Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Herrn
Wolfgang Decker
Vorsitzender des Haushaltsausschusses
des Hessischen Landtages
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 14

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-80

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: ruehl@hlt.de

www.HLT.de

Datum: 12.02.2018
Az. : Rü/Ke/923.033

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG) - Drucks. 19/5957 -
Ihr Schreiben vom 7. Februar 2017

Sehr geehrter Herr Decker,,

wir bedanken uns für Ihre mit Schreiben vom 7. d.M. ausgesprochene Einladung zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtages zu dem hier in Rede stehenden Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 14. März 2018.

Gerne teilen wir Ihnen mit, dass für die Geschäftsstelle des Hessischen Landkreistages der Unterzeichner und Herr Referatsleiter Daniel Rühl teilnehmen werden.

Weiterhin bedanken wir uns für die Gelegenheit, im Vorfeld dieser mündlichen Anhörung schriftlich zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Aus Sicht des Hessischen Landkreistages ist vor diesem Hintergrund folgendes anzumerken:

A. Das Wichtigste in Kürze

- Vor dem Hintergrund der enormen Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen und dem hieraus resultierenden Zinsänderungsrisiko bewertet der

hessische Landkreistag grundsätzlich positiv, dass das Land das Entschuldungsprogramm HESSENKASSE aufgelegt hat.

- Hinsichtlich des jährlich aus dem Landeshaushalt zu leistenden Finanzierungsbeitrages zur HESSENKASSE in Höhe von 200 Millionen ist allerdings zu fordern, dass es sich hierbei überwiegend um originäre Landesmittel handeln muss und nicht um eindeutig kommunale Gelder.

- Die hinsichtlich des flankierenden Investitionsprogramms der HESSENKASSE aktuell zu Grunde gelegten Verteilungskriterien sorgen dafür, dass der Großteil der Mitglieder des Hessischen Landkreistages hiervon ausgeschlossen wird. Dies ist aus Sicht des HLT nicht zu akzeptieren. Stattdessen sind alle Hessischen Landkreise an diesem 500-Millionen-Euro-Investitionsprogramm zu beteiligen.

- Zwar wird zur Kenntnis genommen, dass das Land der Forderung des Hessischen Landkreistages nach einer Flexibilisierung der Zahlung des kommunalen Eigenbeitrages in Höhe von 25 Euro pro Jahr und Einwohner in einem gewissen Rahmen nachgekommen ist. Es besteht jedoch die realistische Befürchtung, dass die Anwendung dieser Verfahrenserleichterung im Vollzug übertrieben restriktiv gehandhabt werden wird und damit in der Anwendung letztlich leerläuft. Für den Hessischen Landkreistag ist eine echte „Flexibilisierung“, welche diesen Namen auch verdient und unseren Mitgliedskreisen die flexibel anwendbare Möglichkeit von Ratenpausen, Sondertilgungen und Variationen der Beitragshöhe ermöglicht, auch und gerade im Sinne der kreisangehörigen Städte und Gemeinden unabdingbar.

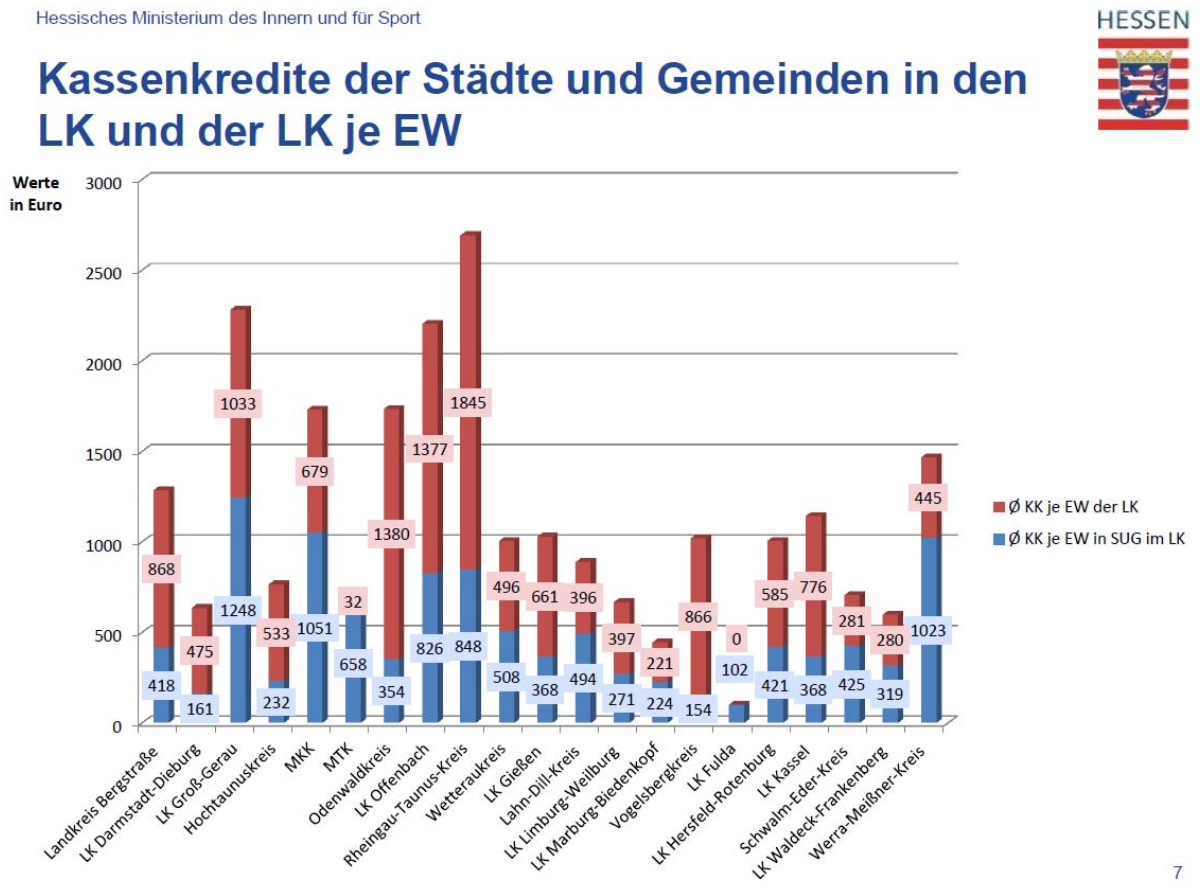
- Für den bereits heute abzusehenden Fall, dass sich der Gesamtfinanzierungsbedarf der HESSENKASSE gegenüber den ursprünglichen Planungen deutlich reduziert, ist ein Mechanismus in den Gesetzesentwurf aufzunehmen, welcher vorsieht, dass entstehende Mittelersparnisse angesichts des hohen kommunalen Finanzierungsanteils an der HESSENKASSE zurück in den KFA geführt werden müssen.

- Die nicht zuletzt in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gebrachte Erwartungshaltung des Landes, dass unsere Mitgliedskreise sich verpflichten sollen, „den jährlichen Eigenbeitrag so zu erwirtschaften, dass eine Erhöhung der Kreisumlage nur als „ultima ratio“ herangezogen werden muss“, wird entschieden abgelehnt.

B. Allgemeine Anmerkungen

Die hessischen Kommunen nehmen mit Blick auf ihre Kassenkreditverschuldung im Ländervergleich eine negative Spitzenstellung ein: Nur die Kommunen des Saarlands, aus Rheinland-Pfalz und aus Nordrhein-Westfalen drückte pro Einwohner am 31. Dezember 2015 eine noch höhere Kassenkreditverschuldung. Mit einer Pro-Kopf-Kassenkreditverschuldung von rund 1.059 EURO liegen die hessischen Kommunen

dabei sehr deutlich über dem bundesweiten Durchschnittswert von 633 Euro[1]. Betrachtet man alleine die Landkreise, verschärft sich dieses Bild noch einmal: Mit einer Kassenkreditverschuldung pro Kopf von 650,53 Euro hatten die hessischen Landkreise per 31. Dezember 2016 im bundesweiten Vergleich die höchste Belastung zu tragen. An zweiter Stelle kommen mit deutlichem Abstand die rheinland-pfälzischen Landkreise, auf denen zu diesem Stichtag pro Kopf eine Kassenkreditverschuldung von 468,38 Euro lastete[2]. Nicht nur dieser Vergleich, sondern auch die nachfolgende Graphik des HMdIS, welche die Verteilung aller hessischen Kassenkredite auf Landkreise und ihre kreisangehörigen Städte und Gemeinden veranschaulicht, zeigt, dass die hessischen Landkreise im Besonderen vom Problem einer überbordenden Kassenkreditverschuldung betroffen sind:



In Summe waren die hessischen Kommunen per 31. Dezember 2015 mit Kassenkrediten in Höhe von 6,52 Milliarden Euro verschuldet[3]. Das hieraus resultierende Zinsänderungsrisiko für die kommunale Familie ist enorm und wurde stets auch seitens des Hessischen Landreistages kritisch gesehen.

---

[1] Quelle: HMdF; Vgl. bspw. https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/pressemitteilung_mit_graphiken_-_die_hessenkasse._neustart_fuer_hessens_kommunen.pdf

[2] Vgl. *Wohltmann*, Kreisfinanzen 2016/2017, S. 473.

[3] Quelle: HMdF; Vgl. bspw. https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/ag_hessenkasse_-_praesentation_konstituierende_sitzung.pdf

Vor diesem Hintergrund wird es durch unseren Verband grundsätzlich positiv bewertet, dass das Land das aktuell historisch niedrige Zinsumfeld nutzt und unter Einsatz eigener finanzieller Landesmittel ein Entschuldungsprogramm auflegt, um den hessischen Kommunen aus ihrer Kassenkreditverschuldung herauszuhelfen und Planungssicherheit für die Zukunft zu schaffen.

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang jedoch ausdrücklich festzuhalten, dass für die hohe Kassenkreditverschuldung die jahrelange strukturelle Unterfinanzierung der hessischen Landkreise ursächlich gewesen ist und nicht etwa mangelnde Ausgabendisziplin, unwirtschaftliches Handel oder – wie es die nun als „Gegengeschäft" zur HESSENKASSE geplanten Verschärfungen der HGO nahe legen könnten – ein unzureichend restriktives kommunales Haushaltsrecht. Auch aktuell ist immer wieder festzustellen, dass für Bund oder Land wahrzunehmende Aufgaben - auch bei allem wirtschaftlichen Handeln – nicht kostendeckend finanziert sind. Wenn eine solche Finanzierung aber auf Landkreisebene nicht gesichert ist, dann belastet diese Unterfinanzierung entweder nur die Landkreise oder auch die Kommunen, wenn die Belastungen über Kreisumlagen weitergegeben werden müssen. Bei diesem Stichwort wird auch immer wieder vergessen, dass auch und gerade die Obergrenze für die Erhebung der Kreis- und Schulumlage von 58% in der Vergangenheit einen wesentlichen Beitrag zur Unterfinanzierung der Landkreise und damit auch zum Auflaufen der Kassenkreditverschuldungen geleistet hat. Diese Obergrenze, welche im Ländervergleich einen hessischen „Sonderweg" markierte, ist zudem nicht zuletzt ursächlich dafür, dass die hessischen Landkreise deutlich höher mit Kassenkrediten verschuldet sind als überall sonst in Deutschland. Zwar war damit eine gewisse Sicherheit vor einer übermäßigen Belastung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gegeben. Dass aber auch diese trotzdem ebenfalls in ein vergleichbares Kassenkreditproblem gelaufen und ebenfalls auf die Hilfe angewiesen sind, zeigt nur eins: Insgesamt war nach dem alten KFA die kommunale Familie schlichtweg unterfinanziert. Ob dies im neuen System besser sein wird, wenn sich die aktuell sehr guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ändern, wird mit Interesse zu beobachten sein.

Ungeachtet der grundsätzlich positiven Bewertung und der konstruktiven Begleitung der HESSENKASSE durch den Hessischen Landkreistag stößt deren Finanzierungsarithmetik vor dem Hintergrund der zuvor gemachten Ausführungen auf Kritik: Das Gesamtvolumen der Hessenkasse beträgt ausweislich der Gesetzesbegründung 9,5 Milliarden Euro, wovon rund 0,5 Mrd. Euro auf das flankierende Investitionsprogramm entfallen. Für das Entschuldungsprogramm sollen inklusive Zinslasten in Summe rund 9,0 Milliarden Euro benötigt werden. Hieraus ergibt sich bei einer 30jährigen Laufzeit ein jährlicher Liquiditätsbedarf des Sondervermögens HESSENKASSE von 300 Millionen Euro. Aus den Beratungen in der AG HESSENKASSE beim HMdF ist bekannt, dass hiervon jährlich 100 Millionen Euro durch den kommunalen Eigenbeitrag der am Entschuldungsteil teilnehmenden Kommunen in Höhe von 25 Euro pro Einwohner aufgebracht werden sollen. Der verbleibende und vom Land zu erbringende Finanzierungsbedarf von 200 Millionen Euro pro Jahr setzt sich dagegen wie folgt zusammen:

Hessische Gewerbesteuerumlage	60,0 Mio. Euro
Landesausgleichsstock	20,0 Mio. Euro

Hessischer Anteil „5. Milliarde“	59,0 Mio. Euro
Originäre Landesmittel	61,0 Mio. Euro

Zwar reklamiert das Land für sich, dass es pro Jahr zur Finanzierung der Hessenkasse einen Betrag von 200,0 Mio. Euro über seinen eigenen Haushalt aufbringe, bei genauerer Betrachtung wird jedoch schnell deutlich, dass es sich hierbei nur in Höhe von 61,0 Mio. Euro um „echte Landesmittel“ handelt. Damit schultert das Land „lediglich“ 20,3 % des gesamten jährlichen Finanzierungsbedarfs (300 Mio. Euro) des Entschuldungsprogramms.

Damit ist klar, dass der Finanzierungsanteil des Landes an der HESSENKASSE in Höhe von 200 Mio. Euro pro Jahr zwar in der Tat „über“ den Landeshaushalt gewährt wird, es sich dabei jedoch bei genauer Betrachtung größtenteils um kommunales Geld handelt:

- Beim Landesausgleichsstock, der den Landesanteil am Entschuldungsprogramm jährlich - wie bereits dargestellt - mit 20,0 Mio. Euro speisen soll, handelt es sich um einen durch die hessischen Kommunen finanzierten Ausgleichsstock, da dessen Mittel aus der Finanzausgleichsmasse des Kommunalen Finanzausgleiches (KFA) stammen.

- Die sogenannte „5. Milliarde“ ist Bestandteil der 5-Milliarden-Euro Entlastung der Kommunen durch den Bund. Hiervon werden eine Milliarde Euro den Ländern über höhere Umsatzsteueranteile als Transferweg gewährt, jedoch mit der klaren politischen Zwecksetzung, dieses Geld für kommunale Zwecke zu verwenden. Auf Hessen entfällt hiervon ein Betrag von 59 Mio. Euro, der nun ebenfalls den Landesanteil an der Finanzierung der HESSENKASSE bedienen soll. Um auch hier kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Gemeint ist mit der Verwendung für kommunale Zwecke nicht das Verständnis des Landes, wonach es sich ja um kommunale Schulden handele und damit jede Tilgung dieser Schulden eine solche Verwendung darstellen könne. Auch hier ist wieder darauf hinzuweisen, dass die Schuldenlast entstanden ist, weil die Finanzausstattung seitens des Landes über Jahrzehnte nicht ausreichend war. Maßgebend für die Betrachtung ist daher nicht die letztliche Verwendung, sondern die Kausalität für das Entstehen der Schulden.

- Hessens Kommunen haben bislang Jahr für Jahr einen Betrag von 60,0 Mio. Euro durch einen entsprechend erhöhten Vervielfältiger der von ihnen zu entrichtenden Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung des „Fonds Deutsche Einheit“ aufgebracht. Dieser Fonds wird mit Ablauf des Jahres 2018 abfinanziert sein und mithin wird die Rechtsgrundlage für den erhöhten Vervielfältiger entfallen. Die Kommunen müssten ab dem Jahr 2019 entsprechend weniger ihrer Gewerbesteuern als Umlage abführen. Allerdings beabsichtigt die Hessische Landesregierung eine Umlage in selber Höhe zur Finanzierung der Hessenkasse zu erheben. Auch an dieser Stelle würde mit einem jährlichen Volumen von 60,0 Mio. Euro „kommunales Geld“ zur Finanzierung des 200-Mio.-Euro Landesanteils an der HESSENKASSE beitragen.

Vor diesem Hintergrund ist der Hessische Landkreistag der Auffassung, dass der jährliche Finanzierungsbeitrag des Landes, den es – wie dargelegt - in Höhe von 200 Mio. Euro für sich reklamiert, nicht lediglich dem Landeshaushalt entstammen darf, sondern dass es sich dabei um originäre Landesmittel handeln muss.

Die vorstehend geschilderte Umwidmung von „kommunalem Geld“ zur Finanzierung des Landesanteils an der Hessenkasse, ist nicht akzeptabel. Abgelehnt wird in diesem Zusammenhang, dass der hessische Anteil an der „5. Milliarde“, welcher die politische Zwecksetzung der kommunalen Entlastung hat, und der Anteil der erhöhten Gewerbesteuerumlage zur auslaufenden Finanzierung des kommunalen Anteils am Fonds Deutsche Einheit nun nicht direkt den Kommunen zu Gute kommen, sondern zur Finanzierung der HESSENKASSE eingesetzt werden sollen.

C. Zum Gesetz

Der Entwurf des Gesetzes gliedert sich insbesondere in die Artikel 1 (Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens Hessenkasse), Artikel 2 (Gesetz zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunalersetzender Investitionen mittels des Sondervermögens „Hessenkasse“, im Folgenden nur HessenkasseG), die die Hessenkasseneinrichtung und die Teilnahmekriterien regeln. Artikel 3 schafft die Rechtsgrundlage zur Erhebung einer Hessenkasseumlage auf Basis des Gewerbesteueraufkommens in Höhe von 60 Mio. Euro. Artikel 4 und 5 setzen die restriktiveren haushaltsrechtlichen Vorschriften in HGO und GemHVO um. An dieser Gliederung des Artikelgesetzes soll sich in der nachfolgenden Stellungnahme orientiert werden.

I. Artikel 1 - Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“

In Artikel 1 ist in § 2 Absatz 1 Satz 2 vorgesehen, dass das Sondervermögen HESSENKASSE auch für sonstige kommunale Zwecke verwendet werden kann, soweit dadurch Kassenkreditentschuldung und Investitionsprogramm nicht beeinträchtigt werden. In § 7 Satz 2 ist weiter geregelt, dass über die Verwendung eines verbleibenden Vermögens für kommunale Zwecke nach Anhörung der kommunalen Spitzenverbände durch das für Finanzen zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium zu entscheiden sei.

Diese Vorschriften würde es dem Land erlauben, Mittel des Sondervermögens HESSENKASSE für Zwecke einzusetzen, die mit den Zielen dieses Entschuldungs- und Investitionsprogrammes in keinem erkennbaren Zusammenhang stehen. Als Zielsetzung der HESSENKASSE wurde sowohl öffentlich als auch in der begleitenden Arbeitsgruppe beim HMdF als primäres Ziel immer wieder die Finanzierung der kommunalen Kassenkreditentschuldung kommuniziert. In einem geringen Umfang daneben auch das Investitionsprogramm für die Kommunen, die einen Bedarf haben, aber nicht am Programm der Hessenkasse teilnehmen können. Eine Verwendung der Mittel auch für „sonstige kommunale Zwecke“ war zu keinem Zeitpunkt Gegenstand der bisherigen Beratungen und kommt für den Hessischen Landkreistag insofern überraschend.

Das Präsidium hat in seiner Sitzung am 14. September 2017 unabhängig davon und augenscheinlich auch vernünftigerweise beschlossen, dass für den Fall, dass zur jährlichen Finanzierung der Hessenkasse in Summe ein geringerer Betrag als die bislang durch das Land kalkulierten 300 Mio. Euro benötigt wird, die entsprechende jährliche Ersparnis aufgrund des hohen kommunalen Finanzierungsanteils an der Hessenkasse zurück in den KFA fließen muss.

Aktuell ist nach allen vorliegenden Informationen davon auszugehen, dass das zur Finanzierung der Hessenkasse benötigte Mittelvolumen deutlich geringer ausfallen wird, als ursprünglich geplant. So haben die bisherigen Gespräche mit den kommunalen Beteiligten und die Prüfung der jeweiligen Kassenkreditbestände ergeben, dass das landesseitig zunächst angenommene ablösungsfähige Kassenkreditvolumen von rund sechs Milliarden Euro sich nun deutlich in Richtung fünf Milliarden Euro reduzieren wird. Auch wenn wohl ein geringer Teil dieser „Mittelersparnis“ durch einen etwas erhöhten Finanzierungsbedarf des flankierenden Investitionsprogrammes aufgrund einer größeren Anzahl an teilnehmenden Kommunen in Anspruch genommen werden sollte, ist davon auszugehen, dass trotzdem eine Größenordnung von mindestens 1 Mrd. Euro nicht für das Sondervermögen benötigt werden wird.

Vor diesem Hintergrund wird die hier in Rede stehende Regelung in Artikel 1 seitens des Hessischen Landkreistages abgelehnt und gefordert, dass für den absehbaren Fall einer Mittelersparnis im Gesetz stattdessen ein Rückführungsmechanismus in den KFA vorgesehen wird. Sollte man sich diesem Vorschlag verschließen, muss über eine entsprechende Formulierung in § 7 Satz 2 sichergestellt werden, dass die Verwendung nur **im Einvernehmen** mit den Kommunalen Spitzenverbänden erfolgen darf und nicht nur nach Anhörung.

II. Artikel 2 – Gesetz zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunalersetzender Investitionen mittels des Sondervermögens „Hessenkasse“ (HessenkasseG)

1. In § 1 Abs. 1 soll festgelegt werden, dass Kassenkredite, die zur Vorfinanzierung von öffentlich-rechtlichen Forderungen dienen, nicht ablösungsfähig sind. Ausweislich der Gesetzesbegründung geschieht dies vor dem Hintergrund, dass aus öffentlich-rechtlichen Forderungen keine dauerhafte Belastung resultiere, „deren Ablösung aus eigenen Kräften der Kommune nicht möglich ist“. Dies gelte vor dem Hintergrund, dass diese öffentlich-rechtlichen Forderungen und die entsprechenden Zahlungseingänge sicher seien. Aus unseren Mitgliedskreisen ergeht in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass vor dem Hintergrund der vorstehend wiedergegebenen Regelungsintention klargestellt werden sollte, dass hierbei ausschließlich Forderungen gegenüber juristischen Personen des öffentlichen Rechts gemeint seien. Es gebe nämlich eine große Bandbreite an „öffentlich-rechtlichen Forderungen“, welche – bspw. im Bereich der Transferleistungen – zwar auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, jedoch gegenüber Privatpersonen bestünden und mithin gerade nicht sicher seien.

Ferner sollte in § 1 klargestellt werden, dass für den Fall, dass sich Kommunen bei der Aufnahme von Kassenkrediten entsprechender Zinssicherungsinstrumente bedient haben, durch die HESSENKASSE nicht nur das Grundgeschäft abgelöst wird, sondern auch das Sicherungsgeschäft. Konkret ist uns der Fall eines Landkreises bekannt, der zur Zinssicherung ein SWAP-Geschäft abgeschlossen hat und die Gebühren/Kosten für dessen Ablösung nun selbst tragen soll, obwohl als Reaktion auf einen durch unseren Verband entwickelten Fragebogen seitens des HMdF für derartige Konstellationen noch eine Übernahme durch die HESSENKASSE in Aussicht gestellt wurde.

2. In § 3 Absatz 2 Nummer 3 HessenkasseG ist derzeit ist für den Fall, dass das Ende der Sollzinsbindungsfrist des jeweils abzulösenden Kassenkredites nicht in die Zeit vom 16. Juli 2018 bis einschließlich 17. Dezember 2018 fällt bzw. mit dem jeweiligen Gläubigerkreditinstitut und der WIBank innerhalb dieses Zeitraums kein Schuldnerwechsel vereinbart wird bzw. werden kann, vorgesehen, dass die teilnehmenden Kommunen Vorfälligkeitsentschädigungen für einen innerhalb dieses Zeitraums vereinbarten Rückzahlungstermin übernehmen müssen.

   § 4 HessenkasseG über die Gewährung von Zinsdienst- und Entschuldungshilfen ist ausweislich der Gesetzesbegründung weiterhin dahingehend zu verstehen, dass als „<u>letztes Mittel zur Einbeziehung des Kassenkredites</u> in das Entschuldungsprogramm“ die Weiterführung des Darlehens durch die Kommune und die Gewährung entsprechender Zinsdienst- und Entschuldungshilfen bis zur vollständigen Tilgung des Darlehens möglich sein soll. In diesem Fall würde die WIBank die fälligen Zins- und Tilgungsleistungen unmittelbar gegenüber dem Gläubigerkreditinstitut erbringen. Die Gewährung dieser Hilfen soll für den Fall in Betracht kommen, dass ein Gläubigerkreditinstitut bei einem über den 17. Dezember 2018 hinauslaufenden Kassenkredit weder einem Schuldnerwechsel auf die WIBank, noch einer vorzeitigen Rückzahlung innerhalb des Ablösungszeitraumes gegen die Zahlung von Vorfälligkeitsentschädigungen zustimmen oder „*Letzteres <u>nicht wirtschaftlich sein</u>*“ sollte. Allerdings ergab eine Nachfrage der Geschäftsstelle des Hessischen Landkreistages beim HMdF, dass die vorgenannte Vorschrift und ihre entsprechende Begründung so zu verstehen seien, dass diese Option eine absolute Ausnahme darstelle und es nach dem Gesetzeswortlaut auch keinerlei rechtlichen Anspruch auf diese Hilfe gebe.

   Diese in § 3 Absatz 2 Nr. 3 HessenkasseG vorgesehene kommunale Belastung von etwaigen Vorfälligkeitsentschädigungen wird durch den Hessischen Landkreistag abgelehnt.

   Das HMdF hat in der AG HESSENKASSE das aus den Mitgliedskreisen oft gespiegelte Problem, dass Kreditinstitute den favorisierten Schuldnerwechsel und teilweise auch die vorzeitige Ablösung von Kassenkrediten gegen Zahlung von Vorfälligkeitsentschädigungen verweigern, bagatellisiert und stattdessen seine Haltung bekräftigt, dass die Kreditinstitute am Ende des Tages in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle einem

Schuldnerwechsel zustimmen werden, soweit die Kassenkredite nicht ohnehin in dem vorgegebenen Zeitrahmen des § 3 HessenkasseG auslaufen. Wenn sich nun also diese Erwartungen des HMdF, die es offenbar der Konzeption der HESSENKASSE zugrunde legte, nicht bestätigen sollten, so müssen Vorfälligkeitsentschädigungen erstens zu Lasten des Sondervermögens HESSENKASSE gehen und zweitens darf die direkte Erbringung der fälligen Zinsdienst- und Tilgungsleistungen durch die WIBank ggü. dem Gläubigerkreditinstitut, wenn dieses die Kommune zur Fortführung des Kassenkredites zwingt, nicht länger als absoluter Ausnahmetatbestand ausgestaltet sein. Alles andere würde Sinn und Zweck der HESSENKASSE konterkarieren und den Kommunen, die es ja eigentlich zu entschulden gilt, neue finanzielle Lasten aufbürden. Es ist nachvollziehbar, dass die Begründung dies als ultima-ratio-Lösung sieht. Es ist auch nachvollziehbar, dass die Kommunen versuchen sollten, den Schuldnerwechsel oder den Verzicht auf eine Vorfälligkeitsentschädigung in Verhandlungen zu erreichen. Wenn dies aber trotz aller Bemühungen nicht möglich ist, muss die Hilfe automatisch eingreifen. Sollte dies nicht der Fall sein und Vorfälligkeitsentschädigungen seitens der Kommunen gezahlt und am Ende auch getragen werden müssen, stellt sich die Frage, ob der eigentlich geplante Effekt der Hessenkasse nicht verpufft.

3. Die Mitgliedskreise müssen sich durch mehrheitlichen Beschluss ihrer Kreistage dazu verpflichten, den Ergebnis- und Finanzhaushalt in Planung und Rechnung ab dem Jahr 2019 auszugleichen, die vorgesehenen bzw. verschärften Vorgaben zu den Liquiditätskrediten nach § 105 HGO zu beachten und einen jährlichen Beitrag von 25 Euro je zu leisten (§ 2 Absätze 2 bis 4 HessenkasseG).

   Der Grund für eine solche Beschlussfassung erschließt sich nicht, da damit nach diesseitiger Einschätzung alleine die Beachtung der geltenden Rechtslage beschlossen werden soll. Die Sinnhaftigkeit, die Kreistage der teilnehmenden Mitgliedskreise zu Beschlüssen zwingen zu wollen, welche lediglich die Einhaltung von für alle Kommunen geltenden rechtlichen Vorgaben bestätigen, steht zumindest dann in Frage, wenn man den Gemeinden, Städten und Landkreisen in Hessen nicht von vornherein geplante Verstöße gegen Recht und Gesetz unterstellen möchte. Daher werden die Regelungen in den Absätzen 2 bis 4 des § 2 HessenkasseG im Lichte der vorstehenden Ausführungen für obsolet gehalten und sollten aus dem Gesetz gestrichen werden.

   Dazu passend soll geregelt werden, dass für den Fall, dass die teilnehmenden Kommunen trotz entsprechender Verpflichtung den vorgenannten Bedingungen nicht nachkommen sollten, das HMdF den kommunalen Eigenbeitrag <u>auf bis zu 50 Euro</u> je Jahr und Einwohner erhöhen können soll (§ 5 HessenkasseG).

   Diese Sanktionsmöglichkeit ist als unverhältnismäßig und unrealistisch zurückzuweisen. Dies gilt umso mehr, als dass nach Einschätzung der Geschäftsstelle über die voraussichtliche Laufzeit der HESSENKASSE von 30 Jahren alles andere als sicher erscheint, ob die hessischen Land-

kreise und auch die Städte und Gemeinden dauerhaft ihre Ergebnis- und Finanzhaushalte in Planung und Rechnung ausgleichen können. Sollte in diesem Zusammenhang die schon des Öfteren vorgetragene Überlegung, dass wegen der Hessenkasse keine Kreisumlage erhöht werden dürfe, greifen, könnte man eine solche Sanktion schon fast als Ausschlusskriterium sehen, da Landkreise im Prinzip keine anderweitigen Refinanzierungsoptionen haben. Es ist nicht im Interesse der Landkreise diese Kreisumlageerhöhungen vorzunehmen, aber das Land legt möglicherweise mit dieser Sanktionierung schon den Grundstein für die beschriebene Problematik, da eine solche Erhöhung ohne das Generieren von entsprechenden Einnahmen in schlechten Zeiten nicht realisierbar sein wird. Wenn das Erwirtschaften der notwendigen Eigenmittel gefordert wird, dann muss hierfür auch die notwendige Möglichkeit eröffnet werden.

Befremdlich wirkt in diesem Zusammenhang, dass in der AG HESSENKASSE zu keinem Zeitpunkt mit den Kommunalen Spitzenverbänden thematisiert wurde, dass das HMdF beabsichtigt, die Nichterfüllung von Kriterien derart sanktionsbewehrt auszugestalten.

4. Zu den bereits vorstehend erwähnten und durch Kreistagsbeschluss bestätigten Verpflichtungen unserer Mitgliedskreise als Teilnahmevoraussetzung an der HESSENKASSE (§ 2 Absätze 2 bis 4 HessenkasseG) führt die Gesetzesbegründung aus, dass die Landkreise sich zudem verpflichten sollen, „den jährlichen Eigenbeitrag so zu erwirtschaften, dass eine Erhöhung der Kreisumlage nur als „ultima ratio“ herangezogen werden muss“.

   Eine derartige Erwartungshaltung wird durch den Hessischen Landkreistag entschieden abgelehnt und ist aus der Begründung zu streichen.

   Erhebung und Höhe der Kreisumlage werden insbesondere durch § 53 Abs. 2 HKO und § 50 FAG bestimmt. Eine freiwillige Selbstverpflichtung, wegen der HESSENKASSE mit ihrer bis zu 30jährigen Laufzeit auf Erhöhungen der Kreisumlage zu verzichten, würde erstens im Widerspruch zu den Bestimmungen der HKO stehen, wonach die Höhe der Kreisumlage <u>für jedes Haushaltsjahr neu</u> in der Haushaltssatzung festzusetzen ist. Zweitens ist über die vorstehend umrissene lange Laufzeit der HESSENKASSE per heute schlicht seriös nicht prognostizierbar, ob der Beitrag zu dieser in jedem Fall ohne Erhöhung der Kreisumlage bewerkstelligt werden kann. Als sicher zu unterstellen ist aus allen Erfahrungen der Vergangenheit zum jetzigen Zeitpunkt eigentlich nur, dass es während der Laufzeit der HESSENKASSE auch wieder zu Zeiten einer wirtschaftlichen Eintrübung kommen wird, welche unserer Mitgliedskreise dann erneut vor die große Herausforderungen stellen dürfte, schon ihre „normalen“ Haushalte ohne die Belastungen der Hessenkasse auszugleichen. Dabei gleichzeitig dann noch sowohl ihre ordentliche Kredittilgung als auch ihren Beitrag zur HESSENKASSE liquiditätswirksam zu erwirtschaften, so wie es vom neuen § 92 HGO verlangt werden soll, erscheint, vorsichtig ausgedrückt, auch so schon ambitioniert. Wenn dazu noch die unter 3. zuvor besprochene Sanktionierung kommt, wird deutlich, dass hier Korrekturen erforderlich sind.

Klarheit sollte zwischen allen Beteiligten darüber herrschen, dass Beiträge zur HESSENKASSE im neuen und bedarfsorientierten System des Kommunalen Finanzausgleiches (KFA) selbstverständlich bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfes nicht außen vor bleiben dürfen, sondern selbigen erhöhen müssen.

5. Der Forderung des Präsidiums des Hessischen Landkreistages nach einer Flexibilisierung des kommunalen Eigenbeitrages in Höhe von 25 Euro pro Jahr und Einwohner soll nun dadurch Rechnung getragen werden, dass das HMdF bei unveränderter Höhe des kommunalen Gesamtbeitrages in einzelnen Jahren einen abweichenden Jahresbeitrag zulassen kann (§ 2 Absatz 3 Satz 3 HessenkasseG). Diese Regelung ist aus unserer Sicht vor dem Hintergrund der Gesetzesbegründung und der durch das HMdF begleitend vermittelten Informationen als unzureichend einzustufen.

   Ausweislich der Gesetzesbegründung soll unter „Flexibilisierung“ eine sogenannte „Ratenpause“ in einzelnen Jahren sowie die Möglichkeit zu Sondertilgungen (in Höhe eines Vielfachen des jährlichen Beitrages) verstanden werden. Die Inanspruchnahme dieser Flexibilisierungsmöglichkeiten soll zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung des Sondervermögens HESSENKASSE jedoch unter Genehmigungsvorbehalt stehen.

   Wichtig erscheint es an dieser Stelle anzumerken, dass vor dem Hintergrund der vorstehend skizzierten Regelungsintention dem unter dem Stichwort „Flexibilisierung“ vorgetragenen Anliegen des Hessischen Landkreistages nur dann wirklich Rechnung getragen würde, wenn sowohl „Ratenpausen“ als auch „Sondertilgungen“ ein für unsere Mitgliedskreise - entsprechende haushalterische Indikationen vorausgesetzt - ohne übermäßige bürokratische und regulatorische Hürden anwendbares Instrumentarium darstellen sollten. Sollte das HMdF seinen Genehmigungsvorbehalt jedoch sehr eng auslegen, was aktuell zu erwarten steht, bliebe es dabei, dass die HESSENKASSE aus unserer Sicht weder für den Fall einer wirtschaftlichen Eintrübung, der u.U. die Reduzierung oder Aussetzung der Beitragszahlungen erfordert, noch für den Fall eines außerordentlich guten fiskalischen Umfeldes, welches Raum zur Stärkung der Liquidität des Sondervermögens und für einen schnelleren Schuldenabbau durch Sondertilgungen bietet, gerüstet ist. Aus Sicht des Hessichen Landkreistages ist es zwingend, dass sowohl Ratenpausen als auch Sondertilgungen durch unsere Mitgliedskreise so flexibel und ohne aufsichtliche Beschränkungen angewendet werden können, dass hierüber – da diese Option bislang fehlt – über die „Totalperiode“ auch eine „Glättung“ des kommunalen Eigenbeitrages in Höhe von 25 Euro pro Jahr und Einwohner erreicht werden kann. Alternativ muss unseren Mitgliedskreisen die Möglichkeit eingeräumt werden, die Höhe ihres jährlichen Beitrages – unter Beibehaltung ihres jeweils vereinbarten Gesamtbeitrages zur HESSENKASSE über die jeweilige Laufzeit – im Lichte ihrer jeweils aktuellen Haushaltslage zu variieren.

   Gerade vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass die Landkreise in hohem Maße daran interessiert sind, dass die kreisangehörigen Städte

und Gemeinden nicht übermäßig belastet werden, wäre die vorgeschlagene Laufzeitflexibilisierung auf Kreisebene für die kommunale Familie der richtige Weg. Die entstandenen Spielräume bei der Höhe der Feststellung der Kassenkredite würden dafür den notwendigen Spielraum eröffnen.

6. Das die HESSENKASSE flankierende Investitionsprogramm sowie die entsprechenden Teilnahmekriterien sind in den §§ 6 ff. HessenkasseG geregelt. Dabei dürfte sich das für das Investitionsprogramm benötigte Finanzierungsvolumen gegenüber den ursprünglichen Planungen deutlich erhöhen, da einige eigentlich für das Entschuldungsprogramm antragsberechtigte kreisangehörige Kommunen nun eine Kassenkreditentschuldung aus eigener Kraft anstreben, um eine Teilnahme am dann wohl vorteilhafteren Investitionsprogramm zu erwirken.

   Der Hessische Landkreistag vertritt grundsätzlich die Auffassung, dass alle hessischen Kommunen an derartigen Investitionsprogrammen zu beteiligen sind.

   Daher werden durch den Hessischen Landkreistag die in § 6 Abs. 2 und 3 normierten Teilnahmekriterien an dem Investitionsprogramm kritisch bewertet, welche ausschließlich jene Mitglieder berücksichtigen, die nicht bereits im Entschuldungsteil zum Zuge gekommen sind.

7. In § 14 des hier in Rede stehenden Gesetzentwurfes soll geregelt werden, dass das zuständige Rechnungsprüfungsamt den für die Teilnahme an der HESSENKASSE relevanten Kassenkreditbestand der jeweiligen Kommune i.d.R. zum Stichtag 30. Juni 2018 hinsichtlich Höhe und Verwendung bzw. Notwendig zur Liquiditätssicherung prüft. Der entsprechende Prüfvermerk muss der Bewilligungsstelle innerhalb eines Monats nach Abschluss der Prüfung vorgelegt werden. Die Gesetzesbegründung charakterisiert die vorgenannte Prüfungstätigkeit dabei als „umfassende Kassenprüfung“.

   Aus unseren Mitgliedskreisen wird in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit hingewiesen, die in § 14 normierte Prüfung mit den Pflicht-Kassenprüfungen nach § 27 GemHVO verbinden zu können, da angesichts der personellen Ressourcen der Rechnungsprüfungsämter anderenfalls die Gewährleistung der bereits aktuell bestehenden und gesetzlich normierten Pflichtprüfungsaufträge beeinträchtigt werden könnte. Zudem wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, die bislang ungeklärte Frage der Kostenerstattung bzw. Gebührenerhebung für die neuen „umfassenden Kassenprüfungen“ nach § 14 HessenkasseG zu regeln und landesseitig einen Muster-Prüfvermerk zur Verfügung zu stellen, um die Vorgaben des § 14 Abs. 2 S.2 sicherstellen zu können.

III. Artikel 4 – Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

1. In Artikel 4 Ziffer 1 ist aus Gründen der Klarstellung die Aufnahme des folgenden Satzes vorgesehen:

„Der Vorsitzende kann Gemeindebedienstete zu den Sitzungen beiziehen.“

Wie aus der Gesetzesbegründung deutlich wird, wird damit einer dringenden Bitte der kommunalen Spitzenverbände und damit auch des Hessischen Landkreistages entsprochen und die bisherige jahrzehntelange Verfahrenspraxis der Hinzuziehung von Verwaltungsmitarbeitern zu den nicht öffentlichen Sitzungen des Gemeindevorstandes, Magistrats und Kreisausschusses gesetzlich klargestellt.

Vor dem Hintergrund aktuell anhängiger Rechtsstreitigkeiten zu diesem Themenkomplex sowie aus grundsätzlichen Erwägungen hält der Hessische Landkreistag diese Klarstellung für dringend erforderlich und auch eilbedürftig, um Klarheit in den kommunalen Gebietskörperschaften zu erhalten. Wir möchten deshalb ausdrücklich darum bitten, Artikel 4 Ziffer 1 des Gesetzentwurfes in Artikel 8 (Inkrafttreten), Satz 2 von dem späteren Inkrafttreten zum 1.1.2019 auszunehmen. Dies hätte zur Konsequenz, dass (auch) Artikel 4 Ziffer 1 bereits am Tag nach der Verkündung in Kraft treten würde.

2. Hinsichtlich der in Artikel 4 Ziffer 2 beabsichtigten Ergänzung des § 92 HGO um die Absätze 5 und 6, in welchen Bedingungen für den Ausgleich von Ergebnis- und Finanzrechnung in Planung und Vollzug normiert werden sollen, wird vorgeschlagen, dass Finanzhaushalt und Finanzrechnung auch dann als ausgeglichen gelten, wenn die Auszahlungen zur ordentlichen Kredittilgung sowie an die HESSENKASSE nicht nur aus dem Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit finanziert werden können, sondern auch unter Rückgriff auf Liquiditätsreserven.

3. Die Bedeutung und der Stellenwert des Haushaltssicherungskonzepts sollen künftig gestärkt und selbiges daher in einem eigenständigen § 92a HGO normiert werden.

   Wir regen an, die in diesem Zusammenhang vorgesehene Notwendigkeit eines Haushaltssicherungskonzeptes für den Fall eines negativen Zahlungsmittelbestandes (§ 92 a Absatz 1 Nr. 2 HGO) zu streichen. Nach Rückmeldungen aus unserer Mitgliedschaft und vor dem Hintergrund der Grundsätze einer kaufmännischen Rechnungslegung erscheinen diverse Konstellationen (nicht zuletzt hohe Forderungen gegenüber dem Land) denkbar, in denen sich trotz eines Ausgleichs des Ergebnishaushaltes bzw. der Ergebnisrechnung ein negativer Zahlungsmittelbestand einstellt

4. Im Hinblick auf den geplanten § 92a werden i.V.m. der neuen Nr. 4 des § 94 Abs. 2 aus unseren Mitgliedskreisen folgende Probleme gesehen, welche wir der Einfachheit halber im Wortlaut wiedergeben:

   „Der Gesetzentwurf enthält allerdings auch Regelungen, die weder nachvollziehbar noch zielführend. Warum soll das HSK Bestandteil des Haushaltsplanes werden und eine Festsetzung in der Haushaltssatzung erfolgen?

Wie soll die Festsetzung in der Haushaltssatzung aussehen?

Ein Satz wie „Es gilt das vom Kreistag beschlossene HSK.“ ist entbehrlich. Das HSK muss von der Vertretungskörperschaft beschlossen werden und ist damit verbindlich. Bisher ist es aber möglich, dass dann wenn eine Konsolidierungsmaßnahme nicht umgesetzt werden kann, der Kreistag durch „einfachen“ Beschluss über eine Änderung und eine evtl. Ergänzung z.B. in Form einer Ersatzmaßnahme entscheidet. Künftig wäre dafür die Aufstellung einer Nachtragssatzung und somit das Verfahren nach § 97 HGO notwendig.

Auch dass das HSK jährlich im Rahmen der Haushaltssatzung zu beschließen ist und für jedes Jahr der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf, führt in der Umsetzung zu Problemen.

Wenn in Verbindung mit der (nicht seltenen) Aufstellung eines Doppelhaushalts ein HSK beschlossen wird, hat das bisher Gültigkeit für zwei Jahre (was durchaus sinnvoll ist, weil die Umsetzung einer HSK-Maßnahmen ohnehin häufig mehr als ein Jahr in Anspruch nimmt). Als Bestandteil des Haushalts und Inhalt der Haushaltssatzung müsste allein wegen dem HSK für das 2. Jahr immer ein Nachtragshaushalt aufgestellt werden.

Es wird angeregt, dass das HSK zwar weiterhin gesondert vom Kreistag zu beschließen ist, aber eine Anlage zum Haushaltsplan bleibt. Für den Fall der Aufstellung eines Doppelhaushalts sollte es die Möglichkeit geben, im HSK verbindliche Festsetzungen für zwei Jahre zu treffen. Anstelle der jährlichen Aufstellung könnte man für das 2. Jahr eine Berichtspflicht (Bericht zum Stand der Umsetzung an Kreistag und Aufsichtsbehörde) einführen.“

5. Den Aufsichtsbehörden soll die Möglichkeit eröffnet werden (neuer Satz 3 in § 97 Absatz 5 HGO), innerhalb des Zeitraums von einem Monat die Haushaltssatzung auf Rechtsverletzungen zu überprüfen, selbst wenn diese keine genehmigungspflichtigen Bestandteile enthält.

   Diese Regelungsabsicht wird unsererseits als Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung und des Budgetrechts der Kreistage abgelehnt.

   Es ist schlechterdings nicht einsichtig, dass sich Mitgliedskreise, welche sich an alle haushaltsrechtlichen Vorgaben halten und diese erfüllen, dennoch dieser Form der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde würden unterwerfen müssen.

   Die Aufsichtsbehörde wiederum könnte die neuen Vorgaben des § 97 Abs. 5 HGO nach unserer Einschätzung nur dann gewährleisten, wenn sie sich obligatorisch und regelhaft sämtliche Haushalte aller Kommunen, für die sie verantwortlich zeichnet, vorlegen lassen würde.

6. Aus den bisherigen Kassenkrediten sollen nunmehr sogenannte „Liquiditätskredite“ werden, deren Inanspruchnahme jedoch in Zukunft deutlich restriktiver ausgestaltet werden soll. Selbige sollen ein „Nothilfeinstrument“ darstellen, von welchem „nur dementsprechend zurückhaltend Gebrauch gemacht werden“ dürfe. Dem soll durch die Einführung eines neuen § 105 „Liquiditätskredite“ Rechnung getragen werden

   Die in dem neuen § 105 Absatz 1 HGO vorgesehene Regelung, Liquiditätskredite bis zum Ende des Haushaltsjahres zurück zu führen, ist jedoch, auch wenn es sich um eine Sollvorschrift handelt, als völlig realitätsfremd abzulehnen, da nach aller Erfahrung eine derart präzise Liquiditätssteuerung im Prinzip nicht möglich ist und sich insbesondere in den letzten Jahren gezeigt hat, dass sich hohe Liquiditätsbedarfe oft aus Forderungen gegenüber Dritten, insbesondere auch dem Land, ergeben haben.

7. Der Verweis in dem vorgesehen § 105 Abs. 1 S.1 auf einen Absatz 4 erschließt sich angesichts dessen Fehlens im vorgelegten Entwurf für ein Artikelgesetz nicht.

8. Der derzeitige § 112 HGO soll überdies um einen Absatz 10 dergestalt ergänzt werden, dass die Haushaltsgenehmigungen so lange zurückzustellen sind, bis die fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse nach § 112 Abs. 9 HGO erfolgt ist. Damit würde die Erteilung der Haushaltsgenehmigung nicht nur an die Aufstellung des Einzelabschlusses der jeweiligen Kommune gekoppelt, sondern auch an die fristgerechte Erstellung des Konzernabschlusses. Abgesehen davon, dass dies für unsere Mitgliedskreise angesichts von teilweise eigenständig agierenden Konzernunternehmen mitunter schwer steuerbar ist, würde ein solches Junktim auch fachlich keinen Sinn machen, da es auf Ebene des Gesamtabschlusses auch keine Haushaltsplanungen gibt. Insofern wird vorgeschlagen, die Erteilung der Haushaltsgenehmigung alleine an die fristgerechte Aufstellung des kommunalen Einzelabschlusses zu koppeln.

9. In § 131 Abs. 2 HGO soll vorgesehen werden, dass die Aufsichtsbehörde künftig auf das jeweilige Rechnungsprüfungsamt zugreifen und entsprechende Prüfungsaufträge erteilen kann.

   Diese Kompetenzerweiterung der Aufsichtsbehörde, welche dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt künftig direkt Prüfungsaufträge erteilen können soll, begründet nach unserer Auffassung einen Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltung und eine Einschränkung der in § 130 Abs. 1 HGO festgeschriebenen Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung.

   In diesem Zusammenhang wird auch auf die ohnehin dauerhaft hohe Arbeits- und Prüfungsauftragsbelastung der Rechnungsprüfungsämter unserer Mitgliedskreise bei gleichzeitig gegebenen finanziellen und personellen Ressourcen hingewiesen.

   Diese vorgesehene Gesetzesänderung wird daher durch den hessischen Landkreistag abgelehnt.

Davon ausgehend, dass unsere vorstehenden Ausführungen im weiteren Verfahren Berücksichtigung und Eingang in den hier in Rede stehenden Gesetzentwurf finden, verbleiben wir

mit freundlichen Grüßen

Matthias Drexelius
Geschäftsführender Direktor