

Helaba

REGIONALFOKUS

18. April 2013

Kommunalhaushalte in Hessen

AUTOR
Barbara Bahadori
Mitarbeit: Ulf Manhold
Telefon: 0 69/91 32-24 46
research@helaba.de

REDAKTION
Dr. Stefan Mitropoulos

HERAUSGEBER
Dr. Gertrud R. Traud
Chefvolkswirt/
Leitung Research

Landesbank
Hessen-Thüringen
MAIN TOWER
Neue Mainzer Str. 52-58
60311 Frankfurt am Main
Telefon: 0 69/91 32-20 24
Telefax: 0 69/91 32-22 44

1 Land Hessen als Partner der Kommunen 1
1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen 1
1.2 Wie ist es um die wirtschaftliche Lage in Hessen bestellt? 1
1.3 Hessens Rolle im Länderfinanzausgleich 3
1.4 Hessen-Landesrating: Fitch AAA, S & P AA 4
2 Hessische Gemeindeordnung regelt Kommunalfinanzen 5
2.1 Kein Insolvenzverfahren für Kommunen – wer haftet? 5
2.2 Mehr Transparenz durch kommunale Doppik 6
2.3 Kreditaufnahme für Investitionen und zur Liquiditätssicherung 6
2.4 Gemeindeordnung gibt mehrstufiges Kontrollsystem vor 7
2.5 Kommunaler Finanzausgleich und Kommunaler Schutzschirm 8
3 Städte in Hessen: Wirtschafts- und Haushaltskennzahlen 10

1 Land Hessen als Partner der Kommunen

1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Staatsrechtlich sind Städte und Gemeinden grundsätzlich als Teil der Länder zu betrachten, auch wenn sie im Grundgesetz (GG) zum Teil eigenständig erwähnt werden. Sie unterliegen der rechtlichen Aufsicht des jeweiligen Bundeslandes und haben damit zu ihnen ein besonders enges Verhältnis, das sich auch auf die Finanzierung der Kommunalhaushalte erstreckt.[1] Zudem leitet sich aus dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, das in Artikel 28 (2) GG und in Artikel 137 (1) der Hessischen Verfassung (HV) verankert ist, ab, dass eigenverantwortliches Handeln der Gemeinden erst durch ihre finanzielle Leistungsfähigkeit ermöglicht wird. Die Hessische Verfassung verpflichtet sich sogar sehr konkret in Art. 137 (5): „Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern." Somit kommt dem Land eine finanzielle „Fürsorgepflicht" zu. Das wirtschaftliche und das finanzielle Potential Hessens rücken damit als Absicherung für die Gemeindefinanzierung in den Vordergrund.

Die Publikation ist mit größter Sorgfalt bearbeitet worden. Sie enthält jedoch lediglich unverbindliche Analysen und Prognosen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Marktverhältnissen. Die Angaben beruhen auf Quellen, die wir für zuverlässig halten, für deren Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität wir aber keine Gewähr übernehmen können. Sämtliche in dieser Publikation getroffenen Angaben dienen der Information. Sie dürfen nicht als Angebot oder Empfehlung für Anlageentscheidungen verstanden werden.

1.2 Wie ist es um die wirtschaftliche Lage in Hessen bestellt?

Hessen ist ein wirtschaftsstarkes Bundesland, in dem 8,7 % des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) erwirtschaftet werden – bei einem Bevölkerungsanteil von 7,4 %. Damit weist Hessen ein Pro-Kopf-BIP auf, das 17 % über dem Bundesdurchschnitt liegt. Auch in puncto Produktivität, also BIP je Erwerbstätigen, liegt Hessen im innerdeutschen Vergleich (ohne die Stadtstaaten Berlin, Hamburg, Bremen) auf dem Spitzenplatz und übertrifft den Bundesdurchschnitt um 12 %. Im inter-

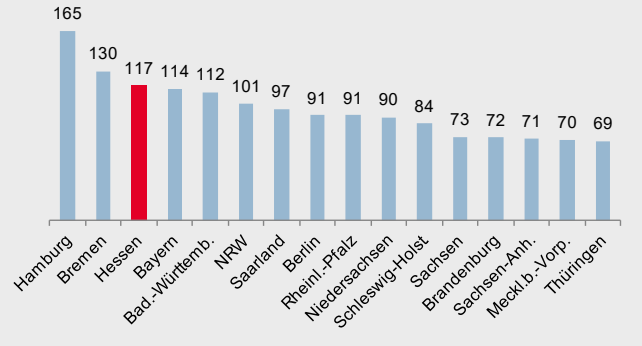
[1] In Art. 106 (7) GG wird dies bekräftigt: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt."

nationalen Vergleich behauptet sich Hessen ebenfalls. So ist das hessische BIP fast so groß wie das Dänemarks und der Pro-Kopf-Output liegt um knapp 50 % über dem EU-Durchschnitt.

Ausschlaggebend für die hohe Wirtschaftskraft Hessens ist der besondere Branchenmix: Kein anderes Bundesland kann ein bedeutendes Finanzzentrum, einen Flughafen von Weltrang und einen namhaften Messestandort gleichzeitig vorweisen. Dies spiegeln auch die statistischen Daten wider: 34 % der hessischen Bruttowertschöpfung entstehen im Wirtschaftsbereich „Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister". Ein weiteres Fünftel des Outputs steuert der Sektor „Handel, Verkehr, Gastgewerbe, Information/Kommunikation" bei.

Hessens BIP-Pro-Kopf: Platz 1 unter Flächenländern

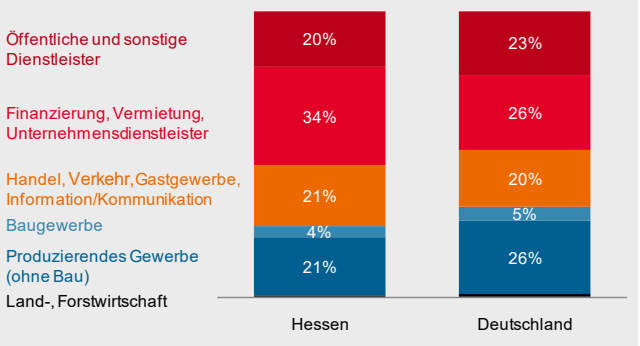
BIP pro Einwohner in % des Bundesdurchschnitts, 2012



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Helaba Volkswirtschaft/Research

Dienstleistungsland Hessen

Anteil an der Bruttowertschöpfung in %, 2012

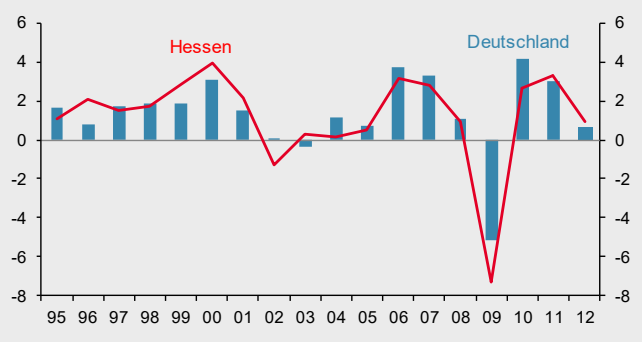


Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Helaba Volkswirtschaft/Research

Neben den Dienstleistungsbranchen verfügt Hessen mit seinem Industriesektor auch über den klassischen Konjunkturmotor, der mit einem Anteil von 21 % an der Wertschöpfung allerdings weniger ausgeprägt ist als im Bundesdurchschnitt. Dass in dieser kleineren „Masse" aber eine hohe „Klasse" steckt, zeigt die überdurchschnittliche Exportquote der hessischen Industrieunternehmen von 52 %. Die Industrie war es auch, die nach dem Wirtschaftseinbruch in den Jahren 2010 und 2011 zu den kraftvollen BIP-Wachstumsraten in Deutschland mit 4,2 % und 3,0 % sowie in Hessen mit 2,7 % und 3,3 % erheblich beitrug (alle Werte sind nicht arbeitstäglich bereinigt, da eine Bereinigung für Bundesländer nicht durchgeführt wird).

BIP 2012: Wachstumsabschwächung

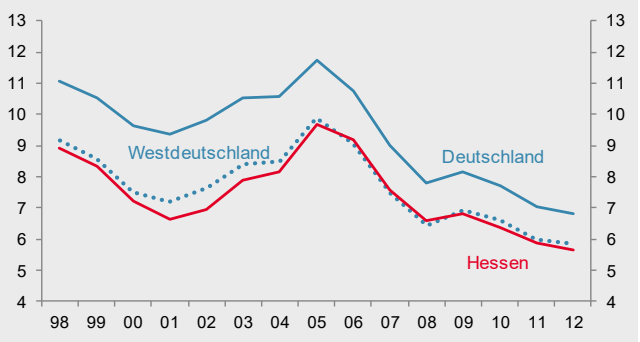
Reales BIP: Veränderung gegenüber Vorjahr in %



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Helaba Volkswirtschaft/Research

Arbeitslosenquote etwas unter Westdurchschnitt

Arbeitsquote in % der zivilen Erwerbspersonen, Jahresdurchschnitt



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Helaba Volkswirtschaft/Research

Dass sich das rasante Tempo 2012 nicht fortsetzen würde, deuteten schon Mitte 2011 nachlassende Auftragseingänge aufgrund der weltwirtschaftlichen Abkühlung an. In der Folge verlangsamte sich die Konjunktur in Deutschland und Hessen im vergangenen Jahr. So betrug die Wachstumsrate des BIP 2012 gegenüber dem Vorjahr im Bundesdurchschnitt nur noch 0,7 % und in Hessen 0,9 %. Zudem erforderte die Schuldenkrise strenge Sparmaßnahmen in den öffentlichen Haushalten mancher europäischer Länder. Dies verminderte die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen „made in Germany". Auf dem hessischen Arbeitsmarkt wirkt die grundsätzlich

positive Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre weiter. Nachdem die Arbeitslosigkeit in der Wirtschaftskrise 2009 kaum angestiegen war, sank die Arbeitslosenquote bis ins dritte Quartal 2012. Inzwischen nimmt sie wieder etwas zu. Allerdings ist der positive Beschäftigungstrend bei den sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen noch intakt, auch wenn konjunkturbedingt Verbesserungen nur noch in kleineren Schritten erreicht werden.

BIP-Wachstum 2013: rund 1 %
Beschäftigung steigt

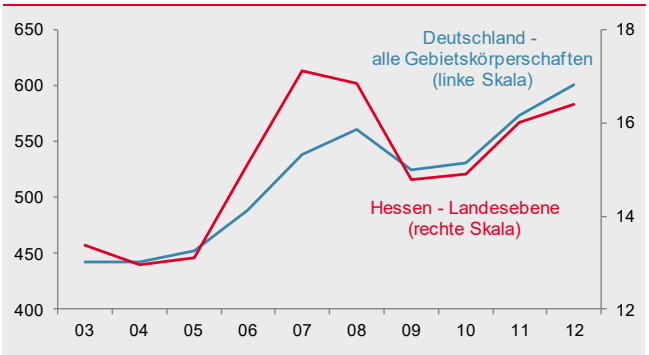
Für 2013 ist nicht mit einer weiteren Abschwächung des Wirtschaftswachstums zu rechnen. Viele Euro-Länder mit Verschuldungsproblemen dürften ihren Tiefpunkt erreichen, so dass der Nachfrageausfall der Krisenländer nach Produkten aus Deutschland 2013 geringer sein sollte. Ferner ist im Jahresverlauf mit einer Erholung der Weltwirtschaft zu rechnen. Dies wirkt sich positiv auf die deutsche und hessische Konjunktur aus und könnte zu einem Wachstum von rund 1 % führen, das in Hessen strukturbedingt etwas höher ausfallen dürfte.

1.3 Hessens Rolle im Länderfinanzausgleich

Das Bundesland Hessen ist den Steuer-Gezeiten genauso ausgesetzt wie Deutschland insgesamt. Die Steuereinnahmen sind die Hauptfinanzierungsquelle Hessens: Über 80 % der Landeseinnahmen sind Steuern, darunter ist die Einkommensteuer die wichtigste. In Deutschland ist die Verteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern ein integraler Bestandteil des gelebten Föderalismus. Denn nur so stehen den Ländern genügend finanzielle Mittel zur Verfügung, über deren Verwendung sie weitgehend eigenständig entscheiden können.

Steuereinnahmen spiegeln Konjunktur

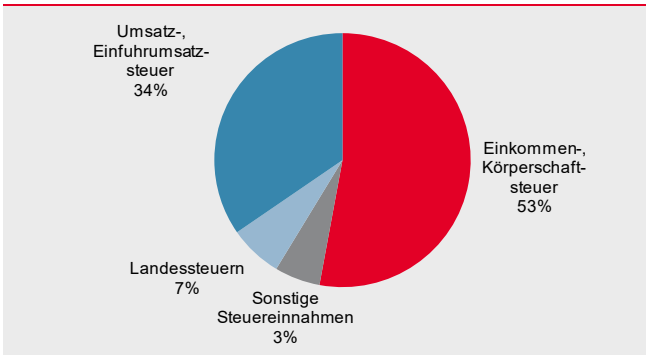
Steuereinnahmen in Mrd. €



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

Einkommensteuer – wichtigste Steuer für Hessen

Anteil an den Steuereinnahmen des Landes Hessen, 2011



Quellen: Hessisches Ministerium der Finanzen, Helaba Volkswirtschaft/Research

Die konkrete Aufteilung der Steuereinnahmen vollzieht sich in fünf Schritten, die neben dem föderalen Gedanken auch einen gewissen Ausgleich der Einnahmen zwischen den Ländern zum Ziel hat. Die ersten drei Verteilungsschritte der Steuereinnahmen (1. Allgemeine Aufteilung zwischen Bund, Länder, Gemeinden; 2. Verteilung des Einkommen- und Körperschaftsteueranteils zwischen den Ländern gemäß Wohnsitz bzw. Ort der Betriebsstätte; 3. Umsatzsteuerverteilung mit Ergänzungsanteilen für finanzschwache Länder) führen dazu, dass Hessens Finanzkraft pro Einwohner von rund 125 % auf 112 % des Bundesdurchschnitts sinkt.

Hessen: Schon immer Geberland im Länderfinanzausgleich

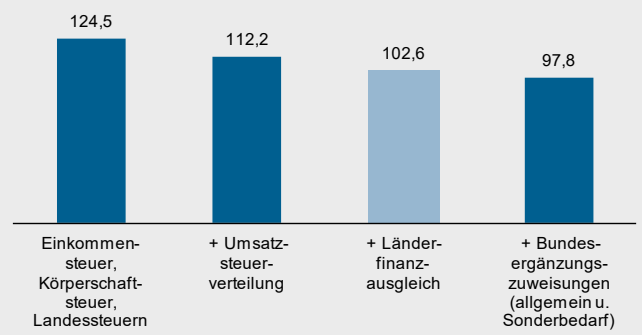
In einem vierten Schritt erfolgt der Länderfinanzausgleich zwischen den Bundesländern, indem finanzstarke Länder bis zu einem bestimmten Prozentsatz ihre überdurchschnittlichen Steuereinnahmen an „ärmere“ Länder abgeben müssen. Hessen zählt von Beginn an zu den Einzahlern in den Länderfinanzausgleich. Dabei hat das Umverteilungsvolumen ein Niveau erreicht, das dazu führt, dass die Finanzkraft pro Einwohner nach dem Länderfinanzausgleich in Hessen (ähnlich wie in Bayern und Baden-Württemberg) nur noch knapp 3 % über dem Länderdurchschnitt liegt.

Auch vom fünften Schritt, den Bundesergänzungszuweisungen, profitiert Hessen nicht. Es teilt das Schicksal der meisten westdeutschen Flächen-Bundesländer und weist nach allen Steuerverteilungsschritten pro Einwohner sogar eine leicht unterdurchschnittliche Finanzkraft auf. Dies wird

allerdings im föderalen Finanzausgleichssystem bezweckt: Die Bundesergänzungszuweisungen, insbesondere die für einen Sonderbedarf in den neuen Bundesländern, sollen die „armen“ Länder in die Lage versetzen, z.B. durch Investitionen, Anschluss an die „reichen“ Länder zu erhalten.

Hessen: zunächst überdurchschnittliche Finanzkraft

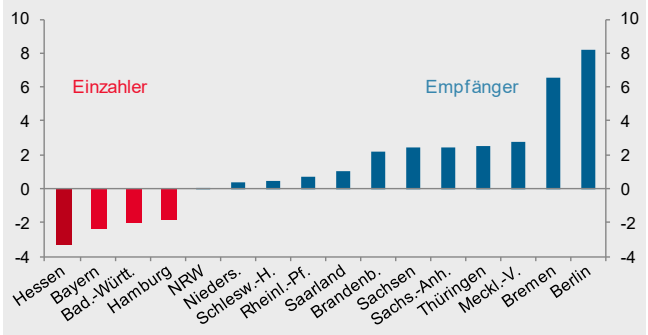
Finanzkraft pro Einwohner in % des Bundesdurchschnitts, 2011



Quellen: Deutsche Bundesbank, Helaba Volkswirtschaft/Research

Länderfinanzausgleich: Hessen größter Pro-Kopf-Einzahler in den letzten zehn Jahren

Einzahlungen und empfangene Leistungen pro Einwohner in Tsd. €, 2003-2012



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

Länderfinanzausgleich: immer weniger Einzahler

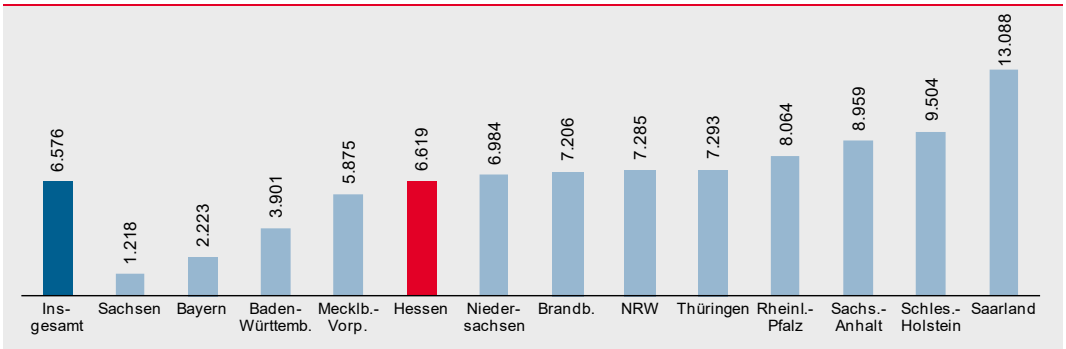
Hessen hat vom vertikalen (zwischen Bund, Ländern, Gemeinden) und horizontalen Finanzausgleich (Länder untereinander) in der Vergangenheit nur bedingt gewonnen: Zwar haben die Bundesländer Mitte der neunziger Jahre einen größeren Anteil am Steueraufkommen erhalten, was jedoch bei den finanzkräftigen Ländern zu höheren Leistungen in den Länderfinanzausgleich führte. Dabei ist das Konzept – Hilfe zur Selbsthilfe durch Umverteilung der Steuereinnahmen zugunsten finanzschwacher Bundesländer – bisher nur im Falle Bayerns aufgegangen. Den umgekehrten Weg, also vom Geber zum Empfänger, sind dagegen mehrere Länder gegangen. Andere wiederum sind seit Beginn des Länderfinanzausgleichs auf der Empfängerseite. Hier ist der Ansatzpunkt für die Kritik Hessens und Bayerns am Finanzausgleichssystem. Es wird bemängelt, dass es zu wenig Anreize für die finanzschwachen Bundesländer gibt, ihre Einnahmensituation zu verbessern. Klar ist allerdings auch, dass das im Grundgesetz angestrebte Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt bleiben muss.

In den letzten zehn Jahren haben Bayern rund 28 Mrd. €, Baden-Württemberg 21 Mrd. € und Hessen 19,5 Mrd. € zum Länderfinanzausgleich beigetragen. Pro Einwohner ergibt sich für Hessen ein durchschnittlicher jährlicher Einzahlungsbetrag von gut 3.200 € pro Kopf. Damit liegt das Bundesland an der Spitze. Hessen und Bayern haben deshalb ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht über die Rechtmäßigkeit des Länderfinanzausgleichs eingeleitet.

1.4 Hessen-Landesrating: Fitch AAA, S & P AA

Pro-Kopf-Verschuldung in Hessen etwa durchschnittlich

Pro-Kopf-Verschuldung (Länderhaushalte) in €, Dezember 2012



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

Der enge Finanzverbund zwischen den Ländern sowie die Bestandsgarantie der Bundesländer im Grundgesetz veranlassen die Ratingagentur Fitch zu einer Kopplung der Bundesländer-Ratings an

das der Bundesrepublik. Hessen erhält damit grundsätzlich ein „AAA“-Rating (Ausblick: stabil). Standard & Poor’s bezieht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die Verschuldungssituation der einzelnen Bundesländer ein und differenziert entsprechend: Hessen erhält hier ein „AA“-Rating (Ausblick: stabil), da es hohe Steuereinnahmen aufgrund seiner Wirtschaftskraft vorweisen kann, jedoch bei der Pro-Kopf-Verschuldung nicht unter dem Durchschnitt liegt wie Bayern und Sachsen.

2 Hessische Gemeindeordnung regelt Kommunalfinanzen

2.1 Kein Insolvenzverfahren für Kommunen – wer haftet?

Bevor auf die Regelungen zum Haushaltsausgleich der Kommunen in Hessen eingegangen wird, stellt sich erst einmal die Haftungsfrage im Falle von Zahlungsschwierigkeiten einer Kommune. Zunächst haftet die Gemeinde selbst mit ihrem gesamten Vermögen und ihren Erträgen. Allerdings ist ein Insolvenzverfahren über das Vermögen einer Gemeinde gesetzlich nicht zulässig. Dieser Ausschluss in § 146 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) ist aus § 12 Insolvenzordnung abgeleitet. In letzterem Gesetz ist auch die Unzulässigkeit von Insolvenzverfahren über das Vermögen des Bundes und eines Bundeslandes festgeschrieben.

Keine explizite Haftung, sondern Gesetze zum Schutz der Kommunen

Eine explizite Haftungsübernahme für Kommunaldarlehen durch andere Gebietskörperschaften ist in der deutschen Gesetzgebung nicht zu finden. Stattdessen macht das Grundgesetz folgende Vorgaben, die die Existenz der Kommunen implizit absichern: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. (…) Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; …“ (GG Art. 28 (2)). Aus dem Recht auf Selbstverwaltung lässt sich ableiten, dass auch das Bestehen der Kommunen selbst gewährleistet wird.

Kommunen mit direktem Zugang zu Steuerquellen

Neben diesen allgemeinen Aussagen zur Existenz der Kommunen werden den Gemeinden im Grundgesetz Rechte zugesprochen (Art. 106 (5) und (5a) GG), die ihnen den Zugang zu den großen Steuerquellen Einkommen- und Umsatzsteuer garantieren, was wichtig für ihre Zahlungsfähigkeit ist. So erhielten sie 2011 15 % der Einkommen- und 2 % der Umsatzsteuer. In Art. 107 (2) GG wird sichergestellt, „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. In der Hessischen Verfassung Art. 137 (5) wird darauf verwiesen, dass „der Staat den Gemeinden (…) die zur Durchführung ihrer (…) Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern hat. (…).“

Kommunen mit direktem Zugang zu Steuerquellen

Zudem bedürfen „Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, (…) der Zustimmung des Bundesrates“ (GG Art. 105 (3)) und können damit nicht durch den Bund eigenmächtig geändert werden. Zusätzlich verpflichtet sich das Land Hessen in Art. 137 (6) HV dem Konnexitätsprinzip: „Werden die Gemeinden (…) durch Landesgesetz (…) zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. (…).“

Die Hessische Gemeindeordnung sowie weitere Gesetze und Erlasse des Innen- und Finanzministeriums Hessens schaffen die konkreten rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kommunen. Sie machen u.a. Vorgaben zur Rechnungslegung, Kreditaufnahme und Haushaltsführung. Damit soll die im Gesetz postulierte Unzulässigkeit von Insolvenzen für Kommunen auch faktisch verhindert werden.

2.2 Mehr Transparenz durch kommunale Doppik

Hohe Transparenz durch Doppik

Grundlage für die Beurteilung der finanziellen Situation einer Kommune war über Jahrzehnte der nach kameralistischen Regeln aufgestellte und abgerechnete Haushalt. In Hessen trat 2005 ein neues kommunales Haushaltsrecht in Kraft, das zunächst Wahlfreiheit zwischen der doppelten Buchführung (Doppik) und einem erweiterten kameralistischen Rechnungswesen gewährte. Auch weil beide Systeme mit Umstellungskosten verbunden waren, entschlossen sich bis 2009 nahezu alle hessischen Kommunen grundsätzlich zur doppischen Haushaltsführung, die zudem von den kommunalen Spitzenverbänden empfohlen wird. Zu den Vorteilen zählen vor allem eine höhere Transparenz über Ressourcenverbrauch, zukünftige Belastungen sowie über das Verhältnis zwischen Kosten und kommunalen Leistungen.

Aufgrund des eindeutigen Votums der hessischen Kommunen zugunsten der Doppik wurde Ende 2011 das Wahlrecht aus dem Gesetz gestrichen. Ab 2015 sind ein doppischer Haushaltsplan und einen ebensolcher Jahresabschluss Pflicht. Die praktische Umstellung des Rechnungswesens ist in vollem Gange: Bis Ende Oktober 2012 haben 251 von 427 hessischen Städten, Gemeinden und Landkreisen eine Eröffnungsbilanz aufgestellt und von der zuständigen Aufsichtsbehörde prüfen lassen.

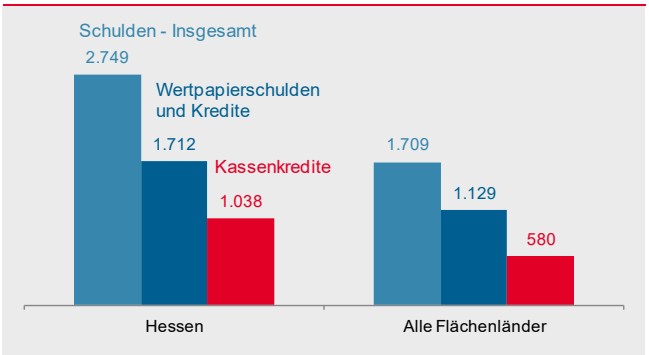
2.3 Kreditaufnahme für Investitionen und zur Liquiditätssicherung

Kreditaufnahme nur für Investitionen

Für die Verbindlichkeiten als inzwischen oft größten Posten auf der Passivseite gilt nach § 93 (3) GO Hessen: „Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.“ Das Gesetz gibt in § 103 (1) eine Zweckbestimmung vor: „(1) Kredite dürfen (…) nur im Finanzhaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. (…).“ Zwar darf die Gemeindevertretung über die Kreditaufnahme und die Kreditbedingungen entscheiden, jedoch muss der Gesamtbetrag durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Nach § 103 (3) soll „die Genehmigung nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Die Genehmigung ist in der Regel zu versagen, wenn festgestellt wird, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen.“

Hessens Kommunen mit hoher Verschuldung

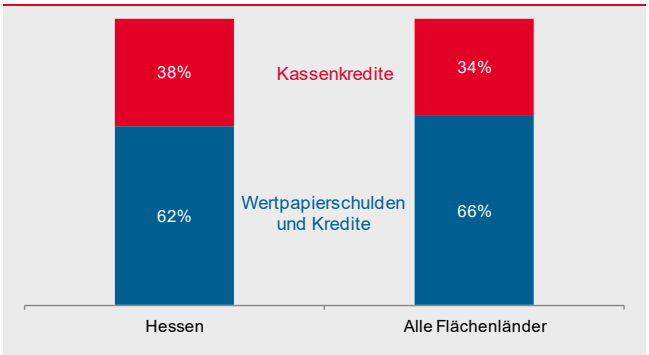
€ pro Einwohner, 2011



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Kassenkredite in Hessen von überdurchschnittlicher Bedeutung

Anteil an der Verschuldung, 2011



Quellen: Deutsche Bundesbank, Helaba Volkswirtschaft/Research

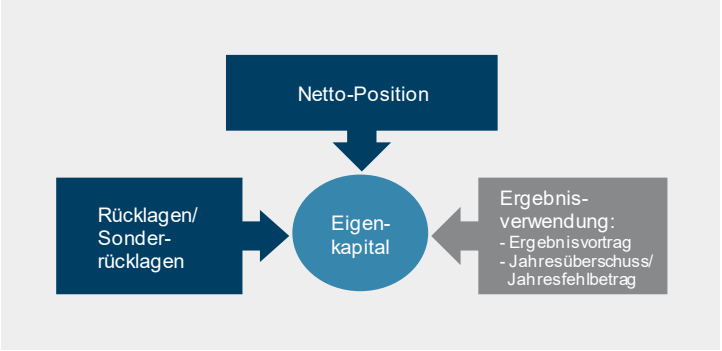
Kassenkredite genehmigungspflichtig

Allerdings räumt der § 105 GO Hessen einen weiteren Grund für eine Kreditaufnahme ein: „(1) Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. (…)“ Auch diese Kreditermächtigung muss der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt werden.

2.4 Gemeindeordnung gibt mehrstufiges Kontrollsystem vor

Neben der Kreditaufnahme regeln die Gemeindeordnung und die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) auch die Haushaltskontrolle durch ein mehrstufiges System. Zunächst zielen die allgemeinen Haushaltsgrundsätze (§ 92 HGO) auf eine sorgsame Budgetplanung: „(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. (…) (2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen."

Bestandteile des Eigenkapitals

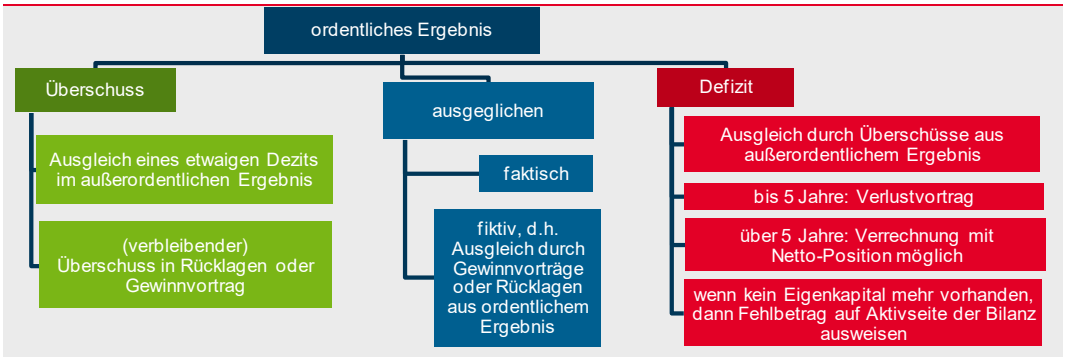


Quellen: HGO, GemHVO, Helaba Volkswirtschaft/Research

Kommunales Eigenkapital als Restgröße ermittelt

Damit nimmt das Eigenkapital eine zentrale Rolle ein. Es setzt sich in der doppischen Bilanz nach hessischem Recht aus den drei Hauptbestandteilen – Netto-Position, Rücklagen/Sonderrücklagen und Ergebnisverwendung – zusammen. Bei Kommunen gibt es kein gezeichnetes Kapital wie bei Unternehmen. Deshalb wird die Höhe der Netto-Position als Residualgröße in der Eröffnungsbilanz ermittelt, indem die Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Passiv-Sonderposten von der Summe der Aktiva abgezogen werden. Der rechnerisch verbleibende Restbetrag ist die Netto-Position, die bei nicht überschuldeten Gemeinden der größte Posten des Eigenkapitals ist. Gibt es Überschussrücklagen aus der kameralistischen Buchführung, wurden diese als Rücklagen dem Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz zugerechnet. Der dritte Bestand des Eigenkapitals, die Ergebnisverwendung, gliedert sich in den Ergebnisvortrag und in das jeweilige Jahresergebnis.

Ergebnisverwendung in der Bilanz: Konsequenzen von Überschuss und Defizit



Quellen: HGO, GemHVO, Helaba Volkswirtschaft/Research

Die HGO gibt in § 92 (3) vor: „Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn

1. der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder
2. der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können."

Gelingt der Haushaltsausgleich nicht, wird das Defizit gemäß § 25 der GemHVO behandelt:
„(1) Ein Jahresfehlbetrag beim ordentlichen Ergebnis soll unverzüglich durch Überschüsse des ordentlichen Ergebnisses folgender Haushaltsjahre ausgeglichen werden.
(2) Ist ein Ausgleich nach Abs. 1 nicht oder nur teilweise möglich, darf der verbleibende Fehlbetrag aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses folgender Haushaltsjahre ausgeglichen werden, soweit diese Mittel nicht für die Finanzierung von unabweisbaren Investitionen oder zur vordringlichen außerordentlichen Tilgung von Krediten benötigt werden.
(3) Ist ein Ausgleich nach Abs. 1 und 2 nicht oder nur zum Teil möglich, so ist der Fehlbetrag auf neue Rechnung vorzutragen. Ein nach fünf Jahren noch nicht ausgeglichener Fehlbetrag kann mit dem Eigenkapital verrechnet werden.
(4) Ein Fehlbetrag beim außerordentlichen Ergebnis soll innerhalb von fünf Jahren ausgeglichen werden. Abs. 3 Satz 2 gilt entsprechend.
(5) Steht für den Ausgleich von Fehlbeträgen kein Eigenkapital zur Verfügung, ist in der Vermögensrechnung (Bilanz) auf der Aktivseite der Posten „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag" auszuweisen."

Unter den 251 kommunalen Gebietskörperschaften mit einer geprüften Eröffnungsbilanz wiesen Ende Oktober 2012 in Hessen nur vier Kommunen (Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Offenbach, Werra-Meißner-Kreis, Gemeinde Bad Emstal) einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag auf. Die durchschnittliche Eigenkapitalquote betrug 41 %.

Haushaltssicherungskonzept bei Defiziten

Wenn der Haushaltsausgleich nicht gelingt, Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder im Finanzplanungszeitraum Defizite drohen, hat die Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Das Haushaltssicherungskonzept hat (GemHVO § 24 (4)) „die Ursachen (…) zu beschreiben. Es muss verbindliche Festlegungen enthalten über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll." Das Haushaltssicherungskonzept ist zusammen mit dem Haushaltsplan den Aufsichtsbehörden zur Genehmigung vorzulegen.

Jahresabschluss muss Aufsichtsbehörden vorgelegt werden

Zudem ist in § 112 (9) HGO geregelt, dass vier Monate nach Beendigung des Haushaltsjahrs, der Jahresabschluss erstellt und die Gemeindevertretung über die wesentlichen Ergebnisse unterrichtet werden muss. Der konsolidierte Jahresabschluss, der neben der Kernverwaltung auch verbundene, assoziierte und Gemeinschaftsunternehmen einbezieht, ist nach neun Monaten bei der Aufsichtsbehörde einzureichen. Damit soll eine zügige Kontrolle durch die Gemeindevertretung ermöglicht werden, die dann spätestens zwei Jahre nach dem jeweiligen Haushaltsjahr über die Entlastung des Gemeindevorstands entscheiden kann.

2.5 Kommunaler Finanzausgleich und Kommunaler Schutzschirm

Die Finanzkraft der hessischen Kommunen ist sehr unterschiedlich. Damit alle Gemeinden dennoch ihre Aufgaben erfüllen können, erhalten sie über den Kommunalen Finanzausgleich vom Land Zuweisungen, deren Höhe sich nach Einnahmekraft und Aufgabenbelastung richtet. Der Kommunale Finanzausgleich ist damit das Hauptinstrument zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen.

Kommunaler Schutzschirm sorgt für Teilentschuldung

Aufgrund des erreichten Schuldenniveaus war die finanzielle Handlungsfähigkeit etlicher hessischer Kommunen stark eingeschränkt, was durch den Kommunalen Finanzausgleich nicht mehr aufgefangen werden konnte. Hier soll der hessische Schutzschirm für Kommunen einen Ausweg ermöglichen, indem das Landesprogramm für eine Teilentschuldung sorgt. Das Land stellt dafür 2,8 Mrd. € zur Tilgung und weitere 400 Mio. € als Zinsbeihilfen zur Verfügung. Die Teilnahme wurde 106 von 447 hessischen Kommunen 2012 angeboten; Auswahlkriterien waren die Höhe der Kassenkredite Ende 2009 und des Haushaltsdefizits (ordentliches Ergebnis) im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009. Schlussendlich haben 100 hessische Kommunen einen entsprechenden Antrag gestellt und sich bis zum Ablauf der Bewerbungsfrist Mitte Februar 2013 qualifizieren können. Denn die Teilnahme ist an Bedingungen geknüpft. So schließen die teilnehmenden Kommu-

Konsolidierungsvertrag Bedingung für Teilnahme

nen einen Konsolidierungsvertrag mit dem Land, in dem konkrete Maßnahmen zur Kostensenkung und Einnahmensteigerung festgehalten werden. Ziel ist ein drei Jahre in Folge ausgeglichener ordentlicher Ergebnishaushalt, wobei die Konsolidierung möglichst 2020 abgeschlossen sein soll.

Funktionsweise des Kommunalen Schutzschirms in Hessen

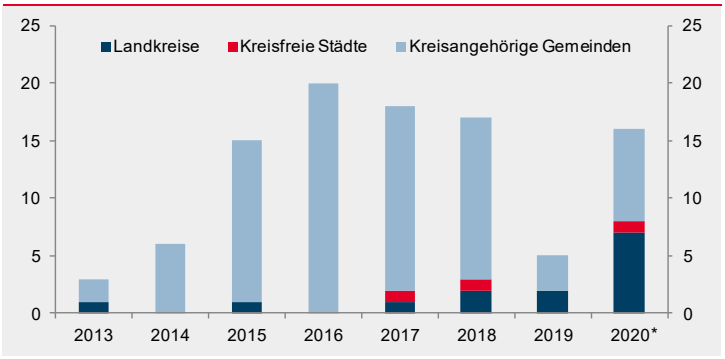


Quellen: Hessisches Ministerium der Finanzen, Helaba Volkswirtschaft/Research

Die Überwachung der Vereinbarung wird den Regierungspräsidien und dem Finanzministerium übertragen, denen die teilnehmenden Kommunen regelmäßig Bericht erstatten müssen. Dafür können die Städte und Gemeinden bis zu 46 % und die Landkreise bis zu 34 % ihrer Kredite inkl. Kassenkredite bezogen auf den Jahresendstand 2009 auf die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) übertragen, die das Programm treuhänderisch für das Land verwaltet. Die WIBank löst die Kredite ab und refinanziert sich bis zu einer Laufzeit von 30 Jahren über den Kapitalmarkt. Das Land kommt über diesen Zeitraum für die Tilgung auf. Die Kommunen werden aber nicht vollständig aus der finanziellen Verantwortung entlassen. Sie bekommen von der WIBank Zinsen in Rechnung gestellt, wobei sie beim Land Zinsdiensthilfen beantragen können. Diese erhalten sie entweder direkt oder aus dem Kommunalen Finanzausgleich.

Geplanter Haushaltsausgleich der Schutzschirm-Kommunen

Anzahl der kommunalen Gebietskörperschaften



* Gießen, Rüsselsheim und Offenbach: 2020 positiver Cash Flow; 2021/2022 Haushaltsausgleich
Quellen: Hessisches Ministerium der Finanzen, Helaba Volkswirtschaft/Research

Mehr Effizienz durch interkommunale Zusammenarbeit

Das Land bietet zudem ein Förderprogramm an, das die interkommunale Zusammenarbeit angesichts der demografischen Entwicklung stärkt, die in einigen Gemeinden schon jetzt zu spürbar rückläufigen Bevölkerungszahlen führt. Dies ist ein essenzieller Ansatz, die dort knappen kommunalen Einnahmen effizient zu nutzen und die Versorgung der Bürger mit kommunalen Dienstleistungen zu gewährleisten.

Konnexitätsprinzip beachten

Wichtig wird in den kommenden Jahren sein, dass der Schutz, den der hessische Entschuldungsschirm bietet, von den Kommunen tatsächlich zur Konsolidierung genutzt wird. Nur so kann die kommunale Selbstverantwortung dauerhaft gesichert werden. Dazu gehört künftig aber auch, dass Bund und Länder bei der Einführung neuer staatlicher Leistungen die Finanzierung nicht auf die Gemeinden abwälzen, sondern für eine lückenlose Mittelausstattung sorgen.

3 Städte in Hessen: Wirtschafts- und Haushaltskennzahlen

Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wirtschaftskraft in den hessischen Städten[2]

	Fläche	Bevölkerung			Beschäftigung*	Arbeitslose	Umsatzsteuerpflichtige Lieferungen und Leistungen		
	in qkm	Ende 2011	Anteil der unter 65-jährigen %	2011 gegenüber 2001, in %	2011 gegenüber 2001, in %	Anteil an den 15- bis unter 65-jährigen 2011	Anteil an Hessen in % 2010	Pro Einwohner in % des Bundesdurchschnitts	Anteil der Industrie in %
Frankfurt am Main	248	691.518	83,1	7,9	1,0	5,3	25,9	243	19,1
Wiesbaden	204	278.919	80,6	2,9	-0,7	5,5	6,0	139	35,5
Kassel	107	196.526	79,8	0,9	7,1	7,3	5,8	192	6,7
Darmstadt	122	149.052	82,4	7,7	0,9	4,4	3,1	133	35,9
Offenbach am Main	45	122.705	82,8	3,6	-7,7	7,8	1,8	95	17,4
Hanau	76	89.688	80,3	1,0	-4,0	7,0	3,6	263	59,7
Marburg	124	81.147	85,0	4,6	11,0	3,6	0,8	64	47,5
Gießen	73	78.584	84,8	7,2	-3,9	7,2	0,9	75	14,3
Fulda	104	64.249	80,1	2,3	9,0	4,8	1,5	153	24,2
Rüsselsheim	58	61.074	80,1	2,6	-14,8	5,6	3,0	319	80,4
Bad Homburg v. d. H.	51	52.528	76,2	-0,6	1,7	3,7	3,1	377	33,5
Wetzlar	76	51.521	78,3	-2,2	-0,4	7,5	0,6	80	40,4
Oberursel (Taunus)	45	44.075	78,5	4,0	8,0	2,9	1,0	148	53,2
Rodgau	65	43.237	81,3	0,0	-8,3	3,8	0,3	43	19,9
Dreieich	53	40.721	78,4	1,6	-16,8	4,5	1,1	169	17,8
Bensheim	58	39.805	80,0	2,7	18,2	4,0	1,0	157	35,3
Hofheim am Taunus	57	38.437	79,6	2,1	-1,2	3,2	0,3	55	9,7
Maintal	32	38.261	78,9	-0,2	-3,2	4,8	0,4	72	46,7
Neu-Isenburg	24	36.485	78,1	1,9	4,0	5,9	1,6	280	10,3
Langen (Hessen)	29	36.031	80,2	1,8	7,1	5,2	0,6	109	24,0
Mörfelden-Walldorf	44	34.430	81,3	5,3	33,8	4,1	0,7	131	8,6
Limburg a. d. L.	45	33.544	79,8	0,2	12,2	6,4	0,6	120	31,0
Dietzenbach	22	33.479	81,6	0,4	9,0	8,2	0,5	93	15,2
Viernheim	48	32.721	79,9	0,8	6,2	5,4	0,3	65	17,6
Bad Vilbel	26	32.238	80,9	7,5	-6,2	2,8	0,6	114	41,2
Lampertheim	72	31.422	78,4	-2,3	-3,5	4,4	0,2	47	46,9
Bad Nauheim	33	31.314	74,4	2,8	-4,7	4,2	0,2	39	7,2
Bad Hersfeld	74	30.164	76,6	-1,7	12,8	5,1	0,4	77	24,6
Alle Kommunen	*21.114*	*6.092.126*	*80,0*	*0,2*	*1,4*	*4,5*	*100,0*	*106*	*29,0*
*Nordhessen***	*8.289*	*1.216.914*	*78,1*	*-3,9*	*4,9*	*4,5*	*15,6*	*83*	*21,4*
*Mittelhessen***	*5.381*	*1.039.620*	*80,3*	*-2,4*	*2,5*	*4,5*	*9,3*	*58*	*37,8*
*Südhessen***	*7.445*	*3.835.592*	*80,5*	*2,4*	*0,2*	*4,5*	*75,0*	*127*	*29,4*

*Beschäftigung: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort

**Nordhessen: Regierungsbezirk Kassel, Mittelhessen: Regierungsbezirk Gießen, Südhessen: Regierungsbezirk Darmstadt,

Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt, Bundesagentur für Arbeit, Helaba Volkswirtschaft/Research

[2] Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern

Hessischer Schutzschirm; Verschuldung und Einnahmen der hessischen Städte[3] 2011

	Schutz-schirm - Teilnahme -	Verschul-dung* in Mio. €	Verschul-dung* je Einwoh-ner in €	Kas-sen-kredite in Mio. €	Schlüs-sel-zuwei-sungen je Ein-wohner in €	Steuer-kraft je Einwoh-ner in €	Gewerbe-steuer-hebesatz	Grund-steuer B Hebesatz
Frankfurt am Main	nein	1.116,8	1.615	84,3	87	2.351	460	460
Wiesbaden	nein	369,4	1.324	0,0	376	1.300	440	475
Kassel	ja	721,6	3.672	432,6	415	1.220	440	490
Darmstadt	ja	617,2	4.141	350,0	318	1.032	425	370
Offenbach am Main	ja	707,1	5.763	438,0	576	889	440	400
Hanau	ja	170,7	1.904	129,3	191	1.384	430	320
Marburg	nein	71,2	877	2,9	181	1.045	370	330
Gießen	ja	262,7	3.343	44,5	369	812	420	360
Fulda	nein	118,6	1.846	0,0	344	1.066	380	330
Rüsselsheim	ja	328,6	5.380	195,8	165	1.503	390	400
Bad Homburg v. d. H.	nein	33,0	627	0,0	15	1.836	350	240
Wetzlar	nein	139,4	2.706	32,1	300	975	390	300
Oberursel (Taunus)	nein	47,1	1.068	3,5	9	1.344	360	250
Rodgau	nein	63,7	1.473	29,0	118	856	330	330
Dreieich	ja	102,9	2.527	39,1	10	1.409	370	300
Bensheim	nein	54,3	1.363	17,7	17	1.189	335	260
Hofheim am Taunus	nein	66,2	1.723	26,0	9	1.148	315	310
Maintal	nein	49,0	1.282	3,4	133	879	380	395
Neu-Isenburg	nein	36,7	1.005	0,0	9	1.762	350	250
Langen (Hessen)	nein	61,6	1.710	15,8	20	895	370	350
Mörfelden-Walldorf	ja	73,9	2.148	36,3	49	967	380	290
Limburg a. d. L.	nein	19,5	582	0,0	19	1.119	350	290
Dietzenbach	ja	110,7	3.306	46,0	159	900	380	340
Viernheim	ja	60,3	1.842	24,0	152	830	330	280
Bad Vilbel	nein	73,4	2.277	7,0	28	1.334	300	300
Lampertheim	nein	33,4	1.063	1,0	112	799	320	250
Bad Nauheim	nein	43,2	1.380	0,0	193	704	350	340
Bad Hersfeld	nein	61,3	2.034	0,0	139	981	385	335
Alle Kommunen	*x*	*17.047,2*	*2.798*	*6.416,5*	*277*	*1.087*	*384*	*337*
*Nordhessen***	*x*	*3.376,8*	*2.775*	*1.227,2*	*398*	*823*	*372*	*338*
*Mittelhessen***	*x*	*2.562,1*	*2.464*	*1.015,6*	*360*	*782*	*349*	*284*
*Südhessen***	*x*	*11.059,6*	*2.883*	*4.173,7*	*216*	*1.254*	*392*	*348*

*Verschuldung: Schulden und Kassenkredite

**Nordhessen: Regierungsbezirk Kassel, Mittelhessen: Regierungsbezirk Gießen, Südhessen: Regierungsbezirk Darmstadt,

Quellen: Hessisches Ministerium der Finanzen, Hessisches Statistisches Landesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research ■

[3] Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern