

Kommunales Auswertungssystem Hessen (kash)

Kennzahlen zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit

Klaus Georg/Marc Gnädinger/Thorsten Hardt

Der unbestimmte Rechtsbegriff der finanziellen Leistungsfähigkeit findet sich in den Gemeindeordnungen, anderen Landesgesetzen und Gemeindehaushaltsverordnungen aller Flächenländer. Die Auslegung und Bewertung dieses Rechtsbegriffes ist von zentraler Bedeutung für die Praxis der Finanzaufsicht. Nachdem der Landesrechnungshof in Hessen das Innenministerium darauf hingewiesen hatte, objektive Kriterien zur Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit festzulegen, wurde in Hessen Ende des Jahres 2015 der Versuch gestartet, die in Rede stehende Begrifflichkeit zu konkretisieren. Bis dahin oblag die Bewertung, ob eine Gemeinde noch finanziell leistungsfähig und damit beispielsweise eine weitere Kreditaufnahme zuzulassen ist, einer (eher) subjektiven Einschätzung des Aufsichtsbeamten eines Aufsichtsbezirks. Politische Zusammenhänge und Einflussnahmen waren in der Praxis nicht ausgeschlossen. Finanzielle Gefährdungslagen wurden vielfach aus politischen Gründen ausgeblendet. Überörtliche Erkenntnisse zur Bemessung der Leistungsfähigkeit wurden nur selten herangezogen. In einer vom Innenministerium ins Leben gerufenen Arbeitsgruppe wurde daher das Kommunale Auswertungssystem Hessen (kash) als Kennzahlensystem entwickelt. Der Beitrag reflektiert die Hintergründe des Vorhabens sowie die Felderfahrungen nach rund zwei Jahren Praxis.

(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 bei der Kreditgenehmigung. Sie ist nach § 103 Abs. 2 S. 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

Referent im Referat
Kommunale Finanzen,
Haushalt und Wirtschaft
beim Hessischen
Ministerium des Innern
und für Sport.

Rechtliche Verankerung der finanziellen Leistungsfähigkeit

Die Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit einzelner Kommunen ist von zentraler Bedeutung im Landesrecht, speziell im Haushaltsbereich als auch im Bereich wirtschaftlicher Betätigung. Entsprechend finden sich mehrere Fundstellen in der Hessischen Gemeindeordnung



Dr. Marc Gnädinger

Referent beim Landes-
beauftragten für
Wirtschaftlichkeit in der
Verwaltung.



Thorsten Hardt

Leiter des Referates
Kommunale Finanzen,
Haushalt und Wirtschaft
beim Hessischen
Ministerium des Innern und
für Sport.

Wirtschaftliche Betätigungen von Kommunen sind ebenfalls unter dem Aspekt der finanziellen Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Nach § 121 Abs. 1 HGO darf sich eine Gemeinde nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht. Ebenfalls darf eine Gemeinde nach § 122 Abs. 1 HGO eine Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungs-

¹ Neben der Gesamtgenehmigung spielt die finanzielle Leistungsfähigkeit nach § 103 Abs. 4 HGO auch bei etwaigen Einzelgenehmigungen eine Rolle.

higkeit angemessenen Betrag begrenzt ist. Die Herstellung von Transparenz ist an dieser Stelle entscheidend. Im Bericht über den zusammengefassten Jahresabschluss ist nach § 55 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) entsprechend eine Bewertung unter dem Gesichtspunkt der dauernden Leistungsfähigkeit vorzunehmen. Als Beispiel für die Verankerung in anderen Landesgesetzen kann das hessische Archivgesetz dienen. Nach § 19 ist die Archivierung von Unterlagen von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinde abhängig.

Arbeitsgruppe „Finanzielle Leistungsfähigkeit“

Vor dem Hintergrund der herausgehobenen rechtlichen Bedeutung der finanziellen Leistungsfähigkeit erscheint eine

»Vor dem Hintergrund der herausgehobenen rechtlichen Bedeutung der finanziellen Leistungsfähigkeit erscheint eine Operationalisierung der Begrifflichkeit als geboten.«

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. Neben Vertretern der Kommunalabteilung des HMdIS waren hierin auch 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)² an den Arbeitsgruppensitzungen teil. Die zunächst theoretischen Überlegungen der Arbeitsgruppe wurden noch vor Einbindung eines breiteren Adressatenkreises intern in der Praxis getestet. So wurden die Überlegungen zu den Indikatoren sowie zur Gewichtung der einzelnen

Parameter anhand konkreter Fälle auf der Ebene der drei Regierungspräsidien erprobt.

Die Überlegungen der Arbeitsgruppe und ihre Fundierung durch Feldanalysen führten im Ergebnis auch dazu, dass einzelne zunächst naheliegende Indikatoren wieder verworfen wurden. Ein Beispiel dafür ist der Indikator der Investitionskredite, der wieder aus dem Set entfernt wurde. Ausschlaggebend waren hierfür drei Überlegungen:

- Aktuell gab es keine einzige hessische Kommune, die über keinerlei Investitionskredite (unter Berücksichtigung der Konjunkturpaketdarlehen) verfügt.
- Kommunen mit einer hohen Ertragskraft bzw. einer insgesamt hohen Leistungsfähigkeit können sich ggf. auch höhere Investitionskreditbestände leis-

ten, weil sie deren Folgen (Zins und Tilgung) tragen können. Eine Messung in Euro je Einwohner wäre insofern für die Frage der Leistungsfähigkeit unzweckmäßig.

- Den Kreditbeständen stehen auf der Aktivseite Vermögensgegenstände gegenüber. Teilweise, z.B. bei einzelnen Finanzvermögenspositionen, sind diese kurzfristig realisierbar, womit prinzipiell eine (partielle) Entschuldung möglich wäre.

Im Detail gab es mehrere Motivlagen zur Installation der Arbeitsgruppe:

- Unter Heranziehung geeigneter Parameter auf hochaggregierter Ebene soll zu jeder Kommune ohne zeitaufwändige Einzelfallbetrachtung eine pauschale Aussage über das Bestehen der finanziellen Leistungsfähigkeit möglich sein. Im Optimalfall sollen im Sinne einer

Frühindikation absehbare Beeinträchtigungen der finanziellen Leistungsfähigkeit frühzeitig erkannt werden (Frühwarnsystem).

- Auslöser für die Aktivität bildeten unter anderem die Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs (HRH) zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Der HRH regte dezidiert an, bei der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit ein nach verschiedenen Stufen unterteiltes Raster als objektivierte Entscheidungsgrundlage heranzuziehen.³ Das soll u.a. Vergleichbarkeit von kommunalen Haushalten ermöglichen. Fehlende Vergleichbarkeit erschwerte den Aufsichtsbehörden bislang eine fundierte Bewertung hinsichtlich der Haushaltsgenehmigungen vorzunehmen.
- Weiterer Auslöser zur Erarbeitung war der Bedarf nach einem Instrumentarium, um Gesamtaussagen über die finanzielle Situation der Kommunen landesweit (auch nach Regionen)⁴ treffen zu können. Im Ergebnis soll für Erlasse des HMdIS in der Gesamtschau eine verlässliche Entscheidungsgrundlage beschafft werden bzw. soll deren Wirkung nachvollzogen werden können.

Das in oben genannter Arbeitsgruppe erzielte Ergebnis wurde im Nachgang an die Beratungen mit Experten des Hessischen Ministeriums der Finanzen, der drei Kommunalen Spitzenverbände und der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften besprochen und qualitätsgesichert. Dazu diente die unter Federführung des HMdIS regelmäßig tagende Arbeitsgruppe zur Optimierung der kommunalen Finanzaufsicht. Für das Jahr 2016 wurden erstmals flächendeckend Daten nach der kash-Systematik erhoben.

² 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).

³ Vgl. Hessischer Rechnungshof, S. 159.

⁴ Für interkommunale Vergleiche werden die Kenngrößen in die Form „Euro je Einwohner“ überführt. In der Fortschreibung wird dadurch die demographische Entwicklung inzident berücksichtigt.

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	45%	grün (+) ≥ 70% gelb (0) < 70% und > 40% rot (-) ≤ 40%
Bestand ordentliche Rücklage	Bestand = 1 kein Bestand (≤ 0 €) = 0	5%	
Kumulierte ordentliche Ergebnisse nach doppischer Rechnungslegung	Verrechnungswert ≥ 0 € = 1 Verrechnungswert < 0 € (damit Fehlbetragsbestand) = 0	10%	
Ausweis von Eigenkapital (nach letzter geprüfter Bilanz)	positiver Eigenkapitalbestand = 1 negativer Eigenkapitalbestand (≤ 0 €) = 0	5%	
Kassenkreditverbindlichkeiten (Kommune plus Sondervermögen)	Kein Bestand = 1 Bestand bis 200 € = 0,5 Bestand über 200 € = 0	10%	
Zahlungsmittelfluss lfd. Verwaltungstätigkeit abzüglich der Tilgung	Saldo > 5 € = 1 im Korridor von 0 € bis + 5 € = 0,5 Saldo < 0 € = 0	25%	
		100%	

Abb. 1: Kennwertsystem kash (Quelle: Anlage 22 GemHVO)

Kennzahlenset

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

Der am höchsten gewichtete Leitindikator ist 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.

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.⁵ 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.

Die zweite verwendete Kennzahl ist der Bestand der ordentlichen Rücklage zum Ende des Vorjahres. Mit fünf Prozent ist sie gering gewichtet, gleichwohl von der Aussage aber bedeutend. Rücklagen sind in der Doppik ein Teil des Eigenkapitals und werden entsprechend auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen. Der ordentlichen Rücklage werden im Allgemeinen die ordentlichen Überschüsse der Ergebnisrechnung zugeführt.⁶ Gleichzeitig dient die Rücklage im Falle eines Fehlbetrags

dem Ausgleich desselbigen. Der Ausweis eines Bestandes an ordentlicher Rücklage, hier zu verstehen ohne Sonderrücklagen und ohne Stiftungskapital, wird somit als Dokumentation einer insgesamt positiven Entwicklung der Ressourcen der Vorjahre interpretiert. Ein Rücklagenbestand weist auf ein konkretes Stabilisierungs- und Ausgleichspotenzial für kommende Haushalte hin.

Die kumulierten ordentlichen Ergebnisse nach doppischer Rechnungslegung (seit Einführung der Doppik bis Ende des Vorjahres) werden ebenfalls berücksichtigt. Führt das Ergebnis der Betrachtung (=Verrechnungswert), hier der Addition von Jahresfehlbeträgen und -überschüssen, für den betreffenden Mehrjahreshorizont, zu einem negativen Betrag, so wird dieser Wert mit dem Terminus „Fehlbetragsbestand“ bezeichnet. Er ist in dieser Totalbetrachtung Ausdruck dafür, dass laufender Konsum nicht gedeckt war und von daher ein Belastungspotenzial aufgebaut wurde. Dieses entfaltet eine vorprägende Wirkung hinsichtlich des Zinsaufwandes und der Rückzahlungsverpflichtung. Wegen dieser vorprägenden Wirkung und der damit verbundenen Konsequenzen erfolgte mit zehn Prozent eine etwas stärkere Gewichtung des Faktors.

Ein weiterer Indikator ist der Ausweis von Eigenkapital nach der letzten geprüften Bilanz. Eigenkapital ist die Residualgröße zwischen dem gesamten Vermögen (Aktiva, einschließlich der aktiven Rechnungsabgrenzungsposten) und den Schulden (Verbindlichkeiten, Rückstellungen), Sonderposten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten der Bilanz (Passiva). Eine sich dauerhaft abzeichnende Reduzierung des Eigenkapitals, vorliegend verstanden ohne Stiftungs- und Sonderrücklagen, ist auf ein strukturelles Defizit in der Ergebnisrechnung zurückzuführen, welches wiederum zu Belastungen künftiger Generationen führt. Zeichnet sich ein negativer Eigenkapitalbestand ab, ist dies Ausdruck einer insgesamt negativen Vorjahresentwicklung der Ressourcen und der Nicht-

5 Vgl. Fischer/Gnädinger (2009), S. 283 ff. sowie Gnädinger (2012), S. 258 ff. und vgl. Bertelsmann Stiftung (2013), S. 156 ff.

6 Siehe § 106 Abs. 2 HGO i.V.m. § 23 GemHVO.

einhaltung des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit. Er weist darauf hin, dass die stetige Aufgabenerfüllung aus eigener Kraft stark gefährdet ist, da die Verbindlichkeiten höher sind als die generell zu fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten bewerteten Vermögensgegenstände. Die messbare Eskalationsstufe zeigt an, dass die Planung und Realisierung eines Überschusses im ordentlichen Ergebnis dringend angezeigt wäre. Soweit hingegen noch ein Bestand an Eigenkapital ausgewiesen werden kann, ist die Kommune nicht überschuldet.

Etwaige Kassenkreditverbindlichkeiten der Kommune inklusive ihrer Sondervermögen zum Ende des Vorjahres sind als wesentlicher Krisenindikator ebenfalls Bestandteil des Kennzahlensets. Mit zehn Prozent erfahren sie eine entsprechende Gewichtung. Kassenkredite beinhalten wegen der Kurzfristigkeit ihrer Zinsbin-

deutlich. Nur weitergehende Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung (Überschussplanungen) können diese Liquiditätslücke verringern bzw. schließen, da die Möglichkeiten der Veräußerung von Vermögenswerten beschränkt sind.

Letzter und gleichzeitig mit 25 Prozent hoch gewichteter Indikator ist der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Tilgung des laufenden Jahres.⁶ 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.

Auswertungsoptionen

Das Auswertungssystem ist für die Praxis der Finanzaufsicht hilfreich. Die kash-

kann die kash-Bewertung schon deshalb nicht abschließend sein, da die Bewertung (derzeit noch) jahresbezogen erfolgt und eine langfristige Entwicklung unter Berücksichtigung mehrerer Haushaltsjahre folglich wenig Beachtung findet.

Daneben kann es in einzelnen Kommunen Sondersachverhalte (auch Risiken, sachverhaltsgestaltende Maßnahmen) geben, die bei der Frage der Haushaltsgenehmigung zu berücksichtigen sind. Letztere können nicht im Rahmen eines Kern-Kennzahlensets mit nur wenigen Daten abgebildet werden. Denkbar sind etwa nachfolgende Beispiele:

- Das Ordentliche Ergebnis ist zwar u.U. ausgeglichen, aber der Ausgleich erfolgt in nennenswertem Umfang durch temporär begrenzte Rückstellungsaufösungen (etwa aus KFA-Rückstellungen).
- Es bestehen Eigenbetriebe, die Verluste realisieren. Derartige Verluste wären spätestens nach fünf Jahren über den Kernhaushalt auszugleichen. Kurzfristig könnte insofern das Ordentliche Ergebnis u.U. positiv sein, obgleich bei Tätigung des Verlustausgleiches ein Defizit entstünde.
- Es bestehen Risiken für die finanzielle Leistungsfähigkeit aufgrund von kreditähnlichen Rechtsgeschäften, Rechtsstreitigkeiten oder der drohenden Rückforderung von Zuwendungen.

»Die kash-Systematik wird zu einer landesweiten Vereinheitlichung der aufsichtsrechtlichen Praxis beitragen.«

dung insbesondere in Niedrigzinsphasen größere Risiken für die Haushaltswirtschaft bei steigenden Zinssätzen. Dies ist deshalb problematisch, da den aufgenommenen Kassenkrediten – im Gegensatz zu den Investitionskrediten – gewöhnlich keine Vermögensgegenstände gegenüber stehen. Hohe bzw. steigende Kassenkreditbestände lassen darauf schließen, dass das Instrument der Kassenkredite zur Vermeidung von weitergehenden Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung genutzt oder zweckentfremdet wird. Durch den Stand am Ende des vorherigen Haushaltsjahres wird die zahlungswirksam werdende Verbindung von Mitteln (aus Konsum und ungedeckter Tilgung) aufgezeigt. Die aufgezeigte Liquiditätslücke und die damit einhergehende Rückzahlungsverpflichtung künftiger Haushalte sowie die fortwirkende Belastung durch Zinsaufwand werden

Systematik wird zu einer landesweiten Vereinheitlichung der aufsichtsrechtlichen Praxis beitragen. So wäre 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. Die kash-Bewertung ist aber ein wichtiges Indiz für die positive oder beeinträchtigte Leistungsfähigkeit einer Kommune oder eines Kreises. Hierfür sind noch weitere Faktoren mit entscheidend. Insbesondere

Überblicksaussagen zur finanziellen Leistungsfähigkeit erlaubt das Kennzahlenset aber trotz der Wichtigkeit des additiven Detailblicks auf die einzelne Kommune in jedem Fall. Aus Abbildung 2 wird ersichtlich, dass sich die finanzielle Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr verbessert hat. Insgesamt konnten sich 266 von 447 Kommunen verbessern und erreichten eine höhere kash-Bewertung als noch im Vorjahr. Zusammengefasst erreichten

7 Mit dem Finanzplanungserlass für das Haushaltsjahr 2018 wurden die Anforderungen an die Haushaltsplanung an dieser Stelle qualitativ verändert. So gilt ab dem Jahr 2017 § 3 Abs. 3 GemHVO, der lautet: „Die Summe des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit soll mindestens so hoch sein, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten geleistet werden können.“ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2017), S. 7.

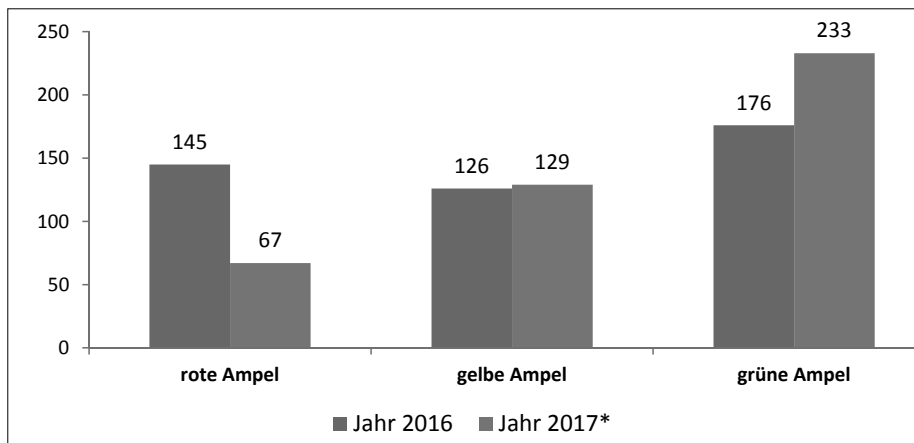


Abb. 2: Bewertung der Kommunen in den Jahren 2016 und 2017 nach kash-Ampelwerten (Quelle: Eigene Darstellung)

* Für das Jahr 2017 lagen für 18 Kommunen noch keine kash-Werte vor.

142 der 266 Kommunen mit einer Verbesserung zudem eine bessere Kategorie im Ampelbewertungssystem.

Insgesamt erzielten 27 Kommunen die bestmögliche kash-Bewertung von 100 Prozent. Diesbezüglich ist der Landkreis Fulda am stärksten vertreten (sieben Kommunen), gefolgt vom Wetteraukreis (vier Kommunen), sowie dem Lahn-Dill-Kreis und dem Kreis Limburg-Weilburg (jeweils drei Kommunen). Im Vorjahr erreichten lediglich 21 Kommunen die Maximalbewertung.

Im Jahr 2017 befinden sich jetzt nur noch knapp 15 Prozent aller Kommunen in der Kategorie „rot“, im Vorjahr waren dies mit 32,44 Prozent mehr als doppelt so viele. Die Bewertung „gelb“ in der finanziellen Leistungsfähigkeit blieb relativ konstant. Die Verbesserung zeigt sich insbesondere an den mit „grün“ bewerteten Kommunen. Diesen Status erhielten im Vorjahr knapp 40 Prozent aller Kommunen, in 2017 liegt der Wert deutlich über 50 Prozent.⁸ Folglich konnte über die Hälfte aller Kommunen für das Jahr 2017 eine gute finanzielle Leistungsfähigkeit nach der kash-Bewertung erreichen.

Additiv möglich wären ebenfalls Auswertungen zu einzelnen Kommunaltypen, wie etwa zu Landgemeinden, Kleinstädten, Landkreisen usw. Durch tieferes Eintauchen in die Auswertung lassen sich auch Ursachen von Kennzahlenveränderungen auf einzelgemeindlicher Basis ergründen.

Gedanken zur Weiterentwicklung des Sets

Insgesamt hat sich das kash-Auswertungssystem bewährt. Es wurde im Nachgang an eine einjährige Testphase nunmehr auch in die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) aufgenommen. Die kash-Kennzahlen sind dort integraler Bestandteil des Finanzstatusberichtes zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit (Anlage 22 GemHVO). Der Finanzstatusbericht, der das jahresbezogene kash beinhaltet, ist damit Pflichtbestandteil kommunaler Haushaltsplanung geworden. Die Gemeindevertreter oder Stadtverordneten haben damit die Gelegenheit, „auf einen Blick“ im Ampelsystem die finanzielle Leistungsfähigkeit zu erkennen, um daraus ggf. Konsequenzen einzufordern, d.h. z.B. durch Maßnahmen die Bewertung zu verbessern. Weiterhin haben die Gemeinden den Finanzstatusbericht in ihre vierteljährliche Berichterstattung an die Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 GemHVO einzubeziehen. Dennoch bedingen die praktischen Anwendungserfahrungen und insbesondere veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen, dass Fortentwicklungen eine weitere Verbesserung und Aktualität des Sets gewährleisten. So werden aktuell etwa in Hessen die konzeptionellen Überlegungen zur Installation einer so genannten Hessenkasse⁹ abgeschlossen. Mit ihr sollen u.a. alle kommunalen Kassenkredite in der zweiten Jahreshälfte 2018 durch das Land abgelöst werden. In Zukunft wäre demnach zu fragen, inwiefern die Verwendung bzw.

Gewichtung des Kassenkreditindikators unter diesen Rahmenbedingungen noch zeitgemäß ist.

Diskutabel wäre künftighin ebenfalls die Aufnahme eines qualitativen Kriteriums zu den aufgestellten Jahresabschlüssen. Das ist im Sinne der weiterentwickelten Erlasslage (Finanzplanungserlasse), nach der Haushaltsgenehmigungen vom Vorliegen aktueller Jahresabschlüsse abhängig gemacht werden. Für die Bewertung der Leistungsfähigkeit sind zeitnahe Jahresabschlüsse wichtig, weil damit im Sinne einer höheren Datenqualität auch die Planung auf validierten Erfahrungen der Vergangenheit aufsetzen kann. Liegt ein Rückstand in der Gemeinde vor und sind daher (insbesondere negative) Veränderungen durch die Prüfung der Revisionsämter möglich, könnte dies ggf. zur Abwertung führen.

Als darüber hinaus denkbar erscheint es, einen Indikator hinsichtlich der Planungssicherheit zu installieren, der beim Ordentlichen Ergebnis Plan-Ist-Abweichungen der Vergangenheit würdigt. So gibt es einzelne Kommunen,¹⁰ bei denen die Ist-Ergebnisse permanent (deutlich) hinter den Plan-Ergebnissen zurückbleiben. Und da das kash-System aktuell im Wesentlichen Plandaten berücksichtigt, wird für diese Kommunen derzeit noch ein überzeichneter Kennwert ausgegeben. Umgekehrt könnte es zielführend sein, die Perspektive nach vorne zu richten und beispielsweise die Ergebnisentwicklung in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung bei der Bewertung zu würdigen. Damit würde der Zeithorizont erweitert. Weiterhin gibt es Überlegungen, das kash-Kennzahlenset auch zur Bewertung des vorläufigen Rechnungsergebnisses heranzuziehen, um das Plan und Rechnungsergebnis in differenzierter Weise vergleichen zu können.

8 Für das Jahr 2017 lagen für 18 Kommunen noch keine kash-Werte vor.

9 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen/Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2017); s. Landtagsdrucksache 19/5957 zum sog. HessenkassenG).

10 Der Regelfall ist das nicht. In den meisten Kommunen erfolgt, was auch die Erfahrungen mit den Nicht-Schutzschirmkommunen bestätigt, eine konservative Planung. Hier übertreffen die Ist-Werte zumeist die Plan-Werte positiv.

Vom Innenministerium ist vorgesehen, das kash noch stärker in das Bewusstsein der Kommunal- und Landespolitik einzubringen. Landes- und lokale kommunalpolitische Entscheidungen sollten zuvorderst anhand der finanziellen Leistungsfähigkeit erfolgen. Bevor die Landespolitik entscheidet, den Kommunen neue Aufgaben zu übertragen, ist zu bewerten, wieviel dies (aus Konnexitätsgründen) kostet und ob sich die Kommunen eine ggf. verbleibende Mehrbelastung auch leisten können. In die Entscheidung, ob eine Gemeinde weitere freiwillige Verpflichtungen eingehen darf oder sich zusätzlich verschulden kann, sollten (nur) objektive Kriterien und nicht politische Mehrheiten ausschlaggebend sein. Das Innenministerium wird daher regelmäßig über die Fortentwicklung des kash-Systems berichten und auch die kommunalen Einzelbewertungen veröffentlichen. Ggf. kann dies den interkommunalen Wettbewerb, welche Gemeinde verfügt über das beste Ergebnis, im positiven Sinne unterstützen.

Im Hinblick auf § 55 Abs. 1 Ziffer 1c) GemHVO und der Bewertung des zusammengefassten Jahresabschlusses unter dem Gesichtspunkt der dauernden Leistungsfähigkeit wird künftig ebenfalls zu erörtern sein, ob das Kennwertesystem künftig modifiziert werden muss, um es auf den Gesamtabschluss anwenden zu können.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunalen Finanzreport 2013 – Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich

Fischer, E./Gnädingler, M. (2009): Generationengerechte Haushaltswirtschaft – Schuldenverbot, HGrGMOG und Ergebnisausgleich, in: Verwaltung & Management, 15. Jg. (2009), Heft 6, S. 283-292.

Gnädingler, M. (2012): Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik in Kommunen – Haushaltsausgleich, -konsolidierung und Schuldenabbau bis zur Schuldenfreiheit in Städten und Gemeinden.

Hessisches Ministerium der Finanzen/Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2017): „Die Hessenkasse ermöglicht unseren Kommunen einen Neustart!“, Presseinformation Nr. 102 vom 04.07.2017.

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2017): Finanzplanungserlass 2018, Wiesbaden, 28.09.2017.

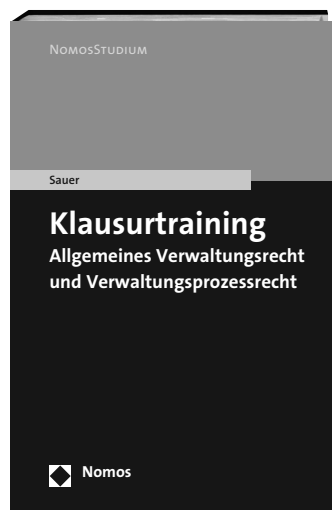
Hessischer Rechnungshof (2015): Bemerkungen 2014, zugleich Hessischer Landtag, Drucksache 19/1809.



Öffentliches Wirtschaftsrecht

Von Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.
2. Auflage 2018, ca. 230 S., broch., ca. 22,- €
ISBN 978-3-8487-3880-9
eISBN 978-3-8452-8203-9
(NomosLehrbuch)
Erscheint ca. Juni 2018
nomos-shop.de/29076

Das Öffentliche Wirtschaftsrecht ist als ein zentraler Teilbereich des Öffentlichen Rechts von erheblicher Relevanz in Ausbildung und Praxis. Das vorliegende Lehrbuch stellt die verfassungs-, verwaltungs- und europarechtlichen Grundlagen in ihrem Zusammenhang dar und vermittelt anhand zahlreicher Beispiele sowie Wiederholungs- und Vertiefungsfragen umfassenden Zugang zum Rechtsgebiet.



Klausurtraining Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht

Von Prof. Dr. Heiko Sauer
2018, 264 S., broch., 24,- €
ISBN 978-3-8329-7534-0
eISBN 978-3-8452-8842-0
(NomosStudium)
nomos-shop.de/15155

Das Klausurtraining richtet sich an Studierende in der Examensvorbereitung. Es legt Wert auf das Einüben der Umsetzung vorhandenen Wissens in eine Klausurlösung und beginnt mit einer auf Strukturverständnis abzielenden Einführung in die verwaltungsrechtliche Fallbearbeitung. Es folgen 13 Fälle, die den gesamten examensrelevanten Stoff des allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts abdecken.



Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

