

Das aussagekräftige Haushaltssicherungskonzept

Das Haushaltssicherungskonzept – ein undankbares Thema im Überblick

1. Rechtliche Grundlagen
2. Aufgetretene Probleme
3. Rechtliche und praktische Weiterentwicklung
4. (Zwischen-) Ergebnisse und Erfolgsbedingungen
5. Unmittelbarer Verbesserungsbedarf

Rechtliche Grundlagen

Gesetzliche Grundlage

- § 92 Abs. 5 Satz 1 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) bestimmt:
„Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn
 - 1. der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann oder*
 - 2. Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder*
 - 3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.“*
- Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts wurde mit der HGO-Novelle 2005 eingeführt (Art. 1 Nr. 21 b) des Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. 1. 2005 GVBl. I S. 54 ff).

Gesetzliche Grundlage

- In der Gesetzesbegründung heißt es dazu (Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze, LT-Drucks. 16/2463 S. 51):
„In den Regelungstext wurde die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes neu aufgenommen für den Fall, dass der Haushalt nicht ausgeglichen werden kann. Das Haushaltssicherungskonzept ist ein Instrument zur Festlegung der Konsolidierungslinie und der dafür notwendigen Maßnahmen. Es muss Festlegungen enthalten über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Konsolidierungszeitraum. Wegen der Bedeutung ausgeglichener Haushalte für die stetige Aufgabenerfüllung der Gemeinde ist das Haushaltssicherungskonzept von der Gemeindevertretung zu beschließen. Es ist der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen, weil es wichtige Informationen zur Beurteilung der Frage enthält, ob die Haushaltsgenehmigungen nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt werden können.“

Gesetzliche Grundlage

- Art. 1 Nr. 26 d) des Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 16. 12. 2011 (GVBl. I S. 786)
- ausdrückliche Erwähnung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und im Planungszeitraum der Ergebnis- und Finanzplanung
- Gesetzesbegründung (LT-Drucks. 18/4031 S. 38):
„Die Beschreibung der Situationen, in denen die Gemeinde zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet ist (Abs. 4), wird nach den bisherigen Erfahrungen der Aufsichtsbehörden für notwendig gehalten. Die Regelung ist geeignet, die Gemeinden zu einer die stetige finanzielle Leistungsfähigkeit fördernden Haushaltswirtschaft anzuhalten.“

Grundlage in der Gemeindehaushaltsverordnung

- § 24 Abs. 4 Satz 1 der Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO – sieht vor:
„Ist ein Ausgleich des Ergebnishaushalts nach Abs. 2 nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (§ 92 Abs. 5 der Hessischen Gemeindeordnung).“
- § 24 Abs. 4 Satz 2 und 3 GemHVO:
„Im Haushaltssicherungskonzept sind die Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu beschreiben. Es muss verbindliche Festlegungen enthalten über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll.“

Aufgetretene Probleme

Aufgetretene Probleme

- Überörtliche Prüfung, 22. Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/4222 S. 106:
„Die Haushaltssicherungskonzepte wurden ihrem gesetzlichen Zweck nicht gerecht, den Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt zu beschreiben. (...) Die Wirkungen aller Maßnahmen und damit den Konsolidierungsbedarf insgesamt (...) bezifferten nur 6 von 16 Städten. (...) In engem Zusammenhang steht damit, dass nur 7 Städte den Konsolidierungsbedarf ermittelten, also die Ergebnisverbesserungen, die zur Erreichung des Haushaltsausgleichs nötig wären.“
- Neben den Kommunen erfuhr auch die Handhabung der Aufsichtsbehörden Kritik (Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs 2014, LT-Drucks. 19/1809 S. 165 ff.)

Rechtliche und praktische Weiterentwicklung

Rechtliche und praktische Weiterentwicklung

Haushaltsrechtliche Änderungen

- 2012:
 - Verschärfung Regelungen zum Haushaltsausgleich
 - Genehmigungspflicht für Kassenkredite
 - Schutzschirmgesetz
- 2016: Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung mit
 - Vorgaben zur Höhe des Zahlungsmittelflusses ab 2018
 - Streichung der Verrechnungsmöglichkeit Defizite/ Eigenkapital

Erlassvorgaben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIS) für die Haushaltsgenehmigung

- 2014:
 - „Herbsterlass“: Vorgabe, dass der jahresbezogene Haushaltsausgleich in der Regel 2017 erreicht werden muss
- 2016:
 - jahresbezogener Haushaltsausgleich plus Abbau Altdefizite
- 2017
 - Abbauvorgabe Kassenkredite mit Hilfsprogramm

Rechtliche und praktische Weiterentwicklung

Standardisierung

- formale Gestaltung
 - elektronisches Haushaltssicherungskonzept (Arbeitshilfe HMdIS)
 - Finanzstatusbericht und Einstufung der Gemeinde bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit

Konkretisierung

- Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. 3. 2014
- Vorgaben bezüglich
 - in der Regel jährlich zu erreichender Abbaubeträge
 - einzelner Konsolidierungsfelder (Abgaben insb.)

Rechtliche und praktische Weiterentwicklung

Abstrakte Vorgabe (§ 24 Abs. 4 Satz 2 und 3 GemHVO)	konkrete Umsetzungsvorgabe
Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt	Elektronisches Haushaltssicherungskonzept (Arbeitshilfe des HMdIS): <ul style="list-style-type: none"> • Produktbereichsergebnisse • Abgabenerhebung • ab 2018: Finanzstatusbericht
Festlegung des Konsolidierungsziels/ angestrebter Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll	<ul style="list-style-type: none"> • Zeitpunkt, bis zu dem der Haushaltsausgleich erreicht sein soll, ist zu benennen (i.d.R. bis 2017) • jährlicher Abbaubetrag in Euro je Einwohner (SchuSV, Finanzplanungserlass 2015) • Abbau von Altfehlbeträgen i.S.v. § 25 GemHVO (ab 2011 keine Verrechnungsmöglichkeit mehr) • künftig: Eigenanteil Hessenkasse
dafür notwendige Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Verzahnung mit der Finanz- und Ergebnisplanung (verbleibender Konsolidierungsbedarf) • konkrete Beschreibung der Maßnahmen mit Abbaubeträgen in Euro je Ew.

(Zwischen-) Ergebnisse und Erfolgsbedingungen

(Zwischen-) Ergebnisse und Erfolgsbedingungen

Positive Ergebnisse...

- Den jahresbezogenen (ohne Altfehlbeträge) Haushaltsausgleich erreichen lt. Innenministerium
 - 2013: < 30%
 - 2016: 65%
 - 2017: > 90%der Städte und Gemeinden (Antwort des HMdIS auf eine Anfrage des Abg. Hahn, LT-Drucks. 19/4616 S. 2).

... starke Nebenwirkungen

Entwicklung der durchschnittlichen gewogenen Hebesätze der Grundsteuer B in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden (%)

2005: 268

2010: 279

2015: 419

2016: 434

(Zwischen-) Ergebnisse und Erfolgsbedingungen

Derzeit günstige Rahmenbedingungen...

- Die eigenen Steuereinnahmen der Kommunen stiegen seit 2010 kontinuierlich an.
- Bei einigen Sozialleistungen erfolgen vollständige oder teilweise Erstattungen (z.B. SGB II, Landesaufnahmegesetz).
- Die anhaltende Niedrigzinsphase entlastet die Ergebnishaushalte.

...bleibende strukturelle Gefahren

- Ausbau der Leistungsvorgaben für Pflichtaufgaben
- große strittige Konnexitätsfälle (U 3- Betreuung)
- institutioneller Rahmen der Kommunalpolitik verbesserungsbedürftig (wachsende Zersplitterung der Vertretungskörperschaften insb.)
- Zinsänderungsrisiko
- Investitionsfinanzierung

(Zwischen-) Ergebnisse und Erfolgsbedingungen

- Fazit:
 - Die Haushaltssicherungskonzepte sind durch Standardisierung und Konkretisierung in der Regel aussagekräftig.
 - Die aktuell ausgeglichene Lage der weitaus meisten kommunalen Haushalte ist Ergebnis einer langjährig guten Wirtschaftsentwicklung, damit verbundener guter eigener Steuereinnahmen und höherer Finanzaufweisungen sowie zusätzlicher Finanzmittelbeschaffung durch Abgabenerhöhungen.
 - Große strukturelle Risiken bleiben (weiter wachsende Sozialausgaben, Zinsänderungsrisiken, Entwicklung der Steuererträge). Auch die Zersiedelung der kommunalpolitischen Landschaft erschwert eine dauerhaft angelegte Haushaltssicherungsstrategie.
 - Das Haushaltssicherungskonzept hat nicht ausgedient.

Unmittelbarer Verbesserungsbedarf

Unmittelbarer Verbesserungsbedarf

- Wegen der bestehenden Verzahnungsnotwendigkeit von Haushaltssicherungskonzept und Ergebnis- und Finanzplanung sollten die Orientierungsdaten deutlich früher vorliegen.
- Zudem sollten praktisch bedeutsame Ertragsquellen besonders berücksichtigt werden: So steigen die Erstattungsanteile des Bundes im Bereich des SGB II, was im kreisangehörigen Bereich den Kreisumlagebedarf mindert. Die Landkreise verfahren hier in der Veranschlagung in Haushaltsplan und Berücksichtigung in der Ergebnisplanung sehr unterschiedlich.
- Sonderfall Landkreise: Grenzen für die Umlageerhebung – finanzielle Leistungsfähigkeit der Umlageverpflichteten (BVerwG, Urt. v. 31. 1. 2013 Az. 8 C 1/12) – es sollte einen Orientierungswert für die Gesamtbelastung aus Kreis- und Schulumlage geben

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!