

Kommunales Auswertungssystem Hessen (kash) 2.0

Klaus Georg, Dr. Marc Gnädinger und Thorsten Hardt*

Der Terminus der finanziellen Leistungsfähigkeit findet sich in den Rechtsregelungen zur kommunalen Haushaltswirtschaft aller Flächenländer. In Hessen wurde Ende 2015 ein Kennzahlenset zur Bewertung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs etabliert. Ziel ist die objektive Bewertung der Leistungsperformance einer Kommune. Für das Haushaltsjahr 2019 hat das Verfahren Änderungen erfahren. Die veränderte Rechtslage durch die Gesetzgebung im Rahmen der Hessenkasse wurde damit aufgegriffen.

I. Bedeutung der finanziellen Leistungsfähigkeit

Die Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit einzelner Kommunen ist von zentraler Bedeutung im Landesrecht, speziell im Haushaltsrecht. Entsprechend finden sich mehrere Fundstellen in

der Hessischen Gemeindeordnung (HGO). So haben nach § 19 Abs. 1 HGO Gemeinden die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen. Und nach § 101 Abs. 6 HGO soll die Gemeinde rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen, die nach der Ergebnis- und Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Leistungsfähigkeit in den einzelnen Planungsjahren zu sichern. Von herausgehobener Bedeutung ist der Terminus der finanziellen Leistungsfähigkeit auch bei der Kreditgenehmigung. Sie ist nach § 103 Abs. 2 Satz 4 HGO in der Regel zu versagen, wenn festgestellt wird, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen.¹

* Klaus Georg ist stv. Referatsleiter im Referat Kommunale Finanzen, Haushalt und Wirtschaft beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport. Dr. Marc Gnädinger ist Referatsleiter Grundsatz bei der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen. Thorsten Hardt ist Referatsleiter im Referat Kommunale Finanzen, Haushalt und Wirtschaft beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport.

¹ Neben der Gesamtgenehmigung spielt die finanzielle Leistungsfähigkeit nach § 103 Abs. 4 HGO auch bei etwaigen Einzelgenehmigungen eine Rolle. Zu den Regelungen in anderen Ländern vgl. Gnädinger, Neue Regeln für die Kommunalschuldenbremse(n) in Deutschland, in Schauer (Hrsg.), Öffentliche Verwaltungen im Wandel – Verschuldungsfähigkeit und Wirkungsorientierung, Linz, 2011, S. 76 f.

Mit diesen Regelungen wird die Bedeutsamkeit der finanziellen Leistungsfähigkeit greifbar. Sie ist kein Selbstzweck. Vielmehr soll ihr Erhalt verhindern, dass die Defizite und ggf. Geldschulden von heute die Potentiale für künftig als wichtig erachtete kommunale Projekte verdrängen. Sie sollen nicht zum Motor ihrer eigenen Entwicklung werden. Und genau das würde drohen, wenn dauerhaft gegen das Gebot des Erhalts der finanziellen Leistungsfähigkeit verstoßen würde.

II. Erarbeitung eines Messsystems zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit

Vor dem Hintergrund der herausgehobenen rechtlichen Bedeutung der finanziellen Leistungsfähigkeit erschien eine Operationalisierung der Begrifflichkeit als geboten: Auf Initiative des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIS) wurde daher im Jahr 2015 eine Arbeitsgruppe „Finanzielle Leistungsfähigkeit“ eingerichtet.

Ein Auslöser für die Installation der Arbeitsgruppe waren die Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs (HRH) zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Der HRH regte an, bei der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit ein nach verschiedenen Stufen unterteiltes Raster als objektivierte Entscheidungsgrundlage heranzuziehen.² Dieses soll u. a. Vergleichbarkeit von kommunalen Haushalten ermöglichen. Fehlende Vergleichbarkeit erschwerte den Aufsichtsbehörden bislang eine fundierte Bewertung der Haushaltsgenehmigungen.

Neben Vertretern der Kommunalabteilung des HMdIS waren in die Arbeitsgruppe jeweils zwei Vertreter der Finanzaufsichtsbehörden aller drei Regierungspräsidien eingebunden. Ebenfalls eingebunden war ein Dozent der Hochschule für Polizei und Verwaltung. Daneben nahm auf Ersuchen des HMdIS ein Mitarbeiter des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW)³ an den Arbeitsgruppensitzungen teil. Die Überlegungen der Arbeitsgruppe wurden durch Feldanalysen fundiert.⁴

Im Nachgang an die internen Beratungen fanden Qualitätssicherungsgespräche mit Experten des Hessischen Ministeriums der Finanzen, der drei Kommunalen Spitzenverbände und der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften statt. Dazu diente die unter Federführung des HMdIS regelmäßig tagende Arbeitsgruppe zur Optimierung der kommunalen Finanzaufsicht.

III. Erste Gehversuche mit dem kommunalen Auswertungssystem Hessen

Der Grundgedanke des ersten *kash*-Kennzahlensystems⁵ besteht darin, den seinerzeit als maßgebend erachteten sechs Indikatoren eine Bewertung zukommen zu lassen. Diese werden in Relation zueinander gesetzt (gewichtet). Das additive Gesamtergebnis liefert eine zwischen 0 Prozent und 100 Prozent finanzieller Leistungsfähigkeit liegende Grundaussage (grün=leistungsfähig, gelb=eingeschränkt leistungsfähig, rot=gefährdet bis nicht mehr leistungsfähig). Grün

wird ab einem Punktwert von 70 von Hundert erreicht, rot, bei einem Wert kleiner als 40 von Hundert.

Insbesondere vier Erfolge gingen mit dem neuen System einher:

- Durch Heranziehung des Kennzahlensets konnte grundsätzlich zu jeder Kommune ohne zeitaufwändige Einzelfallbetrachtung eine pauschale Aussage über das Bestehen der finanziellen Leistungsfähigkeit getroffen werden.
- Mit dem Instrumentarium können Gesamtaussagen über die Entwicklung der finanziellen Situation der Kommunen landesweit getroffen werden. Die Analyse dieser Entwicklung liefert wesentliche Aspekte für Entscheidungen über den generellen Einsatz finanzaufsichtlicher Aktionsparameter und Vorgaben.
- Die Kommunalparlamentarier haben mit dem *kash* die Gelegenheit, im Ampelsystem die finanzielle Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinde zu erkennen, um daraus ggf. Konsequenzen einzufordern, d. h. z. B. durch Maßnahmen die Bewertung zu verbessern.
- Die finanzielle Leistungsfähigkeit wird landeseinheitlich gemessen, was auch im Aufsichtshandeln zu einer höheren Einheitlichkeit führt. So ist im Extremfall z. B. die Erteilung einer Haushaltsgenehmigung ohne Nebenbestimmungen bei einer Kommune mit roter Ampel hinterfragungswürdig. Nur in besonderen Ausnahmefällen wäre dies nur bei gleichzeitigen Konsolidierungsmaßnahmen genehmigungsfähig. Gleichwohl präjudizieren die Ergebnisse einer einzelnen Kommune das Haushaltsgenehmigungsverfahren nicht und können und wollen daher auch nicht die weiterhin notwendigen, individuellen Prüfungen und Beurteilungen der einzelnen Finanzaufsichtsbehörden ersetzen.

Insgesamt hat sich das *kash*-Auswertungssystem insofern bewährt. Es wurde im Nachgang an eine Testphase auch in die GemHVO aufgenommen. Die *kash*-Kennzahlen sind dort integraler Bestandteil des Finanzstatusberichtes zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit (Muster 22 GemHVO). Der Finanzstatusbericht, der das jahresbezogene *kash* beinhaltet, ist damit Pflichtbestandteil kommunaler Haushaltsplanung geworden.

IV. Analysen⁶ über den Zeitraum 2016 bis 2018 mit dem kommunalen Auswertungssystem Hessen

Erstmals wurden für das Jahr 2016 flächendeckend Daten nach der *kash*-Systematik erhoben. Ein Statusvergleich über die Jahre 2016 bis 2018 bestätigt die als sehr erfreulich anzusehende Entwicklung der Einschätzung finanzieller Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen auf Planungsebene.

Markant ist, dass 2018 – im Grunde nach einer Selbsteinschätzung – flächendeckend die finanzielle Leistungsfähigkeit als grundsätzlich (wieder) gegeben angesehen wird. Lediglich bei 18 Kommunen, damit 4,05 % aller betrachteten hessischen Kommunen, ist die Leistungsfähigkeit auch im Jahr 2018 gefährdet oder fast nicht mehr gegeben. Im Dreijahresvergleich wird deutlich, dass diese Gruppe zurückgegangen ist. 2016 umfasste sie noch 145 Kommunen (32,44 % aller Kommunen), in 2017 immerhin noch 69 Kommunen (15,54 %).

² Vgl. *Hessischer Rechnungshof*, Bemerkungen 2014, 2015, S. 159, zugleich *Hessischer Landtag*, Drs. 19/1809.

³ Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs wurde von der Landesregierung zum LW bestellt. Zum LW im Detail vgl. § 6a. Gesetz über den Hessischen Rechnungshof sowie Richtlinien für die Tätigkeit des LW vom 23. August 2004 (StAnz. 39/2004 S. 3086).

⁴ Vgl. *Georg/Gnädinger/Hardt*, Kommunales Auswertungssystem Hessen (*kash*) – Kennzahlen zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit, *Verwaltung & Management* 2018, Heft 2, S. 72 f.

⁵ Das Kürzel *kash* steht für kommunales Auswertungssystem Hessen.

⁶ Detaillierte Auswertungen, die Umsetzung in Kartenform und die Einbettung der *kash*-Ergebnisse in die Betrachtung der Gesamtentwicklung der Finanzsituation der hessischen Kommunen 2018 sind unter <https://innen.hessen.de/kommunales/kommunale-finanzen/downloads> abrufbar.

Kommunales Auswertungssystem Hessen (kash) 2.0

Tabelle: Verifizierung⁷ der finanziellen Entwicklung hessischer Kommunen mittels der kash-Ergebnisse

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
Kommunen 2018: 444		
rot 2018	18	4,05
gelb 2018	102	22,97
grün 2018	319	71,85

V. Anpassung des Haushaltsrechts durch die Hessenkasse

Die Hessenkasse besteht im Wesentlichen aus einem Kassenkreditentschuldungsprogramm für hessische Kommunen.⁸ Nicht von Kassenkrediten betroffene Kommunen, mit Ausnahme einzelner Abundanter, erhalten mit der Hessenkasse zusätzliche Investitionsmittel. Im Gegenzug für die Entschuldung wird das Haushaltsrecht an mehreren Stellen verschärft. Damit soll ein erneutes Anwachsen der Kassenkredite verhindert werden. Inhaltlich wurden insbesondere folgende Änderungen vorgenommen⁹:

- Pflicht zum jahresbezogenen Haushaltsausgleich nicht nur wie bisher in der Planung, sondern auch in der Rechnung (im Vollzug)
- Aufnahme eines ausdrücklichen Überschuldungsverbotes
- Etablierung zusätzlicher Genehmigungstatbestände:
 - Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses
 - Erwirtschaftung der Tilgungsleistungen für Kredite durch Überschüsse der laufenden Einzahlungen über die Auszahlungen; bei Gemeinden, die am Entschuldungsprogramm der HESSENKASSE teilnehmen, müssen zusätzlich die Auszahlungen an das Sondervermögen „Hessenkasse“ geleistet werden können.
- Aufnahme einer Verpflichtung zur umgehenden Rückführung von Kassenkrediten: § 105 Abs. 1 Satz 3 HGO n.F. beinhaltet nunmehr die ausdrückliche Vorgabe, dass Liquiditätskredite grundsätzlich spätestens bis zum Ende des Haushaltsjahres zurückgeführt werden müssen.
- Verpflichtung zum Aufbau eines „Liquiditätspuffers“, nach dem durch § 106 Abs. 1 Satz 2 HGO n. F. die Gemeinden verpflichtet werden, zur Sicherstellung der stetigen Zahlungsfähigkeit sicherzustellen, dass sich der „im Finanzhaushalt geplante Bestand an flüssigen Mittel ohne Liquiditätskreditmittel“ in der

⁷ Anmerkung: Betrachtung aller kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehöriger Städte und Gemeinden, soweit der jeweilige Finanzstatusbericht vorlag oder eine Vergleichsbasis bestand. Letzteres betrifft insbesondere die Gemeinde „Oberzent“, welche aus der Fusion von vier vorher selbstständigen und kreisangehörigen Gemeinden ab dem 1.1.2018 hervorging. Insofern erklären sich die Differenzen zu 100 %.

⁸ Zur Hessenkasse im Detail vgl. exemplarisch *Hessisches Ministerium der Finanzen/Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, „Die Hessenkasse ermöglicht unseren Kommunen einen Neustart“, Presseinformation Nr. 102 vom 4.7.2017.

⁹ Vgl. *Hessisches Ministerium der Finanzen/Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Die Hessenkasse, Programm zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler Investitionen, Regionalkonferenz am 17.11.2017.

Regel auf mindestens zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre beläuft.

Durch die Gesetzgebung zur Hessenkasse sind somit mehrere wichtige haushaltsrechtliche Bestimmungen in der HGO und der GemHVO geändert worden. Diese haushaltsrechtlichen Neuregelungen treten nach Art. 8 Satz 2 HessenkasseG zum 1. Januar 2019 in Kraft. Für das Jahr 2019 wurde das kash-System daher angepasst.¹⁰

VI. Weiterentwickelte kash-Systematik

Statt bislang sechs werden mit der weiterentwickelten kash-Systematik (kash 2.0) acht Indikatoren betrachtet (s. Abbildung). Aus dem Gewichtungsfaktor ist ersichtlich, dass zwei Leitindikatoren bestehen.

Der am höchsten gewichtete Leitindikator ist mit 40 % das ordentliche Ergebnis. Die Größe 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.

Abbildung: Kash-Indikatoren

Indikator pro Einwohner	Bewertung ggf. der Entwicklung nach Indikatoren pro Einwohner	Gewichtung der Indikatoren pro Einwohner in %	Status
ordentliches Ergebnis	Überschuss (mehr als + 5 €) = 1 jahresbezogener Haushaltsausgleich (im Korridor von - 5 € bis + 5 € oder durch Rücklage) = 0,75 defizitär im Korridor (weniger als - 5 € bis - 40 €) = 0,5 defizitär im Korridor (weniger als - 40 € bis - 75 €) = 0,25 defizitär (weniger als - 75 €) = 0	40%	grün (+) ≥ 70% gelb (0) < 70% und > 40% rot (-) ≤ 40%
Bestand ordentliche Rücklage	Bestand = 1 kein Bestand (≤ 0 €) = 0	5%	
Fehlbeträge aus Vorjahren (Bilanzwert der letzten aufgestellten Bilanz)	kein Bestandswert = 1 Ausweis eines Fehlbetragbestands = 0	5%	
Bestand der Liquiditätsreserve	Bestand vollständig gebildet = 1 Bestand teilweise gebildet (≥ 50 %) = 0,5 Bestand unzureichend oder nicht gebildet (< 50%) = 0	5%	
Ausweis von Eigenkapital (nach letzter aufgestellter Bilanz)	positiver Eigenkapitalbestand = 1 negativer Eigenkapitalbestand (≤ 0 €) = 0	5%	
Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten (Kommune plus Sondervermögen)	kein Bestand (= 0 €) = 1 Bestand (> 0 €) = 0	5%	
Verbindlichkeiten gegenüber dem Sondervermögen Hessenkasse	kein Bestand (= 0 €) = 1 Bestand (> 0 €) = 0	5%	
Zahlungsmittelfluss lfd. Verwaltungstätigkeit abzüglich der Tilgung sowie der Zahlungen an das Sondervermögen Hessenkasse	Saldo > 5 € = 1 im Korridor von 0 € bis + 5 € = 0,5 Saldo < 0 € = 0	30%	
		100%	

Quelle: Muster 22 GemHVO.

¹⁰ Vgl. *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (o.D.)*, Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen ab dem Haushaltsjahr 2019 anhand des kommunalen Auswertungssystems Hessen „kash“.

Der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses gilt als bedeutendste Kenngröße zur Beurteilung der Generationengerechtigkeit (interperiodische Gerechtigkeit). Aufgrund seiner Funktion als Indikator für die Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft ist das ordentliche Ergebnis z. B. auch der zentrale Kennwert im Konzept einer doppischen Kommunalschuldenbremse.¹¹ Das Ordentliche Ergebnis ist somit der haushaltsjahrbezogene Indikator für generationengerechte und stetige Aufgabenerfüllung, da der Umgang mit den Ressourcen aufgezeigt wird. Die diesem Kennwert beigemessene Gewichtung ist Reflexion der gesetzgeberischen Anordnung in § 92 Abs. 4 HGO. Der Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis ist oberster Richtwert für kommunales Haushaltsgeschehen. 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 zweite und gleichzeitig mit 30 Prozent hochgewichtete Leitindikator ist die doppische freie Spitze. Sie wird berechnet, indem vom Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit die Tilgung des laufenden Jahres abgezogen wird. Der Kennwert zeigt das auf das laufende Jahr bezogene zusätzliche Innenfinanzierungspotenzial für die Finanzierung von Investitionen, die Rückführung von Kassenkreditverbindlichkeiten, die Leistung von Sondertilgungen etc. auf. Mit der Hessenkasse ist bei denjenigen Kommunen, die eine Kassenkreditschuldung erhalten haben, zusätzlich zur Tilgung der Eigenbeitrag von jährlich 25 Euro je Einwohner und Jahr zu erwirtschaften. Eine hohe Leistungsfähigkeit in diesem Sinne ist anzunehmen, wenn die ordentliche Tilgung und eine ggf. bestehende Verpflichtung gegenüber dem Sondervermögen Hessenkasse aus dem laufenden Geschäft generiert werden kann.

¹¹ Vgl. exemplarisch Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunaler Finanzreport 2013 – Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, Gütersloh, S. 156 ff.