

Referat IV2	Herr Georg	T.: 1516	03.09.2018
-------------	------------	----------	------------

Analyse der Entwicklung der Finanzsituation der hessischen Kommunen 2017/2018

- Abfragestand: 30.06.2018 mit Korrekturen bis 26.08.2018
- Datenbasis: Von den 444 Kommunen (5 kreisfreie Städte (krfS), 21 Landkreise (Lk) und 418 kreisangehörige Städte und Gemeinden (SuG) können lediglich 3 SuG (0,7% aller 444 Kommunen) nicht in die Gesamtbetrachtung einbezogen werden. Dies sind Oberzent, da der Zusammenschluss erst zum 01.01.2018 erfolgte, sowie Niddatal und Rabenau, für die das entsprechende Datenmaterial nicht vorliegt.

1. Ergebnisebene: Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse

Das ordentliche Ergebnis ergibt sich im doppischen Ergebnishaushalt bzw. in der doppischen Ergebnisrechnung aus der Differenz zwischen den ordentlichen Erträgen und den ordentlichen Aufwendungen. Es stellt den Erfolg der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit im betrachteten Haushalts- bzw. Rechnungsjahr dar und ist dadurch gekennzeichnet, dass es durch die im außerordentlichen Ergebnis erfassten Vorgänge (z.B. Ertrag aus Vermögensveräußerung bei Verkauf über Buchwert) nicht unmittelbar beeinflusst wird. Die Höhe des Güter-, Leistungs- und Werteverzehrs einer Rechnungsperiode (=Aufwand) hat generell der Summe der Güter-, Leistungs- und Werteentstehung derselben Periode (=Ertrag) im „laufenden Geschäft“ zu entsprechen. Ist dies eingehalten, wird die Vermögenssubstanz als Basis zur Erbringung kommunaler Leistungen konsumtiv nicht gemindert, sondern erhalten. Dies ist unumgänglich für die dauerhafte Bewahrung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort. Der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses gilt deshalb als bedeutendste Kenngröße zur Beurteilung der Generationengerechtigkeit (interperiodische Gerechtigkeit).

1.1. Plan 2017 – voraussichtliches Ist 2017

Kommunen	oE (+) Plan 2017	Prozent	OE (-) Plan 2017	Prozent
444		100,0		
davon: 441	369	83,1	72	16,2
davon:				
5 krfS	2		3	
21 Lk	18		3	
415 SuG	349		66	

Kommunen	oE (+) vorl. 2017	Prozent	OE (-) vorl. 2017	Prozent
444		100,0		
davon: 441	393	88,5	48	10,8
davon:				
5 krfS	3		2	
21 Lk	19		2	
415 SuG	371		44	

Kommunen	Ausgleich durch Rücklage 2017	damit oE (+) vorl. 2017	damit OE (-) vorl. 2017 verbleibend	Prozent
444				
davon: 441	13	406	35	91,4 / 7,9
davon:				
5 krfS	1	4	1	
21 Lk	0	19	2	
415 SuG	12	383	32	

Anm.:

Weitere, deutliche Verbesserung der Planergebnisse ist ersichtlich, zumal 13 Kommunen auf einen Bestand der Rücklage des ordentlichen Ergebnisses zugreifen konnten. Insgesamt werden 91,4% aller hessischen Kommunen einen Haushaltsüberschuss oder zumindest den Haushaltsausgleich darstellen. Geplant hatten dies 83,1%. Nur 7,9% aller Kommunen erreichen in 2017 nicht den Haushaltsausgleich. Hierunter sind die kreisfreie Stadt Offenbach am Main sowie die Landkreise Odenwald und Offenbach nebst 32 weiteren SuG (u.a. Rüsselsheim und Dietzenbach).

1.2. Plan 2018 – voraussichtliches Ist 2017

Kommunen	oE (+) Plan 2018	OE (-) Plan 2018	Ausgleich durch Rücklage 2018	damit oE (+) Plan 2018	damit OE (-) Plan 2018 verbleibend	Prozent
444						100,0
davon: 441	405	36	24	429	12	96,6 / 2,7
davon:						
krfS	2	3	2	4	1	
Lk	21	0	0	21	0	
SuG	382	33	22	404	11	

Anm.:

Der positive Trend setzt sich fort, weitere 5% der Kommunen planen mit positivem ordentlichen Ergebnis. Von vornherein planen 405 Kommunen (91,2%), darunter alle 21 Landkreise, den Ausgleich, durch Rückgriff auf die Rücklage werden weitere 24 Kommunen (5,4%) und damit insgesamt 96,6% aller hessischen Kommunen den Ausgleich darstellen können.

Lediglich 12 Kommunen (2,7%) gelingt dies nicht; hier ist auch kein Rücklagebestand vorhanden bzw. reicht dieser im Fall der Stadt Langenselbold nicht zum vollständigen Ausgleich aus.

Unter diesen 12 Kommunen sind 7 Schuttschirmgemeinden und 5 Einvernehmensfälle.

Im Schutzschirm befinden sich die Städte Offenbach am Main, Rüsselsheim, Langenselbold, Dietzenbach, Lauterbach, Bad Karlshafen und Bad Sooden-Allendorf. Diese haben sich verpflichtet, die Haushalte im laufenden Jahr 2018 im Vollzug auszugleichen (Lauterbach) bzw. bis 2019 (Langenselbold), 2020 (Rüsselsheim, Dietzenbach, Bad Karlshafen und Bad Sooden-Allendorf) oder 2021 (Offenbach) den Ausgleich herbeizuführen.

Einvernehmensfälle sind Langen, Kefenrod, Heringen (Werra) Calden und Körle. Für diese Städte und Gemeinden besteht die Vorgabe des Ausgleichs des ordentlichen Ergebnisses in 2019.

6 der 12, einen unausgeglichenen Haushalt 2018 vorlegenden, Kommunen haben voraussichtlich in 2017 einen Jahresüberschuss erzielt. Insofern ist sogar damit zu rechnen, dass der Haushaltsausgleich 2018 im ordentlichen Ergebnis weiteren drei Gemeinden gelingt. Lauterbach, Körle und Bad Sooden-Allendorf müssten das negative Planergebnis 2018 allein durch die Jahresüberschüsse 2017 abdecken können. Somit verbliebe ein weiterhin sehr kritisch zu beurteilender Bestand von 9 Kommunen in Hessen. Dies sind lediglich noch 2%.

Die Stadt Ortenberg muss hierzu jedoch auch gezählt werden, da zwar ein ausgeglichener Haushalt zur Genehmigung vorgelegt wurde, dies jedoch unter Zugrundelegung unrealistischer Annahmen. Der Haushalt ist nicht genehmigungsfähig.

Die 12 kritischsten Fälle:

Stadt bzw. Gemeinde (rot = Schutzschirm)	Voraussichtliches ordentliches Ergebnis 2017 in Euro	ordentliches Ergebnis 2018 nach Plan	bei negativen ordentlichem Ergebnis 2018 nach Plan: Ausgleich durch Rücklage (ja) oder Jahr des festgelegten bzw. geplanten (Schutzschirm/Einvernehmen) Ausgleichs
Offenbach am Main	-13.000.000	-21.938.704	2021
Rüsselsheim, Stadt	-8.953.045	-11.992.281	2020
Langenselbold, Stadt	4.017.975	-17.508.586	2019
Dietzenbach, Kreisstadt	-1.554.432	-3.172.060	2020
Langen (Hessen), Stadt	3.896.888	-4.077.078	2019
Kefenrod	-1.068.973	-462.700	2019
Lauterbach (Hessen), Kreisstadt	3.428.020	-35.546	2018
Heringen (Werra), Stadt	-12.774.364	-510.880	2019
Bad Karlshafen, Stadt	-547.062	-329.255	2020
Calden	500.000	-720.165	2019
Körle	60.120	-50.460	2018
Bad Sooden-Allendorf, Stadt	4.443.026	-908.417	2020

1.3 Voraussichtlicher Bestand der Rücklagen des ordentlichen Ergebnisses zum 31.12.2017

Die Rücklagen sind in der Doppik ein Teil des Eigenkapitals und werden entsprechend auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen. Der ordentlichen Rücklage werden im Allgemeinen die ordentlichen Überschüsse der Ergebnisrechnung zugeführt (§ 106 Abs. 2 HGO i.V.m. § 23 GemHVO: Die Gemeinde hat eine Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zu bilden). Gleichzeitig dient die Rücklage im Falle eines Fehlbetrags dem Ausgleich desselbigen (zur Ausgleichsfunktion vgl. auch § 24 Abs. 2 GemHVO, zur Ausgleichsfiktion vgl. § 92 Abs. 4 Nr. 2 HGO).

Der Ausweis eines Bestandes an ordentlicher Rücklage, hier zu verstehen ohne Sonderrücklagen und ohne Stiftungskapital, ist als Dokumentation einer insgesamt positiven Entwicklung der Ressourcen der Vorjahre zu interpretieren.

Kommunen	Voraussichtlicher Bestand an ord. Rücklage per 31.12.2017	Prozent
444		100
davon: 188	2.914.811.417	42,3
davon:		
3 krfS	1.045.434.454	
5 Lk	198.729.407	
180 SuG	1.670.647.456	

Anm.:

188 Kommunen (42,3% aller hessischen Kommunen) verfügen Ende 2017 über einen Bestand an ord. Rücklage von über 2,9 Mrd. Euro. Bei den kreisfreien Städten mit Rücklage (Frankfurt, Wiesbaden und Kassel) sticht Frankfurt mit einem Bestand von rund 771 Mio. Euro hervor (WI: 140 Mio., KS: 134 Mio.). Unter Anrechnung des negativen Ergebnisses 2017 reduziert sich der Bestand in Frankfurt rechnerisch jedoch um 181,3 Mio. Euro auf 590 Mio. Euro. Die Städte Offenbach und Darmstadt verfügten über keinen Bestand an ordentlicher Rücklage. Fünf Landkreise verfügen ebenfalls über einen entsprechenden Bestand. Dies sind der Main-Taunus-Kreis (26 Mio.), Wetteraukreis, der Kreis Marburg-Biedenkopf (40 Mio.), der Landkreis Fulda (40 Mio.) und der Schwalm-Eder-Kreis (32 Mio.). Der Wetteraukreis zeichnet mit rund 60 Mio. Euro den höchsten Wert der Kreise.

Im kreisangehörigen Bereich verfügt allein die Stadt Eschborn über einen Bestand von 429 Mio. Euro. Fulda (157 Mio.), Marburg (89 Mio.), Baunatal (67 Mio.) und Schwalbach am Taunus mit 57 Mio. Euro können ebenfalls einen beachtenswerten Rücklagebestand verzeichnen.

2. Finanzebene:

2.1 Finanzierungssalden hessischer Kommunen 2017 und Vorjahre

Im Kontext zur offensichtlich positiven Entwicklung 2017 auf Ergebnisebene können die Finanzierungssalden der hessischen Kommunen zur Bestätigung der sehr positiven Gesamtentwicklung herangezogen werden. Der Finanzierungssaldo betrachtet nur die Einnahmen und Ausgaben (nicht etwa Erträge und Aufwendungen), ist also eine rein kamerale Größe. Bei einem doppischen Haushalt wird der Finanzierungssaldo aus dem Finanzhaushalt ermittelt. Ein positiver

Finanzierungssaldo besagt lediglich, dass die Geldzuflüsse im betrachteten Zeitraum größer waren als die Geldabflüsse; er bedeutet nicht notwendig, dass der Haushalt ausgeglichen ist. Dabei stellt er "bereinigte" Einnahmen und Ausgaben gegenüber, das heißt: ohne besondere Finanzierungsvorgänge, also z. B. ohne Kreditaufnahme und Tilgung, ohne Rücklagenzuführung und -entnahme.

Finanzierungssalden 2017 nach Gruppen ((Quelle: HSL, Kassenstatistik):

einfacher Saldo kreisfreie Städte	Anzahl Kommunen	5	-30.542.426
Summe Negativwerte kreisfreie Städte	Anzahl Kommunen	2	-184.664.314
Summe Positivwerte kreisfreie Städte	Anzahl Kommunen	3	154.121.888
Summe kreisfreie Städte			
einfacher Saldo kreisangehörige Kommunen	Anzahl Kommunen	421	610.805.948
Summe Negativwerte kreisangehörige Kommunen	Anzahl Kommunen	107	-215.865.808
Summe Positivwerte kreisangehörige Kommunen	Anzahl Kommunen	314	826.671.756
Summe kreisangehörige Kommunen			
einfacher Saldo Landkreise	Anzahl Kommunen	21	424.163.612
Summe Negativwerte Landkreise	Anzahl Kommunen	4	-63.475.029
Summe Positivwerte Landkreise	Anzahl Kommunen	17	487.638.641
Summe Landkreise			
einfacher Saldo alle Kommunen	Anzahl Kommunen	447	1.004.427.134
Summe Negativwerte alle Kommunen	Anzahl Kommunen	113	-464.005.151
Summe Positivwerte alle Kommunen	Anzahl Kommunen	334	1.468.432.285

Anm.:

334, damit rund 75%, aller hessischen Kommunen wiesen nach der Kassenstatistik in 2017 einen positiven Finanzierungssaldo auf. 2015 betrug das Verhältnis noch nahezu 50:50! Im Vergleich zu den Vorjahren bedeutet dies daher eine weitere, wesentliche (rechnerische) Verbesserung.

Jahr	Saldo total in € (Anzahl Kommunen / Prozent)	Wert Überschuss in € (Anzahl Kommunen / Prozent)	Wert Defizit in € (Anzahl Kommunen / Prozent)
2013	810.302.809 (447 / 100%)	301.439.326 (120 / 27%)	1.111.742.735 (327 / 73%)
2014	70.961.065 (447 / 100%)	624.083.728 (204 / 46%)	695.044.793 (243 / 54%)
2015	179.860.803 (447 / 100%)	547.366.379 (230 / 51%)	727.227.182 (217 / 49%)
2016	305.454.689 (447 / 100%)	833.107.216 (302 / 68%)	527.652.527 (145 / 32%)

Beachtlich ist, dass die absoluten Gesamtverbesserungen sowohl auf stetig steigenden Finanzierungsüberschüssen als auch auf sinkenden Finanzierungsdefiziten gründen.

Dieser grundständig positiven Entwicklung ist allerdings entgegen zu halten, dass falls der Saldo zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben negativ ist, eine Kommune die Lücke durch einen Kredit schließen kann; der Finanzierungssaldo ändert sich in diesem Falle nicht. Verkauft sie dagegen Gebäude oder Beteiligungen, was das Vermögen ebenso vermindert, kann sie ihren Finanzierungssaldo damit ausgleichen oder ins Positive drehen. Sie kann dies auch erreichen, indem sie notwendige Investitionen unterlässt, was eine ebenso große Belastung für die Zukunft bedeuten kann wie eine Kreditaufnahme. Ein positiver Finanzierungssaldo kann also auf „Kosten der Substanz“ ausgewiesen werden.

Letztere Mutmaßung wird jedoch durch die statistisch erhobenen Werte der Investitions- und Unterhaltungsauszahlungen der Kommunen nicht unbedingt verifiziert.

Das Ausgabeverhalten detailliert aufgegliedert hinsichtlich der Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen, der Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens, der Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen, der Unterhaltung des beweglichen Vermögens, des Erwerbs von Vorräten, der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, des Erwerbs von Grundstücken und Gebäuden, der Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen Vermögensgegenständen und Finanzanlagen sowie der Auszahlungen für Baumaßnahmen zeigt seit 2014 keine rückläufige oder stagnierende Tendenz in Hessen. Das Niveau der Jahre 2012 und 2013 wurde in 2016 bzw. 2017 bereits wieder übertroffen.

Das Statistische Landesamt hat hierzu die Rechnungsergebnisse ausgewertet. Die Summe der Unterhaltungs- und Investitionsauszahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände belief sich hernach seit 2012 auf jährlich weit über 3 Mrd. Euro:

Jahr	Summe der Unterhaltungs- und Investitionsauszahlungen	Prozentuale Steigerung
2010	4.296.601.472	
2011	4.127.571.620	
2012	3.564.243.828	
2013	3.378.661.364	
2014	3.326.771.377	
2015	3.348.718.214	+ 0,66
2016	3.478.430.708	+ 3,87
2017	3.678.122.530	+ 5,74

Anzumerken ist hierzu weiter, dass in Hessen auch die benannten Größen maßgeblich vom Haushalt der Stadt Frankfurt am Main geprägt werden. Die Entwicklung deren Investitionstätigkeit ist zurzeit dadurch geprägt, dass der Finanzmittelbedarf weit hinter den Planwerten zurückbleibt. So wurden in 2017 (Jahresabschluss, Seite 32) mit 174,15 Mio. Euro lediglich rund 24,1% der verfügbaren Mittel für Baumaßnahmen (fortgeschriebener Planwert 721,52 Mio. Euro) verausgabt. Jahresbezogen blieben die investiven Auszahlungen um 210,85 Mio. Euro hinter dem Planansatz zurück. Bei Realisierung dieser und der sonstig durch die verabschiedete Planung eingeräumten Möglichkeiten wäre allein durch entsprechendes Haushaltsgebahren der Stadt das Niveau von gut 4 Mrd. Euro wieder erreicht worden.

Weiter anzumerken ist, dass ein positiver Finanzierungssaldo indiziert, dass Investitionsbedarfe in größerem Umfang erfüllt werden könnten, da die finanzielle Besserstellung der Kommunen dies zulässt. Verkannt werden dürfen im Zusammenhang zwar nicht die bestehenden Umsetzungsproblematiken im kommunalen Bereich, beruhend auf mangelnden Personalquantitäten und -qualitäten in der Administration und den hoch ausgeschöpften, damit die Investitionstätigkeit limitierenden Produktionskapazitäten der Wirtschaft. Jedoch wäre im Ergebnis die Einlassung unzutreffend, dass Kommunen „kaputtgespart“ werden, was ein positiver Finanzierungssaldo signalisieren könnte. Vielmehr zeigt sich auch für das laufende Jahr (vgl. unten 2.2) landesweit, dass 367 Kommunen die Erwirtschaftung eines zusätzlichen Innenfinanzierungsvolumens aus dem laufenden Geschäft heraus planen. Dieses beläuft sich in Summe auf rund 343 Mio. Euro und wäre für investive Maßnahmen einsetzbar.

Flankierend hierzu sei noch darauf verwiesen, dass das Land vielmehr Investitionsbedarfe anerkennt und zusätzliche Investitionstätigkeit der Kommunen befördert:

Um dem proklamierten Investitionsstau auf der kommunalen Ebene zu begegnen, hat der Bund seit 2015 gleich zwei Kommunalinvestitionsförderprogramme im Umfang von bundesweit je 3,5 Mrd. Euro beschlossen. Die auf Hessen entfallenden Anteile der Programme wurden vom Land unter der Bezeichnung Kommunales Investitionsprogramm I und II (KIP I und II) durch Landesmittel aufgestockt. Dadurch erreichte das KIP I immerhin ein Volumen von rund einer Milliarde Euro. Das Volumen des KIP II ist etwa halb so hoch. Ein Teil des ersten Investitionsprogramms kommt auch dem Schulbereich zu Gute, während das zweite Programm – verabschiedet im Sommer 2017 – ausschließlich finanzschwachen Kommunen zur Sanierung ihrer Schulen zufließt. Ein weiteres „drittes Investitionsprogramm“ hat das Land im Rahmen der Hessenkasse beschlossen – das Volumen beträgt rund 680 Millionen Euro.

Hausrechtliche Unterstützung erhielten die Kommunen im Zusammenhang dadurch, dass die Kreditaufnahmen im Rahmen der gesetzlichen Regelungen (z.B. „Gesetz zur Stärkung der Investitionstätigkeit von Kommunen und Krankenhausträgern durch ein Kommunalinvestitionsprogramm (...) vom 24.11.2015“) abweichend von den stringenteren Bestimmungen der Gemeindeordnung, als genehmigt galten und im Rahmen der Nettoneuverschuldungsprüfung außer Betracht gelassen wurden.

2.2 Zahlungsmittelüberschuss 2018 aus laufender Verwaltungstätigkeit im Kontext zu § 3 Abs. 3 GemHVO

Der Saldo der Finanzmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit wird ermittelt, indem von den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit subtrahiert werden. Er bezieht sich damit im Unterschied zum Finanzierungssaldo auf das „reine Kerngeschäft“ der Kommune. Zahlungsmittelflüsse aus Finanzierungs- und Investitionstätigkeit werden nicht betrachtet.

Als ordentliche Tilgung bezeichnet man eine Form der Tilgung, bei der die Rückzahlung der Kreditsumme planmäßig, entsprechend vereinbarter Konditionen erfolgt.

Die Residualgröße Zahlungsmittelüberschuss besagt, ob Geld im „laufenden Normalgeschäft“ verdient wurde oder ob das laufende Geschäft mehr Geld verbraucht hat, als eingenommen wird. Bei einem ausgeglichenen oder positiven finanziellen Ergebnis im Haushaltsjahr konnte die Kommune die Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit - ohne Aufnahme von Krediten - decken. Damit wird deutlich, dass die Kommune den Handlungsspielraum für zukünftige Generationen nicht durch die Aufnahme von Krediten verringert. Ein positives Ergebnis eröffnet weiter die Chance, (zukünftig) notwendige Investitionen ganz oder zum Teil aus Eigenmitteln zu finanzieren. Haushaltsrechtlich besteht die Vorgabe, dass der Saldo so positiv sein sollte, dass die ordentliche Tilgung der Kreditverbindlichkeiten erwirtschaftet wird. Eine Schuldentilgung soll also nicht durch Aufnahme von neuen Krediten oder durch Vermögensveräußerungen erfolgen.

Kommunen	ZMÜ ausreichend (+)	Prozent	ZMÜ nicht ausreichend (+/-)	Prozent	ZM- Fehlbetrag (-)	Prozent
444						
davon: 441	373	84,0	41	9,2	27	6,1
davon:						
5 krfS	3		1		1	
21 Lk	18		3		0	
415 SuG	352		37		26	

Anm.:

Die Sollvorgabe des § 3 Abs. 3 GemHVO, wonach die Summe des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch sein soll, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten geleistet werden können, wird für das laufende Jahr plangemäß bereits von 373 Kommunen (84,0%) eingehalten. Der Differenzsaldo zwischen Einzahlungen und Auszahlungen im laufenden Geschäft ist so hoch, dass der Überschuss an Zahlungsmitteln es ermöglicht, die ordentliche Tilgung der Kredite zu bedienen.

Dies ist besonders bemerkenswert, da die neue Regelung des § 3 Abs. 3 GemHVO für das Haushaltsjahr 2018 erstmalig eingeführt wurde.

Bei 41 Kommunen (9,2%) ist dies nicht vollständig möglich. Die Stadt Frankfurt, der Vogelsbergkreis, der Kreis Hersfeld-Rotenburg und der Werra-Meißner-Kreis nebst 37 kreisangehörigen SuG halten die Vorgabe auf Planungsebene nicht vollständig ein. Die Stadt Frankfurt verfehlt den Zielwert um rund 52 Mio. Euro. Die Zielwertverfehlung beträgt bei besagten Landkreisen zwischen rund 1,1 bis 1,7 Mio. Euro.

Lediglich 27 Kommunen (6,1%), darunter die kreisfreie Stadt Offenbach, können bereits auf Planungsebene die Vorgabe nicht einhalten. Die Stadt Offenbach verfehlt den Zielwert um rund 45 Mio. Euro.

Im kreisangehörigen Raum sind die 10 höchsten Abweichungen bei nachfolgend aufgeführten SuG gegeben:

Stadt bzw. Gemeinde (rot = Schutzschirm)	Zahlungsmittelüberschuss oder -fehlbetrag aus laufender Verwaltungstätigkeit nach Plan 2018	Höhe der veranschlagten ordentlichen Tilgung für Kredite nach Plan 2018	§ 3 Abs. 3 nicht erfüllt
Bensheim, Stadt	-5.025.815	4.004.000	-9.029.815
Rüsselsheim, Stadt	-3.775.581	6.416.000	-10.191.581
Bad Orb, Stadt	-8.190.956	824.500	-9.015.456
Langenselbold, Stadt	-15.552.496	934.187	-16.486.683
Schwalbach am Taunus, Stadt	-21.670.179	77.262	-21.747.441
Sulzbach (Taunus)	-6.341.302	712.918	-7.054.220
Dreieich, Stadt	-11.501.050	2.500.000	-14.001.050
Karben, Stadt	816.250	5.128.000	-4.311.750
Wildeck	-5.373.270	1.000.500	-6.373.770
Baunatal, Stadt	-12.717.072	370.190	-13.087.262

In allen Fällen, in denen die Anforderungen des § 3 Abs. 3 GemHVO nicht erfüllt werden, bedürfen die Haushaltsgenehmigungen des Einvernehmens der oberen Aufsichtsbehörde (so geregelt unter Ziffer II. 1. im Finanzplanungserlass für 2018 vom 29.09.2017). Bei Schutzschirmkommunen muss im Zusammenhang eine entsprechende Verfehlung hingenommen werden, da die Vereinbarungen zum Haushaltsausgleich dies implizieren.

Im Rahmen dieser Verfahren zur Herstellung des Einvernehmens wurde deutlich, dass die laufende Verfehlung in einigen Fällen durch bestehende Liquiditätsreserven, die in Vorjahren gebildet werden konnten, gedeckt werden kann. So beispielsweise bezogen auf obige Aufstellung in Bensheim und Schwalbach am Taunus und sogar in den Schutzschirmgemeinden Bad Orb, und Dreieich. In anderen Fällen soll die Liquiditätslücke im laufenden Vollzug des Haushaltes oder aber auch durch Vermögensveräußerungen geschlossen werden. Abgeschlossen betrachtet sind jedoch noch nicht alle zu beurteilenden Sachverhalte. So ist die Haushaltsgenehmigung 2018 der Stadt Frankfurt noch nicht erteilt. Hier bleibt abschließend zu entscheiden, wie das Delta von 52 Mio. Euro aufsichtlich begleitet wird.

Der Kennwert „Zahlungsmittelfluss lfd. Verwaltungstätigkeit abzüglich Tilgung des laufenden Jahres“ zeigt das auf das laufende Jahr bezogene zusätzliche Innenfinanzierungspotenzial für die Finanzierung von Investitionen, die Rückführung von Kassenkreditverbindlichkeiten, die Leistung von Sondertilgungen etc. auf.

Über die Anforderung des § 3 Abs. 3 GemHVO hinaus planen 367 Kommunen (damit 82,7% aller 444 Kommunen und damit ein Großteil der 373 Kommunen mit für die Tilgung ausreichendem Zahlungsmittelüberschuss) die Erwirtschaftung eines, im vorab beschriebenen zusätzlichen Innenfinanzierungsvolumens. Dieses beläuft sich in Summe auf rund 343 Mio. Euro. Hiervon entfallen

auf die Landkreise rund 75 Mio. Euro, auf die kreisfreien Städte rund 27 Mio. Euro und auf den kreisangehörigen Bereich etwa 241 Mio. Euro.

Die zwei kreisfreien Städte Kassel (23 Mio.) und Darmstadt (4 Mio.), bereits 16 Landkreise (hierunter hervorzuheben der Main-Kinzig –Kreis mit rund 28 Mio.) und 349 SuG weisen entsprechende Planwerte aus.

Im kreisangehörigen Bereich stechen folgende Kommunen hervor:

Stadt bzw. Gemeinde (rot = Schutzschirm)	Zahlungsmittelüberschuss oder -fehlbetrag aus laufender Verwaltungstätigkeit nach Plan 2018	Höhe der veranschlagten ordentlichen Tilgung für Kredite nach Plan 2018	Zahlungsmittelüberschuss nach Tilgung
Hanau, Stadt	13.501.953	995.209	12.506.744
Marburg, Universitätsstadt	20.097.350	8.900.000	11.197.350
Weiterstadt, Stadt	9.664.043	956.144	8.707.899
Eschborn, Stadt	8.280.163	88.540	8.191.623
Bad Homburg v. d. Höhe, Stadt	12.646.550	4.974.100	7.672.450
Fulda, Stadt	12.753.900	5.161.200	7.592.700
Philippsthal (Werra), Marktgemeinde	7.782.375	193.000	7.589.375
Biebergemünd	4.609.310	63.455	4.545.855
Bad Vilbel, Stadt	6.272.934	1.937.660	4.335.274
Neu-Isenburg, Stadt	5.928.450	2.096.423	3.832.27

3. Verifizierung der Entwicklungen anhand der „kash-Daten“ 2016-2018

Ein objektivierendes, einheitliches und belastbares Ergebnis lieferndes Bewertungssystem für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit aller Kommunen erfüllt das kommunale Analysesystem Hessen, verkürzt „kash“, genannte Auswertungssystem. Durch dessen Verwendung wird es ermöglicht, ohne zeitaufwändige Einzelfallbetrachtung, auf hochaggrierter Ebene unter Rückführung auf wenige, aber als geeignet identifizierte Parameter, eine generelle Aussage über „die“ finanzielle Leistungsfähigkeit jeder hessischen Kommune im Sinne einer Frühindikation zu treffen. Maßgebliche Indikatoren sind – deshalb im Vorab detailliert erörtert - das ordentliche Ergebnis, der Bestand einer ordentlichen Rücklage und der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der ordentlichen Tilgung des laufenden Jahres. Weitere Indikatoren sind der Ausweis von Eigenkapital, die kumulierten ordentlichen Ergebnisse und der Bestand an Kassenkreditverbindlichkeiten.

Finanzielle Leistungsfähigkeit ist im Kontext durch das ökonomische Vermögen der Körperschaften, eine stetige Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und dabei ihren monetären Verpflichtungen nachzukommen, gekennzeichnet.

Der Grundaufbau des Kennwertsystems besteht darin, den als ökonomisch maßgebend erachteten

sechs Indikatoren zur Ertrags-, Finanz- und Kapitallage eine Bewertung zukommen zu lassen. Die Bewertungen werden in einen Bewertungsfaktor transformiert und mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert. Das Gesamtergebnis liefert eine zwischen 0% und 100% finanzieller Leistungsfähigkeit liegende Grundaussage (grün = leistungsfähig, gelb = eingeschränkt leistungsfähig, rot = gefährdet bis nicht mehr leistungsfähig). Grün wird ab einem Punktwert von 70% erreicht, rot bei einem Wert kleiner als 40%.

Anm.:

Ein Statusvergleich über die Jahre 2016 bis 2018 bestätigt die flächendeckend als sehr erfreulich anzusehende Entwicklung der Einschätzung kommunaler finanzieller Leistungsfähigkeit:

Status im Jahr	Anzahl Kommunen	Kommunen in Prozent
Kommunen 2016: 447		
rot 2016	145	32,44
gelb 2016	126	28,19
grün 2016	176	39,37
Kommunen 2017: 444		
rot 2017	69	15,54
gelb 2017	131	29,50
grün 2017	239	53,83
Status nicht vergleichbar	5	1,13
Kommunen 2018: 444		
rot 2018	18	4,05
gelb 2018	102	22,97
grün 2018	319	71,85
Status nicht vergleichbar	5	1,13

Die kash-Analyse ist seit dem laufenden Haushaltsjahr in den, dem Haushaltsplan als Anlage beizufügenden Finanzstatusbericht integriert. Die Datengrundlage wird von den Kommunen selbständig eingefügt. Markant ist demnach, dass - im Grunde nach einer Selbsteinschätzung - flächendeckend die finanzielle Leistungsfähigkeit als grundsätzlich gegeben angesehen wird.

Lediglich bei 18 Kommunen, damit 4,05% aller Kommunen, ist die Leistungsfähigkeit gefährdet oder fast nicht mehr gegeben. Im Dreijahresvergleich wird deutlich, dass diese Gruppe extrem zurückgegangen ist. 2016 umfasste sie noch 145 Kommunen (32,44% aller Kommunen), in 2017 immerhin noch 69 Kommunen (15,54%).

Da ein Teil des Auswertungssystems auf dem Indikator ordentliches Ergebnis basiert, verwundert es nicht, dass die oben unter 1.2 aufgeführten 12 kritischsten Fälle - mit Ausnahme von Lauterbach - auch durch die kash-Analyse identifiziert wurden. An Stelle von Lauterbach tritt Homberg (Ohm). Sie zeitigen im kash-Vergleich die niedrigsten Punktwerte in der Varianz von 0,00 Punkten (Offenbach a.M., Dietzenbach, Bad Karlshafen) bis 27,50 Punkten (Körle). 6 dieser Kommunen unterliegen bereits den Schutzschirmregelungen des Landes. Aufmerksam zu betrachten sein wird die tatsächliche

Entwicklung in Kefenrod und Homberg (Ohm), da dies keine Schutzschirmgemeinden sind und sie in den Vorjahren einen wesentlich besseren Finanzstatus attestiert bekamen.

Da jedoch weitere 5 Indikatoren bestehen, ist der Kreis der als nur gering finanziell leistungsfähig anzusehenden Kommunen weiter. Unter diesen 6 zusätzlich als kritische Fälle zu betrachtenden Kommunen befindet sich auch ein Landkreis, der Vogelsbergkreis. Diese Kommunen zeichnen sich zwar durch ein bereits geplantes, gering positives Jahresergebnis aus („etwa 0“), verbleiben aber im roten Bereich, da die die anderen Faktoren, insbesondere die Nichterwirtschaftung der Tilgung, diesen Effekt negieren. Sie liegen jedoch allesamt an der Schnittstelle zum gelben Bereich und sind von daher nicht als hochkritisch einzuordnen.

Stadt bzw. Gemeinde (rot = Schutzschirm)	ordentliches Ergebnis 2018 positiv	§ 3 Abs. 3 GemHVO 2018 erfüllt	Plan 2018 Status der finanziellen Leistungsfähigkeit in Prozentpunkten nach Abfrage RP	Plan 2017 Status der finanziellen Leistungsfähigkeit in Prozentpunkten nach FSB	Plan 2016 Status der finanziellen Leistungsfähigkeit in Prozentpunkten nach BUB
Offenbach am Main	nein	nein	0,00	0,00	0,00
Dietzenbach, Kreisstadt	nein	nein	0,00	5,00	0,00
Bad Karlshafen, Stadt	nein	nein	0,00	20,00	0,00
Langen (Hessen), Stadt	nein	nein	5,00	5,00	5,00
Kefenrod	nein	nein	5,00	50,00	75,00
Bad Sooden- Allendorf, Stadt	nein	nein	5,00	5,00	0,00
Langenselbold, Stadt	nein	nein	10,00	80,00	10,00
Calden	nein	nein	10,00	10,00	5,00
Rüsselsheim, Stadt	nein	nein	15,00	15,00	5,00
Heringen (Werra), Stadt	nein	nein	16,00	5,00	20,00
Homberg (Ohm), Stadt	nein	nein	20,00	90,00	78,75
Körle	nein	nein	27,50	38,75	21,25
Bad Salzschlirf	etwa 0	nein	38,75	38,75	16,25
Ottrau	etwa 0	nein	38,75	55,00	43,75
LK Vogelsberg	etwa 0	nein	38,75	38,75	22,50
Ortenberg, Stadt	etwa 0	nein	39,00	38,75	5,00
Wildeck	etwa 0	nein	39,00	53,00	15,00
Knüllwald	etwa 0	nein	39,00	48,75	5,00

Zum Vergleich:

Lauterbach	etwa 0	ja	83,75	53,75
------------	--------	----	-------	-------

2 gravierenden Verschlechterungen (Langenselbold und Homberg (Ohm) von „grün auf rot“ und 4 kritischen Verschlechterungen von „gelb auf rot“ (Kefenrod, Wildeck, Knüllwald und Ottrau) stehen 29

bemerkenswerte Verbesserungen von „rot auf grün“ entgegen. Hierunter die Stadt Darmstadt und 3 Landkreise (Hochtaunus, Wetterau und Lahn-Dill).

Die Statusänderungen, also die Änderung der Gruppenzugehörigkeit, im Vergleich von 2018 zum Vorjahr aller 444 hessischen Kommunen dokumentiert nachfolgende detaillierte Aufstellung:

Statusänderung 2017/2018 alle Kommunen		
Anzahl		in Prozent
12	keine Veränderung bei rot	2,70
28	Verbesserung rot auf gelb	6,31
29	Verbesserung rot auf grün	6,53
47	keine Veränderung bei gelb	10,59
80	Verbesserung gelb auf grün	18,02
4	Verschlechterung von gelb auf rot	0,90
210	keine Veränderung bei grün	47,30
27	Verschlechterung von grün auf gelb	6,08
2	Verschlechterung von grün auf rot	0,45
5	(noch) keine Aussage möglich	1,12
444	SUMME	100,00

Bei landesweiter Betrachtung der reinen Punktwerte zeigt sich im Vorjahresvergleich ebenfalls ein überwiegend positives Bild:

Betrachtung nach Punktwerten aller Kommunen im Vergleich 2018 zu 2017		
244	gesteigerter Punktwert	54,59%
107	identischer Punktwert	24,10%
88	verschlechterter Punktwert	19,82%
2	ausstehender Punktwert	0,45%
3	Status fehlt	0,67%
444		100,00%

Im erstmals möglichen Vergleich über einen Dreijahreszeitraum (2016 bis 2018) zeigt sich:

Betrachtung nach Punktwerten aller Kommunen Im Vergleich 2018 zu 2016		
323	gesteigerter Punktwert	72,75%
47	identischer Punktwert	10,59%
69	verschlechterter Punktwert	15,54%
5	kein Vergleich möglich	1,13%
444		100,00%

4. Bestimmungsfaktoren der Entwicklung und Einfluss des Niveaus der Realsteuerhebesätze

Die insgesamt erfreuliche Entwicklung der kommunalen Finanzsituation basiert auf mehreren Faktoren:

a)

Auf Ausgabendisziplin, welche maßgeblich auch durch den seit 2014 eingeleiteten, wesentlich stringenteren aufsichtlichen Kurs der Durchsetzung der gesetzlich normierten Verpflichtung zu ausgeglichenen Haushalten indiziert ist. Dies wird durch fachliche Analyse Dritter bestätigt. So wird in der Untersuchung der Bertelsmannstiftung zur Finanzaufsicht in den Ländern NRW, Sachsen und Hessen für Hessen festgehalten: „Das Land änderte seine über viele Jahre praktizierte Strategie der Duldung von Defiziten und sendete das Signal, gegen die aufgelaufenen Haushaltsprobleme vorzugehen und das bestehende Haushaltsrecht anzuwenden (...).“ (Quelle: Geißler, Das Verhältnis zwischen Finanzaufsicht und Kämmereien in Nordrhein-Westfalen, Der Gemeindehaushalt 1/2018, Seite 5ff).

Im Wesentlichen kennzeichnen folgende Erlasse die beeinflussende Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht:

Herbsterlass 2014: Einhaltung von gesetzlichen Mindestvorgaben, kostendeckendes Arbeiten.

Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse 2015: Vorgabe zur schrittweisen Aufarbeitung rückständiger Jahresabschlüsse (Ziel: Erreichen der gesetzlichen Fristen bis zum HH-Genehmigungsverfahren 2018).

Finanzplanungserlass 2016: Festlegung des Abbaupfads für defizitäre Nicht-Schutzschirmkommunen (Ziel: Erreichen des HH-Ausgleichs im Jahr 2017); Festlegung von Mindesthebesätzen der Realsteuern für defizitäre Haushalte.

Finanzplanungserlass 2017: Haushaltsausgleich 2017 im ordentlichen Ergebnis (bei Nichterfüllung ist Einvernehmen der oberen Aufsichtsbehörden nötig), Festlegung von Mindesthebesätzen der Realsteuern für defizitäre Haushalte, Aufforderung zum Abbau von Kassenkrediten.

Im Finanzplanungserlass 2018 ist Folgendes vorgesehen: Einvernehmen der oberen Aufsichtsbehörde bei nicht erreichtem Haushaltsausgleich und Nicht-Erfüllung des im letzten Jahr neu eingeführten § 3 Abs. 3 GemHVO (= Summe aus Zahlungsmittelfluss muss hoch genug sein, um Kredite zu tilgen); Erteilung der Haushaltsgenehmigung nur bei Aufstellung und Vorlage des Jahresabschlusses 2016.

Im Zusammenhang dürfte auch ein (wenn auch nicht monetär quantifizierbarer) Erfolgsfaktor sein, dass auch im Erlassweg zumindest Kommunen, in denen die Haushaltsgenehmigungen des Einvernehmens der oberen Aufsichtsbehörde bedürfen, dringend empfohlen wurde und wird, das Angebot der Beratungsstelle für Nichtschutzschirmkommunen in Anspruch zu nehmen.

Das durch den Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung maßgebend operationalisierte Angebot, welches auf freiwillige Bitte der Kommunen hin Stärken und Schwächen im Gruppenvergleich herausarbeitet und praktisch umsetzbare Lösungsvorschläge offeriert, wird in Kürze bereits von der hundertsten Gemeinde in Anspruch genommen werden.

b)

Auf weiter gesteigerte Zahlungen des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich (Quelle: HSL, Jahresrechnungsstatistik):

Die **Schlüsselzuweisungen** als wesentlichste Komponente im kommunalen Finanzausgleich zeitigen folgende Entwicklung:

Empfängerkreis / Jahr	2015	2016	2017	2018
kreisfreie Städte	522.322.921	662.051.660	634.982.813	611.281.950
Landkreise	823.943.543	1.039.969.465	1.142.036.882	1.207.304.574
kreisangehörige SuG	1.051.462.515	1.372.111.624	1.521.582.836	1.599.488.773
Summe p.a. gerundet	2,397 Mrd.	3,074 Mrd.	3,298 Mrd.	3,418 Mrd.

c)

Auf der allgemein günstigen Konjunkturlage. Diese führte insbesondere zu weiteren Verbesserungen der steuerlichen Ertragssituation der Kommunen und daraus ursächlich resultierend der Kreisumlagegrundlagen (Quelle: HSL, Jahresrechnungsstatistik, alle Werte gerundet in Mrd. Euro):

Ertragsart / Jahr	2015	2016	2017
Gewerbsteuer netto	3,804	4,235	4,208
Grundsteuer A+B	1,071	1,107	1,153
Gemeindeanteile ESt + USt	3,428	3,695	4,087
Kreisumlage-Grundlage	5,082	5,964	6,190

Die Entwicklung der Steuerkraft- und Finanzkraftmesszahlen im Land (Quelle: HMF, Berechnung pro Einwohner) spiegeln dies wider:

2014		2015		2016		2017	
StK-Mz	F-Mz	StK-Mz	F-Mz	StK-Mz	F-Mz	StK-Mz	F-Mz
834	1.040	908	1.120	1.136	1.416	1.186	1.480

Die steuerliche Situation der Kommunen im Bereich der Ertragsteuern wurde jedoch nicht durch Steuerhebesatzerhöhungen hervorgerufen. Sie ist in höheren Bemessungsgrundlagen begründet. Da zwischenzeitlich fast alle hessische Kommunen ihren jahresbezogenen Ausgleich erreichen, ist die Dynamik der Erhöhung der Steuerhebesätze vielmehr auch für das Jahr 2018 weitgehend zum Erliegen gekommen. Dies belegt die landesweite Auswertung der Hebesatzniveaus der beiden für Kommunalhaushalte wichtigsten, denn ergiebigsten Realsteuern: Gewerbesteuer und Grundsteuer B.

Bei beiden Steuerarten unterliegen die Hebesätze in Durchschnittsbetrachtung in den drei Betrachtungsjahren nur marginalen Veränderungen:

Auswertung durchschnittliche Hebesätze Gewerbesteuer nach Größenklasse für die Jahre 2016 bis 2018			
Einwohnerzahl	Durchschnitt 2016	Durchschnitt 2017	Durchschnitt 2018
bis 10T	375	378	380
10T bis 20T	377	381	382
20T bis 50T	372	381	377
50T bis 100T	404	404	404
100T bis 200T	435	435	447
200T bis 500T	454	454	447
über 500T	460	460	460
Landesdurchschnitt	376	380	382

Auswertung gewichtete Hebesätze Grundsteuer B nach Größenklasse für die Jahre 2016 bis 2018			
Einwohnerzahl	Durchschnitt 2016 gewichtet	Durchschnitt 2017 gewichtet	Durchschnitt 2018 gewichtet
bis 10T	394	412	422
10T bis 20T	429	443	459
20T bis 50T	465	486	484
50T bis 100T	491	527	528
100T bis 200T	533	533	564
200T bis 500T	492	492	491
über 500T	500	500	500
Landesdurchschnitt	453	468	471

Anm.:

Auswertungsstand 09.11.2018, nach Überprüfung und Korrektur (vgl. Gesamtauswertung Steuersätze 2018).

Nach vorliegender Vergleichsstudie von Ernst&Young liegt Hessen 2017 mit 380 Punkten an fünfter Stelle der durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesätze der Flächenländer.

Spitzenreiter ist NRW mit einem durchschnittlichen Hebesatz von 448 Punkten. Die niedrigsten Hebesätze im Durchschnitt haben Brandenburg (324) und Bayern (339).

Nach gleicher Studie belegt Hessen 2017 den zweiten Rang bei der Ermittlung der durchschnittlichen Grundsteuer B Hebesätze der Flächenländer. Die Spitzenposition belegt Nordrhein-Westfalen. Die Punktwerte sind zur vorliegenden Ermittlung nicht vergleichbar, da hier eine gewichtete Berechnung analog Destatis erfolgt.

5. Belastbarkeit der Planungsdaten 2018

5.1 Aufstellung der Jahresabschlüsse (Stand 30.06.2018)

Wichtiger Indikator für die Belastbarkeit der Planung ist die gesetzlich – aber ergänzend auch im Erlassweg – geforderte zeitnahe Aufstellung der Jahresabschlüsse.

Abschlussjahr	Anzahl Kommunen mit aufgestelltem Jahresabschluss	Prozent aller 444 Kommunen
2017	88	19,8
2016	402	90,5
2015	419	94,4
2014	429	96,6
2013	434	97,7
2012	438	98,6
2011	439	98,9

Fehlende Abschlüsse / Abschlussdaten seit 2014:

Stadt bzw. Gemeinde (rot = Schutzschirm)	Jahr des letzten aufgestellten Jahresabschlusses
Wildeck	2013
Volkmarsen, Stadt	<u>2011?</u>
Jesberg	2012
Erzhausen	2013
Berkatal	EB 2008
Oberaula	2013
Ringgau	2012
Lahnau	2013
Edermünde	2012
Borken (Hessen), Stadt	2009
Mühltal	2013
Eppertshausen	2012

Anm.:

Für das Jahr 2017 haben auskunftsgemäß bisher rund 20% aller Kommunen den Jahresabschluss aufgestellt. Hierunter sind 2 krfS und 5 Lk. Aus diesen beiden Gruppen haben sämtliche Kommunen den Abschluss für das Vorjahr 2016 aufgestellt.

Im kreisangehörigen Raum fehlen für 2016 daher noch 9,5% der Abschlüsse. Lässt man Oberzent aus bekannten Gründen unberücksichtigt, so ermäßigt sich der Wert auf 9,2%. Äußerst problematisch ist die Abschlusslage in den oben in der Tabelle aufgeführten SuG. Die Gemeinde Berkatal hat lediglich die Eröffnungsbilanz 2008 vorgelegt; Borken und Volkmarsen zeitigen hohen Nachholungsbedarf.

Insgesamt kann für die Haushaltsplanung 2018 aber konstatiert werden, dass diese auf nunmehr überwiegend solider und damit auch belastbarer Datenbasis erfolgte. Der Bedingung des Finanzplanungserlasses 2018 (Ziffer II. 3. Termingerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse), namentlich „Die Haushaltsgenehmigung 2018 kann nur erteilt werden, wenn der Jahresabschluss 2016 aufgestellt und zur Prüfung vorgelegt wurde.“ wurde von 90,5% aller Kommunen entsprochen.

Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die aufgestellten Jahresabschlüsse der Prüfung der Rechnungsprüfungsämter standhalten. Die Kommunen haben zwar einen erheblichen Schritt nach vorne hinsichtlich der Rechtzeitigkeit der Aufstellung gemacht. Allerdings ist dies nach Erkenntnis der Aufsichten in nicht wenigen Fällen nur auf Kosten der Qualität gelungen.

5.2 Exkurs: Verpflichtung zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen

Mit der Verankerung des Gesamtabchlusses in den haushaltsrechtlichen Vorschriften (§ 112 Abs. 5 HGO) soll der Überblick über das wirtschaftliche Geschehen in der Kommune unabhängig vom Grad der Ausgliederung sichergestellt und damit die Transparenz über den Kernhaushalt hinaus (Gesamtschau „Konzern Kommune“) sowie die Möglichkeiten zur finanziellen Gesamtsteuerung verbessert werden. Der Abschluss ist erstmals auf den 31.12.2015 aufzustellen. Die gesetzliche Frist zur Aufstellung, dem 30.09.2016, konnte wegen bestehender Rückstände bei der Aufstellung der Jahresrechnungen für die Kernhaushalte, bisher überwiegend nicht eingehalten werden.

Zum Abfragezeitpunkt bestand mitteilungsgemäß bei allen 5 kreisfreien Städten (100,0%), bei 16 der 21 Landkreise (76,1%) und bei 133 von 418 kreisangehörigen Städten und Gemeinden (31,8%) die Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses.

Nachrichtlich ist daher davon auszugehen, dass in Summe zumindest 154 der 444 hessischen Kommunen, damit rund 34,6%, einen Gesamtabschluss erstellen müssen. Rund 2/3 aller Kommunen unterliegen somit nicht dieser Verpflichtung.

6. Zusammenfassung

- 406 Kommunen (91,4%) werden für 2017 den Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis darstellen können.
- 429 Kommunen (96,6%) planen dies für 2018. Lediglich noch 12 Kommunen (2,7%) gelingt dies nicht.
- 188 Kommunen (42,3%) werden zum Ende 2017 einen Rücklagebestand von rund 2,9 Mrd. Euro ausweisen können.
- 373 Kommunen (84,0%) planen in 2018 die ordentliche Tilgung der Kredite zu erwirtschaften. Nur 27 Kommunen (6,1%) gelingt dies auch nicht teilweise.
- 367 Kommunen (82,7%) planen die Erwirtschaftung eines über die Tilgung hinausgehenden Zahlungsmittelüberschusses 2018. Das zusätzliche Innenfinanzierungsvolumen beläuft sich auf 343 Mio. Euro.
- Die Planung erscheint belastbar, da bereits der Finanzierungssaldo 2017 in Summe einen Überschuss von rund 1 Mrd. Euro belegt. 334 Kommunen (74,7%) wiesen einen positiven Saldo aus.
- Die positiven ordentlichen Ergebnisse, die Zahlungsmittelüberschüssen aus laufender Verwaltungstätigkeit und die Finanzierungssalden werden nicht generell auf Kosten der Substanzerhaltung und Investition erwirtschaftet. Vielmehr steigt im Vergleich der Vorjahre trotz besserem Haushaltsausweis parallel die Summe der getätigten Unterhaltungs- und Investitionsaufwendungen.
- Die „kash-Daten“ zu Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen bestätigen den außerordentlich guten Verlauf. Das System identifizierte in 2018 lediglich noch 18 „Rotfälle“, d.h. Kommunen mit einer Punktezumessung von unter 40 von Hundert und damit attestierter stark gefährdeter finanzieller Leistungsfähigkeit. Dies sind nur 4,05% aller Kommunen. In 2016 belief sich dieser Wert noch auf 32,44%, d.h. 145 Kommunen erhielten einen negativen Finanzstatus.
- Als wesentliche Faktoren, die diesen Verlauf begünstigten, wurden identifiziert:
 - Ausgabendisziplin, unter stringenter aufsichtlicher Begleitung und Durchsetzung der gesetzlichen Verpflichtungen zum Haushaltsausgleich und unter Beratung der Nichtschutzschirmkommunen.
 - Weiterhin verbesserte Finanzausstattung der Kommunen über den Finanzausgleich.
 - Weiterhin bestehende, günstige konjunkturelle Lage, die die steuerliche Ertragssituation der Kommunen stark positiv beeinflusst, ohne dass der Zuwachs an Steueraufkommen im Bereich der Realsteuern auf steigende Hebesätze zurückzuführen wäre. Das Hebesatzniveau stagniert vielmehr.
- Die Haushaltsplanung 2018 basiert überwiegend auf belastbarer Datenbasis. So haben zeitnah für 2016 bereits 402 Kommunen (90,5%) den Jahresabschluss aufgestellt.