



Der Kreisausschuss

Landkreis Gießen · Der Kreisausschuss · Postfach 11 07 60 · 35352 Gießen

Hessisches Ministerium
der Finanzen
Herrn Staatsminister
Dr. Thomas Schäfer
Friedrich-Ebert-Allee 8
65185 Wiesbaden

Dezernat I
Landrätin Anita Schneider
Gebäude F, Raum 112a
Riversplatz 1-9
35394 Gießen
Telefon 0641 9390-1610
Fax 0641 9390-1600
Klaus-dieter.schmitt@lkgi.de
www.lkgi.de

Ihr Zeichen
FV5016A-00198-IV3-

Ihre Nachricht vom
22.06.2018

Unser Zeichen
Dez. I/LRin-Scht.

Datum
07.08.2018

Sehr geehrter Herr Staatsminister Dr. Schäfer,

Ihr im Betreff genanntes Schreiben vom 22. Juni 2018 haben wir erhalten und zur Kenntnis genommen.

Sie stellen richtiger Weise fest, dass die Beschlussfassung des Kreistages des Landkreises Gießen zur Teilnahme an dem Entschuldungsprogramm der HESSENKASSE von dem Musterbeschlusstext, den ihr Haus zur Verfügung gestellt hat, abweicht. Kern Ihrer Feststellung ist, dass der Kreistag keine Verpflichtung beschlossen hat, den jährlichen Eigenbeitrag zur HESSENKASSE so zu erwirtschaften, dass eine Erhöhung der Kreisumlage lediglich als „Ultima Ratio“ erforderlich wird. Zu diesem Sachverhalt hatte ich mich im Rahmen der Anhörung des Haushaltsausschusses am 14. März 2018 im Gesetzgebungsverfahren zum Hessenkassengesetz bereits deutlich positioniert.

Wir, der hauptamtliche Kreisausschuss, nehmen diese Feststellung Ihrerseits zur Kenntnis, halten diese jedoch nicht für relevant, da die Voraussetzung zur Teilnahme an der Kassenkreditentschuldung aufgrund von § 2 Hessenkassengesetz gegeben ist. Entsprechend hat der Kreistag des Landkreises Gießen am 5. März 2018 mehrheitlich die Verpflichtung (§ 2 Abs. 4 HessenkasseG),

- den Ergebnis- und Finanzhaushalt in Planung und Rechnung ab dem Jahr 2019 nach § 92 Abs. 4 – 6 HGO auszugleichen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 HessenkasseG),
- die Vorgaben zu den Liquiditätskrediten nach § 105 HGO ab dem Jahr 2019 zu beachten (§ 2 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz HessenkasseG) und
- einen jährlichen Beitrag von 25 Euro je Einwohner an das Sondervermögen HESSENKASSE zu leisten (§ 2 Abs. 2 Abs. 3 HessenkasseG)

beschlossen.

Wir stellen in diesem Zusammenhang fest, dass der Kreistag des Landkreises Gießen die vorgenannten und gesetzlich normierten Verpflichtungen zur Teilnahme an der ...2

Kassenkreditentschuldung durch die HESSENKASSE beschlossen und mithin alle im Hessenkassengesetz diesbezüglich vorgesehenen Teilnahmevoraussetzungen erfüllt hat.

Dies wird nochmals vor dem Hintergrund deutlich, dass Erstens diese „Selbstverpflichtung“ keinerlei Entsprechung im Gesetzestext des einschlägigen Hessenkassengesetzes findet. Die dort normierten Voraussetzungen wurden, wie bereits dargestellt, durch unseren Kreistag vollumfänglich beschlossen. Lediglich in der Gesetzesbegründung (Landtags-Drucksache 19/5957) findet sich zu Art. 2, § 2 der Hinweis, dass sich die Landkreise verpflichten sollen, den jährlichen Eigenbeitrag so zu erwirtschaften, dass eine Erhöhung der Kreisumlage nur als „Ultima Ratio“ herangezogen werden muss. Allerdings kann eine solche Ausführung in der Gesetzesbegründung, welche keine Entsprechung im Gesetzestext findet, keine rechtliche Bindungswirkung entfalten. Wo es jedoch an der rechtlichen Vorgabe für eine zwingende Beschlussfassung fehlt, da besteht auch kein Raum, das Fehlen einer solchen Beschlussfassung, wie in Ihrem Schreiben vom 22. Juni d.J. geschehen, zu rügen.

Zweitens gibt Ihr Haus in den Vorbemerkungen zum hier in Rede stehenden Musterbeschluss selbst an, dass dieser „als Arbeitserleichterung für alle an dem Verfahren Beteiligten dienen“ solle und „als Vorschlag zu verstehen“ sei. Ausdrücklich weist Ihr Haus daraufhin, dass „es jeder Kommune überlassen“ bleibe, „den Musterbeschluss wie vorgeschlagen zu verwenden, ihn anzupassen oder einen geeigneten Beschlusstext selbst zu verfassen“. Von nicht weniger als dieser explizit eingeräumten Möglichkeit hat der Kreistag des Landkreises Gießen in seiner Beschlussfassung vom 05.03.2018 Gebrauch gemacht und diese streng und zutreffend an jenen Voraussetzungen ausgerichtet, die § 2 HessenkasseG vorsieht.

Weiter führen Sie in Ihrem Schreiben vom 22. Juni 2018 aus, dass Sie voraussetzen, dass der Landkreis Gießen auch künftig bei der Festlegung des Hebesatzes für die Kreisumlage die allgemeine gesetzliche Regelung über die Erhöhung derselben beachten wird und eine Erhöhung nur insoweit in Betracht käme, als die Leistung nach dem Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs und die sonstigen Erträge und Einzahlungen auch bei sparsamer Wirtschaftsführung des Haushalts nicht ausreichen. Eine solche rein deklaratorische Wiedergabe der geltenden Rechtslage des § 53 Abs. 2 HKO in Verbindung mit § 50 FAG kann von uns nur so verstanden werden, dass Sie unterstellen, dass unser Landkreis in der Vergangenheit bei der Kreisumlageerhebung nicht gesetzeskonform verfahren ist bzw. dass Sie befürchten, dass unser Landkreis in Zukunft bei der Kreisumlageerhebung nicht gesetzeskonform verfahren wird. Eine solche Annahme muss von uns ebenfalls zurückgewiesen werden, da außer Frage steht, dass sich die Kreisumlageerhebung des Landkreises Gießen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben vollzieht.

Überdies betonen Sie in Ihrem Schreiben, dass Sie erwarten, dass es in unserem Landkreis allenfalls eine Diskussion um eine Absenkung der Kreisumlage geben könne.

Zunächst ist in diesem Zusammenhang vorzuschicken, dass nach uns vom Hessischen Landkreistag zur Verfügung gestellten Informationen im Haushaltsjahr 2018 die Kreisumlagehebesätze im hessenweiten Durchschnitt im zweiten aufeinanderfolgenden Jahr gesunken sind und zwar von 34,44 % auf 33,66 %.

Wir möchten an dieser Stelle darauf hinweisen, dass wir in den vergangenen Jahren regelmäßig die Höhe der Hebesätze zur Kreisumlage geprüft haben. Bei der Festsetzung der Hebesätze waren wir insbesondere auch an den mit dem Land Hessen abgeschlossenen Schutzschirmvertrag gebunden. Mehr noch wurden wir durch eine Auflage des Regierungspräsidiums Gießen zur Haushaltsgenehmigung 2011 zu einer Erhöhung auf insgesamt 58 % (Kreis- und Schulumlage) im Rahmen eines Beitrittsbeschlusses des Kreistages verpflichtet.

Nunmehr konnte der Landkreis Gießen auf Grund der positiven Umlagegrundlagen bei einem konstanten Schulumlagehebesatz mit der am 07.05.2018 beschlossenen Nachtragshaushaltssatzung seinen Kreisumlagehebesatz für das Haushaltsjahr 2018 um 1,09 Prozentpunkte absenken.

Allein diese Beispiele zeigen, dass es keiner Aufforderung Ihres Hauses bedarf, um Absenkungen des Kreisumlagehebesatzes ins Auge zu fassen bzw. tatsächlich zu vollziehen, sofern die Haushaltslage des Kreises dies zulässt.

In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Spielraum für Senkungen des Kreisumlagehebesatzes in der jüngeren Vergangenheit durch den Gesetzgeber durch erhebliche Verschärfungen des kommunalen Haushaltsrechts erheblich eingengt wurde. Hierzu zählen insbesondere die mit der Gesetzgebung zur HESSENKASSE verbundenen und in diesem Schreiben teils schon angesprochenen Änderungen der HGO:

- die Ausweitung der Definition des Haushaltsausgleichs in § 92 HGO dergestalt, dass künftig sowohl Ergebnis- als auch Finanzhaushalt in Planung und Rechnung ausgeglichen werden müssen,
- die Verschärfung der künftigen Aufnahme von Kassenkrediten (künftig Liquiditätskredite) nach § 105 HGO,
- der Aufbau einer Liquiditätsreserve nach § 106 HGO und
- die Verpflichtung in § 92 HGO sowohl die ordentliche Tilgung von Krediten als auch die Auszahlungen an das Sondervermögen HESSENKASSE künftig im Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften.

Ohne die detaillierten Auswirkungen der vorgenannten Änderungen im Kommunalen Haushaltsrecht an dieser Stelle tiefergehend erörtern zu wollen, lässt sich festhalten, dass selbige für die hessischen Kommunen einen deutlich höheren Liquiditätsbedarf nach sich ziehen werden. Dieser wird zwingend über ihr Kreisumlageaufkommen gedeckt werden müssen. Im Gegensatz zur Intention Ihres Schreibens vom 22. Juni 2018, die Kreise zu einer Entlastung des kreisangehörigen Raumes durch eine Absenkung der Kreisumlage anhalten zu wollen, hat also gerade der Landesgesetzgeber in der jüngeren Vergangenheit dafür gesorgt, dass der Spielraum für eine ebensolche Entlastung erheblich eingengt wurde.

Insoweit Sie in Ihrem Schreiben Ihrer Erwartung Ausdruck verleihen, dass es in unserem Landkreis angesichts „sich ständig verbreiternder Erhebungsgrundlagen“ allenfalls eine Diskussion um eine Absenkung der Kreisumlage geben könne, weisen wir darauf hin, dass die positive Entwicklung der angesprochenen Kreisumlagegrundlagen in erster Linie eine Folge der allgemeinen guten

wirtschaftlichen Entwicklung und damit der positiven Steuerertragssituation auf Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist. Dieser Anstieg der Kreisumlagegrundlagen, der auch bei gleichbleibendem Hebesatz zu einem Anstieg des Kreisumlageaufkommens führt, ist aus Sicht der Landkreise zwingend notwendig. Nur so wird es möglich sein, den bereits erwähnten verschärften Anforderungen des Landesgesetzgebers an die Kreishaushalte gerecht zu werden. Hierzu zählt auch die Finanzierung der stetig steigenden Aufgabenbelastung der Landkreise und die jahrelange strukturelle Unterfinanzierung der Kreisebene. Diese strukturelle Unterfinanzierung macht ein deutschlandweiter Vergleich der Kassenkreditbestände mehr als deutlich. Hier zeigen sich die hohen Kassenkreditbestände Hessens, die nun Ihr Entschuldungsprogramm HESSENKASSE notwendig machen, um im Einklang mit dem kommunalen Haushaltsrecht wenigstens teilweise eine Entschuldung möglich zu machen.

Alleine aus steigenden Umlagegrundlagen die Forderung nach einer Senkung des Kreisumlagehebesatzes abzuleiten, geht unseres Erachtens fehl, da hierzu stets die Finanzausstattung und die Aufgabenbelastung des jeweiligen Landkreises vor Ort gegenüber zu stellen ist, so dass sich diese Frage einer pauschalierenden Betrachtung und einer allgemeinen Aufforderung an gleich fünf hessische Landkreise, welche inhaltsgleich Ihr Schreiben erhalten haben, entzieht. Das derartige Fragestellungen vielmehr landkreisindividuell zu beurteilen sind, findet auch seinen Niederschlag in der einschlägigen Rechtsprechung, wenn beispielsweise das Niedersächsische Obergericht betont: „Wann bei der Festlegung des Umlagesatzes für die Kreisumlage die Grenzen zwischen einer noch rücksichtsvollen Beachtung der gemeindlichen Interessen einerseits und einer sich als für die Finanzkraft der Gemeinden unzumutbar darstellenden Belastung andererseits erreicht oder gar überschritten wird, lässt sich nicht nach einem bestimmten absoluten Umlagesatz, sondern nicht zuletzt angesichts des Umstandes, dass die Kreisumlage ein integrierter Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs ist, **nur individuell für jeden einzelnen Landkreis beurteilen**“ (Hervorhebung durch den Verfasser; Nds. OVG, DVBl. 1999 842 (842 LS.2, 843 f.)).

Nicht akzeptabel und einem gedeihlichen Miteinander von Kreisebene und Ihrem Haus abträglich ist, dass Sie eine Durchschrift Ihres Schreibens an die Städte und Gemeinden des Landkreises Gießen gerichtet haben. Auf diesem Wege unternehmen Sie nach unserer Wahrnehmung den Versuch, im kreisangehörigen Raum eine Erwartungshaltung auf weitere Senkungen des Kreisumlagehebesatzes zu wecken, welche aus den in diesem Schreiben geschilderten Gründen in dieser Allgemeinheit derzeit nicht bejaht werden kann. Zudem greifen Sie damit aktiv in einen politischen Diskurs ein, der in erster Linie vor Ort zwischen dem Kreis und seinen kreisangehörigen Gemeinden zu führen ist.

So haben erst im vergangenen Jahr die Vertreter aller kommunalen Spitzenverbände und der beteiligten Landesressorts in einer Unterarbeitsgruppe Kreis- und Schulumlage beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport Hinweise zu § 53 HKO entwickelt, welche genau für diese bilaterale Abstimmung zwischen Kreis und kreisangehörigem Raum konkrete Vorgaben machen. Diesbezüglich wurde in den Hinweisen beispielsweise festgehalten, dass der Landkreis bei der Festsetzung der Hebesätze der Kreis- und Schulumlage den über die Umlage zu deckenden Kreisumlagebedarf nachvollziehbar herzuleiten und dabei auch die Bedarfssituation aller umlagepflichtigen Gemeinden zu berücksichtigen hat. In diesem Zusammenhang wurde auch nochmals betont, dass der Landkreis zum Ausgleich des Haushalts nur

denjenigen Bedarf geltend machen darf, der ihm bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung und in Folge einer zulässigen Aufgabenwahrnehmung entsteht. Allein diese Hinweise zu § 53 HKO lassen die entsprechenden Ausführungen in Ihrem Schreiben obsolet erscheinen.

Insbesondere wurde jedoch festgehalten, dass die umlageverpflichteten Städte und Gemeinden bei Hebesatzerhöhungen zur Kreis- und Schulumlage vorher verpflichtend anzuhören sind. Hierzu wurde in den Hinweisen ein konkretes Verfahren vereinbart. Weiter führen die Hinweise aus, dass der Landkreis den Umlageverpflichteten erläutern soll, weshalb Hebesatzsenkungen nicht beabsichtigt sind, wenn das Aufkommen aus den Summen beider Umlagen steigt. Offenbar sind also alle Beteiligten der damaligen Arbeitsgruppe, darunter auch das zuständige HMdIS, davon ausgegangen, dass der von Ihnen beanstandete Umstand, nämlich einen Anstieg der Kreisumlagegrundlagen ohne gleichzeitige Senkung der Hebesätze, in der kommunalen Praxis vorkommen kann und muss. Aus den ausgeführten Regelungen in den Hinweisen des HMdIS zu § 53 HKO wird darüber hinaus ebenfalls deutlich, dass Verfahrensbeteiligte der Ermittlung und des Nachweises der Hebesätze in erster Linie die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind.

Pauschale Empfehlungen bzw. Einflussnahmen von außen hinsichtlich der Höhe des Kreisumlagehebesatzes sind daher, aus den beschriebenen Gründen, als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und Finanzautonomie des Landkreises Gießen zurückzuweisen.

Wir erlauben uns, eine Durchschrift dieses Schreibens an den Vorsitzenden des Kreistages des Landkreises Gießen sowie den Kreisvorsitzenden der Bürgermeister zu übersenden.

Mit freundlichen Grüßen



Anita Schneider
Landrätin