds an freie Träger	7.000.000	17.000.000	25.000.000	30.000.000	31.250.000
Zukunftsfonds aus Sondervermögen		15.000.000	22.000.000		
Zukunftsfonds aus Bundesmitteln		84.000.000	113.764.000		
Beteiligung des Landes in Prozent	0,00%	11,28%	11,84%	0,00%	0,00%

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

Der Krankenhausstrukturfonds wird gänzlich ohne Landes- oder Kommunalmittel finanziert (**Abbildung 12**). Am Zukunftsfonds dagegen beteiligt sich das Land pflichtgemäß. Es setzt dafür 2022 und 2023 Mittel aus dem 2020 im Zuge der Corona-Krise bereitgestellten Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ ein, 15 Mio. Euro 2022, 22 Mio. Euro 2023. An der gesamten „Strukturfonds“-Finanzierung beteiligt sich das mit 11,28 Prozent (2022) und 11,84 Prozent (2023).

2.4.2 Krankenhausfinanzierung ohne Strukturfonds

		KFA 2021	KFA 2022	KFA 2023	KFA 2024	KFA 2025
	Krankenhausfin. ohne Strukturfonds	303.000.000	318.000.000	363.750.000	373.750.000	372.500.000
<i>Kommunal</i>	Krankenhausumlage	128.300.000	140.800.000	167.675.000	175.175.000	175.175.000
<i>Kommunal</i>	Heimatumlage	35.000.000	35.000.000	35.000.000	35.000.000	35.000.000
<i>Kommunal</i>	KFA-Mittel originär	121.300.000	123.800.000	142.675.000	145.175.000	143.925.000
<i>Land</i>	Zuführung Landeshaushalt	18.400.000	18.400.000	18.400.000	18.400.000	18.400.000
	Anteil Land	93,93%	94,21%	94,94%	95,08%	95,06%
	Anteil Kommunen	6,07%	5,79%	5,06%	4,92%	4,94%
	Krankenhauszukunftsfonds Sondervermögen		15.000.000	22.000.000		
	Krankenhauszukunftsfonds Bund		84.000.000	113.764.000		

Abbildung 13. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Tabelle: HStT.

Blickt man auf die hessische Finanzierung der Krankenhäuser ohne die Strukturfonds zu berücksichtigen, zeigt sich die bekannt dürftige finanzielle Leistung des Landes: Die hessischen Kommunen tragen über ihre Krankenhausumlage, mittelbar über die Heimatumlage und aus dem Portfolio der ihnen zustehenden KFA-Masse mit knapp 94 Prozent leicht aufwachsend bis 2025 auf gut 95 Prozent zur Krankenhausfinanzierung bei. Das Land belässt es bei armseligen gut 6 Prozent 2021 (**Abbildung 13**). Ein Anteil, der Mitte des Jahrzehnts gar noch unter die 5-Prozent-Grenze fällt.

Selbst wenn man den Blick auf das gesamte Volumen der Krankenhausfinanzierung richtet, also die von den Kommunen nicht mitzutragende Finanzierung von Strukturfonds und Zukunftsfonds einbezieht, zeigt sich, dass die hessischen Kommunen in der Zeit bis Mitte des Jahrzehnts den Löwenanteil der Krankenhausfinanzierung zu schultern haben werden.

Im höchsten Fall 7,41 Prozent (2022) trägt das Land zur Krankenhausfinanzierung bei, während sich die Kommunen meist mit über 80 Prozent und selbst in den „schwächeren“ Jahren (2022, 2023) mit deutlich über 60 Prozent an der Finanzierung beteiligen müssen (**Abbildung 14**).

Krankenhaus im KFA	KFA 2021	KFA 2022	KFA 2023	KFA 2024	KFA 2025
Krankenhausfinanzierung	317.000.000	451.000.000	549.514.000	433.750.000	435.000.000
Finanzanteil Kommunen	284.600.000	299.600.000	345.350.000	355.350.000	354.100.000
Finanzanteil Land	18.400.000	33.400.000	40.400.000	18.400.000	18.400.000
Finanzanteil Dritter	14.000.000	118.000.000	163.764.000	60.000.000	62.500.000
Finanzanteil Kommunen	89,78%	66,43%	62,85%	81,93%	81,40%
Finanzanteil Land	5,80%	7,41%	7,35%	4,24%	4,23%
Finanzanteil Dritter	4,42%	26,16%	29,80%	13,83%	14,37%

Abbildung 14. Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Tabelle: HStT.

All das zeigt noch nicht, dass die von der Landesregierung ins Auge gefasste Finanzierung wahrscheinlich gar nicht ausreicht, um den Finanzbedarf der Krankenhäuser abzudecken. Sowohl die Folgen der Corona-Krise als auch die Strukturdefizite, welche der Hessische Städtetag schon vor Corona deutlich nachgewiesen hatte, gilt es dringend zu bewältigen. Schon unter den jetzigen Finanzierungsrahmen ist es unabdingbar, dass das Land sich von seiner dürftigen Regelfinanzierung von 18,4 Mio. Euro/Jahr erhebt. Allerspätestens dann, wenn es zu einem Mehrbedarf gegenüber der bisherigen Planung des Landes kommt, sind Landtag und Landesregierung gefordert, endlich eigene weiter originäre Landesmittel für die Krankenhausfinanzierung vorzusehen.

2.5 Risikofeld ÖPNV-Finanzierung

Bekanntlich treffen die Landesregierung und die Verkehrsverbände regelmäßig Finanzierungsvereinbarungen über einen Zeitraum von fünf Jahren, zuletzt für die Zeit von 2017 bis 2021. Die kommenden Finanzierungsperiode, eigentlich 2022 bis 2026, wollen die Vereinbarungspartner für die Zeit von 2023 bis 2027 vorsehen.

2.5.1 Verbundfinanzierung im Jahr 2022

Für das Jahr 2022 klafft in den Haushalten der drei Verkehrsverbände RMV, NVV und VRN eine Finanzierungslücke von rund 120 Mio. Euro.

Die Landesregierung hat unterstrichen, dass sie eine Hilfestellung für die Verbände mit originären Landesmitteln aus grundsätzlichen Erwägungen ablehnt. Sie verweist darauf, dass ÖPNV eine kommunale Aufgabe sei. Für die Verbände bestehe eine „Eigentümerversantwortlichkeit“. Defizite hätten die kommunalen Gebietskörperschaften über eine entsprechende Umlage an ihre Verbundverkehrsunternehmen zu zahlen. Die Landesregierung verweist in diesem Punkt auf den Grundvertrag RMV.

Die Landesregierung hat indessen einen Weg aufgezeigt, durch eine Modifikation der Übereinkunft vom 06.11.2020 das Problem zu lösen, ohne originäre Landesmittel einzuschließen und ohne die Schlüsselzuweisungen 2022 anzugreifen.

Die Lösung besteht darin, den Zuschussbedarf für den Kommunalen Finanzausgleich 2022 auf der Basis der aktualisierten Steuerschätzung vorzunehmen. Nach der aktualisierten Steuerschätzung benötigt der KFA 2022 nur eine Zuführung von 218 Mio. Euro aus dem Sondervermögen statt bisheriger Annahme folgend 349 Mio. Euro. Damit muss die Landesregierung 131 Mio. Euro, also den Differenzbetrag von 349 Mio. Euro zu 218 Mio. Euro, nicht in Anspruch nehmen.

Automatisch wirkt dies nicht zugunsten der hessischen Kommunen. Im Gegenteil. In der Übereinkunft vom 06.11.2020 heißt es:

„Die in der Übereinkunft enthaltenen Festlegungen erfolgen auf der Grundlage der Interimssteuerschätzung im September 2020. Es erfolgt keine Aktualisierung durch nachfolgende Steuerschätzungen.“

Wenn die Landesregierung nunmehr von der Übereinkunft abweicht und den Zuschussbedarf nach der aktualisierten Steuerschätzung bemisst, kommt sie den

Interessen der hessischen Kommunen nach. Sie ist bereit 120 Mio. Euro dieses Anteils von 131 Mio. Euro einzusetzen, um die Liquiditätslücke bei den Verkehrsverbänden zu schließen.

Im Ergebnis wird die Landesregierung somit 120 Mio. Euro zusätzlich aus dem Sondervermögen einschießen, um die Corona-bedingt fehlenden Fahrgasteinnahmen in Höhe von rund 120 Mio. Euro auszugleichen. Dies geht weder zu Lasten des originären Landeshaushalts noch zu Lasten der Schlüsselzuweisungen.

2.5.2 Die Verbundfinanzierung im Jahr 2023 und folgende

So angenehm es ist, eine Lösung für das Jahr 2022 gefunden zu haben, so unangenehm ist der Blick auf die Folgejahre ab 2023. Es ist klar, dass der für das Jahr 2022 vorbezeichnete Weg für die weiteren Jahre nicht eröffnet ist. Deshalb ist für diesen Zeitraum die Haltung der Landesregierung äußerst misslich, ÖPNV sei eine kommunale Aufgabe, das Land müsse dazu keine originären Landesmittel bereitgeben.

Dagegen setzt der Hessische Städtetag: Soll die Verkehrswende gelingen, bedürfen die Verkehrsverbände deutlich höherer Mittel als bisher. Diese Mittel muss das Land bereitstellen, wenn es sein Ziel der hessischen Verkehrswende glaubwürdig voransetzen will.

Die mittelfristige Planung des Kommunalen Finanzausgleichs schreibt den für 2021 eingeplanten Betrag von 147,577 Mio. Euro unverändert auch für die Jahre 2022 bis 2025 fort. Dieser Betrag entspricht indessen dem Deckungsbedarf im Jahresschnitt der Jahre 2017 bis 2021, also dem aktuellen Fünf-Jahres-Betrag.

Das Jahr 2022 soll wegen der Corona-bedingten Datenunsicherheit nicht in einen neuen Fünf-Jahres-Vertrag einbezogen werden. Es erlangt somit die Rolle eines „Scharnier - Jahres“ zwischen den Finanzierungsvereinbarungen 2017-2021 und 2023-2027.

Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass im neuen Fünf-Jahres-Vertrag 2023 bis 2027 ein deutlich höheres Aufkommen als im Vertragszeitraum 2017 bis 2021 benötigt wird. Dann könnte eine Diskussion in Gang kommen, doch die Schlüsselzuweisungen im KFA ab 2023

zu mindern, um die Verbundfinanzierung zu sichern. Einen solchen Zugriff gilt es zu verhindern, weil die kommunalen Haushalte gerade in der ersten Hälfte der zwanziger Jahre vor allem Corona-bedingt weitere Mindereinnahmen aus dem KFA nicht werden verkraften können.

Leider tappt der Hessische Städtetag nach wie vor ein wenig im Dunkeln, wenn es um die Frage geht, wie hoch die Defizite in dem bezeichneten Zeitraum ausfallen werden. Sicher wissen können wir nur, dass der Bedarf aufwächst. Das liegt daran, dass für den fraglichen Zeitraum eine multiple Verbesserung der ÖPNV-Qualität angestrebt wird – höhere Taktfrequenzen, mehr Komfort und Qualität im Gerät pp. Dabei steht der große Umschwung erst für die Finanzierungs-Periode 2028-2032 an, wenn in neue Schienenwege zu bedienen sind, vor allem die Regionaltangente West (RTW).

Um Daten- und Informationssicherheit einzubringen und der Stimme der Städte Gehör zu verschaffen, muss die Landesregierung den Hessischen Städtetag – und wohl auch die anderen beiden Spitzenverbände – in die Verhandlungen einbeziehen.

Im Blick auf Finanzierungsdefizite gibt es unterschiedliche Lösungswege.

Fest steht aber: Sollte der Bund nicht mit einem außergewöhnlich starken Aufwuchs der Regionalisierungsmittel den Schienennah- und den Regionalverkehr stützen, muss das Land endlich mit einer namhaften Summe aus originärem Landeshaushalt die dann entstehende Finanzierungslücke schließen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Dieter', written in a cursive style.

Jürgen Dieter
GF Direktor