

Ausschussvorlage HHA 20/59

Eingegangene Stellungnahmen

**zu der öffentlichen mündlichen Anhörung des Haushaltsausschusses
am 9. November 2022**

**Antrag der Landesregierung betreffend Gemeindefinanzbericht 2022
– Drucks. [20/9298](#) –**

1. Hessischer Städtetag	S. 1
2. Hessischer Landkreistag	S. 17
3. Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 60

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Herrn Hanns Otto Zinßer
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

**Anhörung des Haushaltsausschusses zu dem Antrag der
Landesregierung betreffend Gemeindefinanzbericht 2022
– Drucks. 20/9298 –**

Ihre Nachricht vom:
07.10.2022

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:
970.03 JD/Hu

Durchwahl:
0611/1702-11

E-Mail:
schmidt@hess-staedtetag.de

Datum:
31.10.2022

Stellungnahme Nr.:
0150-2022

Sehr geehrter Herr Zinßer,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Allgemeines zum Gemeindefinanzbericht

**1. Vergleich der Finanzlage des Landes mit den kommunalen
Finanzen**

Die Landesregierung stellt nunmehr erstmals für das Jahr 2022 einen Gemeindefinanzbericht vor. Zum Einstieg ist es dem verantwortlichen Haus durchaus gelungen, den Anforderungen des Gesetzgebers Rechnung zu tragen und ein Kompendium zu erstellen, das in erster Linie dem Vergleich zwischen der Finanzlage des Landes einerseits und der Finanzlage der Kommunen andererseits dienen kann.

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Land Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

Dennoch gilt: Viele Positionen gilt es noch zu schärfen, die kommunalen Interessen stärker zu berücksichtigen. Entsprechende Hinweise liegen jetzt schon vor und sind in Tabellenform bezogen auf die Seiten des Gemeindefinanzberichts dargestellt (siehe unten Kap. 5). Die dortigen Positionen entstammen vor allem aus der Mitgliedschaft.

Klar sollte sein, dass dieser erste Gemeindefinanzbericht einen Anfang darstellt zu einem dynamischen Prozess, dem folgend im gegenseitigen Diskurs zwischen den Verantwortlichen von Land und Kommunen der Gemeindefinanzbericht weiter optimiert werden wird.

Der Gemeindefinanzbericht als Element des HFAG unterliegt ebenso der Evaluierung wie das gesamte Gesetzeswerk.

Aus der Begründung für die gesetzliche Änderung zur Einführung des Gemeindefinanzberichts geht hervor, dass der Gesetzgeber *„anhand bestimmter Indikatoren die Frage nach der Angemessenheit der Finanzausstattung der Kommunen und des Finanzbedarfs“* bewerten *„und in einem jährlichen Bericht (sog. Gemeindefinanzbericht) des Ministeriums der Finanzen dargelegt“* sehen will. Welche Indikatoren dafür dienen sollen, stellt der Gesetzgeber ins Ermessen der Landesregierung, nennt solche Indikatoren aber beispielhaft:

- die Entwicklung der Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen,
- eine Betrachtung spezifischer Einnahmen und Ausgaben,
- die Entwicklung der Schuldenstände des Landes und der Kommunen (Investitionskredite, Liquiditätskredite),
- die aktuelle Steuerschätzung
- Entlastungsmaßnahmen auf Bundes- und Landesebene.

Ausdrücklich verweist der Gesetzgeber darauf, dass der Gemeindefinanzbericht im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium des Inneren und für Sport (HMdIS) ergeht.

Diesen Vorgaben wird der Gemeindefinanzbericht im Wesentlichen gerecht. Soweit ersichtlich sucht das verantwortliche Finanzministerium erstmals einen Weg, die Entwicklung der Finanzen beider staatlicher Ebenen, hier der Kommunen, dort des Landes, aufzuarbeiten und miteinander in Beziehung zu setzen.

2. Zur Beobachtungspflicht des Landes

2.1 Zur Entscheidung des Gesetzgebers

Der Hessische Städtetag hatte sich früh nach gesetzlicher Einführung des Gemeindefinanzberichts damit befasst, welche Rolle dieser Bericht im Kontext der Bedarfsorientierung im Hessischen Finanzausgleichsgesetz (HFAG) spielen und wie sein Verhältnis zu anderen Datenerhebungen sein soll, welche sich mit den kommunalen Finanzen befassen.

Der Landesgesetzgeber hat sich dazu entschieden, die Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des Landes im Blick auf die Frage, ob die kommunale Finanzausstattung den kommunalen Aufgaben gerecht wird, im Hessischen Finanzausgleichsgesetz (HFAG) zu verankern.

Nach § 73 HFAG hat er als neuen § 74 HFAG eingefügt:

„§ 74 Beobachtungspflicht des Landes

Das Land beobachtet die finanzielle Situation der Gemeinden und Gemeindeverbände fortlaufend, um festzustellen, ob die kommunale Finanzausstattung weiterhin aufgabengerecht ist. Das Ergebnis der Beobachtung und sich daraus ergebende Handlungsvorschläge sind einmal jährlich in einem Bericht des Ministeriums der Finanzen darzulegen (Gemeindefinanzbericht), der im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium ergeht und dem Landtag vorzulegen ist.“

Der Hessische Städtetag hat sich nicht damit begnügt, das Thema „Gemeindefinanzbericht“ fachlich aufzuarbeiten, sondern auch seine Gremien damit befasst. Im Wesentlichen hat er dabei wie folgt beschlossen:

Der Hessische Städtetag

- sieht es als klärungsbedürftig an, in welcher Relation die Kommunaldatenbank des HMdIS zum Gemeindefinanzbericht (§ 74 HFAG) steht.
- hält es für richtig, im Gemeindefinanzbericht die finanzielle Lage der hessischen Kommunen zu vergleichen mit der finanziellen Lage der Kommunen in den anderen Flächenländern und mit der Finanzlage des Landes. Allerdings soll die Landesregierung diese Feststellungen als „Partei“ nicht einseitig treffen, sondern im Dialog mit den Kommunalen Spitzenverbänden.

2.2 Zum Start und zur Funktion des Gemeindefinanzberichts

Den Gemeindefinanzbericht legt das Land im Jahr 2022 erstmals vor. So entspricht es den vom Landesgesetzgeber gesetzten Vorgaben: *„Der Bericht soll daher rechtzeitig vor Aufstellung des Haushalts, erstmals in 2022 zum Haushaltsplanentwurf 2023, vorgelegt werden. Für das Ausgleichsjahr 2021 wurde die angemessene Mindestausstattung bereits nach § 7 HFAG in der am 31. Dezember 2020 geltenden Fassung ermittelt ...“*

Die Stellungnahmen aus der Fachebene der Mitgliedstädte, also aus den Kämmereien, waren recht eindeutig als es darum ging, sich bezüglich der gesetzlichen Änderung zum Gemeindefinanzbericht in einer grundlegenden Gesamtbetrachtung zu äußern: Ein klassischer Finanzbericht, der ohne Bezug auf die einzelnen Kommunen agglomerierte Daten zusammenträgt, dient als Ergänzung, u.U. auch für den Vergleich kommunaler hessischer Daten mit den Daten der Kommunen anderer Länder und für den Vergleich mit den Daten des Landes. Um festzustellen, ob die kommunale Finanzausstattung weiterhin aufgabengerecht ist, genügt er nicht.

Er steht in einer gewissen Konkurrenz mit dem Kommunalbericht der Überörtlichen Prüfung. Diese stützt sich auf Daten der Statistischen Ämter und führt sie anschaulich mit Grafiken unterstützt zu einem Gesamtbild, das üblichen Berichten entspricht wie sie auch finanzwissenschaftliche Institute, wie beispielsweise die Bertelsmann-Stiftung oder Ernst & Young, auflegen.

Gutzuheißen wäre jedenfalls ein agglomerierter Vergleich mit den Kommunen anderer Bundesländer. Einen solchen Vergleich leistet der Gemeindefinanzbericht 2022 nicht. Zugegeben: Eine solche Arbeit wäre höchst personalintensiv und ist bei genauer Sicht auf die Vorgaben des Gesetzgebers von diesem auch nicht gefordert.

Es ist richtig, dass die Landesregierung davon absieht, mit ihrem Gemeindefinanzbericht eine zweite Linie mit gemeindescharken Daten parallel zur Kommunaldatenbank zu errichten. Die Kämmereien verweisen darauf, dass sie ohnehin zu viele Daten an unterschiedliche Adressaten zu liefern haben. Sie drängen darauf, die Datenlieferung zu harmonisieren, die Auskünfte effizienter und zielgerichtet adressieren zu können. Sie erwarten auch eine möglichst einheitliche Verwertung ohne eine große Zahl von unterschiedlichen Ergebnissen verschiedener Verfasser.

Die Kommunaldatenbank des HMdIS erfüllt in Verbindung mit dem Analysesystem KASH jedenfalls schon jetzt viele der Anforderungen, welche die Mitgliedskämmereien in ihren Rückmeldungen fordern. Auch die Kommunaldatenbank steht allerdings noch in einer Phase der Entwicklung. Das HMdIS führt dazu einen Meinungsaustausch, der für eine positive Entwicklung dieses Instruments dauerhaft erforderlich sein wird.

3. Gemeindefinanzbericht soll Entscheidungshilfe für den Gesetzgeber bieten

Der Landesgesetzgeber schreibt in seiner Gesetzesbegründung: *„Die im Gemeindefinanzbericht enthaltenen Ergebnisse sollen dem Gesetzgeber als Entscheidungshilfe für die Beratungen zum Haushaltsplanentwurf sowie der mittelfristigen Finanzplanung des Kommunalen Finanzausgleichs dienen und ggf. erforderliche Nachbesserungsbedarfe zur Wahrung der Nachbesserungspflicht des Landes aufzeigen. Aufgrund der Berichtspflicht soll verhindert werden, dass die Höhe der Finanzausstattung und die Verteilung der Finanzausgleichsmasse einem politischen Belieben unterliegen könnte. Auf dieser Grundlage wäre ggf. zu entscheiden, ob für das jeweils kommende Ausgleichsjahr (bzw. die beiden kommenden Ausgleichsjahre im Falle eines Doppelhaushalts) zusätzliche Mittel aus dem Landeshaushalt dem KFA zugeführt werden müssen.“*

Es ist davon auszugehen, dass die unter 2.1 dargestellte Begründung allgemein gültig sein soll, also nicht nur für die Zeit der Jahre 2021 bis 2024, in der Teile des HFAG ausgesetzt sind.

- Für die Zeit der Jahre 2023 bis 2024 kommt dem Gemeindefinanzbericht sicherlich eine Sonderrolle zu, weil die Bedarfsermittlung, die eine aufgabengerechte Mindestausstattung sicherstellen soll, gerade gesetzlich nicht als Element der Finanzverteilung vorgesehen ist. Hier dürfen die Kommunen erwarten, dass der Gemeindefinanzbericht ein Signal setzt, sollte die in der Übereinkunft zwischen Landesregierung und Kommunalen Spitzenverbänden ausgehandelte Finanzausgleichsmasse nicht mehr aufgabengerecht sein (siehe dazu unten Nr. 4).
- Für die Zeit ab dem Jahr 2025 wird der Gemeindefinanzbericht bereits in die Evaluierung einbezogen sein. Es wird also zu klären sein, in welchem Verhältnis er zur dann mutmaßlich wieder gesetzswirksamen Bedarfsermittlung – in welcher Ausgestaltung auch immer – steht.

Derzeit wird man davon auszugehen haben, dass die Bedarfsermittlung eine die Verteilung begründende, der Gemeindefinanzbericht eine die Aufgabengerechtigkeit überprüfende Rolle hat. Dabei ist bekannt, dass die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse sich immer noch ganz maßgeblich an der Steuerverbundmasse orientiert, die Bedarfsermittlung also nicht das einzige Verteilmodul für die Zuweisungen an die Kommunen darstellt.

4. Zur Aufgabe des Gemeindefinanzberichts in der Zeit der Teilaussetzung des HFAG

Bekanntlich sind Landesregierung und Kommunale Spitzenverbände übereingekommen, wesentliche Elemente des HFAG, vor allem die Bedarfsermittlung, bis 31.12.2024 auszusetzen. Zum Stabilisieren des KFA sind eine vorab festgelegte Finanzausgleichsmasse und vorab festgelegte Quoten der Teilschlüsselmassen fixiert. Zu den diesbezüglichen Ausführungen des Landes gibt es wenig zuzusetzen.

Der Landesgesetzgeber hat sich in seiner Begründung der neuen gesetzlichen Regelung (§ 74 HFAG) auch zur Zwischenzeit des teilausgesetzten HFAG geäußert.

Um den Anforderungen des Staatsgerichtshofs Rechnung zu tragen, werde auch weiterhin jährlich die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen berechnet. Diese diene nunmehr als Kontrollgröße und solle sicherstellen, dass durch den KFA die angemessene Mindestausstattung gewährleistet wird.

Bei der Berechnung dieser Kontrollgröße werde die Mindestausstattung nicht mehr als Schätzgröße (vorausschauend), sondern zukünftig als Ist-Größe (retrospektiv) ermittelt. Die bisherige Schätzung ist aufgrund der zahlreichen Annahmen zur Prognose des Ausgleichsjahres mit erheblichen Ungenauigkeiten verbunden. Durch eine Ist-Betrachtung wird die Genauigkeit der Berechnung, insbesondere mit Blick auf die drei kommunalen Gruppen, deutlich erhöht. Auch weiterhin würden dazu die Durchschnittswerte aus den drei letzten veröffentlichten Jahresrechnungsstatistiken gebildet. Die Berechnungssystematik entspreche dabei der bisherigen Berechnung der Mindestausstattung. Die sich daraus ergebende ex-post-Betrachtung zeige im Ergebnis auf, ob mit dem bereitgestellten KFA-Volumen die ermittelte Mindestausstattung gewährleistet wird. Sollten sich bei der Berechnung Auffälligkeiten zeigen, z.B. durch eine erratische Veränderung, so ist eine vertiefte Ursachenanalyse erforderlich. Die sich daraus ergebenden Erkenntnisse fließen in den Bericht ein.

Im Rahmen der Evaluation des KFA ist auch der Gemeindefinanzbericht zu überprüfen und ggf. anzupassen bzw. muss dieser so nachgebessert werden, dass er zu dem ab dem Jahr 2025 geltenden Finanzausgleichssystem passt.

Wörtlich heißt es weiter: „Der Bericht beruht maßgeblich auf bereits vorliegenden Daten des Hessischen Statistischen Landesamtes, sodass größtenteils eine Vergangenheitsbetrachtung stattfindet. Diese Daten sind geeignet, die Finanzlage der Kommunen realitätsgerecht einzuschätzen. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass durch die Wirkungen des Entschuldungsprogramms HESSENKASSE die Kassenkredite der hessischen Kommunen in 2018 auf einen historisch niedrigen Stand zurückgeführt. Damit ist die Kassenkreditlage künftig ein geeigneter Mitindikator, um Fehlentwicklungen bei den Kommunalfinanzen frühzeitig zu erkennen und auf diese angemessen zu reagieren.“

5. Zu einzelnen Positionen im Gemeindefinanzbericht¹

S. 4	Kap. 1	Vorbemerkung
S. 5- 11	Kap. 2	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen und des Landes
S. 6	Abb. 1	Die Steigerungsraten der Einnahmewachstums sind zwischen Land und Kommunen unterschiedlich. Auffällig sind stärkere Anstiege in den Jahren 2016 und 2021. Die Feststellung im Gemeindefinanzbericht, die Einnahmen hätten sich „relativ gleichmäßig entwickelt“, ist nur bedingt nachzuvollziehen. Während das Land eine Einnahmesteigerung von 66,78 Prozent von 2013 bis 2021 aufweist, liegt die Steigerung bei den Kommunen bei 50,09 Prozent. Selbst wenn man das Jahr 2021 wegen seiner Besonderheiten außer Acht ließe, ist zu konstatieren, dass sich die Einnahmen des Landes zwischen 2013 und 2020 um 45,26 Prozent, die der Kommunen dagegen nur um 43,71 Prozent erhöht haben.

¹ In den beiden linken Spalten beziehen wir uns auf Seiten (abgekürzt „S.“), Abbildungen („Abb.“) und Kapitel („Kap.“) im Gemeindefinanzbericht 2022.

Einnahmen	Euro	Euro	Steigerung	Steigerung
	Land	Komm	Land	Komm
2013	22.014	16.897		
2014	23.011	18.101	4,53%	7,13%
2015	24.512	18.678	6,52%	3,19%
2016	27.083	20.409	10,49%	9,27%
2017	28.043	21.551	3,54%	5,60%
2018	28.865	22.185	2,93%	2,94%
2019	29.990	22.892	3,90%	3,19%
2020	31.977	24.282	6,63%	6,07%
2021	36.714	25.361	14,81%	4,44%
2013-2021	14.700	8.464	66,78%	50,09%
2013-2020	9.963	7.385	45,26%	43,71%

Abbildung. Quelle der Daten: Gemeindefinanzbericht 2022.
Zeichnen der Tabelle und eigene Berechnungen: HStT

S. 7

Abb. 2

Zu den Steuereinnahmen von Land und Kommunen ergibt sich das folgende Bild:

Steuerein- nahmen				
	Euro	Euro	Steigerung	Steigerung
	Land brutto	Land netto	Land brutto	Land netto
2013	17.541	16.219		
2014	18.537	16.790	5,68%	3,52%
2015	19.651	17.769	6,01%	5,83%
2016	22.058	19.963	12,25%	12,35%
2017	22.738	20.108	3,08%	0,73%
2018	22.962	21.213	0,99%	5,50%
2019	24.401	22.570	6,27%	6,40%
2020	23.846	21.301	-2,27%	-5,62%
2021	28.682	25.126	20,28%	17,96%
2013-2021	11.141	8.907	38,84%	35,45%

Abbildung. Quelle der Daten: Gemeindefinanzbericht 2022.
Zeichnen der Tabelle und eigene Berechnungen: HStT

Steuereinnahmen				
	Euro	Euro	Steigerung	Steigerung
	Komm brutto	Komm netto	Komm brutto	Komm netto
2013	8.082	7.347		
2014	8.937	8.169	10,58%	11,19%
2015	9.228	8.431	3,26%	3,21%
2016	10.007	9.170	8,44%	8,77%
2017	10.436	9.585	4,29%	4,53%
2018	10.759	9.891	3,10%	3,19%
2019	11.241	10.397	4,48%	5,12%
2020	10.530	9.930	-6,33%	-4,49%
2021	12.508	11.674	18,78%	17,56%
2013-2021	4.426	4.327	35,39%	37,07%

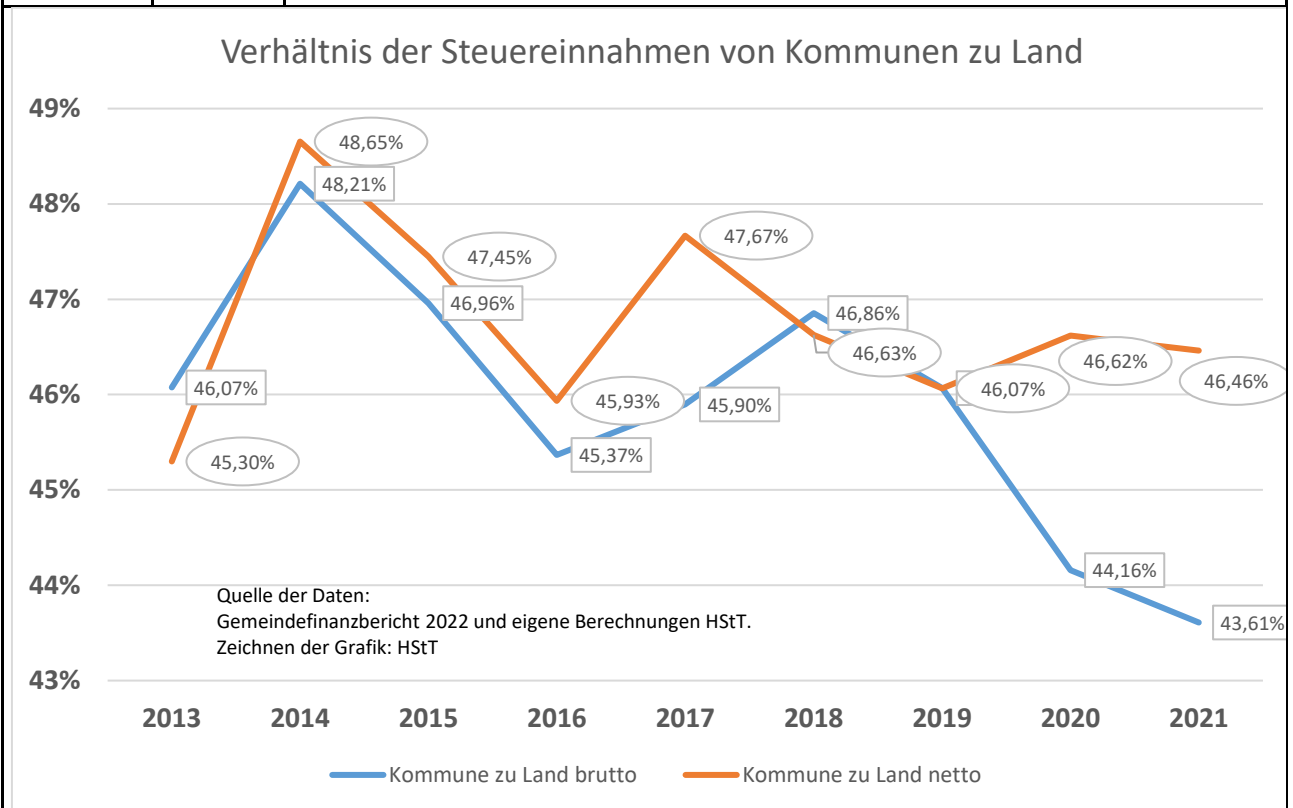
Abbildung. Quelle der Daten: Gemeindefinanzbericht 2022.
Zeichnen der Tabelle und eigene Berechnungen: HStT

Wie sich die Einnahmen der Kommunen zum Land im Beobachtungszeitraum 2013 bis 2021 entwickelt haben, ist in unserer Grafik (siehe S. 10) ersichtlich. Mitte der zehner Jahre verlief die Kurve selbst bei den jeweiligen Nettoeinnahmen günstiger für die Kommunen als in den beginnenden zwanziger Jahren.

Will man die weitere Entwicklung prognostizieren, muss man bedenken, dass die Kommunen in geringer Quote als das Land Steuern nach dem Umsatz haben, die sich im aktuellen inflationären Umfeld besser behaupten werden. Der Deutsche Städtetag fordert folgerichtig einen erhöhten Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer.

Die Finanzlage der Kommunen und insbesondere deren Bedarfe sind nicht abhängig von den Steuererträgen des Landes. Hinzu tritt, dass die Steuererträge teilweise völlig unterschiedliche Erhebungsgrundlagen unterworfen sind. Steigende Landessteuern führen daher nicht zwangsläufig zu steigenden Kommunalsteuern. Der Sinn der Darstel-

lung liegt wohl darin begründet, aus einem Vergleich der Einnahmesituation von Land und Bund auf die jeweilige Leistungsfähigkeit im Verhältnis zu der anderen Gebietskörperschaft rückzuschließen.



S. 8

Abb. 4

Ob die Personalausgabenquote allein zum Maßstab für die Personalausgaben genügt, ist fraglich. Die Ausführungen des Gemeindefinanzberichts selbst unterstreichen dies: Das Land hat gestiegene Personalausgaben, wegen des Corona-Ausgabevolumens aber eine sinkende Personalausgabenquote. In künftigen Gemeindefinanzberichten sollten deshalb auch die absoluten Zahlen der Personalausgaben auftauchen.

Selbst das bewältigt aber nicht ein anderes Problem, auf das die Mitglieder hinweisen: Die Darstellung der Personalausgabenquote stellt keinen Zusammenhang mit den konkreten Aufgaben her. Dieses Problem wird auch die Darstellung der Personalausgaben in absoluten Zahlen nicht lösen.

S. 9	Abb. 5	Für wichtig halten es Stimmen aus der Mitgliedschaft, die Investitionstätigkeit mit der Entwicklung der Finanzierungsquellen in Verbindung zu setzen. Nur damit sei die Frage zu beantworten, wie die Kommunen ihre Investitionen finanziert haben. Eine Verbindung zu Zuweisungen und Zuschüssen sowie Kreditaufnahmen wäre sinnvoll. Dann könnte der Bericht schlussfolgern, ob eine höhere Investitionstätigkeit der Kommunen mit einem höheren Grad an Zuweisungen und Zuschüssen korreliert. Für künftige Gemeindefinanzberichte: Es wäre geboten, ergänzend die absoluten Euro-Beträge für die Investitionstätigkeit grafisch aufzubereiten.
S. 10	Abb. 7	Bei den Finanzierungssalden zeigt sich, dass das Land sich seit 2015 in einer kontinuierlichen Aufwärtsentwicklung befindet, die sichtlich günstiger verläuft als bei den Kommunen. Ausnahmen bilden nur das Jahr 2017 und das Jahr 2020. Von dem nicht sehr starken Abschwung 2017 hat sich das Land schnell erholt. Dies gilt auch für den massiven Einbruch 2020. Im Jahr 2021 ist der Finanzierungssaldo nach oben geschneilt. Der positive Saldo des Landes liegt mit 2.428 Mio. Euro um mehr als zwei Mrd. Euro - genau 2.016 Mio. Euro – über dem vergleichsweise niedrigen kommunalen Finanzierungssaldo von gerade 412 Mio. Euro.
S. 13 - 15	Kap. 3	Entwicklung der Verschuldung der Kommunen und des Landes
S. 13 - 15	Abb. 10 - 12	Position aus der Mitgliedschaft: Die Zunahme der Investitionskredite auf kommunaler Seite macht deutlich, dass das Land den Kommunen zu wenig finanzielle Unterstützung zur notwendigen Aufgabenerfüllung gibt. Das Land belasse es bei einer reinen Darstellung der Entwicklung, ohne aber eine Schlussfolgerung daraus zu ziehen. Es dürfte auf Ebene der Kommunen unbestritten sein, dass die Investitionstätigkeit erhöht werden müsste wegen der aufgerufenen Zukunftsaufgaben. Das KfW-Kommunalpanel 2022 vom Mai 2022

zeigt wiederum auf den bestehenden Investitionsstau und verweist auf die zunehmenden Investitionsbedarfe, die bei deutlich gestiegenen Baupreisen einen noch höheren Investitionsrückstand befürchten lassen.

Aus dem Gemeindefinanzbericht folgt, dass insbesondere die kreisfreien Städte in den letzten Jahren deutlich höhere Auszahlungen für Investitionen getätigt haben als in den Jahren davor. Diese haben zugleich deren Investitionskredite gesteigert.

Die Bewertung von Investitionskrediten ist immer zweischneidig. Einerseits deuten sie auf rege Investitionstätigkeit, also einen prinzipiell positiven Effekt. Auf der anderen Seite zeigen sie, dass die Kommunen – oder die jeweilige kommunale Gruppe – unterfinanziert sind, weil sie die Investitionen nicht aus ihren laufenden Einnahmen bewältigen können.

Aus der Mitgliedschaft folgen zudem nachstehende Hinweise:
Das Land selbst hat die Kontrolle über die Entwicklung der Kredite, weil die Kreditaufnahmen einer Genehmigungspflicht unterliegen.

Die gruppenbezogenen Veränderungen mögen faktisch eingetreten sein. Eine Erklärung dafür bleibt das Land in dem Bericht aber schuldig. Wenn diese Auffälligkeit in dem Bericht dargestellt wird, müsste das Land auch erklären, welche Schlussfolgerung daraus zu ziehen ist.

Die Landesregierung sollte ihren Blick nicht nur auf den absoluten Stand der Investitionskredite, sondern auf das Verhältnis von Vermögen und Schulden lenken. Darüber hinaus wird die Finanzlage der Kommunen durch Kreditaufnahmen nur dann negativ beeinflusst, wenn sie die Folgekosten der Kredite - insbesondere die Zinsen - nicht tragen können. Also ist der Anteil der Zinsaufwendungen

		an den Erträgen wichtig für die Beurteilung der kommunalen Finanzlage.
S. 18 - 20	Kap. 4	Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen
S. 18 - 20		Das Kapitel 4 ist insgesamt aufschlussreich. Hier zeigt sich aber die Notwendigkeit aktuellen Bezugs. Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung sind nicht mehr richtig, weil mit einer wirtschaftlichen Rezession im Jahr 2023 zu rechnen ist. Die jüngst veröffentlichte „November“-Steuerschätzung 2022 macht das deutlich. Zwar lässt sie inflationsgetriebene „erfreuliche“ nominale Steuerertragssteigerungen erwarten. Setzt man die nominalen Beträge dagegen in ihren realen inflationsbereinigten Wert um, sinkt der Steuerertragswert. Es wird sogar eine besondere Herausforderung für alle Finanzverantwortlichen, in Gremien und Öffentlichkeit stets die Illusion zu beseitigen, die sich aus den nominalen Steigerungen für die Einschätzung der Steuerentwicklung ergeben könnte. Der nominale Aufwuchs unterhalb der Inflationsrate bedeutet stets einen Wertverlust für die Erträge der öffentlichen Hand.
S. 21 - 25	Kap. 5	Kommunaler Finanzausgleich
S. 21		Richtigerweise verweist der Gemeindefinanzbericht darauf, dass der sprunghafte Anstieg der Finanzausgleichsmasse auf die soeben vom Staatsgerichtshof für verfassungsgemäß erachtete Heimatumlage zurückzuführen ist: Damit wächst die Finanzausgleichsmasse geschnitten aus kommunaler Gewerbesteuer.
S. 22	Abb. 18	Der in der Abbildung ersichtliche große Sprung der Finanzausgleichsmasse von gut 5,2 Mrd. Euro auf knapp 6,0 Mrd. Euro zwischen den Jahren 2019 und 2020 ist zu einem erheblichen, wenngleich nicht ausschließlichen Teil auf das Volumen der Heimatumlage zurückzuführen.

		Es ist sicher sinnvoll, wenn der Gemeindefinanzbericht künftig den Vergleich der Ausgleichsvolumina und der Mindestausstattung anhand von Ist-Zahlen vornimmt. Zu erklären wäre der Unterschied zur Bedarfsrechnung: Sie erfolgt ja auf der Grundlage der Jahresrechnungen. Das sind ebenfalls „Ist-Zahlen“. Der Unterschied in der Nachbetrachtung kann allenfalls in der Aktualität des verwendeten Datenmaterials liegen.
S. 23	Abb. 19	Ein wenig euphorisch mutet der folgende Satz an: <i>„Damit ist der Nachweis geführt, dass die erforderliche finanzielle Mindestausstattung in allen Jahren sichergestellt war (Abbildung 19).“</i> Den hohen Abstand von 1,466 Mrd. Euro zwischen dem KFA-Volumen und der Mindestausstattung könnte auch zum Nachdenken führen, ob die Mindestausstattung wirklich richtig bemessen ist. Denn die Daten belegen ja, dass die hessische kommunale Familie nicht die geringste Chance hätte, mit der Mindestausstattung ihre Aufgaben auskömmlich zu finanzieren. In künftigen Gemeindefinanzberichten sollte die Landesregierung den Vergleich unabhängig davon fortschreiben, ob sie für das betreffende Ausgleichsjahr den Bedarf ermittelt oder anhand von Festbeträgen gesetzt hat. Aus der kreisfreien Mitgliedschaft erhalten wir folgenden Hinweis zum Verhältnis der Ausgaben für Pflichtaufgaben zu den bereinigten Ausgaben: (auch unter Bezug auf Anhang, Seite 39): <i>„Bei den Landkreisen ergibt sich hier ein Wert von 96,2 Prozent. Bei den kreisangehörigen Kommunen liegt der Wert bei rund 88,8 Prozent und bei den kreisfreien Städten liegt dieser Wert bei nur rund 89,6 Prozent. Den Wert für die kreisfreien Städte hätten wir aufgrund der Aufgabenstruktur einer kreisfreien Stadt auf Augenhöhe mit den Landkreisen erwartet.“</i>

S. 26 - 29	Kap. 6	Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen
		Die aufsichtliche Bewertung der kommunalen Haushaltslage ist bekannt. Sie geht aufgrund der in die Kommunaldatenbank eingestellten Daten davon aus, dass die Kommunen in der großen Mehrzahl ihre Haushalte ausgleichen können und dabei noch Rücklagen gebildet haben. Mit Blick auf die Jahre 2023 und 2024 ist eine euphemistische Sichtweise allerdings nicht angezeigt. Inflation und steigende Energiekosten bei wirtschaftlicher Rezession werden die kommunalen Haushalte speziell in diesen kommenden Jahren massiv belasten. Aus der Mitgliedschaft: Im Zuge der Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleich sollten die Beteiligten prüfen, ob die Kommunaldatenbank nicht als ständig mit aktuellen Daten gefüttertes Konvolut für die Bemessung finanzpolitischer Verteilung mehr bieten kann als die jetzt im Gemeindefinanzbericht stehenden „folienverpackten“ Ergebnisse. Sicher bedarf es einer Qualitätskontrolle. Es ist also zu klären, wie weit die aktuellen Daten der Kommunaldatenbank von den Jahresergebnissen abweichen. Eine Methode, die einige Zeit zur Klärung benötigt. Davon abgesehen aber sollte man auf den Datenpool aktuell von den Kommunen angelieferter Daten für die Finanzverteilung nicht – völlig – verzichten.
S. 31	Kap. 7	Abschließende Gesamtbewertung
S. 31		Richtig ist der Satz: <i>„Da die Landes- und Kommunalaufgaben grundsätzlich als gleichwertig anzusehen sind, ist eine asymmetrische Verteilung der finanziellen Ausstattung von Land und Kommunen zu vermeiden.“</i> Als „voreilig“ charakterisierten Stimmen aus der Mitgliedschaft allerdings die damit verknüpfte Schlussfolgerung: <i>„Insgesamt lassen sich anhand der betrachteten Finanzdaten diesbezüglich keine sig-</i>

nifikanten Disparitäten zulasten der Kommunen feststellen. Von einer Auseinanderentwicklung der finanziellen Ausstattung von Land und Kommunen bzw. einer Belastungsverschiebung zwischen Land und Kommunen ist nicht auszugehen.“

Selbst wenn sich die Finanzlage von Land und Kommunen gleichförmig entwickeln würde, kann man daraus nicht ableiten, dass die Ausstattung über den Finanzausgleich angemessen, insbesondere bedarfsgerecht ist. Dafür müssten die Bedarfe und die Bedarfsentwicklung von Land und Kommunen gegenübergestellt werden.

Gerade der Neun-Punkte-Katalog der Kommunalen Spitzenverbände, vorgestellt in der Städtetags-Stellungnahme zum Doppelhaushalt 2023/2024, zeigt den großen unbefriedigten Finanzbedarf der kommunalen Familie.

Der Gemeindefinanzbericht mag in einem ersten Schritt ein hilfreiches und wichtiges Instrument sein. Unabhängig von Bedarfsberechnungen trägt er aber das Fazit nicht, das lauten soll: *„Vor diesem Hintergrund besteht hinsichtlich des Kommunalen Finanzausgleichs als vertikales Ausgleichsinstrument zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene keine zwingende Notwendigkeit, eine grundsätzliche Veränderung in der Höhe des Kommunalen Finanzausgleichs vorzunehmen.“*

Freundliche Grüße



Jürgen Dieter
GF Direktor



Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Die Vorsitzende
des Haushaltsausschusses
des Hessischen Landtages
Frau Kerstin Geis
Schlossplatz 1 – 2
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden
Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 14
Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-80
e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: ruehl@hlt.de
www.HLT.de

Damen und Herren
Mitglieder des Haushaltsausschusses
des Hessischen Landtages

Datum: 31.10.2022
Az. : Rü/Str/970.95

Per E-Mail an
h.zinsser@ltg.hessen.de
d.erdmann@ltg.hessen.de

Stellungnahme des Hessischen Landkreistages zur Anhörung des Haushaltsausschusses zu dem Antrag der Landesregierung betreffend Gemeindefinanzbericht 2022 - Drucks. 20/9298 –

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gemeindefinanzbericht 2022, welche wir gerne wie folgt wahrnehmen:

Die aktuellen finanziellen Herausforderungen und Problemlagen für die hessischen Kommunen haben die drei Kommunalen Spitzenverbände (KSpV) insbesondere mit Blick auf den Doppelhaushalt 2023/2024 des Landes in einem Forderungspapier zusammengefasst, welches jedoch auch im Zusammenhang mit dem Gemeindefinanzbericht 2022 Relevanz besitzt und welches wir daher als **Anlage** beifügen.

Der Gemeindefinanzbericht 2022 zeichnet unter dem Strich sowohl im Rückblick auf die vergangenen Jahre als auch – trotz der aktuell widrigen und auch im Bericht beschriebenen Lage – in der Vorausschau ein positives Bild der hessischen Kommunalfinanzen. Derartige Prognosen sind jedoch derzeit mit kaum wägbaren Unsicherheiten behaftet. Der Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2022 bis 2026 der Landesregierung führt in diesem Zusammenhang aus (S. 16): „Der weitere Verlauf des Krieges in der Ukraine, die Entwicklung der Energiepreise und der Corona-Virus-Pandemie sowie eine nochmalige Verschlechterung der konjunkturellen Aussichten können, wie jetzt exemplarisch das von der Bundesregierung geplante dritte Energie-

entlastungspaket zeigt, weitere umfangreiche staatliche Stützungs- und Hilfsmaßnahmen erforderlich machen, die die öffentlichen Finanzen – und damit auch den hessischen Landeshaushalt – zusätzlich unter Druck setzen.“ Und an späterer Stelle (S. 27): „Die Aufstellung des Doppelhaushalts 2023/2024 erfolgt angesichts einer in der jüngeren Geschichte Deutschlands beispiellosen krisenhaften Entwicklung.“ Dieser Bewertung der künftigen Entwicklung ist aus Sicht des Hessischen Landkreistages zuzustimmen und in diesem Lichte ist auch der Gemeindefinanzbericht 2022 zu sehen, der am Ende (S. 31) selbst zu dem Schluss gelangt: „Es bleibt dabei abzuwarten, ob die in den kommenden Jahren zu erwartenden Steuermehreinnahmen sowohl auf kommunaler Seite als auch auf Landesseite in dieser Höhe zu realisieren sind und zudem ausreichen werden, um etwaige Kostensteigerungen aufzufangen.“

Das im Gemeindefinanzbericht 2022 gezeichnete Bild günstiger kommunaler Einnahmen in den Jahren bis 2026 relativiert sich weiter, wenn man diesen nominalen Steigerungen die derzeitigen Inflationsraten von 8 bis 10 Prozent gegenüber stellt. Die nominale Steigerung des KFA um 13,8% in den Jahren zwischen 2022 und 2026 kehrt sich so in einen deutlichen realen Verlust um. Auch dies zeigt, dass insbesondere die derzeit vorgesehen Dotierung des KFA der kommenden Jahre – im Gegensatz zu den Feststellungen des Gemeindefinanzberichtes 2022 - nicht ausreicht, um die gewaltigen und steigenden kommunalen Aufgaben- und Ausgabenbelastungen, die im gemeinsamen Forderungspapier skizziert sind, abfedern zu können.

Insoweit der Gemeindefinanzbericht 2022 hohe ordentliche Rücklagen der Kommunen feststellt (S. 28), die für einen Haushaltsausgleich zur Verfügung stünden, so ist aus Landkreissicht darauf hinzuweisen, dass die per 31. Dezember 2021 bestehenden ordentlichen Ergebnismrücklagen in Höhe von rund 1,2 Mrd. Euro in dieser Höhe nicht durch Liquidität gedeckt sind und mithin weder für Investitionen noch für konsumtive Ausgaben zur Verfügung stehen. Auf die auf in den guten Jahren mitunter bereits angespannten Liquiditätssituation der Kreise weist auch der aktuell ebenfalls vom Hessischen Rechnungshof erstellte Kreisfinanzbericht 2022 hin (S. 21): „Inklusive der Jahre 2012 bis 2016 waren sechs der letzten zehn Jahre in Bezug auf den Finanzierungssaldo im Minus. In Summe entsteht in der Zeitreihe ein Minus von rund -105 Millionen Euro“.

Aus Landkreissicht zeigen sich bereits erste Auswirkungen der vorstehend skizzierten negativen Entwicklungen in den Ist-Zahlen: Wie der Gemeindefinanzbericht 2022 anschaulich zeigt, wies die hessische Kreisebene bereits im vergangenen Jahr 2021 einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von 189 Mio. Euro aus. Nur dadurch, dass die kreisangehörigen Gemeinden in diesem Zeitraum einen Überschuss von 679 Mio. Euro erwirtschaften konnten, ergibt sich im Aggregat noch ein positiver kommunaler Finanzierungssaldo.

Mit freundlichen Grüßen



Daniel Rühl
Referatsleiter



HESSISCHER LANDTAG

04. 10. 2022

HHA
INA

Antrag Landesregierung Gemeindefinanzbericht 2022

Die Landesregierung hat am 28. September 2022 den Gemeindefinanzbericht 2022 beschlossen. Nach § 74 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes wird hiermit der Gemeindefinanzbericht dem Hessischen Landtag zur Kenntnis vorgelegt.

Begründung

Nach § 74 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes beobachtet das Land die finanzielle Situation der Gemeinden und Gemeindeverbände fortlaufend, um festzustellen, ob die kommunale Finanzausstattung weiterhin aufgabengerecht ist. Das Ergebnis der Beobachtung und sich daraus ergebende Handlungsvorschläge sind einmal jährlich in einem Bericht des Ministeriums der Finanzen darzulegen (Gemeindefinanzbericht), der im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium ergeht und dem Landtag vorzulegen ist. Zur Begründung im Einzelnen wird auf die Erläuterungen im Gemeindefinanzbericht verwiesen.

Wiesbaden, 30 September 2022

Der Hessische Ministerpräsident
Boris Rhein

Der Hessische Minister der Finanzen
Michael Boddenberg

Anlage



Kommunaler Finanzausgleich

Gemeindefinanzbericht 2022

Bericht nach § 74 Hessisches Finanzausgleichsgesetz

September 2022

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
1. Vorbemerkung.....	4
2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen und des Landes	5
2.1 Bereinigte Einnahmen.....	5
2.2 Bereinigte Ausgaben	7
2.3 Finanzierungssalden.....	10
3. Entwicklung der Verschuldung der Kommunen und des Landes	12
3.1 Schuldenstände insgesamt	12
3.2 Investitionskredite	13
3.3 Liquiditätskredite (Kassenkredite)	15
4. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen	18
4.1 Annahmen zur Wirtschaftsentwicklung.....	18
4.2 Entwicklung der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen	18
4.3 Auswirkung auf das Land Hessen und die hessischen Kommunen	19
5. Kommunalen Finanzausgleich	21
5.1 Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs.....	21
5.2 Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung.....	22
5.3 Haushalts- und Finanzplanung zum Kommunalen Finanzausgleich	24
6. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen	26
6.1 Ordentliches Ergebnis der hessischen Kommunen 2021.....	26
6.2 Rücklagenbestand der hessischen Kommunen zum 31.12.2021	27
6.3 Finanzrechnung der hessischen Kommunen 2021	29
7. Abschließende Gesamtbewertung.....	30
Quellenverzeichnis.....	31
Begriffserklärungen	32
Anhang.....	39

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte)	5
Abbildung 2: Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen	6
Abbildung 3: Bereinigte Ausgaben des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte)	7
Abbildung 4: Personalausgabenquote (Kernhaushalte) des Landes und der Kommunen	8
Abbildung 5: Investitionsquote (Kernhaushalte) des Landes und der Kommunen.....	9
Abbildung 6: Zinsausgabenquote (Kernhaushalte) des Landes und der Kommunen.....	9
Abbildung 7: Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte).....	10
Abbildung 8: Finanzierungssalden (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen	11
Abbildung 9: Schuldenstände des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte).....	12
Abbildung 10: Investitionskredite der Kommunen (Kernhaushalte).....	13
Abbildung 11: Investitionskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen	14
Abbildung 12: Investitionskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen je Einwohner	15
Abbildung 13: Liquiditätskredite der Kommunen (Kernhaushalte).....	16
Abbildung 14: Liquiditätskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen	16
Abbildung 15: Liquiditätskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen je Einwohner	17
Abbildung 16: Entwicklung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens.....	19
Abbildung 17: Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen (Steuerschätzung Mai 2022)	20
Abbildung 18: Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs – Verwendung der Mittel	22
Abbildung 19: KFA-Volumen und Mindestausstattung (Durchschnitt 2018-2020)	23
Abbildung 20: Teilschlüsselmassen und Mindestausstattung (Durchschnitt 2018-2020)	24
Abbildung 21: Finanzplanung zum KFA - Verwendung der Mittel	25
Abbildung 22: Anteil der Kommunen mit Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis	27
Abbildung 23: Höhe der ordentlichen Ergebnismrücklage vor Ergebnisverwendung nach kommunalen Gruppen	28
Abbildung 24: Anteil der Kommunen mit Haushaltsausgleich im Finanzhaushalt.....	29

1. Vorbemerkung

Durch den Gemeindefinanzbericht wird die finanzielle Situation der hessischen Kommunen unter Heranziehung unterschiedlicher Finanzdaten und finanzstatistischer Kennzahlen fortlaufend seitens des Landes beobachtet. Anhand dieser Informationen findet im Rahmen dieses Berichts eine Bewertung der kommunalen Finanzausstattung statt. Die damit einhergehenden Erkenntnisse und möglichen Handlungsvorschläge fließen in die Beratungen zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs ein.

Für die Betrachtung der Finanzlage der Kommunen werden sowohl Daten des Hessischen Statistischen Landesamtes (Kap. 2 und 3) als auch Daten aus der Kommunaldatenbank des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (Kap. 6) verwendet. Für die Betrachtung der Finanzlage des Landes wird sowohl auf Haushaltsdaten des Hessischen Ministeriums der Finanzen (Kap. 2) als auch auf Daten des Statistischen Bundesamtes (Kap. 3) zurückgegriffen. Dabei wird grundsätzlich eine Betrachtung der Kernhaushalte vorgenommen, da das Land Hessen bzw. die Kommunen nur in diesem Bereich unmittelbar die Finanzlage steuern. In aus dem Kernhaushalt ausgegliederten Einheiten ist dies – abhängig vom Grad der Selbständigkeit – nur indirekt möglich. Darüber hinaus wäre die Vergleichbarkeit aufgrund der Anwendung der kaufmännischen Buchführung in vielen der ausgegliederten Einheiten erschwert.

Mit diesem Bericht kommt das Land der Vorgabe des Hessischen Staatsgerichtshof nach, welcher zuletzt im Urteil vom 16. Januar 2019 die Anforderung einer fortlaufenden Beobachtung der Finanzsituation der Kommunen an den Gesetzgeber gestellt hat.

Der Gemeindefinanzbericht ist im § 74 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes normiert. Er wird jährlich (erstmalig zum Doppelhaushalt 2023/2024) vom Hessischen Ministerium der Finanzen erstellt und ergeht im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium.

Der Bericht wird dem Landtag vorgelegt.

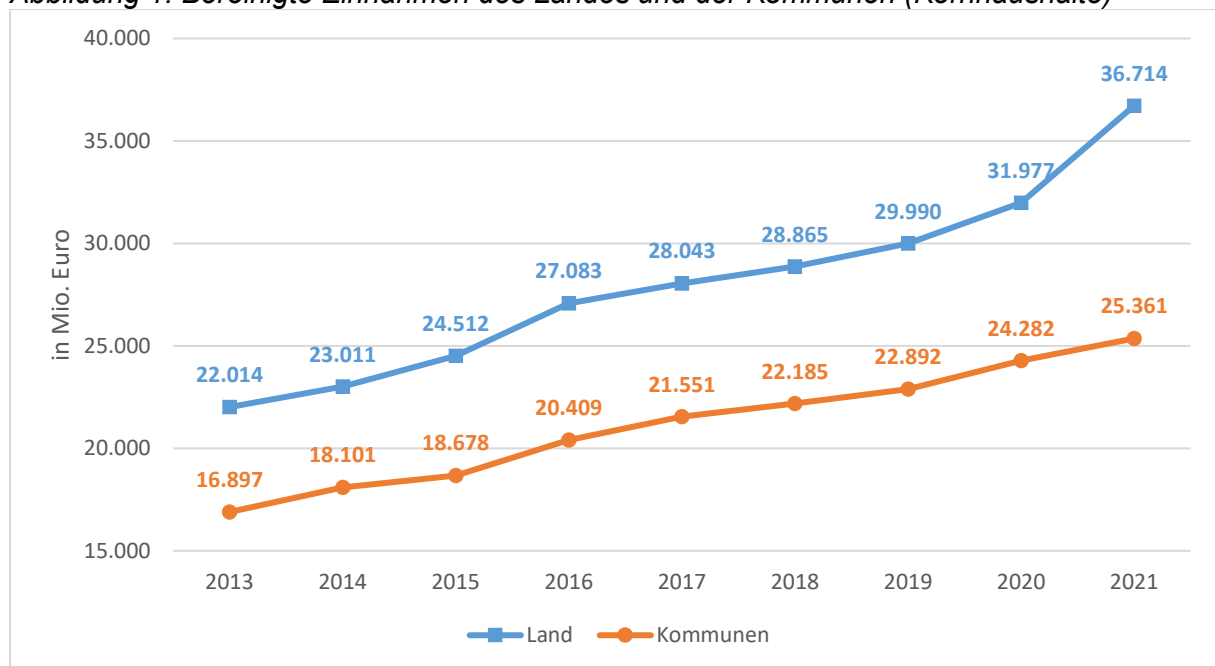
2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen und des Landes

2.1 Bereinigte Einnahmen

Die Einnahmen der Kommunen haben sich im betrachteten Zeitraum relativ gleichmäßig entwickelt (Abbildung 1). Von 2013 bis 2021 sind die Einnahmen um insgesamt rd. 50,1 Prozent gestiegen. Der durchschnittliche jährliche Zuwachs beläuft sich dabei auf rd. 5,2 Prozent.

In den zurückliegenden Jahren hat zweifellos die Corona-Virus-Pandemie den größten Einfluss auf die Kommunalfinanzen gehabt. Im Jahr 2020 führten die wirtschaftlichen Auswirkungen zu erheblichen Steuerausfällen bei den Kommunen. Dennoch ist einnahmeseitig kein Einbruch zu verzeichnen. Maßgeblich dafür sind die vom Land ergriffenen Maßnahmen, die zu einer gewissen Kompensation der Mindereinnahmen und zur positiven Verstetigung der Einnahmen insgesamt beigetragen haben.

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte)



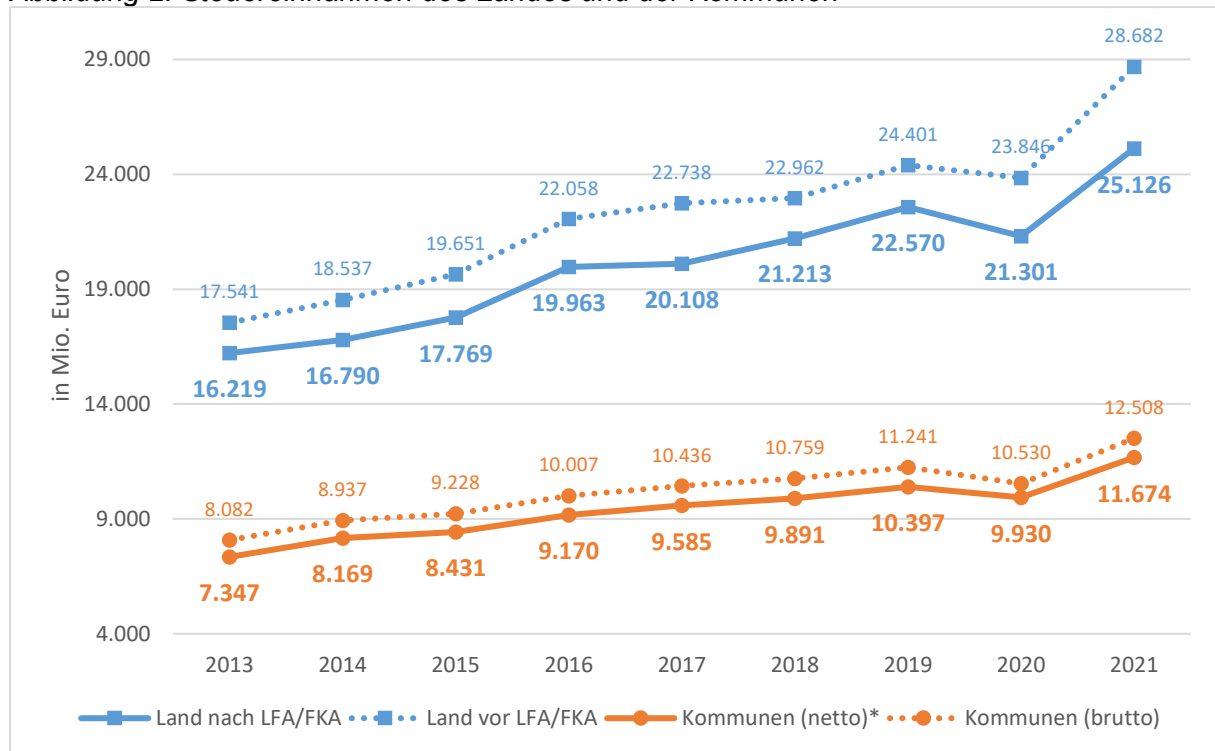
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 23.05.2022); eigene Darstellung.

Auf Seiten des Landes zeichnet sich ebenfalls eine gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen ab, die relativ parallel zur Einnahmenentwicklung der Kommunen verläuft. Eine deutliche Abweichung von diesem grundsätzlichen Trend ist im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie im Jahr 2021 feststellbar.

Jahresbezogen ist dabei ein Zuwachs auf das Jahr 2021 von rd. 14,8 Prozent festzustellen, während der durchschnittliche jährliche Zuwachs rd. 6,6 Prozent (ohne 2021: 5,5 Prozent) beträgt.

Die Einnahmen der Kommunen werden ganz wesentlich durch die Steuereinnahmen bestimmt. Dabei zeichnet sich sowohl bei den Kommunen als auch beim Land im betrachteten Zeitraum ein grundsätzlich positiver Trend ab (Abbildung 2). Die Auswirkungen der Corona-Virus-Pandemie sind im Jahr 2020 hingegen deutlich zu sehen. Bei den Kommunen sind diese insbesondere durch Gewebesteuermindereinzahlungen verursacht worden. Diese wurden direkt im Jahr 2020 durch Ausgleichszahlungen von Bund und Land in Höhe von insgesamt 1,213 Mrd. Euro kompensiert. In der Abbildung 2 sind diese Ausgleichszahlungen nicht enthalten, da es sich nicht um originäre Steuereinnahmen handelt.

Abbildung 2: Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Steuereinzahlungen der hessischen kreisfreien Städte und Gesamtkreise (Stand: 24.03.2022), Einzahlungen aus der Gewerbesteuer der hessischen Gemeinden (Stand: 28.03.2022); eigene Darstellung. *nach Abzug der Gewerbesteuerumlage und Heimatumlage

Da weder dem Land noch den Kommunen die Steuereinnahmen voller Höhe verbleiben, sind in der Abbildung 2 die relevanten Abzüge kenntlich gemacht. Beim Land ergeben sich diese infolge des horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern (bis 2019: Länderfinanzausgleich). Bei den Kommunen müssen die Gewerbesteuerumlage und – ab 2020 – die Heimatumlage berücksichtigt werden. Die Heimatumlage trat an die Stelle der im Jahr 2020 weggefallenen erhöhten Gewerbesteuerumlage. Da sie niedriger ist als die erhöhte Gewerbesteuerumlage, verbleiben den Kommunen ab dem Jahr 2020 mehr Einnahmen aus der

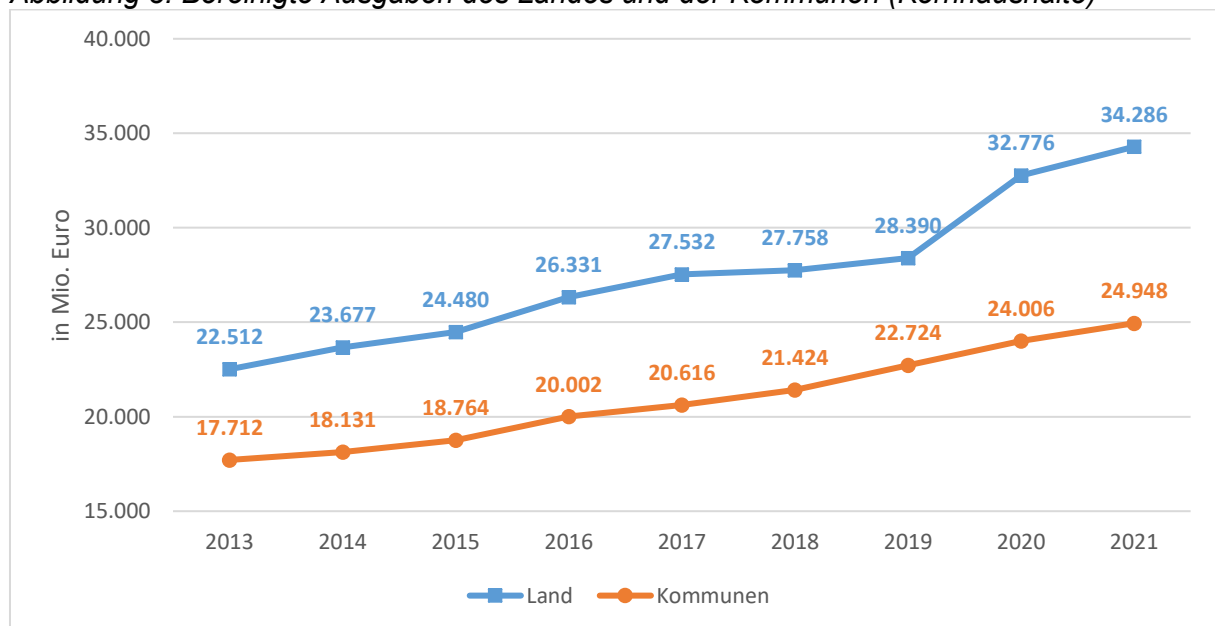
Gewerbesteuer. Zudem profitieren die Kommunen davon, dass das Aufkommen aus der Heimatumlage wieder vollständig an die kommunale Familie zurückfließt und dort zu einer entsprechenden Verbesserung der Einnahmensituation führt.

2.2 Bereinigte Ausgaben

Die Ausgaben der Kommunen haben sich im betrachteten Zeitraum sehr gleichmäßig entwickelt. Von 2013 bis 2021 sind die Ausgaben um rd. 40,9 Prozent gestiegen. Der durchschnittliche jährliche Zuwachs beträgt im Betrachtungszeitraum rd. 4,4 Prozent. Die Corona-Virus-Pandemie hat in der Ausgabenentwicklung insgesamt keine statistische Auffälligkeit hervorgerufen.

Anders verhält sich die Ausgabenentwicklung auf Landesebene. Dort führt der Ausbruch der Corona-Virus-Pandemie ab dem Jahr 2020 zu einer Niveauverschiebung. Im Betrachtungszeitraum von 2013 bis 2021 stiegen die Ausgaben des Landes dadurch um insgesamt rd. 52,3 Prozent. Der durchschnittliche jährliche Zuwachs beträgt 5,4 Prozent.

Abbildung 3: Bereinigte Ausgaben des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte)



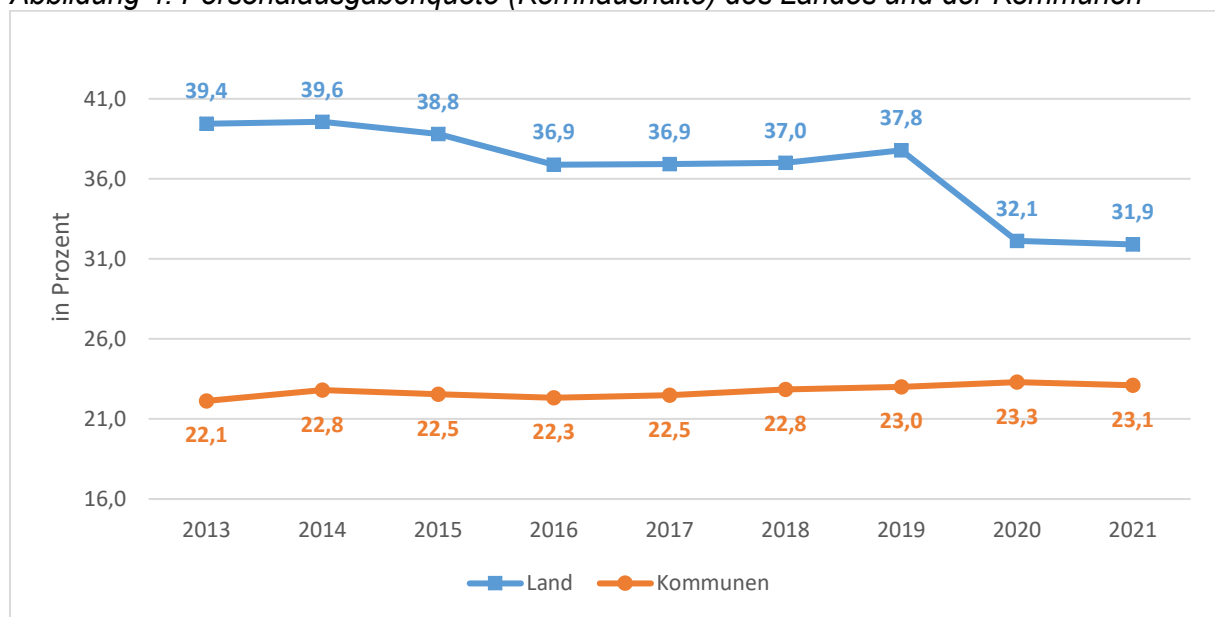
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 23.05.2022); eigene Darstellung.

Anhand finanzstatistischer Kennzahlen werden im Folgenden ausgewählte Ausgaben betrachtet. Zunächst erfolgt eine Betrachtung der Personalausgaben, die in allen Haushalten die quantitativ bedeutsamste Ausgabenposition darstellen. Ein gemessen an der Entwicklung der Gesamtausgaben überdurchschnittlicher Anstieg der Personalausgaben schränkt langfristig die Gestaltungsmöglichkeiten in den öffentlichen Haushalten ein.

Im Betrachtungszeitraum ist auf der kommunalen Ebene hinsichtlich der Personalausgaben eine sehr konstante Entwicklung feststellbar. Demnach hat sich der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben von 2013 bis 2021 nur um einen Prozentpunkt erhöht (Abbildung 4).

Die Entwicklung beim Land zeigt einen anderen Verlauf, wonach der Anteil der Personalausgaben im selben Zeitraum um 7,5 Prozentpunkte zurückgegangen ist. Dies liegt jedoch nicht an gesunkenen Personalausgaben. Vielmehr sind – wie auch bei den Kommunen – die Personalausgaben beim Land kontinuierlich gestiegen. Dieser Effekt wird ab dem Jahr 2020 jedoch durch die sehr hohen Ausgaben des Landes zur Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie und des damit einhergehenden Anstiegs der bereinigten Gesamtausgaben überlagert.

Abbildung 4: Personalausgabenquote (Kernhaushalte) des Landes und der Kommunen

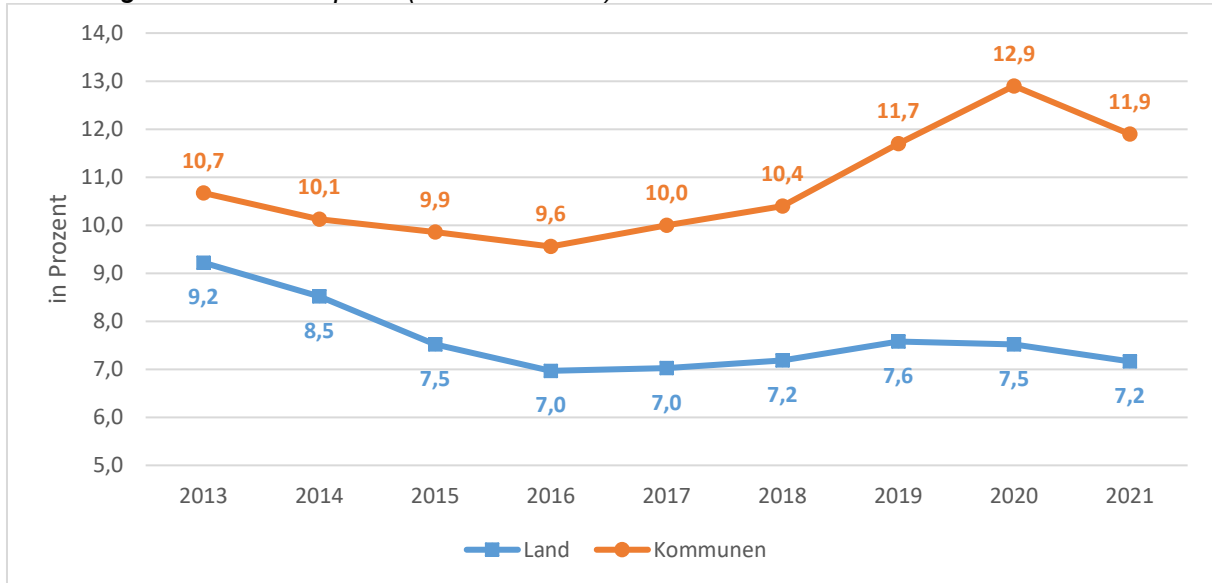


Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 23.05.2022); eigene Darstellung.

Hinsichtlich der Investitionen ist bei den Kommunen insgesamt eine positive Entwicklung zu verzeichnen. Von 2013 bis 2021 sind die Investitionsauszahlungen von rd. 1,96 Mrd. auf 3,02 Mrd. und damit um rd. 54 Prozent gestiegen. Die Investitionsquote hat sich aufgrund der ebenfalls gestiegenen Gesamtausgaben nur leicht erhöht (Abbildung 5). In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Investitionen auch in den Extrahaushalten erfolgt, weshalb die ausgewiesene Investitionsquote, die nur die Kernhaushalte berücksichtigt, kein vollständiges Bild der kommunalen Investitionstätigkeit widerspiegelt.

Auch beim Land sind die Investitionsausgaben im Betrachtungszeitraum gestiegen. Die kräftige Ausweitung in den Jahren 2020 und 2021 auf jährlich rd. 2,5 Mrd. Euro zeigt sich allerdings nicht in der Investitionsquote, da die Gesamtausgaben in den Jahren 2020 und 2021 pandemiebedingt noch stärker angestiegen sind.

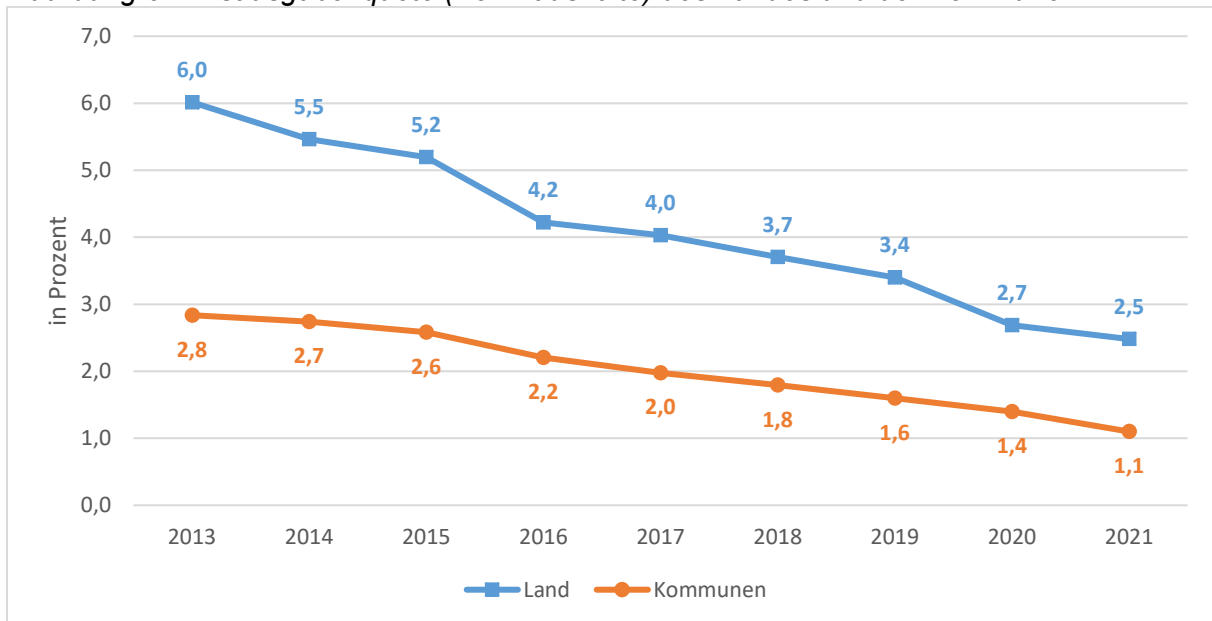
Abbildung 5: Investitionsquote (Kernhaushalte) des Landes und der Kommunen



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 23.05.2022); eigene Darstellung.

Durch die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank der letzten Jahre hat sich die Höhe der Zinsausgaben sowohl in absoluter Höhe als auch anteilig an den Gesamtauszahlungen in den kommunalen Haushalten und beim Land erheblich reduziert (Abbildung 6). Da sich aktuell insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Inflation eine Zinswende abzeichnet, ist zukünftig wieder mit einem Anstieg der Zinsausgaben zu rechnen, was zu einer Verringerung von Handlungsspielräumen im Haushalt führen kann.

Abbildung 6: Zinsausgabenquote (Kernhaushalte) des Landes und der Kommunen

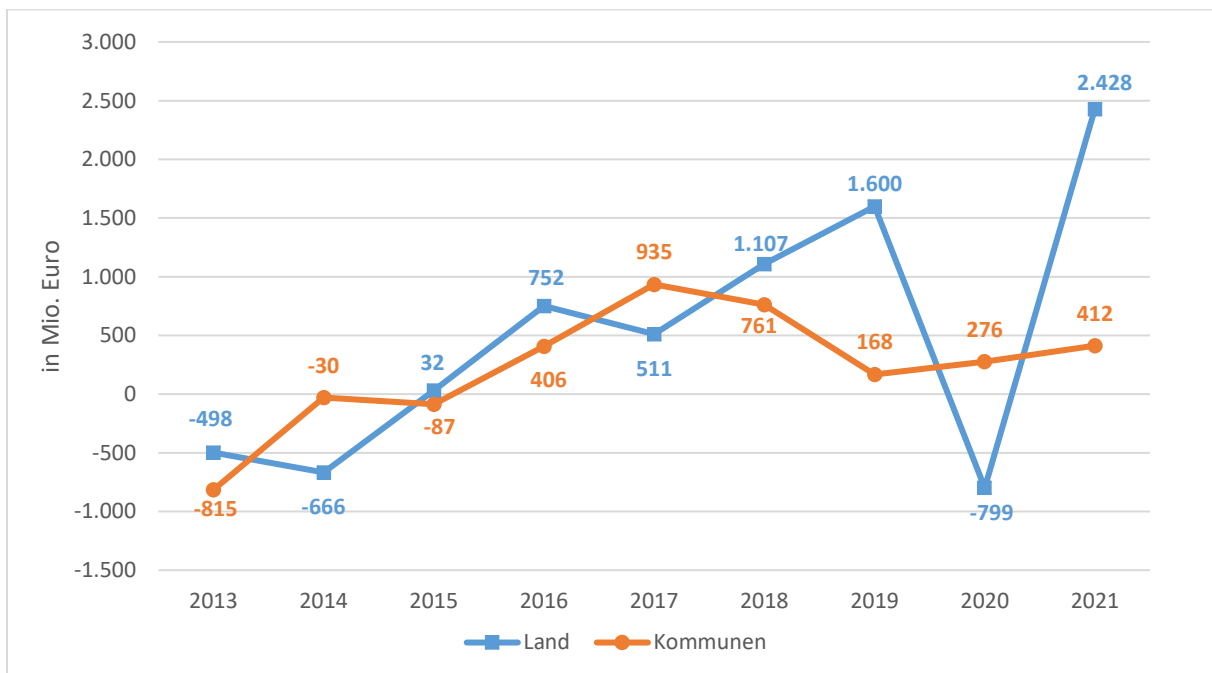


Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 23.05.2022); eigene Darstellung.

2.3 Finanzierungssalden

Sowohl bei den Kommunen als auch beim Land hat die relativ stabile Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in den Jahren 2013 bis 2018 zu einer kontinuierlichen Verbesserung des Finanzierungssaldos geführt, wobei sich der Finanzierungssaldo beider Ebenen relativ gleichförmig entwickelt hat (Abbildung 7). Ab dem Jahr 2019 laufen die Entwicklungen hingegen auseinander. Während sich der Finanzierungssaldo bei den Kommunen auf einem niedrigen, aber dennoch im positiven Bereich, stabilisiert hat, sind beim Land erratische Ausschläge feststellbar. Ursächlich für die Veränderungen ab dem Jahr 2020 ist die Corona-Virus-Pandemie und damit verbundene Mehrausgaben beim Land in 2020 sowie einnahmeseitige Nachholeffekte in 2021. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass hier nur der Kernhaushalt berücksichtigt wird und die hohen Defizite des Corona-Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“, in dem das Land in den Jahren 2020 und 2021 seine Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie bündelte, unberücksichtigt bleiben. Bei den Kommunen trugen die unterstützenden Maßnahmen des Landes insbesondere im Jahr 2020 dazu bei, dass die Haushalte insgesamt mit einem leichten Überschuss abgeschlossen werden konnten.

Abbildung 7: Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte)



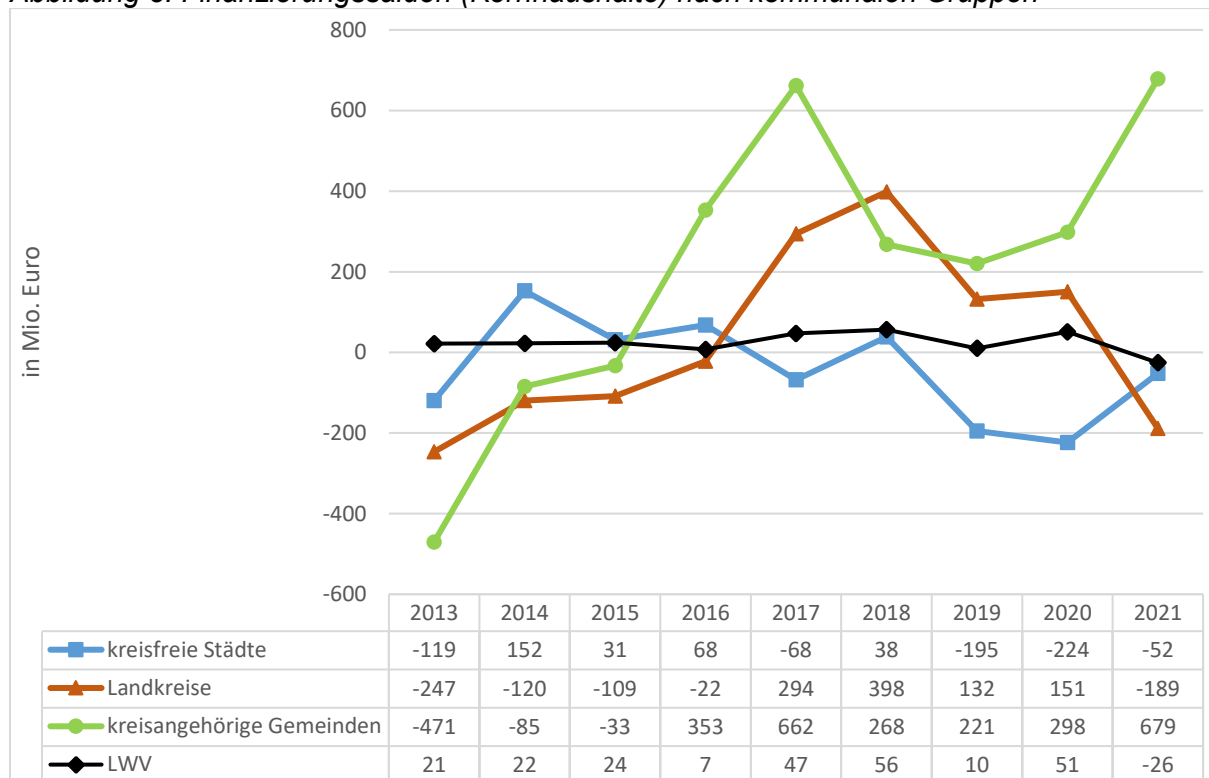
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 23.05.2022); eigene Darstellung.

Eine gruppendifferenzierte Betrachtung der kommunalen Finanzierungssalden zeigt, dass die Entwicklung nicht einheitlich verläuft (Abbildung 8). In den letzten Jahren sind bei allen drei Gruppen die Finanzierungssalden tendenziell rückläufig. Da die

Einflussfaktoren sehr vielfältig sind, ist eine eindeutige Ursachenzuordnung für diese Entwicklungen nicht möglich.

Feststellbar ist in diesem Zusammenhang, dass insbesondere die kreisfreien Städte in den letzten drei Jahren deutlich höhere Auszahlungen für Investitionen getätigt haben als in den Jahren davor, was sich auch in der Zunahme der Investitionskredite widerspiegelt (siehe Kap. 3.2) und einen Einfluss auf den Finanzierungssaldo hat.

Abbildung 8: Finanzierungssalden (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 06.04.2022); eigene Darstellung.

Bei den kreisangehörigen Gemeinden fällt der steile Anstieg im Jahr 2021 ins Auge. Dieser lässt sich unter anderem auf erhebliche Gewerbesteuermehreinnahmen der Stadt Marburg zurückführen, was im Zusammenhang mit der Corona-Virus-Pandemie zu sehen ist. Ohne diese Mehreinnahmen würde der Finanzierungssaldo zwar noch im positiven Bereich liegen, jedoch entsprechend niedriger etwa auf der Höhe des Vorjahres.

Bei den Landkreisen führten insbesondere deutliche Mehrausgaben für die pandemiebedingten Impfzentren im Jahr 2021 zu einem im Ergebnis rückläufigen Finanzierungssaldo.

3. Entwicklung der Verschuldung der Kommunen und des Landes

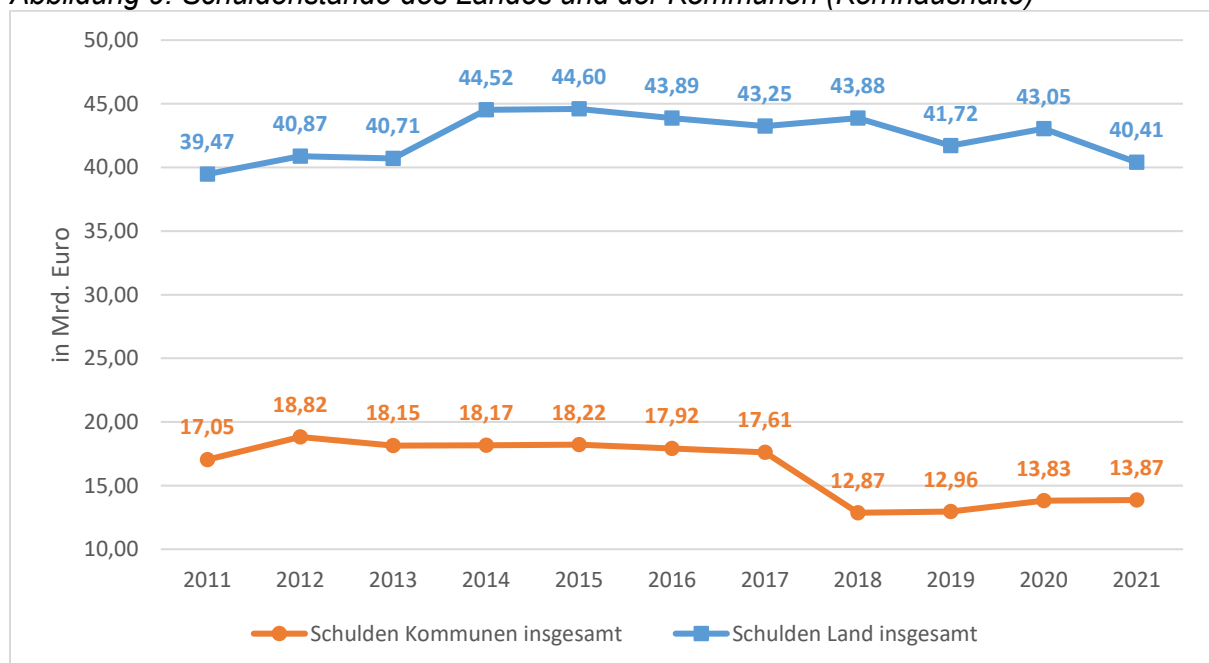
Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über die Entwicklung der Verschuldung des Landes und der Kommunen von 2012 bis 2021. Nach einem allgemeinen Überblick liegt der Fokus auf den einzelnen Schuldenarten und der Verteilung auf die verschiedenen kommunalen Gruppen.

3.1 Schuldenstände insgesamt

Abbildung 9 zeigt die unterschiedliche Entwicklung der Schulden von Land und Kommunen. Berücksichtigt werden dabei sowohl die Schulden beim nicht-öffentlichen als auch beim öffentlichen Bereich jeweils zum Stichtag 31. Dezember.

Während im betrachteten Zehnjahreszeitraum die kommunalen Schulden um annähernd 5 Mrd. Euro deutlich gesunken sind, liegt der Schuldenstand des Landes im Jahr 2021 etwa auf Höhe des Ausgangsniveaus 2012.

Abbildung 9: Schuldenstände des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5 (Stand: 28.07.2022); Hessisches Statistisches Landesamt: Schuldenstände der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände (Stand: 29.07.2022); eigene Darstellung.

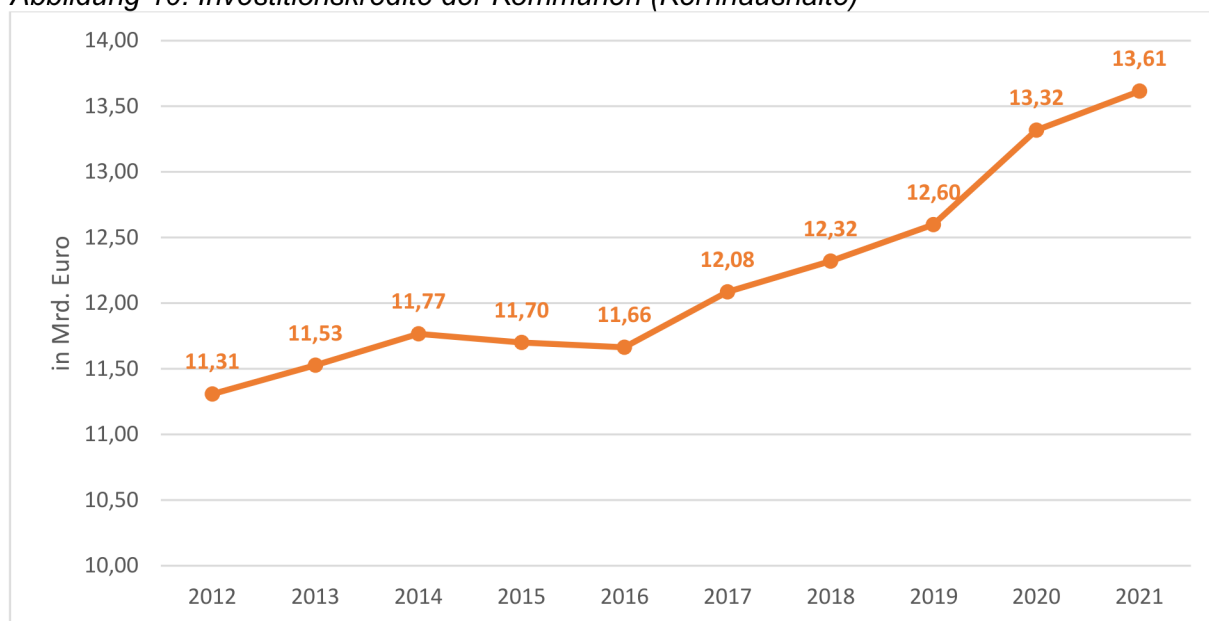
Die positive Entwicklung auf kommunaler Ebene ist vor allem auf die zwei kommunalen Entschuldungsprogramme zurückzuführen, die das Land Hessen in den Jahren 2012 und 2018 durchgeführt hat: den kommunalen Schutzschirm und die HESSENKASSE.

Während der kommunale Schutzschirm ab dem Jahr 2012 zu einem stetigen Rückgang der kommunalen Verschuldung geführt hat, hat die HESSENKASSE in einem bundesweit einmaligen Verfahren die Kommunen an zwei Stichtagen im Jahr 2018 um rd. 5 Mrd. Euro entschuldet.

3.2 Investitionskredite

Nachdem die Höhe der Investitionskredite ab dem Jahr 2014 zunächst leicht gesunken ist, lässt sich seit dem Jahr 2017 wieder ein stetiger Anstieg verzeichnen.

Abbildung 10: Investitionskredite der Kommunen (Kernhaushalte)

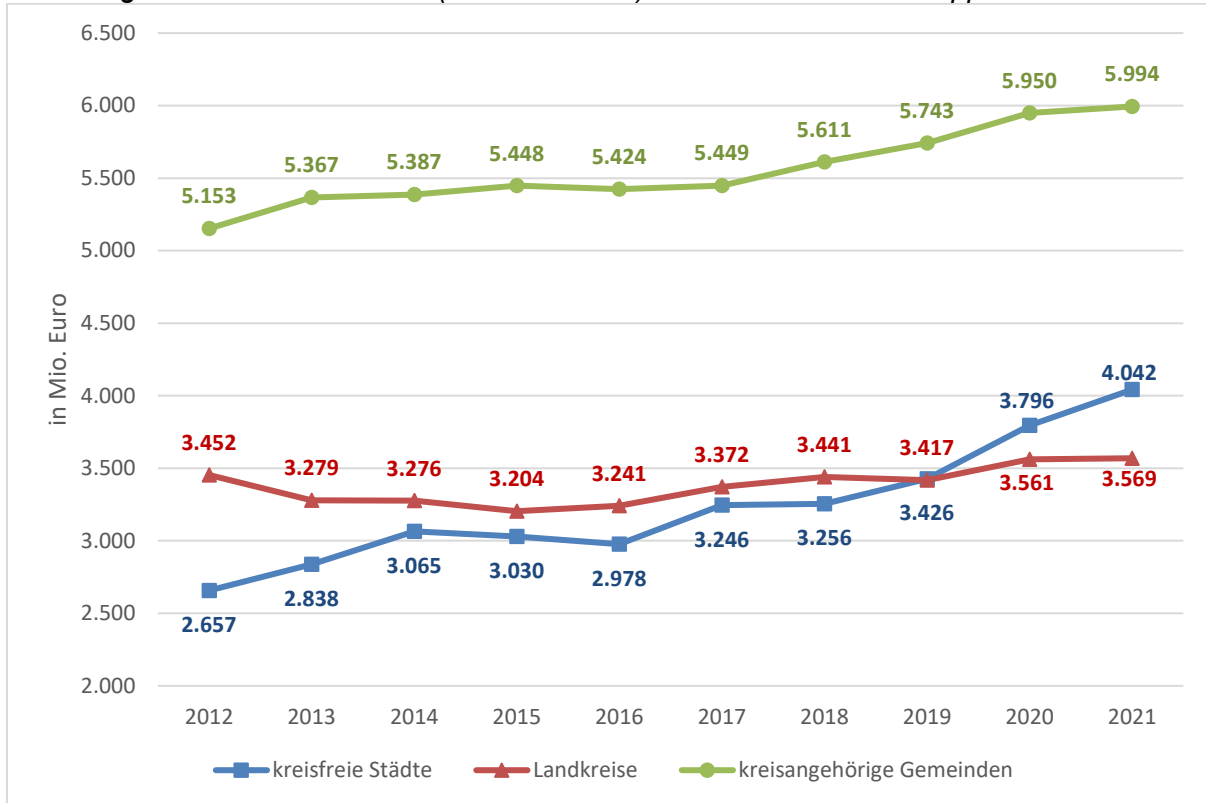


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Schuldenstände der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände (Stand: 29.07.2022); eigene Darstellung.

Im Jahr 2021 lag der Investitionskreditbestand bei rd. 13,6 Mrd. Euro, was einer Steigerung von rund 20 Prozent im betrachteten Zehnjahreszeitraum entspricht.

Dabei zeigen sich Unterschiede zwischen den einzelnen kommunalen Gruppen: Bei den kreisangehörigen Gemeinden ist der Bestand an Investitionskrediten relativ leicht, aber kontinuierlich angestiegen. Dagegen haben sich die Investitionskredite bei den kreisfreien Städten nach einem geringfügigen Rückgang in den Jahren 2014 und 2015 ab 2016 wieder deutlich erhöht und liegen im Jahr 2021 gut 1,4 Mrd. Euro über dem Bestand im Jahr 2012. Das entspricht insgesamt einem Anstieg von rund 52 Prozent im betrachteten Zehnjahreszeitraum. Anders bei den hessischen Landkreisen. Dort hat sich der Kreditbestand nur leicht erhöht.

Abbildung 11: Investitionskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen

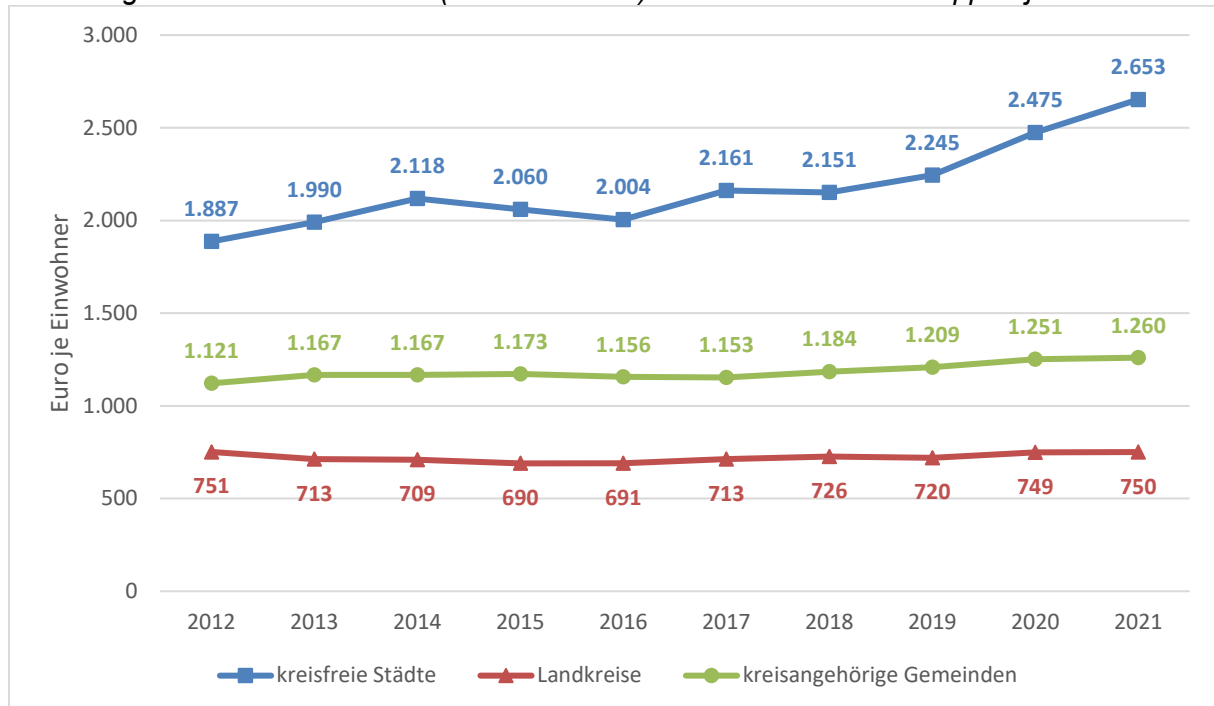


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Jährliche Schulden der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne LWV) (Stand: 29.07.2022); eigene Darstellung.

Statistisch lässt sich damit ausgehend vom Jahr 2012 eine positive Wirkung des Kommunalen Schutzschirms hinsichtlich eines Rückgangs der Verschuldung mit Investitionskrediten lediglich bei den Landkreisen erkennen.

Abbildung 12 zeigt die Entwicklung der Investitionskredite je Einwohner und sorgt für eine bessere Vergleichbarkeit und damit einen differenzierten Blick auf die kommunalen Gruppen. Es wird deutlich, dass sich mit dem Start des Kommunalen Schutzschirms im Jahr 2012 die Verschuldung mit Investitionskrediten bei kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen verstetigt hat und seitdem auf fast gleichem Niveau verharrt.

Abbildung 12: Investitionskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen je Einwohner



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Jährliche Schulden der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne LWV) (Stand: 29.07.2022); Einwohner zum 30.06.; eigene Darstellung.

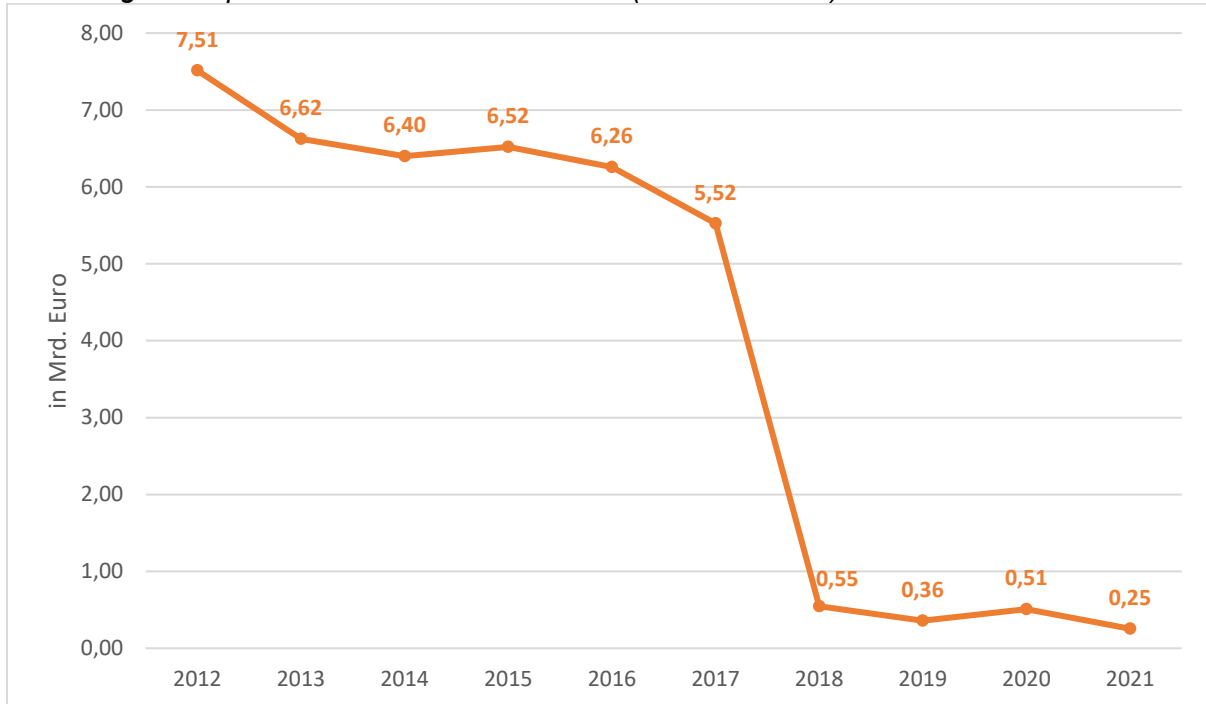
Bei den kreisfreien Städten ist der Investitionskreditbestand je Einwohner dagegen innerhalb von zehn Jahren um rund 41 Prozent gestiegen. Damit ist der Anstieg drei Mal so hoch wie der der kreisangehörigen Gemeinden. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass die kreisfreien Städte neben den gemeindlichen Aufgaben, auch kreisliche Aufgaben wahrnehmen.

3.3 Liquiditätskredite (Kassenkredite)

Bei der Entwicklung der Liquiditätskredite (Kassenkredite) zeigt sich ein gänzlich anderes Bild. Die folgenden Abbildungen spiegeln deutlich die positive Wirkung des Kommunalen Schutzschirms wieder. Es scheint daher, dass die Kommunen, die 2012 Entschuldungshilfen für Investitions- und Kassenkredite beantragen konnten, sich vor allem für den Abbau ihrer Kassenkredite entschieden haben.

Im Jahr 2012 hatten die Kassenkredite mit 7,51 Mrd. Euro einen Höchststand erreicht. Ursächlich war neben der wirtschaftlichen Rezession im Jahr 2003 und der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 auch die fehlende Genehmigungspflicht der kommunalen Kassenkredite. Nachdem dank des Kommunale Schutzschirm ab 2012 ein Rückgang von gut 100 Mio. Euro erzielt werden konnte, wurden 2018 mit der HESSENKASSE schließlich rd. 5 Mrd. Euro an Kassenkrediten bei den Kommunen abgelöst. Im Zeitraum von 2012 bis 2021 ist damit insgesamt eine Verringerung des Kassenkreditbestands von fast 97 Prozent gelungen.

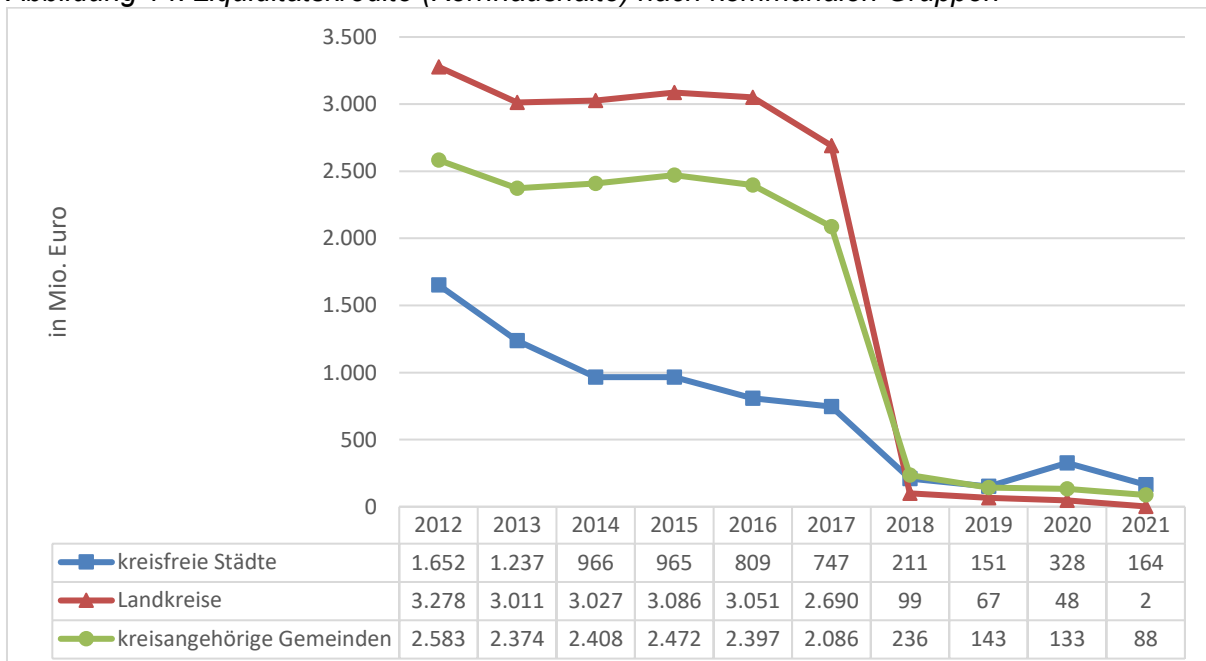
Abbildung 13: Liquiditätskredite der Kommunen (Kernhaushalte)



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Jährliche Schulden der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne LWV) (Stand: 29.07.2022); eigene Darstellung.

Abbildungen 14 und 15 stellen die Entwicklung in den einzelnen kommunalen Gruppen dar und verdeutlichen die Heterogenität der kommunalen Kassenkreditverschuldung.

Abbildung 14: Liquiditätskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen

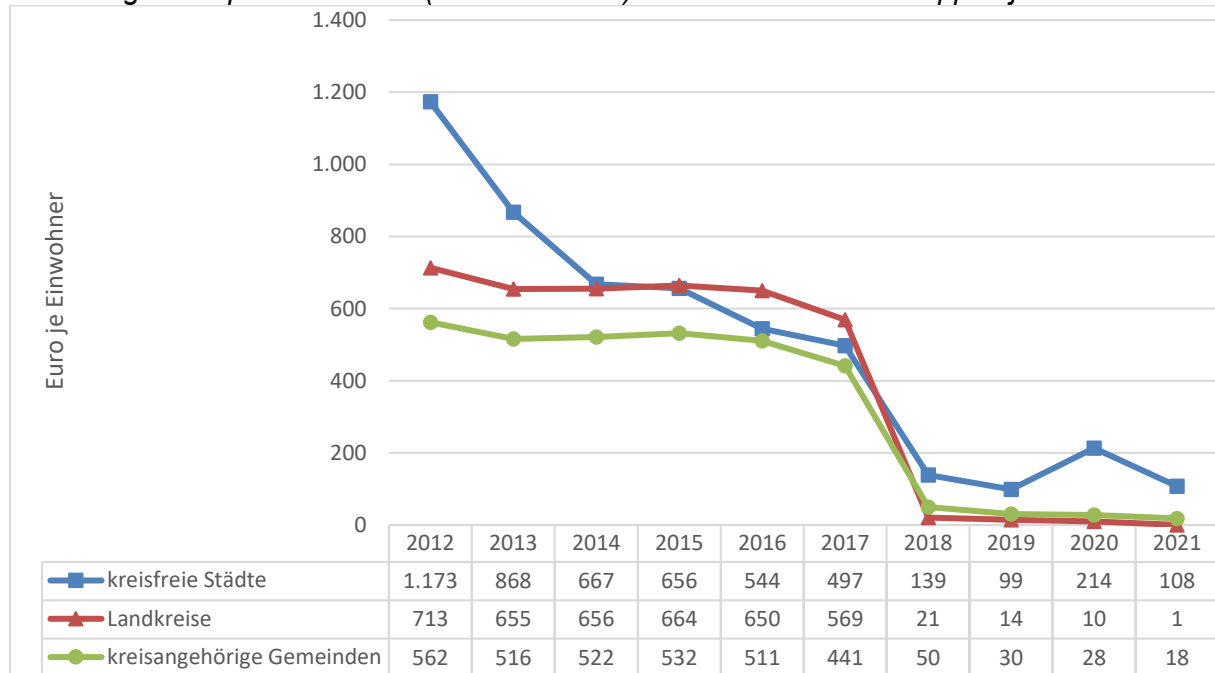


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Jährliche Schulden der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne LWV) (Stand: 29.07.2022); eigene Darstellung.

In einem absoluten Vergleich dominieren die Landkreise mit einem Bestand von 3,3 Mrd. Euro an Kassenkrediten im Jahr 2012. Dem folgen die kreisangehörigen Gemeinden mit 2,6 Mrd. Euro und schließlich die kreisfreien Städte mit Kassenkrediten in Höhe von 1,7 Mrd. Euro.

Am Vergleich je Einwohner in Abbildung 15 lässt sich allerdings sehr gut erkennen, dass in besonderer Weise die kreisfreien Städte von den Entschuldungsprogrammen des Landes profitiert haben.

Abbildung 15: Liquiditätskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen je Einwohner



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Jährliche Schulden der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne LWV) (Stand: 29.07.2022); Einwohner zum 30.06.; eigene Darstellung.

Ihre Verschuldung mit Kassenkrediten ist im Betrachtungszeitraum von 1.173 Euro je Einwohner auf 108 Euro um über 91 Prozent zurückgegangen ist.

4. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen

4.1 Annahmen zur Wirtschaftsentwicklung

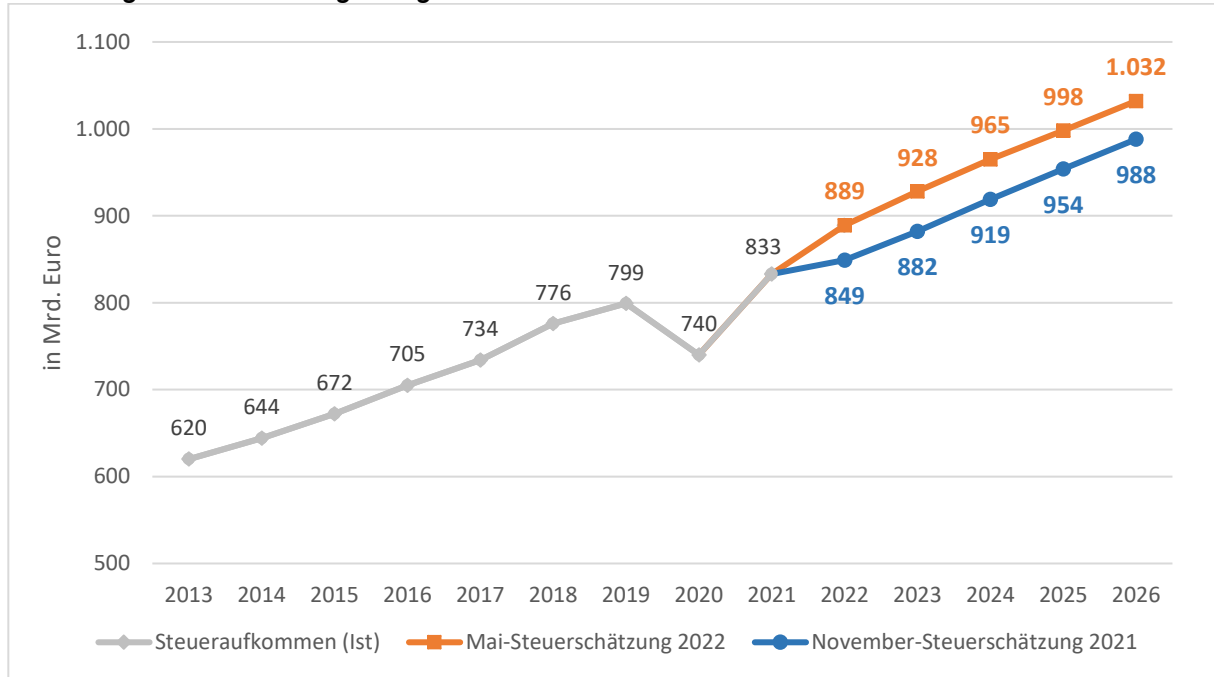
Die deutsche Wirtschaft ist derzeit von gegenläufigen konjunkturellen Bewegungen geprägt, die allesamt preistreibend wirken. Grundsätzlich geht mit der nun abklingenden Pandemie ein Aufschwung einher. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat jedoch die realwirtschaftlichen Perspektiven drastisch verschlechtert. In ihrer Frühjahrsprojektion 2022 erwartet die Bundesregierung für das laufende Jahr einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 2,2 % (preisbereinigt). Für das Jahr 2023 wird ein weiterer Zuwachs in Höhe von 2,5 % prognostiziert. Damit wurden die Wachstumserwartungen gegenüber den früheren Prognosen recht deutlich zurückgenommen.

Darüber hinaus wird der bereits vor dem Krieg eingetretene Preisauftrieb durch den starken Anstieg der Rohstoffpreise und den nach wie vor angespannten Lieferketten weiter verschärft. Die anziehende Inflation hat allerdings einen positiven Effekt auf die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen, da sie sich in steigenden nominalen Gewinneinkommen und Konsumausgaben niederschlägt.

4.2 Entwicklung der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen

Dies ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass die im Rahmen der Mai-Steuerschätzung prognostizierten gesamtstaatlichen Steuereinnahmen in den Jahren 2022 bis 2026 kumuliert um rund 220 Mrd. Euro über dem Schätzergebnis vom November 2021 liegen. Allerdings wurden hierbei die Auswirkungen von Steuerentlastungen, die zum Zeitpunkt der Schätzung noch nicht rechtswirksam waren, nicht berücksichtigt (Steuerentlastungsgesetz 2022, Viertes Corona-Steuerhilfegesetz, Absenkung Energiesteuer). Diese werden das Ergebnis sowohl im Jahr 2022 als auch in den Folgejahren deutlich mindern. Dessen ungeachtet soll das Steueraufkommen nach der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung von 833 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf 1.032 Mrd. Euro im Jahr 2026 ansteigen (Abbildung 16).

Abbildung 16: Entwicklung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

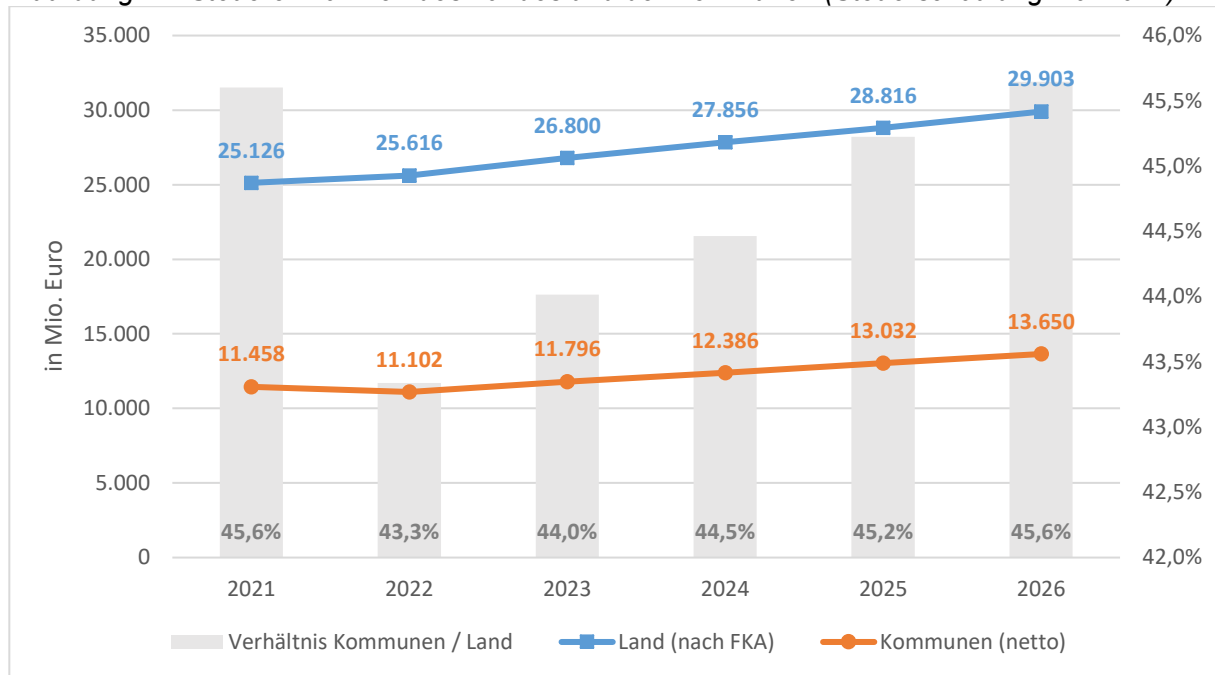
4.3 Auswirkung auf das Land Hessen und die hessischen Kommunen

Die Steuereinnahmen des Landes im neuen Finanzplanungszeitraum werden durch die Entwicklung auf gesamtstaatlicher Ebene bestimmt. Für Hessen wird eine ausgesprochen positive Entwicklung prognostiziert, und zwar sowohl für den Landeshaushalt als auch für die hessischen Kommunen. Nach der Regionalisierung der Steuerschätzung können die hessischen Kommunen die in der Abbildung 17 ausgewiesenen Steuereinnahmen in den Jahren 2022 bis 2026 erwarten. Dabei sind die absehbaren Ausfälle der geplanten Steuerentlastungsmaßnahmen summarisch berücksichtigt.

Danach wird ausgehend vom Ist-Aufkommen des Jahres 2021 bis zum Jahr 2026 beim Land von einem prozentualen Aufwuchs von rd. 19 Prozent bzw. einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von rd. 3,5 Prozent ausgegangen. Bei den Kommunen beträgt der erwartete Aufwuchs insgesamt rd. 19,1 Prozent bzw. der durchschnittliche jährliche Zuwachs rd. 3,6 Prozent.

Verantwortlich für diese Entwicklung ist die bundesweite Prognose der wichtigsten eigenen kommunalen Steuerquelle, der Gewerbesteuer, die auch die Steuereinnahmen der hessischen Kommunen maßgeblich mitbestimmt. Aber auch bei den Einkommensteuer- und Umsatzsteueranteilen profitieren die hessischen Kommunen vom prognostizierten Wachstum des Steueraufkommens.

Abbildung 17: Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen (Steuerschätzung Mai 2022)



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

Unabhängig von der insgesamt positiven Steuerprognose für die kommenden Jahre ist gegenüber dem Ist-Ergebnis 2021 bei den Kommunen für das Jahr 2022 mit einem leichten Rückgang zu rechnen. Ursächlich dafür ist zum einen, dass der Festbetrag der Kommunen bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung nach § 1 FAG von 4.154 Mio. Euro in 2021 auf 2.400 Mio. Euro in 2022 zurückgeht. Zum anderen waren bei der Schätzung der Gewerbesteuer für 2022 deutliche Mindereinnahmen auf Grund von (alten) Steuerrechtsänderungen zu berücksichtigen, so dass auch das bundesweite Schätzergebnis für 2022 knapp unterhalb des Ist-Ergebnisses für 2021 liegt.

5. Kommunalen Finanzausgleich

Der Kommunale Finanzausgleich ist insbesondere durch seine fiskalische Funktion (Ergänzung der Finanzmittel der Kommunen) und redistributive Funktion (Reduzierung von Steuerkraftunterschieden zwischen den Kommunen) ein wesentlicher Bestandteil der Kommunalfinanzen.

Zugleich stellt der Kommunale Finanzausgleich ein vertikales Ausgleichsinstrument zwischen dem Land und der kommunalen Ebene dar, durch welches vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Gleichwertigkeit der Landes- und Kommunalaufgaben eine angemessene Ressourcenverteilung zwischen beiden Ebenen ermöglicht wird.

5.1 Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs

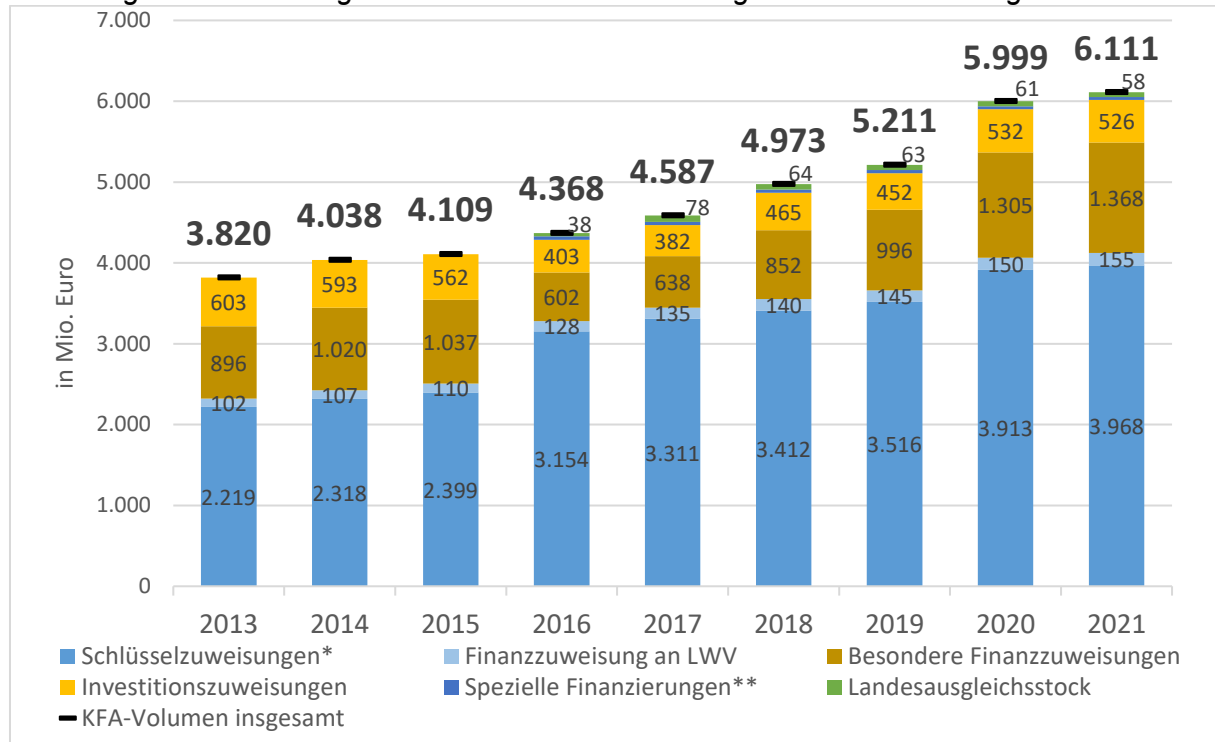
Seit dem Ausgleichsjahr 2010 verzeichnet der Kommunale Finanzausgleich einen kontinuierlichen Anstieg, wodurch sich das Volumen von rd. 2,95 Mrd. Euro (2010) auf rd. 6,45 Mrd. Euro (2022) mehr als verdoppelt hat.

Mit Blick auf den Kommunalen Finanzausgleich der letzten Jahre (2013 bis 2021) sind vor allem drei Entwicklungen zu nennen, die sich nicht nur auf das Gesamtvolumen, sondern insbesondere auch auf die Zusammensetzung des KFA-Volumens ausgewirkt haben: KFA-Reform 2016, Starke Heimat Hessen 2020 und die Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Virus-Pandemie.

Als Ergebnis der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs (2013-2015) ist im Jahr 2016 ein Finanzausgleichsgesetz in Kraft getreten, welches die Bemessung einer finanziellen Mindestausstattung vorsieht. Auch hinsichtlich der Verwendung der Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich haben sich durch diese Reform Veränderungen ergeben. Unter anderem wurden einige Besondere Finanzausweisungen zugunsten der Schlüsselzuweisungen aufgelöst (Abbildung 18).

Mit der Einführung der Heimatumlage zur Finanzierung der Starken Heimat Hessen im Jahr 2020 hat sich das Volumen des Kommunalen Finanzausgleichs sprunghaft erhöht, da die Mittel aus der Heimatumlage vollständig dem Kommunalen Finanzausgleich zugeführt werden. Diese zusätzlichen Mittel werden sowohl zur Aufstockung der Schlüsselmasse als auch für Besondere Finanzausweisungen verwendet.

Abbildung 18: Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs – Verwendung der Mittel



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen (Stand 1. September 2022); * Die Beträge aus dem Übergangsfonds (2016-2020) sind vollständig den Schlüsselzuweisungen zugerechnet worden. ** Aufgrund des geringen Volumens werden die Gesamtbeträge der Speziellen Finanzierungen in der Grafik nicht ausgewiesen.

Als Reaktion auf die Corona-Virus-Pandemie wurde der Kommunale Finanzausgleich für die Jahre 2021 bis 2024 u.a. durch die Einführung von Festbeträgen verstetigt. In Verbindung mit weiteren unterstützenden Maßnahmen des Landes wurde dadurch im Ergebnis die Finanzlage der Kommunen stabilisiert und die kommunale Planungssicherheit erhöht.

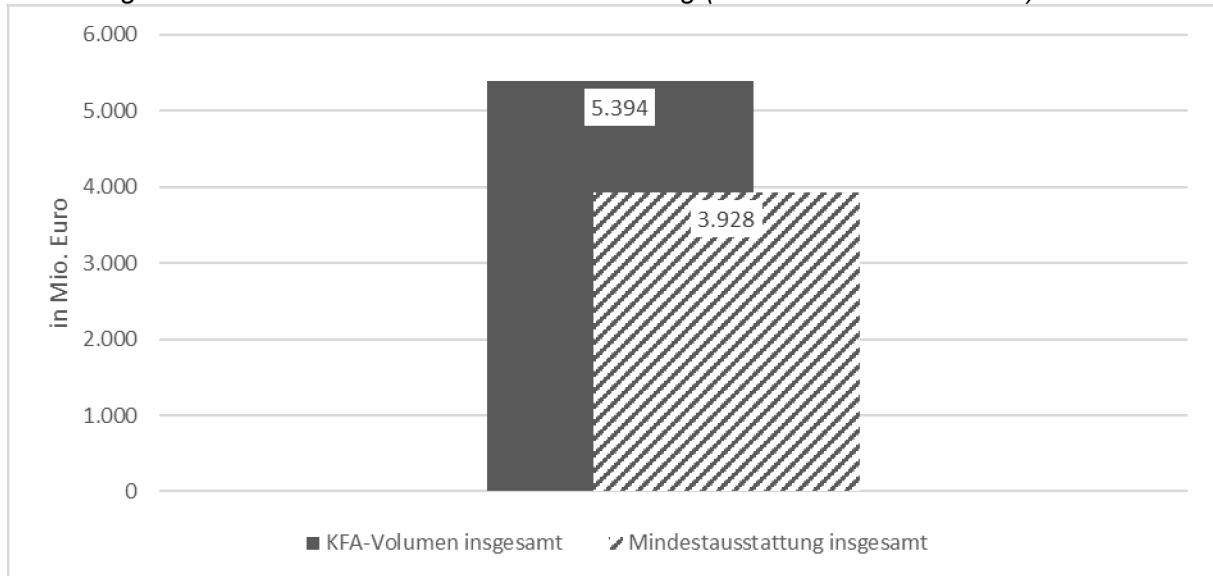
5.2 Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung

Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 HFAG gewährleistet das Land die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die finanzielle Mindestausstattung wurde für die KFA-Jahre 2016 bis 2020 durch jährliche Berechnungen nach § 7 HFAG gewährleistet. Im Zuge der temporären Einführung von Festbeträgen für die KFA-Jahre 2021 bis 2024 ist u.a. der § 7 HFAG ausgesetzt worden. Um dennoch sicherstellen zu können, dass die finanzielle Mindestausstattung gewährleistet ist, erfolgt im Rahmen des vorliegenden Gemeindefinanzberichts eine entsprechende Kontrollberechnung. Dabei wird die finanzielle Mindestausstattung nach den Regelungen des § 7 HFAG berechnet, wobei ausschließlich eine retrospektive Betrachtung anhand von Ist-Zahlen vorgenommen wird.

Die Berechnung (Details siehe Anhang ab Seite 39) führt im Durchschnitt der Jahre 2018-2020 im Ergebnis zu einer Mindestausstattung von rd. 3.928 Mio. Euro. Das tatsächliche KFA-Volumen übersteigt dabei die Mindestausstattung um rd. 1.466 Mio. Euro. Damit ist der Nachweis geführt, dass die erforderliche finanzielle Mindestausstattung in allen Jahren sichergestellt war (Abbildung 19).

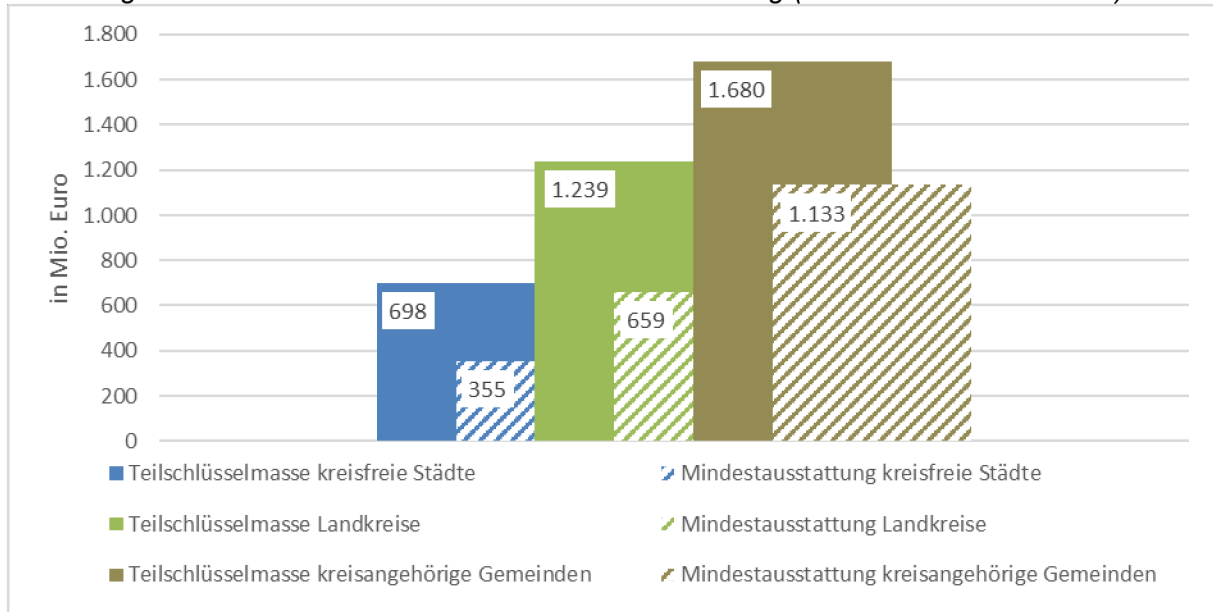
Abbildung 19: KFA-Volumen und Mindestausstattung (Durchschnitt 2018-2020)



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

Im Rahmen der Ermittlung der Mindestausstattung werden für die drei kommunalen Gruppen die angemessenen Gesamtdefizite (nach Abzug der allgemeinen Deckungsmittel) berechnet. Diese Beträge stellen den Teil der Mindestausstattung dar, der über die Schlüsselzuweisungen gewährleistet wird. Die aktuellen Berechnungen führen auch hier zu dem Ergebnis, dass die tatsächliche Höhe der Teilschlüsselmassen diesen Teil der Mindestausstattung übersteigt und damit auch gruppenbezogen die Mindestausstattung abgedeckt ist (Abbildung 20).

Abbildung 20: Teilschlüsselmassen und Mindestausstattung (Durchschnitt 2018-2020)



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

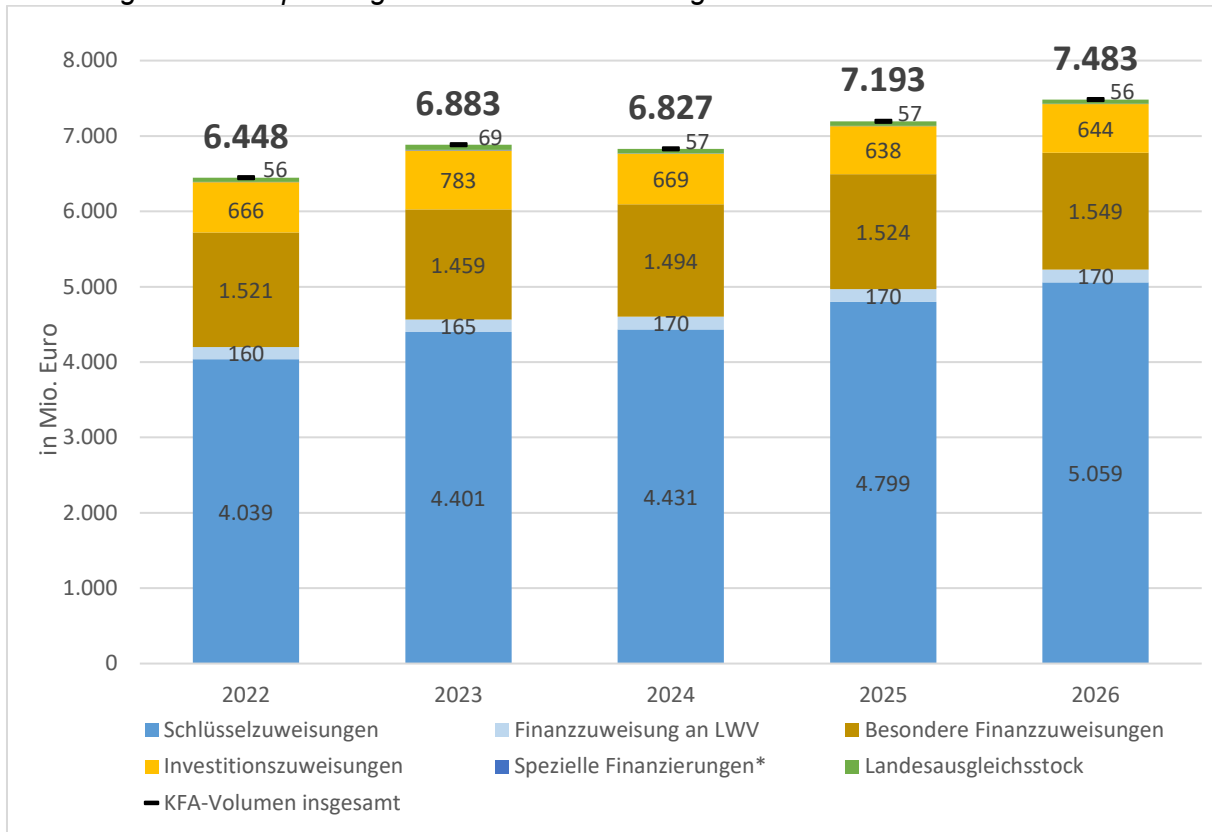
5.3 Haushalts- und Finanzplanung zum Kommunalen Finanzausgleich

Der Doppelhaushalt 2023/2024 umfasst die letzten beiden Jahre, in denen beim Kommunalen Finanzausgleich auf Basis der aktuellen Rechtslage Festbeträge vorgesehen sind. Zu berücksichtigen ist dabei die für das Jahr 2024 vorgegebene Revision des Festbetrags. Die im Rahmen der Haushaltsaufstellung erforderliche Berechnung auf Basis der aktuellsten Steuerdaten führten zu dem Ergebnis, dass der Festbetrag im Jahr 2024 um 628 Mio. Euro aufzustocken ist. Auf Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände wird dieser Betrag hälftig auf die Jahre 2023 und 2024 verteilt, so dass bereits das KFA-Volumen im Jahr 2023 einen deutlichen Aufwuchs erfährt (Abbildung 21).

Dieser starke Aufwuchs wird im Jahr 2023 durch eine außergewöhnlich hohe Solidaritätsumlage verstärkt. Ursächlich dafür sind insbesondere die hohen Gewerbesteuer Mehreinnahmen der Stadt Marburg in den Jahren 2021 und 2022. Da es sich voraussichtlich um einen Einmaleffekt handelt, wird ab dem Jahr 2024 von einer Normalisierung ausgegangen. Dieser Sondereffekt überlagert den eigentlichen kontinuierlichen Aufwuchs des KFA-Volumens und erklärt den leichten Rückgang.

Auf Basis der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2022, nach der – wie bereits im Kap. 4 dargelegt – in den kommenden Jahren mit deutlichen Mehreinnahmen zu rechnen ist, erhöht sich das Volumen des Kommunalen Finanzausgleichs bis zum Jahr 2026 deutlich. Gegenüber dem Jahr 2022 kann aktuell mit einem Zuwachs in Höhe von rd. einer Mrd. Euro gerechnet werden. Dieser kommt nahezu vollständig dem Wachstum der Schlüsselmasse zugute.

Abbildung 21: Finanzplanung zum KFA - Verwendung der Mittel



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen (Stand 1. September 2022); * Aufgrund des geringen Volumens werden die Gesamtbeträge der Speziellen Finanzierungen in der Grafik nicht ausgewiesen.

Die Kommunen erhalten vom Land auch außerhalb des Kommunalen Finanzausgleich weitere Zahlungen aus dem Landeshaushalt. Die Zahlungen an die Kommunen insgesamt haben sich von rd. 5,39 Mrd. Euro in 2013 auf 9,81 Mrd. Euro in 2021 und damit um rd. 82 Prozent erhöht. Die bereinigten Ausgaben des Landes sind im gleichen Zeitraum lediglich um rd. 52 Prozent gestiegen. Diese Entwicklung führt im Ergebnis dazu, dass die Zahlungen an die Kommunen einen zunehmend höheren Anteil an den Gesamtausgaben des Landes ausmachen. Im Jahr 2013 lag dieser Anteil bei rd. 24 Prozent; im Jahr 2021 liegt er bei rd. 28,6 Prozent und ist im Jahr 2022 bereits auf rd. 30,6 Prozent angestiegen. Auch mit Blick auf den Finanzplanungszeitraum bis 2026 wird dieser Anteil voraussichtlich auf diesem hohen Niveau bestehen bleiben.

6. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen

Die aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der hessischen Kommunen basiert auf den Meldungen der voraussichtlichen Ergebnisse für das Haushaltsjahr 2021 in der Kommunaldatenbank Kommunal Data Hessen durch die Kommunen. Im Rahmen der Aufstellung der Jahresabschlüsse und der Prüfung der Jahresergebnisse kann es daher noch zu Veränderungen kommen.

6.1 Ordentliches Ergebnis der hessischen Kommunen 2021

Ausgehend von einem geplanten Defizit im ordentlichen Ergebnis über alle hessischen Kommunen in Höhe von über - 500 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2021 haben die Kommunen im Rahmen des Haushaltsvollzugs erneut ein voraussichtliches ordentliches Ergebnis von über 1,0 Mrd. Euro erreicht. Dies ist eine Verbesserung gegenüber Plan um 1,5 Mrd. Euro.

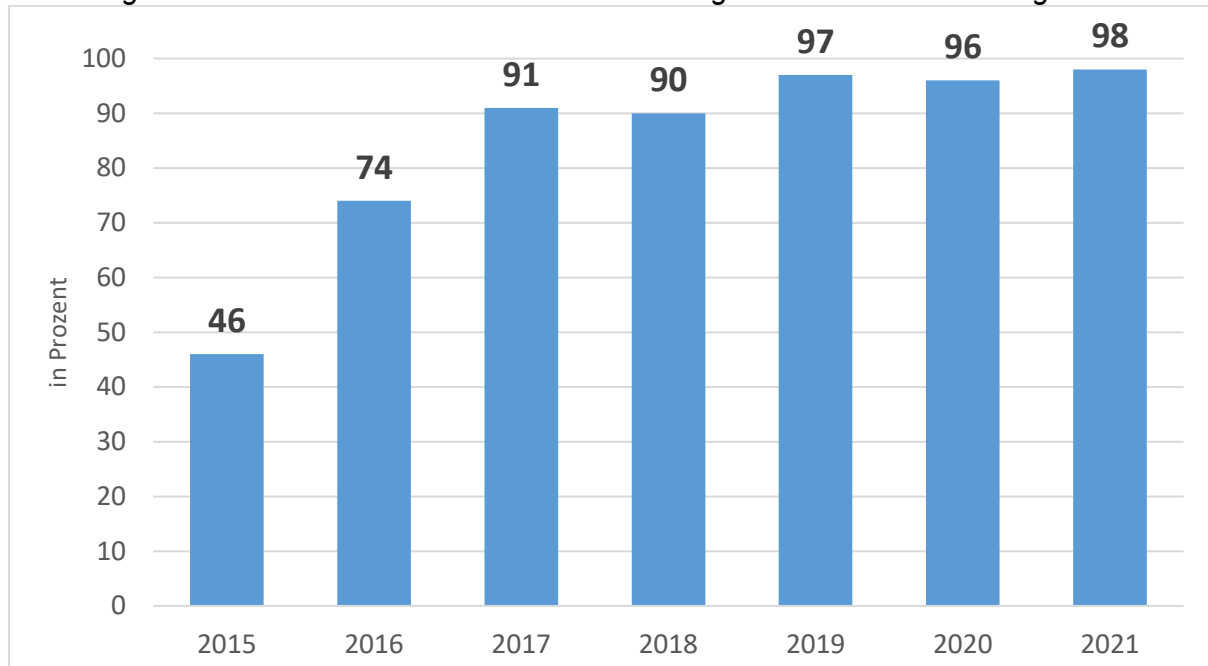
Fast die Hälfte der hessischen Städte und Gemeinden war im Rahmen der Planung noch skeptisch im Hinblick auf die Erreichung eines ausgeglichenen ordentlichen Ergebnisses für das Haushaltsjahr 2021. Bei den Landkreisen planten nur zwei Drittel einen Ausgleich.

Insgesamt planten 217 Kommunen einen Verlust im ordentlichen Ergebnis von - 612,8 Mio. Euro. Dem gegenüber stand ein Überschuss im ordentlichen Ergebnis bei 226 Kommunen in Höhe von 108,9 Mio. Euro. Bereinigt um die kreisfreien Städte und Landkreise, die aufgrund ihres großen Haushaltsvolumens diese Zahlen deutlich beeinflussen, ergibt sich für die kreisangehörigen Kommunen ein geplanter Verlust im ordentlichen Ergebnis in Höhe von - 355,0 Mio. Euro und ein geplanter Überschuss in Höhe von 64,6 Mio. Euro.

Bei den kreisfreien Städten planten lediglich die Städte Offenbach am Main und Kassel mit einem positiven Ergebnis. Die Städte Darmstadt, Frankfurt und Wiesbaden rechneten mit einem negativen ordentlichen Ergebnis in Höhe von - 212,5 Mio. Euro.

Auf Basis der durch die Kommunen gemeldeten voraussichtlichen Ergebnisse und der Rücklagenbestände für das Haushaltsjahr 2021 stellt sich die Lage nach Abschluss des Haushaltsjahres deutlich besser dar.

Abbildung 22: Anteil der Kommunen mit Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis



Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Kommunaldatenbank Kommunal Data Hessen, Daten gemäß dem vorläufigen Ist)

Von 443 hessischen Kommunen erreichen 382 ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis. Von den verbleibenden 61 Kommunen können 50 durch vorhandene ordentliche Rücklagen den Ausgleich in der Ergebnisrechnung darstellen (Abbildung 22). 4 Kommunen können aufgrund einer Ausnahmeregelung durch vorhandene außerordentliche Rücklagen das Defizit im ordentlichen Ergebnis ausgleichen. Damit gelingt lediglich 7 Städten und Gemeinden der Ausgleich in der Ergebnisrechnung nicht.

Die 382 hessischen Kommunen mit positivem ordentlichem Ergebnis erwirtschafteten im Haushaltsjahr 2021 gemeinsam einen Überschuss in Höhe von 1,22 Mrd. Euro. Hierin enthalten ist ein durch die kreisfreien Städte Darmstadt, Frankfurt, Offenbach und Kassel erwirtschafteter Überschuss von 105,8 Mio. Euro. Dem gegenüber steht ein durch 61 Kommunen erwirtschafteter Verlust in Höhe von 210 Mio. Euro. Hiervon entfällt über die Hälfte (113 Mio. Euro) auf die Landeshauptstadt Wiesbaden.

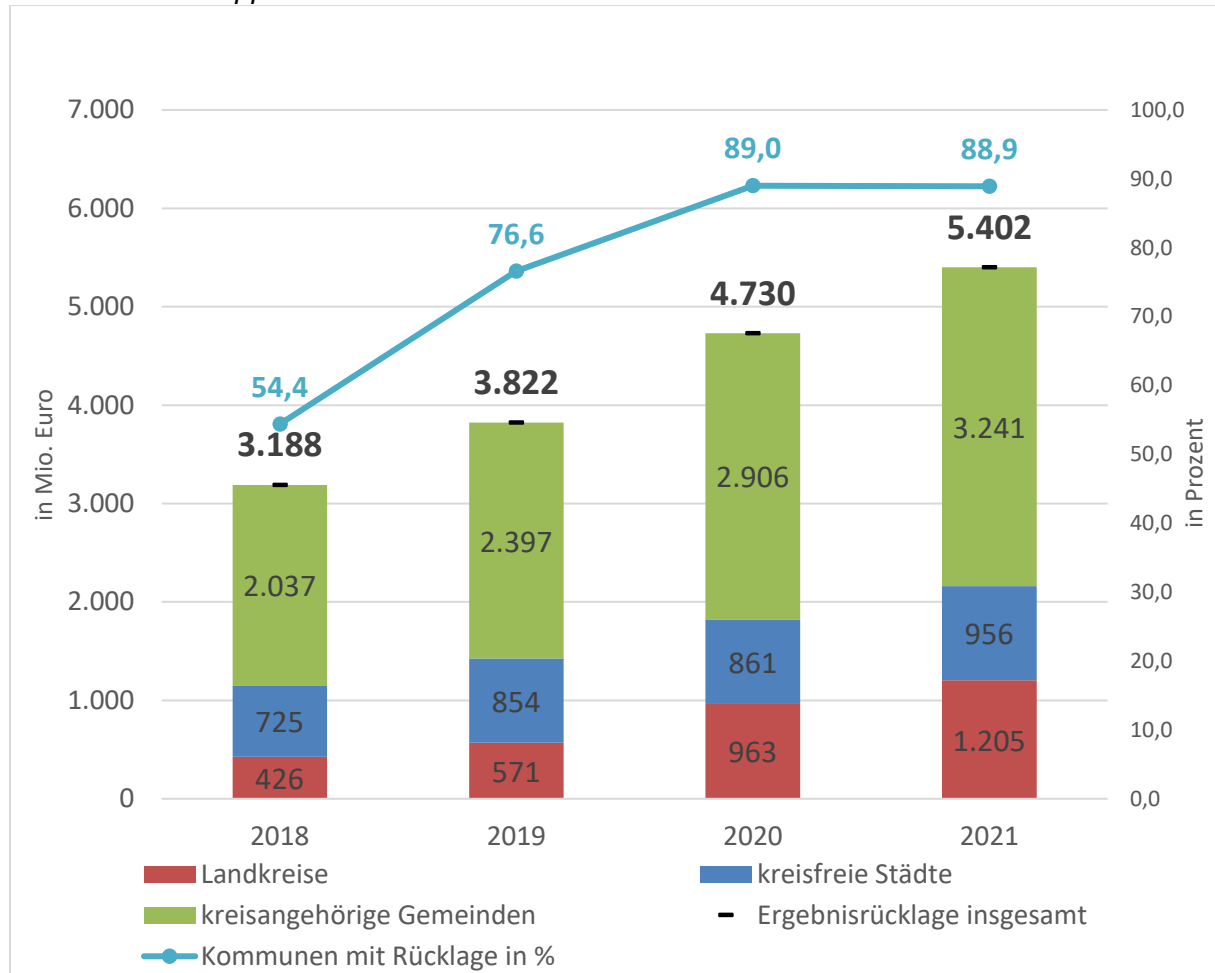
6.2 Rücklagenbestand der hessischen Kommunen zum 31.12.2021

Obwohl 50 Kommunen auf die Rücklagen aus ordentlichen Ergebnissen für den Ausgleich in der Ergebnisrechnung zurückgreifen mussten, bleibt die Gesamtanzahl der Kommunen mit Rücklagen annähernd konstant.

Vor Ergebnisverwendung verfügten 394 Kommunen über Rücklagen aus ordentlichen Ergebnissen in Höhe von 5,4 Mrd. Euro (Abbildung 23). Nach Ergebnisverwendung

verbessert sich dieser Wert um 958,1 Mio. Euro auf 6,4 Mrd. Euro. Dabei sank die Anzahl der Kommunen, die über ordentliche Rücklagen verfügen, nur um 3 auf 391.

Abbildung 23: Höhe der ordentlichen Ergebnissrücklage vor Ergebnisverwendung nach kommunalen Gruppen



Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Kommunaldatenbank Kommunal Data Hessen, Daten mit Stand zum 31.12.)

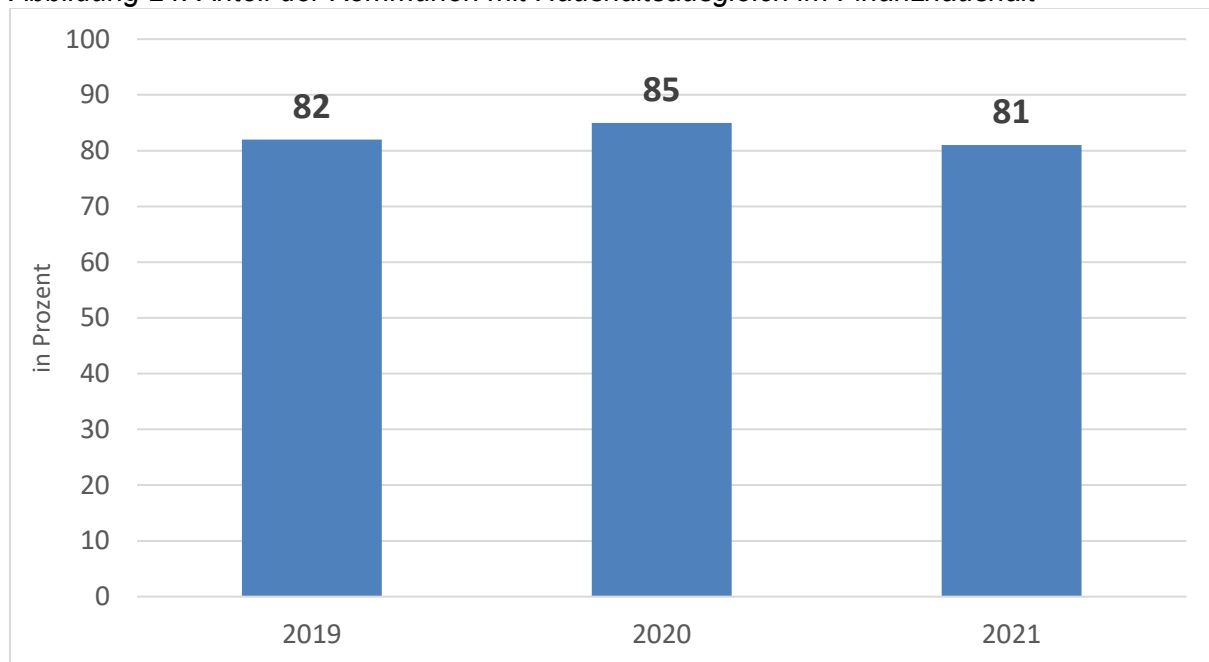
Während der Rücklagenbestand (nach Ergebnisverwendung) der kreisfreien Städte gesunken ist, steigt der Rücklagenbestand der kreisangehörigen Kommunen um 26,55 Prozent an. Die Landkreise können ihre Rücklagen um 8,7 Prozent erhöhen.

Der stärkste Anstieg der Rücklage ist bei den Städten der Größenklasse 4 (50T-100T Einwohner) mit 56,11 Prozent zu erkennen. Auch bei der Betrachtung der Rücklagenentwicklung pro Kopf stechen die Werte der Städte der Größenklasse 4 heraus. Neben dem stärksten Anstieg verfügen diese Kommunen im Durchschnitt über die höchsten Rücklagenbestände pro Kopf. Die Betrachtung im Detail macht deutlich, dass insbesondere der starke Anstieg in den Städten Gießen und Marburg diese Zahlen beeinflusst.

6.3 Finanzrechnung der hessischen Kommunen 2021

Die positive Entwicklung der Ergebnisrechnung setzt sich in der Finanzrechnung fort. 417 Kommunen erzielen einen Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit. Ein Zahlungsmittelbedarf aus laufender Verwaltungstätigkeit ergibt sich bei Wiesbaden und bei 25 kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Dabei ist erkennbar, dass es sich hierbei überwiegend um Kommunen handelt, die bereits in der Ergebnisrechnung nicht ausgeglichen sind.

Abbildung 24: Anteil der Kommunen mit Haushaltsausgleich im Finanzhaushalt



Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Kommunaldatenbank Kommunal Data Hessen, Daten gemäß dem vorläufigen Ist)

Die Vorgaben für eine ausgeglichene Finanzrechnung erfüllen 359 hessische Kommunen. Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten erreicht dies rund die Hälfte der Kommunen. Bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden verfehlen 72 dieses Ziel.

15 Kommunen verfügen zu Beginn des Jahres nicht über genügend vorhandener Liquidität, um den Ausgleich rechnerisch darzustellen. Hierzu gehört der Landkreis Groß-Gerau sowie 14 kreisangehörige Städte und Gemeinden. 9 dieser 15 Kommunen verfügen zumindest über einen positiven Liquiditätsbestand, um einen teilweisen Ausgleich zu erzielen. Ein Vergleich mit den erwirtschafteten Rücklagen dieser Kommunen zeigt, dass der Landkreis Groß-Gerau trotz Rücklage aus ordentlichen Ergebnissen in Höhe von 56,2 Mio. Euro den Ausgleich in der Finanzrechnung nicht darstellen kann und von den verbleibenden 14 Städten und Gemeinden 10 über positive Rücklagen in Höhe von insgesamt 24 Mio. Euro verfügen.

7. Abschließende Gesamtbewertung

In dem vorliegenden Bericht sind Finanzdaten sowohl der Kommunen als auch des Landes näher betrachtet worden, um im Ergebnis zu einer Einschätzung zu gelangen, ob und inwieweit signifikante Disparitäten zulasten der Kommunen vorliegen und ggf. Handlungserfordernisse bestehen. Dafür sind bewusst lange Betrachtungszeiträume gewählt worden, da letztlich nur langfristige Entwicklungen Aufschluss über mögliche Fehlentwicklungen zulassen.

Da die Landes- und Kommunalaufgaben grundsätzlich als gleichwertig anzusehen sind, ist eine asymmetrische Verteilung der finanziellen Ausstattung von Land und Kommunen zu vermeiden. Insgesamt lassen sich anhand der betrachteten Finanzdaten diesbezüglich keine signifikanten Disparitäten zulasten der Kommunen feststellen. Von einer Auseinanderentwicklung der finanziellen Ausstattung von Land und Kommunen bzw. einer Belastungsverschiebung zwischen Land und Kommunen ist nicht auszugehen. Vor diesem Hintergrund besteht hinsichtlich des kommunalen Finanzausgleichs als vertikales Ausgleichsinstrument zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene keine zwingende Notwendigkeit, eine grundsätzliche Veränderung in der Höhe des kommunalen Finanzausgleichs vorzunehmen. Eine solche ergibt sich auch nicht aus der durchgeführten Kontrollberechnung zur Mindestausstattung, mit der nachgewiesen worden ist, dass die zur Gewährleistung der Mindestausstattung erforderlichen Mittel zur Verfügung gestanden haben.

Mit Blick auf die aktuelle gesamtwirtschaftliche Lage stehen sowohl die kommunalen Haushalte als auch der Landeshaushalt vor besonderen Herausforderungen. Zum einen scheint die Corona-Virus-Pandemie noch nicht vollständig überwunden zu sein. Es ist ungewiss, welches Ausmaß das weitere Pandemiegeschehen haben wird und mit welchen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte zu rechnen ist. Zum anderen haben sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen infolge des Krieges in der Ukraine erneut verändert. Durch die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges (z.B. gestörte Lieferketten, steigende Energiekosten, hohe Inflation und infolgedessen steigende Zinsen) ist von einer angespannten Lage auszugehen, die weiterhin zu beobachten ist. Es bleibt dabei abzuwarten, ob die in den kommenden Jahren zu erwartenden Steuermehreinnahmen sowohl auf kommunaler Seite als auch auf Landesseite in dieser Höhe zu realisieren sind und zudem ausreichen werden, um etwaige Kostensteigerungen aufzufangen.

Quellenverzeichnis

Statistisches Bundesamt: Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts 2012-2021, Fachserie 14 Reihe 5.

Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes.

Hessisches Statistisches Landesamt: Bevölkerung in Hessen am 30. Juni nach Verwaltungsbezirken und Gemeinden 2012-2021.

Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020.

Hessisches Statistisches Landesamt: Jährliche Schulden der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2012-2021.

Hessisches Statistisches Landesamt: Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2021.

Begriffserklärungen

Bereinigung, finanzstatistisch

Durch die Zahlungen zwischen einzelnen Erhebungseinheiten ergeben sich bei deren Zusammenfassung zu einer Ebene Doppelzählungen. Um diese zu vermeiden, werden die entsprechenden Zahlungen abgesetzt, das heißt bereinigt. Die finanzstatistische Bereinigung erfolgt nicht bei einzelnen Ausgabe- oder Einnahmearten, sondern global bei den Ausgabe- und Einnahmesummen, indem die darin enthaltenen Zahlungen zwischen den Bereichen in einer Summe abgezogen werden.

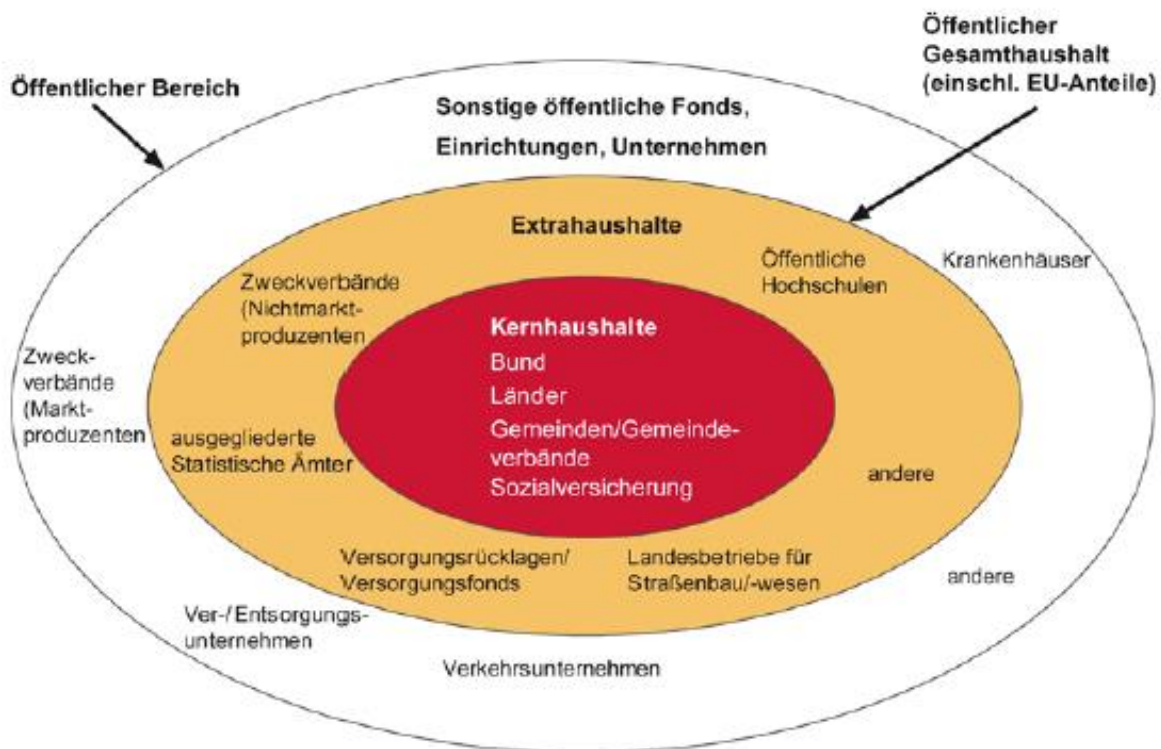
Ergebnishaushalt/ Ergebnisrechnung

Der Ergebnishaushalt (Plan) bzw. die Ergebnisrechnung (Ist) enthält sämtliche Aufwendungen und Erträge eines Haushaltsjahres.

Extrahaushalt

Die Extrahaushalte stellen die mittlere Schale des Schalenkonzepts (vgl. Abbildung unten) in den Finanz- und Personalstatistiken dar und bilden zusammen mit den Kernhaushalten den öffentlichen Gesamthaushalt ab. Als Extrahaushalte zählen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) 2010 zum Staatssektor zählen. Darunter zählen insbesondere die sogenannten „Nicht-Marktproduzenten“. Die Zuordnung der Einheiten zum Sektor Staat entscheidet sich über das Kriterium der öffentlichen Finanzierung. Es ist erfüllt, wenn der Anteil der eigenen Umsätze oder Einnahmen aus Gebühren und Beiträge an den Produktionskosten (Eigenfinanzierungsgrad) kleiner als 50 % ist. Ausnahmen stellen Hilfsbetriebe des Staates dar, deren Eigenfinanzierungsgrad größer als 50 % ist, deren Umsätze aber zu mehr als 80 % mit den Kernhaushalten getätigt werden. Diese Einheiten werden ebenfalls dem Sektor Staat und somit den Extrahaushalten zugerechnet.

Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken



© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016

Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ist in der Kameralistik die Differenz zwischen den (gesamten) Einnahmen und Ausgaben und in der Doppik die Differenz zwischen den (gesamten) Einzahlungen und Auszahlungen im Haushaltsjahr, bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge (z.B. Entnahmen aus Rücklagen, Zuführungen zu Rücklagen, Tilgung von Krediten).

Finanzielle Mindestausstattung

Das Land ist zu einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen verpflichtet, die es diesen ermöglicht, neben der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Die finanzielle Mindestausstattung steht nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes.

Finanzkraftausgleich (FKA)

Der Finanzkraftausgleich ist Teil des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, dessen Ziel es ist, dass alle Glieder des Bundesstaats über ausreichende Finanzmittel verfügen,

um ihre Aufgaben zu erfüllen und ihre Eigenstaatlichkeit zu entfalten. Der Finanzkraftausgleich ersetzt seit 2020 die früheren Ausgleichsstufen Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich (LFA). Im Rahmen des Finanzkraftausgleichs, der nach der vertikalen und horizontalen Steuerverteilung ansetzt, erfolgt die horizontale Umverteilung über die Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Hierbei erhalten finanzkraftschwache Länder einen Zuschlag und finanzkraftstarke Länder einen Abschlag, wodurch die Finanzkraft der Länder ausgeglichen wird.

Finanzrechnung

In der Finanzrechnung (Ist) erfolgt die Gegenüberstellung von Einzahlungen und Auszahlungen, also den liquiditätswirksamen Vorgängen eines Haushaltsjahres.

Haushaltsausgleich

In der Ergebnisrechnung ist der Haushalt ausgeglichen, wenn die Ergebnisrechnung unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im ordentlichen Ergebnis ausgeglichen ist oder der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden kann

In der Finanzrechnung ist der Haushalt ausgeglichen, wenn der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen "Hessenkasse" geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind.

Investitionskredit

Investitionskredite sind anders als Liquiditätskredite mittel- bis langfristige Verbindlichkeiten zur Finanzierung eines investiven Zwecks (z.B. Anlagevermögen).

Investitionsquote

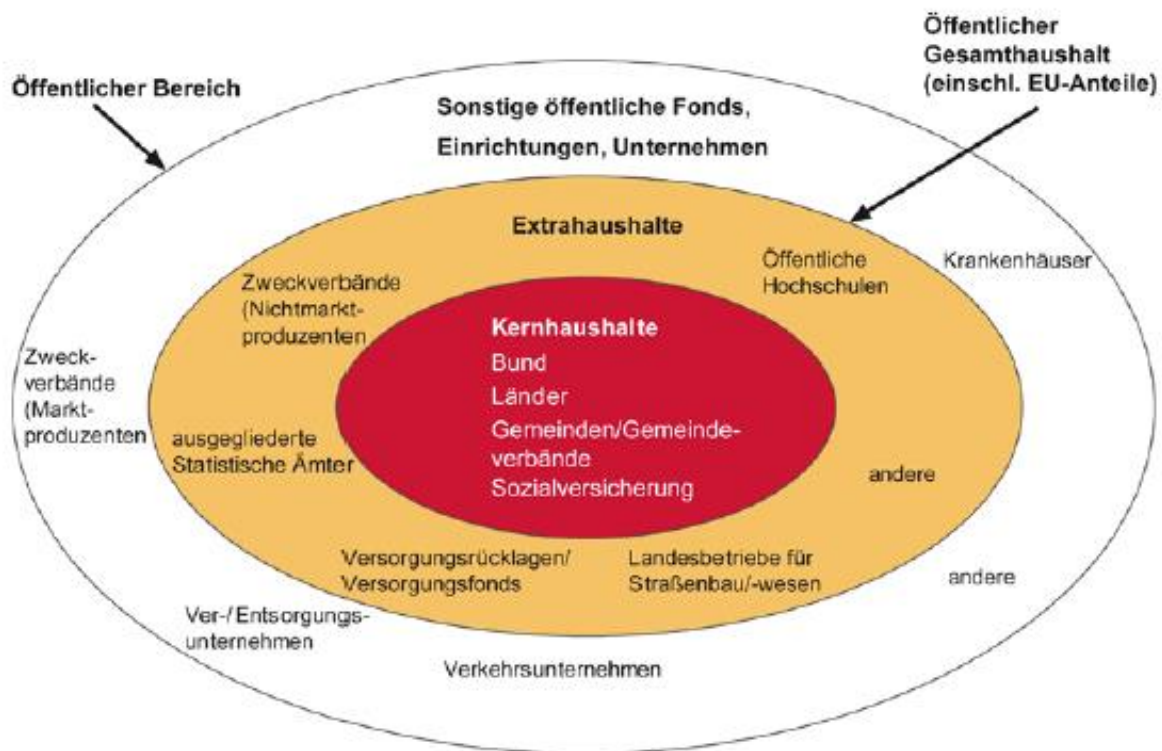
Die Investitionsquote zeigt den Anteil der Investitionsauszahlungen an den Ist-Auszahlungen. Eine hohe Investitionsquote ist so zu interpretieren, dass ein großer Teil des Gesamtbudgets der betrachteten Einheit für investive Zwecke genutzt wird, z. B. für den Kauf von Investitionsgütern wie Fahrzeugen oder Grundstücken (d. h. Gütern des Anlagevermögens, die eine Nutzungsdauer von mehr als einem Jahr haben und die entsprechenden Wertgrenzen überschreiten). Zu den

Investitionsauszahlungen zählt aber auch der Erwerb von Finanzanlagen wie z. B. Beteiligungen. Investitionsfördermaßnahmen sind Zahlungen an eine andere Einheit, damit diese Investitionen durchführen kann. Obwohl es sich nicht um direkte Investitionsausgaben handelt und eine Erfassung der Zuweisungen für Investitionen an andere Kernhaushalte zu einer Überzeichnung der Investitionsausgaben führen würde, werden diese in die Investitionsquote einbezogen.

Kernhaushalt

Kernhaushalte umfassen die Haushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden/ Gemeindeverbände und der Sozialversicherung. Ausgelagerte Einheiten werden bei den Kernhaushalten nicht einbezogen, sondern finden lediglich indirekt Eingang in den Kernhaushalt (z.B. erwarteter Gewinn/Verlust eines Eigenbetriebs).

Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken



© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016

Länderfinanzausgleich (LFA)

Der Länderfinanzausgleich war bis 2019 ein Instrument zur horizontalen Umverteilung finanzieller Mittel zwischen den Ländern. Er schloss an den Umsatzsteuerausgleich an und glich die verbliebenen Finanzkraftunterschiede anteilig aus, indem finanzstarke

Länder Ausgleichsbeiträge zahlten, mit denen symmetrische Ausgleichszuweisungen an finanzschwache Länder finanziert wurden.

Liquiditätskredit

Unter einem Liquiditätskredit, auch genannt als Kassenkredit/Kassenverstärkungskredit, werden die in der Regel kurzfristigen Verbindlichkeiten erfasst, die zur Überbrückung vorübergehender Kassenanspannungen verwendet werden. Sie dienen nicht der Ausgabendeckung (keine investiven Zwecke), sondern der Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft beziehungsweise der Liquiditätssicherung.

Ordentliches Ergebnis

Das ordentliche Ergebnis ist die Differenz zwischen ordentlichen Erträgen und ordentlichen Aufwendungen. Es zeigt somit das Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit.

Ordentliche Ergebnisrücklage

Überschüsse des ordentlichen Ergebnisses werden der Ergebnisrücklage und damit dem Eigenkapital zugeführt und können zum Ausgleich negativer ordentlicher Ergebnisse herangezogen werden.

Personalausgabenquote

Die Personalausgabenquote zeigt den Anteil der Personalauszahlungen an den Ist-Auszahlungen. Die Personalausgabenquote ist so zu interpretieren, dass der entsprechende Anteil des Gesamtbudgets der betrachteten Einheit für Personalauszahlungen aufgewendet werden muss und daher nicht für andere Zwecke zur Verfügung steht. Bei Vergleichen zwischen Personalausgabequoten ist immer auch die Aufgabenverteilung zu beachten. Unterscheiden sich die Aufgaben deutlich oder ändern sich diese im Zeitverlauf, so ist die Interpretierbarkeit von Vergleichen der Personalausgabenquote eingeschränkt.

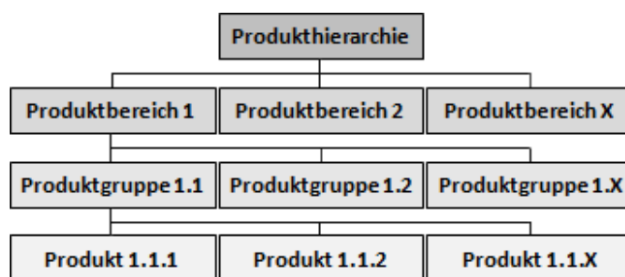
Zu den Personalauszahlungen zählen sowohl Zahlungen an aktive Mitglieder des öffentlichen Dienstes als auch Zahlungen an Personen im Ruhestand. Die Personalauszahlungen umfassen daher Bezüge und Versorgungsbezüge genauso wie Beihilfen und andere Fürsorgeleistungen.

Produktbereich

Als Produktbereich bezeichnet man die oberste Gliederungsebene in der Produkthierarchie des kommunalen Produkthaushalts. Ein Produktbereich fasst mehrere inhaltlich zusammengehörende Produktgruppen zusammen. Die Produktgruppen sind den Produktbereichen folglich hierarchisch untergeordnet.

Wird der kommunale Haushaltsplan in der Doppik produktorientiert untergliedert, so wird jedem Produktbereich ein Teilhaushalt zugeordnet. Z.T. werden auch mehrere Produktbereiche in einem Teilhaushalt zusammengefasst.

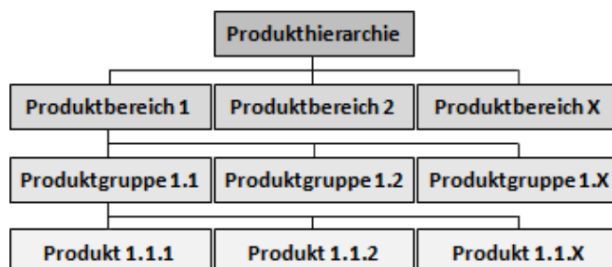
Beispiele für Produktbereiche: Schulträgeraufgaben, Gesundheitsdienste, Umweltschutz.



Produktgruppe

Als Produktgruppen bezeichnet man die mittlere Gliederungsebene der Produkthierarchie des kommunalen Produkthaushalts. Oberhalb der Produktgruppen sind hierarchisch betrachtet die Produktbereiche angesiedelt. Die Produktbereiche fassen mehrere inhaltlich zusammengehörende Produktgruppen zusammen. Die Produktgruppen selbst sind den einzelnen Produkten hierarchisch übergeordnet und fassen selbige zusammen. Den einzelnen Produktgruppen wird im Haushaltsplan i.d.R. ein eigener Teilhaushalt zugeordnet.

Beispiele für Produktgruppen: Brandschutz, Soziale Einrichtungen, Förderung des Sports.



Zinsausgabenquote

Die Zinsausgabenquote zeigt das Verhältnis der Zinsauszahlungen, die für die aufgenommenen Kredite aufzuwenden sind, zu den Ist-Auszahlungen. Die Zinsausgabenquote ist so zu interpretieren, dass der der Quote entsprechende Teil der Ausgaben durch Zinszahlungen festgelegt ist und somit dem Haushalt nicht für andere Zwecke zur Verfügung steht. Im Gegensatz zu anderen Auszahlungspositionen sind insbesondere bei langfristigen Kreditverträgen kaum Änderungen dieser Ausgabeposition möglich. Die Zinsausgabenquote ist abhängig von den Zinsentwicklungen und der Struktur der Verschuldung. Werden die Zinsausgabenquoten über einen längeren Zeitraum verglichen, sind daher verschiedene Ursachen möglich, wie eine Verbesserung der Zinsbedingungen für Öffentliche Haushalte oder die Änderung des Schuldenstands durch Tilgungen.

Zu den hier aufgeführten Zinsen gehören alle Zinsen für Darlehen, Anleihen, Kassenobligationen, Schatzanweisungen, Schuldbuchforderungen, Ausgleichsforderungen und sonstige Kredite. Zahlungen in Bezug auf Zins-Swaps sind hier ebenfalls aufzunehmen. Dies gilt nicht für Einmalzahlungen für Off-Market-Swaps oder Zahlungen bei vorzeitiger Ablösung eines Swaps.

Anhang

Berechnung der Mindestausstattung

in Mio. Euro

Nr.	Berechnungsschritte	insgesamt	Landkreise	kreisfreie Städte	kreisangehörige Städte und Gemeinden	Hinweise
-----	---------------------	-----------	------------	-------------------	--------------------------------------	----------

A. Vorbereitung der Berechnungsdaten

1.	Auszahlungen insgesamt	27.799	7.790	7.884	12.126	Ausgangsdaten (sämtliche Ein- und Auszahlungen im Durchschnitt der Jahre 2018/2019/2020)
2.	Einzahlungen insgesamt	28.540	8.040	8.001	12.498	
3.	Defizite insgesamt	-741	-250	-118	-373	= Nr. 1 - Nr. 2
4.	Bereinigungsbetrag Auszahlungen	1.596	411	371	814	Steuererträge, Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, Konzessionsabgaben, Kreisumlage (bei Landkreisen), auf nicht berücksichtigte Aufgabenbereiche entfallende Ein- und Auszahlungen (PB 11, PG 313, PG 545)
5.	Bereinigungsbetrag Einzahlungen	18.936	3.990	5.394	9.553	
6.	bereinigte Auszahlungen	26.216	7.378	7.513	11.325	= Nr. 1 - Nr. 4
7.	bereinigte Einzahlungen	9.618	4.050	2.607	2.960	= Nr. 2 - Nr. 5
8.	bereinigte Defizite	16.598	3.328	4.905	8.365	= Nr. 6 - Nr. 7
9.	Auszahlungen aus Pflichtaufgaben	23.885	7.097	6.729	10.058	gemäß Pflichtigkeitsklassifikation (prozentualer Anteil pflichtiger und freiwilliger Ein- und Auszahlungen)
10.	Einzahlungen aus Pflichtaufgaben	8.874	3.930	2.414	2.530	

B. Ermittlung der angemessenen Defizite

11.	Defizite aus Pflichtaufgaben vor Angemessenheitsprüfung	15.011	3.168	4.315	7.528	= Nr. 9 - Nr. 10
12.	Defizite aus Pflichtaufgaben nach Angemessenheitsprüfung	13.764	2.893	3.871	7.000	8,30 Prozent der Defizite aus Pflichtaufgaben bleiben insgesamt unberücksichtigt. Inkl. der Anpassung im Bereich Schule.
12.a	Defizite nach Anpassungen im Bereich Schule	13.764	3.029	3.871	6.864	bedarfsorientierte Anpassung der Schulumlage und Defizite im Aufgabenbereich Schule
13.	Garantiezuschlag für freiwillige Aufgaben	1.457	95	596	766	6,10 Prozent der Auszahlungen für pflichtige Aufgaben werden als Garantiezuschlag dotiert.
14.	angemessenes Gesamtdefizit aus pflichtigen und freiwilligen Aufgaben	15.221	2.988	4.467	7.766	= Nr. 12 + Nr. 13

C. Verrechnung der Sonderbedarfe und der allg. Deckungsmittel

15.	Sonderbedarfe	356	41	230	85	zusätzliche vertikale Dotierungen für Bevölkerungsrückgang, Ländlicher Raum, Soziallastenansatz und Metropolenzuschlag
16.	Allgemeine Deckungsmittel	13.430	2.370	4.342	6.718	Abzug der Steuererträge, Konzessionsabgaben, Kreisumlage (bei Landkreisen), abundante Steuerkraft
17.	angemessenes Gesamtdefizit aus pflichtigen und freiwilligen Aufgaben insgesamt	2.148	659	355	1.133	= Nr. 14 + Nr. 15 - Nr. 16

D. Zusammensetzung der Mindestausstattung im Referenzzeitraum

18.	angemessene Gesamtdefizite insgesamt	2.148				= Nr. 17
19.a	Besondere Finanzzuweisungen	1.051				im Durchschnitt der Jahre 2018/2019/2020
19.b	Investitionsszuweisungen	483				
19.c	Spezielle Finanzierungen	39				
19.d	Landesausgleichsstock	63				
20.	Zuweisung an LWV	145				
21.	über KFA zu deckende Mindestausstattung	3.928				= Nr. 18 + Nr. 19.a + Nr. 19.b + Nr. 19.c + Nr. 19.d + Nr. 20
22.	davon als Schlüsselmasse	2.148	659	355	1.133	

E. Tatsächliches KFA-Volumen im Referenzzeitraum

23.	Finanzausgleichsmasse	5.394				im Durchschnitt der Jahre 2018/2019/2020
24.	davon als Schlüsselmasse	3.617				
			1.239	698	1.680	

F. Deckung der Mindestausstattung durch den KFA

25.a	Finanzausgleichsmasse	5.394
25.b	Mindestausstattung	3.928
	<i>Differenz</i>	<i>1.466</i>

26.a	Teilschlüsselmasse Landkreise	1.239
26.b	Mindestausstattung Landkreise	659
	<i>Differenz</i>	<i>580</i>

27.a	Teilschlüsselmasse kreisfreie Städte	698
27.b	Mindestausstattung kreisfreie Städte	355
	<i>Differenz</i>	<i>343</i>

28.a	Teilschlüsselmasse ka Gemeinden	1.680
28.b	Mindestausstattung ka Gemeinden	1.133
	<i>Differenz</i>	<i>546</i>



HSGB
HESSISCHER STÄDTE-
UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischen Landtag
Die Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Frau Kerstin Geis
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden
d.erdmann@ltg.hessen.de

Referent Herr Dr. Rauber
Abteilung 1.2
Unser Zeichen 1-Dr.R/Schr

Telefon 06108 6001-20
Telefax 06108 6001-57
E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom

Datum 31.10.2022

Anhörung des Haushaltsausschusses zu dem Antrag der Landesregierung betr. Gemeindefinanzbericht 2022 – Drucks. 22/9298

Sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Ausschussvorsitzende,

für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir sehr herzlich.

In der Anhörung wird der HSGB durch Geschäftsführer Dr. David Rauber vertreten. Wir sind des Weiteren mit der Weitergabe der Stellungnahme und des stenografischen Berichts der öffentlichen Anhörung an die interessierte Öffentlichkeit sowie mit der Veröffentlichung dieser Dokumente auf der Website einverstanden.

Zum Bericht selbst ist Folgendes auszuführen:

Betrachtung der Kernhaushalte

Ausweislich der Vorbemerkung beschränkt sich der Bericht auf eine Betrachtung der Kernhaushalte. Dies ist in der Sache nachvollziehbar und gut vertretbar.

Andererseits darf aber mit Blick auf die Besonderheiten der kommunalen Aufgabenerfüllung der Hinweis hier nicht fehlen, dass die Städte, Gemeinden und Landkreise ihre öffentlichen Aufgaben in erheblichem Umfang in ausgelagerten Einheiten wahrnehmen. Insofern regen wir an, insbesondere unter Punkt 2.2 betr. die Ausgaben

Hessischer Städte- und
Gemeindebund e.V.
Henri-Dunant-Str. 13
D-63165 Mühlheim am Main
Telefon 06108 6001-0
Telefax 06108 6001-57

BANKVERBINDUNG
Sparkasse Langen-Seligenstadt
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31
BIC: HELADEF1SLS
Steuernummer: 035 224 14038

PRÄSIDENT
Matthias Baaß
ERSTER VIZEPRÄSIDENT
Markus Röder
VIZEPRÄSIDENT
Dr. Thomas Stöhr

GESCHÄFTSFÜHRER
Harald Semler
Johannes Heger
Dr. David Rauber



des Berichts in künftigen Berichten zumindest eine nachrichtliche Darstellung der Verhältnisse einschließlich ausgelagerter Einheiten aufzunehmen, da deren Verhältnisse die finanzielle Situation der Gemeinden und Gemeindeverbände durchaus beeinflussen können (s. dazu des Näheren unter „bereinigte Ausgaben“).

Entwicklung der bereinigten Einnahmen

Insoweit stellt der Bericht dar, dass der durchschnittliche jährliche Zuwachs der bereinigten Einnahmen sich bei den Kommunen auf rund 5,2 % beim Land auf 5,5 % belaufe. Dies liegt auf den ersten Blick zunächst eine größenordnungsmäßig ähnliche Entwicklung nah, jedoch ist wegen der unterschiedlichen Ausgangsgrößen von rund 22 Mrd. Euro (Einnahmen des Landes 2013) einerseits und rund 16,9 Mrd. Euro (Einnahmen der Kommunen 2013) andererseits doch festzuhalten, dass in absoluten Zahlen sich ein Zuwachs auf der Landesseite von 14,7 Mrd. Euro, auf der kommunalen Seite von 8,5 Mrd. Euro ergibt. Hieraus resultiert ein gravierender Unterschied zwischen Land und Kommunen mit Blick auf Handlungsmöglichkeiten im personellen und investiven Bereich.

Bereinigte Ausgaben

Hier ist mit Blick auf die Investitionsquote der zutreffende Hinweis erfolgt, dass ein Teil der öffentlichen Investitionen auch in den Extrahaushalten erfolgt und insoweit kein vollständiges Bild der kommunalen Investitionstätigkeit geliefert wird.

Dies gilt, in teilweise geringerem Ausmaß, auch für andere Ausgabenarten wie Personalausgaben, so dass nach hiesiger Einschätzung in diesem Bereich auch eine Betrachtung des **Kommunalisierungsgrades** einschließlich ausgelagerter Einheiten aufgenommen werden könnte, um auch diese Größenordnungen zumindest anzusprechen. In der Berichterstattung des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften ist diese Größe Gegenstand der Berichterstattung (z.B. Kommunalbericht 2021, LT-Drucks. 20/6484 S. 50).

Finanzierungssalden

Soweit hier darauf verwiesen wird, dass die Haushalte insgesamt mit einem leichten Überschuss abgeschlossen werden konnten, ist darauf hinzuweisen, dass – wie der Bericht in weiteren Ausführungen auch zutreffend darstellt – die statistische Größe des Finanzierungssaldos keine Aussagen über die Fähigkeit der Städte, Gemeinden und Landkreise zum Haushaltsausgleich i. S. v. § 92 Abs. 5 und 6 HGO zulässt. Bezüglich der zahlungswirksamen Größen, wie sie der kommunale Finanzhaushalt abbildet, ist insoweit im Glossar (S. 33) zutreffend ausgeführt, dass insbesondere die für den Haushaltsausgleich so bedeutsame Größe der Tilgung von Krediten in der Berechnung des Finanzierungssaldos nicht enthalten ist. Ein positiver Finanzierungssaldo in der Finanzstatistik ist also einfacher zu erreichen als ein im Rechtssinne ausgeglichener Ergebnis- bzw. Finanzhaushalt.

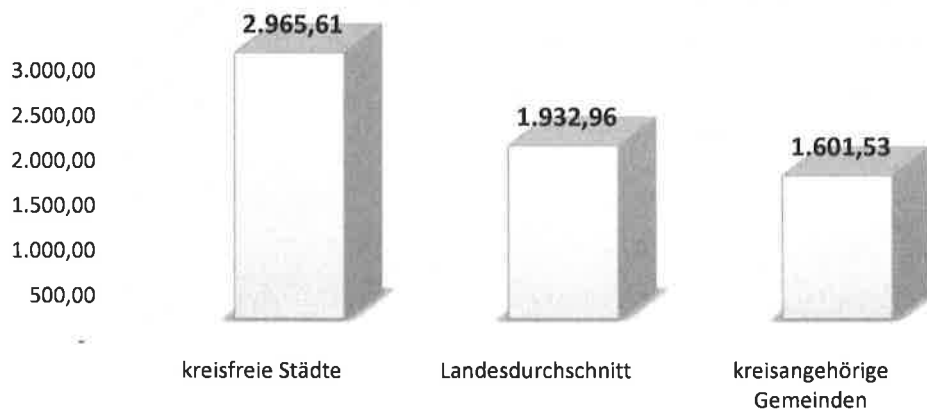
Investitionskredite

Der im Gemeindefinanzbericht bezüglich der Investitionskredite konstatierte Anstieg des Bestandes an Investitionskrediten bei den kreisangehörigen Gemeinden ist haushaltswirtschaftlich insoweit kritischer für die betreffenden Kommunen als der Anstieg bei den kreisfreien Städten, als die für die Folgekosten der Kreditaufnahme zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel der kreisangehörigen Gemeinden von vornherein deutlich geringer sind mit der Folge, dass die Fähigkeit zum Haushaltsausgleich bei unseren Mitgliedern relativ stärker belastet wird.

Hervorzuheben ist zudem der zutreffende Hinweis im Gemeindefinanzbericht, dass die kreisfreien Städte neben den gemeindlichen Aufgaben auch kreisliche Aufgaben wahrnehmen und mithin im kreisangehörigen Bereich ein Vergleich eine Summenbildung aus der Betrachtung der Gemeinde- und der Kreisebene insgesamt gegenüber den einschlägigen Kreditbeständen der kreisfreien Städte erfolgen muss. Der Aufgabenbestand der kreisfreien Städte bildet dabei das Gesamt aus Gemeinde- und Kreisaufgaben.

Wir weisen insoweit nachdrücklich darauf hin, dass die Finanzausstattung der kreisfreien Städte aus eigenen Steuereinnahmen allderings auch deutlich höhere Investitionen aus Eigenmitteln und die Tragung von Folgelasten von Kreditaufnahmen erlaubt.

Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden nach Gruppen je Ew. (Steuerhaushalt des Stat. Bundesamts 2021, eigene Berechnung und grafische Darstellung des HSGB)



Entwicklung der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich

Insoweit verweisen wir auf unsere Stellungnahme zum Entwurf des Landeshaushalts 2023/2024.

Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen

Mit Blick auf die Abweichungen zwischen statistischer Darstellung und gesetzlichen Anforderungen an den Haushaltsausgleich der Kommunen begrüßen wir nachdrücklich, dass der Gemeindefinanzbericht auch Ausführungen zu ordentlichem Ergebnis, Rücklagenbeständen und Finanzrechnungen enthält.

Weitere Berichtsinhalte

Die in § 74 HFAG angesprochenen **Handlungsempfehlungen** sind in dem Bericht nicht angesprochen. Wir regen an, zumindest bereits „gesetzte“ Themenstellungen der Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht wenigstens als in Bearbeitung befindlich

aufzunehmen, insbesondere die vom Staatsgerichtshof bereits 2019 angesprochene Problematik des sog. Metropolzuschlags für die Stadt Frankfurt am Main.

Weiterhin sollte die Beobachtung ggfls. schrittweise auch erweitert werden auf **zentrale Ausgabenpositionen** der jeweiligen kommunalen Gruppen. Für die von uns vertretenen kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind dies die Ausgaben im Bereich der **Kinderbetreuung** und die Belastungen aus den **Umlagen an Landkreis, Bund und Land**, die ihrerseits maßgeblich von der Entwicklung von **Sozialausgaben** von Landkreisen, kreisfreien Städten und Landeswohlfahrtsverband beeinflusst werden.

Ein Gewinn an Anschaulichkeit ergibt sich auch, wenn in geeigneten Fällen auch die **Entwicklung von Pro-Kopf-Größen** dargestellt wird.

Mit freundlichen Grüßen

hs
David Rauber

Dr. Rauber
Geschäftsführer