



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. Kommunaler 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 Ergebnismasse 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.

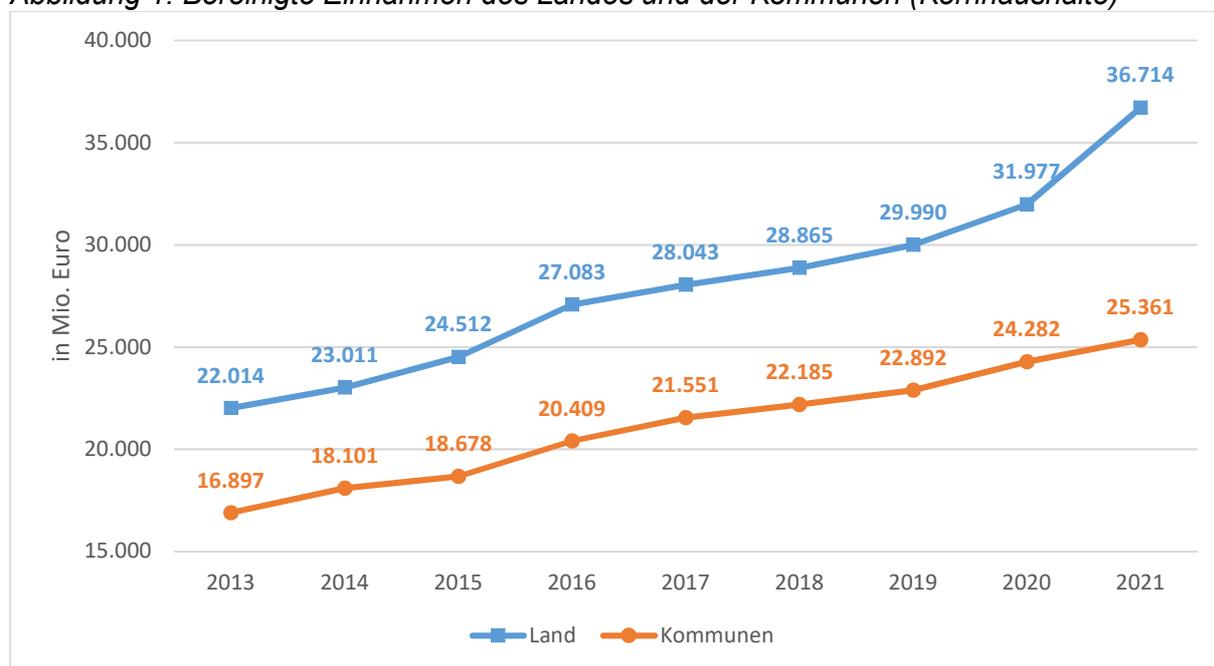
2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen und des Landes

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 Kommunalfinzen 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)



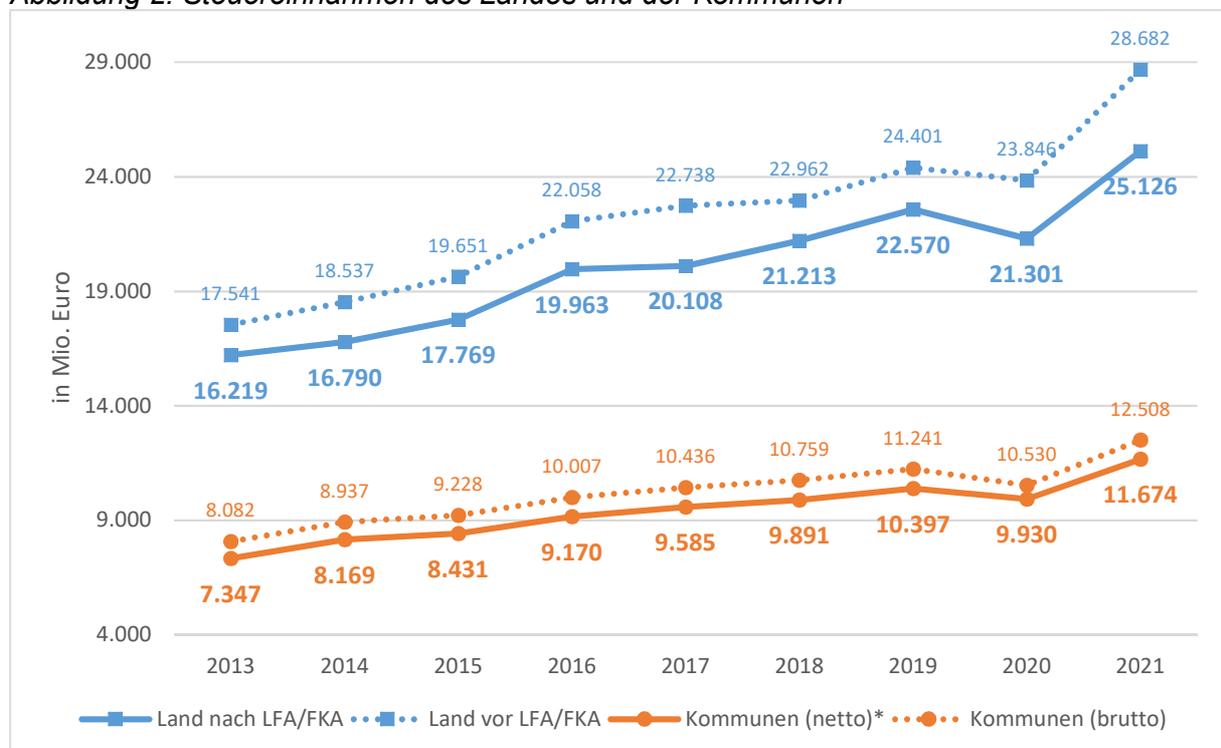
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 23.05.2022); eigene Darstellung.

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

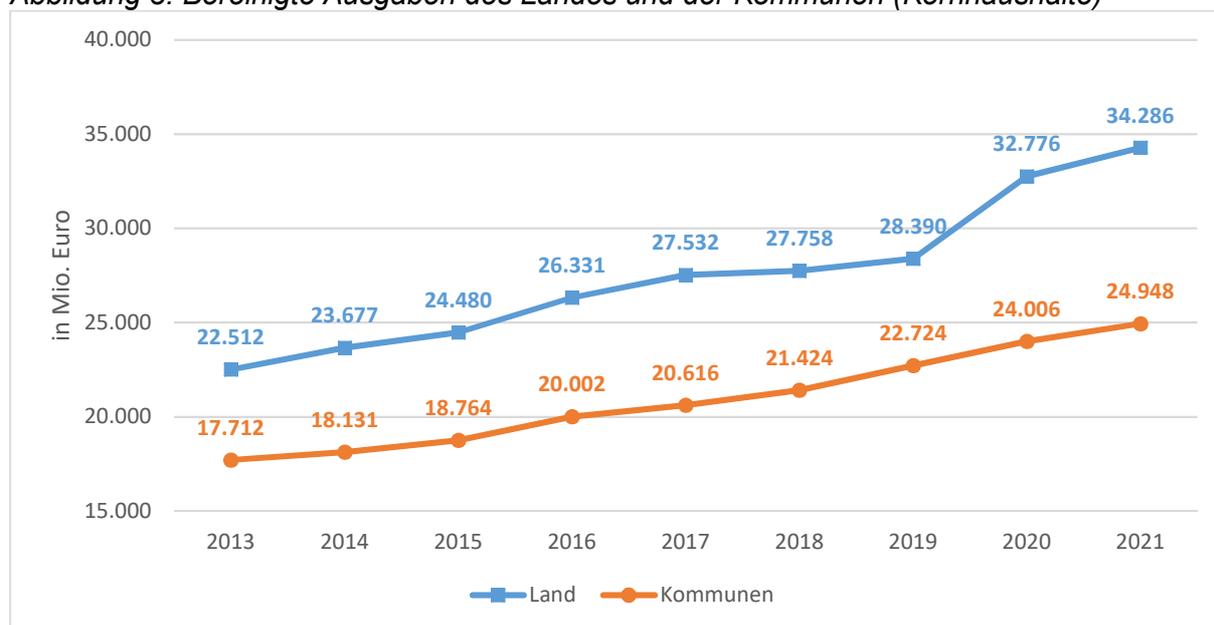
Gewerbsteuer. Zudem profitieren die Kommunen davon, dass das Aufkommen aus der Heimatumlage wieder vollständig an die kommunale Familie zurückfließt und dort zu einer entsprechenden Verbesserung der Einnahmensituation führt.

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)



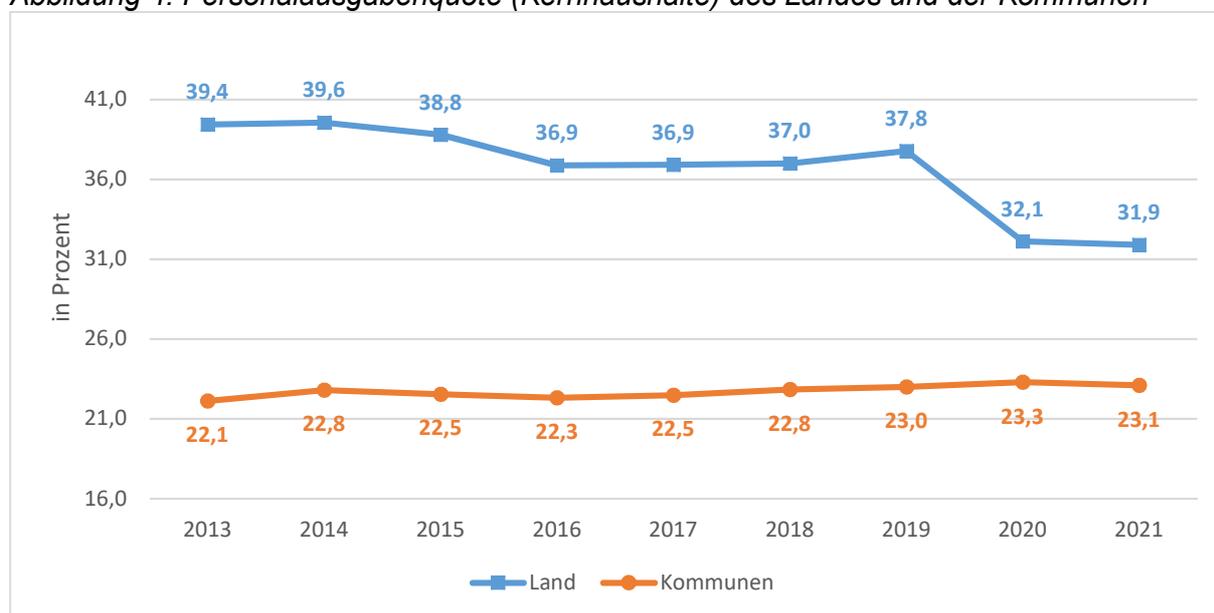
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 23.05.2022); eigene Darstellung.

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

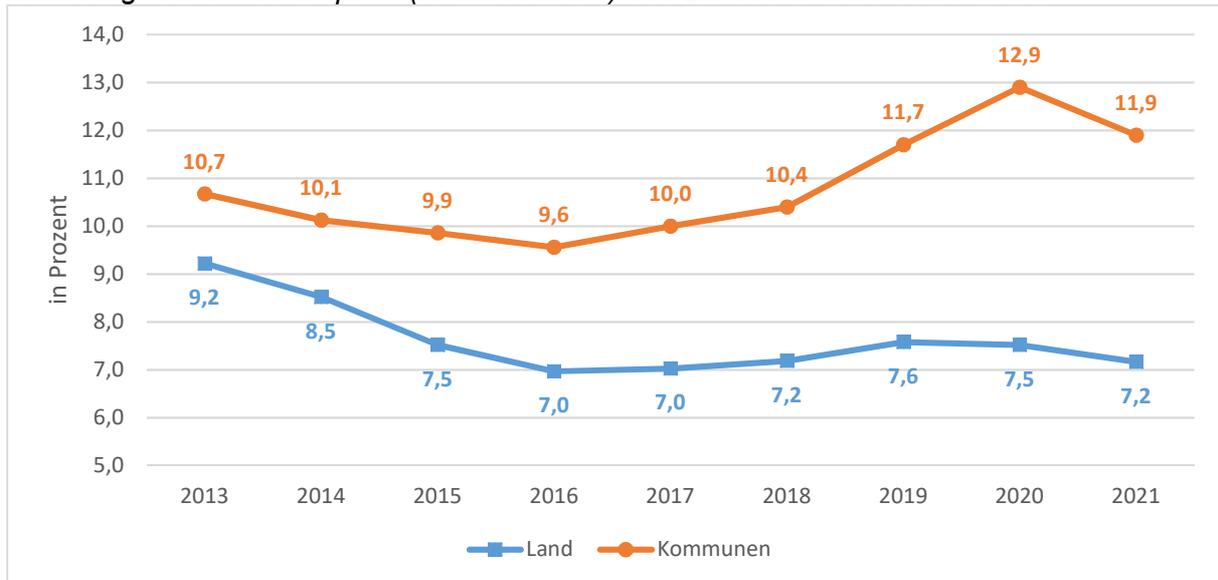


Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 23.05.2022); eigene Darstellung.

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.

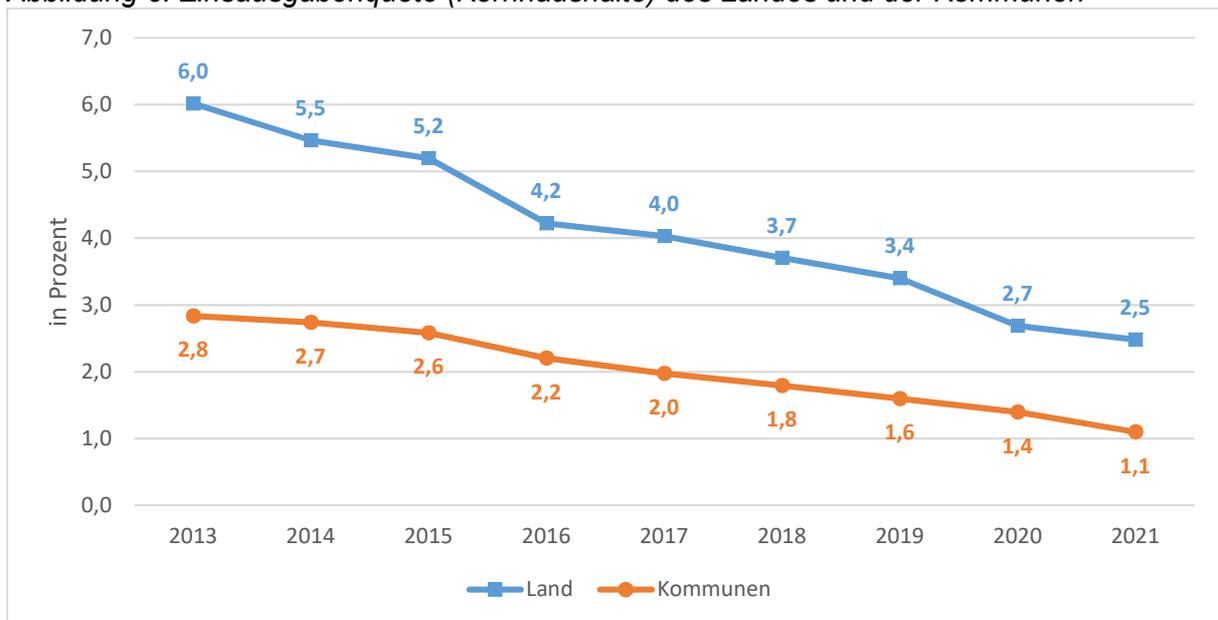
Abbildung 5: Investitionsquote (Kernhaushalte) des Landes und der Kommunen



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

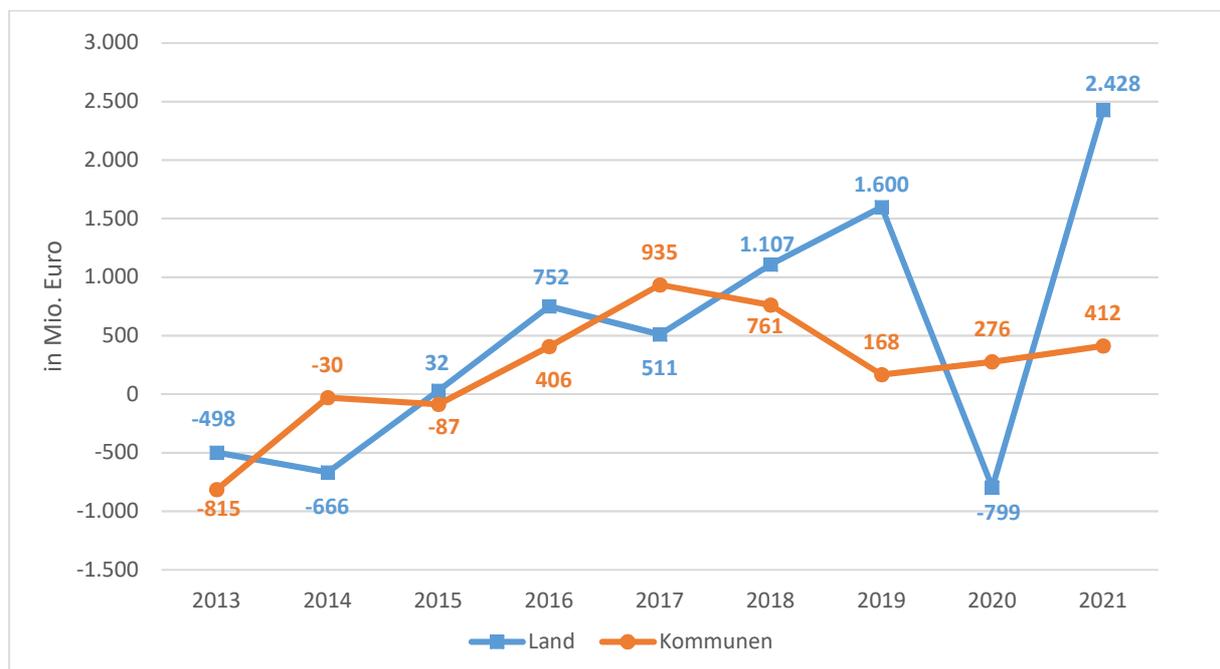


Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 23.05.2022); eigene Darstellung.

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)



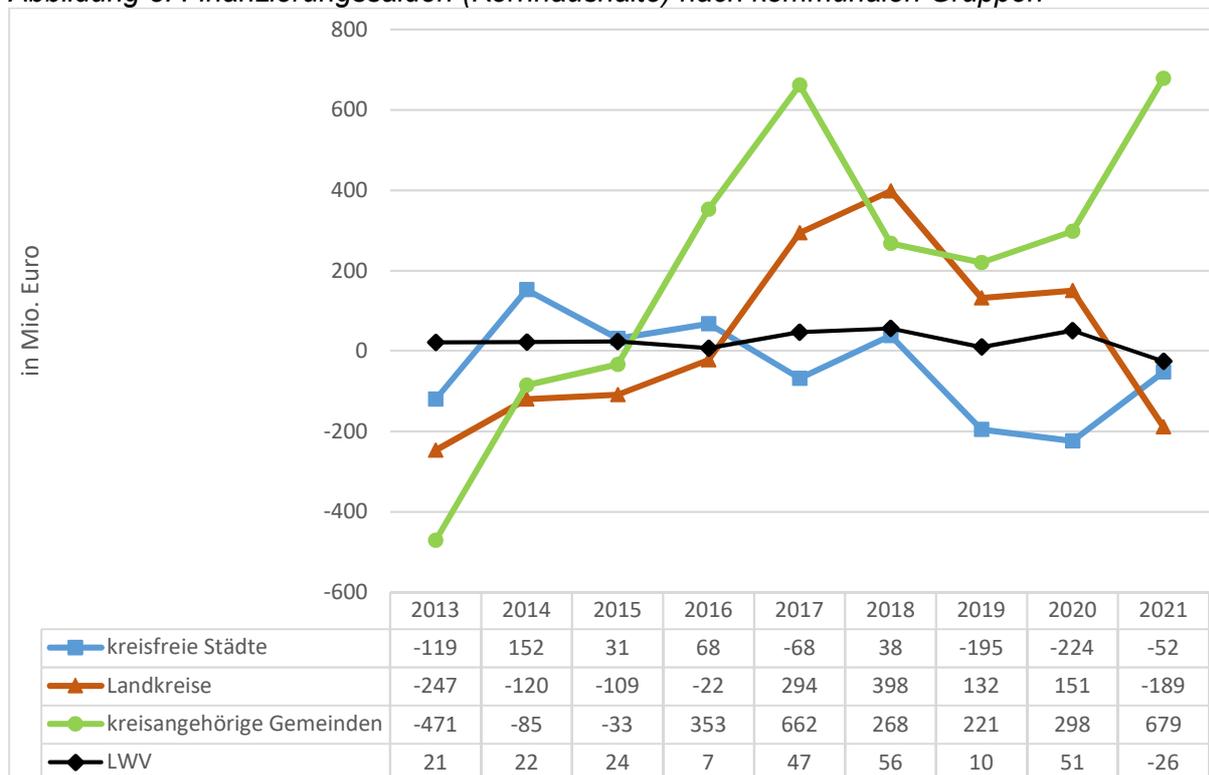
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsdaten des Landes; Hessisches Statistisches Landesamt: Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2020, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (Stand: 23.05.2022); eigene Darstellung.

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 Gewerbesteuererhöhungen 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

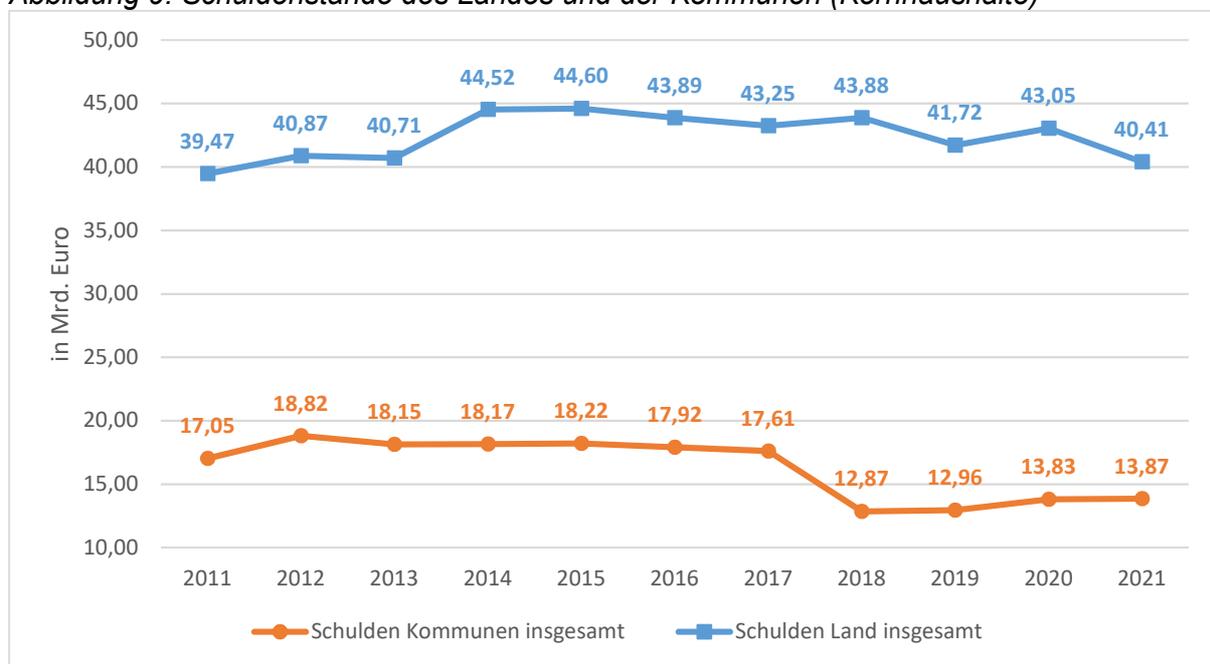
Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über die Entwicklung der Verschuldung des Landes und der Kommunen von 2012 bis 2021. Nach einem allgemeinen Überblick liegt der Fokus auf den einzelnen Schuldenarten und der Verteilung auf die verschiedenen kommunalen Gruppen.

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.

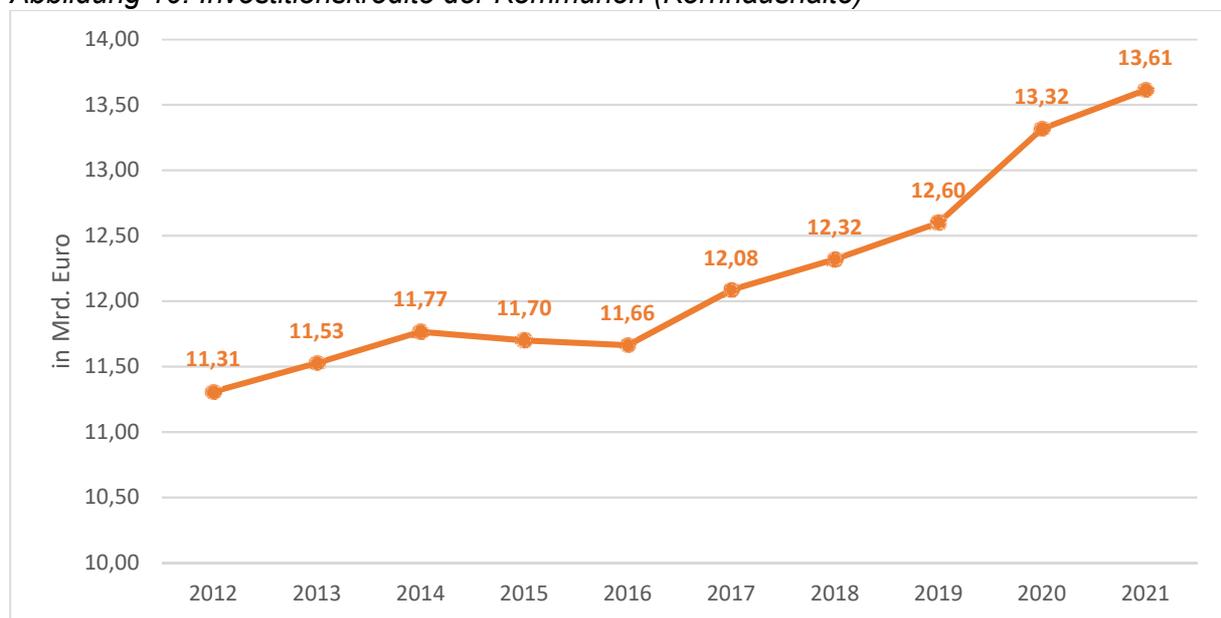
Die positive Entwicklung auf kommunaler Ebene ist vor allem auf die zwei kommunalen Entschuldungsprogramme zurückzuführen, die das Land Hessen in den Jahren 2012 und 2018 durchgeführt hat: den kommunalen Schutzschirm und die HESSENKASSE.

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)

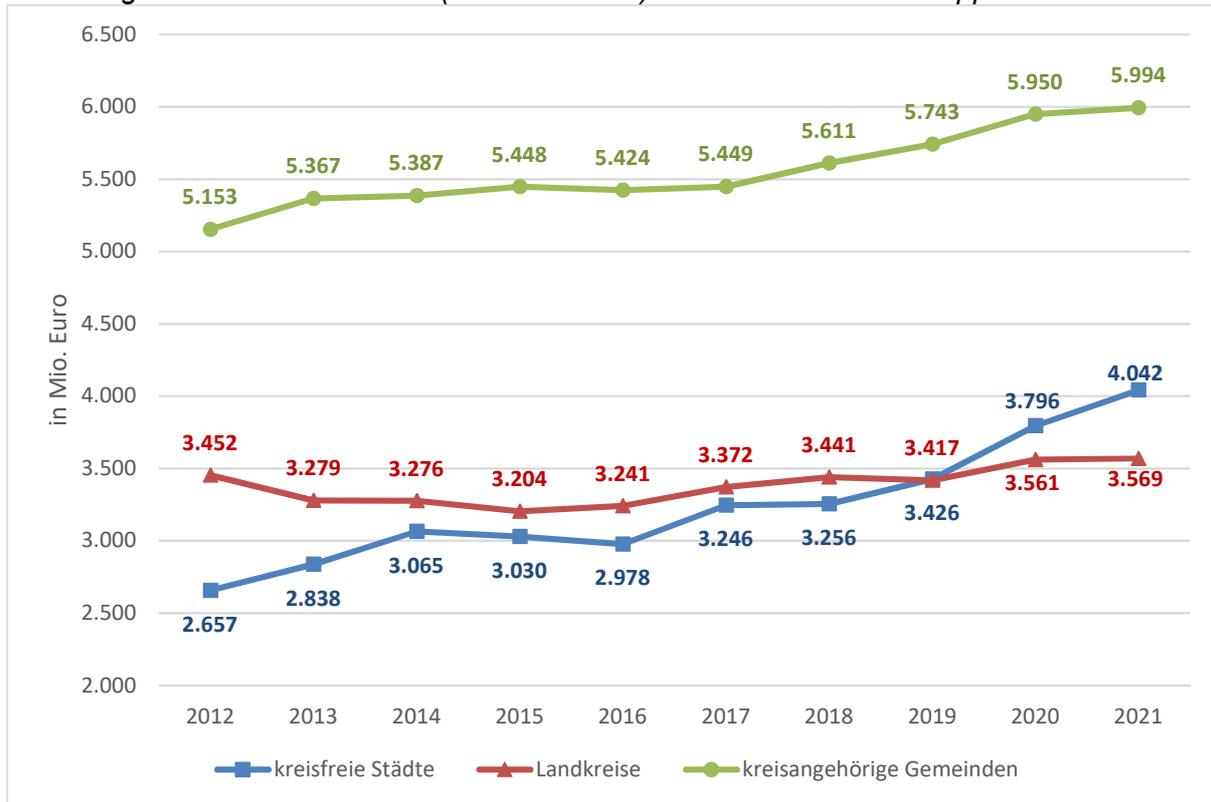


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Schuldenstände der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände (Stand: 29.07.2022); eigene Darstellung.

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

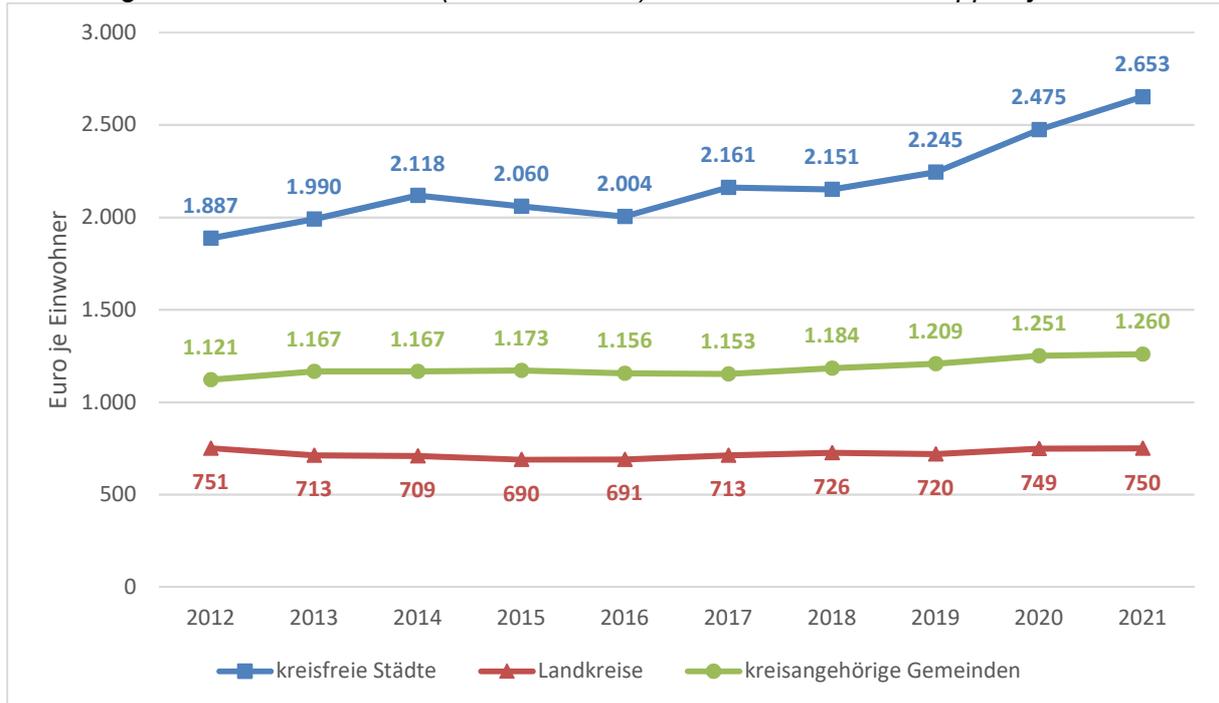


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Jährliche Schulden der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne LWV) (Stand: 29.07.2022); eigene Darstellung.

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.

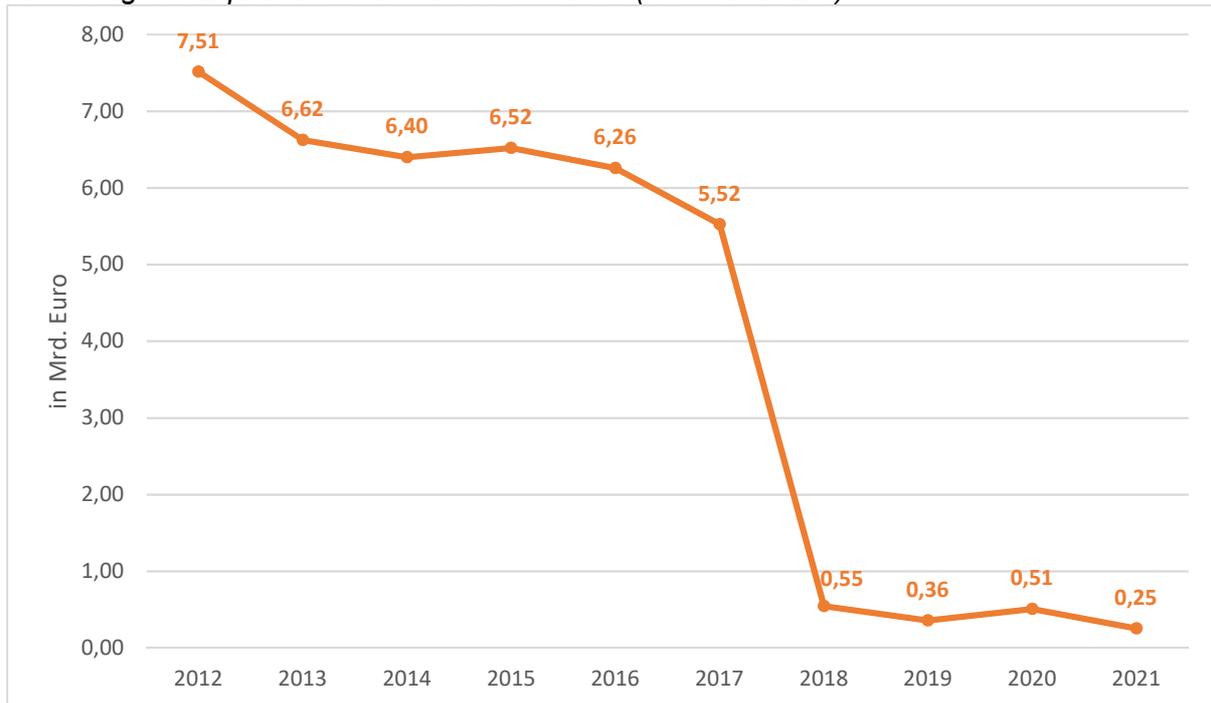
Bei den kreisfreien Städten ist der Investitionskreditbestand je Einwohner dagegen innerhalb von zehn Jahren um rund 41 Prozent gestiegen. Damit ist der Anstieg drei Mal so hoch wie der der kreisangehörigen Gemeinden. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass die kreisfreien Städte neben den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

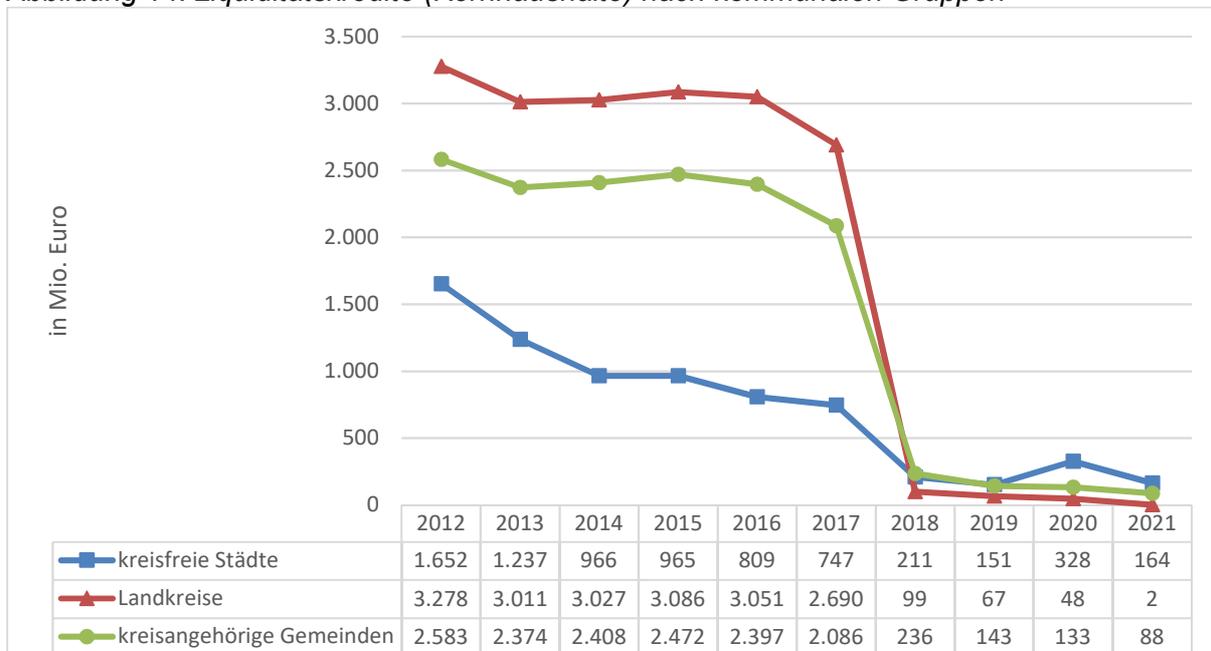
Abbildung 13: Liquiditätskredite der Kommunen (Kernhaushalte)



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

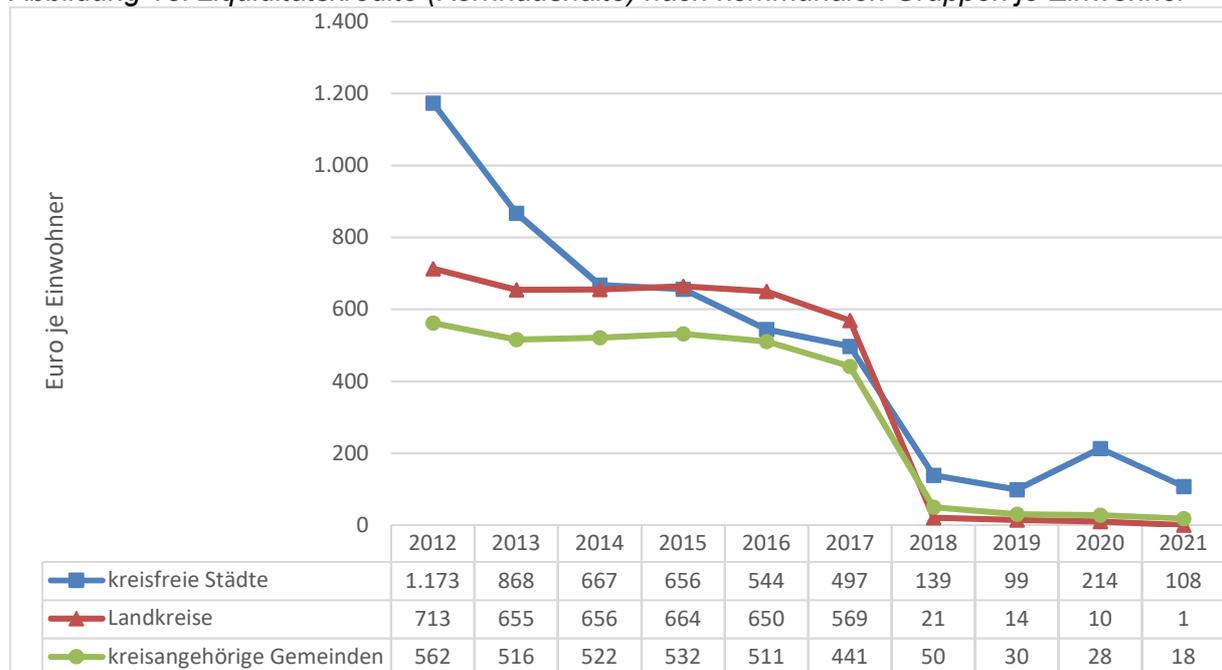


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Jährliche Schulden der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne LWV) (Stand: 29.07.2022); eigene Darstellung.

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

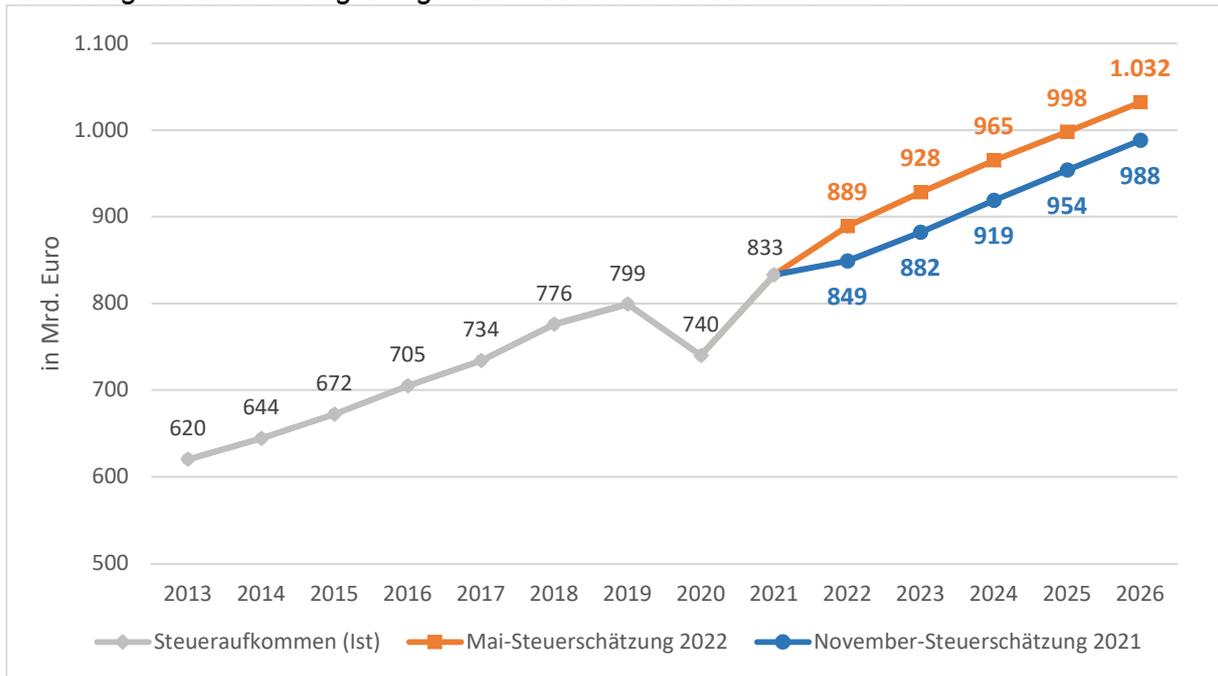
Die deutsche Wirtschaft ist derzeit von gegenläufigen konjunkturellen Bewegungen geprägt, die allesamt preistreibend wirken. Grundsätzlich geht mit der nun abklingenden Pandemie ein Aufschwung einher. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat jedoch die realwirtschaftlichen Perspektiven drastisch 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

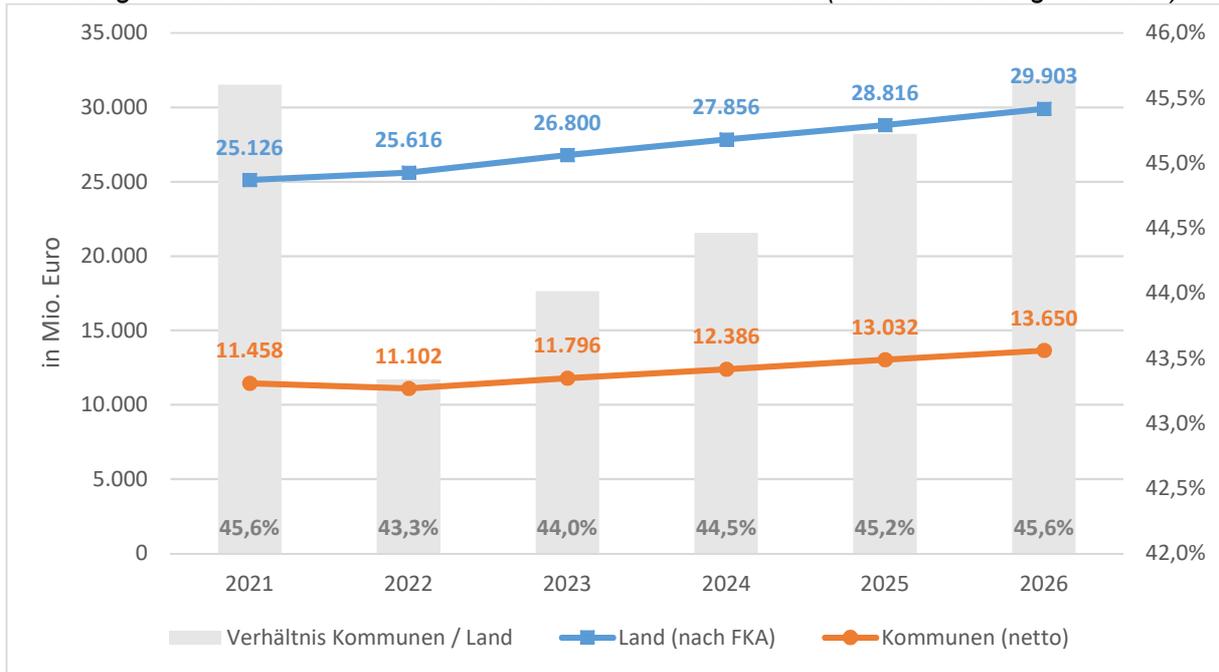
4.3 Auswirkung auf das Land Hessen und die hessischen Kommunen

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

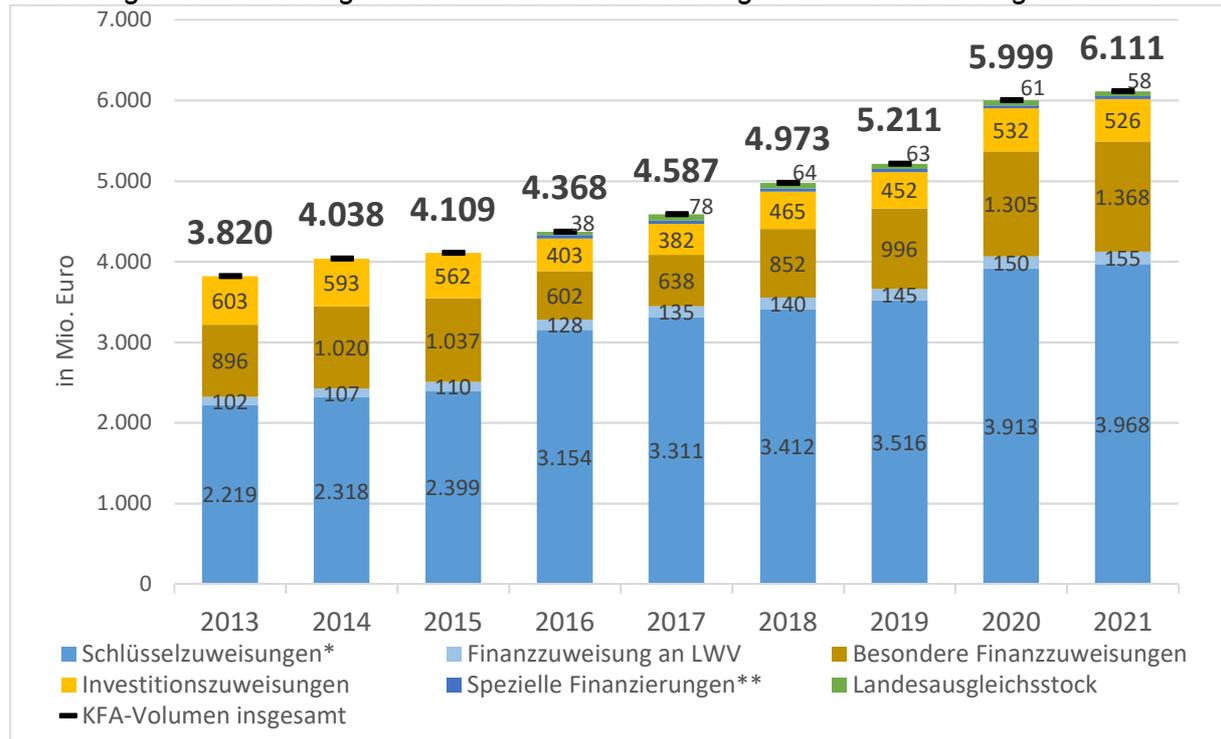
Seit dem Ausgleichsjahr 2010 verzeichnet der Kommunale Finanzausgleich einen kontinuierlichen Anstieg, wodurch sich das Volumen von rd. 2,95 Mrd. Euro (2010) auf rd. 6,45 Mrd. Euro (2022) mehr als verdoppelt hat.

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 Starke 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.

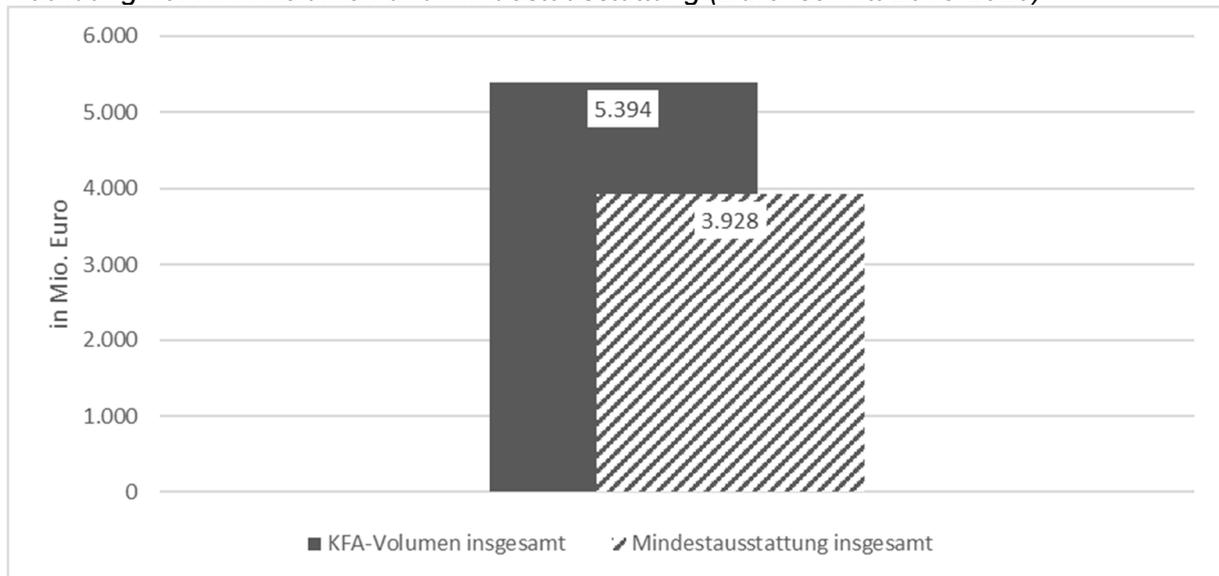
5.2 Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung

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).

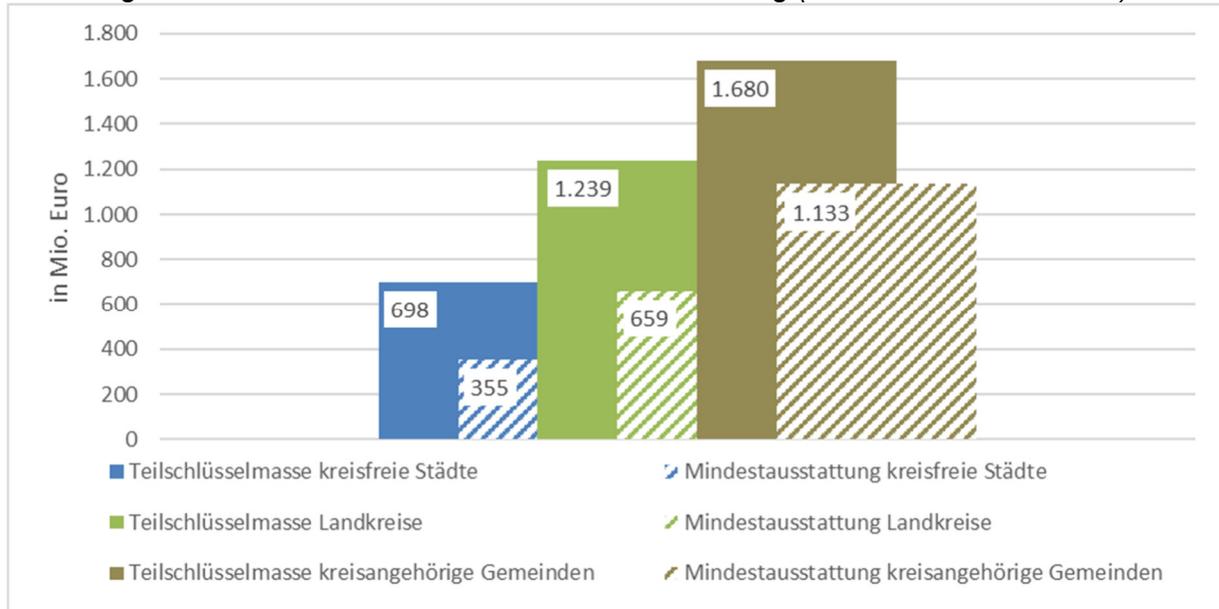
Abbildung 19: KFA-Volumen und Mindestausstattung (Durchschnitt 2018-2020)



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

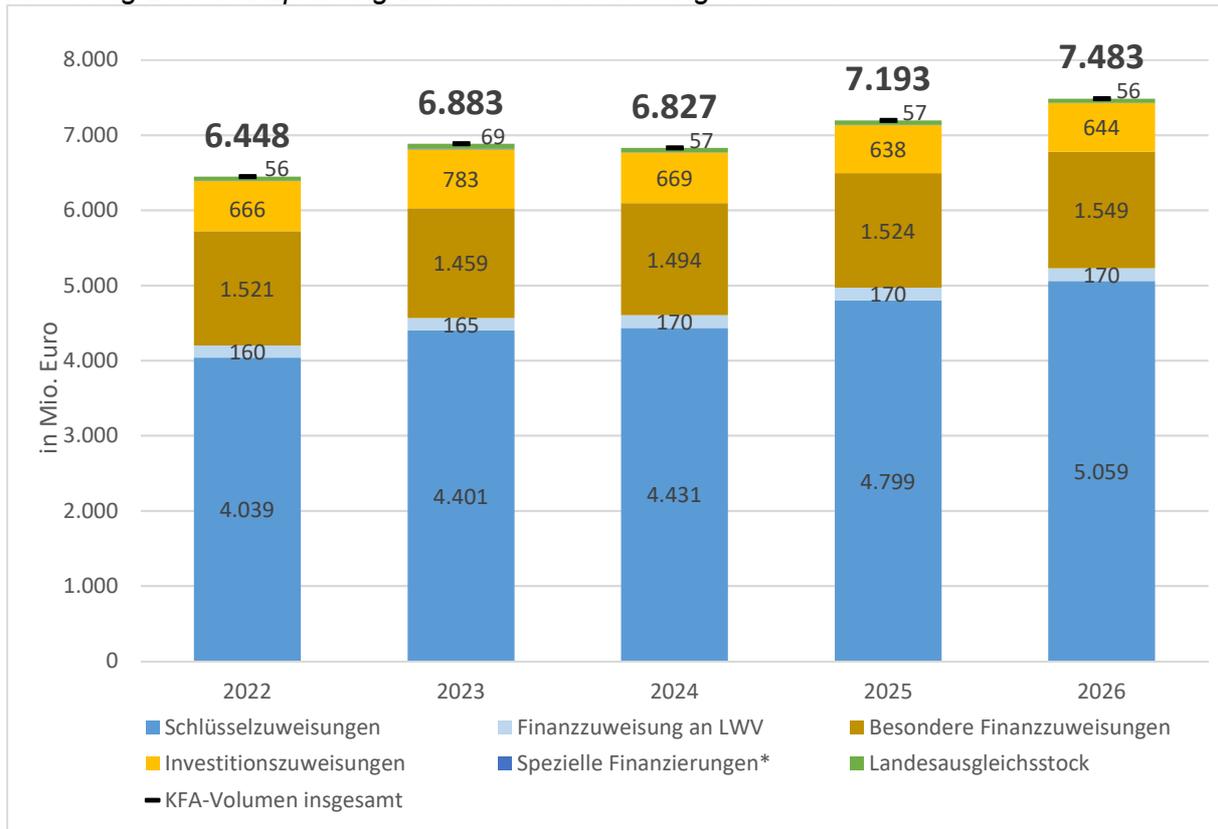
5.3 Haushalts- und Finanzplanung zum Kommunalen Finanzausgleich

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 Gewerbesteuermehrereinnahmen 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.

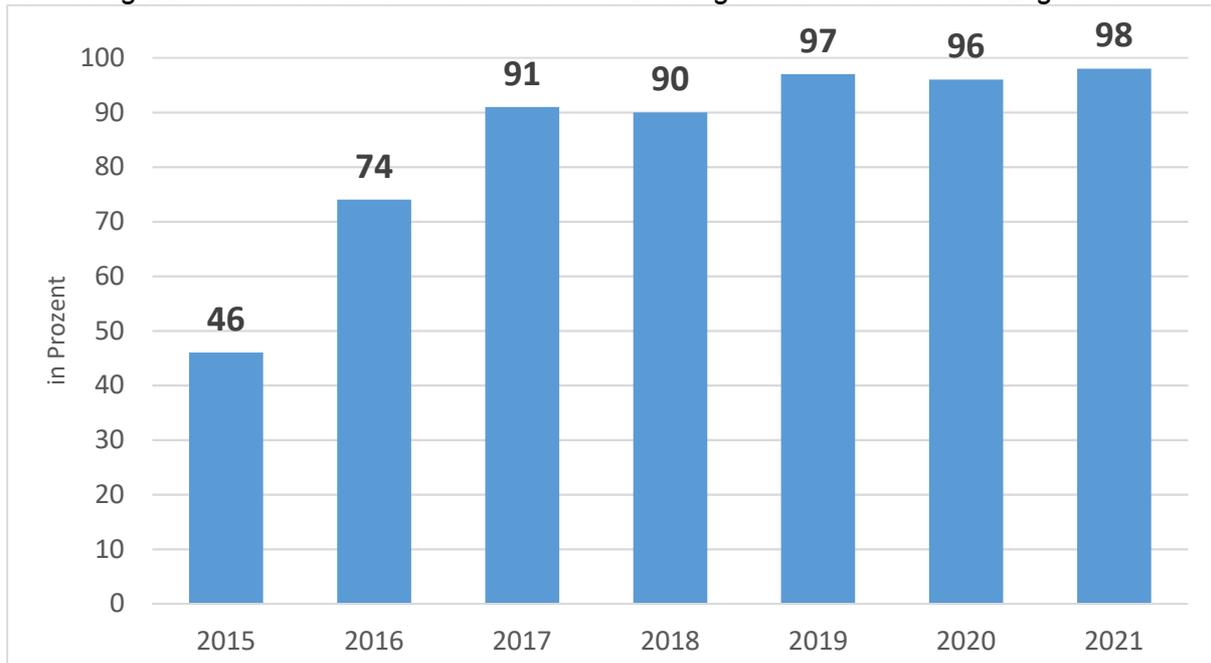
Fast die Hälfte der hessischen Städte und Gemeinden war im Rahmen der Planung noch skeptisch im Hinblick auf die Erreichung eines ausgeglichenen ordentlichen Ergebnisses für das Haushaltsjahr 2021. Bei den Landkreisen planten nur zwei Drittel einen Ausgleich.

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.

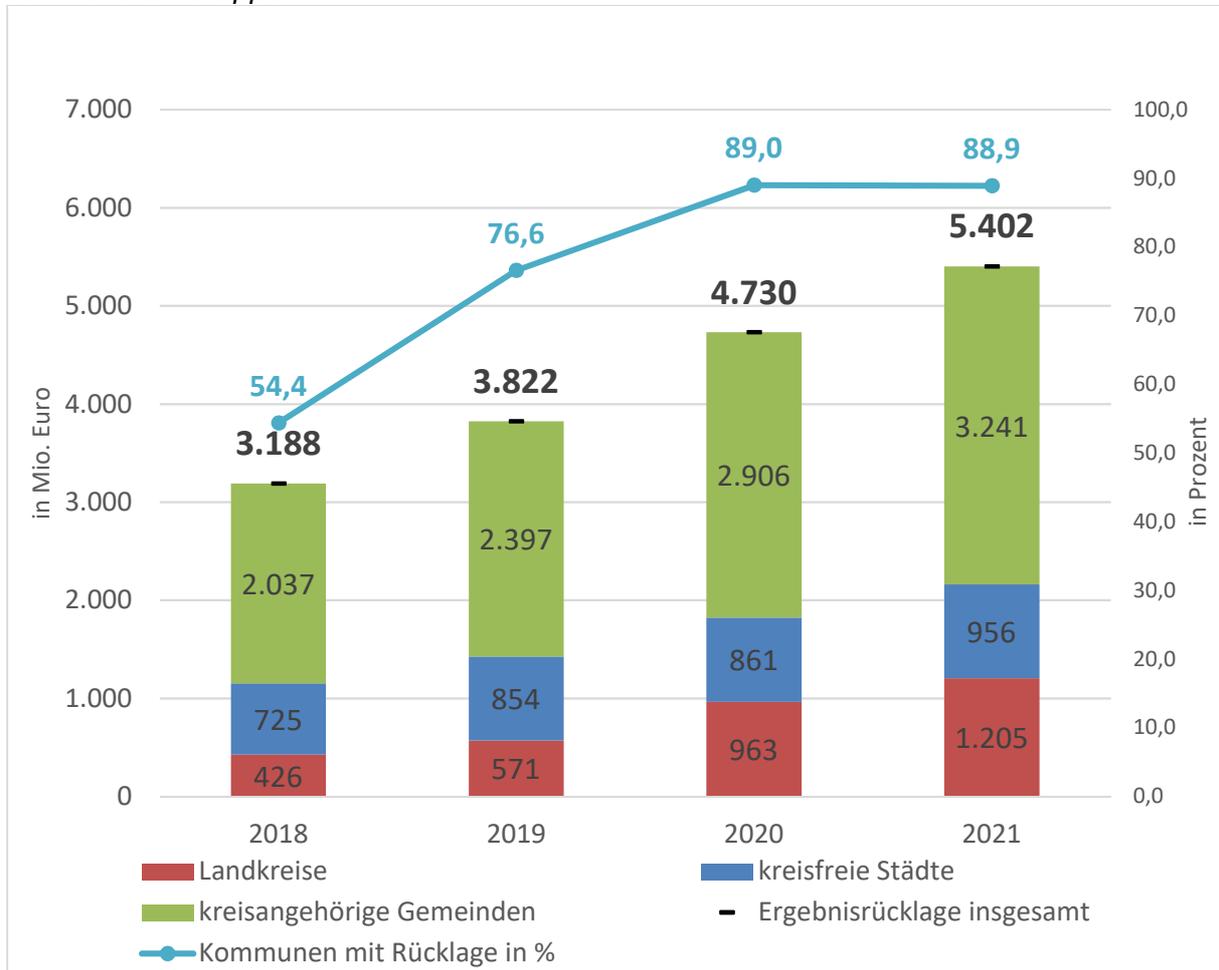
6.2 Rücklagenbestand der hessischen Kommunen zum 31.12.2021

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 Ergebnisrücklage vor Ergebnisverwendung nach kommunalen Gruppen



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

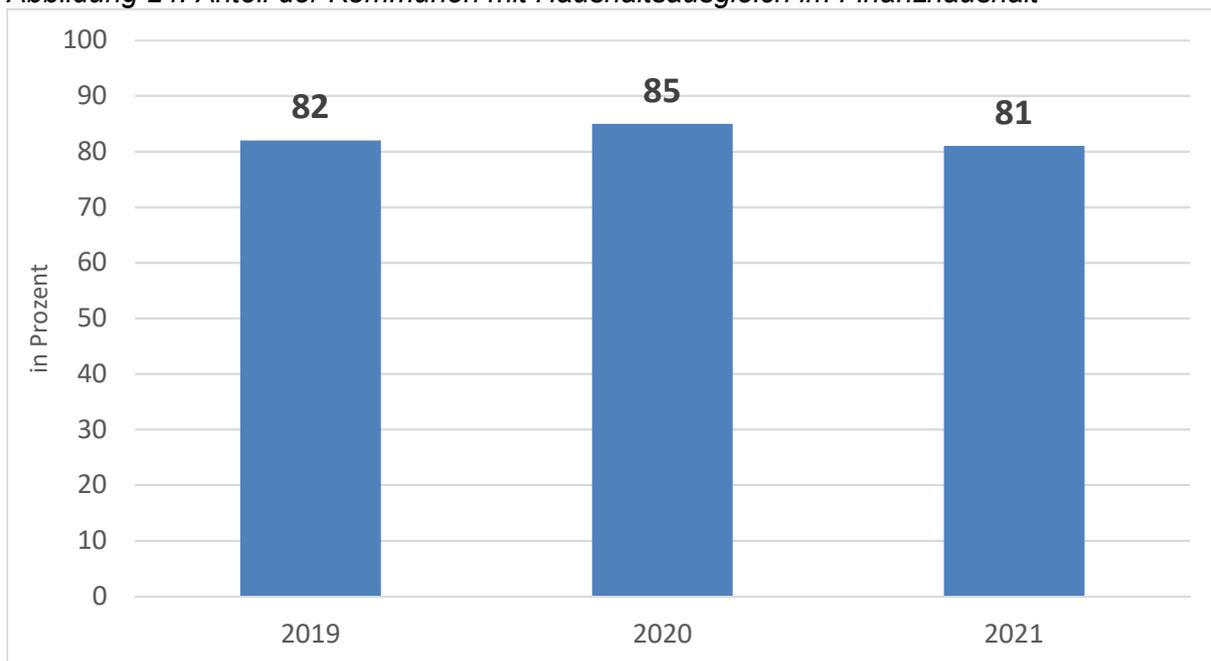
Während der Rücklagenbestand (nach Ergebnisverwendung) der kreisfreien Städte gesunken ist, steigt der Rücklagenbestand der kreisangehörigen Kommunen um 26,55 Prozent an. Die Landkreise können ihre Rücklagen um 8,7 Prozent erhöhen.

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.

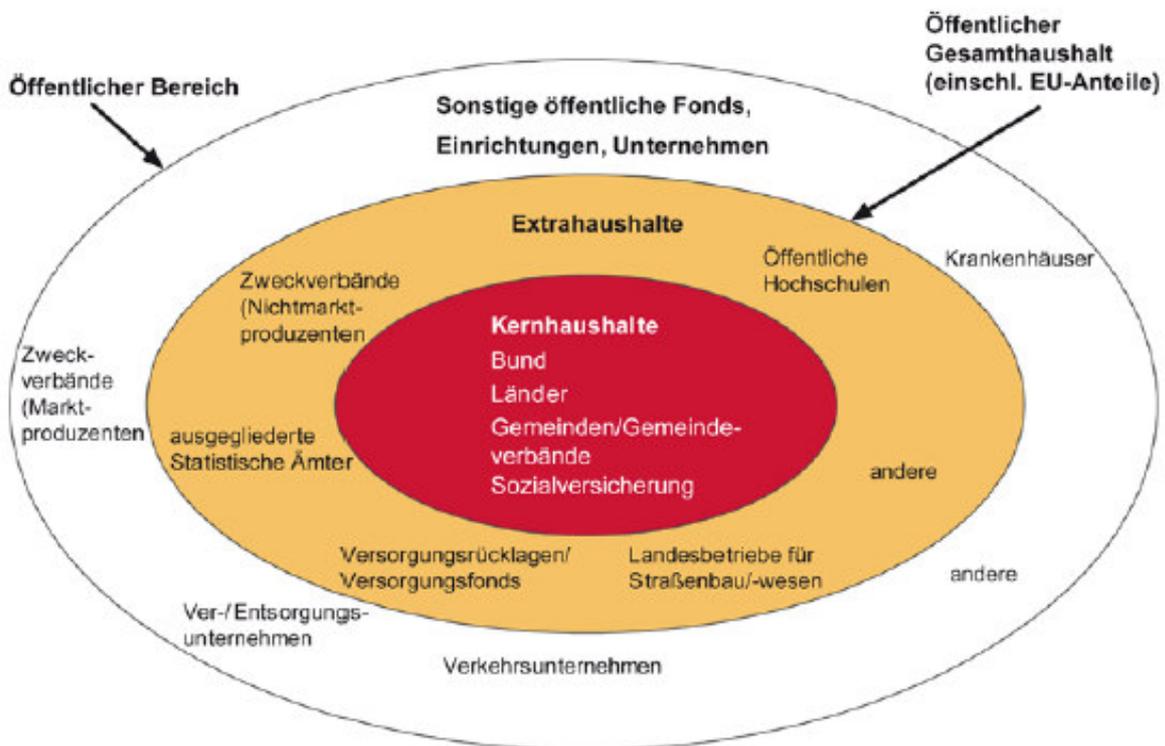
Ergebnishaushalt/ Ergebnisrechnung

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 öffentliche 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

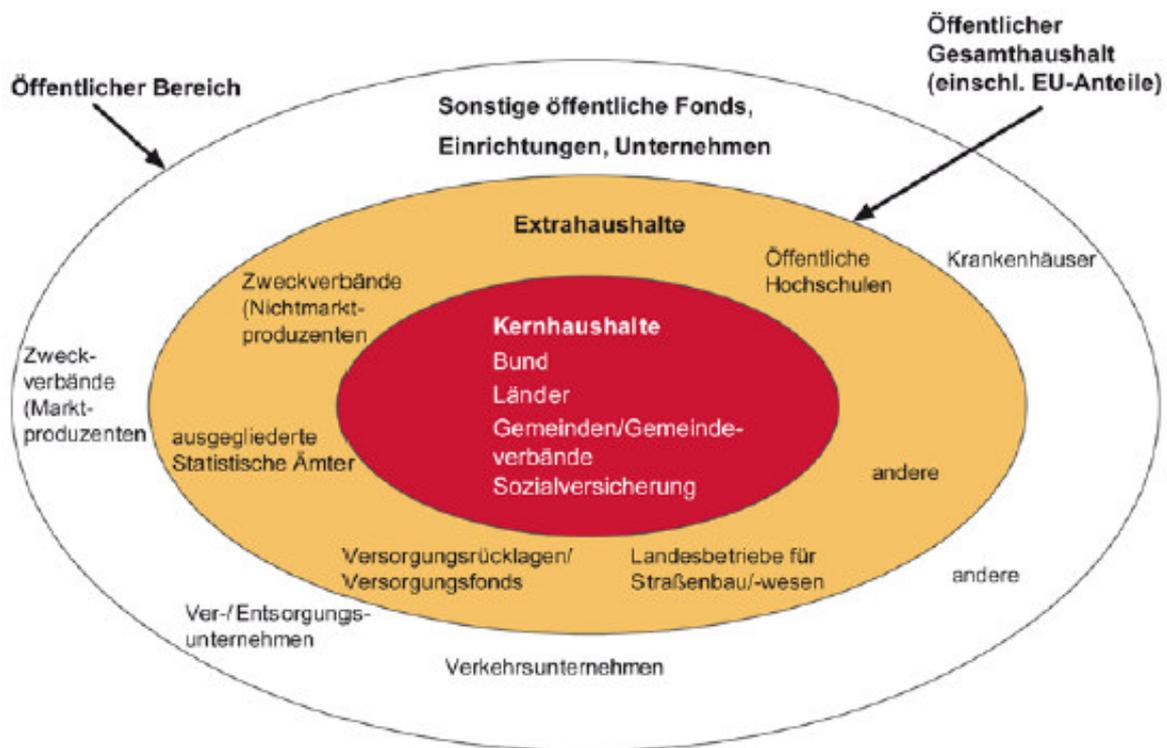
Die Investitionsquote zeigt den Anteil der Investitionsauszahlungen an den Ist-Auszahlungen. Eine hohe Investitionsquote ist so zu interpretieren, dass ein großer Teil des Gesamtbudgets der betrachteten Einheit für investive Zwecke genutzt wird, z. B. für den Kauf von Investitionsgütern wie Fahrzeugen 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 Personalausgabenquoten 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.

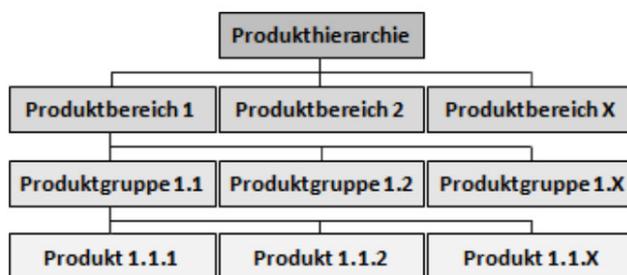
Zu den Personalauszahlungen zählen sowohl Zahlungen an aktive Mitglieder des öffentlichen Dienstes als auch Zahlungen an Personen im Ruhestand. Die Personalauszahlungen umfassen daher Bezüge und Versorgungsbezüge genauso wie Beihilfen und andere Fürsorgeleistungen.

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.

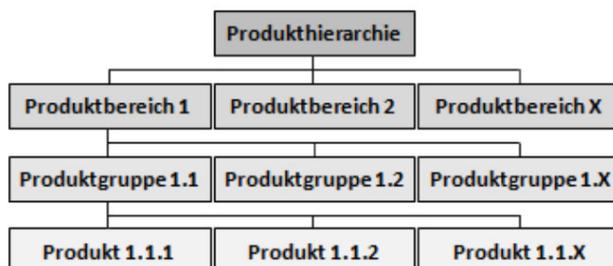
Beispiele für Produktbereiche: Schulträgeraufgaben, Gesundheitsdienste, Umweltschutz.



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 Finanzaufweisungen	1.051				im Durchschnitt der Jahre 2018/2019/2020
19.b	Investitionsaufweisungen	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>