

Hessischer Städte- und Gemeindebund

Abbau von Altfehlbeträgen und Kassenkrediten

Ein Vorschlag zum Abbau haushaltswirtschaftlicher Altlasten
Mühlheim am Main, September 2016

Rauber, David Dr.
[Wählen Sie das Datum aus]

I.	Einführung in das Thema	2
II.	Haushaltsrecht und Altfehlbeträge	2
1.	Ausgleich von Altfehlbeträgen nach § 25 GemHVO	2
2.	Kassenkredite und Altfehlbeträge	3
3.	Genehmigungspflicht für den Höchstbetrag der Kassenkredite	4
4.	Verantwortung des Landes?	5
5.	Ablösung von Kassenkrediten im Kommunalen Schutzschirm	7
6.	Zwischenergebnis: Handlungsbedarf bei Kassenkrediten	8
III.	Daten zur Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen	9
1.	Datengrundlage	9
2.	Entwicklung der Kassenkreditverschuldung der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 9	
3.	Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen im Ländervergleich	10
4.	Interkommunale Verteilung im kreisangehörigen Bereich	11
5.	Zwischenergebnis	14
IV.	Abbauperspektiven auf Grund verbesserter Einnahmesituation?	14
1.	Realistische Abbauperspektiven?	14
2.	Günstige Entwicklung der kommunalen Ertragsquellen	15
V.	Beispielszenarien	16
VI.	Zusammenfassung und Forderungen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes	18
1.	Problem eingrenzen	19
2.	Bereits getroffene Maßnahmen einbeziehen	19
3.	Hilfen des Landes außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs aufbringen und verlässlich festschreiben	19
4.	Individuelle Abbaupfade ausarbeiten und vereinbaren	20
5.	Keine Sanierung der Landkreise auf Kosten der kreisangehörigen Gemeinden	20
VII.	Übersicht	20
	Abbildungsverzeichnis	21

I. Einführung in das Thema

Nach neuesten Erhebungen des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport werden 318 von 339 Nicht-Schutzschirmkommunen den Ausgleich des jahresbezogenen ordentlichen Ergebnisses bis spätestens 2017 geschafft haben. Lediglich 21 Städte und Gemeinden unter den Nicht-Schutzschirm-Kommunen planen den Ausgleich erst in den Jahren bis 2020.

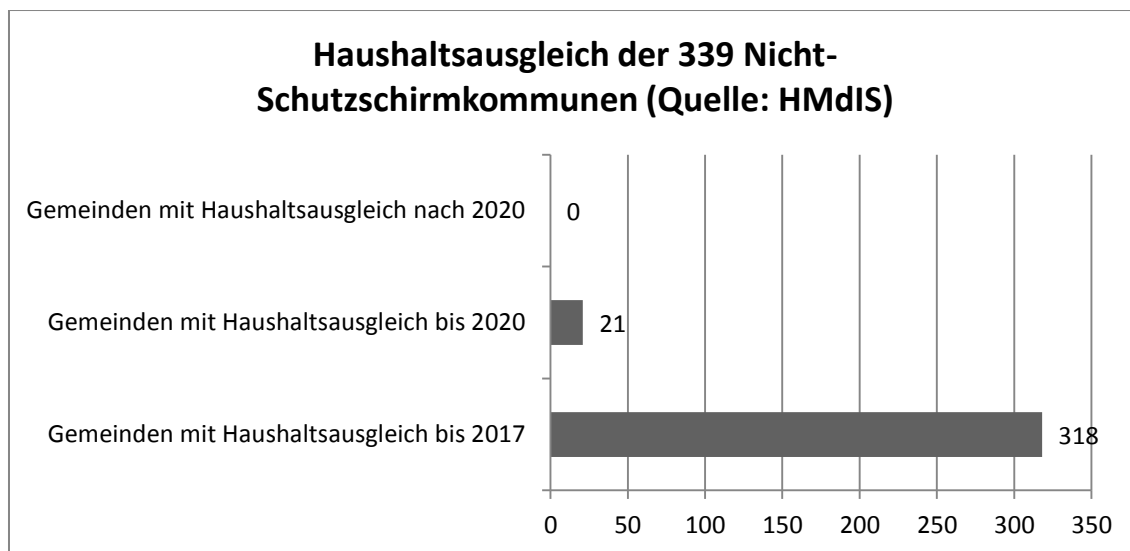


Abbildung 1: Jahresbezogener Haushaltsausgleich

Allerdings muss der Haushalt nach § 92 Abs. 4 Satz 1 HGO „in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein“. Mit dem fast flächendeckenden Erreichen des Haushaltsausgleichs im Haushaltsjahr rücken die Fehlbeträge aus Vorjahren stärker ins Blickfeld.

Mit Hinweis auf die erheblichen Altfehlbeträge und Kassenkreditbestände der Landkreise macht insbesondere der Hessische Landkreistag geltend, dass Senkungen der Kreisumlagebesätze trotz stark steigender Umlagegrundlagen und zusätzlicher Erstattungsleistungen des Bundes nicht möglich seien.

II. Haushaltsrecht und Altfehlbeträge

Die Problematik des Ausgleichs der Altfehlbeträge hat zwei Dimensionen. Zum einen sind Fehlbeträge aus Vorjahren nach § 25 GemHVO auszugleichen (1.). Soweit Altfehlbeträge zahlungswirksam geworden sind, münden sie in negative Zahlungsmittelbestände in der Finanzrechnung (§ 47 Abs. 2 Nrn. 38 und 40 bzw. Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 GemHVO) und daraus resultierende Kassenkreditverbindlichkeiten (2.).

1. Ausgleich von Altfehlbeträgen nach § 25 GemHVO

Nach § 25 Abs. 1 GemHVO soll ein Jahresfehlbetrag beim ordentlichen Ergebnis unverzüglich durch Überschüsse des ordentlichen Ergebnisses folgender Haushaltsjahre ausgeglichen werden. Ist ein Ausgleich nach § 25 Abs. 1 GemHVO nicht oder nur teilweise möglich, darf

der verbleibende Fehlbetrag aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses folgender Haushaltsjahre ausgeglichen werden, soweit diese Mittel nicht für die Finanzierung von unabweisbaren Investitionen oder zu vordringlichen außerordentlichen Tilgung von Krediten benötigt werden. Ist ein Ausgleich nach § 25 Abs. 1 und 2 nicht oder nur z. T. möglich, ist der Fehlbetrag gem. § 25 Abs. 3 GemHVO auf neue Rechnung vorzutragen; ein nach fünf Jahren noch nicht ausgeglichener Fehlbetrag kann mit dem Eigenkapital verrechnet werden.¹ Entsprechendes gilt gem. § 25 Abs. 4 GemHVO für Fehlbeträge beim außerordentlichen Ergebnis. Soweit für den Ausgleich von Fehlbeträgen kein Eigenkapital zur Verfügung steht, ist in der Vermögensrechnung (Bilanz) auf der Aktivseite der Posten „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auszuweisen.

Die Behandlung derartiger Fehlbeträge erfolgt im Zuge der Aufstellung des Jahresabschlusses. Der Vorgang „Ausgleich Fehlbetrag“ ist kein Aufwand, der im Ergebnishaushalt zu veranschlagen wäre (vgl. Hinweis Nr. 1 zu § 25 GemHVO).

Insbesondere für die im Zuge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren ab 2009 aufgelaufenen hohen Jahresfehlbeträge wird im Zuge der Nachholung der Aufstellung von Jahresabschlüssen eine bilanzielle Bereinigung der Altfehlbeträge erfolgen können, soweit die Gemeinden von der in § 25 Abs. 3 Satz 2 bzw. Abs. 4 Satz 2 GemHVO vorgesehenen Möglichkeit der Verrechnung eines nach fünf Jahren noch nicht ausgeglichenen Fehlbetrags mit dem Eigenkapital sukzessive Gebrauch machen. Nach § 58 Abs. 2 FAG kann das für kommunale Angelegenheiten zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen Zuweisungen an Gemeinden und Landkreise gewähren, wenn außergewöhnliche Belastungen oder Härten vorliegen. Zum Ausgleich derartiger außergewöhnlicher Belastungen und zum Ausgleich von Härten bei der Durchführung des FAG und des GFRG wird der nach § 28 FAG a. F. gebildete Landesausgleichsstock fortgeführt (so ausdrücklich § 58 Abs. 1 FAG n.F.). Als außergewöhnliche Belastung oder Härte in diesem Sinne wurde herkömmlich das Vorliegen unvermeidbarer Finanzmittelfehlbeträge aus laufender Verwaltungstätigkeit in der Gesamtfinanzrechnung angesehen.²

2. Kassenkredite und Altfehlbeträge

Nach § 105 Abs. 1 Satz 1 HGO kann die Gemeinde zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Nach § 105 Abs. 1 S. 1 HGO dienen Kassenkredite nur zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen. Im Gegensatz zu den Krediten nach § 103 HGO sind sie keine Deckungsmittel, sondern sollen nur den verzögerten Eingang von Einnahmen überbrücken und damit die Zahlungsfähigkeit der Kasse aufrechterhalten, bis die im Haushaltsplan vorgesehenen Deckungsmittel zur Verfügung stehen. Demgemäß sind die mit Kassenkrediten verbundenen Einzahlungen und Auszahlungen nicht im Haushaltsplan zu veranschlagen.³ Allerdings belasten die zu zahlenden Zinsen den Haushaltsausgleich des ordentlichen Ergebnisses.

Kassenkredite sind daher zurückzuzahlen, sobald die Zahlungsfähigkeit der Kasse wiederhergestellt ist. Ein ständiger Einsatz neuer Kassenkredite ohne echte Rückzahlungsperspektive stellt dagegen einen Formenmissbrauch dar.⁴

Nach § 105 Abs. 1 Satz 4 HGO entscheidet grundsätzlich der Gemeindevorstand über die Aufnahme und die Kreditbedingungen bei Kassenkrediten, deren Laufzeit mehr als ein Jahr betragen soll. Hieraus ist zu folgern, dass Kassenkredite auch für längere Laufzeiten aufgenommen werden können. Wenn abzusehen ist, dass der Kassenkreditbedarf über einen mittelfristigen oder gar längerfristigen Zeitraum bestehen wird, ist es vertretbar, den Zinssatz für diesen Zeitraum festzuschreiben, soweit dies im Zeitpunkt der Kreditaufnahme nach Abwägung aller Gesichtspunkte wirtschaftlich erscheint (Hinweis Nr. 5 zu § 105 HGO).

Soweit die Altfehlbeträge zahlungswirksam waren, schlagen sie sich auch in entsprechend hohen Beständen an Kassenkrediten nieder. anders als in der bilanziellen Darstellung der Fehlbeträge bleiben die Kassenkreditverbindlichkeiten solange bestehen, bis sie durch entsprechend hohe zahlungswirksame Überschüsse schrittweise ausgeglichen werden können.

Nach § 105 Abs. 2 HGO bedarf der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag der Kassenkredite der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Für die Genehmigung des Höchstbetrags der Kassenkredite kann die Aufsichtsbehörde von der Gemeinde die Vorlage aller Unterlagen verlangen, die sie für eine Vorbereitung der Entscheidung benötigt; z. B. eine detaillierte Liquiditätsplanung (Hinweis Nr. 7 zu § 105 HGO). Kassenkredite werden seit Jahren ausgesprochen niedrig, insbesondere auch niedriger als längerfristige Darlehen, verzinst. Vor diesem Hintergrund ist es zulässig, mit Kassenkrediten auch Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufzunehmen (Zwischenfinanzierung), wenn der Zinssatz für Kassenkredite geringer ist als für Investitionskredite (vgl. ausdrücklich Hinweis Nr. 5 zu § 105 HGO; die Kreditermächtigung ist allerdings nach § 103 Abs. 3 HGO befristet, so dass die Zwischenfinanzierung durch Kassenkredite vor Erlöschen der Kreditermächtigung zu beenden ist). Insofern ist in den Kassenkreditbeständen vermutlich auch ein nicht genau zu quantifizierender Anteil an zur Zwischenfinanzierung investiver Maßnahmen aufgenommener Kassenkredite.

Der Nds.StGH sieht den Gesetzgeber bei fortschreitender Konsolidierung des Landeshaushaltes in der Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass die entgegen den gesetzlichen Vorschriften aufgenommenen Kassenkredite auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden und führt wörtlich aus: „Dies ist eine gemeinsam von Land und kommunalen Gebietskörperschaften zu bewältigende Aufgabe.“⁵

3. Genehmigungspflicht für den Höchstbetrag der Kassenkredite

Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag für die Aufnahme von Kassenkrediten bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (§ 105 Abs. 2 HGO). Ziel des 2011 im Zuge einer Novelle der HGO wieder eingeführten Genehmigungsvorbehalts war es, „das Instrumentarium der Aufsichtsbehörde, die Gemeinde dabei zu unterstützen, die finanzielle Leistungsfähigkeit zu erhalten bzw. zurückzugewinnen, um ein wirksames Modul“ zu erweitern, was nach dem Ausmaß der kumulierten Fehlbeträge der Gemeinden dringend geboten sei.⁶ Der Gesetzgeber hat insoweit also klar den Zusammenhang von Kassenkreditverschuldung und Altfehlbeträgen betont.

Allerdings gibt es bisher keine klaren Ausführungsbestimmungen zur praktischen Handhabung dieses Genehmigungsvorbehalts. In Hinweis Nr. 7 zu § 105 HGO heißt es lediglich, dass

die Aufsichtsbehörde für die Genehmigung des Höchstbetrages die Vorlage aller Unterlagen verlangen kann, die sie für die Vorbereitung der Entscheidung benötigt; genannt wird insoweit eine detaillierte Liquiditätsplanung.

4. Verantwortung des Landes?

Vertragspartner eines Kassenkredits ist neben der kreditgewährenden Bank die Kommune. Daher schuldet zivilrechtlich die Kommune als Darlehensnehmerin die Rückzahlung des Kassenkredits. Allerdings ist in der verfassungsgerichtlichen ebenso wie in der zivilgerichtlichen Rechtsprechung die Möglichkeit einer Einstandspflicht des Landes anerkannt, wenn auch unter unterschiedlichen rechtlichen Gesichtspunkten.

a) Verfassungsrechtliche Garantie

Nach Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV hat das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Aus dieser Vorschrift hat der HessStGH einen Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung und einen unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes stehenden weitergehenden Anspruch auf angemessene Finanzausstattung hergeleitet; die (Letzt-)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen trägt – als finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern – das Land.⁷ Der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung wird u.a. durch den Kommunalen Finanzausgleich – aber eben nicht nur ihn – abgesichert und konkretisiert.⁸

(1) Aktueller KFA

Bei der Bemessung der finanziellen Mindestausstattung nach § 7 Abs. 1 FAG hat der Landesgesetzgeber mit Wirkung ab 01.01.2016 die Defizite im Produktbereich 16 - Allgemeine Finanzwirtschaft – ungekürzt bei der Bemessung des kommunalen Finanzbedarfs berücksichtigt. Damit sind insbesondere die in der amtlichen Finanzstatistik nachgewiesenen und erfüllten Zahlungsverpflichtungen der Kommunen aus allgemeinen Umlagen und Zins- und Tilgungslasten als Finanzbedarf der kommunalen Ebene berücksichtigt. Solange aber eine Vielzahl von Kommunen Kassenkredite nicht tilgt, sondern im Trend sogar aufbaut, gibt es auch keine nachweisbaren Zahlungsflüsse aus der Tilgung von Kassenkrediten. Zudem würde selbst eine Berücksichtigung entsprechender Belastungen als Zuschlag noch nicht sicherstellen, dass entsprechende Zuweisungen des Landes an die kommunale Ebene innerhalb der kommunalen Ebene bei den besonders stark kassenkreditbelasteten Kommunen ankommen.

Trotz der bedarfsgerechten Ableitung des Kommunalen Finanzausgleichs ab 2016 ist dieser allein kein geeignetes Instrument zur Rückführung hoher Kassenkreditverschuldung. Allerdings kann die bedarfsgerechte Gestaltung ggfls. den Aufbau neuer Kassenkreditverschuldung stark begrenzen.

(2) Bedarfszuweisungen

Allerdings enthält auch das neue FAG in § 58 Regelungen über den Landesausgleichsstock. Dieser wird nach § 58 Abs. 1 FAG zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und zum Ausgleich von Härten bei der Durchführung des FAG und des GFRG „fortgeführt“; Abs. 2

der Vorschrift sieht vor, dass bei Vorliegen außergewöhnlicher Belastungen Zuweisungen an Gemeinden und Landkreise gewährt werden können (Satz 1), wobei vorrangig Gemeinden und Landkreise zu berücksichtigen sind, bei denen im Ausgleichsjahr die Durchführung ihrer eigenen oder der ihnen übertragenen Aufgaben gefährdet ist und für die die außergewöhnliche Belastung oder Härte auf unabwendbaren Umständen beruht (Satz 2). Ausweislich der Gesetzesbegründung soll der Härteausgleich die vom StGH angenommene Letztverantwortung des Landes für die Finanzausstattung der Kommunen sichern; dabei soll jedoch die Eigenverantwortung der Kommunen der Letztverantwortung des Landes vorgehen.⁹

Zu den außergewöhnlichen Belastungen wurden herkömmlich auch unvermeidbare Finanzmittelfehlbeträge gerechnet.¹⁰ Die in § 58 Abs. 3 FAG angesprochenen Verwaltungsvorschriften sind aktuell noch nicht erlassen. Allerdings regelt § 8 FAGDV bereits das Antragsverfahren für Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock. Wichtig sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Antragsfristen nach § 8 Abs. 3 und 4 FAGDV:

- Soweit mit einem Zuweisungsantrag die Gefährdung der Durchführung eigener und übertragener Aufgaben im Ausgleichsjahr geltend gemacht wird, ist der Antrag gem. § 8 Abs. 3 Satz 1 FAG bis zum Ablauf des Haushaltsjahres, in dem die Gefährdung eingetreten ist zu stellen. Diese Fallgruppe ist hier nicht einschlägig.
- Anträge aufgrund außergewöhnlicher Belastungen sind spätestens fünf Jahre nach Ablauf des Haushaltsjahres, in dem die Belastung eingetreten ist, zu stellen; dies gilt nicht für Anträge, die bis zum 31.12.2016 gestellt werden (§ 8 Abs. 4 Nr. 1 FAGDV). Diese Fallgruppe wäre hier einschlägig mit der Folge, dass ggfls. zu empfehlen ist, fristwährend Anträge auf Fehlbetragszuweisungen bis einschl. des Haushaltsjahres 2012 zu stellen.

Einen Anspruch auf derartige Fehlbetragszuweisungen in einer konkreten Höhe hat die Rechtsprechung bisher nicht anerkannt. Für Hessen gibt es keine Rechtsprechung zur Frage der Bemessung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat die – nach unserer Beurteilung auf die hessische Rechtslage übertragbare – Auffassung vertreten, dass den Gemeinden ein Anspruch auf rechtmäßige Bescheidung des Antrags zusteht, allerdings kein Rechtsanspruch auf eine Bedarfszuweisung in bestimmter Höhe: Der subjektive Anspruch der Antrag stellenden Gemeinden richte sich nur – aber immerhin – auf fehlerfreie Ausübung des Verteilungsermessens.¹¹ Die Bedarfszuweisungen haben die Aufgabe, die im Allgemeinen durch die Schlüssel- und Zweckzuweisungen sichergestellte Finanzgarantie zugunsten der Kommunen im einzelnen Ausnahmefall sicherzustellen, wenn trotz aller zumutbarer Eigenanstrengungen der Haushaltsausgleich auf längere Sicht nicht erreicht werden kann und damit das verfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsrecht leerzulaufen droht.¹² Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat dabei in Bezug auf die Ausschöpfung eigener Einnahmequellen zulasten der Empfängerkommunen sehr strenge Auflagen akzeptiert. Gemeinden könnten in der Regel nicht erwarten, Mindereinnahmen, die durch nicht überzeugend motivierte Nichtinanspruchnahme eigener Einnahmequellen entstehen, durch höhere Landeszuweisungen ausgeglichen zu erhalten.¹³

Eine ausdrückliche Regelung bezüglich von Zuweisungen zum Abbau von Altfehlbeträgen und Kassenkreditbeständen enthält § 58 FAG nicht. Zwar lassen sich derartige Zuweisungen

bereits bei weitem Verständnis des Merkmals „außergewöhnliche Belastungen“ rechtfertigen. Allerdings ist näher zu prüfen, welche finanziellen Mittel zur Konsolidierung der aus Altfehlbeträgen resultierenden Kassenkredite erforderlich sind. Wären – was angesichts der hohen Kassenkreditbestände nahe liegt – über einen längerfristigen Zeitraum hinweg hohe Beträge erforderlich, wäre eine Ergänzung von § 58 FAG erforderlich.

§ 58 Abs. 2 FAG vermittelt in diesem Zusammenhang jedenfalls einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über entsprechende Anträge.

b) Amtshaftungsansprüche

Aus der Genehmigungspflicht für den Höchstbetrag der Kassenkredite folgt die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Landes unter dem Aspekt der Staatshaftung. In der Rechtsprechung des BGH ist anerkannt, dass das Land als Rechtsträger der Kommunalaufsichtsbehörde für pflichtwidrig erteilte aufsichtsbehördliche Genehmigungen haften kann. Das hat der BGH für den Fall von Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit Investitionen, die die Leistungsfähigkeit der Gemeinde überstiegen, anerkannt.¹⁴ Nichts anderes kann gelten, wenn die Aufsichtsbehörden Höchstbeträge für Kassenkreditaufnahmen genehmigen, für die offensichtlich keine Rückzahlungsperspektive besteht¹⁵; insoweit liegt ein im Wege der Rechtsaufsicht zu würdigender Rechtsverstoß vor.

c) Zwischenergebnis

Eine Einstandspflicht des Landes besteht aus verfassungsrechtlichen Gründen und unter dem Gesichtspunkt der Amtshaftung für rechtswidrig erteilte aufsichtsbehördliche Genehmigungen für Kassenkredite ohne echte Rückzahlungsperspektive. Allerdings hat die Rechtsprechung insoweit immer auch die Notwendigkeit erheblicher Eigenanstrengungen der Kommunen betont. Vor diesem Hintergrund hat das Land daran mitzuwirken, dass eine solche Rückzahlungsperspektive entsteht. Allerdings sind rechtlich gesehen eben auch Eigenbeiträge der Kommunen, die entsprechende Hilfen in Anspruch nehmen, erforderlich.

5. Ablösung von Kassenkrediten im Kommunalen Schutzschirm

Nach § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 des Schutzschirmgesetzes (SchuSG) standen für als besonders konsolidierungsbedürftig identifizierte Städte, Gemeinden und Landkreise auf in der Anlage zu § 2 Abs. 1 SchuSG genannte Höchstbeträge gedeckelte Entschuldungsbeträge zur Ablösung von Investitions- und Kassenkrediten zur Verfügung. Nach Mitteilung der WI-Bank nach § 1 Abs. 5 SchuSG waren zum Stand 16.05.2016 2.715 Mio. € an Verbindlichkeiten abgelöst. Rund 66% davon entfielen auf Kassenkredite (also ca. 1.805 Mio. €).

Die seinerzeit antragsberechtigten Kommunen wurden auf Grundlage eines Kennzahlensets identifiziert (§ 2 Abs. 1 Satz 2 SchuSG). Indikatoren waren dabei die Kassenkreditverschuldung in € je Einwohner und ein als Mehrjahresdurchschnitt rechnerisch aus der (kameralen) Finanzstatistik abgeleitetes (fiktives) ordentliches Ergebnis¹⁶ (so Ziff. 3.3 der Rahmenvereinbarung zwischen Kommunalen Spitzenverbänden und Landesregierung über einen Kommunalen Schutzschirm in Hessen, folgend: Rahmenvereinbarung).

Dabei wurden mit Blick auf die Umlagefinanzierung der Landkreise unterschiedliche Indikatoren für die Gruppen der Städte und Gemeinden einerseits und der Landkreise andererseits festgelegt, wobei Kommunen, die in den Jahren 2005 bis 2009 mindestens zweimal nur die damalige Mindestschlüsselzuweisung erhielten, trotz Erfüllung der anderen Kriterien nicht antragsberechtigt sind.¹⁷ Im Ergebnis der Anwendung der genannten Indikatoren waren 106 Städte und Gemeinden berechtigt, Anträge nach dem SchuSG zu stellen, darunter drei kreisfreie Städte, 89 kreisangehörige Gemeinden und 14 Landkreise.

	Städte und Gemeinden	Landkreise
Kassenkredite höher als ... € je Ew.	1.000	1.000
ordentliches Ergebnis kleiner als ... € je Ew.	-200	-200
Ordentliches Ergebnis negativ und Kassenkredite höher als ... € je Ew.	470	300

Wegen der unterschiedlichen Zugangskriterien bemessen sich die Entschuldungssätze für Städte und Gemeinden bei 46%, bei Landkreisen bei 34% der Kassenkredite und Kreditmarktschulden des Kernhaushalts zum 31.12.2009.

Im Ergebnis wurde selbst sehr hoch mit Kassenkrediten verschuldete Städte und Gemeinden nur mit dem allgemeinen Entschuldungssatz von 46% geholfen. Das hat zur Folge, dass eine Vielzahl von Schutzschirmkommunen auch aktuell noch über Kassenkreditbestände verfügt, die die 2012 formulierten „Eintrittskriterien“ erfüllen.

Betrachtet auf einen Fünfjahreszeitraum entwickelte sich die Kassenkreditverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände wie folgt:

	Kassenkredite je Einwohner			
	teilnahmeberechtigte Kommunen nach SchuSG		Nicht-Schutzschirmkommunen	
	2010	2015	2010	2015
kreisangehörige Gemeinden	1.055	1.070	152	368
kreisfreie Städte	2.120	1.868	53	88
Landkreise	654	571	103	381

Bei den kreisangehörigen Gemeinden konnte die Teilnahme am Schutzschirm den Aufbau weiterer Kassenkredite lediglich stoppen; anders als bei den kreisfreien Städten und den Landkreisen kam es nicht zu einem merklichen Abbau. Die nicht nach SchuSG antragsberechtigten Kommunen bauten bis 2015 allerdings – wenn auch auf niedrigerem Ausgangsniveau – deutlich Kassenkredite auf.

6. Zwischenergebnis: Handlungsbedarf bei Kassenkrediten

Kassenkreditbestände kennzeichnen in dauerhaft defizitären Kommunen den zahlungswirksamen gewordenen und nicht ausgeglichenen Teil der Altfehlbeträge. Anders als in der bilanziellen Darstellung können diese Altfehlbeträge nicht durch Verrechnung mit dem Eigenkapital, sondern nur durch entsprechende Liquiditätsüberschüsse in späteren Jahren abgebaut wer-

den. Da Kreditaufnahmen im kommunalrechtlichen Sinne nur für investive Maßnahmen zulässig sind, steht Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten typischerweise auch kein Anlagevermögen gegenüber.¹⁸ Kommunalrechtlich sind Kreditaufnahmen für reinen Konsum ausgeschlossen. Daher besteht eine rechtliche Verpflichtung, entsprechende Kassenkreditbestände schnellstmöglich zurückzuführen. Insoweit ist auf die – uneingeschränkt auch auf Hessen übertragbare – Rechtsprechung des niedersächsischen Staatsgerichtshofs hinzuweisen.

Der Kommunale Schutzschirm hat insoweit das Problem nicht vollständig lösen können, da er nur für einen kleineren Teil der Kommunen überhaupt aufgespannt war und die vorgenommenen Teilentschuldungen bei stark mit Kassenkrediten belasteten Kommunen nicht ausreichen, um die Kassenkreditverschuldung auf ein Niveau zurückzuführen, von dem aus in absehbarer Zeit ein vollständiger Abbau möglich ist. Das Land und die von hohen Kassenkreditbeständen betroffenen Kommunen sind und bleiben insoweit auf längere Sicht gefordert.

III. Daten zur Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen

Die Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen ist im Ländervergleich ausgesprochen hoch und entwickelte sich insbesondere seit 2004 mit einer großen Dynamik. Sie betrifft – anders als in vielen anderen Bundesländern – auch alle Gruppen von Kommunen, die kreisfreien Städte ebenso wie die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise.

1. Datengrundlage

Die nachfolgenden Darstellungen beruhen auf den öffentlich zugänglichen Daten des Statistischen Bundes- bzw. (hessischen) Landesamts.¹⁹ Die Belastbarkeit der einschlägigen statistischen Daten begegnet insofern Zweifeln, als auch laufende Überziehungen im Kontokorrentbereich im Rahmen der Kassenkreditermächtigung erfolgen. Daher ist erstaunlich, dass immerhin 83 Städte, Gemeinden und Landkreise am 31.12.2014 runde Millionen- und Halbmillionenbeträge als Kassenkreditbestand vermeldeten; zum 31.12.2015 trifft das auf immerhin noch 72 Städte und Gemeinden mit zum Teil sehr hohen Kassenkreditbeständen zu. In einigen dieser Fälle wurde möglicherweise der Höchstbetrag nach § 105 Abs. 1 Satz 1 HGO vermeldet. Dieser in § 4 der jeweiligen Haushaltssatzung ausgewiesene Höchstbetrag wird in der Praxis aber oft bei weitem nicht in vollem Umfang in Anspruch genommen.

Daher könnte eine Plausibilisierung allzu glatter Beträge ggfls. dazu führen, dass die Höhe in Anspruch genommener Kassenkredite tatsächlich niedriger ist als in der amtlichen Statistik – die ja nur die Meldungen der Kommunen verarbeiten kann – ausgewiesen.

2. Entwicklung der Kassenkreditverschuldung der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen verzeichnete seit 2002 eine Kassenkreditverschuldung von mehr als einer, ab 2004 von mehr als zwei, ab 2006 von mehr als drei Milliarden €. 2010 wurde mit rd. 4,8 Mrd. € erstmals die Viermilliardenmarke, 2011 bereits die Sechsmilliardenmarke überschritten. Der vorläufige Höhepunkt wurde am 31.12.2012 mit einer Kassenkreditverschuldung von 7,49 Mrd. € erreicht.

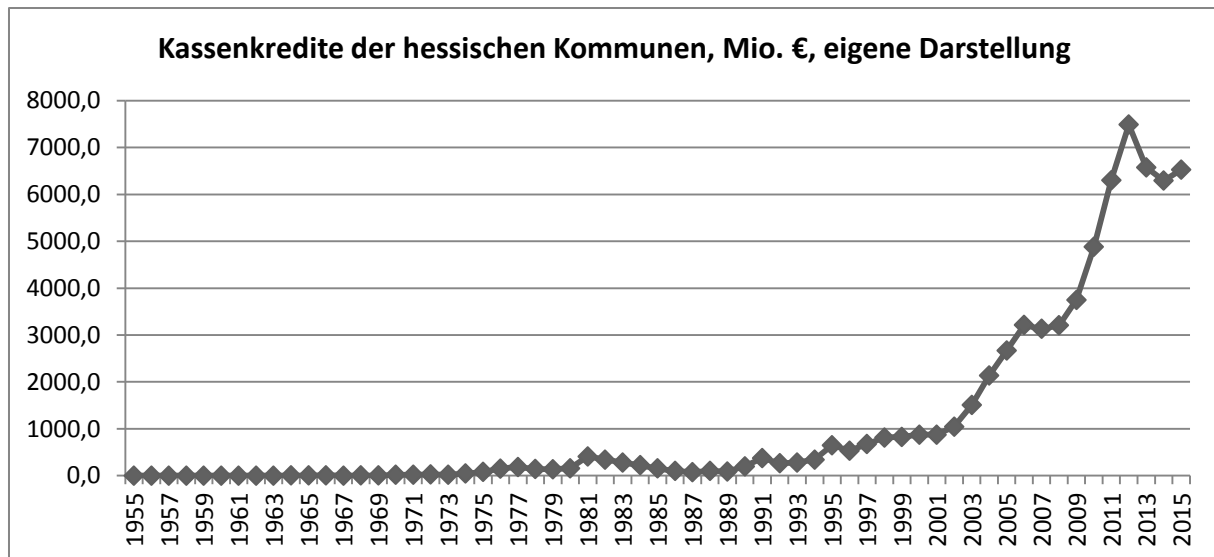


Abbildung 2: Kassenkredite der hessischen Kommunen in Mio. €

In der Folgezeit gingen die Kassenkreditbestände insbesondere aufgrund der ab 2013 einsetzenden Teilentschuldungen durch die Entschuldungshilfen nach SchuSG zurück, um 2015 wieder anzusteigen.

3. Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen im Ländervergleich

Im Ländervergleich ist die Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen ausgesprochen hoch. Dieser Befund gilt sowohl im Aggregat aller Gemeinden und Gemeindeverbände als auch innerhalb der verschiedenen Körperschaftsgruppen der kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise. Der Ländervergleich bezieht sich auf die Daten zum 31.12.2014, da dies im Zeitpunkt der Ausarbeitung dieser Überlegungen die letztverfügbaren Daten für alle Bundesländer sind.

	Kommunen insgesamt	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
Baden-Württemberg	16	10	11	7
Bayern	21	23	15	6
Brandenburg	313	1.347	85	31
Hessen	1.037	614	516	654
Mecklenburg-Vorpommern	428	995	155	145
Niedersachsen	414	406	246	169
Nordrhein-Westfalen	1.475	2.394	796	23
Rheinland-Pfalz	1.518	3.386	405	465
Saarland	2.003	-	1.957	46
Sachsen	24	-	18	16
Sachsen-Anhalt	537	619	302	208
Schleswig-Holstein	269	852	78	28
Thüringen	90	162	26	39

Die hessischen Kommunen insgesamt belegten zum Stichtag 31.12.2014 Platz vier in puncto Kassenkreditverschuldung; die kreisfreien Städte liegen unter den dreizehn Flächenländern noch am günstigsten (Platz 7). Im kreisangehörigen Bereich belegten die kreisangehörigen Gemeinden Platz 3; die hessischen Landkreise sind sogar Spitzenreiter im Ländervergleich.

4. Interkommunale Verteilung im kreisangehörigen Bereich

Zum Stichtag 31.12.2014 waren 128 kreisangehörige Gemeinden, die Landeshauptstadt Wiesbaden und der Landkreis Fulda kassenkreditfrei; Ende 2015 galt das für 137 kreisangehörige Städte und Gemeinden und den Landkreis Fulda. Alle anderen kommunalen Gebietskörperschaften verzeichneten teils erhebliche Kassenkreditbestände.

d) Kassenkreditbestände der Kommunen mit Kassenkrediten

Die oben dargestellten Pro-Kopf-Belastungen mit Kassenkrediten weisen für die kreisangehörigen Gemeinden Kassenkredite von 516 € pro Kopf, für die Landkreise von 654 € pro Kopf aus. Diese Gesamtbetrachtung der beiden Gruppen ist insofern verzerrt, als 128 kreisangehörige Gemeinden und ein Landkreis kassenkreditfrei waren. Betrachtet man die Pro-Kopf-Werte isoliert für die kreisangehörigen Gemeinden mit Kassenkrediten, hatten diese je Einwohner Kassenkreditbestände von zum 31.12.2014 729 € (2015: 742 €) pro Kopf; der entsprechende Wert für die 20 kassenkreditbelasteten Landkreise liegt mit 688 € (2014) bzw. 697 € (2015) sogar darunter. Hieraus ergeben sich hohe absolute Beträge, auf die sich die Kassenkreditbestände der einzelnen Kommunen summieren.

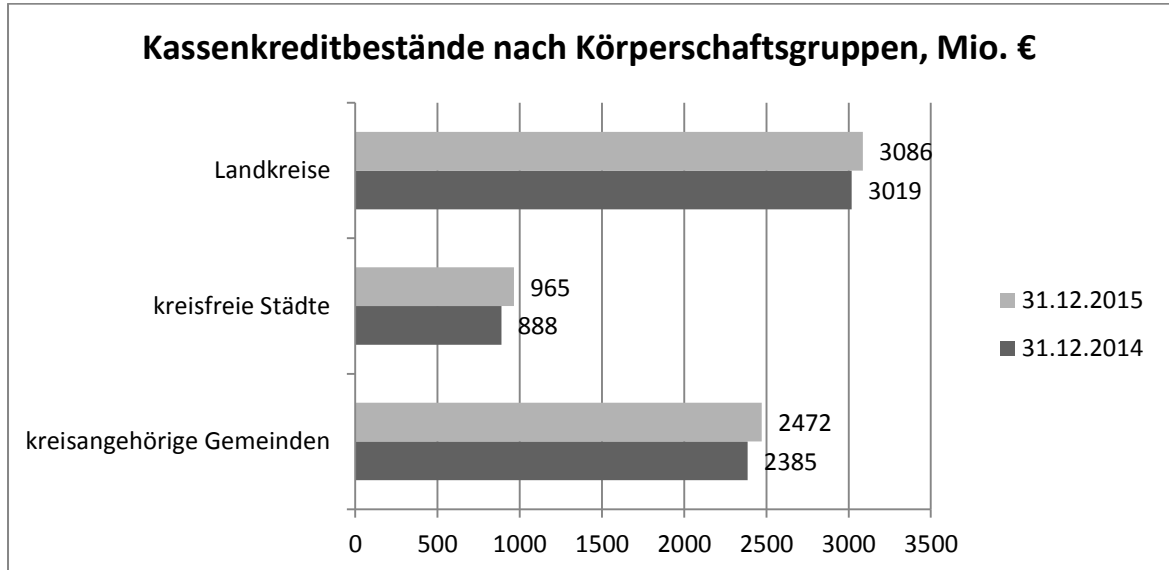


Abbildung 3 Kassenkreditbestände der hessischen Kommunen

Allerdings bleibt ein erheblicher Sockel an Kassenkreditverbindlichkeiten, der sich deutlich im kreisangehörigen Bereich „ballt“.

e) Größenordnungen der Kassenkreditbelastung

Ende 2014 waren 128, zum 31.12.2015 immerhin wieder 137 kreisangehörige Städte und Gemeinden kassenkreditfrei. Trotz zwischenzeitlich gestiegener Steuereinnahmen liegt die

Anzahl kassenkreditfreier Gemeinden damit noch unter dem Niveau von 2010 (169 kassenkreditfreie Städte und Gemeinden).

Die Kassenkreditverschuldung der übrigen Gemeinden ist sehr unterschiedlich hoch. Allein unter den kreisangehörigen Gemeinden liegen nach wie vor 68 über der Schwelle von 1.000 € Kassenkredit je Einwohner; 90 weitere Städte und Gemeinden haben eine Kassenkreditverschuldung von mehr als 470 bis 1.000 € je Einwohner. Bis zu 158 kreisangehörige Städte und Gemeinden wären nach den dem SchuSG zu Grunde liegenden Maßstäben also weiterhin konsolidierungsbedürftig.

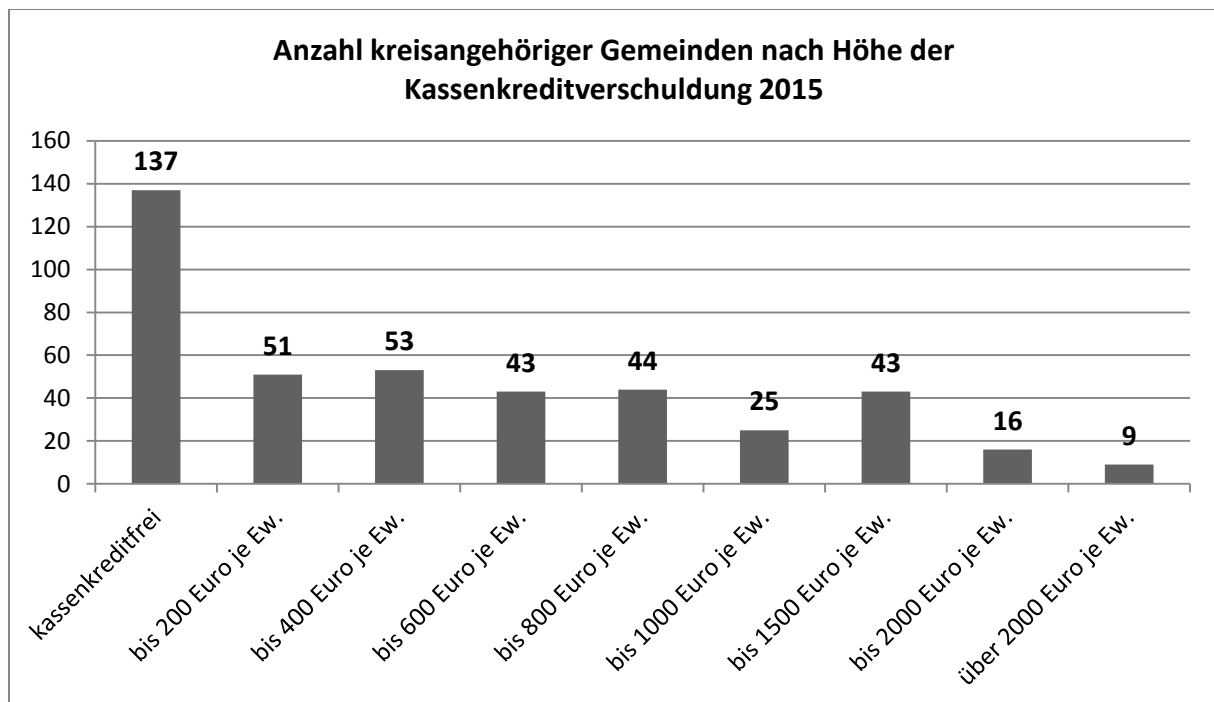


Abbildung 4 Anzahl kreisangehöriger Städte und Gemeinden nach Höhe der Kassenkreditverschuldung

Inwieweit die Maßstäbe des SchuSG belastbar sind, ist allerdings näher zu prüfen. Zwar sind der Formulierung der Indikatoren für eine besonders schlechte Haushaltslage umfangreiche Berechnungen und Untersuchungen vorausgegangen.²⁰ Allerdings gab es in der das SchuSG vorbereitenden Diskussion durchaus Wechselwirkungen zwischen dem politisch definierten Gesamtentschuldungsbetrag, der möglichen Größe des Kreises teilnahmeberechtigter Kommunen und den anzuwendenden Entschuldungssätzen. Von daher stellen die Kriterien zur Teilnahmeberechtigung nach SchuSG keine allein auf empirischer Basis abgeleitete Größen dar. Daher wäre es aktueller Bewertung unbenommen, die Grenzen zwischen besonders konsolidierungsbedürftiger Kassenkreditverschuldung und sonstiger Kassenkreditverschuldung enger oder weiter anzusetzen.

f) Kassenkredit- und sonstige Verschuldung

Die Verschuldung ohne Kassenkredite ist deutlich anders zwischen den kommunalen Gruppen verteilt als die Kassenkreditverschuldung. Bei der Verschuldung ohne Kassenkredite lagen die kreisfreien Städte Ende 2015 bei 1.913 € pro Kopf, die kreisangehörigen Gemeinden bei 1.323 € pro Einwohner und die Landkreise bei 690 € je Einwohner. Im kreisangehörigen

Bereich liegt die Verschuldung (Kassen- und sonstige Kreditverbindlichkeiten) insgesamt also höher als in den kreisfreien Städten.

Die kassenkreditfreien kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind auch die Gruppe, deren Pro-Kopf-Verschuldung mit 791 € am 31.12.2015 am niedrigsten ist. In den Gemeinden mit bis zu 2.000 € Kassenkrediten pro Kopf liegt diese Verschuldung je nach Gruppe zwischen 1.100 bis 1.350 € pro Kopf, um erst bei den Gemeinden mit mehr als 2.000 € an Kassenkrediten je Einwohner ihrerseits mit 2.257 € ebenfalls deutlich höher auszufallen. M.a.W. ballen sich in der Spitzengruppe der kassenkreditbelasteten Kommunen die Verschuldungsprobleme insgesamt.

g) Kassenkredite und Investitionsfinanzierung

Die Finanzstatistik erlaubt keinen Aufschluss darüber, inwieweit Kassenkredite zur zulässigen Zwischenfinanzierung von Investitionen aufgenommen wurden. Hier dürfte es sich um durchaus erhebliche Größenordnungen handeln, um die das Gesamtvolumen der Kassenkreditverschuldung zu bereinigen wäre, um das Ausmaß der konsolidierungsbedürftigen Kassenkreditverschuldung zu ermitteln. Nach § 103 Abs. 3 HGO gilt die Kreditermächtigung (betreffend Kreditaufnahmen für investive Maßnahmen nach § 103 HGO) bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und, wenn die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr nicht rechtzeitig bekannt gemacht wird, bis zur Bekanntmachung dieser Haushaltssatzung. Nutzt die Gemeinde die zulässige Möglichkeit der Zwischenfinanzierung per Kassenkredit, muss sie diese Frist beachten. Wenn die Kreditermächtigung erloschen ist, hat die Gemeinde die Kreditaufnahme nach § 103 HGO erneut zu veranschlagen und in der Haushaltssatzung festzusetzen (Hinweis Nr. 6 zu § 103 HGO).

Lt. Schuldenstatistik 2014 nahmen die Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen 2014 1.209 Mio. €, 2015 noch 922 Mio. € an längerfristigen Darlehen auf.²¹ Theoretisch könnte der Betrag der mit Kassenkrediten zwischenfinanzierten Investitionen in dieser Größenordnung oder – angesichts der langen Gültigkeit der Kreditermächtigung nach § 103 HGO – sogar noch höher liegen. Welche Größenordnungen hier real im Raum stehen, ist völlig unklar. Der tatsächlich im Zusammenhang mit der Finanzierung zahlungswirksamer Fehlbeträge und damit problematische Teil der Kassenkreditverschuldung könnte also deutlich niedriger liegen. Dies müsste ggfls. im Rahmen der Genehmigung der Kassenkreditermächtigung durch die Aufsichtsbehörden abgefragt werden.

Aus der kommunalen Praxis sind Fälle bekannt, dass vor Wiedereinführung des Genehmigungsvorbehalts für den Höchstbetrag der Kassenkredite in der Haushaltssatzung Investitionen nicht über die an sich erforderliche und genehmigungsbedürftige Kreditaufnahme nach § 103 HGO finanziert wurden, sondern eine Veranschlagung entsprechender Kreditaufnahmen unterblieben sein soll. Hieraus ggfls. resultierende Finanzmittelfehlbestände beeinflussen die Höhe der Kassenkreditverschuldung im Einzelfall möglicherweise stark. Für diese Fälle wäre die Einräumung der Möglichkeit einer dauerhaften Umschuldung im Rahmen einer nach § 103 Abs. 2 HGO genehmigten Kreditaufnahme ausreichend.

5. Zwischenergebnis

Angesichts der in der Praxis verbreitet angewendeten Möglichkeit der Zwischenfinanzierung von investiven Maßnahmen durch Kassenkredite ist unklar, in welchem Umfang Kassenkredite aktuell tatsächlich auf Altfehlbeträge zurückgehen und damit konsolidierungsbedürftig sind. Wenn Kassenkredite – wie allgemein angenommen – ein zentraler Indikator für Konsolidierungsnotwendigkeiten sein sollen, dann stellen sich im verbleibenden Umfang die kassenkreditbelasteten Gemeinden und Landkreise in etwa gleichermaßen konsolidierungsbedürftig dar. Konkret bedeutet das, dass über die aktuell laufenden Konsolidierungsbeiträge, die die Gemeinden über Umlagen leisten, für die Landkreise bei den kreisangehörigen Gemeinden nichts zu holen ist.

IV. Abbauperspektiven auf Grund verbesserter Einnahmesituation?

Die Summe der Kassenkreditverbindlichkeiten der hessischen Kommunen zum 31.12.2015 von 6.523 Mio. € macht rechnerisch 77,4% der Steuereinnahmen der hessischen Kommunen des Jahres 2015 von insgesamt 8.422,9 Mio. € aus. Da die hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände in Summe des Jahres 2015 einen negativen Finanzierungssaldo von -235 Mio. € verzeichneten, stehen derzeit verbreitet offensichtlich keine hinreichend hohen Überschüsse zur Verfügung, um Kassenkreditverbindlichkeiten abzubauen.

1. Realistische Abbauperspektiven?

Die Vorgaben für die schrittweise Herbeiführung des jahresbezogenen Haushaltsausgleichs enthielten Vorgaben für die Reduzierung der Haushaltsfehlbedarfe im Umfang von 40-75 € je Ew. für die Nicht-Schutzschirmkommunen.²² § 5 Abs. 2 Satz 2 SchuSV sah als Mindestkonsolidierungsbetrag für Städte und Gemeinden in der Regel 100 € je Einwohner und Jahr vor.

Grundsätzlich führt ein jahresbezogener Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses dazu, dass der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt deutlich positiv wird, da die in den Haushaltsausgleich einbezogenen Abschreibungen und Rückstellungen nicht sofort zahlungswirksam werden. Angesichts der hohen längerfristigen Verschuldung der hessischen Kommunen besagt das aber noch nichts darüber, ob diese zahlungswirksamen Überschüsse tatsächlich auch für einen Abbau von Kassenkrediten zur Verfügung stehen, da auch Tilgungsverpflichtungen zu bedienen sind. Von daher müsste der Zahlungsmittelfluss also so hoch ausfallen, dass die ordentlichen Tilgungslasten finanziert sind und zusätzlich der Abbau von Kassenkrediten möglich wird. Dass beides der Fall ist, ist mit Erreichen des jahresbezogenen Ausgleichs des ordentlichen Ergebnisses keinesfalls sicher gestellt.

Unterstellt, für den Abbau bestehender Kassenkreditverbindlichkeiten würde im Rahmen der Entscheidung über die aufsichtsbehördliche Genehmigung ein Abbaubetrag von 40 € je Einwohner und Jahr vorgegeben und im Haushaltsvollzug eingehalten, würden bei Erfüllung dieser Vorgabe ab dem Haushaltsjahr 2017 eine Reihe von Städten und Gemeinden erst nach dem Jahr 2047 – und damit nach Außerkrafttreten von SchuSG und SchuSV – den vollständigen Abbau der Kassenkredite erreichen. Bad Karlshafen wäre in diesem Szenario im Jahr

2113, Offenbach 2099, Bad Sooden-Allendorf 2089 und Hanau 2081 kassenkreditfrei. Insgesamt würde ein solcher Abbaupfad bei 46 kreisangehörigen Gemeinden, zwei kreisfreien Städten (neben Offenbach in Darmstadt, 2073) und drei Landkreisen nach dem Außerkrafttreten des SchuSG enden. Bei den Kreisen wäre das Spitzentrio aus dem Rheingau-Taunus-Kreis (2066), Odenwaldkreis und Kreis Offenbach (jeweils 2052) soweit. Dieser Abbaupfad würde sich ggfls. um die lediglich zur Zwischenfinanzierung aufgenommenen Kassenkrediten verringern und damit ggfls. deutlich verkürzen.

Ein von den Kommunen aus eigener Kraft aufzubringender Abbaubetrag von 40 € je Einwohner und Jahr wäre vermutlich äußerst ambitioniert. Diese Einschätzung ergibt sich aus den Abbaubeträgen der Kommunen, die Ende 2015 im Vergleich zu 2010 Kassenkredite abgebaut hatten. Diese Untersuchung ist belastbar nur für die Nicht-Schutzschirm-Kommunen möglich, da Schutzschirm-Kommunen im Rahmen der bereits in weitem Umfang erfolgten Teilentschuldungen im Durchschnitt zu gut zwei Dritteln Kassenkredite ablösten. Weiterhin wären die Empfänger von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock noch auszugrenzen.

Eine Verringerung von Kassenkreditbeständen verzeichneten in diesem Fünfjahreszeitraum 45 Nicht-Schutzschirmkommunen. Dabei variierten die rechnerischen jährlichen Abbaubeträge von 4,71 bis 79,10 € je Einwohner und Jahr. Abbaubeträge von mehr als 40 € je Einwohner und Jahr verzeichneten mit 12 dieser 45 Kommunen weniger als ein Drittel.

	Abbau rechnerisch pro Kopf und Jahr 2015/2010
Driedorf	-79
Dietzhöhlztal	-78
Heringen (Werra), Stadt	-74
Frankenberg (Eder), Stadt	-61
Homberg (Ohm), Stadt	-58
Erzhausen	-54
Ehringshausen	-54
Schwarzenborn, Stadt	-50
Oberweser	-49
Stadtallendorf, Stadt	-48
Rimbach	-47
Sinntal	-43

In dieser Gruppe sind mit Driedorf, Dietzhöhlztal, Heringen und Stadtallendorf allerdings zu einem Drittel auch Kommunen mit einer zumindest zeitweise sehr hohen eigenen Steuerkraft vertreten. Von daher erscheint eine Vorgabe von 40 € pro Einwohner und Jahr überhöht. Diese Beurteilung würde sich selbstverständlich ändern, sofern dieser Abbaubetrag in Teilen – z.B. zur Hälfte – vom Land mitgetragen wird. Hier ist allerdings die unterschiedliche Steuerkraft der einzelnen Kommunen in Rechnung zu stellen – dazu sogleich.

2. Günstige Entwicklung der kommunalen Ertragsquellen

Die Entwicklung der gemeindlichen Steuereinnahmen stellt sich im Finanzplanungszeitraum bis 2019/2020 positiv dar. Neben dieser konjunkturbedingten Entwicklung erhalten die

Kommunen wachsende Zuweisungen von Bund und Land. Zu nennen sind hier die Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, die – für die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse im KFA wichtige – Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer sowie die höhere Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach SGB II.

Soweit sich wachsende Steuererträge bemerkbar machen, ist eine gemeindeindividuelle Betrachtung erforderlich. Wegen der sehr unterschiedlichen Steuerbasis der Kommunen wirken sich prozentuale Veränderungen der Steuereinnahmen absolut unterschiedlich aus. Daraus folgt, dass die Abbauperspektiven je nach kommunaler Gebietskörperschaft anders ausfallen. Schon deshalb ist eine individuelle, auf die jeweilige Gebietskörperschaft bezogene Prüfung der realistischen Abbaupfade unabdingbar.

In einer Modellrechnung wurde die Frage untersucht, mit welchen Mehrerträgen die Gemeinden aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen ab 2014 bis 2019 rechnen können. Hierfür wurden die Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Landesamts 2014 mit den dort enthaltenen Einzelangaben je Gemeinde als Ausgangsbasis für die Grundsteuer B, die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile, die Zuweisungen aus dem Familienleistungsausgleich abzüglich der Gewerbesteuerumlage zu Grunde gelegt. Für die Folgejahre wurde die Ist-Entwicklung 2015 sowie der aktuellste Finanzplanungserlass aus dem Jahr 2015²³ zu Grunde gelegt. Durchschnittlich könnten die kreisangehörigen Städte und Gemeinden danach in den Jahren bis 2019 abzüglich der pauschal mit 53% als Abzugsposition angesetzten Kreis- und Schulumlage mit Zuwächsen von 20-25 € je Einwohner und Jahr rechnen.

Steuermehrerträge kreisangehöriger Gemeinden im Finanzplanungszeitraum					
	2015	2016	2017	2018	2019
Mio. €	202,6	180,0	214,8	174,3	218,5
abzgl. Kreis- und Schulumlage	107,4	95,3	113,8	92,4	115,8
verbleibende Mehrerträge je Ew.	23	21	25	20	25

Allerdings variiert das Bild stark. Für 2015 liegen in diesem Modell nur 79 kreisangehörige Städte und Gemeinden über diesem Durchschnittsbetrag von 23 € je Einwohner; 331 Städte und Gemeinden liegen darunter. Das unterstreicht die Notwendigkeit einer strikt gemeindeindividuellen Betrachtung.

Hinzu treten Mehrzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs, die stark von der Entwicklung der Finanzausgleichsmasse geprägt sind.

Neben der individuellen Steuerbasis sind auf Grundlage vorliegender Gesamtabschlüsse auch die Möglichkeiten zu Konsolidierungsbeiträgen aus dem Konzern Kommune (§ 121 Abs. 8 HGO) einzubeziehen.

V. Beispielszenarien

Das erhebliche Volumen an Kassenkrediten ist einer kurzfristigen Konsolidierung nicht zugänglich. Das gilt selbst dann, wenn man unterstellt, dass ein erheblicher Teil von Kassenkrediten zur Zwischenfinanzierung von Investitionen aufgenommen ist. Es gibt keine eindeutigen Festlegungen, bis zu welchem Umfang die Inanspruchnahme von Kassenkrediten aufgrund

zahlungswirksamer Fehlbeträge bzw. Fehlbedarfe „noch unbedenklich“ im Rechtssinne ist. Da eine dauerhafte Finanzierung der Aufgabenerfüllung mit Kassenkrediten unzulässig ist, müsste ein entsprechender Grenzwert so niedrig bemessen sein, dass in der Regel eine zeitnahe Rückführung der Kassenkredite aus eigener finanzieller Kraft der Kommune zu erwarten ist. Wegen der erheblichen Steuerkraftunterschiede begegnet die Festlegung eines solchen Grenzwerts im Ausgangspunkt Bedenken. Zumindest für modellhafte Betrachtungen der zu einer Teilentschuldung erforderlichen Finanzierungsbedarfe sollte aber eine solche noch akzeptable Schwelle angesetzt werden. Angesichts der geschilderten Problematik, dass jedenfalls Abbaubeträge von mehr als 40 € je Einwohner und Jahr im Regelfall schwer erreichbar sein werden, wären Kassenkreditbestände von mehr als 200 € pro Kopf im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung nach § 101 Abs. 1 Satz 1 HGO schon problematisch. Zur Berücksichtigung der oben beschriebenen Zwischenfinanzierungsproblematik (oben III.4 g) wurde für das Modell unterstellt, dass Kreditaufnahmen mit längerer Laufzeit im Umfang von 1.209 Mio. € über Kassenkredite zwischenfinanziert werden. Diese Praxis ist nach hiesiger Kenntnis weit verbreitet. Unterstellt, diese Praxis verteilte sich im Verhältnis der Anteile der kommunalen Gruppen an der gesamten Kassenkreditverschuldung, ergäben sich die als pauschaler Abzug für die Zwischenfinanzierung einbezogenen Abzugsbeträge.

(1) Szenario 1: Abbauziel 200 € pro Einwohner

Geht man modellhaft davon aus, dass eine Kassenkreditverschuldung von bis zu 200 € je Einwohner für die betroffenen Gemeinden aus eigener Kraft in rechtlich gerade noch vertretbaren Zeiträumen zurückgeführt werden kann, wären zunächst die Gemeinden mit Kassenkreditbeständen bis 200 € pro Kopf als nicht konsolidierungsbedürftig zu erachten. Bei den aktuell höher belasteten Gemeinden wäre ein Entschuldungsbetrag anzusetzen, der für das Erreichen der Marke von 200 € pro Kopf erforderlich wäre.

Damit ergäbe sich – **modellhaft** – folgendes Bild:

	kaG	krfr. St.	Kreise
Kassenkreditbestände insgesamt 31.12.2015, Mio.	2.472	965	3.086
abzüglich Kassenkreditbestände von Kommunen mit weniger als 200 € je Ew.	47	88	18
abzüglich der bis 200 € liegenden Kassenkreditbestände von Kommunen mit mehr als 200 € Kassenkredit pro Kopf	94	78	857
abzgl. pauschaler Abzug Zwischenfinanzierung	458	179	572
verbleibend: potenziell konsolidierungsbedürftige Kassenkredite	1.874	799	1.639

Hiernach wären 4.312 Mio. € an konsolidierungsbedürftigen Kassenkrediten zurückzuführen. Gestreckt auf eine Laufzeit von bspw. 20 Jahren ergäbe sich ein Finanzierungsbedarf von jährlich bis zu 215 Mio. €. Aufgrund der geschilderten Ermittlungs- und Plausibilisierungsbedarfe können diese Beträge aber deutlich über- oder unterschritten werden.

(2) Szenario 2: Abbauziel 400 € pro Einwohner

Geht man modellhaft davon aus, dass eine Kassenkreditverschuldung von bis zu 400 € je Einwohner für die betroffenen Gemeinden aus eigener Kraft zurückgeführt werden kann, wären zunächst die Gemeinden mit Kassenkreditbeständen bis 400 € pro Kopf als nicht konsolidierungsbedürftig zu erachten. Bei den aktuell höher belasteten Gemeinden wäre ein Entschuldungsbetrag anzusetzen, der für das Erreichen der Marke von 400 € pro Kopf erforderlich wäre.

Damit ergäbe sich – wiederum **modellhaft** – folgendes Bild:

	kaG	krfr. St.	Kreise
Kassenkreditbestände insgesamt 31.12.2015, Mio.	2.472	965	3.086
abzüglich Kassenkreditbestände von Kommunen mit weniger als 400 € je Ew.	186	88	232
abzüglich der bis 400 € liegenden Kassenkreditbestände von Kommunen mit mehr als 400 € Kassenkredit pro Kopf	906	275	1.612
abzgl. Pauschaler Abzug Zwischenfinanzierung	458	179	572
verbleibend: potenziell konsolidierungsbedürftige Kassenkredite	922	423	670

In diesem Modell wären dann rund 2.015 Mio. € an Kassenkrediten im dargestellten Sinne konsolidierungsbedürftig. Bei einer Laufzeit von 20 Jahren wäre diese Größenordnung in jährlichen Abbaubeträgen von 100 Mio. € in einer für Land und Kommunen verkraftbaren Art und Weise abbaubar.

Problematisch sind Kassenkredite wegen der erheblichen Zinsänderungsrisiken. Diese dürften eine Reihe von Kommunen bereits durch die langfristige Festschreibung von Kassenkrediten begrenzt haben. Soweit dies nicht geschehen ist, sollte je Kommune ermittelt werden, für welche Zeiträume das aktuell niedrige Zinsniveau gesichert werden kann, da mit einer zeitnahen Rückzahlung nicht zu rechnen ist. Diese Ermittlung muss individuell je Kommune erfolgen, da zum einen vor Ort bereits in beachtlichem Umfang Zinssicherung betrieben worden sein dürfte und zum anderen die Perspektiven der Ertragsentwicklung je nach Steuerkraft der Kommune unterschiedlich sein werden.

Mit einer längerfristigen Bindung des kurzfristig nicht abzubauenden Kassenkreditsockels wird eine ratierliche, schrittweise Tilgung möglich. Aktuell erfolgen Zinsfestschreibungen dem Vernehmen nach für Zeiträume bis zu 25 Jahren.

VI. Zusammenfassung und Forderungen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes

Die Rückführung der hohen Kassenkreditverbindlichkeiten der Kommunen in Hessen ist eine gemeinsame Aufgabe der Kommunen und des Landes. Um sie zu erfüllen, ist eine Reihe von Schritten zu gehen.

1. Problem eingrenzen

Vor einer abschließenden Entscheidung über ein weiteres Entschuldungsprogramm bedarf es in einem ersten Schritt einer Identifikation der Kassenkreditbestände, bezüglich derer wirklich Konsolidierungserfordernisse bestehen:

- Soweit Kassenkredite aus wirtschaftlichen Gründen vorübergehend zur Zwischenfinanzierung vor der abschließenden Aufnahme (i.d.R. höher verzinsten) langfristiger Investitionskredite dienen, besteht auch kein Konsolidierungsbedarf.
- Dasselbe gilt für Kassenkreditbestände, die deshalb aufgelaufen sind, weil für Investitionen keine nach § 103 Abs. 2 HGO genehmigte Kreditaufnahme veranschlagt wurde. In solchen Fällen sollte die Möglichkeit der nachträglichen Veranschlagung und Genehmigung eröffnet werden.
- Unplausible statistische Daten (Stichwort „runde Beträge“, oben III.1) sollten überprüft werden (z.B. anhand Finanzrechnung, Liquiditätsplanung).

2. Bereits getroffene Maßnahmen einbeziehen

Die Städte, Gemeinden und Landkreise haben vielfach das aktuell historisch niedrige Zinsniveau bereits auf längere Zeiträume für erhebliche Teile der Kassenkreditbestände festgeschrieben. Daher dürfte eine schrittweise Rückführung der auf Altfehlbeträge zurückgehenden Kassenkreditbestände über einen sehr langen Zeitraum (20-30 Jahre) erstreckt werden können (was den jährlich zur schrittweisen Rückführung erforderlichen Mittelbedarf vermindert) und müssen.

Diese von den Kommunen zur Absicherung des historisch niedrigen Zinsniveaus getroffenen Maßnahmen wären in einen gemeindeindividuellen Abbaupfad selbstverständlich einzubeziehen.

In Einzelfällen werden vor Ort bereits Abbaupfade für die Altfehlbeträge und Kassenkreditbestände diskutiert oder sind bereits formuliert. Zu nennen ist hier beispielsweise die Nachhaltigkeitssatzung der Stadt Rotenburg a.d. Fulda, die ausdrückliche Regelungen für die Rückführung von Kassenkrediten enthält.²⁴

3. Hilfen des Landes außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs aufbringen und verlässlich festschreiben

Die Beiträge des Landes zum Abbau der als konsolidierungsbedürftig identifizierten Kassenkreditverschuldung müssen außerhalb der bestehenden Systematik des KFA aufgebracht werden. Der KFA dient der Finanzierung der laufenden Aufgabenerfüllung. Hier sollen jedoch finanzielle Altlasten längst vergangener Perioden saniert werden. Dafür ist der KFA nicht gedacht. Aufgrund der bedarfsgerechten Bemessung des KFA werden zurückgehende Auszahlungen für Zins und Tilgung bei den Kommunen aber auch den vom Land abzudeckenden

kommunalen Finanzbedarf senken. Das Land hat also durchaus auch längerfristige Vorteile von derartigen Anstrengungen.

Nach den aktuell bestehenden Regelungen über Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock nach § 58 FAG i.V.m. § 8 FAGDV bestehen Ausschlussfristen für die Geltendmachung von Anträgen zum Ausgleich unvermeidbarer Finanzmittelfehlbeträge. Zudem sind die tatbestandlichen Voraussetzungen für derartige Zuweisungen ersichtlich auf jahresbezogene Fehlbeträge, nicht aber auf den Abbau über Jahre und Jahrzehnte hinweg aufgebauter Kassenkreditstock zugeschnitten. Schließlich ist § 58 FAG bezüglich Zuweisungen an Landkreise eher zurückhaltend formuliert. Dies ist jedoch wegen der hohen Kassenkreditbestände der Landkreise für die hier zu beurteilende Problematik nicht sachgerecht.

Daher sollte § 58 FAG dahin ergänzt werden, dass derartige Zuweisungen auf Grundlage einer auf Antrag der Kommune individuell geschlossenen Vereinbarung gewährt werden. Für ein solches Tätigwerden des Gesetzgebers spricht auch, dass der Abbau konsolidierungsbedürftiger Kassenkredite sich voraussichtlich über viele Jahre hinziehen wird. Das Eingehen derart langfristiger Verpflichtungen sollte durch Parlamentsgesetz ermächtigt sein.

4. Individuelle Abbaupfade ausarbeiten und vereinbaren

Der langfristig angelegte Abbau von Altfehlbeträgen und daraus resultierenden Kassenkreditverbindlichkeiten ist auf Grundlage individueller Vereinbarungen zwischen Land und Kommunen festzuschreiben. Diese individuellen Abbaupfade müssen die bereits vorgefundenen Festlegungen zur Laufzeit der Kassenkredite genauso berücksichtigen wie die individuelle Steuerkraft und sonstigen Gegebenheiten der jeweiligen Kommune. In einer vertraglichen Vereinbarung, wie sie nach § 54 Satz 2 HVwVfG anstelle des Erlasses eines Zuweisungsbescheides geschlossen werden kann, wird die gemeinsame Verantwortlichkeit von Land und Kommunen deutlich.

5. Keine Sanierung der Landkreise auf Kosten der kreisangehörigen Gemeinden

Die Landkreise sind erheblich mit Kassenkrediten belastet. Ihr Abbaupfad muss auf Grundlage der bewährten Regelungen nach § 5 Abs. 3 SchuSV so formuliert werden, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht steigenden Hebesätzen ausgesetzt sind. Die erheblich wachsenden Umlagegrundlagen, aber auch die zusätzlichen Entlastungen bei den Kosten der Unterkunft und Heizung machen das möglich.

VII. Übersicht

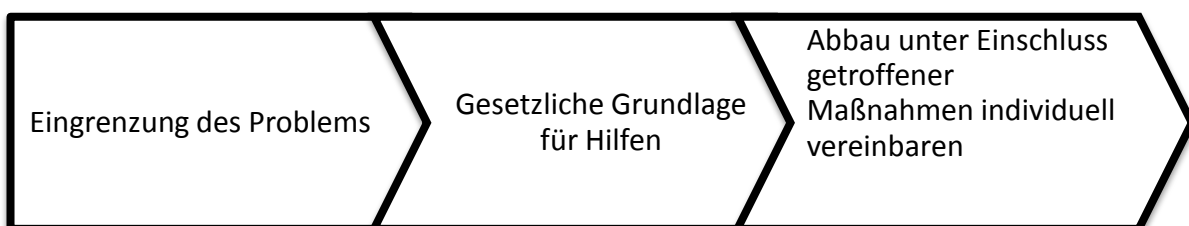


Abbildung 5 Meilensteine auf dem Weg zum Abbau konsolidierungsbedürftiger Altfehlbeträge

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Jahresbezogener Haushaltsausgleich.....	2
Abbildung 2: Kassenkredite der hessischen Kommunen in Mio. €	10
Abbildung 3 Kassenkreditbestände der hessischen Kommunen	11
Abbildung 4 Anzahl kreisangehöriger Städte und Gemeinden nach Höhe der Kassenkreditverschuldung.....	12
Abbildung 5 Meilensteine auf dem Weg zum Abbau konsolidierungsbedürftiger Altfehlbeträge	20

¹ Die Verrechnungsmöglichkeit wird durch Änderung der GemHVO ggfls. mit Wirkung ab dem Haushaltsjahr 2016 entfallen.

² Vgl. Abschnitt 1 der Richtlinien über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock (Staatsanzeiger 2009, S. 581; außer Kraft getreten im Wege der Erlassbereinigung).

³ Hinweis Nr. 2 zu § 105 HGO

⁴ Nds.StGH, Urt. v. 07.03.2008, Az. 2/05 – juris, Rn. 80.

⁵ So ausdrücklich Nds.StGH, Urt. v. 07.03.2008, Az. 2/05 – juris, Rn. 80.

⁶ LT-Drucks. 18/4031, S. 39.

⁷ HessStGH, Urt. v. 21.05.2013, PSt. 2361 – juris, Rn. 88-98 ff.

⁸ HessStGH, Urt. v. 21.05.2013, PSt. 2361 – juris, Rn. 100.

⁹ LT-Drucks. 19/1853, S. 119.

¹⁰ Vgl. Abschnitt 1 der Richtlinien über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock (Staatsanzeiger 2009, S. 581; außer Kraft getreten im Wege der Erlassbereinigung).

¹¹ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 01.07.2003, Az.: 9 S 1504/02 – juris, Randnr. 15 f..

¹² OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 03.04.2001, Az.: 7 A 10993/00 – juris, Randnr. 20.

¹³ BVerwG, Beschl. v. 27.01.1989, Az.: 7 B 12.89 = HSGZ 1989, S. 209 f..

¹⁴ BGH, Urt. v. 12.12.2002, III ZR 201/01 – juris, Rn. 8 f. und Urt. v. 18.07.2013, III ZR 323/12 – juris, Rn. 18-20.

¹⁵ In diesem Sinne Nds.StGH, Urt. v. 07.03.2008, Az. 2/05 – juris, Rn. 80.

¹⁶ Zur Berechnung im Einzelnen Keilmann/Duve/Gnädinger, VuM 2013, S. 115, 118.

¹⁷ Schäfer/Keilmann/Gnädinger, DVBl. 2013, S. 887, 888.

¹⁸ Schäfer/Keilmann/Gnädinger, DVBl. 2013, S. 887, 888.

¹⁹ Die Daten sind, soweit nicht besonders gekennzeichnet, auf Grundlage der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 5 entnommen und auf Grundlage der amtlichen Bevölkerungsstatistik ggfls. auf Pro-Kopf-Werte umgerechnet.

²⁰ Schäfer/Keilmann/Gnädinger, DVBl. 2013, S. 887, 888.

²¹ Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 8.3 zu Laufzeiten über 5 Jahre.

²² Erlass betr. Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2018, Staatsanzeiger 2014, S. 982.

²³ Staatsanzeiger 2015, S. 999.

²⁴ Abrufbar (Stand: 25.07.2016) unter

http://www.rotenburg.de/eigene_dateien/aktuelles/2016/maerz/nachhaltigkeitssatzung.pdf.