



ENTSCHULDUNG DER HESSISCHEN
KOMMUNEN VON KASSENKREDITEN

**STELLUNGNAHME ZUR
„HESSENKASSE“**

Inhaltsverzeichnis

■ I.	Einleitung	4
■ II.	Das Konzept	6
■ II.1	Zur geplanten Ausgestaltung der „Hessenkasse“	6
■ II.2	Höhe und Ursache der kommunalen Kassenkreditverschuldung in Hessen	7
■ III.	Bewertung	9
■ III.1	„Ja“ zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten, aber Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit beachten	9
■ III.2	Faktischen Zwang zur Anhebung der Realsteuerhebesätze vermeiden!	11
■ III.3	Entwicklung der hessischen Realsteuerhebesätze im Vergleich zu anderen Bundesländern	14
■ IV.	Investitionskraft der Kommunen stärken	17
■ V.	Fazit	19
■ VI.	Quellenverzeichnis	21
■ VII.	Impressum	23

ENTSCHULDUNG DER HESSISCHEN KOMMUNEN VON KASSENKREDITEN

I. Einleitung

Das Land Hessen hat Anfang Juli 2017 ein Konzept zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler Investitionen vorgelegt. Unter dem Namen „Hessenkasse“ soll zum 1. Juli 2018 ein Paradigmenwechsel eingeleitet werden, um die kommunalen Kassenkreditschulden in Hessen abzubauen. Das Land bezeichnet die Kassenkredite als Dispo des Girokontos der Kommunen. Die umfassende Entschuldung für alle mit Kassenkrediten verschuldeten Kommunen sei bundesweit einmalig. Durch das Programm sollen künftige Zinsänderungsrisiken für die Kommunen ausgeschlossen werden. Im Zuge einer Änderung des Gemeindehaushaltsrechts soll eine erneute kommunale Verschuldung über Kassenkredite verhindert werden. Kassenkredite sollen somit auf ihren ursprünglichen Zweck – der kurzfristigen Liquiditätssicherung – zurückgeführt werden¹.

Als Federführerin Steuern der Arbeitsgemeinschaft Hessischer Industrie- und Handelskammern nehmen wir zum Konzept „Hessenkasse“ des Landes Hessen Stellung. Wir äußern uns zu dem Thema, da wir nach den Erfahrungen mit dem Kommunalen Schutzschirm in Hessen die Gefahr sehen, dass die Steuerspirale bei Gewerbe- und Grundsteuer die Standortkosten für Unternehmen in Hessen weiter nach oben treibt. Infrastrukturausstattung und Standortqualitäten stehen vielerorts in keinem Verhältnis zu den Standortkosten. Es droht die Abwanderung von Unternehmen gerade an den Grenzen zu anderen Bundesländern.

¹ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, „Hessenkasse Präsentation“, Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 4. Juli 2017, folgend als „Hessenkasse Präsentation 2017“ bezeichnet, im Internet: <https://finanzen.hessen.de/finanzen/hessenkasse>, S. 2 und S. 11.

In Kapitel II stellen wir zunächst das Konzept zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten dar. In Kapitel III nehmen wir eine Bewertung des Entschuldungsprogramms „Hessenkasse“ vor. Neben grundsätzlicher Zustimmung zum Konzept weisen wir auf zutreffende Hinweise der kommunalen Spitzenverbände hin. Insbesondere setzen wir uns aber dafür ein, dass durch eine Beteiligung am Programm „Hessenkasse“ kein faktischer Zwang zur Anhebung der Realsteuerhebesätze entsteht. In Kapitel IV weisen wir auf verschiedene weitere Möglichkeiten hin, wie die Investitionskraft von Kommunen gestärkt werden kann. In Kapitel V ziehen wir ein abschließendes Fazit.

II. Das Konzept

II.1 Zur geplanten Ausgestaltung der „Hessenkasse“

Das Land Hessen bietet den hessischen Kommunen zum 1. Juli 2018 eine freiwillige Umschuldungsmöglichkeit der kommunalen Kassenkredite an (Entschuldungsprogramm). Je nach individueller Verschuldung einer Kommune soll die zum Abbau der Altfehlbeträge vorgesehene Laufzeit bis zu 30 Jahre betragen². Alle teilnehmenden Kommunen sollen bezüglich ihres jährlichen Eigenbeitrags gleich eingestuft werden und einheitlich 25 Euro je Einwohner und Jahr an die „Hessenkasse“ entrichten. Bezüglich ihrer individuellen Kassenkreditverschuldung sollen die Kommunen allerdings unterschiedlich behandelt werden. Kommunen mit hoher Kassenkreditverschuldung sollen ihren Beitrag an die „Hessenkasse“ entsprechend länger zahlen als solche mit niedrigeren abgelösten Kassenkreditbeständen. Jede teilnehmende Kommune soll eine Unterstützung durch die „Hessenkasse“ in mindestens derselben Höhe wie des Eigenbeitrags erhalten³.

Das Land will ergänzend Kommunen, die sich aus eigener Kraft nicht von ihrer hohen Schuldenlast befreien könnten, besonders unterstützen. Die „Hessenkasse“ soll den Kommunen ab 1. Juli 2018 ermöglichen, sämtliche Kassenkreditschulden bis spätestens 30 Jahre nach diesem Zeitpunkt komplett abzubauen. Die „Hessenkasse“ soll demnach im Jahr 2048 jene Schulden übernehmen, welche die Kommunen dann noch nicht getilgt haben⁴.

Ergänzend bietet das Land im Rahmen der „Hessenkasse“ ein ebenfalls freiwilliges Investitionsprogramm in Höhe von mindestens 510 Millionen Euro an. Das Programm richtet sich an

² Vgl. „Hessenkasse Präsentation 2017“, S. 11.

³ Vgl. „Hessenkasse Präsentation 2017“, S. 14.

⁴ Vgl. „Hessenkasse Präsentation 2017“, S. 11 und 14.

finanz- oder strukturschwache und zugleich sparsame Kommunen, die in der Vergangenheit keinen Kassenkredit in Anspruch nehmen mussten. Kommunen, die am Investitionsprogramm teilnehmen werden, sollen einen Mindestbetrag in Höhe von 750.000 Euro erhalten. 90 Prozent der Kosten einer konkreten kommunalen Fördermaßnahme sollen von der „Hessenkasse“ als Zuschuss zur Verfügung gestellt werden. Der Eigenanteil einer Kommune am jeweiligen Projekt soll bei 10 Prozent liegen. Welche Kommune letztendlich im Investitionsprogramm antragsberechtigt sein wird, könne laut Finanzministerium erst nach Abschluss der im Oktober 2017 beginnenden Gespräche zwischen Ministerium und Kommunen entschieden werden. Zu klären sei, welche Kassenkredite von der „Hessenkasse“ im Rahmen des Entschuldungsprogramms übernommen werden⁵. Den größten Anteil von rund 330 Mio. Euro an dem Investitionsprogramm will das Land nach Angaben des Hessischen Städtetages originär aus eigenen Mitteln bereitstellen. Knapp 60 Mio. Euro sollen aus bereits den Kommunen zustehenden Mitteln für das Jahr 2018 stammen. Den Rest will das Land voraussichtlich aus einer Rücklage entnehmen, die im Zusammenhang mit dem Hessischen Investitionsfonds entstanden ist. Der Fonds selbst soll dadurch nicht geschmälert werden⁶.

II.2 Höhe und Ursache der kommunalen Kassenkreditverschuldung in Hessen

Laut einer Darstellung des Hessischen Ministeriums der Finanzen hatten im Juli 2017 260 der 426 hessischen Kommunen bestehende Kassenkreditschulden. In der Summe beläuft sich das Volumen des Schuldenstandes mit Kassenkrediten auf rund 6 Milliarden Euro⁷.

5 Vgl. „Hessenkasse Präsentation 2017“, S. 2 und Pressemeldung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 24.10.2017, „Investitionsprogramm zur Hessenkasse“.

6 Vgl. Hessischer Städtetag, Informationen Hessenkasse, das 9-Milliarden Ding, Informationen 7-8 2017, S. 3.

7 Vgl. „Hessenkasse Präsentation 2017“, S. 2. Der Hessische Städtetag spricht von einem Gesamtvolumen der „Hessenkasse“ von 9 Mrd. Euro, das jährlich mit 300 Mio. Euro bedient werden müsse. Die Umwandlung der Kassenkredite sei so zu rechnen, dass die Kredite auf 30 Jahre mit rund zwei Prozent verzinst und komplett getilgt werden. Vgl. Hessischer Städtetag, Informationen Hessenkasse, das 9-Milliarden Ding, Informationen 7-8 2017, S. 3.

Im Ländervergleich weisen die hessischen Kommunen mit durchschnittlich 1.059 Euro je Einwohner einen relativ hohen Verschuldungswert auf. Der Durchschnitt der Bundesländer (ohne Stadtstaaten) liegt bei 633 Euro je Einwohner. Die bayerischen Kommunen haben mit 21 Euro je Einwohner einen vergleichsweise sehr niedrigen Wert an Kassenkreditschulden⁸.

Worin ist die Ursache der hohen kommunalen Kassenkreditverschuldung in Hessen zu sehen? In der Literatur werden verschiedene Ursachen angeführt, welche die kommunalen Kassenkredite seit den 2000er Jahren in bestimmten Bundesländern stark ansteigen haben lassen. Erwähnt wird, dass Bund und Länder Aufgaben und Standards für die Kommunen festlegen, ohne ihnen die Einnahmen- bzw. Finanzierungskompetenzen in entsprechendem Umfang zu übertragen. Insbesondere die vom Bund definierten und von den Kommunen zu erbringenden Sozialleistungen würden oft ohne ausreichende Konnexität für die Kostenfolgen bestimmt. In der Literatur wird auch genannt, dass der geringe Handlungsspielraum in strukturell unterfinanzierten Kommunen den politischen Willen zum aktiven Gegensteuern mindere. Die geringen Einflussmöglichkeiten auf die von außen auf die Kommune einwirkenden Faktoren und die geringen Einsparmöglichkeiten in den von der Kommune selbst zu bestimmenden, freiwilligen Aufgaben führten in manchen Kommunen zu einer akzeptierten Schuldenkultur ohne ausgeglichenen Haushalt. Aber auch die komplexen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen erschwerten eine klare Zuordnung von Verantwortung und vereinfachten so die Schuldenaufnahme. Hier gebe es jedoch auch Ausnahmen. Die großen Unterschiede beim Verschuldungsgrad zwischen den Kommunen zeige, dass es möglich sei, ohne übermäßige Kassenkredite auszukommen, sogar in Kommunen mit schwierigen Rahmenbedingungen⁹. Angeführt wird zuletzt auch, dass Kommunen ihre Ausgaben zu einem großen Teil an den schwankenden Einnahmen der Gewerbesteuer auszurichten hätten. Die hohe Aufkommenselastizität der Gewerbesteuer erschwere eine nachhaltige und stabile kommunale Haushaltsplanung¹⁰.

8 Vgl. „Hessenkasse Präsentation 2017“, S. 7

9 Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW Research Nr. 114, 25. Januar 2016, Kommunale Kassenkredite – trotz niedriger Zinsen keine Entwarnung, S. 2.

10 Vgl. W. Scherf, Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungsteuer, in: Wirtschaftsdienst, 10/2002, Hamburg, S. 603 f.

III. Bewertung

III.1 „Ja“ zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten, aber Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit beachten

Im Folgenden nehmen wir zu dem vorgelegten Konzept Stellung: Die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen begrüßt, dass das Land Hessen die Kommunen beim Abbau der Altschulden unterstützt. Auch ist der Grundsatz „Verwendung von Kassenkrediten ausschließlich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung“ zu befürworten. Die Aufnahme von Kassenkrediten zur Finanzierung von kommunalen Investitionen sollte von der Kommunalaufsicht nicht mehr genehmigt werden. Die finanzielle Handlungsfähigkeit und eigenen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen sollten gestärkt werden, damit sie gerade in Zeiten der Globalisierung als Partner der Unternehmen die regionalen Standortbedingungen zukunftsfähig weiterentwickeln können. Eine Abwanderung von Unternehmen wird so verhindert, und Neuansiedlungen von Unternehmen werden gefördert.

Die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen befürwortet die geplante Ausgestaltung der „Hessenkasse“ mit einer für die Kommunen freiwilligen Umschuldungsmöglichkeit der kommunalen Kassenkredite zum 1. Juli 2018. Ebenfalls positiv zu werten ist die – je nach individueller Verschuldung einer Kommune – mit bis zu 30 Jahren vorgesehene Laufzeit zum Abbau der Altfehlbeträge. Ein kürzerer Tilgungszeitraum würde einen erheblich größeren Druck auf die Kommunen ausüben, die kommunalen Steuersätze anzuheben, um höhere Einnahmen zur Schuldentilgung zu generieren.

Die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen wertet auch den Ansatz des Landes, hochverschuldete Kommunen besonders zu unterstützen, grundsätzlich als positiv. Diesen Kommunen soll ein langfristiger Pfad zur Entschuldung aufgezeigt und eine dauerhafte Unterstützung angeboten werden. Die genauen Details dieses Teilansatzes liegen noch nicht vor. Eine abschließende Beurteilung ist deshalb zum heutigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Aus Sicht der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen zielt zudem das Investitionsprogramm zugunsten finanz- oder strukturschwacher und zugleich sparsamer Kommunen, die keinen Kassenkredit aufgenommen haben, in die richtige Richtung. Die Unterstützung durch das Land Hessen beim Abbau der Altfehlbeträge darf nicht zur Folge haben, dass Kommunen, die ohne Kassenkredite auskommen bzw. in der Vergangenheit ausgekommen sind, benachteiligt werden. So gibt es bereits entsprechende Hinweise von Bürgermeister*innen von Kommunen, die sich in der Vergangenheit sparsam verhalten bzw. gut gewirtschaftet haben und keine oder nur wenige Kassenkredite aufgenommen haben. Solche Kommunen beurteilen den Ansatz der „Hessenkasse“ kritisch, da er insbesondere auf die Entschuldung bestimmter Kommunen abzielt. Nähere Details zur Ausgestaltung und zu den Teilnahmebedingungen zum Investitionsprogramm stehen noch nicht endgültig fest. Deshalb kann auch diesbezüglich keine abschließende Einschätzung erfolgen.

Zur Beurteilung der „Hessenkasse“ wurden ergänzend die Argumente der Kommunalen Spitzenverbände berücksichtigt¹¹. Die Spitzenverbände befürworten ebenfalls eine Entschuldung der Kommunen von Kassenkrediten. Die für die Tilgung notwendigen Mittel müssten jedoch zu einem größeren Anteil als bisher geplant vom Land Hessen kommen. Denn das Land trage eine erhebliche Mitverantwortung dafür, dass das Kassenkreditproblem der hessischen Kommunen so groß geworden sei. Zudem bestehe die Notwendigkeit, offene Detailfragen zum Konzept „Hessenkasse“ zu klären. Dabei werde es insbesondere auch um Fragen der „Verteilungsgerechtigkeit“ gehen.

11 Neben einem persönlichen Gespräch der IHK Arbeitsgemeinschaft mit dem Präsidenten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, Harald Semler, wurden die Pressemeldungen und Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände zur „Hessenkasse“ einbezogen. Vgl. Hessischer Landkreistag, Landkreistag 4/17, „Hessenkasse: Entschuldungsprogramm baut weitgehend auf kommunales Geld“; vgl. Hessischer Städte- und Gemeindebund, Pressemitteilung vom 4. Juli 2017, „Städte- und Gemeindebund zur Hessenkasse: Land muss schon die ganze Hand reichen“; vgl. Hessischer Städtetag, Pressemeldung vom 19. September 2017, „Hessischer Städtetag grundsätzlich positiv zur HESSENKASSE – allerdings mit Ausnahmen vor allem bei der geplanten Finanzierung“.

Der Hessische Städtetag ist nicht völlig einig mit der Absicht der Landesregierung zur Gegenfinanzierung der „Hessenkasse“, die zum Löwenanteil aus Mitteln der kommunalen Familie erfolgen soll. Der Städtetag lehnt es ab, die zum Ende kommenden Jahres auslaufende Umlage für den Fonds Deutsche Einheit mit Wirkung ab 01.01.2019 als Umlage für einen „Landesfonds Hessenkasse“ fortzuführen. Der Städtetag weist auch darauf hin, dass zu klären sein wird, wie das Land im Falle der Investitionszuweisungen „finanzschwach“ und „strukturschwach“ definieren werde. Insbesondere sollte das Land den Begriff „finanzschwach“ nicht mit „finanzertragsschwach“ gleichsetzen¹². Die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen unterstützt die Argumente der Kommunalen Spitzenverbände.

III.2 Faktischen Zwang zur Anhebung der Realsteuerhebesätze vermeiden!

Die Maßnahmen und Vorgaben zum Abbau der kommunalen Altfehlbeträge und ihrer Bestände an Kassenkrediten dürfen nicht dazu führen, dass die hessischen Kommunen vom Land zu weiteren Anhebungen der Realsteuerhebesätze gezwungen werden. Durch die vom Land vorgesehene Ausgestaltung der „Hessenkasse“ könnte ein solcher Zusammenhang entstehen.

Eine Beteiligung am Programm „Hessenkasse“ soll für die Kommunen zwar freiwillig sein. Bei Teilnahme hat eine Kommune jedoch einen einheitlichen Eigenbeitrag in Höhe von 25 Euro pro Einwohner und Jahr zu entrichten. Das Entschuldungsprogramm soll sich zu einem Drittel über die kommunalen Eigenbeiträge finanzieren. Zwei Drittel des Finanzierungsbedarfs sollen laut Aussage des Hessischen Ministeriums der Finanzen durch den Landeshaushalt getragen werden¹³.

Durch den geforderten jährlichen Eigenbeitrag könnte Druck auf die teilnehmenden Kommunen entstehen, die Realsteuerhebesätze zur Finanzierung des Geldbetrages anzuheben.

12 Vgl. Hessischer Städtetag, Informationen Hessenkasse, das 9-Milliarden Ding, Informationen 7-8 2017, S. 3.

13 Vgl. „Hessenkasse Präsentation 2017“, S. 12.

Betrachtet man beispielsweise die Stadt Darmstadt mit Kassenkreditschulden in Höhe von 280 Mio. Euro, so würde eine Teilnahme am Programm „Hessenkasse“ voraussetzen, dass die Stadt jährlich rund 3,9 Mio. Euro an Eigenmitteln zur Entschuldung aufbringt¹⁴. Das Gewerbesteueraufkommen der Stadt betrug im Jahr 2016 rund 191 Mio. Euro. Trifft man zur Verdeutlichung des Beispiels die Annahme, dass die Stadt den Betrag von 3,9 Mio. Euro komplett durch zusätzliche Gewerbesteuereinnahmen finanzieren würde, müsste der Hebesatz der Gewerbesteuer rein rechnerisch von 425 auf 434 Prozent angehoben werden¹⁵. Entsprechend könnte das Beispiel für die Grundsteuer B dargestellt werden. Die Überlegungen verdeutlichen, dass durch den vom Land geforderten jährlichen Eigenbeitrag, indirekt Druck zur Anhebung der Realsteuerhebesätze einer Kommune entstehen könnte.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass durch einen Abbau der Kassenkreditschulden der jährliche Zinsaufwand einer Kommune in der Regel reduziert wird¹⁶. Dadurch werden sich die Ausgaben einer Kommune voraussichtlich verringern, und es wird sich ein gegenläufiger Effekt zum jährlichen Eigenbeitrag zur „Hessenkasse“ ergeben.

Ein Rückblick in die Jahre 2013 und 2014 verdeutlicht, dass das Land Hessen seitdem über die Kommunalaufsicht einen faktischen Zwang auf die Kommunen zur Anhebung der Realsteuerhebesätze ausübt. Im Jahr 2013 wurde der Kommunale Schutzschirm des Landes Hessen zur Entschuldung der Kommunen aufgelegt. Eine Vielzahl hessischer Kommunen, die

14 Der Betrag ergibt sich aus der Einwohnerzahl von 155.353, multipliziert mit dem geforderten Eigenbeitrag in Höhe von 25 Euro pro Einwohner und Jahr.

15 Dies entspricht einer Anhebung des Hebesatzes um zwei Prozent (3,9 Mio. Euro entsprechen zwei Prozent des Gewerbesteueraufkommens in 2016 in Höhe von 191 Mio. Euro). Die Rechnung dient allein zur Verdeutlichung des Beispiels, wie stark der Gewerbesteuerhebesatz isoliert betrachtet steigen müsste. Dabei wird auch unterstellt, dass das Gewerbesteueraufkommen unter gegebenem Hebesatz in Folgejahren konstant ist. Diese Betrachtung ist rein theoretisch.

16 So die Einschätzung des Hessischen Ministeriums der Finanzen. Gegenwärtig werfe nur ein kleiner Teil der Kassenkredite Negativzinsen ab. Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte darauf hingewiesen, dass es auf Grund der Negativzinsen aktuell möglich sei, mit Kassenkrediten Geld zu „verdienen“. So habe der Kreis im Jahr 2017 einen Kassenkredit mit einem Negativzins von 0,2 Prozent verlängert. Vgl. „Hilfe für klamme Kommunen wirft Fragen auf“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Juli 2017.

am Schuttschirm teilnehmen, werden seitdem u.a. mit der Forderung der Kommunalaufsicht konfrontiert, zur Konsolidierung ihrer Haushalte faktisch die Realsteuerhebesätze anzuheben. Die Forderung wurde vom Hessischen Ministerium des Innern in den ergänzenden Hinweisen zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 festgelegt. Das Schriftstück wird auch als so genannter „Herbsterlass“ des Ministeriums bezeichnet und wurde im März 2014 veröffentlicht¹⁷. Die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen hat sich bereits im Jahr 2014 dagegen ausgesprochen, dass das Land Hessen Kommunen zur Anhebung der Realsteuerhebesätze drängt¹⁸. Spätestens mit der Einführung der „Hessenkasse“ zum 1. Juli 2018 sollte der „Herbsterlass“ von 2014 zurückgenommen werden. Denn die Anwendung des Erlasses führt zu einer Hebesatzspirale nach oben. Durch die Vorschrift, die Hebesätze an den Landesdurchschnitt (Gewerbsteuer) bzw. 10 Prozent über den Landesdurchschnitt (Grundsteuer B) anpassen zu müssen, steigt in der Folge der Landesdurchschnitt. In der Konsequenz haben die betroffenen Kommunen im Folgejahr wiederum den Hebesatz auf den neuen Landesdurchschnitt anzuheben.

Die kommunale Steuerbelastung für Unternehmen ist bereits hoch. Die Unternehmen leisten einen großen Beitrag zur Stärke der Wirtschaftsregion Hessen. Ein sehr hoher Anteil des kommunalen Realsteueraufkommens in Hessen wird von den Unternehmen getragen. Betrachtet man die ausschließlich von den Unternehmen entrichtete Gewerbesteuer, so wird der Beitrag deutlich. Im Jahr 2016 lag der Anteil der Gewerbesteuer (Istaufkommen) am gesamten Real-

17 Auf S. 6 des Erlasses vom 3. März 2014 heißt es unter c) Realsteuerhebesätze: „Der Haushalt einer anhaltend defizitären Kommune ist nicht genehmigungsfähig, wenn der Hebesatz der Grundsteuer B nicht mindestens 10 Prozent über dem Landesdurchschnitt in der jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegt. (...) Bei einer Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes sind mögliche Folgewirkungen, z. B. in Bezug auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen am Standort, in die Abwägung einzubeziehen. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann deshalb davon absehen, auf eine Anpassung an den Landesdurchschnitt der Gewerbesteuerhebesätze zu drängen.“ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Kommunale Finanzaufsicht, ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz 2010, 1470), auch als „Herbsterlass“ bezeichnet, 3. März 2014, S. 6.

18 Siehe Eingabe der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport vom 03. Januar 2014.

steueraufkommen der hessischen Kommunen bei 82 Prozent¹⁹. Hinzu kommt der Beitrag der Unternehmen zum Aufkommen der Grundsteuer B²⁰. Die kommunalen Realsteuerhebesätze in Hessen sollten aus Sicht der IHK Arbeitsgemeinschaft deshalb nicht weiter angehoben werden.

Eine weitere Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B würde jedoch nicht nur für Unternehmen eine höhere Steuerbelastung bedeuten, sondern auch Immobilieneigentümer und Mieter treffen. Mieter werden mit der Grundsteuer B belastet, wenn diese vom Immobilieneigentümer auf die Miete umgelegt wird.

III.3 Entwicklung der hessischen Realsteuerhebesätze im Vergleich zu anderen Bundesländern

Die Entwicklung im Zeitraum von 2011 bis 2016 zeigt, dass mehr als neun von zehn hessischen Kommunen den Hebesatz der Grundsteuer B mindestens einmal erhöht haben²¹. Im gleichen Zeitraum erhöhten mehr als vier von fünf Kommunen in Hessen mindestens einmal die Gewerbesteuer²². Nach Ansicht der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen erfolgte dies zu einem großen Teil auf Grund bestimmter Vorschriften der hessischen Landesregierung²³. Insbesondere Kommunen außerhalb der Ballungsräume bestimmen den kontinuierlichen Trend nach oben. Bei den Realsteuerhebesätzen ziehen relativ kleine Kommunen mit den hessischen Großstädten gleich. Bei der Gewerbesteuer lagen im Jahr 2016 unter den elf Kommunen

19 Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Realsteuervergleich in Hessen im Jahr 2016, Vergleich des Istaufkommens von Grund- und Gewerbesteuer, S. 10.

20 Der tatsächliche prozentuale Anteil der Unternehmen zum Aufkommen der Grundsteuer B wird von der Statistik nicht ausgewiesen.

21 Vgl. Ernst & Young, Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2016, Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer, Februar 2017, S. 10.

22 Vgl. Ernst & Young, Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2016, Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer, Februar 2017, S. 20.

23 So zum Beispiel durch den bereits erwähnten „Herbstlerlass“ des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport im Jahr 2013. Aber auch indirekt durch die Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen zum 1.1.2016.

mit den höchsten Hebesätzen neun kleinere Kommunen und nur zwei Großstädte. Bei der Grundsteuer B ist diese Entwicklung noch auffälliger, denn im Jahr 2016 lag überhaupt keine Großstadt mehr unter den „ersten 15“. Eine Umkehr dieses Trends konnte im Jahr 2017 bislang nicht beobachtet werden.

Die anhaltenden kommunalen Steuererhöhungen werfen einen Schatten auf den Standort Hessen. Betrachtet man alle Kommunen Deutschlands, war Hessen im Fünf-Jahres-Vergleich der Bundesländer im Jahr 2016 Spitzenreiter bei den kommunalen Steuererhöhungen. Der Standort verteuert sich kontinuierlich und verliert dadurch auch an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Bundesländern. Die Hebesätze der Grundsteuer B sind in Hessen im Zeitraum 2011 bis 2016 um durchschnittlich 50 Prozent (bzw. 138 Prozentpunkte) gestiegen, in den anderen Flächenbundesländern erhöhten sie sich durchschnittlich lediglich zwischen zwei (Baden-Württemberg) und 25 Prozent (Nordrhein-Westfalen). Bei der Gewerbesteuer waren es in Hessen durchschnittlich 13 Prozent (bzw. 42 Prozentpunkte), in den anderen Flächenbundesländern erhöhten sich die Werte durchschnittlich zwischen einem (Baden-Württemberg und Bayern) und zehn Prozent (Mecklenburg-Vorpommern). Damit verzeichnet Hessen im bundesweiten Vergleich der Flächenbundesländer mit Abstand die höchsten Steigerungen²⁴.

Im gleichen Zeitraum haben sich zum Beispiel die durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B in Baden-Württemberg und Bayern um lediglich zwei bzw. drei Prozent erhöht. Bei der Gewerbesteuer lag die Steigerung sogar nur bei jeweils einem Prozent. Der Standort Hessen wird insbesondere im Vergleich zu diesen beiden Bundesländern aber auch zu anderen Bundesländern zunehmend teurer. Im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen mit den höchsten tatsächlichen Durchschnittswerten besteht natürlich weiterhin Luft nach oben. Aber Nordrhein-Westfalen sollte auch nicht der Maßstab für Hessen sein. Vielmehr sollte Hessen sich an jenen Bundesländern orientieren, die niedrigere Steuersätze aufweisen. Sonst werden Unter-

24 Vgl. Ernst & Young, Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2016, Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer, Februar 2017, S. 9 und 19. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg wurden in der Analyse nicht berücksichtigt.

nehmen künftige Investitionen eher an steuergünstigeren Standorten tätigen.

Der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B lag im Jahr 2016 in Hessen bei 416 Prozent. Im Vergleich der Flächenbundesländer bedeutet dies Platz zwei. Für Nordrhein-Westfalen wurde der bundesweite Spitzenwert von 520 Prozent berechnet; für Baden-Württemberg und Bayern betragen die Werte 350 und 344 Prozent. Bei der Gewerbesteuer wurde für Hessen im Jahr 2016 ein durchschnittlicher Hebesatz von 376 Prozent ermittelt. Das bedeutet Rang vier im Vergleich der Flächenbundesländer. Für Nordrhein-Westfalen wurde der Spitzenwert von 446 Prozent ausgewiesen; für Baden-Württemberg und Bayern 350 und 338 Prozent ²⁵.

25 Vgl. Ernst & Young, Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2016, Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer, Februar 2017, S. 6 und 16. Bei den Hebesatzwerten handelt es sich um Durchschnittswerte aller Gemeinden in den einzelnen Flächenbundesländern *unabhängig* von der Einwohnerzahl.

NEUE WEGE IN DER KOMMUNALFINANZIERUNG BESCHREITEN

IV. Investitionskraft der Kommunen stärken

Die Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft nehmen zu. Trotz steigender Steuereinnahmen können viele Kommunen ihren Haushalt nicht ausgleichen. Viele Kommunen erhöhen die Hebesätze von Gewerbe- und Grundsteuer und belasten damit die Unternehmen zusätzlich. Diese steigende Abgabenlast wird begleitet von einer abnehmenden Standortattraktivität. Regionale Unterschiede in der Qualität der Standortbedingungen für die Unternehmen werden größer. Gerade die Gewerbesteuer ist in ihrem Aufkommen sehr heterogen und unterliegt erheblichen konjunkturellen Schwankungen.

Die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen vertritt die Position, dass die Gewerbesteuer durch eine gewinnabhängige Kommunalsteuer mit eigenem Hebesatzrecht ersetzt werden sollte. Dabei sollten alle in einer Gemeinde wirtschaftlich Tätigen einbezogen werden, nicht nur die gewerbliche Wirtschaft. Dies schafft stabile wirtschaftskraftbezogene Einnahmen für die Gemeinden und stärkt zudem das traditionell starke Band zwischen Wirtschaft und Kommunen.

Die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen befürwortet, dass sich Politik und Wirtschaft einig sind, was eine Konsolidierung der kommunalen Haushalte angeht. Mehr interkommunale Kooperationen, die Effizienzpotentiale heben, können die Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen stärken. Außerdem sollte zukünftig die Nutzung von öffentlich-privaten Partnerschaften vermehrt geprüft werden. So kann eine langfristige Kooperation zur Bereitstellung und Bewirtschaftung öffentlicher Infrastruktur entstehen, bei der die privaten Partner die erforderlichen Leistungen über den gesamten Lebenszyklus eines Projekts erbringen und auch verantworten.

Eine weitere Maßnahme zur wirksamen Entlastung von Kommunalhaushalten ist die Abhaltung des Hessentages künftig nur alle zwei Jahre anstelle des jährlichen Turnus, der bis jetzt gültig ist. Jede Stadt, die den Zuschlag für den Hessentag erhält, ist froh über die damit verbundenen Fördergelder zur Stärkung der lokalen Infrastruktur. Gleichwohl ist der Hessentag für die ausrichtende Kommune in aller Regel mit einem mehr oder weniger hohen Zusatzdefizit verbunden. Diese Entwicklung sollte gestoppt werden. Aus diesem Grund unterstützen wir den Vorschlag des Bundes der Steuerzahler Hessen sowie der Landtagsfraktionen FDP und Bündnis 90/ Die Grünen, die fordern, die Austragungshäufigkeit des Hessentages zu halbieren oder alternativ die Dauer des Festes zu verkürzen und Kosten einzusparen²⁶. Auch mit einer geringeren Austragungshäufigkeit bleibt die Lebendigkeit Hessens erhalten und kann Hessen seine Vielseitigkeit unter Beweis stellen.

26 Vgl. Bund der Steuerzahler Hessen, Pressemitteilungen vom 19.5.2016, „Hessentag: Noch immer treibt es das Land zu bunt“ sowie vom 29.9.2017, „Hessen sollte sich beim Feiern Nachbarn zum Vorbild nehmen“. Vgl. FDP-Landtagsfraktion in Hessen, Pressemitteilung vom 06.10.2016, „Kritik des Steuerzahlerbundes am Hessentag“. Vgl. Grünen-Landtagsfraktion, Pressemitteilungen vom 12.12.2011, „Hessentag – Grüne unterstreichen Forderung nach Neukonzeption sowie vom 01.10.2014, „Hessentag auch ohne steigende Kosten attraktiv“.

V. Fazit

- 1. Die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen befürwortet die geplante Ausgestaltung der „Hessenkasse“ mit einer für die Kommunen freiwilligen Umschuldungsmöglichkeit der kommunalen Kassenkredite zum 1. Juli 2018. Ebenfalls positiv zu werten ist die – je nach individueller Verschuldung einer Kommune – mit bis zu 30 Jahren vorgesehene Laufzeit zum Abbau der Altfehlbeträge. Ein kürzerer Tilgungszeitraum würde einen erheblich größeren Druck auf die Kommunen ausüben, die kommunalen Steuersätze anzuheben, um höhere Einnahmen zur Schuldentilgung zu generieren.

- 2. Die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen wertet auch den Ansatz des Landes, hochverschuldete Kommunen besonders zu unterstützen, grundsätzlich als positiv. Diesen Kommunen soll ein langfristiger Pfad zur Entschuldung aufgezeigt und eine dauerhafte Unterstützung angeboten werden. Die genauen Details dieses Teilansatzes liegen noch nicht vor. Eine abschließende Beurteilung ist deshalb zum heutigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Notwendig ist eine strikte Überwachung der formulierten Kriterien, um weiterem „Wildwuchs“ bei den Kassenkrediten Einhalt zu gebieten.

- 3. Aus Sicht der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen zielt zudem das Investitionsprogramm zugunsten finanz- oder strukturschwacher und zugleich sparsamer Kommunen, die keinen Kassenkredit aufgenommen haben, in die richtige Richtung. Die Unterstützung durch das Land Hessen beim Abbau der Altfehlbeträge darf nicht zur Folge haben, dass Kommunen, die ohne Kassenkredite auskommen bzw. in der Vergangenheit ausgekommen sind, benachteiligt werden. Nähere Details zur Ausgestaltung und zu den Teilnahmebedingungen zum Investitionsprogramm stehen noch nicht endgültig fest. Deshalb kann auch diesbezüglich keine abschließende Einschätzung erfolgen.

■ 4. Die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen begrüßt zusammenfassend die kommunale Entschuldung. Die „Hessenkasse“ darf jedoch nicht zu neuen Lasten für die hessische Wirtschaft führen. Durch den geforderten jährlichen Eigenbeitrag in Höhe von 25 Euro je Einwohner könnte Druck auf die teilnehmenden Kommunen entstehen, die Realsteuerhebesätze zur Finanzierung des jährlichen Geldbetrages anzuheben. Die anhaltenden kommunalen Steuererhöhungen werfen bereits einen Schatten auf den Standort Hessen. Betrachtet man alle Kommunen Deutschlands, war Hessen im Fünf-Jahres-Vergleich der Bundesländer im Jahr 2016 Spitzenreiter bei den kommunalen Steuererhöhungen. Der Standort verteuert sich kontinuierlich und verliert dadurch auch an Wettbewerbsfähigkeit. Einen weiteren Anstieg der Realsteuerhebesätze der Kommunen gilt es deshalb zu verhindern.

VI. Quellenverzeichnis

- Bund der Steuerzahler, Pressemitteilungen vom 19.5.2016, „Hessentag: Noch immer treibt es das Land zu bunt“ sowie vom 29.9.2017, „Hessen sollte sich beim Feiern Nachbarn zum Vorbild nehmen“; im Internet: <https://www.steuerzahler-hessen.de>.
- Ernst & Young, Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2016, Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer, Februar 2017.
- FDP-Landtagsfraktion in Hessen, Pressemitteilung vom 06.10.2016, „Kritik des Steuerzahlerbundes am Hessentag“; im Internet: <https://fdp-fraktion-hessen.de>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Hilfe für klamme Kommunen wirft Fragen auf“, 29. Juli 2017.
- Grünen-Landtagsfraktion in Hessen, Pressemitteilungen vom 12.12.2011, „Hessentag – Grüne unterstreichen Forderung nach Neukonzeption“; im Internet: <http://www.gruene-hessen.de/landtag/pressemitteilungen/hessentag-gruene-unt> sowie vom 01.10.2014, „Hessentag auch ohne steigende Kosten attraktiv“; im Internet: <http://www.gruene-hessen.de/landtag/pressemitteilungen/hessentag-auch-ohne>.
- Hessischer Landkreistag, Landkreistag 4/17, „Hessenkasse: Entschuldungsprogramm baut weitgehend auf kommunales Geld“; im Internet: <https://www.hlt.de>.
- Hessisches Ministerium der Finanzen, „Hessenkasse Präsentation“, Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 4. Juli 2017; Titel: „HESSENKASSE, Programm zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler Investitionen“; im Internet: <https://finanzen.hessen.de/finanzen/hessenkasse>.

- Hessisches Ministerium der Finanzen, „Investitionsprogramm zur Hessenkasse – Finanzminister Dr. Schäfer und Innenminister Beuth stellen konkrete Ausgestaltung und erste Zahlen für Kommunen vor“, Pressemitteilung vom 24.10.2017; im Internet: <https://finanzen.hessen.de/finanzen/hessenkasse>.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Kommunale Finanzaufsicht, ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz 2010, 1470), auch als „Herbsterlass“ bezeichnet, 3. März 2014.
- Hessischer Städte- und Gemeindebund, Pressemitteilung vom 4. Juli 2017, „Städte- und Gemeindebund zur Hessenkasse: Land muss schon die ganze Hand reichen“; im Internet: <https://www.hsgb.de>.
- Hessischer Städtetag, Informationen Hessenkasse, das 9-Milliarden Ding, Informationen 7-8 2017.
- Hessischer Städtetag, Pressemeldung vom 19. September 2017, „Hessischer Städtetag grundsätzlich positiv zur HESSENKASSE – allerdings mit Ausnahmen vor allem bei der geplanten Finanzierung; im Internet: <http://www.hess-staedtetag.de>.
- Hessisches Statistisches Landesamt, Realsteuervergleich in Hessen im Jahr 2016; im Internet: <https://statistik.hessen.de>.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW Research Nr. 114, 25. Januar 2016, Kommunale Kassenkredite – trotz niedriger Zinsen keine Entwarnung.
- Scherf W., Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungssteuer, in: Wirtschaftsdienst, 10/2002, Hamburg.

VII. Impressum

Herausgeber

Arbeitsgemeinschaft hessischer
Industrie- und Handelskammern
Am Nebelsberg 1
35685 Dillenburg
Telefon +49 2771 842-1100
Telefax +49 2771 842-1190
E-Mail: info@ihk-hessen.de
www.ihk-hessen.de

Stand

November 2017

Verfasser/Redaktion

Dr. Matthias Leder, IHK Gießen-Friedberg
Michael Römer, IHK Gießen-Friedberg
Federführung Steuern der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen

Umsetzung

Ina Hillebrecht, IHK Gießen-Friedberg



Arbeitsgemeinschaft
Hessen

IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen
c/o Industrie- und Handelskammer Lahn-Dill
Am Nebelsberg 1 | 35685 Dillenburg
Telefon 02771 842-1100
Telefax 02771 842-1190
E-Mail info@ihk-hessen.de
www.ihk-hessen.de

**Industrie- und Handelskammer
Darmstadt Rhein Main Neckar**
Rheinstraße 89
64295 Darmstadt
Telefon 06151 871-0
Telefax 06151 871-101
www.darmstadt.ihk.de

**Industrie- und Handelskammer
Frankfurt am Main**
Börsenplatz 4
60313 Frankfurt am Main
Telefon 069 2197-0
Telefax 069 2197-1424
www.frankfurt-main.ihk.de

**Industrie- und Handelskammer
Fulda**
Heinrichstraße 8
36037 Fulda
Telefon 0661 284-0
Telefax 0661 284-44
www.ihk-fulda.de

**Industrie- und Handelskammer
Gießen-Friedberg**
Lonystraße 7
35390 Gießen
Telefon 0641 7954-0
Telefax 0641 75914
www.giessen-friedberg.ihk.de

**Industrie- und Handelskammer
Hanau-Gelnhausen-Schlüchtern**
Am Pedro-Jung-Park 14
63450 Hanau
Telefon 06181 9290-0
Telefax 06181 9290-77
www.hanau.ihk.de

**Industrie- und Handelskammer
Kassel-Marburg**
Kurfürstenstraße 9
34117 Kassel
Telefon 0561 7891-0
Telefax 0561 7891-290
www.ihk-kassel.de

**Industrie- und Handelskammer
Lahn-Dill**
Am Nebelsberg 1
35685 Dillenburg
Telefon 02771 842-0
Telefax 02771 842-1190
www.ihk-lahndill.de

**Industrie- und Handelskammer
Limburg a. d. Lahn**
Walderdorffstraße 7
65549 Limburg a. d. Lahn
Telefon 06431 210-0
Telefax 06431 210-205
www.ihk-limburg.de

**Industrie- und Handelskammer
Offenbach am Main**
Frankfurter Straße 90
63067 Offenbach
Telefon 069 8207-0
Telefax 069 8207-199
www.offenbach.ihk.de

**Industrie- und Handelskammer
Wiesbaden**
Wilhelmstraße 24 - 26
65183 Wiesbaden
Telefon 0611 1500-0
Telefax 0611 1500-222
www.ihk-wiesbaden.de

www.ihk-hessen.de