

Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Dieter Tscheulin

Begründet von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich

Band 245

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin
(Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Zwölftes Kapitel
Finanzielle Leistungsfähigkeit und
heterogene Siedlungsstrukturen

Ulrich Keilmann, Marc Gnädinger und Heike Weyell⁹⁴³

Inhaltsverzeichnis

A. Rechtsbegriff der finanziellen Leistungsfähigkeit	466
B. Kennzahlensysteme zur Messung finanzieller Leistungsfähigkeit in Hessen	467
I. Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung	468
II. KASH-System des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport	471
C. Beeinflussung der finanziellen Leistungsfähigkeit durch die Siedlungsstruktur	473
I. Definition und Grad der Siedlungsstruktur	473
II. Relevanz des Siedlungsindex für die finanzielle Leistungsfähigkeit	476
D. Ausblick	477
Literaturverzeichnis	478

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kenngrößen zur Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr mit dem Mehrkomponentenmodell	469
Abbildung 2: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage mit dem Mehrkomponentenmodell	470
Abbildung 3: Indikatoren des KASH-Systems	472
Abbildung 4: Siedlungsindex der Überörtlichen Prüfung in Hessen	474
Abbildung 5: Kommunalen Siedlungsindex Hessen	475

943 Dr. iur. Ulrich Keilmann ist Abteilungsleiter, Dr. rer. pol. Marc Gnädinger ist Referatsleiter und Heike Weyell ist Referentin der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshof.

A. Rechtsbegriff der finanziellen Leistungsfähigkeit

Die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit einzelner Gemeinden und Gemeindeverbände ist von zentraler Bedeutung im kommunalen Haushaltsrecht. In der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) finden sich mehrere Fundstellen. So haben nach § 19 Abs. 1 HGO Gemeinden die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen. Der Erhalt und Ausbau von Infrastruktur und Leistungen auf diesen Handlungsfeldern wird durch die Regelung insoweit begrenzt, wie die finanzielle Leistungsfähigkeit dadurch beeinträchtigt würde. Und nach § 101 Abs. 6 HGO soll die Gemeinde rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen, die nach der Ergebnis- und Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Leistungsfähigkeit in den einzelnen Planungs Jahren zu sichern.

Von herausgehobener Bedeutung ist der Terminus der finanziellen Leistungsfähigkeit bei der Kreditgenehmigung. Sie ist nach § 103 Abs. 2 S. 3 HGO in der Regel zu versagen, wenn festgestellt wird, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen.⁹⁴⁴ In den anderen Flächenländern finden sich vergleichbare Regelungen zur Kreditbegrenzung.⁹⁴⁵

Wirtschaftliche Betätigungen von Kommunen sind ebenfalls unter dem Aspekt der finanziellen Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Nach § 121 Abs. 1 HGO darf sich eine Gemeinde u. a. (zudem öffentlicher Zweck etc.) nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht. Ebenfalls darf eine Gemeinde nach § 122 Abs. 1 HGO eine Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn u. a. die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt ist. Außerhalb der Gemeindeordnung finden sich weitere Verweise auf die finanzielle Leistungsfähigkeit. So ist z. B. nach § 19 Hessisches Archivgesetz die Archivierung von Unterlagen von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinde abhängig.⁹⁴⁶

944 Neben der Gesamtgenehmigung spielt die finanzielle Leistungsfähigkeit nach § 103 Abs. 4 HGO auch bei etwaigen Einzelgenehmigungen eine Rolle.

945 Vgl. Gnädinger, Marc (2011), S. 76 f.

946 Vgl. Georg, Klaus/Gnädinger, Marc/Hardt, Thorsten (2018), S. 72 f.

B. Kennzahlensysteme zur Messung finanzieller Leistungsfähigkeit in Hessen

Eine Schwierigkeit besteht darin, den abstrakten und unbestimmten Rechtsbegriff der finanziellen Leistungsfähigkeit fassbar zu machen. Gleichwohl ist eben diese Messung aus mehreren Motivlagen heraus notwendig. So regte der Hessische Rechnungshof (HRH) in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes an, bei der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen ein Raster als objektivierte Entscheidungsgrundlage heranzuziehen.⁹⁴⁷ Das soll u. a. die Vergleichbarkeit von kommunalen Haushalten ermöglichen. Fehlende Vergleichbarkeit erschwerte den Aufsichtsbehörden bislang eine fundierte Bewertung hinsichtlich der Haushaltsgenehmigungen vorzunehmen.

Daneben kann unter Heranziehung geeigneter Parameter auf hochaggregierter Ebene zu jeder Kommune ohne zeitaufwändige Einzelfallbetrachtung eine pauschale Aussage über das Bestehen der finanziellen Leistungsfähigkeit möglich sein. Im Optimalfall sollen im Sinne einer Frühindikation absehbare Beeinträchtigungen der finanziellen Leistungsfähigkeit beizeiten erkannt werden (Frühwarnsystem). Ebenfalls kann für Erlasse der mit Kommunal финанzen betrauten Ressorts in der Gesamtschau eine verlässliche Entscheidungsgrundlage beschafft bzw. deren Wirkung nachvollzogen werden.

Mittlerweile haben sich in Hessen zwei Kennzahlensysteme etabliert, die mit jeweils unterschiedlichem Fokus die finanzielle Leistungsfähigkeit einzelner Kommunen messen:

- Das Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜP) bewertet nach Möglichkeit auf geprüfter Ist-Daten-Basis die Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit (fundierte Vergangenheitsperspektive).
- Das KASH-System (kommunales Auswertungssystem Hessen) des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIS) bewertet im Wesentlichen auf Plan-Daten-Ebene den Status der finanziellen Leistungsfähigkeit insbesondere für Zwecke der Haushaltsgenehmigung (Gegenwartsperspektive).

947 Vgl. Hessischer Rechnungshof (2015), S. 159.

I. Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung

Das Mehrkomponentenmodell wird bei überörtlichen Prüfungen verwendet.⁹⁴⁸ Es folgt dem Gedanken, dass Kommunen verpflichtet sind, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kommunalfinanzen gesund bleiben (§ 10 HGO). Kommunen obliegt ferner die Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen (§ 92 HGO Abs. 1 HGO). Beiden gesetzlichen Verpflichtungen werden Kommunen nur dann gerecht, wenn sie dauerhaft über die Einzahlungen und Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Auszahlungen und Aufwendungen leisten müssen. Verfügt eine Kommune über einen stabilen Haushalt, hat sie weitreichende Handlungsfreiheiten. Ist dies nicht der Fall, steht die Kommune vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Erträge und Aufwendungen einander anzugleichen. Ansonsten höhlen dauerhaft unausgeglichene Ergebnisse Selbstverwaltungsmöglichkeiten und kommunalpolitische Prioritätensetzungen aus. Konkret wird mit dem Mehrkomponentenmodell für jedes Jahr des Prüfungszeitraums (insgesamt fünf Jahre) zusammenfassend die Haushaltslage beurteilt. Dazu werden zehn Kenngrößen betrachtet (davon haben zwei lediglich nachrichtlichen Charakter). Die Kennzahlausprägungen werden bewertet. Das Bewertungsergebnis liegt zwischen 0 und 100 Punkten. Die Haushaltslage ist für das jeweilige Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn mindestens 70 Punkte erreicht werden. Die Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr findet Eingang in die zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage für alle fünf Jahre. Für die Bewertung des gesamten Prüfungszeitraums werden dabei drei Abgrenzungen verwendet: stabil, fragil oder konsolidierungsbedürftig.

Abbildung 1: Kenngrößen zur Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr mit dem Mehrkomponentenmodell

Beurteilungsebenen und Kenngrößen		Punktzahl	Haushaltslage	
1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung				
Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0		45	Stabile Haushaltslage, wenn Summe der vergebenen Punkte ≥ 70 Punkte ----- Instabile Haushaltslage, wenn Summe der vergebenen Punkte < 70 Punkte	
Oder:	Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklage aus Vorjahren ≥ 0	35		
Jahresergebnis ≥ 0		5		
Eigenkapital am Ende des betrachteten Jahres ≥ 0		5		
2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
„Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)		40		
Oder:	Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten ≥ 0 (sog. „Doppische freie Spitze“)	30		
Oder:	Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0	10		
Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite ≥ 0 ⁹⁴⁹		5		
3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung				
Es wird erhoben, ob für die einzelnen Jahre Jahresabschlüsse aufgestellt wurden und die Aufstellung sowie Beschlussfassung im Prüfungszeitraum fristgerecht vorgenommen wurde.		nachrichtliche Darstellung		
Es ist zu ermitteln, ob gemäß der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert ein Fehlbedarf oder ein Überschuss zu erwarten ist.				

Quelle: Eigene Darstellung.

Durch die Berücksichtigung der dritten Beurteilungsebene „Geordnete Haushaltsführung“ sollen die Ergebnisse nach dem Bewertungsraster validiert werden. Das erfolgt ausschließlich nachrichtlich: Die Existenz von Jahresabschlüssen sichert die Bewertung ab. Eine Aufstellung im Rahmen der gesetzlichen Fristen deutet auf eine geordnete Haushaltsführung vor Ort hin. Noch nicht aufgestellte/geprüfte

⁹⁴⁸ Vgl. exemplarisch Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2018), S. 100 und Keilmann, Ulrich (2018a), S. 19.

⁹⁴⁹ Die Kennzahl soll für die Prüfungsjahre bis einschließlich 2018 verwendet werden. Für die Jahre 2019 ff. ist die Kennzahl aufgrund des HessenkasseG durch folgende Kennzahl zu ersetzen: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel \geq zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Abs. 1 HGO).

Jahresabschlüsse können hingegen die Haushaltsstabilität in Frage stellen. Ein kumulierter Fehlbedarf in der mittelfristigen Ergebnisplanung deutet auf Risiken in der Finanzentwicklung hin. Umgekehrt kann eine Finanzplanung mit in der Summe positiven Ordentlichen Ergebnissen ein Indiz für eine gute Entwicklung sein.

Abbildung 2: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage mit dem Mehrkomponentenmodell

Haushaltslage	Bei vorliegender Beurteilung der einzelnen Haushaltsjahre...
stabil	mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen)
fragil	drei der fünf Jahre stabil
konsolidierungsbedürftig	mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

Quelle: Eigene Darstellung.

Ebenfalls verarbeitet werden nachweisliche Sachverhalte mit Risikopotenzial für die Einschätzung und Entwicklung der Haushaltssituation, die nicht im Zuge eines auf wesentliche Kenngrößen beschränkten Sets abgebildet werden können. Denkbare Beispiele sind:

- Das Ordentliche Ergebnis ist ausgeglichen, aber der Ausgleich erfolgt in nennenswertem Umfang durch temporär begrenzte Rückstellungslösungen (etwa aus Rückstellungen für den Kommunalen Finanzausgleich (KFA)).
- Eigenbetriebe, die Verluste realisieren: Derartige Verluste wären spätestens nach fünf Jahren über den Kernhaushalt auszugleichen (§ 11 Abs. 6 S. 3 Eigenbetriebsgesetz). Kurzfristig kann insofern das Ordentliche Ergebnis positiv sein, obgleich bei Tötigung des Verlustausgleiches ein Defizit entstünde.
- Bei einem Plan-Ist-Vergleich der zurückliegenden Jahre wurde festgestellt, dass mit Überschüssen geplant wurde, aber am Ende regelmäßig Defizite realisiert wurden.
- Es bestehen Risiken für die finanzielle Leistungsfähigkeit aufgrund von kreditähnlichen Rechtsgeschäften (z. B. Bürgschaften/Garantien), Rechtsstreitigkeiten oder der drohenden Rückforderung von Zuwendungen.

II. KASH-System des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport

Der Grundgedanke des Kennzahlensystems KASH besteht darin, den für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen als maßgebend erachteten acht Indikatoren eine Bewertung zukommen zu lassen. Diese werden in Relation zueinander gesetzt (gewichtet). Das additive Gesamtergebnis liefert eine zwischen 0 % und 100 % finanzieller Leistungsfähigkeit liegende Grundaussage, die mit einer Ampellogik hinterlegt ist (grün=leistungsfähig, gelb=eingeschränkt leistungsfähig, rot=gefährdet bis nicht mehr leistungsfähig). Es ist jedoch zu beachten, dass der berechnete KASH-Wert das Haushaltsgenehmigungsverfahren nicht präjudiziert. Die notwendige individuelle Prüfung und Beurteilung der Aufsichtsbehörde wird hierdurch nicht ersetzt. Kein Kennzahlensystem kann die Wirklichkeit bzw. alle denkbar einzubeziehenden Sachverhalte perfekt berücksichtigen.

Der am höchsten gewichtete Indikator ist wie beim Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung das Ordentliche Ergebnis. Der Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses gilt als bedeutendste Kenngröße zur Beurteilung der Generationengerechtigkeit (interperiodische Gerechtigkeit). Aufgrund seiner Funktion als Indikator für die Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft ist das Ordentliche Ergebnis z. B. auch der zentrale Kennwert im Konzept einer doppischen Kommunalschuldenbremse.⁹⁵⁰ Das Ordentliche Ergebnis ist somit der haushaltsjahrbezogene Indikator für generationengerechte und stetige Aufgabenerfüllung, da der Umgang mit den Ressourcen aufgezeigt wird.⁹⁵¹ Ist das Ordentliche Ergebnis regelmäßig ausgeglichen, wird die Vermögenssubstanz als Basis zur Erbringung kommunaler Leistungen konsumtiv nicht gemindert, sondern erhalten. Dies ist unumgänglich für die dauerhafte Bewahrung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort.

Das Auswertungssystem KASH ist speziell für die Praxis der Finanzaufsicht hilfreich.⁹⁵² Gleichzeitig bietet es den Kommunalpolitikern zeitnah eine Orientierung und ist eine Hilfe zur Einordnung der jeweiligen aktuellen Haushaltssituation vor Ort.

950 Vgl. Fischer, Edmund / Gnädinger, Marc (2009), S. 283 ff. sowie Gnädinger, Marc (2012), S. 258 ff. und vgl. Bertelsmann Stiftung (2013), S. 156 ff.

951 Vgl. Burth, Andreas (2015), S. 26.

952 Vgl. Georg, Klaus / Gnädinger, Marc / Hardt, Thorsten (2018), S. 72 ff.

Abbildung 3: Indikatoren des KASH-Systems

Indikator pro Einwohner	Bewertung ggf. der Entwicklung nach Indikatoren pro Einwohner	Gewichtung der Indikatoren pro Einwohner in %	Status
ordentliches Ergebnis	Überschuss (mehr als +5 €) = 1	40 %	
	jahresbezogener Haushaltsausgleich (im Korridor von -5 € bis +5 € oder durch Rücklage) = 0,75		
	defizitär im Korridor (weniger als -5 € bis -40 €) = 0,5		
	defizitär im Korridor (weniger als -40 € bis -75 €) = 0,25		
	defizitär (weniger als -75 €) = 0		
Bestand ordentliche Rücklage	Bestand = 1	5 %	grün (+) ≥ 70 %
	kein Bestand (≤ 0 €) = 0		
Fehlbeträge aus Vorjahren (Bilanzwert der letzten aufgestellten Bilanz)	kein Bestandswert = 1	5 %	gelb (0) < 70 % und > 40 %
	Ausweis eines Fehlbetragsbestands = 0		
Ausweis von Eigenkapital (nach letzter aufgestellter Bilanz)	positiver Eigenkapitalbestand = 1	5 %	rot (-) ≤ 40 %
	negativer Eigenkapitalbestand (≤ 0 €) = 0		
Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten (Kommune plus Sondervermögen)	kein Bestand (=0 €) = 1	5 %	
	Bestand (>0 €) = 0		
Zahlungsmittelfluss lfd. Verwaltungstätigkeit abzüglich der Tilgung sowie der Zahlungen an das Sondervermögen Hessenkasse	Saldo >5 € = 1	30 %	
	im Korridor von 0 € bis +5 € = 0,5		
	Saldo <0 € = 0		
		100 %	

Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (o.D.)

C. Beeinflussung der finanziellen Leistungsfähigkeit durch die Siedlungsstruktur

Neben der Frage der Messung der finanziellen Leistungsfähigkeit stellt sich die Anschlussfrage nach deren Beeinflussung durch eigenes Handeln und durch exogen vorgegebene Rahmenbedingungen. Seit Jahren steht dabei in Hessen die Frage im Fokus, ob die Siedlungsstruktur einen Einfluss auf die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune hat. Mit der 203. Vergleichenden Prüfung der Überörtlichen Prüfung⁹⁵³ liegen dazu nun erstmals konkrete Prüfungsergebnisse vor. Mit der Prüfung erfolgte eine Analyse der Siedlungsstruktur der geprüften 40 Gemeinden. Des Weiteren wurden mögliche Vor- und Nachteile, die sich aus der Struktur der zu versorgenden Gemeindefläche ergaben, identifiziert und analysiert. Die Prüfung wurde durch das Leipziger Kompetenzzentrum öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge wissenschaftlich begleitet.⁹⁵⁴

I. Definition und Grad der Siedlungsstruktur

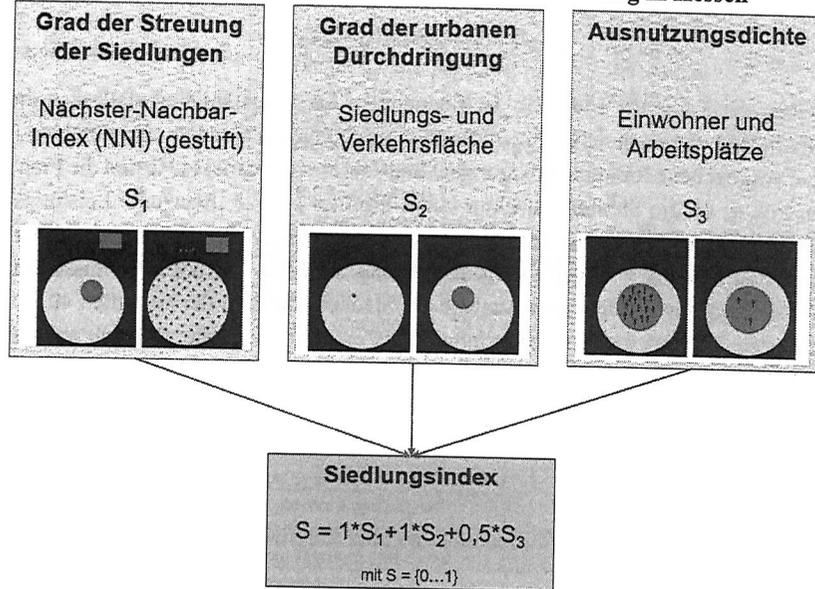
Mit der Prüfung wurde klar, dass Siedlungsstruktur ein mehrdimensionales Phänomen darstellt. Die Siedlungsstruktur ist nicht in einem einzigen Indikator (z. B. Fläche oder Ortsteile) abbildbar, weil sich immer wieder Gegenbeispiele finden, in denen die Fläche oder die Anzahl der Ortsteile zwar auffällig sind, die Siedlungsstruktur bei Lichte betrachtet dennoch nicht als zersiedelt eingestuft werden kann. Deswegen bildete die Überörtliche Prüfung das Phänomen durch drei Indikatoren ab, die jeweils verschiedene Aspekte der Siedlungsstruktur messen. In einem weiteren Schritt können sie zu einem Gesamtmaß, dem Siedlungsindex (s. Abbildung 4), zusammengeführt werden. Dieser gibt das Ausmaß der Zersiedlung wieder. Der Index setzt sich aus den folgenden drei Indikatoren zusammen:

- Grad der Streuung der Siedlungen (Verteilung Gemeindeteile im Gemeindegebiet → Nächster-Nachbar-Index)
- Grad der urbanen Durchdringung (Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Gemeinde → urbane Durchdringung)
- Ausnutzungsdichte (Anteil der Einwohner- und Arbeitsplätze zur Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Gemeinde → Ausnutzungsdichte)

953 Vgl. Überörtliche Prüfung Kommunaler Körperschaften (2018), S. 78 ff.

954 Die Begleitung erfolgte durch Prof. Dr. Thomas Lenk, Mario Hesse und André Grüttner.

Abbildung 4: Siedlungsindex der Überörtlichen Prüfung in Hessen

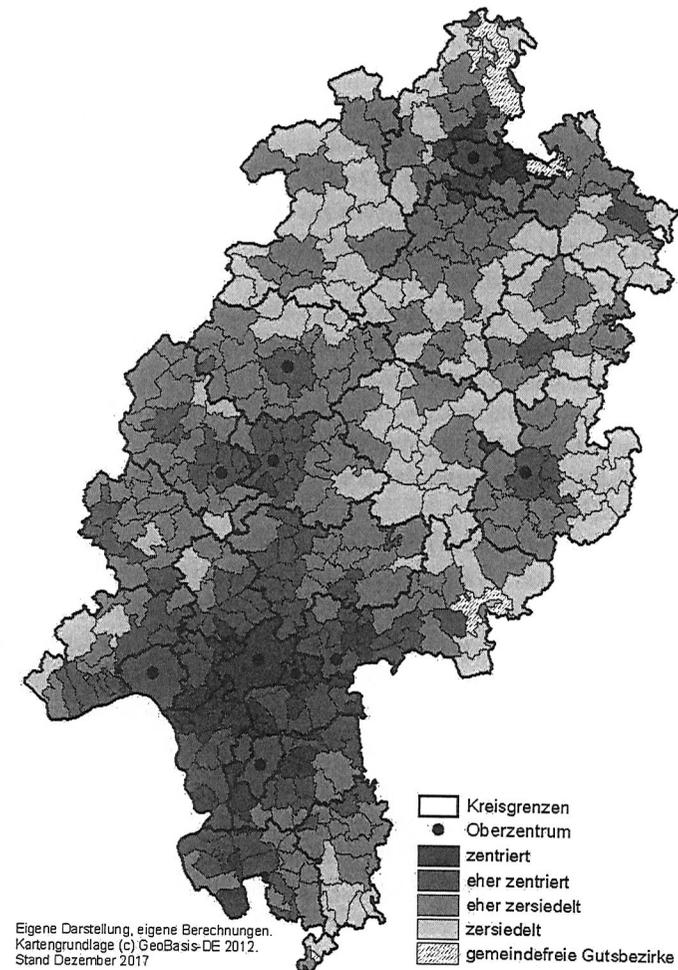


Quelle: Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. mit Grafiken aus Jaeger et al. (2015)

Für den empirisch berechneten Siedlungsindex S gehen die Maßzahlen wie folgt ein: S_1 (NNI) mit dem Faktor 1, S_2 (urbane Durchdringung) mit dem Faktor 1 und S_3 (Ausnutzungsdichte) mit dem Faktor 0,5. Das skizzierte Konzept zur Ermittlung des Siedlungsindex greift auf etablierte Maßzahlen und Methoden der Forschung im Bereich Raumordnung und Sozialgeographie zurück. In der Gesamtschau kann der berechnete Siedlungsindex als Gradmesser der gemeindlichen Siedlungsstruktur dienen.

Aus den einzelnen Indikatoren errechnete die Überörtliche Prüfung den Siedlungsindex nicht nur für die 40 geprüften Kommunen, sondern für alle 423 hessischen Städte und Gemeinden. Zusammen mit dem Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. wurden vier Cluster für eine anschauliche Darstellung gebildet: zentriert, eher zentriert, eher zersiedelt und zersiedelt (s. Abbildung 5).

Abbildung 5: Kommunalen Siedlungsindex Hessen



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Stand der Berechnung: 31.12.2017; Stand der Darstellung: 01.02.2019.

Zum Berechnungszeitraum wurden die jeweils aktuellsten Daten für die Variablen herangezogen. Die Berechnung erfolgte im Jahr 2017. Da die gemeindeindividuellen Werte der Indikatoren sich von Jahr zu Jahr ändern können, ist der Siedlungsindex regelmäßig neu festzustellen. Das ist insbesondere dann ratsam,

wenn hiervon finanzielle Förderungen (vor allem im kommunalen Finanzausgleich) abhängen.

Auffällig ist, dass im Rhein-Main-Gebiet um Frankfurt am Main hauptsächlich (eher) zentrierte Kommunen liegen. Dagegen sind im Osten und Nord-Westen des Landes Hessen in der Regel (eher) zersiedelte Kommunen vorzufinden.⁹⁵⁵

II. Relevanz des Siedlungsindex für die finanzielle Leistungsfähigkeit

In einem weiteren Schritt wurde mit der 203. Vergleichenden Prüfung untersucht, welchen Einfluss die Siedlungsstruktur auf den Gesamthaushalt und die einzelnen Aufgabenbereiche einer Kommune hat. Ein statistisch belastbarer Zusammenhang zwischen Zersiedlung und dem gesamten Haushalt war nicht nachweisbar. Für die einzelnen Aufgabenbereiche war dagegen für Feuerwehr und Straßen sowie Dorfgemeinschaftshäuser ein statistischer und kausaler Zusammenhang zur Siedlungsstruktur nachweisbar.

In einem dritten Schritt wurden mit Hilfe der Fehlbeträge dieser Aufgabenbereiche der aus der Siedlungsstruktur resultierende Mehrbedarf ermittelt. Gegenübergestellt wurde jeweils der Mittelwert aus Cluster 2 (eher zentriert) mit dem Mittelwert aus Cluster 3 (eher zersiedelt) und Cluster 4 (zersiedelt). Hier spiegeln sich auch belastende Komponenten wie u. a. topografische Unterschiede oder Hilfsfristen bei der Feuerwehr wider. Weiter wurde untersucht, inwieweit dieser Mehrbedarf bereits von der Sonderförderung „ländlicher Raum“ des bestehenden kommunalen Finanzausgleichs in Hessen abgedeckt wird. Auf Basis der 40 geprüften Kommunen ergaben sich folgende Aussagen: Die von der Landesregierung etatisierten Summen für die Förderung des „ländlichen Raums“ übersteigen im Schnitt die Mehrbedarfe (ohne Dorfgemeinschaftshäuser) bei eher zersiedelten Kommunen (Cluster 3) um 16 € pro Einwohner; bei zersiedelten Kommunen (Cluster 4) fehlen im Schnitt 2 € pro Einwohner. Bei zusätzlicher Berücksichtigung der Bürgerhäuser übersteigen bei eher zersiedelten Kommunen (Cluster 3) die Förderungen noch immer mit 9 € je Einwohner die Mehrbelastungen, bei zersiedelten Kommunen (Cluster 4) steigt die Lücke indes auf knapp 17 € je Einwohner.

Insgesamt sind der Siedlungsindex und der „ländlicher Raum“ nicht kongruent, wenn es auch große Schnittmengen gibt. Mit der Förderung „ländlicher Raum“

955 Vgl. Keilmann, Ulrich (2018), S. 4.

wird ca. 80 % der zersiedelten Kommunen bereits geholfen. Insgesamt 68 Gemeinden der eher zersiedelten Kommune (Cluster 3) und zersiedelten Kommune (Cluster 4) erhielten keine Förderung „ländlicher Raum“. Hingegen erhielten insgesamt 20 Gemeinden der zentrierten Kommunen (Cluster 1) und eher zentrierten Kommunen (Cluster 2) eine Förderung.

Für die Sondersituation der Gebührenhaushalte Wasser und Abwasser konnten aufgrund des Kostendeckungsprinzips zunächst ebenfalls keine Auswirkungen der Siedlungsstruktur auf den Gesamthaushalt nachgewiesen werden. Die Überörtliche Prüfung hat deswegen eine kostendeckende (fiktive) Gebühr ermittelt und den Bedarf einer Modellfamilie (2 Erwachsene und 2 Kinder mit einem Verbrauch von 150 Kubikmeter pro Jahr) errechnet. Auch insofern ergibt sich ein durchschnittlicher jährlicher Mehraufwand für die Modellfamilie einer eher zersiedelten Kommune (Cluster 3) von 180 € und einer zersiedelten Kommune (Cluster 4) von durchschnittlich 435 €. Ein denkbarer Ausgleich könnte über besondere Landeszuweisungen für Investitionen erfolgen, die gebührenmindernd wirken. Der Siedlungsindex könnte dabei als Maßstab für die Bezuschussung dienen.

D. Ausblick

Mit dem Kommunalbericht 2018 der Überörtlichen Prüfung⁹⁵⁶ wurden die Prüfungsergebnisse zur Siedlungsstruktur erstmals einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Seither ist eindeutig geklärt, dass die Siedlungsstruktur einen Einfluss auf die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune hat. Die Ergebnisse wurden und werden aktuell in verschiedenen Kreisen dahingehend diskutiert, welche Schlussfolgerungen daraus zu ziehen sind. Im jüngsten Koalitionsvertrag zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen in Hessen wurden die Prüfergebnisse ebenfalls benannt. Dort ist in Aussicht gestellt, die Erkenntnisse aus der Prüfung bei der ohnehin anstehenden Evaluation des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen.⁹⁵⁷ Inhaltlich wird bei der im Koalitionsvertrag angedachten Evaluation des KFA herauszuarbeiten sein, wie die Siedlungsstruktur sich in der Förderung des „ländlichen Raums“ abbildet. Insofern sollte überlegt werden, den Siedlungsindex mit in die Definition des „ländlichen Raums“ zu integrieren. Das könnte primär Aufgabe der Expertenkommission, die sich mit der Zukunft der „Zentralen Orte“ und der Raumstruktur in Hessen auseinandersetzt (ZORA) sein.

956 Vgl. Überörtliche Prüfung Kommunaler Körperschaften (2018), S. 78 ff.

957 Vgl. CDU Hessen / BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen (2018), S. 171.

Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunalen Finanzreport 2013 – Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, Gütersloh.

Burth, Andreas (2015): Kommunale Haushaltssteuerung an der Schnittstelle von Doppik und Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden.

CDU Hessen/BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen (2018): Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode, unter https://www.gruene-hessen.de/partei/files/2018/12/Koalitionsvertrag-CDU-GR_%C3_%9CNE-2018-Stand-20-12-2018-online.pdf [Zugriff am 12.02.2019].

Fischer, Edmund/Gnädinger, Marc (2009): Generationengerechte Haushaltswirtschaft – Schuldenverbot, HGrGMoG und Ergebnisausgleich, in: *Verwaltung und Management*, 15. Jg. (2009), Heft 6, S. 283–292.

Georg, Klaus/Gnädinger, Marc / Hardt, Thorsten (2018): Kommunales Auswertungssystem Hessen (kash) – Kennzahlen zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit, in: *Verwaltung & Management*, 24. Jg. (2018), Heft 2, S. 72–77.

Gnädinger, Marc (2011): Neue Regeln für die Kommunalschuldenbremse(n) in Deutschland, in: Schauer, Reinbert (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltungen im Wandel – Verschuldungsfähigkeit und Wirkungsorientierung*, Linz, S. 55–86.

Gnädinger, Marc (2012): Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik in Kommunen – Haushaltsausgleich, -konsolidierung und Schuldenabbau bis zur Schuldenfreiheit in Städten und Gemeinden, Tausenstein.

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (o.D.): Anmerkungen zum Kash 2019, unter https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/anmerkungen_zum_kennwerteset_2019.pdf [Zugriff am 12.02.2019].

Hessischer Rechnungshof (2015): *Bemerkungen 2014*, zugleich Hessischer Landtag, Drucksache 19 / 1809.

Keilmann, Ulrich (2018): Wo sind wir zersiedelt? Überörtliche Prüfung in Hessen definiert Kriterien, um den Siedlungsgrad von Kommunen bestimmen zu können, in: *Der Neue Kämmerer*, Ausgabe 4 (Dezember 2018), S. 4.

Keilmann, Ulrich (2018a): Mehrkomponentenmodell – „Gesunde“ Gemeindefinanzen, in *Behörden Spiegel*, April 2018, S. 19.

Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2018): *Kommunalbericht 2018*, zugleich Landtag, Drucksache 19 / 6812.

Dreizehntes Kapitel Grunderwerbsteuer – Überblick über die finanzstatistische Entwicklung seit 2006 und finanzwissenschaftliche Einordnung

Ronny Freier, Johannes Geyer, Christian Hederer und Moritz Schubert⁹⁵⁸

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	480
B. Finanzstatistische Entwicklung	481
C. Versuch einer internationalen Einordnung	488
D. Finanzwissenschaftliche Einordnung	491
E. Fazit und wirtschaftspolitischer Ausblick	495
Literaturverzeichnis	496

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Steuersätze in den Ländern zum Jahresende 2018	483
Abbildung 2: Grunderwerbsteueraufkommen in Mrd. € 1999–2018	485
Abbildung 3: Veränderung des Steueraufkommens bei der Grunderwerbsteuer von 2006 bis 2017 in den Ländern (pro Einwohner)	486
Abbildung 4: Die Steuereinnahmen der Länder und die Zusammensetzung der Landessteuern in 2006 und 2017	487

958 Prof. Ronny Freier, Ph.D., Professor für Öffentliche Finanzwirtschaft an der Technischen Hochschule Wildau und Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (corresponding author), ronny.freier@th-wildau.de.
Dr. Johannes Geyer, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, jgeyer@diw.de.
Prof. Dr. Christian Hederer, Professor für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Internationale Wirtschaftspolitik an der Technischen Hochschule Wildau, hederer@th-wildau.de.
Moritz Schubert, langjähriger Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, seit Oktober 2018 bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Moritz Schubert vertritt mit diesem Bericht nur seine persönlichen Meinungen.

Das Jahrbuch für öffentliche Finanzen ist das Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Autorinnen und Autoren aus den interessierten Fachdisziplinen Finanz-, Politik- und Rechtswissenschaft sowie aus der Verwaltungspraxis vor allem der Landesfinanzverwaltungen. Mit seinem Schwerpunkt auf der Haushaltswirtschaft der Länder schließt es die Lücke zwischen dem Finanzbericht des Bundes und dem Gemeindefinanzbericht des Städtetages durch eine unabhängige, wissenschaftliche Publikation von hoher Aktualität. In einem ausführlichen Berichtsteil stellt das Jahrbuch eine präzise und hochaktuelle Beschreibung des Verlaufs aller sechzehn Landeshaushalte des Jahres 2018 vom Entwurf bis zum Vollzug und der Gemeindeebene bereit. Zahlreiche Fachbeiträge thematisieren zudem aktuelle Aspekte des deutschen Fiskalföderalismus im nationalen und europäischen Kontext sowie Grundfragen der Finanzmittelverteilung und des Finanzausgleichs auf den verschiedenen föderalen Ebenen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt in diesem Jahr auf den Steuereinnahmen der kommunalen Ebene und den dazugehörigen Reformdebatten.

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin
(Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019

