

Die kommunale Finanzsituation in Hessen¹

- Das Land als Partner der Kommunen -

Dr. Ulrich Keilmann, Hessisches Ministerium der Finanzen

Die Finanzlage von Bund, Ländern und Kommunen ist ausgesprochen angespannt und hat sich im Zuge der Finanzkrise noch verschärft. Einige Kommunen hatten bereits zuvor Finanzprobleme, bei ihnen wirkt die Krise als Trendverstärker. Das Land Hessen hat den Kommunen vor dem Hintergrund der eigenen Möglichkeiten und Konsolidierungsnotwendigkeiten wiederholt geholfen. Neben kurzfristig angelegten Hilfestellungen zur Abfederung der Finanzkrise stehen Programme zur nachhaltigen Entlastung der Kommunalhaushalte.

Einordnung der kommunalen Finanzsituation

Ende des Jahres 2010 sind der Bund und die Länder weitaus höher verschuldet, als die Kommunen. Ein Blick auf die Kreditmarktschulden der Kernhaushalte offenbart, dass diese für den Bund Ende 2010 in der Summe bei 1.269.345 Mill. Euro liegen. Für die Länder beträgt der Wert 577.062 Mill. Euro und für die Kommunen zum gleichen Zeitpunkt 77.178 Mill. Euro.

Gleichwohl gibt diese Gegenüberstellung der Verschuldungsdaten nur einen ersten Eindruck wieder. Bei den Kreditmarktschulden handelt es sich nur um einen Ausschnitt der tatsächlichen Verschuldung. So fehlen z.B. die Kassenkredite oder die Schulden der aus den Kernhaushalten ausgelagerten Einheiten, die gerade auf kommunaler Ebene – auch in Hessen – eine größere Rolle spielen.

Letztlich ist das Verschuldungsbild erst dann vollständig, wenn Verbindlichkeiten und Rückstellungen als Passivpositionen der Bilanz addiert werden. Eben das ist auf Grundlage statistischer Daten gegenwärtig noch nicht möglich. Der Bund, die Mehrzahl der Länder und auch viele Gemeinden und Gemeindeverbände rechnen heute noch rein kameral, also mit Einnahmen und Ausgaben. Entsprechend baut auch die Finanzstatistik (noch) auf dieser traditionellen Denkweise auf. Daten zum vollständigen Ressourcenverbrauch sind nicht abrufbar. Insofern ist weder das Vermögen, noch die Verschuldung einzelner Gebietskörperschaften mittels der Statistik lückenlos abrufbar bzw. vergleichbar.

Hessen hat an dieser Stelle im bundesweiten Vergleich eine Vorreiterposition eingenommen. Es ist das einzige Flächenland, welches nicht nur seinen Kommunen die Einführung der Doppik (Kunstwort für **Doppelte Buchführung in Konten**) vorgibt, sondern auch selbst dieses System konsequent anwendet. Den Kommunen wurde dabei ein Optionsrecht eingeräumt. Sie konnten ihr Haushaltsrecht wahlweise auf die Doppik oder auf die Erweiterte Kameralistik umstellen (zunächst für den Kernhaushalt, die Aufstellung von Gesamtabschlüssen wird zeitverzögert verbindlich). Das Votum der Praxis war am Ende eindeutig. Lediglich zwei Gemeinden haben nicht auf die Doppik umgestellt, sondern auf die Erweiterte Kameralistik. Diese Situation veranlasste u.a. den Landesrechnungshof zu dem Gedankengang, das Optionsrecht abzuschaffen und perspektivisch lediglich das doppelte System zuzulassen. Inzwischen gibt es zu diesem Vorhaben einen entsprechenden Gesetzesantrag der Regierungskoalitionäre.

Das Land Hessen rechnet ebenfalls doppisch. Nach dem Gesamtabchluss Ende 2009 weist das Land ein negatives Eigenkapital von 64,9 Mrd. Euro aus, welches entsprechend auf der Aktivseite und nicht auf der Passivseite ausgewiesen wird. Auf der Passivseite der Landesbilanz finden sich verschiedene Schuldenpositionen. So entfallen 52,1 Mrd. Euro auf Rückstellungen und 48,1 Mrd. Euro auf Verbindlichkeiten. Dagegen hat die Mehrzahl der

¹ Schriftliche Ausarbeitung des Vortrags auf dem Symposium der Hessischen Akademie der Forschung und Planung in ländlichen Raum HAL am 12. Mai 2011 an der Universität Giessen

Kommunen ein positives Eigenkapital, das entsprechend auf der Passivseite der Kommunalbilanzen (in Kommunen auch als Vermögensrechnung bezeichnet) nachgewiesen wird. Vereinfacht ausgedrückt ist das kommunale Vermögen glücklicherweise noch vielerorts größer, als die Schulden.

Kommunale Einnahmeentwicklung

Das Land Hessen ist trotz des negativen Eigenkapitals Geberland im Länderfinanzausgleich. Eine Ursache hierfür ist auch die extreme Steuerstärke der hessischen Kommunen. Seit Jahren haben hessische Kommunen die höchsten Pro-Kopf-Steuererinnahmen im Vergleich der Länder. Besonders bedeutend ist für die hessischen Kommunen die Gewerbesteuer, deren Aufkommen stark mit der Konjunktur schwankt: Das hessische Netto-Gewerbesteueraufkommen ist von 583 Euro je Einwohner im wirtschaftlich guten Jahr 2008 mit der Finanzkrise stark eingebrochen. Im Jahr 2009 lag das Aufkommen der hessischen Städte und Gemeinden bei 447 Euro je Einwohner. Erst im Jahr 2010 setzte, u.a. beflügelt von den Konjunkturprogrammen, wieder eine leichte Entspannung ein (s. Abb. 1). Der Wert des Jahres 2008 wird aber noch nicht erreicht.

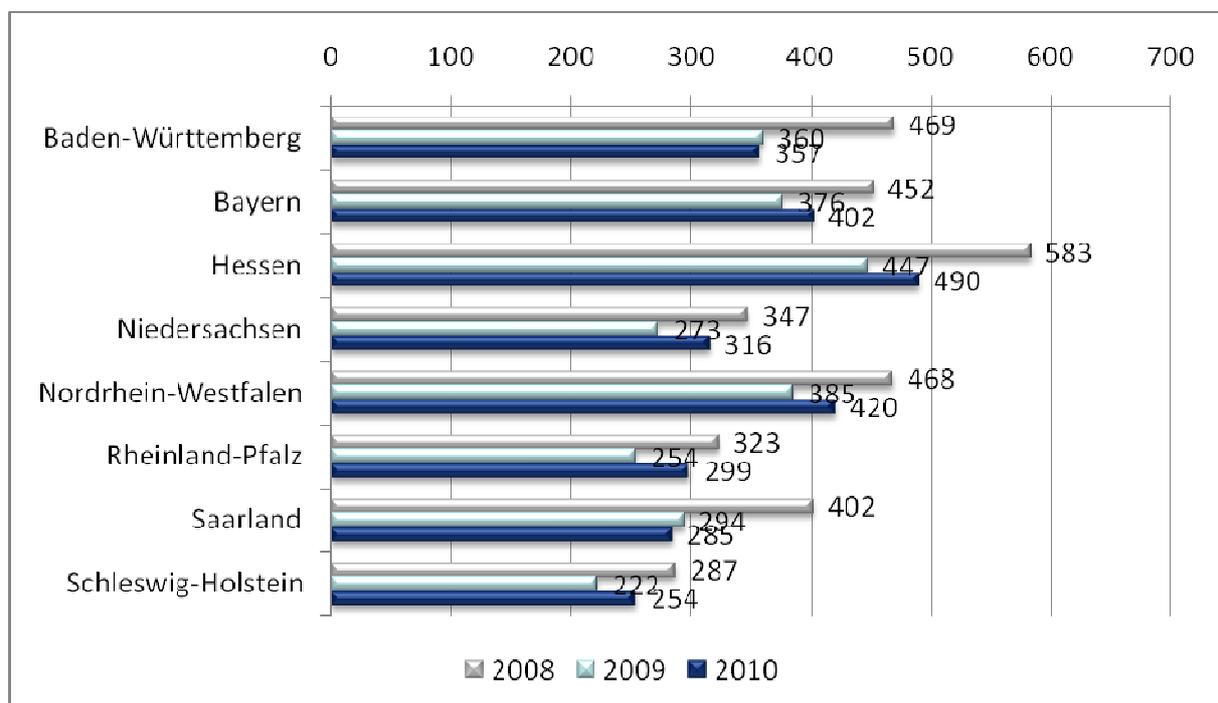


Abb. 1: Netto-Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern in Euro je Einwohner für die Jahre 2008, 2009 und 2010

Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt: für 2008/2009 aus Steuerhaushalt (Einwohner jew. zum 30.06.); für 2010 wg. zeitlicher Verfügbarkeit aus Kassenstatistik (Einwohner zum 31.12.2009); beide Statistiken unterscheiden sich im Detail)

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2011 werden sich die Kommunalsteuereinnahmen in Hessen perspektivisch wieder deutlich erholen. Für das Jahr 2011 werden 6.211 Mio. Euro erwartet, wobei in den Folgejahren noch deutlichere und anhaltende Steigerungen absehbar sind. Nach der aktuellen Prognose werden für das Jahr 2012 insgesamt 7.178 Mio. Euro, für 2013 in der Summe 7.594 Mio. Euro, für 2014 insgesamt 7.941 Mio. Euro und für das Jahr 2015 sogar 8.275 Mio. Euro erwartet.

Eine weitere wesentliche Einnahmequelle der Kommunen sind die Mittel aus dem KFA. Sie sind im Jahr 2010 ebenfalls krisenbedingt gesunken. Bereits jetzt ist allerdings absehbar, dass in den folgenden Jahren, trotz der im Jahr 2011 notwendigen Korrektur am KFA in Bezug auf die Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen, mit deutlichen Mehreinnahmen aus dieser Quelle zu rechnen ist, womit sich die Einnahmesituation wiederum deutlich verbessert (s. Abb. 2).

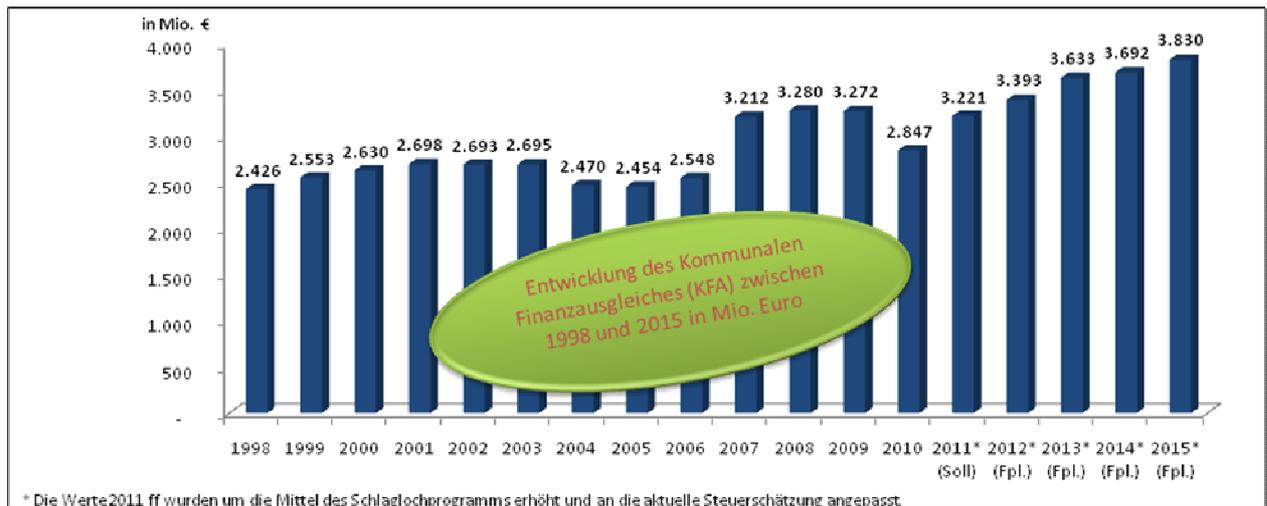


Abb. 2: Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleiches (KFA) zwischen 1998 und 2015

Quelle: Eigene Darstellung

Kommunale Kernhaushaltsschulden

Bei der Entwicklung der kommunalen Kernhaushaltsschulden in Hessen zeigt sich ein differenziertes Bild. Auf der einen Seite sind die Kreditmarktschulden bis zum Ausbruch der Finanzkrise gesunken, auf der anderen Seite sind die Kassenkredite gestiegen (s. Abb. 3). Während Investitionskredite weniger problematisch sind, weil sie durch materiell geschaffene Werte gedeckt sind, geht von den Kassenkrediten ein besonderer Problemdruck aus. Sie werden für laufende Ausgaben aufgenommen und sind nicht durch materiell geschaffene Werte gedeckt.

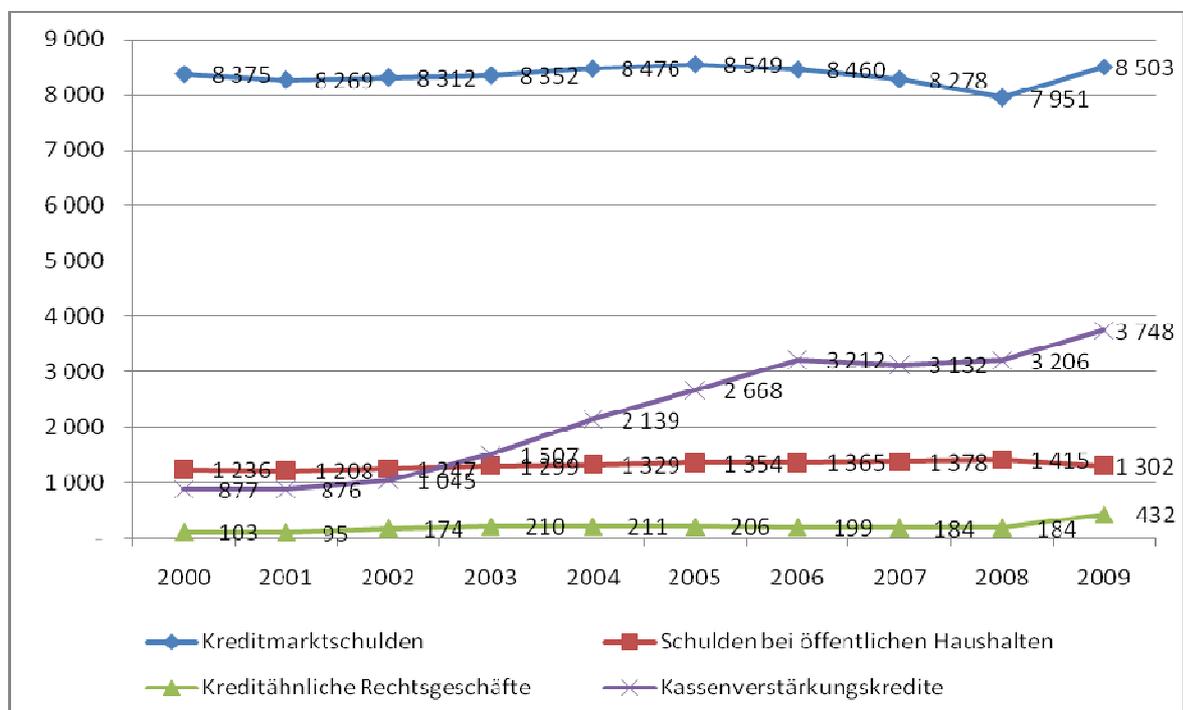


Abb. 3: Entwicklung wesentlicher statistisch abbildbarer kommunaler Kernhaushaltsschulden

Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte 2009, Wiesbaden (2010), Tab. 1.5)

Ende des Jahres 2009 liegt der Bestand der kommunalen Kassenverstärkungskredite bei 3.748 Mio. Euro. Der Detailblick verrät allerdings, dass hohe und steigende Kassenkreditbestände kein Problem aller Kommunen sind. Die allermeisten Städte und Gemeinden und auch einige Landkreise weisen Ende 2009 einen Bestand von 0,00 Euro aus. Gerade bei den Kassenkrediten gibt es insofern eine enorme Problemkonzentration innerhalb der kommunalen Familie – und auch innerhalb einzelner Gruppen wie kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten oder Landkreisen.

Kommunale Haushaltssituation

Die Haushaltssituation der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände unterliegt seit jeher größeren Schwankungen, als das bei anderen Flächenländern der Fall ist. Das liegt insbesondere an der überragenden Bedeutung der Gewerbesteuer auf der Einnahmeseite. Die Steuer ist besonders konjunkturanfällig und Hessen hat regelmäßig sehr viel höhere Gewerbesteuererinnahmen, als die Kommunen in anderen Ländern. In konjunkturell guten Zeiten führt das zu teilweise bemerkenswerten Überschüssen, in wirtschaftlichen Krisenzeiten ist der Einbruch auf der anderen Seite stärker ausgeprägt, wie das in anderen Ländern der Fall ist. Gerade wegen der überragenden Bedeutung der Gewerbesteuer in Hessen war es u.a. zentral, dass die hessische Landesregierung den Konjunkturpaketen des Bundes ein eigenes hessisches Programm zur Seite gestellt hat: Je schneller sich die Wirtschaft erholt, desto zügiger sind auch wieder Aufschwünge im Bereich der Kommunalfinanzen zu erwarten.

Die extremen Entwicklungen der Haushaltslage kommen besonders deutlich in der Größe des kommunalen Finanzierungssaldos und seiner Entwicklung zum Ausdruck (s. Abb. 4). Bei dieser Kennzahl handelt es sich, vereinfacht ausgedrückt, um den Saldo aus den Einnahmen und Ausgaben der hessischen Kommunen, wobei so genannte besondere Finanzierungsvorgänge heraus gerechnet werden. Bei diesen besonderen Finanzierungsvorgängen handelt es sich im Wesentlichen um die Aufnahme und Tilgung von Krediten sowie um die Zuführung zur / Entnahme aus der Rücklage.

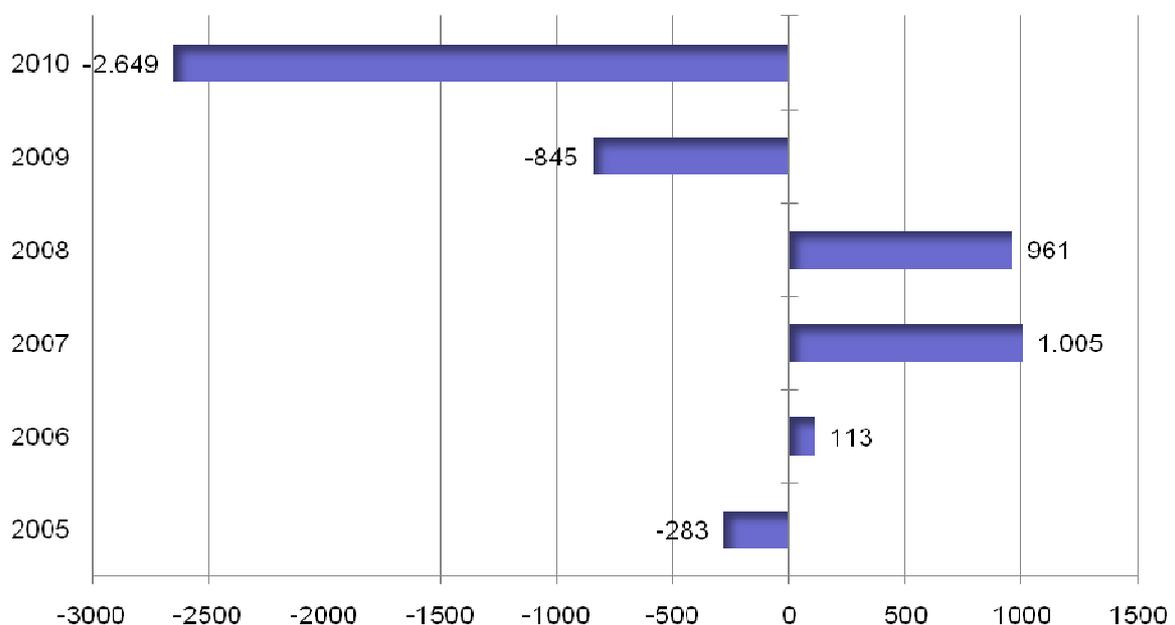


Abb. 4: Entwicklung des Finanzierungssaldos der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände in Mio. Euro

Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt: für 2005 bis 2008 Rechnungsstatistik; für 2009/2010 Kassenstatistik; jeweils ohne ZV (Zweckverbände))

Insbesondere in den Jahren 2007 und 2008 erzielten die hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Summe enorme Überschüsse im Finanzierungssaldo, zuletzt lag der Wert im Jahr 2008 bei + 1.005 Mio. Euro. Mit Eintritt der Finanzkrise verkehrte sich die Situation dann aber in das Gegenteil: Der Finanzierungssaldo wird negativ.

Insbesondere für das Jahr 2010 ist der kommunale Finanzierungssaldo in Hessen deutlich negativ, er liegt sogar unterhalb der Werte in allen anderen Flächenländern. Eine im Vergleich zu anderen Ländern deutlich schwerwiegendere Krisensituation in Hessen lässt sich hieraus gleichwohl nicht ableiten. Bei den Werten kommen vielmehr zwei Sondereffekte zum Tragen:

1. Hessen hat als einziges Bundesland neben den Konjunkturprogrammen des Bundes ein eigenständiges und mit 1,7 Mrd. Euro namhaftes Sonderinvestitionsprogramm aufgesetzt. Beide Konjunkturprogramme (zusammen rd. 2,6 Mrd. Euro) haben zu deutlich höheren Investitionsausgaben in der Phase der Finanzkrise geführt.
2. Auch wenn der Bund und das Land Hessen den Löwenanteil an den Tilgungsleistungen tragen, werden nach der vorgegebenen Verbuchungslogik² die Investitionsausgaben dort verbucht, wo sie anfallen, ergo überwiegend in den Kommunalhaushalten.

Konjunkturpakete

Die Finanzkrise hat die hessischen Kommunalhaushalte in die Defizite geführt. Da die Städte und Gemeinden des Landes seit Jahren die deutschlandweit höchsten Gewerbesteuererinnahmen verzeichnen, sind sie von der Krise besonders betroffen. Insofern hat sich die Landesregierung bei Eintritt der Finanzkrise für schnelle und kraftvolle Hilfen durch Ergänzung der Konjunkturpakete des Bundes entschlossen. Ein zusätzliches hessisches Sonderinvestitionsprogramm wurde etabliert.

Die hessischen Kommunen erhalten aus den Konjunkturprogrammen des Bundes und des Landes Fördergelder in Höhe von rd. 1.870 Mio. Euro. Davon entfallen 1.200 Mio. Euro für Investitionen in Schulen und 670,81 Mio. Euro auf Investitionen in sonstige Infrastrukturmaßnahmen (s. Abb. 5). Der in diesem Zusammenhang von den Kommunen zu erbringende Eigenanteil beläuft sich auf lediglich rd. 280 Mio. Euro.³

² Zur Verbuchungslogik im Detail siehe Förderrichtlinien zum Gesetz zur Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms (Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz) und zum Gesetz über die Anwendung kommunalrechtlicher Vorschriften bei der Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes vom 9. März 2009 (GVBl. I S. 92) sowie zum Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZuInvG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 428) im kommunalersetzenen Bereich vom 19. März 2009 (StAnz. S. 1650).

³ Landesprogramm: kommunaler Anteil 1/6 (16,66%) der Tilgung, Bundesprogramm: kommunaler Anteil 12,5% (50% des 25%igen Ko-Finanzierungsanteils) der Tilgung).

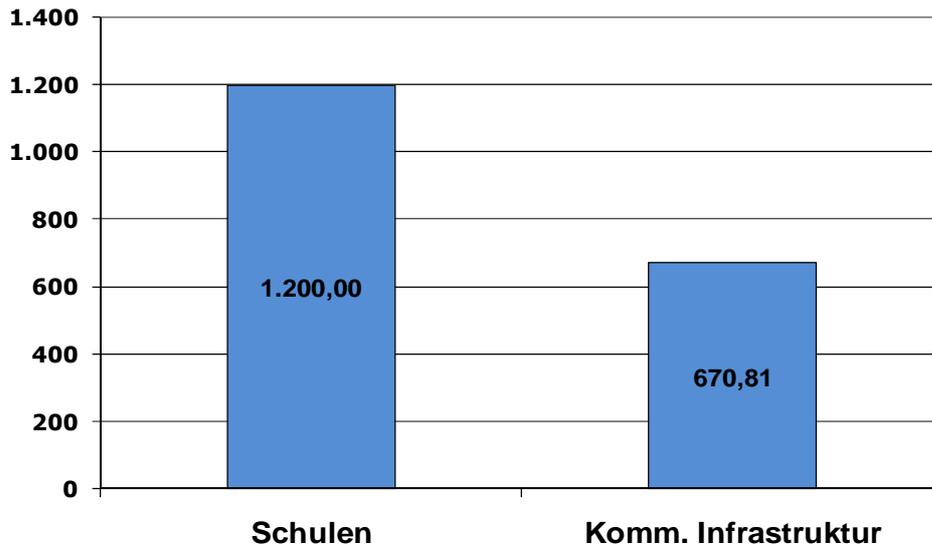


Abb. 5: Verteilung der Fördergelder aus den Konjunkturprogrammen in Mio. Euro

Quelle: Eigene Darstellung

Kommunaler Schutzschirm

Einzelne hessische Kommunen haben massive Finanzprobleme, was z.B. anhand der Problemkonzentration bei den Kassenkrediten sichtbar wird. Während 242 Städte und Gemeinden sowie drei Landkreise Ende des Jahres 2009 keinerlei Kassenkredite ausweisen, sieht die Entwicklung andernorts anders aus. Es handelt sich insofern um kein Problem aller Kommunen. Grundsätzlich sind Kassenkredite für die kurzfristige Liquiditätsbeschaffung gedacht. Mancherorts sind sie allerdings zu einer Dauereinrichtung auf hohem Niveau geworden. Die besondere Problematik dieser Schulden liegt insbesondere darin begründet, dass sie nicht durch materiell geschaffene Werte gedeckt sind und einem hohen Zinsänderungsrisiko unterliegen.

Vor diesem Hintergrund ist das Land bereit, einen kommunalen Schutzschirm zu errichten, um in solidarischer Gemeinschaft mit der kommunalen Familie die Verschuldung besonders betroffener Kommunen zu bekämpfen und bis zu drei Mrd. Euro bereitzustellen. Hierzu bedarf es einer differenzierten Lösung: Eine Mittelverteilung an die kommunale Familie nach dem „Gießkannenprinzip“ wäre mit der Notwendigkeit zu gezielten Hilfen an einzelne konsolidierungsbedürftige Kommunen unvereinbar gewesen.

Weiterhin ist die Entschuldung konsolidierungsbedürftiger Kommunen nur dann sinnvoll, wenn die Stadt, Gemeinde oder der Gemeindeverband nicht auf absehbare Zeit wieder in die gleiche Schuldensituation zurückfallen. Daher muss es Ziel des Schutzschirms sein, Konsolidierungshilfen als Hilfe zur Selbsthilfe zu gewähren, um so Anreize für die zwingend notwendigen eigenen Anstrengungen der Kommunen zu setzen. Gleichzeitig ist diese Teilentschuldung der Kommunen zwingend mit einer am Leitbild der Generationengerechtigkeit orientierten Schuldenbremse für diese Kommunen zu verknüpfen. Deswegen müssen die zu entschuldenden Kommunen sich künftig zwingend auf den Ausgleich der Ergebnishaushalte verpflichten. Die Haushaltsausgleichswage ist in ein Gleichgewicht zu bringen. (s. Abb. 6). Im Ergebnis ist es den Kommunen freigestellt, den Schutzschirm zu nutzen.

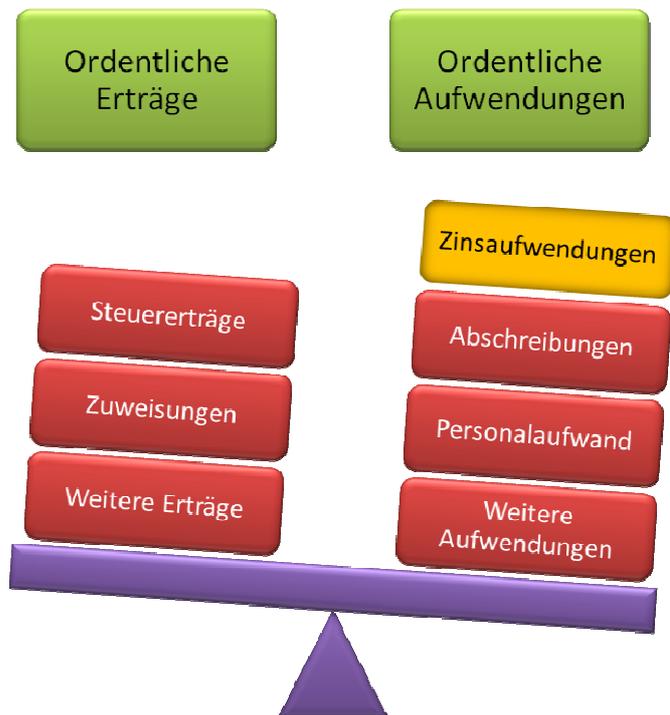


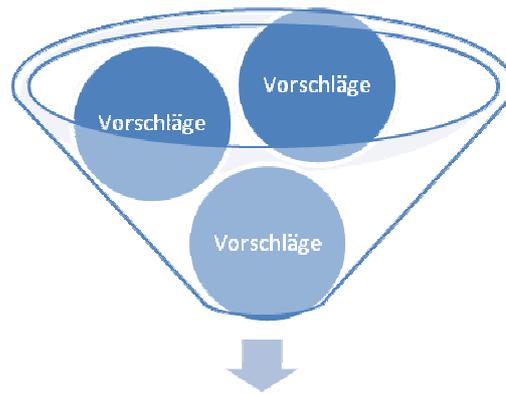
Abb. 6: Unausgeglichene Haushaltsausgleichswaage, die wider in ein Gleichgewicht zu bringen ist
Quelle: Eigene Darstellung

Zur konkreten Ausgestaltung des Programms Kommunalen Schutzschirm wurde unter Federführung des Hessischen Ministeriums der Finanzen eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Sie setzt sich aus Vertretern der drei kommunalen Spitzenverbände, des Hessischen Finanzministeriums, des Hessischen Ministeriums für Inneres und Sport des Hessischen Statistischen Landesamtes und der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) zusammen. Je schneller diese Arbeitsgruppe in ihren Arbeiten voranschreitet, desto zügiger wird das Programm in den Wirkbetrieb überführt werden können.

Dialogverfahren

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise hat die Hessische Landesregierung der kommunalen Familie Hilfestellungen zur Hebung von Synergien und Optimierungspotentialen angeboten und in diesem Sinne u.a. bereits im November 2009 das sogenannte Dialogverfahren aufgesetzt. Dabei sollten die vom Hessischen Ministerium der Finanzen schon 2004 und 2005 erstellten Berichte „Aufgabenkritik“ sowie „Die finanzielle Situation der hessischen Kommunen unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise“ berücksichtigt werden. Sämtliche Gemeinden, Gemeindeverbände, deren Spitzenverbände auf Landesebene sowie insb. auch die lokalen Mandats- und Verantwortungsträger u.v.m. wurden und sind noch immer aufgefordert, Vorschläge zur Überarbeitung und in manchen Fällen auch zur Streichung von Standards zu unterbreiten.

Im Ergebnis wurden so in einem ersten Durchgang über 300 Vorschläge zusammengetragen, die anschließend in drei Arbeitsgruppen „Kinder und Schule“, „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (hier hat sich darüber hinaus zwischenzeitlich eine Unterarbeitsgruppe Baustandards gebildet) sowie „Sozialaufgaben und Jugendhilfe“ diskutiert, konsolidiert und verdichtet wurden, um die zunächst aussichtsreichsten Ideen anschließend via Vorschlagslisten der politisch hochrangig besetzten Steuerungsgruppe vorzulegen. Diese mit Minister, Staatssekretäre und Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände besetzte Steuerungsgruppe entscheidet über die weitere Umsetzung, begleitet die Prozesse bzw. gibt die einzelnen Vorschläge in die Abstimmung auf Ressortebene. Über das Dialogverfahren wurden bereits einzelne größere und kleinere Themen angestoßen, die zur Entlastung der Kommunalhaushalte als geeignet erscheinen (s. Abb. 7).



Größere Bereiche, z.B. Sozialausgabenstudie, die erhebliche Potentiale für Kostenreduzierungen offenbart und Anstöße für Verbesserungen gibt

Kleinere Bereiche, z.B. zu den öffentlichen Bekanntmachungen der Kommunen, die künftighin auch über die Webpräsenzen herausgegeben werden können

Abb. 7: Funktionsweise des hessischen Dialogverfahrens

Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt ist das Dialogverfahren als offener Prozess zu verstehen. Es soll der Auftakt und nicht das Ende eines Austausches zum Thema kommunale Standards sein, also ein rollierendes Verfahren. Auch neue, bislang nicht bearbeitete, Vorschläge zu sinnvollen Standardveränderungen können jederzeit in das Verfahren eingespeist werden. So soll ein fortlaufender Austausch zu diesem Themenkomplex zwischen Land und kommunaler Familie ermöglicht werden: Durch gemeinsame Überlegungen sollen Kommunen von kostenträchtigen Standards entlastet werden, die ihre Haushalte bislang belasten. Mit diesem institutionalisiertem und kanalisiertem System zur permanenten Hinterfragung kostenträchtiger Standards ist Hessen Vorreiter in Deutschland. Andere Bundesländer kennen derartige Verfahren (noch) nicht.

Fazit

Das Land Hessen muss und will seinen eignen Haushalt konsolidieren – nicht zuletzt aufgrund der neuen Staatsschuldenbremse. Nichts desto trotz kann und darf diese Notwendigkeit nicht dazu führen, dass die Kommunalhaushalte im Geleitzug der dazu notwendigen Schritte „zum Ventil“ werden. Haushaltskonsolidierung, so die in weiten Teilen mitgetragene Position der Landespolitik, kann nur in fairer Partnerschaft mit den Kommunen gelingen. In der Vergangenheit hat das Land an mehreren Stellen gezeigt, dass es sich als Partner der kommunalen Familie versteht – gerade auch vor dem Hintergrund der finanzkrisenbedingt schwierigen Kommunalhaushaltssituation mit den schnellen Hilfen auf Basis des Sonderinvestitionsprogramms, des Winterschäden-Programms usw. Weitere Hilfestellung wie der kommunale Schutzschirm oder die anstehende KFA-Strukturreform sollen diese Hilfen zeitnah ergänzen und wiederum andere Programme wie z.B. das Dialogverfahren, das eingerichtete Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit u.a.m. leisten einen permanenten Beitrag zur Unterstützung kommunaler Konsolidierungsanstrengungen. In der Summe kann insofern von einem umfangreichen Mix verschiedenster Programme gesprochen werden, mit denen das Land die Kommunen in Hessen unterstützt.