

Kommunale Finanzaufsicht nach der „HESSENKASSE“

Kongress der Stabsstelle NSK

„Gute Rahmenbedingungen für einen nachhaltigen
Haushaltsausgleich nutzen“

Donnerstag, 21. September 2017

im Kulturzentrum Großen Buseck

Finanzaufsicht – der Blick zurück: Erkenntnisse aus dem Schutzschirmprozess

- „Schutzschirmeigenschaft“ hängt nicht von naheliegenden Kriterien wie Steuerertragskraft einer Kommune ab: der Anteil der „Schutzschirmkommunen“ unter den steuerertragsstärksten und steuerertragsschwächsten Kommunen ist im Wesentlichen gleich
- Einerseits fielen Kommunen mit guter und bester wirtschaftlicher Ausgangsposition unter den Schutzschirm
- Andererseits gelingt es Kommunen mit geringerer Finanzausstattung mit dem Vorhandenen auszukommen
- Folgerung: frühzeitige Intervention der Kommunalaufsicht hätte manche Schutzschirmkommune vom Abdriften in den kritischen Bereich bewahren können

Analyse Haushaltslage hessischer Kommunen 2013

- Selbst einige der steuerertragsstärksten Kommunen Hessens stellen in der mittelfristigen Finanzplanung den gesetzlichen Haushaltsausgleich nicht dar (Beispiel Kronberg: „Haushaltsausgleich erst ab 2020 wieder möglich“)
- Nach Diskussion über Schuldenbremse und Schutzschirm mit Vorgabe des Haushaltsausgleiches 2020 besteht mancherorts offenbar die Fehlvorstellung, für Nichtschutzschirmkommunen bestehe mindestens der gleiche Zeitraum für Konsolidierung
- Die Planungen vieler Nichtschutzschirmkommunen sehen eine höhere Defizitentwicklung als vergleichbare Schutzschirmkommunen vor

Analyse 2013: Die Rolle der kommunalen Finanzaufsicht

- Die kommunale Finanzaufsicht in Hessen konnte bislang diese gesetzeswidrige Fehlentwicklung nicht stoppen
- Finanzaufsicht in Hessen hat – im Gegensatz zur Praxis anderer Bundesländer wie BW und BY – keine interventionistische Tradition und wurde daher weithin nicht ernst genommen („kommunale Nachsicht“)
- Haushaltsgenehmigungen haben überwiegend Appellcharakter und erschöpfen sich oftmals in den ewig gleichen Hinweisen zum Abbau von „freiwilligen Leistungen“
- In den nachfolgenden Genehmigungen bleiben die Hinweise der Aufsicht zumeist ohne Konsequenz

Analyse 2013:

Die Rolle der kommunalen Finanzaufsicht

- Der hessischen Finanzaufsicht ist es bislang auf allen Ebenen nicht gelungen, brauchbare Kriterien zu entwickeln, wann und mit welchen abgestuften Mitteln man einer dauerhaften Defizitlage zu begegnen hat
- Ein problemorientiertes Berichtswesen an die höheren Aufsichtsbehörden fehlt. Aufsichtliche Maßnahmen sind situativ geprägt
- Erfahrung aus Schutzschirm 2013:
Während den Schutzschirmkommunen eine Reduzierung ihres Finanzierungssaldos von 51% gelang, erfolgte bei den Nichtschutzschirmkommunen ein Aufbau der Defizite um rd. 44%!

Aus der Analyse abgeleitete Ziele

- Allgemeine Rückbesinnung auf die gesetzliche Vorgabe des jährlichen Haushaltsausgleiches: § 92 Abs. 4 HGO
- Verhinderung einer dauerhaften Defizitentwicklung (keine 2. Welle von Schutzschirmkommunen)
- Stärkung des Instrumentes des Haushaltssicherungskonzeptes
- Einheitliche Bewertungskriterien entwickeln
- Interventionspunkte/Berichtspflichten für Aufsicht festlegen
- Einheitliche Defizitabbauwege entwickeln
- Enger Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden :
Einsetzung der „AG Optimierung der kommunalen
Finanzaufsicht“

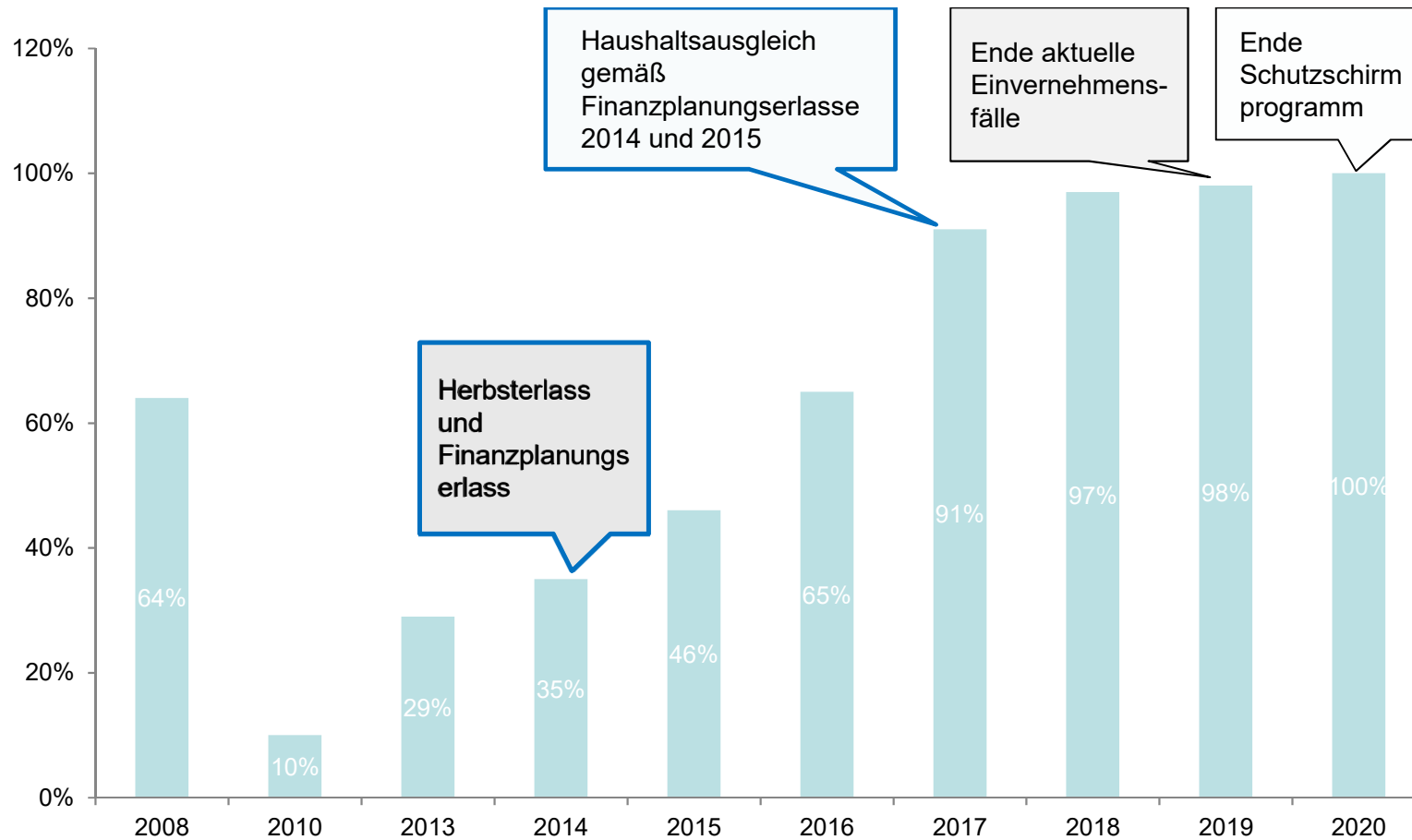
Politischer Auftrag Ende 2013

- Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und Bündnis90/Die Grünen für 2014-2019:
 - „**Paradigmenwechsel** im Umgang mit kommunaler Verschuldung werden wir fördern, verbreitern und verstetigen“
 - „Der **Kommunalaufsicht** kommt eine zentrale Rolle zu“
 - „**Hochzonung**“ der Kommunalaufsicht von den Landräten auf die Regierungspräsidien
 - **Beratung** von Nicht-Schutzschirmkommunen im Innenministerium

Die Umsetzung: „Herbsterlass“ vom 3. März 2014 sowie Finanzplanungserlasses vom 29. Oktober 2014

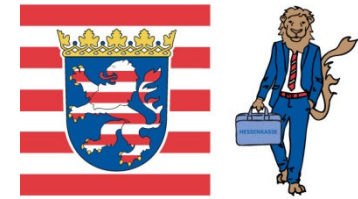
- Mindestanforderungen an HSK, kostendeckende Gebühren, Erhebung von Straßenbeiträgen und Realsteuerhebesätzen
- Nicht-Schutzschirmkommunen: Haushaltsausgleich bis 2017 und Aufnahme von Abbaubeträgen im HSK
- Konsolidierungskorridor von 40 bis 75 €/EW im Jahr
- Kommunen, die mehr als 75 €/EW im Jahr konsolidieren müssten oder besondere Belastungen aufweisen, kann ausnahmsweise durch das RP u. das HMdIS ein längerer Abbaupfad genehmigt werden (Einvernehmensregelung)

Der Erfolg: Haushaltsentwicklung aller hessischen Städte und Gemeinden



Aktueller Handlungsbedarf

- 90% der Kommunen legen 2017 einen ausgeglichenen Haushalt vor
- Nur ca. 20 sog. Einvernehmenskommunen erreichen nach 2017 - spätestens 2019 - den Ausgleich
- **Aber:** Zum 31.12.2016 betragen allein die Kassenkredite 6,2 Mrd. Euro
- Für Kommunen mit hohen Kassenkrediten bestehen erhebliche Zinsänderungsrisiken und daraus Gefährdungspotentiale künftiger Haushalte
- Diese Risiken sollten **jetzt** bei weiterhin sehr positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abgebaut werden



Lösung: HESSENKASSE

- Zinsänderungsrisiken für die Kommunen ausschließen
- Geregelt den Abbau der Kassenkreditbestände einleiten
- Kassenkredite auf ihren ursprünglichen Verwendungszweck - kurzfristige Liquiditätssicherung - zurückführen
- **Zeitpunkt aufgrund der Konsolidierungsfortschritte der Kommunen und der Niedrigzinsphase günstig**
- Für die Kommunen freiwillige Umschuldung aller kommunalen Kassenkredite in einer Größenordnung von über 6 Mrd. Euro auf den 1.7.2018
- Programm der WIBank
- Laufzeit je nach individueller Verschuldung bis zu 30 Jahre
- Flankiert ebenfalls ab dem 1.7.2018 durch ein Investitionsprogramm in Höhe von 500 Mio. Euro für sparsame und finanz- oder strukturschwache Kommunen ohne Kassenkredite

Finanzaufsichtliche Begleitung der HESSENKASSE: Das „Gegengeschäft“

Um deutlich zu machen, dass künftig eine generationengerechte Haushaltsführung erreicht werden muss, sind Haushaltsrecht und Aufsichtspraxis insgesamt zu verschärfen. Die HESSENKASSE muss einmalig bleiben.

Daher:

- Unterbinden eines neuerlichen Kassenkreditanstiegs
- Kassenkredit auf Funktion als kurzfristiger Liquiditätskredit zurückführen
- Anforderungen an den Haushaltsausgleich ausweiten
- Weitere Veränderungen des Haushaltsrechtes

Verschärfung der „Allgemeinen Haushaltsgrundsätze“ (§ 92 HGO)

- Pflicht zum jahresbezogenen Haushaltsausgleich nicht nur wie bisher in Planung, sondern auch in **Rechnung** (im Vollzug)
- Aufnahme eines ausdrücklichen **Überschuldensverbotes**
- Aufnahme des § 3 Abs. 3 GemHVO in die HGO
(„Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit soll mindestens so hoch sein, dass ordentliche Tilgung von Krediten geleistet werden kann“)

Verschärfung der Regeln über das Haushaltssicherungskonzept (§ 92 Abs. 5 HGO)

Weg vom bisherigen unverbindlichen „Besinnungsaufsatz“ durch:

- Gesetzliche Definition der Mindestanforderungen an HSK (bisher lediglich in GemHVO)
- Einführung einer Genehmigungspflicht des HSK
- Festlegungen des HSK sollen verbindlich sein, mit der Folge, dass Aufsicht deren Umsetzung einfordern kann
- Pflicht zur schnellstmöglichen Rückführung von Defiziten bzw. der Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches

Erweiterung der Genehmigungstatbestände zur Haushaltssatzung

- Bislang war lediglich die Aufnahme von Investitions- und Kassenkrediten (Verpflichtungsermächtigungen) genehmigungspflichtig
- Mögliche künftige zusätzliche Genehmigungstatbestände:
 - kein Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses
 - Tilgung wird nur über Kassenkredite erwirtschaftet
 - Erforderlichkeit eines Haushaltssicherungskonzeptes
 - unausgeglichene Jahresabschlüsse der vergangenen Jahre
- Veröffentlichung genehmigungsfreier HH-Satzung erst ein Monat nach Vorlage bei Aufsichtsbehörde

Rückführung des Kassenkredites auf Funktion als kurzfristiger Liquiditätskredit

- Aufnahme einer Verpflichtung zur umgehenden Rückführung von Kassenkrediten
- Einführung einer prinzipiell unterjährigen Rückführungspflicht
- Wegfall der Regelung des § 105 Abs. 1 Satz 3 HGO (KK mit längeren Laufzeiten)
- Verpflichtung zum Aufbau eines „Liquiditätspuffers“
- Detailregelungen in GemHVO zu Liquiditätsübersicht und Liquiditätsplanung im HH-Genehmigungsverfahren
- **Ziel**: keine Notwendigkeit der Inanspruchnahme von KK
 - bis dahin soll die Aufnahme eines „Grunddispos“ nach Absprache mit den kommunalen Spitzenverbänden ermöglicht werden (100 € je Einwohner?)

Stärkerer Blick auf das Rechnungsergebnis

- Pflicht zur Vorlage des nach § 112 Abs. 9 HGO bis 30.4. des Folgejahres aufzustellenden Jahresabschlusses an die Aufsichtsbehörde
- Einführung eines zwingenden Beanstandungs- bzw. Versagungsgrundes für HH-Satzungen für den Fall der Nichtaufstellung des Jahresabschlusses des vorvergangenen Jahres

Vereinheitlichung des Kontenrahmens der Haushaltspläne?

- Anregung der überörtlichen Prüfung zur besseren Vergleichbarkeit von kommunalen Haushaltsplänen
- Mit den kommunalen Spitzenverbänden noch näher zu erörtern

„Resettaste“ auch für kassenunwirksame Altfehlbeträge?

- Die HESSENKASSE übernimmt die aus Altfehlbeträgen stammenden Kassenkredite
- Politisches Ziel: Haushaltswirtschaftlicher Neuanfang
- Einige Kommunen verweisen aber auf Weiterbestehen kassenunwirksamer Fehlbeträge der Vergangenheit, die weitere schwierige Konsolidierungsmaßnahmen (HSK, Steueranpassungen, Leistungseinschränkungen) erforderten
- Noch mit den kommunalen Spitzenverbänden zu diskutierende Lösung: einmalige Verrechnung der noch bestehenden Altfehlbeträge mit dem - positiven - Eigenkapital zum Jahresabschluss 2018

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!