

Auszug Seiten 43 - 59

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Lehrstuhl für Stadt-, Regional-
und Umweltökonomie
TU Kaiserslautern

in Kooperation mit
FORA
Forschungsgesellschaft
für Raumfinanzpolitik Bottrop

Unterfinanzierung der hessischen Landkreise

Finanzwissenschaftliches Gutachten
im Auftrag des Hessischen Landkreistages

Martin Junkernheinrich

Florian Boettcher

Benjamin Holler

Entwurf

Stand 22.11.2011

Kaiserslautern, November 2011

2.2 Situation und Entwicklung der Kreisfinanzen im Landkreis Bergstraße

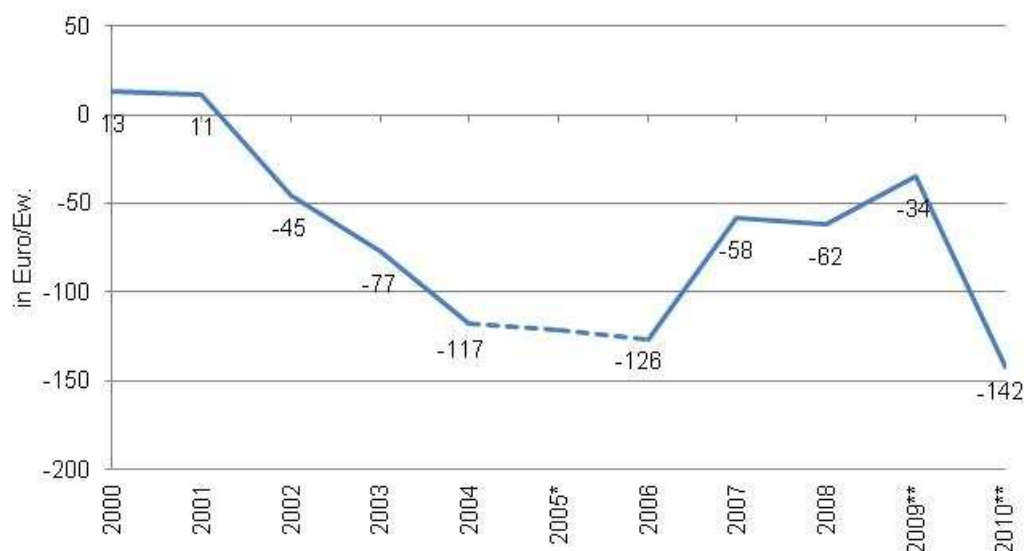
2.2.1 Probleminzidenz

(59) Die Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos zwischen 2000 und 2010 macht deutlich, dass die finanzielle Situation im Landkreis Bergstraße keineswegs erst seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise defizitär ist. Mit Ausnahme der Jahre 2000 und 2001 hat der Kreis im vergangenen Jahrzehnt durchweg rote Zahlen geschrieben (vgl. Abb. 17).⁴⁶ Dies gilt selbst für die gemeindefinanzpolitischen Rekordjahre 2007 und 2008, die der Landkreis Bergstraße mit einem Fehlbetrag in Höhe von 58 bzw. 62 Euro je Einwohner abgeschlossen hat. Im Jahr 2010 ist der Finanzierungssaldo, nicht zuletzt aufgrund erheblich gesunkener staatlicher Zuweisungen, massiv auf -142 Euro je Einwohner eingebrochen.⁴⁷

46 Die Zeitreihe ist um das Ergebnis im Jahr 2005 bereinigt, da dieses durch eine Sale-and-leaseback-Transaktion des Landkreises Bergstraße verzerrt ist. Im Haushaltsjahr 2005 hat dieser Erbbaurechte an Grundstücken mit den darauf befindlichen Schulen zu einem Kaufpreis von 220 Mio. Euro an eine GmbH & Co. KG, an der der Kreis als alleiniger Kommanditist beteiligt ist, übertragen. HESSISCHER LANDTAG (2007): Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Sigrid Erfurth und Frank-Peter Kaufmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Fraktion betreffend finanzielle Situation der Kommunen in Hessen. Wiesbaden. (=LT.-Drs. 16/7397). S. 21. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/16/5/07935.pdf> (Stand: 15.11.2011)

47 Finanzierungssaldo 2009 und 2010 sind um verzerrende Effekte der Konjunkturprogramme von Bund und Land Hessen (Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes sowie Hessisches Sonderinvestitionsprogramm) bereinigt. Die hiermit verbundenen kommunalen Investitionen wurden nicht (Hessisches Sonderinvestitionsprogramm) bzw. nur zum Teil (Bundesprogramm) über Investitionszuweisungen an die ausführenden Kommunen finanziert. Stattdessen wurden die entsprechenden Ausgaben von den Gemeinden und Gemeindeverbänden über Kredite vorfinanziert, deren Tilgung Bund und Land teilweise übernehmen. Das Finanzierungsdefizit ist daher im Jahr 2010 höher als es im Falle einer periodengerechten Zuordnung der Zahlungsströme ausfallen würde. Im Jahr 2009 ergibt sich der umgekehrte Effekt: Die Einzahlungen aus Investitionszuschüssen übersteigen die Auszahlungen für Investitionen in diesem Jahr.

Abbildung17: Finanzierungssaldo des Landkreis Bergstraße
in Euro je Einwohner



*) Der Finanzierungssaldo 2005 ist durch eine Sale-and-leaseback-Transaktion des Landkreises verzerrt und daher in dieser Abbildung nicht berücksichtigt.

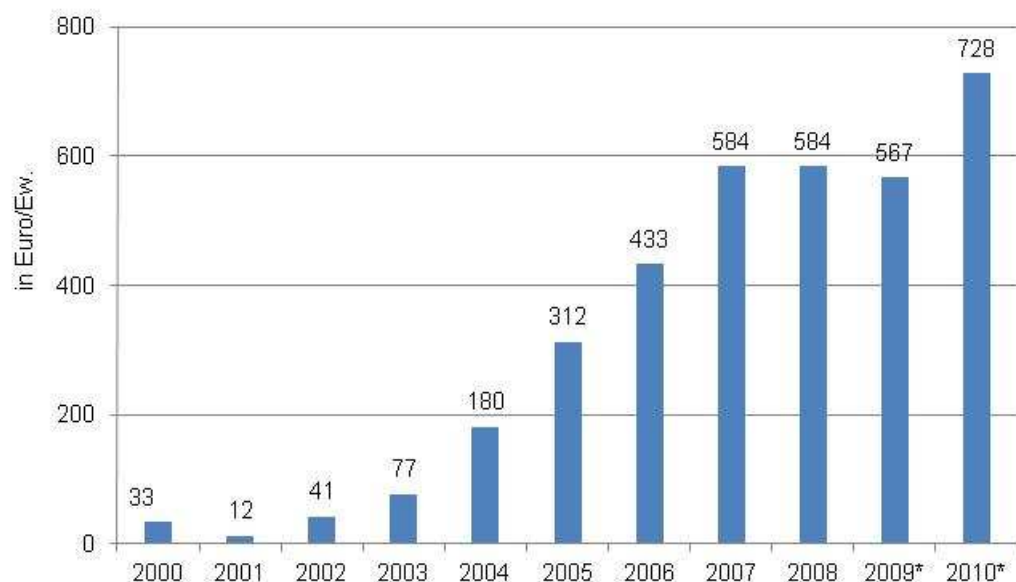
**) Der Finanzierungssaldo 2009 und 2010 ist näherungsweise um die finanzstatistischen Effekte der Konjunkturprogramme von Bund und Land Hessen bereinigt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Hessen.

(60) Sofern ein Finanzierungsdefizit nicht durch den Abbau finanzieller Rücklagen bzw. durch die Veräußerung kommunalen Vermögens abgedeckt werden kann, muss der Fehlbetrag durch die Aufnahme neuer Kassenkredite ausgeglichen werden. Die anhaltenden Finanzierungsdefizite des Landkreises Bergstraße spiegeln sich daher in einer deutlichen Zunahme der kommunalen Kassenkredite⁴⁸ wider. Zwischen 2000 und 2010 ist das Volumen der Kassenkredite im Landkreis Bergstraße von ursprünglich 33 Euro je Einwohner auf 728 Euro je Einwohner gestiegen.

48 Kassenkredite stellen einen fiskalischen Krisenindikator dar. Sie dienen nicht der Finanzierung kommunaler Investitionsvorhaben, sondern der laufenden Aufgabenerfüllung, kommen also zum Einsatz, wenn die ordentlichen Einnahmen nicht ausreichen, um die Ausgaben des laufenden Geschäfts zu decken. Den Verbindlichkeiten stehen damit keine Vermögenswerte gegenüber. Sind die Kredite einmal vereinnahmt, dann verbleibt ausschließlich der fiskalische Belastungseffekt künftig anfallender Schuldendienstzahlungen.

Abbildung 18: Kassenkredite des Landkreises Bergstraße
in Euro je Einwohner



*) Verzerrung durch das Hessische SIP möglich.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Hessen.

2.2.2 Stabilitätsgeleitetes Haushaltsverhalten

(61) Zustand und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung hängen maßgeblich von den haushaltspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten einer Gemeinde bzw. eines Gemeindeverbands ab. Reicht die finanzielle Kapazität zur Wahrnehmung eigener Aufgaben aus oder ist das kommunale Handeln mangels hinreichender finanzieller Ressourcen weitestgehend auf die Erfüllung staatlich vorgegebener Leistungen beschränkt? Entsprechend muss, um das Verhalten im Landkreis Bergstraße in Bezug auf haushalterische Stabilität zu bewerten, gleichzeitig untersucht werden, inwiefern der Kreis durch eigenes Handeln Einfluss auf die Finanzsituation nehmen kann, bzw. inwieweit die Haushaltssituation im betrachteten Zeitraum durch Einflüsse, die außerhalb des kommunalen Einflussbereichs liegen, bestimmt wird.

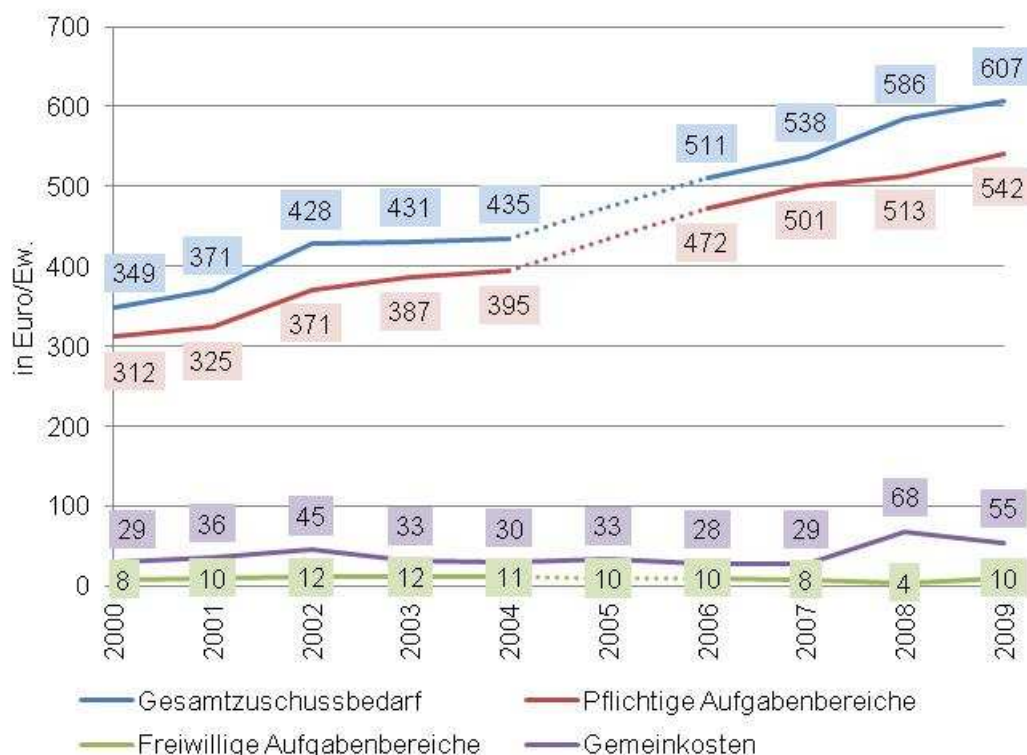
(62) Eine erste Annäherung an die Bewertung stabilitätsgeleiteten Verhaltens bietet das starke Wachstum der kommunalen Ausgaben. Diese sind im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts stark gestiegen. Betrug das Niveau der kommunalen Gesamtzuschussbedarfe im Jahr 2000 noch 349 Euro je Einwohner, so nahmen diese bis 2009 pro Kopf um 258 Euro bzw. 74 Prozent auf

607 Euro je Einwohner zu. Bis 2007 war immerhin ein Anstieg um 54 Prozent auf 538 Euro je Einwohner zu verzeichnen (*vgl. Abb. 19*).

(63) Die Zunahme ist dabei aber ausschließlich auf das massive Ausgabenwachstum in Aufgabenbereichen mit starker rechtlicher Regulierung zurückzuführen.⁴⁹ Deren Höhe ist zwischen 2000 und 2009 um 230 Euro je Einwohner bzw. 73 Prozent auf 542 Euro je Einwohner gestiegen. Wie sehr die rechtlich stark regulierten Aufgaben die kommunale Ausgabentätigkeit dominieren macht ihr Gesamtausgabenanteil deutlich. Zwischen 2000 und 2009 machten die Ausgaben für pflichtige Aufgaben im Landkreis Bergstraße durchschnittlich 90 Prozent der Gesamtzuschussbedarfe aus. Zwischen 2000 und 2007 ist ihr Anteil überdies konstant von 88,4 auf 93,2 Prozent gestiegen.

⁴⁹ In diesem Kontext wird auf eine detaillierte – d.h. unterabschnittsscharfe – Abgrenzung der kommunalen Ausgaben nach ihrer rechtlichen Regulierungsdichte zurückgegriffen. Die vollständige Zuordnung findet sich im Tabellenanhang.

Abbildung 19: Gestaltbarkeit der Aufgabenwahrnehmung im Landkreis Bergstraße*
Zuschussbedarfe** nach Pflichtigkeit in Euro je Einwohner



*) Da die Zuschussbedarfe im Jahr 2005 im Bergstraße stark durch ein „Sale-and-lease-back“-Geschäft des Landkreises verzerrt sind, beziehen sich die Durchschnittswerte ausschließlich auf die Jahre 2000 bis 2004 sowie 2006 bis 2009.

**) Gesamtzuschussbedarfe (Einzelpläne 0 bis 7).

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Hessen.

(64) Das Niveau der Ausgaben für rechtlich weitgehend unregulierte Aufgaben ist damit verglichen im Landkreis Bergstraße nicht nur ausgesprochen gering – im Durchschnitt 2000/2009 haben diese Leistungen lediglich 2 Prozent der kommunalen Gesamtzuschussbedarfe ausgemacht.⁵⁰ Da ihr Ausgabenniveau zwischen 2000 und 2009 nominal weitgehend konstant geblieben ist, ist ihr Gesamtausgabenanteil im Verlauf des Jahrzehnts überdies zurückgegan-

⁵⁰ Die Haushaltsdaten des Jahres 2005 sind stark durch ein „Sale-and-lease-back“-Geschäft verzerrt. So werden für 2005 auch in den Einzelplänen 0 bis 7 negative Zuschussbedarfe (d.h. Einnahmen) ausgewiesen. Diese lassen sich auf hohe Einnahmen im Schulbereich infolge des Verkaufs sämtlicher Schulgebäude und -flächen zurückführen. Aus diesem Grunde wurde das Jahr 2005 für den Landkreis Bergstraße aus der Untersuchung ausgeblendet. Die Durchschnittswerte beziehen sich daher ausschließlich auf die Jahre 2000 bis 2004 sowie 2006 bis 2009.

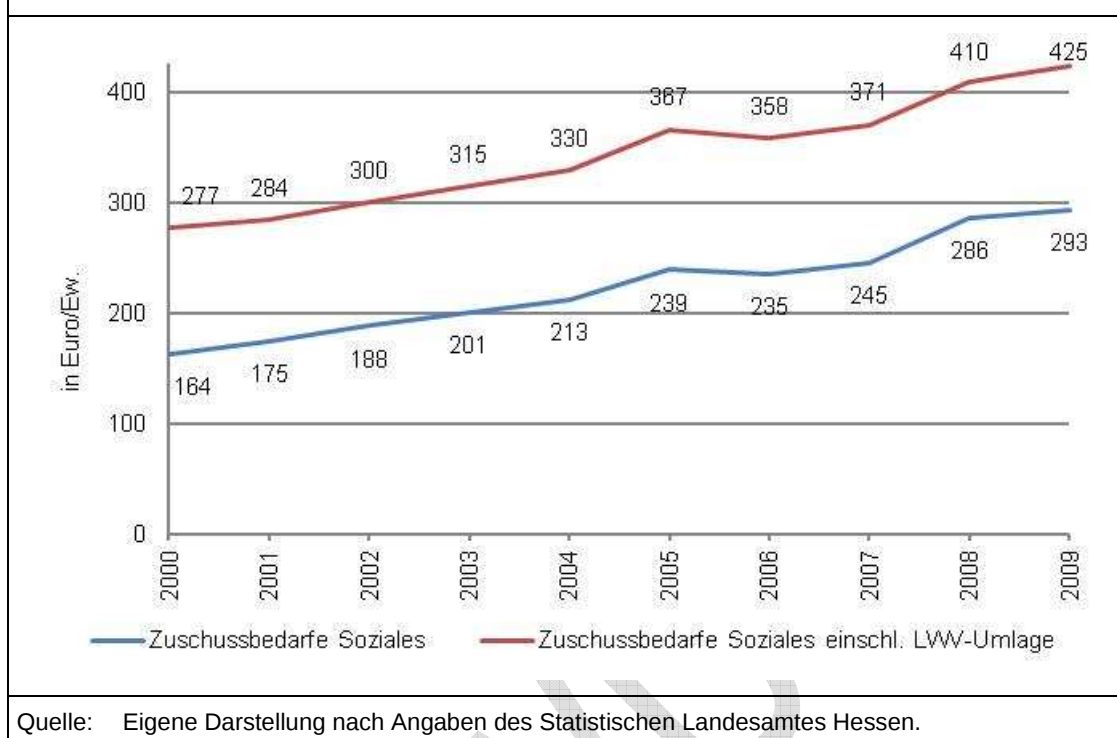
gen – von 2,4 Prozent in 2000 auf 1,7 Prozent im Jahr 2009; in 2008 betrug ihr Anteil an den Gesamtzuschussbedarfen sogar lediglich 0,7 Prozent.

(65) Die starke Zunahme der Ausgaben in Aufgabenbereichen mit starker Regulierung durch staatliche Rechtsvorgaben geht insbesondere auf die expansive Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben zurück. Deren Niveau liegt im Landkreis Bergstraße – zumindest seit 2005 – zumeist recht deutlich über dem Landkreisdurchschnitt (*vgl. Abb. 20*). Betrug die Zuschussbedarfe im Sozialbereich zu Beginn des Jahrzehnts in der Bergstraße noch 164 Euro je Einwohner, und damit zehn Euro weniger als im Durchschnitt der hessischen Landkreise, so ist das Niveau der Sozialausgaben bis 2009 um 129 Euro je Einwohner bzw. 79 Prozent auf 293 Euro je Einwohner gestiegen; im Landkreisdurchschnitt haben die Zuschussbedarfe für Leistungen der sozialen Sicherung im gleichen Zeitraum um 52 Prozent auf 264 Euro je Einwohner zugelegt.

(66) Der Blick auf die Höhe und Entwicklung der Zuschussbedarfe im Einzelplan 4 (Soziale Sicherung) liefert jedoch nur ein unvollständiges Bild von der fiskalischen Belastung, die mit der Erfüllung sozialer Leistungen verbunden ist. Denn neben der eigenen Leistungserstellung finanzieren die Landkreise (ebenso wie die kreisfreien Städte) über ihre Umlage auch die Aufgabenerfüllung des Landeswohlfahrtsverbands (LWV), der in Hessen als überörtlicher Träger der Sozialhilfe fungiert. Die Addition der eigenen Sozialausgaben mit der LWV-Umlage bildet die fiskalische Belastung durch den Sozialbereich dementsprechend vollständiger ab, als der Blick auf den Einzelplan 4 allein. Die hiermit verbundenen Ausgaben sind im Landkreis Bergstraße zwischen 2000 und 2009 von 277 auf 425 Euro je Einwohner gestiegen.

Abbildung 20: Sozialausgabenbelastung im Landkreis Bergstraße

Zuschussbedarfe in Einzelplan 4 und LWV-Umlage, in Euro je Einwohner



(67) Die überdurchschnittliche Sozialausgabenbelastung des Landkreises Bergstraße vermindert die finanziellen Handlungsspielräume für andere Aufgaben – und damit auch die kommunalen Konsolidierungsmöglichkeiten insgesamt – erheblich. Die in der Gesamtbetrachtung auffällige Zunahme der Ausgaben stellt also weniger ein Bewertungskriterium zur Beurteilung stabilitätsgeleiteten Verhaltens dar als eine Illustration für die Einschränkungen der kommunalen Handlungsmöglichkeiten.

(68) Wenn im weiteren mit Blick auf die Personalausgaben – eine Ausgabenkategorie mit großem fiskalischem Gewicht – die Stabilitätsorientierung des Haushaltsverhalten im Landkreis Bergstraße bewertet werden soll, ist die Regulierungsdichte der kommunalen Aufgabenwahrnehmung stets ergänzend zu betrachten. Nur so lässt sich darstellen inwiefern Ausgabeniveau und -entwicklung auf individuellen Entscheidungen des Landkreises oder exogen vorgegebene Wahrnehmungspflichten zurückzuführen sind.

(69) Da ein Großteil der kommunalen Aufgabenerbringung mittlerweile außerhalb der Kernverwaltung in selbständigen Organisationseinheiten (z.B. privatrechtlich organisierte kommunale Unternehmen) stattfindet, reicht der Blick

auf den Kernhaushalt nicht mehr aus, um einen vollständigen – und damit korrekten – Eindruck von der finanzwirtschaftlichen Situation einer Kommune zu erhalten. Dies gilt auch und vor allem für die Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von dem – zumindest in der Vergangenheit beobachteten – Auslagerungstrend in besonderem Maße betroffen waren.⁵¹ Aus diesem Grunde liegen den folgenden Darstellungen und Analysen stets die gesamten Personalausgaben im „Konzern Kommune“, d.h. die Personalausgaben der kommunalen Kernverwaltung einschließlich den in den kommunalen Eigenbetrieben und Eigengesellschaften mit privater Rechtsform (FEU)⁵² getätigten Ausgaben zugrunde.

(70) Ähnlich wie die Gesamtausgaben sind auch die Personalausgaben im vergangenen Jahrzehnt deutlich gestiegen. Dies gilt sowohl für die hessischen Landkreise insgesamt als auch für den Kreis Bergstraße. Hier haben die konsolidierten Gesamtpersonalausgaben zwischen 2000 und 2009 von 214 Euro je Einwohner auf 283 Euro zugelegt. Im Durchschnitt der Landkreise ist der Zuwachs etwas geringer ausgefallen. Betrugten diese zu Beginn des Jahrzehnts noch 239 Euro je Einwohner, so lagen sie in 2009 bei durchschnittlich 267 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 21).

(71) Die Zunahme der Personalausgaben in der Bergstraße geht dabei überwiegend auf das Ausgabenwachstum in den ausgelagerten Bereichen zurück, deren Ausgaben zwischen 2000 und 2009 von 94 auf 151 Euro je Einwohner gestiegen sind. Die Personalausgaben in der Kernverwaltung haben im gleichen Zeitraum demgegenüber nur leicht, von 120 auf 132 Euro je Einwohner, zugelegt.⁵³

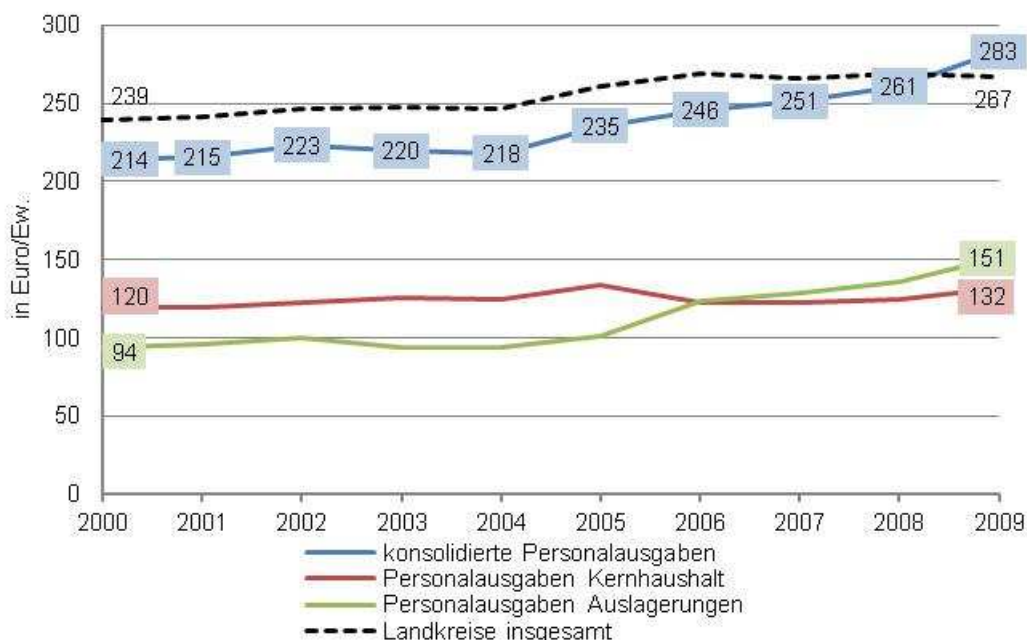
51 Vgl. hierzu u.a. JUNKERNHEINRICH, M. /MICOSATT, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland. Ein Ländervergleich. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. - BOETTCHER, F. /JUNKERNHEINRICH, M. (2010): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

52 Der Begriff FEU steht für „Öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“.

53 Bezogen auf die Gesamtheit der hessischen Landkreise ist eine umgekehrte Entwicklung erkennbar. Zwischen 2000 und 2009 ist das Personalausgabenniveau in den kommunalen Auslagerungen nicht gestiegen, sondern leicht, von durchschnittlich 118 auf 107 Euro je Einwohner gesunken, während die Ausgaben im Kernhaushalt von 121 auf 160 Euro je Einwohner zugenommen haben.

Abbildung 21: Personalausgaben im Landkreis Bergstraße

Personalausgaben in Kernverwaltung und ausgelagerten Bereichen
(Eigenbetriebe sowie kommunale FEU), in Euro je Einwohner



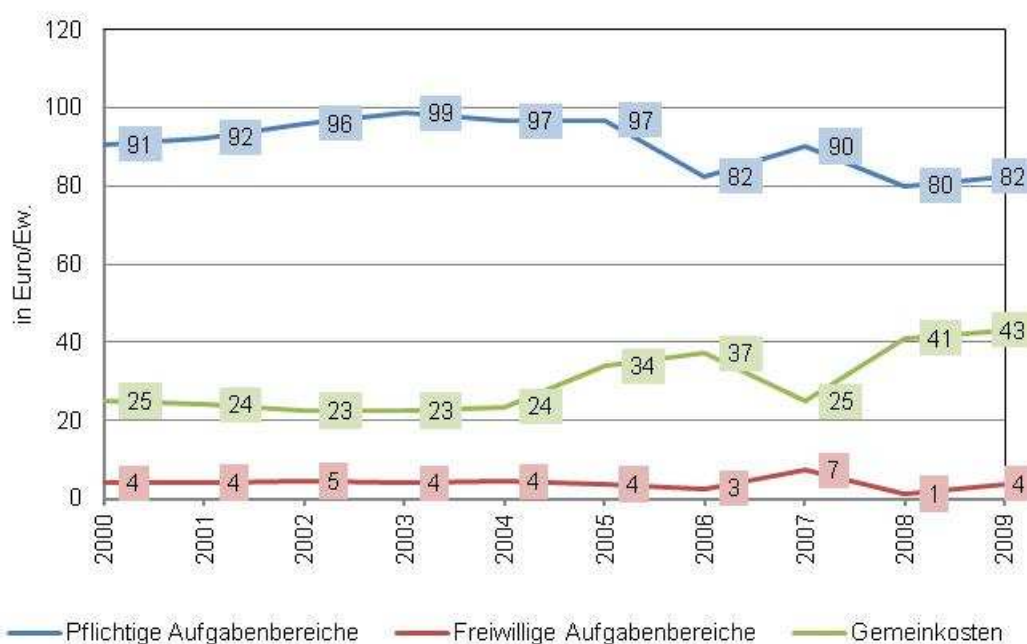
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Hessen.

(72) Ob bzw. in welchem Maße eine Kommune die Höhe und Entwicklung ihrer Personalausgaben zumindest auf mittlere Sicht beeinflussen kann, hängt in erster Linie von der Gestaltbarkeit der Aufgaben ab, deren Erfüllung der Personaleinsatz dient. Aus diesem Grunde sind die Personalausgaben der kommunalen Kernverwaltung in *Abbildung 22* nach dem rechtlichen Regulierungsgrad der zugrunde liegenden Aufgaben abgegrenzt.

(73) In diesem Kontext wird deutlich, dass sich der weitaus größte Teil der Personalausgaben Aufgaben mit einem hohen Pflichtigkeitsgrad zuordnen lässt. Hohe kommunale Personalausgaben sind demnach, nicht ganz unerwartet, auch ein Spiegelbild einer hohen Pflichtaufgabenbelastung (z.B. Sozialaufgaben). Dieser Zusammenhang lässt sich auch für den Kreis Bergstraße nachweisen. Der weitaus größte Teil der – in der Kernverwaltung getätigten – Personalausgaben fällt in Leistungsbereichen mit hoher Regulierungsdichte an. Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2009 ließen sich 91 Euro je Einwohner bzw. 73 Prozent der Personalausgaben diesem Bereich zuordnen. Auf rechtlich wenig regulierte Aufgaben entfielen in der Bergstraße demnach nur 3,2 Prozent der Personalausgaben (4 Euro je Einwohner). Rund 24 Prozent

der in der Kernverwaltung getätigten Personalausgaben (30 Euro je Einwohner) wurden im Zeitraum zwischen 2000 und 2009 darüber hinaus für Aufgaben mit Gemeinkostencharakter getätigt, d.h. für solche Leistungen, die sich keiner bestimmten Aufgabe zuordnen lassen (z.B. Einrichtungen für die gesamte Verwaltung).

Abbildung 22: Personalausgaben nach Pflichtigkeit der Aufgabenwahrnehmung im Landkreis Bergstraße
in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Hessen.

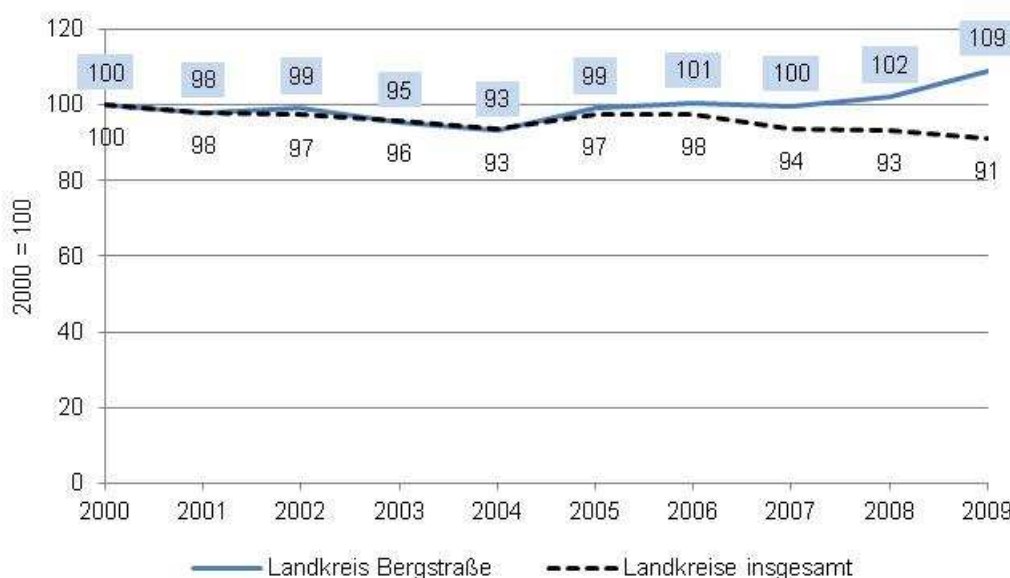
(74) In längeren Zeitreihen können nominale (d.h. zu den jeweiligen Preisen eines Jahres dargestellte) Finanzdaten einen fehlerhaften Eindruck von der Haushaltsentwicklung vermitteln. Dies gilt zumindest immer dann, wenn diese nicht in den Vergleich mit anderen – ebenfalls nominal erfassten – Haushaltsgrößen gestellt werden.⁵⁴

⁵⁴ In diesem Fall spielt das Preisniveau keine besondere Rolle für die Interpretation der Daten, da das Preisniveau (jeweilige Preise oder um die Preisentwicklung bereinigte Zahlen) nur die absolute Höhe der Haushaltszahlen beeinflusst, nicht aber ihre Relation zueinander – und diese ist für die finanzwissenschaftliche Interpretation in der Regel entscheidend.

(75) Um die Entwicklung der konsolidierten Personalausgaben im Landkreis Bergstraße sowie für die gesamte Landkreisebene in Hessen sachgerecht einordnen zu können, sind diese daher in der folgenden *Abbildung 23* um die Preissteigerung der vergangenen Jahre bereinigt. Die Deflationierung relativiert das nominale Ausgabenwachstum. Legt man reale Preise zugrunde, dann sind die Gesamtpersonalausgaben (einschließlich der ausgelagerten Bereiche) in der Bergstraße zwischen 2000 und 2009 nur leicht, um 9 Prozent, gestiegen. Überdies ist die Zunahme vor allem auf die Jahre 2008 und 2009 zurückzuführen. Im Durchschnitt aller hessischen Landkreise ist das Personalausgabenniveau zwischen 2000 und 2009 sogar real um 9 Prozent gesunken.

Abbildung 23: Preisbereinigte* Entwicklung der Personalausgaben im Landkreis Bergstraße

Personalausgaben in Kernverwaltung und ausgelagerten Bereichen
(Eigenbetriebe sowie kommunale FEU)



*) Preisbereinigung auf der Grundlage der Lohnentwicklung 2000-2009.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Hessen.

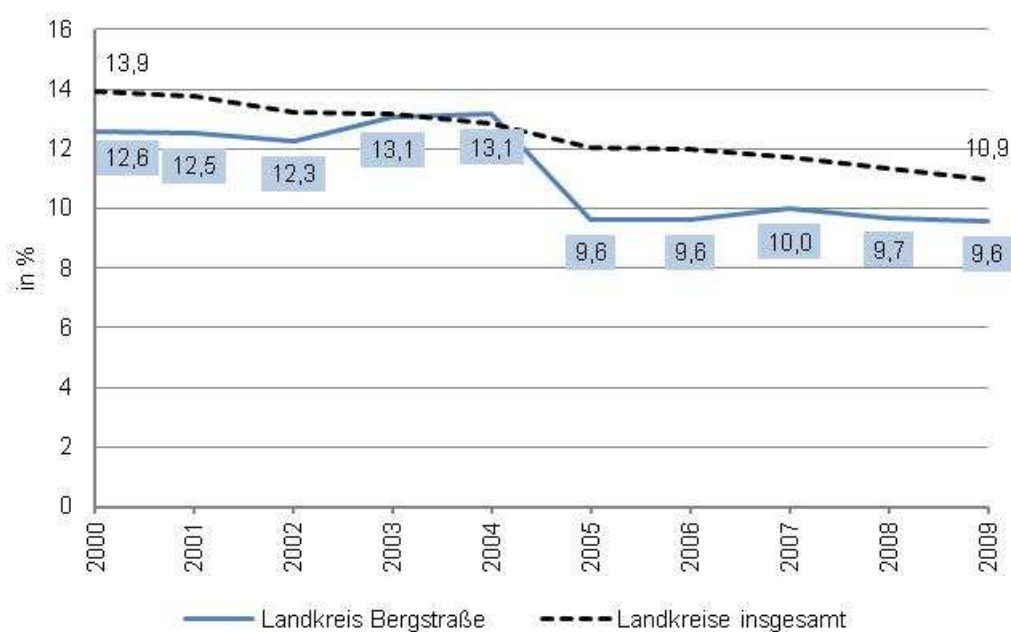
(76) Jedweder Personaleinsatz dient der Leistungserbringung einer Kommune. Die „nackten Zahlen“ – z.B. die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben für Personal – vermitteln daher nur ein unvollständiges, unter Umständen sogar stark verzerrtes Bild von der kommunalen Verwaltungstätigkeit. Dies gilt beispielsweise für den Fall, dass die Leistungserbringung einer Gemeinde bzw. eines Gemeindeverbands aufgrund gestiegener staatlicher Anforderungen an die

Aufgabenerfüllung, deutlich zugenommen hat. Der Personaleinsatz sollte daher stets auch vor dem Hintergrund der gesamten Leistungserbringung einer Kommune gesehen werden.

(77) Im privatwirtschaftlichen Bereich werden Aufwandsgrößen daher auf den Output bezogen, der mit Hilfe des Aufwands generiert wurde. In Ermangelung nutzbarer Kennzahlen zum kommunalen Output, werden die konsolidierten Personalausgaben (von Kernverwaltung und ausgegliederten Bereichen) im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auf die Gesamtausgaben im Konzern Kommune bezogen, die – zumindest näherungsweise – mit der Leistungserbringung korrespondieren und daher einen groben Eindruck vom Umfang des kommunalen Outputs geben.⁵⁵

(78) Zwischen 2000 und 2009 ist die Personalausgabenquote im Landkreis Bergstraße deutlich, von 12,6 auf 9,6 Prozent gesunken. Sie liegt damit unter dem Durchschnitt der hessischen Landkreise, deren Personalausgabenanteil zu Beginn des Jahrzehnts bei 13,9 Prozent der kommunalen Gesamtausgaben gelegen hat und bis 2009 auf unter 11 Prozent zurückgegangen ist. Sowohl in der Bergstraße als auch in den hessischen Landkreisen insgesamt macht der Personalbereich demnach einen immer kleineren Anteil an den kommunalen Gesamtausgaben aus (vgl. Abb. 24).

55 Hinweis auf Voraussetzungen der Ist-Ausgaben-Verwendung im Rahmen von finanzwissenschaftlichen Analysen: Vergleichbarkeit der Rahmenbedingungen (im Falle einer Fokussierung auf Landkreise gegeben)

Abbildung 24: Personalausgabenquote* im Landkreis Bergstraße

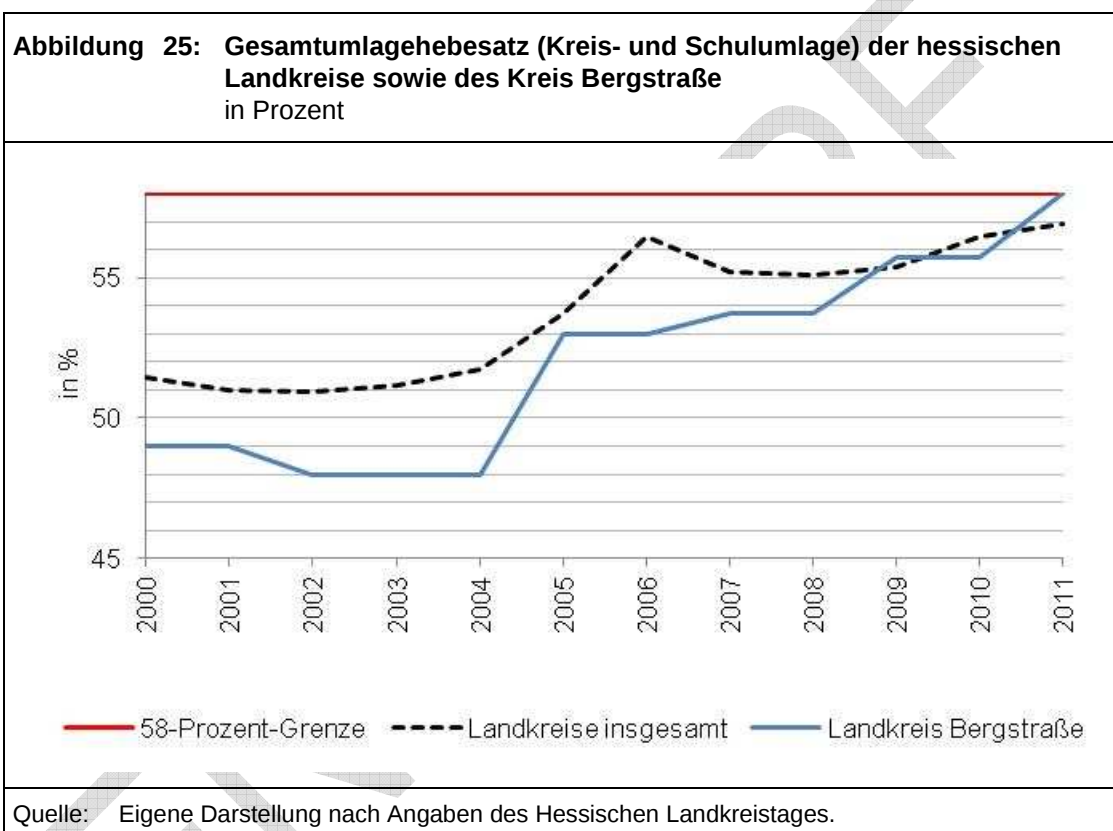
*) Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben im Konzern Kommune (Kernverwaltung zuzüglich ausgelagerte Bereiche).

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Hessen.

(79) Obwohl die Kreisumlage – aus rechtlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht gleichermaßen – lediglich subsidiären Charakter hat bzw. haben sollte und daher nur für den Lückenschluss zwischen den Ausgaben der Verwaltungstätigkeit auf der einen und den übrigen ordentlichen Einnahmen (v.a. Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, eigene Steuern der Landkreise sowie äquivalenzbasierte Einnahmen wie Gebühren und Beiträge für kommunale Leistungen) sorgen soll, finanzieren sich die Landkreise in der gemeindefinanzpolitischen Realität maßgeblich über Umlagebeiträge ihrer kreisangehörigen Gemeinden. Im Kreis Bergstraße machten die Umlagen (Kreis- und Schulumlage) im Jahr 2009 80 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel aus. Im Durchschnitt der hessischen Landkreise betrug der Deckungsmittelanteil der Umlagen 78 Prozent.

(80) Ob bzw. in welchem Maße die Kreisverwaltungen ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen, lässt sich dementsprechend vor allem an der Höhe der Kreisumlage ablesen. Diese korrespondiert stark mit der kurzfristigen Haushaltslage von Kreisverwaltung und Mitgliedsgemeinden. In den fiskalisch besonders belasteten Kreisen fällt sie daher durchweg unterdurch-

schnittlich aus. Insgesamt weisen die hessischen Landkreise jedoch eine hohe Anspannung der Kreisumlage auf, die sich insbesondere in Jahren seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise stark dem aufsichtsrechtlichen Grenzwert von 58 % annähert. In 2011 betrug der Gesamtumlagehebesatz (Kreis- und Schulumlage) der hessischen Landkreise im Durchschnitt 56,9 Prozent. Der Kreis Bergstraße hat seine Umlage in diesem Jahr sogar auf den zulässigen Höchsthebesatz von 58 Prozent angehoben und sein Umlagepotenzial damit vollständig ausgeschöpft (vgl. Abb. 25).



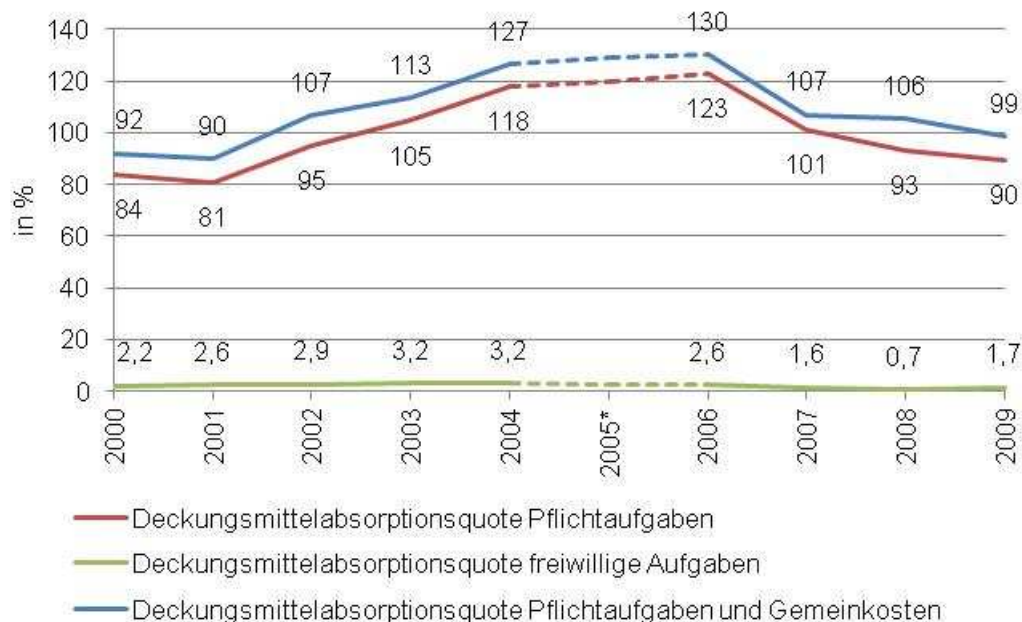
(81) Um den Zustand und die Entwicklung der kommunalen Finanzen sachgerecht beurteilen zu können, reicht der getrennte Blick auf die Ausgaben und Einnahmen allein nicht aus. Denn ob bzw. in welchem Maße die finanziellen Kapazitäten einer Gemeinde bzw. eines Gemeindeverbandes ausreichen, um – neben den rechtlich vorgegeben Aufgaben – auch eigene inhaltliche Schwerpunkte setzen zu können, lässt sich ausschließlich vor dem Hintergrund beider Seiten des Haushalts einschätzen. Aus diesem Grund werden Ausgabenbelastung und Einnahmensituation in den folgenden Abbildungen stets aufeinander bezogen.

(82) In der Zusammenschau zeigt sich eine erhebliche Einschränkung der finanziellen Autonomie des Landkreises Bergstraße im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts. Während die Finanzierung der – von kommunaler Seite nur eingeschränkt beeinflussbaren – Sozialausgaben in der Bergstraße im Jahr 2000 noch 34 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel absorbierte, ist die Finanzierungslast in den Folgejahren stark gestiegen (*vgl. Abb. 26*). Ihren – vorläufigen – Höchstwert erreichte die Absorptionsquote in 2006. In diesem Jahr musste der Kreis rund 50 Prozent seiner frei verfügbaren Einnahmen zur Finanzierung der nicht durch anderweitige aufgabenspezifische Einnahmen gedeckten Sozialausgaben verwenden. Aufgrund höherer Deckungsmittel ist der Anteil in den Folgejahren vorübergehend gesunken; im Jahr 2010 ist jedoch wieder ein deutlicher Anstieg auf 46 Prozent zu verzeichnen gewesen.

(83) Im gleichen Zeitraum ist der ohnehin sehr geringe Deckungsmittelanteil der rechtlich wenig bzw. überhaupt nicht regulierten Aufgaben im Landkreis Bergstraße stabil geblieben; insbesondere in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts ist er sogar deutlich gesunken.

Abbildung 26: Deckungsmittelabsorptionsquote der stark und wenig unregulierten Aufgabenbereiche im Kreis Bergstraße

Anteil der Zuschussbedarfe an den allgemeinen Deckungsmitteln in %



*) Da die Zuschussbedarfe im Jahr 2005 im Bergstraße stark durch ein Sale-and-lease-back“-Geschäft des Landkreises verzerrt sind, beziehen sich die Durchschnittswerte ausschließlich auf die Jahre 2000 bis 2004 sowie 2006 bis 2009.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Hessen.

2.2.3 Bewertung der Finanzsituation im Landkreis Bergstraße

(84) Die Finanzsituation im Landkreis Bergstraße ist in der Gesamtschau gekennzeichnet von einer durchweg negativen Entwicklung, die einnahmenseitig wie ausgabenseitig zu einer Verringerung der haushaltspolitischen Gestaltungsspielräume führt. Auffällig sind vor allem die hohe und weiterhin zunehmende Bindung finanzieller Mittel in pflichtigen und in hohem Maße regulierten Aufgabenbereichen sowie die Begrenzung der Einnahmemöglichkeiten durch den bereits auf den Grenzwert angehobenen Gesamtumlagehebesatz.

(85) In den begrenzten Bereichen, in denen haushaltspolitische Spielräume erhalten geblieben sind, lassen sich hingegen weder ein überdurchschnittliches Niveau noch deutliche Zuwächse belegen. Vielmehr sind die Ausgaben in solchen Bereichen von einer langfristigen Stabilität und teilweise auch von spürbaren Rückgängen gekennzeichnet. Im Rahmen der begrenzten Möglich-

keiten war das haushaltspolitische Gebaren im Landkreis Bergstraße in den vergangenen Jahren durchaus stabilitätsorientiert und um Konsolidierung der Haushaltssituation bemüht. Die Ausgabensteigerungen in maßgeblich exogen bestimmten Aufgabenbereichen haben diese Bemühungen konterkariert, so dass – insbesondere in den letzten Jahren – kein Haushaltsausgleich erreicht werden konnte. Die aufgelaufenen Defizite schlagen sich mittlerweile auch in dem erheblich gestiegenen Verschuldungsniveau – und hierbei insbesondere in der Höhe der Liquiditätskredite – nieder.

ENTWURF