

**Ausschussvorlage UFV 20/76**

Stellungnahmen der Gesprächsteilnehmer

zu dem mündlichen Gespräch im Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung am 15.03.2023

zu dem

**Bericht**

**Präsident des Hessischen Rechnungshofs**

**Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (Siebenunddreißigster Zusammenfassender Bericht „Kommunalbericht 2022“)**

**– Drucks. [20/9410](#) –**

5. Bund der Steuerzahler Hessen e. V.

S. 26



## **Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Hessen zum Kommunalbericht 2022, Drucks. 20/9410**

Der Bund der Steuerzahler (BdSt) Hessen bedankt sich sehr herzlich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Bericht.

Der Bericht der Überörtlichen Prüfung teilt sich in verschiedene Kapitel. Um unnötige Redundanzen in unserer Stellungnahme zu vermeiden, haben wir von einer Aufteilung in diese Kapitel abgesehen.

### **1. Lage der hessischen Kommunalfinanzen in 2021**

Der Bericht zeigt an verschiedenen Stellen einen positiven Trend bei den Kommunalfinanzen auf. Dieser geht insbesondere auf die gute wirtschaftliche Entwicklung der Jahre 2016 bis 2019 zurück. Aber auch die von der Pandemie geprägten Jahre 2020 und 2021 zeigen weiterhin in Summe positive Ergebnisse. So konnten die Kommunen auch in 2021 trotz aller Widrigkeiten wieder einen positiven Finanzierungssaldo von 412 Mio. Euro ausweisen.

Trotz dieses in Summe positiven Trends zeigt sich aus Sicht des BdSt Hessen bei genauerer Betrachtung einiger Handlungsbedarf zur krisenfesten Aufstellung der kommunalen Finanzen. Zunächst ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass das positive Finanzierungssaldo von 412 Mio. Euro vor allem aus dem Rekordergebnis bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer resultiert. Diese lagen mit 5,74 Mrd. Euro sogar deutlich über dem letzten Vor-Pandemie-Jahr 2019. Allerdings profitieren von den Gewerbesteuereinnahmen insbesondere die größeren Städte. In kleineren Städten und Gemeinden liegen die Einnahmen aus der Einkommenssteuer über denen aus der Gewerbesteuer, die Gewerbesteuer spielt vom Aufkommen her keine so große Rolle wie in größeren Kommunen. Daher profitieren kleinere Städte und Gemeinden auch nicht in gleichem Maße von den Rekorderinnahmen aus der Gewerbesteuer. Und so zeigen in 2021 auch 167 der 444 Kommunen einen negativen Finanzierungssaldo auf.

Auch die anhaltend steigende Verschuldung der Kommunen zeigt bei genauerer Betrachtung aus unserer Sicht Handlungsbedarf. Zwar ist der Anstieg der Verschuldung in 2021 geringer ausgefallen als noch in 2020. Dies ist jedoch vor allem dem erfreulichen Rückgang der Liquiditätskredite zu verdanken, die sich halbiert haben. Die Investitionskredite hingegen sind auch in 2021 weiter gestiegen, um rund 300 Mio. Euro. Dies ist insofern besorgniserregend, weil die hessischen Kommunen bei der Pro-Kopf-Verschuldung den höchsten Wert im Vergleich aller Flächenländer ausweisen – sowohl bei den Investitionskrediten als auch bei Berücksichtigung der kommunalen Liquiditätskredite und Geldschulden der ausgelagerten Einheiten (FEUs). Der hohe Verschuldungsstand birgt für die Zukunft massive Risiken für die kommunalen

Haushalte. Diese sind in der zurückliegenden Niedrigzinsphase nicht so offensichtlich zu Tage getreten. Spätestens mit den steigenden Zinsen seit 2022 werden diese Risiken auch durch steigende Auszahlungen für Zinsaufwendungen sichtbar. Neben den o.g. Risiken aus bestehender Verschuldung kommen weitere Risiken aus Eventualschulden in Form von Bürgschaften oder kreditähnlichen Rechtsgeschäften hinzu. Da hier nur die Kommunen aus Baden-Württemberg einen höheren Wert pro Kopf ausweisen, stellen diese Eventualverbindlichkeiten einen beachtlichen zusätzlichen Risikofaktor der hessischen Kommunen dar.

Höhere Zinsaufwendungen werden in den nächsten Jahren zu einem bereits hohen Niveau der Ausgaben insgesamt hinzukommen. So liegen die hessischen Kommunen bei den Pro-Kopf-Ausgaben im Vergleich auf Platz zwei der Flächenländer. Dies ist insbesondere auf das hohe Niveau der Ausgaben für Personal, Sachaufwand und Transferzahlungen zurückzuführen. Demgegenüber stehen niedrige Sachinvestitionen, die unter dem Durchschnitt der Flächenländer liegen (trotz der hohen Investitionskredite, s.o.). Folglich fließen die hohen Ausgaben der hessischen Kommunen vor allem in den Konsum oder Verbrauch und weniger in Investitionen. Angesichts der hohen Einnahmen (die hessischen Kommunen liegen bei den Einnahmen insgesamt pro Kopf auf Platz 3, bei den Netto-Steuereinnahmen sogar auf Platz 1 im Vergleich aller Flächenländer) muss bei einem nicht ausgeglichenen Haushalt insbesondere bei größeren Städten eher von einem Ausgaben- und weniger von einem Einnahmeproblem ausgegangen werden. Bei kleineren Kommunen kommt neben der fehlenden Partizipation an den steigenden Gewerbesteuererträgen die geringe Finanzausstattung der Kommunen durch das Land Hessen hinzu. So liegt der Finanztransfer des Landes an die Kommunen pro Kopf deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer – nur in Bayern und dem Saarland ist dieser Wert niedriger.

Der BdSt Hessen schließt sich in der Konsequenz dem größten Teil der Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung an, wonach die Kommunen gefordert sind, die langfristigen Weichen für solide Finanzen zu stellen. Dies berücksichtigt zunächst eine fortwährende Aufgabenkritik, die Überprüfung der politischen Schwerpunktsetzung und gewählten Standards. Nicht alle Entscheidungen der Vergangenheit müssen heute noch richtig sein, angesichts der aktuellen Krisen und künftigen Herausforderungen ist die eigene Schwerpunktsetzung immer wieder zu hinterfragen und gegebenenfalls mit neuen Prioritäten zu reagieren. Für die richtige Weichenstellung spielen die Digitalisierung und eine vermehrte Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) eine wesentliche Rolle, für den BdSt Hessen sind Digitalisierung und IKZ wichtige Antworten auf die zentralen Herausforderungen der Kommunen. Dabei hängen beide Aspekte durchaus miteinander zusammen.

Neben den o.g. Anmerkungen zur Lage der hessischen Kommunal финанzen in 2021 möchten wir auf einige weitere Punkte hinweisen:

## **2. Kreisumlage**

Der Kommunalbericht 2022 weist zu Recht darauf hin, dass die Landkreise verpflichtet sind, ihre Kreisumlagehebesätze nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu erheben. Dabei soll bei der Festsetzung der Hebesätze die Leistungsfähigkeit der

kreisangehörigen Städte und Gemeinden angemessen berücksichtigt werden. Bedauerlicherweise musste die Überörtliche Prüfung dabei feststellen, dass der Prozess der Festsetzung nicht ausreichend dokumentiert wurde.

Da die Kreisumlage einen Finanzfluss zwischen kreisangehörigen Städten und Gemeinden und den Landkreisen darstellt, ist diese normalerweise nicht im Fokus des BdSt Hessen, insbesondere die Frage, welcher Hebesatz gerechtfertigt ist oder nicht. Allerdings bestätigt der Kommunalbericht 2022 die Befürchtungen, wonach ein hoher Hebesatz der Kreisumlage - durch die hohe Belastung für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden - auch zu einer höheren Belastung der Bürgerinnen und Bürger – insbesondere durch einen höheren Hebesatz bei der Grundsteuer B – führt. Selbstverständlich muss ein angemessener Hebesatz bei der Kreisumlage gewählt werden, um auch eine auskömmliche Finanzierung der Landkreise zu gewährleisten. Dabei stehen die Landkreise jedoch in der Verpflichtung, zunächst die eigenen Handlungsspielräume zu nutzen, um Konsolidierungspotentiale zu heben. In diesem Zusammenhang sei auf den im Bericht ausgewiesenen Umsetzungsrückstand bei der Digitalisierung und den nach eigenen Angaben der Landkreise durchaus noch vorhandenen Möglichkeiten zur IKZ verwiesen.

Und schließlich wird auf die Verpflichtung der Landkreise verwiesen, Überschüsse aus dem Jahresabschluss durch eine niedrigere Kreisumlage in den Folgejahren wieder abzubauen. Eine gewisse Rücklage steht zwar im Einklang mit dem Bestreben, die eigenen Finanzen für kommende Kreise und Herausforderungen zu festigen. Andererseits gilt es jedoch aus Sicht des BdSt Hessen zu vermeiden, dass die Bürgerinnen und Bürger eine höhere Belastung bei der Grundsteuer B tragen, die über eine höhere Kreisumlage dann in den Rücklagen der Landkreise landen. Eine solche Verlagerung aus den Taschen der Bürgerinnen und Bürger in den Sparstrumpf ist aus Sicht des BdSt Hessen nicht sachgerecht.

### **3. Aufkommensneutrale Grundsteuerreform**

Beim durchschnittlichen Hebesatz der Grundsteuer B wurde im Berichtszeitraum 2021 ein erfreulich niedriger Steigerungswert erreicht. So erhöhte sich der durchschnittliche Hebesatz in 2021 um gerade mal sechs Prozentpunkte von 475 auf 481 Punkte. Dies ist der niedrigste Steigerungswert mindestens seit 2012. Leider hat sich dieser Trend in 2022 nach unserer Kommunalfinanzanalyse so nicht fortgesetzt, der durchschnittliche Hebesatz stieg in 2022 wiederum kräftiger um 14 Punkte. Diese Steigerungen sind vor dem Hintergrund eines ohnehin schon hohen Niveaus bei der Belastung aus der Grundsteuer B – Hessen liegt hier mit 205 Euro pro Kopf auf Platz zwei im Vergleich aller Flächenländer – nicht endlos fortzusetzen. Der BdSt Hessen verweist in diesem Zusammenhang auf die o.g. Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung zu Konsolidierungsmaßnahmen. Die Erhöhung der Grundsteuer sollte nur in Ausnahmefällen als letzte Möglichkeit vollzogen werden, wenn die angesprochenen Optionen ausgeschöpft wurden.

Auch wenn laut Überörtlicher Prüfung darauf hingewiesen wird, dass auch im Zuge der Grundsteuerreform das Gebot des Haushaltsausgleichs über dem vorgegebenen Ziel der Aufkommensneutralität stehe, so sehen wir die schrittweise Abkehr und Relativierung des politischen Ziels einer aufkommensneutralen Reform kritisch. Die Ak-

zeptanz der Reform und die damit einhergehende Zuarbeit der Bürgerinnen und Bürger durch die Bereitstellung der Daten in Form einer Erklärung, hängt nach unserer Beobachtung nicht unmaßgeblich mit der postulierten Aufkommensneutralität zusammen. Ohne das ausgegebene Ziel der Aufkommensneutralität würde sich bei Bürgerinnen und Bürgern der Eindruck festsetzen, die Grundsteuerreform sei lediglich ein Deckmantel oder zumindest ein willkommener Anlass, um die Steuerbelastung auf breiter Front zu erhöhen. Die Bereitschaft und die Akzeptanz sind jedoch maßgeblich, um nicht zuletzt die Arbeitsbelastung der Finanzverwaltung in Grenzen zu halten und nicht durch zahlenmäßig überbordende Schätzungen, Bearbeitung von Einsprüchen oder zahlreiche Klagen ausufern zu lassen. Wir appellieren daher an alle Beteiligten und auch an die Kommunalen Spitzenverbände, sich weiterhin dem Ziel der Aufkommensneutralität zu verpflichten.

Der Bericht der Überörtlichen Prüfung geht zu Recht darauf ein, dass Hebesatz-Vergleiche wie durch den BdSt Hessen durchaus eine disziplinierende Wirkung haben. Und in der Tat werden diese Vergleiche mit der Grundsteuerreform zumindest schwieriger, wenn sie nicht gar ihre Aussagekraft komplett verlieren. Dies gilt insbesondere aber nicht nur für Vergleiche Hessens mit anderen Flächenländern. Auch die Vergleiche innerhalb Hessens werden durch die recht unterschiedlichen Grundsteuerermessbeträge bei einer aufkommensneutralen Umstellung schwierig. Daher arbeiten wir als BdSt Hessen an der Weiterentwicklung der bisherigen Vergleiche. So könnte die durchschnittliche Grundsteuerbelastung pro Kopf einen validen Vergleichswert zwischen den Städten und Gemeinden darstellen. Wichtig aus Sicht des BdSt Hessen ist es, weiterhin die disziplinierende Wirkung der Vergleiche beizubehalten.

#### **4. Kultur- und Tourismusbeitrag**

Der Kommunalbericht geht an mehreren Stellen darauf ein, dass Kultur- und Tourismusbeiträge zu einer verbesserten Einnahmesituation führen können. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den betreffenden Städten und Gemeinden, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für solche Beiträge vorliegen und in diesem Falle die Beiträge auch tatsächlich zu erheben.

Als BdSt Hessen setzen wir uns satzungsgemäß für ein einfaches Steuersystem ein. Dabei sollte das Steuersystem aus wenigen, einfachen Steuern bestehen, dies dient durch erhöhte Transparenz auch der Akzeptanz des Steuersystems durch seine Bürgerinnen und Bürger. Bei den sogenannten Bagatellsteuern kommt hinzu, dass die Erhebung der Steuer in keinem vernünftigen Verhältnis zum Aufwand der Erhebung und Eintreibung steht.

Daher sehen wir den Einsatz der angesprochenen Kultur- und Tourismusbeiträge kritisch. Als BdSt Hessen haben wir dies bereits an verschiedenen Stellen angebracht und uns auch an die betreffenden Städte und Gemeinden gewandt. Leider geht der Kommunalbericht 2022 nicht auf den zu erwartenden Erhebungsaufwand ein, der sowohl in den kommunalen Verwaltungen als auch bei den betroffenen Betrieben nicht unerheblich sein dürfte. Ohne diese Prüfung und die Berücksichtigung des Aufwandes bei den Betrieben sollten die Städte und Gemeinden von einer Einführung eines Kultur- und/oder Tourismusbeitrages grundsätzlich absehen.

#### **5. Rechtzeitige Haushaltsplanung**

Wie schon in unserer Stellungnahme zum Kommunalbericht 2021 unterstützen wir die Mahnung des Hessischen Rechnungshofs zur fristgerechten Aufstellung der Jahresabschlüsse durch die kommunalen Gebietskörperschaften. Nur auf Basis valider Ergebnisse können seriöse haushaltswirtschaftliche Planungen für kommende Jahre erfolgen. Allerdings möchten wir diesen Hinweis auch auf eine fristgerechte Verabschiedung der Haushaltspläne ausweiten. Nach unserer Beobachtung im Zuge der jährlichen Kommunalfinanzanalyse des BdSt Hessen müssen wir feststellen, dass die Frist zum 30. November nur in Ausnahmefällen eingehalten wird. Welche Gründe zu den verspäteten Haushaltsbeschlüssen führen, ist uns nicht bekannt. Aus unserer Sicht sollte dies aber Gegenstand weiterer Untersuchungen und Anstrengungen sein, um wieder eine fristgerechte, vorjährige Planung sicherzustellen.

#### **6. Entbürokratisierung im Forstbereich**

Abschließend verweisen wir auf die im Kommunalbericht 2022 enthaltenen Hinweise zur Entbürokratisierung in der Forstverwaltung. Der BdSt Hessen appelliert an das Land Hessen die ausgesprochenen Empfehlungen umzusetzen und durch die Entbürokratisierung eine Entlastung sowohl bei den Kommunen als auch in den Landesbehörden zu erzielen. Dies bezieht sich sowohl auf den empfohlenen Entfall der Genehmigung der Forstpläne, die Umstellung der Förderung auf eine Festbetragsförderung als auch die Umsetzung digitaler Prozesse im Förderwesen.

Wiesbaden, 06.03.2023



Jochen Kilp  
Vorstand