Hessenkasse - Bewertung aus Sicht des Landkreises Darmstadt-Dieburg

(Stand 25.10.2017)

Ausgangslage

„Deutschland schwimmt im Geld“, so Finanzminister Schäuble bei der Präsentation der Haushaltsergebnisse für das Jahr 2016, in dem der Staat mit fast 24 Milliarden Euro auf allen Ebenen den höchsten Haushaltsüberschuss seit der Wiedervereinigung erzielt hat. Zwar hat daran auch die kommunale Ebene mit 4,5 Milliarden Euro ihren Anteil, jedoch wurden diese Überschüsse vor allem in Bayern und Baden-Württemberg erwirtschaftet. In anderen Ländern bleiben viele Kommunen zurück, den Bürgerinnen und Bürgern wird dies vor Ort deutlich durch marode Infrastruktur, schließende öffentliche Einrichtungen, reduzierte kommunale Angebote sowie durch eine höhere Abgabenlast.

Als Indikator wird oft die kommunale Verschuldung herangezogen, insbesondere die Kassenkredite als konsumtive Schulden und regelhaft Spiegelbild der Haushaltsfehlbeträge. Zum 31.12.2016 weisen die Kernhaushalte der hessischen Kommunen einen Bestand an Kassenkrediten in Höhe von 6.257 Mio. Euro aus. Mit dem Ziel, „über einen vertretbaren Zeitraum alle der zum Abbau von Altfehlbeträgen (in Form von Kassenkrediten) verpflichteten Kommunen zu realistischen und zumutbaren Bedingungen bei ihren Eigenanstrengungen zum Kassenkreditabbau zu unterstützen“, wird ein Hilfsprogramm „Hessenkasse“ aufgelegt, für das sich die Kommunen bewerben können.

Eckpunkte und begleitende Aussagen

- Programm der WI-Bank mit einer Laufzeit von bis zu 30 Jahren
- Finanzierung zu 2/3 über den Landeshaushalt und zu 1/3 durch einen Eigenbeitrag der Kommunen (einheitlich 25 Euro je Einwohner und Jahr)
- Ablösung der „echten Kassenkredite“ zum 01.07.2018 (Bereinigung des Kassenkreditbestandes um vorhandene Liquidität, kurzfristige Forderungen und darin enthaltene Vorfinanzierungen für Investitionen)
- Im Gegenzug: Verhinderung erneuter Verschuldung über Kassenkredite durch Änderung des Gemeindehaushaltsrechtes
- Finanzierung des geschätzten Jahresbedarfs von 200 Mio. Euro („Landesanteil“) größtenteils durch Gelder, die ohnehin der kommunalen Entlastung vorbehalten waren.

Allgemeine Bewertung

Grundsätzlich sind die Auflage des Programms und der damit verfolgten Ziele positiv zu bewerten. Bei detaillierter Betrachtung ergeben sich allerdings Fragen, deren Beantwortung entgegen der Zusage von Staatsminister Dr. Schäfer derzeit nicht erfolgt. Vielmehr wird auf die sog. bilateralen Gespräche zwischen den Ministerien und den einzelnen Kommunen verwiesen. In den nachfolgenden Abschnitten soll versucht werden, diese Problematiken herauszuarbeiten.

Darüber hinaus bekämpft das Programm zwar erfolgreich das Symptom „Kassenkredite“, setzt sich aber mit den Ursachen, wenn überhaupt, nur wenig auseinander. Vielmehr wird pauschal unterstellt, dass von den Kommunen Kassenkredite unter Missachtung des § 105 HGO nicht nur zur Liquiditätssicherung aufgenommen wurden. Die häufig anzutreffende Parallelität der Entwicklung von Altfehlbeträgen und Kassenkrediten, letztere als zahlungswirksame Auswirkung der Haushaltsfehlbeträge, beweist das Gegenteil. Den Ursachen für diese Entwicklung wird jedoch nur nachrangig Beachtung geschenkt. Insofern darf der Nachhaltigkeitsaspekt des Programms zumindest kritisch hinterfragt werden, denn nur mit einer aufsichtsbehördlichen Beschränkung des Kassenkreditvolumens ist es nicht getan.

Auch wird den Unterschieden in den einzelnen kommunalen Gruppen wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Warum müssen die Landkreise rd. 6,4 % ihrer Kassenkredite für die Vorfinanzierung von Forderungen gegenüber Bund und Land einsetzen, während bei kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden dieser Wert unterhalb 1 % liegt? Welche Folgerungen werden daraus gezogen? Ist die grundsätzlich einheitliche Parametrisierung des Programms über alle kommunalen Gruppen wirklich sachgerecht?

Programm der WI-Bank

Die WI-Bank (als 100 %-ige Tochter der Hessischen Landesbank) soll zum 01.07.2018 Kredite im Volumen von rd. 6 Mrd. Euro übernehmen. Damit erfolgt quasi ein gesetzlich reglementiertes Aufkaufen gesicherter Forderungen mit den sich daraus ergebenden bilanziellen Auswirkungen auf beiden Seiten. Darüber hinaus ergibt sich eine Kostenverschiebung in Höhe des Einlagezinssatzes von derzeit -0,4 % (= 24 Mio. Euro) zu Lasten der Geschäftsbanken, wenn man unterstellt, dass die Geschäftsbanken für den plötzlichen Liquiditätszufluss keine anderweitige Verwendung haben.

Fazit: Die Beurteilung, inwieweit durch das Programm ein nicht zu vernachlässigender Eingriff in den Markt erfolgt und welche Folgen dies nach sich zieht soll an dieser Stelle nicht weiter behandelt werden.

Finanzierung des kommunalen Eigenbeitrags

Das Programm sieht vor, den Kommunen einen kommunalen Eigenbeitrag von einheitlich 25 Euro je Einwohner und Jahr aufzuerlegen. Eine individuelle Betrachtung oder eine variable Ausgestaltung ist nicht vorgesehen.

Zur Beurteilung dieses Punktes ist eine Betrachtung aus haushaltsrechtlicher Sicht sinnvoll. Im Erlass des HMdIS vom 28.09.2017 zur kommunalen Finanzplanung wird die haushaltsrechtliche und bilanzielle Berücksichtigung der Hessenkasse vorgegeben. Dabei sind zwei Aspekte zu unterscheiden:

1. Die Bilanzposition der Kassenkreditverbindlichkeiten ist um die von der Hessenkasse abgelösten Verbindlichkeiten zu reduzieren. Davon ist der von den Kommunen zu tragende Eigenanteil als neue „*Verbindlichkeit Hessenkasse*“ einzubuchen. Der Landesanteil ist direkt mit der Ergebnisverwendung oder der Nettoposition zu verrechnen und erhöht damit das Eigenkapital.

Diese Vorgabe ist grundsätzlich zu begrüßen. Da ohnehin nur „echte Kassenkredite“ Berücksichtigung finden und diese regelhaft als zahlungswirksame Auswirkung von Haushaltsfehlbeträgen entstanden sind ist die Verrechnung der Ablösung mit der Ergebnisverwendung folgerichtig. Der von den Kommunen zu tragende Anteil bleibt als eigene neue Verbindlichkeitsposition stehen und wird über den Eigenbeitrag getilgt.

2. Die von den teilnehmenden Kommunen an die Hessenkasse zu leistenden Zahlungen von 25 Euro/Einwohner (Eigenbeitrag) sind im Finanzhaushalt unter der Position "Auszahlungen für Finanzierungstätigkeit" zu veranschlagen.

Damit verschiebt sich die Rückführung von Kassenkrediten in der Darstellung des Finanzhaushalts aus dem Zahlungsmittelfluss aus haushaltsunwirksamen Vorgängen in den Zahlungsmittelfluss aus Finanzierungstätigkeit. Die Rückführung von Kassenkrediten wird verpflichtend und ergibt sich nicht mehr aus der tatsächlich vorhandenen Liquidität. Zusammen mit dem § 3 Abs. 3 GemHVO und der geplanten Ausweitung der Vorgaben zum Haushaltsausgleich auf den Finanzhaushalt ergibt sich, dass der Finanzmittelfluss aus Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch sein muss wie die ordentliche Tilgung und der Beitrag zur Hessenkasse. Dazu die nachfolgende Tabelle mit den zur Beurteilung erforderlichen Daten der hessischen Landkreise:

	EW 31.12.2015	Beitrag Hessen- kasse	Finanzrechnung 2016	
			Zahlungsmittel- fluss aus lfd. Verwaltungs- tätigkeit*	ordentliche Tilgung
Bergstraße	266.928	6.673.200	23.971.929,60	-2.409.896,02
Darmstadt-Dieburg	292.773	7.319.325	6.535.732,00	-10.455.991,00
Groß-Gerau	266.042	6.651.050	-3.062.848,74	-13.978.108,55
Hochtaunus	233.427	5.835.675	19.455.346,77	-23.663.630,19
Main-Kinzig	411.956	10.298.900	46.772.631,21	-9.966.255,29
Main-Taunus	232.848	5.821.200	26.614.000,00	-19.146.000,00
Odenwald	97.000	2.425.000	-3.891.645,39	-385.453,71
Offenbach	347.357	8.683.925	11.258.094,01	-20.061.342,86
Rheingau-Taunus	184.114	4.602.850	6.546.427,94	-7.881.693,98
Wetterau	301.931	7.548.275	34.765.621,70	-16.113.843,88
Gießen	262.505	6.562.625	2.735.246,82	-6.415.162,23
Lahn-Dill	253.167	6.329.175	502.041,74	-13.400.506,82
Limburg-Weilburg	171.922	4.298.050	6.899.692,62	-1.918.400,27
Marburg-Biedenkopf	245.241	6.131.025	26.110.120,00	-6.375.576,00
Vogelsberg	107.256	2.681.400	6.520.839,80	-3.907.164,84
Fulda	220.132	5.503.300	24.932.642,19	-5.923.648,23
Hersfeld-Rotenburg	121.166	3.029.150	5.952.861,00	-3.698.293,00
Kassel	235.813	5.895.325	-8.710.504,58	-5.584.312,53
Schwalm-Eder	180.310	4.507.750	18.683.191,67	-3.320.682,14
Waldeck-Frankenberg	157.592	3.939.800	6.643.175,93	-2.428.675,11
Werra-Meißner	100.715	2.517.875	5.255.556,78	-3.934.364,54

Die Auswertung auf Grundlage der Rechnungsergebnisse 2016 zeigt:

- Die Familie der Landkreise ist als sehr heterogen zu beurteilen. Der Zahlungsmittelfluss aus Verwaltungstätigkeit reicht von -8,7 Mio. Euro bis zu +46,8 Mio. Euro.
- 9 von 21 Landkreisen konnten im Abschluss 2016 die Vorgabe des § 3 Abs. 3 GemHVO nicht erfüllen.
- Nach Deckung der ordentlichen Tilgung konnten 12 von 21 Landkreisen den Eigenbeitrag zur Hessenkasse nicht aus eigener Kraft aufbringen.
- Der Zahlungsmittelfluss nach Berücksichtigung des Eigenbeitrags reicht von -23,7 Mio. Euro bis zu +26,5 Mio. Euro.
- Zur Finanzierung des vorgesehenen Eigenbeitrags zur Hessenkasse müssten von 12 Landkreisen Kassenkredite im Umfang von 126,8 Mio. Euro aufgenommen werden.

Rückt also der Finanzhaushalt in den Fokus der Betrachtungen müssen die Kommunen entweder ihre zahlungswirksamen Aufwendungen reduzieren oder ihre zahlungswirksamen Erträge erhöhen. Da die Haushalte insbesondere bei den Landkreisen von einem sehr hohen Pflichtausgabenanteil beherrscht werden und zudem durch die seit Jahren andauernde Konsolidierung ausgezehrt sind dürften auf der Aufwandsseite wenige Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Bleibt die Erhöhung der Erträge, und zwar von sicheren zahlungswirksamen Erträgen.

Gebühren sollten inzwischen ihre Obergrenze durch den festgelegten Kostendeckungsgrad erreicht haben, Zuweisungen, Zuschüsse und Kostenerstattungen lassen sich regelhaft nicht steuern. Was als Hauptertragsquelle für die Landkreise bleibt ist die Kreisumlage. Um die oben beschriebene Deckungslücke zu schließen müssten die 12 Landkreise ihre Kreisumlage zwischen 0,5 und 6,7 Prozentpunkten (Darmstadt-Dieburg: 2,6) erhöhen (Basis: Umlagegrundlagen gem. Planungsdaten 2018).

Auch die mitunter geäußerte Auffassung, dass sich der zusätzliche Liquiditätsbedarf für den Eigenanteil zumindest teilweise durch Einsparungen bei den Auszahlungen für Kassenkreditzinsen kompensieren lasse, kann nicht unwidersprochen bleiben. Im Jahresabschluss 2016 betragen diese Auszahlungen beim Landkreis Darmstadt-Dieburg -21 Tausend Euro, so dass die für den Eigenbeitrag aufzubringende Liquidität komplett zusätzlich erwirtschaftet werden muss.

Fazit: Die Höhe des jährlich zu entrichtenden Eigenbeitrags als auch die Laufzeit sollten zumindest auf Antrag nach Einzelprüfung der Kommune flexibilisiert und auf die örtlichen Bedürfnisse ausgerichtet werden.

Ablösung „echter“ Kassenkredite

Zur Definition von „echten“ Kassenkrediten wird auf § 105 Abs. 1 HGO verwiesen: „Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.“

Diese Kredite werden in der politischen Diskussion als „echte“ Kassenkredite bezeichnet. Alle für andere Zwecke verwendeten Kassenkredite sind damit „unechte“. Dies sind

insbesondere Kredite zur (Vor-) Finanzierung von Investitionen und sog. „Vorratskassenkredite“.

Diese Unterscheidung ist sachgerecht und nicht zu beanstanden. Allerdings wirft die Verfahrensweise Fragen auf. Von der WI-Bank erfolgte eine Abfrage aller Kommunen mit dem Ziel, das zur Ablösung anstehende Kassenkreditvolumen und die dahinter stehenden wesentlichen Eckpunkte der Kassenkreditverträge zu ermitteln. Im Ministerschreiben vom 19.07.2017, in dem um Unterstützung dafür geworben wird, heißt es dazu, dass es sich um eine erste und unverbindliche Abfrage handelt.

Die Abfrage enthält allerdings einen, gerade für den Landkreis Darmstadt-Dieburg nicht zu unterschätzenden Fehler: Während einerseits kurzfristige und gesicherte Forderungen gegenüber dem Bund und dem Land zur Bereinigung des Kassenkreditbestandes abgefragt werden, fallen Verbindlichkeiten völlig unter den Tisch. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies zum abgefragten Stichtag aber Verbindlichkeiten in Höhe von über 10 Mio. Euro aus, die bei rechtzeitiger Auszahlung zu einer Inanspruchnahme von Kassenkrediten geführt hätte. Insofern ergibt die vordefinierte Abfrage kein zutreffendes Bild der Liquiditätslage, die als Grundlage für abzulösende „echte“ Kassenkredite im Rahmen der Hessenkasse dienen soll. Deshalb muss auch die nachträglich erklärte Verbindlichkeit der Abfrage deutlich kritisiert werden.

Fazit: In der Abfrage sollten auch die zum Stichtag offenen Verbindlichkeiten aus Aufwendungen des Ergebnishaushalts berücksichtigt werden. Eine erneute Abfrage zu einem näher am Projektstart liegendem Stichtag (unproblematisch, da Daten jederzeit Tag genau gezogen werden können) würde die Aktualität des abzulösenden Kassenkreditbestandes deutlich erhöhen.

Vorgesehenen Änderungen des Gemeindehaushaltsrechts

Um nach erfolgter Entschuldung einen neuerlichen Kassenkreditanstieg zu vermeiden soll das Gemeindehaushaltsrecht an einigen Stellen verändert werden. U. a. ist vorgesehen:

- Verschärfung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze
- Verschärfung der Regelungen über das Haushaltssicherungskonzept
- Erweiterung der Genehmigungstatbestände zur Haushaltssatzung
- Rückführung des Kassenkredits als kurzfristiger Liquiditätskredit

Die vorgesehenen Änderungen des Gemeindehaushaltsrechts sollen an dieser Stelle nicht weiter beleuchtet werden. Lediglich der letzte der genannten Punkte sollte in Zusammenhang mit der Hessenkasse einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

„Kassenkredite sollten ursprünglich dazu dienen, Kommunen kurzfristig Liquidität zu sichern, um laufende Ausgaben zu decken. Anders als bei Investitionskrediten stehen Kassenkrediten also keine Werte gegenüber. Doch was als Ausnahme gedacht war, wurde über die Jahre bei vielen Kommunen zur Regel“, so ist es einer gemeinsamen Presseerklärung von Hessens Innenminister Peter Beuth und Hessens Finanzminister Dr. Thomas Schäfer zu entnehmen. Für sich betrachtet ist diese Aussage nicht falsch. Allerdings muss doch

zwingend hinterfragt werden, weshalb insbesondere bei Landkreisen die „Kurzfristigkeit“ der Kassenkredite von einer „Regelhaftigkeit“ abgelöst wurde.

Neben allen Konsolidierungsbemühungen wird die Liquidität von 3 maßgebenden Punkten beeinflusst:

1. Der Fälligkeit der (verpflichtenden) Ausgaben.
2. Dem Zahlungsverhalten der Schuldner.
3. Der Haushaltsgesamtsituation.

Gerade bei Landkreisen ist der Anteil verpflichtender Ausgaben sehr hoch. Die Fälligkeiten sind, wie z. B. bei den Sozialausgaben, oft sogar gesetzlich geregelt. Somit besteht kaum Spielraum zur Liquiditätssteuerung. Das Zahlungsverhalten der Schuldner ist ebenso wenig zu beeinflussen. Zwar kann ein funktionierendes Forderungsmanagement hier unterstützen. Dies greift allerdings nicht, wenn die größten Schuldner wie bei Landkreisen Bund und Land sind. Bleibt die Haushaltsgesamtsituation. Gerade in Hessen war die Lastenverteilung zwischen Kreisangehörigen und Landkreisen insbesondere infolge der Finanzkrise sehr einseitig. Dies führte bei vielen Landkreisen zu Haushaltsfehlbeträgen, die sich im Lauf der Jahre immer weiter kumuliert haben. Wie soll jedoch ein Kassenkredit kurzfristig wieder zurückgeführt werden, wenn über Jahre hinweg mehr ausgegeben werden muss, als eingenommen werden kann?

Fazit: Für aufsichtsbehördliche Maßnahmen reicht das mittlerweile vorgegebene Muster zur Liquiditätsplanung bei Weitem nicht aus. Die Angabe von monatlichen Salden berücksichtigen in keiner Weise die Schwankungen, die innerhalb eines Monats auftreten können und z. B. beim Landkreis Darmstadt-Dieburg bei rd. 40 Mio. Euro liegen. Aus diesem Grund und wegen der oben dargestellten, fehlenden Steuerungsmöglichkeiten wird mit Sorge beobachtet, dass der Aufsicht offenbar eine genauere Liquiditätseinschätzung zugetraut wird als den Kommunen vor Ort. Vor aufsichtsbehördliche Maßnahmen ist deshalb zwingend die Frage zu beantworten, wie zu handeln wäre, wenn mangels Kassenkreditermächtigung pflichtige Zahlungen nicht mehr geleistet werden können.

Abschließende Bewertung

Das Programm der Hessenkasse ist grundsätzlich zu begrüßen. Insbesondere aus Landkreissicht ergeben sich allerdings Fragen und Problemstellungen, die oben ansatzweise beschrieben wurden. Dabei dürfte sich insbesondere der Eigenanteil für die Landkreise als große Hürde erweisen. Die dazu erläuternden Ist-Daten aus den Abschlüssen 2016 (siehe Seite 3) belegen dies eindrucksvoll. Berücksichtigt man dazu noch, dass von den 21 aufgeführten Landkreisen 6 nicht für die Hessenkasse antragsberechtigt sind, so können auf Basis der Ist Zahlen 2016 12 von 15 Landkreisen (= 80 %) den vorgesehenen Eigenbeitrag nicht aus eigener Kraft aufbringen. Daraus ergibt sich als zentrale Forderung eine Flexibilisierung des aufzubringenden Eigenanteils.

Da die Finanzierung der Hessenkasse zudem zu einem Großteil mit Mitteln erfolgt, die ohnehin den Kommunen vorbehalten wären, stellt sich zusätzlich die Frage, warum man den

Kommunen im Sinne der Selbstverwaltung nicht durch sondergesetzliche Regelung mehr Entscheidungsspielräume einräumt. Als Alternative wäre z. B. denkbar:

- Umwandlung der Kassenkredite in längerfristige Verbindlichkeiten, ggf. mit Ausweis einer gesonderten, eigenen Bilanzposition
- Verpflichtende jährliche Tilgung, die in die ordentliche Tilgung im Sinne des § 3 Abs. 3 GemHVO mit einzubeziehen ist.
- Laufzeit und damit Tilgungsrate ist individuell nach Verschuldungsgrad festzulegen, ggf. Vorgabe von „Laufzeitkorridoren“.
- Das Land übernimmt eine Zinsdienst- und Tilgungshilfe in Höhe von 50 %. Der max. Gesamtbetrag kann vorher vertraglich fixiert werden.

Vorteile:

- Die Kommunen können ausgehend vom Verschuldungsgrad innerhalb der Laufzeitkorridore eigenverantwortlich über die Rückzahlungsmodalitäten entscheiden.
- Die zukünftigen Tilgungsbeträge der Kassenkredite werden zu ordentlichen Tilgungen und damit Bestandteil des Haushaltsausgleichs.
- Die Ziele des Landes, einen geregelten Abbau der Kassenkredite einzuleiten und den Kommunen das Zinsänderungsrisiko zu nehmen, werden genauso umgesetzt.

Letztendlich wäre es schade, wenn es sich hessische Landkreise nicht leisten könnten, an der Hessenkasse teilzunehmen. Oder wenn die Teilnahme an der Hessenkasse zu einer höheren Umlagebelastung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und damit auf der Bürgerinnen und Bürger führen würde.