

Unterfinanzierung von Landkreisen in Hessen

- Finanzwissenschaftliche Untersuchung der
fiskalischen Situation im

Landkreis Bergstraße

zur Vorbereitung einer Klage
des Hessischen Landkreistages
gegen das Land Hessen -

Argumentationspapier

Martin Junkernheinrich

Florian Boettcher

Benjamin Holler

Kaiserslautern, August 2011

I.

Problemstellung und Prüfauftrag

(1) Vor dem Hintergrund der Einsparbemühungen des Landes Hessen zu Lasten der kommunalen Ebene hat der Landkreistag Hessen die Verfasser beauftragt, eine Klage gegen das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 finanzwissenschaftlich zu begleiten. Nach einer ersten Vorprüfung sind die Erfolgsaussichten einer solchen Klage als gut einzuschätzen: Gegenüber einer belegbaren, dauerhaft zu Lasten der kommunalen Ebene unsymmetrischen Einnahmenverteilung im Land Hessen ist insbesondere die Kürzung der Finanzausgleichsmasse im Rahmen des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 aus finanzwissenschaftlicher Perspektive nicht haltbar.

(2) Prozessrechtlich ist der Weg einer Verfassungsklage eines kommunalen Spitzenverbandes verwehrt. Eine Klage gegen das FAG 2011 kann vor dem hessischen Staatsgerichtshof nur durch einen oder mehrere betroffene Landkreise vorgetragen werden. In Abstimmung mit dem Präsidium des hessischen Landkreistages war die Identifizierung möglicher Klagekandidaten eine Teilaufgabe der finanzwissenschaftlichen Vorprüfung. Als für eine Klageeinreichung in Frage kommende Landkreise sollten

- die eigenen Einnahmenpotenziale sind bestmöglich ausgeschöpft haben,
- eine überdurchschnittliche Belastung durch pflichtige Aufgaben aufweisen,
- die kommunal gestaltbaren Leistungen auf ein Mindestmaß abgesenkt haben und
- dennoch krisenhafte Haushaltsergebnisse nicht vermeiden können.

(3) Der Landkreis Bergstraße ist im Rahmen der Vorprüfung anhand einiger zentraler finanzwissenschaftlicher Indikatoren als Klagekandidat identifiziert worden. Hier liegen in hinreichendem Maß Hinweise auf eine finanzielle Unterausstattung vor.

II.

Hinweise auf eine finanzielle Unterausstattung im Landkreis Bergstraße

(4) Der Landkreis Bergstraße hat die eigenen Einnahmemöglichkeiten – trotz verbleibender Restpotenziale – stark angespannt. Dies gilt insbesondere für die Kreisumlage, die mit 55,75 Umlagepunkten im Jahr 2010 leicht über dem Durchschnitt der hessischen Landkreise lag (55,15 Punkte). Die Gebührenausschöpfung fiel im Jahr 2008 mit 17,3 % hingegen unterdurchschnittlich aus (Landkreisdurchschnitt 2008: 23,3 %). Eine weitere Prüfung wird aufzeigen müssen, wie groß die noch unerschlossenen Einnahmepotenziale des Landkreises sind. Sie wird dabei jedoch auch deutlich machen, dass die Möglichkeiten der Einnahmgestaltung engen Grenzen unterliegen.

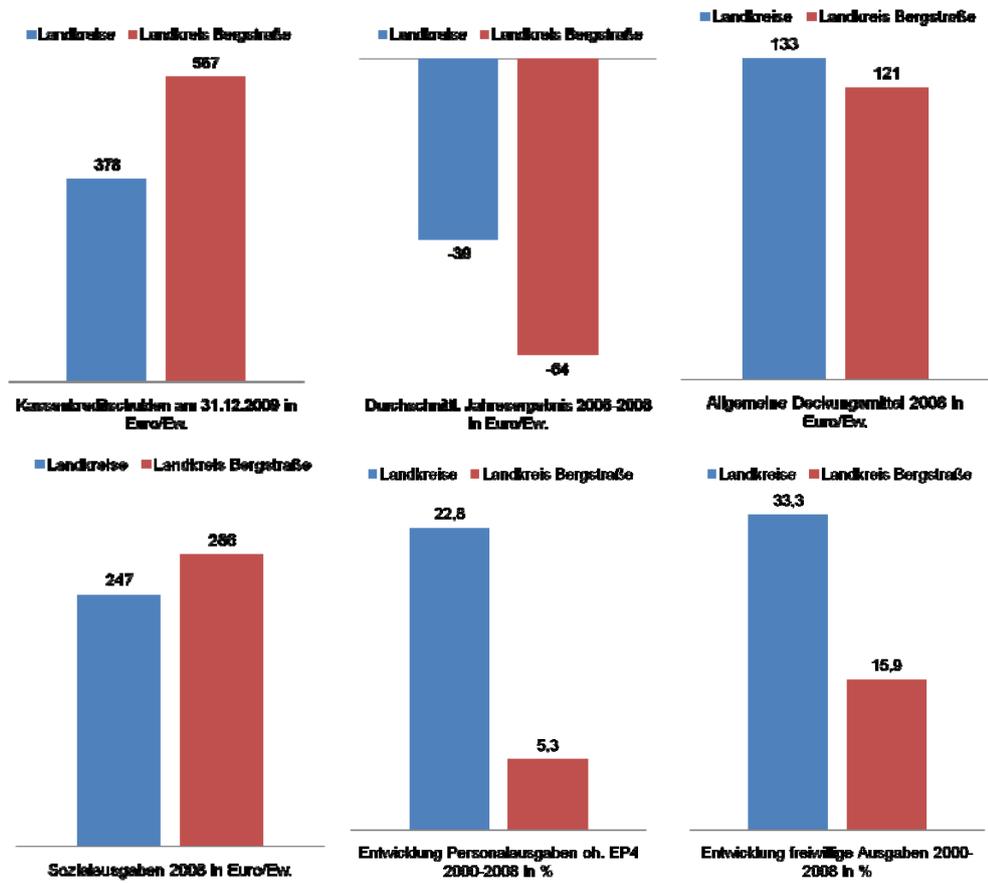
(5) Da im Rahmen der Vorprüfung noch keine unterabschnittsscharfe Aufschlüsselung nach freiwilligen und pflichtigen Aufgaben vorgenommen werden konnte, lässt sich die Belastung durch Pflichtaufgaben verkürzend an den Ausgaben im stark regulierten Sozialbereich abbilden. Die Sozialausgaben (Zuschussbedarfe im Einzelplan 4) liegen im Landkreis Bergstraße bei überdurchschnittlichen 286 Euro je Einwohner im Jahr 2008 (*vgl. Abb. 1*). Im Durchschnitt verausgabten die hessischen Landkreise hier 247 Euro je Einwohner. Gleichzeitig betragen die Allgemeinen Deckungsmittel, die neben den Einnahmen aus der Kreisumlage zur Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben zur Verfügung stehen, im Jahr 2008 im Landkreis Bergstraße nur 121 Euro je Einwohner – gegenüber einem Landesdurchschnitt von 133 Euro je Einwohner.

(6) Wie die Belastung durch Pflichtaufgaben, lassen sich auch die individuellen Konsolidierungsbemühungen eines Landkreises nur grob durch wenige Finanzkennzahlen abbilden. Im Rahmen der finanzwissenschaftlichen Vorprüfung wurden zu diesem Zweck unter anderem die Entwicklung der Personalausgaben sowie die Entwicklung der Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 3 (Kultur), 5 (Gesundheit/Sport/Erholung), 7 (Öffentliche Einrichtungen) und 8 (Wirtschaftliche Unternehmen) als weniger stark regulierte Bereiche der kommunalen Aufgabenwahrnehmung herangezogen. In der Entwicklung zwischen den Jahren 2000 und 2008 sticht der Landkreis Bergstraße durch überdurchschnittliche Konsolidierungserfolge hervor: Während die Personalausgaben im Landesdurchschnitt um 22,8 % gestiegen sind, haben sie im Landkreis Berg-

straße lediglich um 5,3 % zugenommen. Auch in den tendenziell eher kommunal beeinflussbaren Aufgabenbereichen fiel der Ausgabenanstieg mit 15,9 % unterdurchschnittlich aus (Landesdurchschnitt: 33,3 %). Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass dem Landkreis Bergstraße auch in der detaillierten Betrachtung des kommunalen Finanzverhaltens im Rahmen des finanzwissenschaftlichen Begleitgutachtens erhebliche eigene Konsolidierungsbemühungen bescheinigt werden können.

(7) Trotz der skizzierten Konsolidierungsmaßnahmen ist das Haushaltsergebnis im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2008, dem im Rahmen der finanzwissenschaftlichen Vorprüfung untersuchten Zeitraum, mit -64 Euro je Einwohner deutlich schlechter ausgefallen als im Landesdurchschnitt der Landkreise (-39 Euro je Einwohner). In der Folge dieser Defizite sind mittlerweile Kassenkredite in einer Höhe (567 Euro je Einwohner) aufgelaufen.

Abbildung 1: Ausgewählte finanzwissenschaftliche Kennzahlen im Landkreis Bergstraße und im Durchschnitt der hessischen Landkreise



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Landesamtes Hessen.

III.

Ergebnis

(8) Die vergleichende Analyse zentraler Finanzkennziffern hat gezeigt, dass der Landkreis Bergstraße – zusammen mit dem Werra-Meißner-Kreis und dem Landkreis Waldeck-Frankenberg – besonders geeignet ist, eine Klage wegen finanzieller Unterausstattung beim hessischen Staatsgerichtshof einzureichen. Obwohl die Haushaltspolitik der genannten Landkreise nachweislich durch ein stabilitätsgeleitetes Verhalten gekennzeichnet ist, sind diese im Untersuchungszeitraum 2006 bis 2008 – eine Zeitspanne, die immerhin die beiden besten Jahre der deutschen Gemeindefinanzgeschichte (2007 und 2008) umfasst – nicht aus den roten Zahlen herausgekommen.

(9) Neben der prozessrechtlich erforderlichen Konzentration auf die klagenden Kreise, wird das klagebegleitende Gutachten den Blick auch auf die gesamte Kreisebene richten und im Abgleich mit der Finanzausstattung des Landes den Nachweis führen müssen, dass die kommunale Ebene und insbesondere die Landkreise unzureichend an den vorhandenen Finanzmitteln beteiligt wurden. Hierzu ist eine intensive Auseinandersetzung mit den jeweiligen Handlungsmöglichkeiten der beiden Ebenen erforderlich. Das tatsächliche (finanz-) politische Akteurshandeln von Kommunen und Land muss dementsprechend mit den jeweiligen rechtlichen und finanziellen Handlungsmöglichkeiten sowie der politisch-rechtlichen Handlungsverantwortung gespiegelt werden.

(10) Die Leitfrage der finanzwissenschaftlichen Untersuchung lautet dementsprechend:

Haben die Kommunen und das Land ihre Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft, um die vorliegende Krise der kommunalen Haushalte schnellstmöglich zu überwinden bzw. ihr Auftreten bereits im Voraus zu verhindern?

(11) Im Hinblick auf die Kommunen kann diese Frage bejaht – und damit eine überwiegende kommunalpolitische Verursachung der fiskalischen Problemsituation ausgeschlossen – werden, wenn folgende Bedingungen vorliegen:

- Die eigenen Einnahmepotenziale sind bestmöglich ausgeschöpft. Hierzu zählen insbesondere
 - die Anspannung der Kreisumlagesätze,
 - die Entgeltausschöpfung (Höhe von Gebühren und Beiträgen),
 - der Rückgriff auf Erlöse aus der Veräußerung kommunalen Vermögens.¹
- Die betroffenen Landkreise weisen eine überdurchschnittliche Belastung durch pflichtige Aufgaben auf (erfasst insbesondere über eine überdurchschnittlich hohe Sozialausgabenbelastung), während die kommunal gestaltbaren Ausgaben auf ein Mindestmaß reduziert wurden, z.B. durch
 - den Verzicht bzw. die Rückführung freiwilliger Aufgaben und
 - ein unterdurchschnittliches Personalausgabenniveau.

(12) Von einer – der Handlungsverantwortung entsprechenden – weitgehenden Ausschöpfung der Handlungsmöglichkeiten ist mit Blick auf das Land dann auszugehen, wenn folgende Bedingungen vorliegen:

- Das Land hat die kommunale Einnahmensituation im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten verbessert (bzw. zumindest nicht verschlechtert) und/oder
- die kommunale Aufgabenbelastung maßgeblich verringert, z.B. durch
 - den Verzicht bzw. die Rückführung pflichtiger Aufgaben,
 - den Abbau von Rechtsstandards (Zielvorgaben bzw. Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung),
 - eine konsequente Durchsetzung des haushaltsrechtlichen Ordnungsrahmens (Ziel- und Prozessvorgaben, Sanktionsinstrumente, Haushaltsaufsicht).

¹ Mit der Einführung des doppischen Haushaltsrechts ist die fiskalische Relevanz der Veräußerungserlöse für den Haushaltsausgleich stark zurück gegangen. Im kameralen Rechnungswesen stellten diese ein bedeutsames Instrument dar, da lediglich der Liquiditätszufluss, nicht aber der Verlust des Vermögens erfasst wurde. Dies hat sich geändert. Ein „haushaltsausgleichswirksamer“ Effekt ergibt sich nunmehr nur noch, wenn der Vermögensgegenstand mit Gewinn gegenüber dem Buchwert veräußert wird.

Abbildung : Analyseraster zur Überprüfung der kommunalen Finanzausstattung

Haben alle Akteure ihre Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft, um die kommunale Finanzkrise schnellstmöglich zu überwinden?

Kommunen

Einnahmenseitige Handlungsmöglichkeiten

- Ausschöpfung aller Einnahmepotenziale, z. B. durch:
1. Gebührenerhöhung
 2. Umlagenanspannung
 3. Veräußerungserlöse
 4. sonstige Einnahmepotenziale

Ausgabenseitige Handlungsmöglichkeiten

- Sparsames kommunales Handeln, z. B. durch:
1. Verzicht/ Rückführung von freiwilligen Aufgaben
 2. wirtschaftliche Erfüllung pflichtiger Aufgaben
 3. weitere Konsolidierungsbemühungen

Fiskalische Probleminzidenz

- negativer Primärsaldo
- Rücklagenaufzehrung
- hohe Liquiditätskredite

Land

Einnahmenseitige Handlungsmöglichkeiten

- Verbesserung der kommunalen Einnahmenausstattung, z. B. durch:
1. Höherdotierung des kommunalen Finanzausgleichs
 2. anderweitige Sonderzahlungen

Ausgabenseitige Handlungsmöglichkeiten

- Verringerung der kommunalen Aufgabenbelastung, z. B. durch:
1. Verzicht/ Rückführung pflichtiger Aufgaben
 2. Standardabbau
 3. konsequente Durchsetzung des finanzpolitischen Ordnungsrahmens

Quelle: Eigene Darstellung.