

Anlage zur 2021-26/DS-I(A)0849/1

Haushaltssicherungs- konzept 2025

Der Landesgesetzgeber schreibt vor, dass Gemeinden mit defizitären Haushalten ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen haben. Die Hessische Gemeindeordnung (HGO) sieht hierzu vor:

Gem. § 92 Abs. 5 HGO

„der Haushalt ist in der Planung ausgeglichen, wenn

1. der Ergebnishaushalt unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im ordentlichen Ergebnis ausgeglichen ist [...]
2. im Finanzhaushalt der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen "Hessenkasse" geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind.“

§ 92a Abs. 1 HGO

„(1) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn

1. sie die Vorgaben zum Ausgleich des Ergebnis- und des Finanzhaushaltes in der Planung trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen sowie der Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht einhält oder
2. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge oder ein negativer Zahlungsmittelbestand erwartet werden.

Der aktuelle Finanzplanungserlass 2025 vom 11. November 2024 macht zum Haushaltssicherungskonzept folgende Ausführungen:

„Ein Haushaltssicherungskonzept gem. § 92a Abs. 1 Nr. 1 HGO entfällt in den Fällen, in denen der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit zwar nicht so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie ggf. an das Sondervermögen „Hessenkasse“ geleistet werden können, jedoch ausreichend ungebundene Liquidität für die Tilgungsleistungen und ggf. Auszahlungen an das Sondervermögen „Hessenkasse“ zur Verfügung steht.

Gemäß der geplanten HGO-Novelle soll die Notwendigkeit zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung gemäß § 92a Abs. 1 Nr. 2 HGO wieder abgeschafft werden. Sollten Kommunen bereits im Vorgriff auf die Gesetzesänderung des § 92 a Abs. 1 Nr. 2 HGO auf die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verzichten, sehen die Aufsichtsbehörden von einer Beanstandung ab. Der Verzicht auf ein Haushaltssicherungskonzept für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung entbindet die Kommunen allerdings nicht von der Verpflichtung, für die Planungsjahre grundsätzlich den Haushaltsausgleich vorzusehen.“

Globale Entwicklungen und deren Auswirkungen für die Stadt Offenbach am Main

Seit 2022 schlagen sich Preissteigerungen für Waren und Dienstleistungen im städtischen Haushalt spürbar nieder. Darüber hinaus haben die Zinsen zuletzt kräftig anzogen und befinden sich aktuell weiterhin auf hohem Niveau. Diese steigende Ausgabenlast schlägt sich in der Folge auch im Haushaltsplan 2025 ff. nieder.

Die Planung 2025 ff. zeigt, dass sich die Inflation und Preissteigerungen der letzten Jahre auch im kommunalen Haushalt 2025 ff. bemerkbar machen. Die hohe Inflation führt zwangsläufig auch im städtischen Haushalt zu einer steigenden Ausgabelast, die sich sehr stark auf die Planung auswirkt. Aufgrund dessen ist es von enormer Bedeutung eine gefestigte Einnahmebasis (Gewerbsteuer, Schlüsselzuweisung) zu etablieren, um die in vielen Bereichen steigenden Ausgaben tragen zu können, ohne Einbußen in Umfang und Qualität der Leistungen zu riskieren. Die Stadt Offenbach am Main arbeitet stetig daran den strukturellen Wandel sowie die Ansiedlung von Unternehmen voranzutreiben, um ihre finanzielle Leistungsfähigkeit aus eigener Kraft zu stärken. Dennoch bleibt die Haushaltslage weiterhin sehr angespannt.

Bereits der Haushalt 2024 samt mittelfristiger Planung bis 2027 war unterfinanziert und nur aufgrund der wirtschaftlich guten Vorjahre, in denen die ordentliche Rücklage sowie die vorhandene Liquidität gestärkt werden konnten, genehmigungsfähig. Die Stadt Offenbach am Main war gezwungen den Haushaltsplan 2024 ff. aus ihren Rücklagen zu finanzieren. Darüber hinaus verlief das Haushaltsjahr 2024 aufgrund entsprechender Entwicklungen nicht wie ursprünglich geplant. Erstmals seit dem Jahr 2018 war die Stadt Offenbach am Main im Haushaltsjahr 2024 aufgrund der unterjährigen Entwicklung gezwungen einen Nachtragshaushalt aufzustellen. Die Entwicklungen im Laufe des Haushaltsjahres 2024, insbesondere durch einen Rückgang der Gewerbsteuer als wichtige Einnahmequelle der Stadt sowie ein starker Anstieg von Fallzahlen im Produktbereich 06 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ verschärfen die Haushaltslage 2024 zunehmend und führten infolgedessen zur Notwendigkeit einen Nachtragshaushalt 2024 zu erarbeiten, der am 10. Oktober 2024 in der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurde. Das planerische Defizit im Ergebnishaushalt des Jahres 2024 stieg um 9,4 Mio. € und führte zu einem planerischen Jahresverlust in Höhe von 47,6 Mio. €. Auch der Zahlungsmittelfehlbedarf stieg infolgedessen auf insgesamt 48,1 Mio. €. Allein für das Jahr 2024 bedeutet dies planerisch ein Abschmelzen vorhandener liquidier Rücklagen in Höhe 48,1 Mio. €!

Dieser Umstand verstärkt sich auch in der Haushaltsplanung 2025 inklusive der mittelfristigen Planung bis 2028. Steigende Ausgaben aufgrund der vorgenannten inflationären Entwicklung in Verbindung mit Einnahmen, die nicht in gleichem Maße steigen, führen dazu, dass der Handlungsspielraum eingeschränkt und einschneidende Sparmaßnahmen ergriffen werden müssen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt plant die Stadt Offenbach am Main für das Jahr 2025 im Ergebnishaushalt einen Verlust. Der Finanzhaushalt weist im Planungsjahr 2025 aufgrund der Überführung von Investitionsmaßnahmen in den „GEO Grünen Eigenbetrieb Offenbach“ zwar einen Zahlungsmittelüberschuss aus, ab 2026 werden planerisch allerdings wieder Zahlungsmittelfehlbedarfe abgebildet. Ebenso weisen die Jahre 2026 bis 2028 in der Planung derzeit Jahresverluste im Ergebnishaushalt aus. Diesem Umstand soll frühzeitig durch die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts Rechnung getragen werden.

Der Ausgleich der Defizite im Ergebnishaushalt kann nur durch einen massiven Sparkurs und einen Rückgriff auf die ordentliche Ergebnissrücklage bewerkstelligt werden. Hiervon sind neben der Kernverwaltung auch der Stadtkonzern betroffen, der seinen Beitrag leisten muss. Für die Organisationseinheiten der Kernverwaltung bedeutet dies einen radikalen Einschnitt ihrer Ausgaben.

Gemäß Finanzplanungserlass 2025 besteht erstmalig die Möglichkeit „Pauschale Kürzungen“ bei Aufwendungen und Auszahlungen zu etablieren. „Die Kommunen können zunächst für die Haushaltsjahre

2025 und 2026 pauschale Kürzungen von ordentlichen Aufwendungen bis zu einem Betrag von 2 Prozent des Gesamtbetrages der ordentlichen Aufwendungen veranschlagen.“ Diese Möglichkeit wurde auch für die Stadt Offenbach geprüft und im Rahmen der Planung 2025 ff. erstmalig umgesetzt. Für alle Aufwandsproduktkonten der Zeilen 13 und 15 des Ergebnishaushaltes wird zur Realisierung der Pauschalen Kürzungen eine haushaltswirtschaftliche Sperre gem. § 107 HGO in Höhe von 6 Prozent festgesetzt, die nur dann aufgehoben werden darf, wenn der gesperrte Betrag auf einem anderen Aufwandsproduktkonto alternativ gesperrt wird. Letztendlich muss die Stadt Offenbach am Main im Haushaltsvollzug sicherstellen, dass die Pauschalen Kürzungen in Höhe von rund 13,8 Mio. € am Jahresende auch tatsächlich durch die haushaltswirtschaftliche Sperre gem. § 107 HGO bzw. durch nicht geplante Mehrerträge erreicht werden. Dies stellt die Kernverwaltung aber auch den Stadtkonzern vor eine weitere Herausforderung und zwingt zu sparsamen Wirtschaften.

Die unten aufgeführte Tabelle zeigt die Planung 2025 bis 2028 sowie die sich daraus ergebende Entwicklung der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses:

Jahr/Bezeichnung (Werte in €)	2024 ¹⁾	2025	2026	2027	2028
Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses	164.889.106	124.796.225	105.181.416	55.623.054	20.525.221
geplante ordentliche Jahresergebnisse	-40.092.881	-19.614.809	-49.558.362	-35.097.833	-27.795.308
voraussichtliche Entwicklung der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses	124.796.225	105.181.416	55.623.054	20.525.221	-7.270.087

Aktuelle Hochrechnungen zum Jahresergebnis 2024 lassen darauf schließen, dass das oben aufgeführte Jahresergebnis von -40,1 Mio. € des Jahres 2024 nochmals besser ausfallen wird. Es kann daher unterstellt werden, dass die Vorgaben des § 92 Abs. 5 Nr. 1 HGO durch die Möglichkeit des Ausgleichs der geplanten ordentlichen Defizite der Jahre 2025 bis 2028 unter Zuhilfenahme der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses für die Haushaltsjahre 2025 ff. erfüllt werden.

Die in der unten aufgeführten Tabelle in den Jahren 2025 bis 2028 geplanten Fehlbeträge des Haushaltsplans 2025 ff. im Finanzhaushalt können durch den Liquiditätsbestand zum 31.12.2024 beinahe gedeckt werden. Durch eine mögliche Stundung der Hessenkassenbeiträge 2025 und 2026 in Höhe von insgesamt rd. 6,2 Mio. € ist der Finanzhaushalt planerisch ausgeglichen. Der dargestellte Liquiditätsbestand ist bereits um gebundene liquide Mittel bereinigt.

Darüber hinaus ist in den unten aufgeführten Werten der Tabelle die Gewinnrücklage des Eigenbetriebs Kindertagesstätten Offenbach (EKO) mit 15 Mio. € berücksichtigt. Um diese in den städtischen Haushalt zu transferieren ist eine entsprechende Beschlussfassung durch die Stadtverordnetenversammlung herbeizuführen. Sofern dies am Ende des mittelfristigen Planungszeitraums notwendig wird, ist eine entsprechende Beschlussvorlage ins Parlament, bspw. im Zuge der Feststellung des Jahresabschlusses einzubringen.

Dies unterstellt, wird sich die Liquidität voraussichtlich wie folgt entwickeln:

1) Der Jahresabschluss 2024 ist noch in Erarbeitung. Das dargestellte Jahresergebnis 2024 basiert auf der Ergebnisprognose zum Stichtag 31.10.2024, wonach das ordentliche Ergebnis um ca. 7,5 Mio. € besser als geplant (-47,6 Mio. €) ausfällt.

Jahr/Bezeichnung (Werte in €)	2024 ²⁾	2025	2026	2027	2028
Liquiditätsstand zu Beginn des Haushaltsjahres	120.191.697	95.200.000	83.792.225	40.946.015	12.925.010
geplante Änderung des Zahlungsmittelbestandes	-24.991.697	27.253.079	-42.846.210	-28.021.005	-18.220.466
Streichung Kreditermächtigung aus Vorjahren wegen Einzahlung GEO		-38.660.854			
voraussichtlicher Liquiditätsstand zum Ende des Haushaltsjahres	95.200.000	83.792.225	40.946.015	12.925.010	-5.295.456

Nachrichtlich zur Tabelle:

Durch den Verkauf von insgesamt acht Investitionsmaßnahmen an den neu gegründeten Eigenbetrieb „GEO – Grüner Eigenbetrieb Offenbach“ realisiert die Stadt im Jahr 2025 investive Einzahlungen in Höhe von rd. 88 Mio. €. Die Einzahlung steht allerdings nur zweckgebunden für Auszahlungen im Rahmen der Investitionstätigkeit zur Verfügung. Infolgedessen werden für 2025 keine Kreditaufnahmen geplant. Ohne die Einzahlungen für den Verkauf der Investitionen wäre eigentlich eine Kreditermächtigung von rd. 49,3 Mio. € notwendig. Unter Abzug der 49,3 Mio. € bleiben von den rd. 88 Mio. € noch rd. 38,7 Mio. € übrig. Die Stadt Offenbach am Main ist daher verpflichtet noch offene Kreditermächtigungen aus Vorjahren in Höhe von rd. 38,7 Mio. € nicht in Anspruch zu nehmen.

In den Vorjahren erwirtschaftete die Stadt Offenbach am Main regelmäßig ein positives Jahresergebnis und konnte damit einen Anstieg der liquiden Mittel verzeichnen und die finanziellen Rücklagen entsprechend stärken. Aktuell zeigt sich jedoch eine Entwicklung, wonach die Veränderung des Zahlungsmittelbestandes beginnend im Jahr 2024 bereits ein negatives Vorzeichen ausweisen wird und die aufgebauten Liquiditätsreserven abnehmen werden. Diese negative Entwicklung hat auch Folgen für die Haushaltsplanung 2025, wonach am Ende des vierjährigen Planungshorizontes die Finanzmittel ggf. nicht mehr ausreichend sind, um einen über alle Jahre ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Es ist daher umso wichtiger, dass neben dem Rückgriff auf gebundene Liquidität ein harter Sparkurs umgesetzt wird. Erste Maßnahmen wie eine dreimonatige Wiederbesetzungssperre, eine dreimonatige Beförderungssperre und eine verschärfte Ausgabensperre wurden daher bereits im Jahr 2024 festgelegt und gelten auch darüber hinaus fort. Zusätzlich wird durch die Veranschlagung der Pauschalen Kürzungen ab 2025 ein entsprechendes Sparziel für den Haushaltsvollzug planerisch dargestellt.

2) Der Jahresabschluss 2024 ist noch in Erarbeitung. Die dargestellte Änderung des Zahlungsmittelbestandes 2024 basiert auf der Prognose zum Stichtag 31.10.2024, woraus sich eine Verbesserung in Höhe von ca. 7,5 Mio. € im Vergleich zum Plan (-48,1 Mio. €) ergibt.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es nicht absehbar, ob die vorgenannten Punkte ausreichend sein werden, um den notwendigen Ausgleich in den Folgejahren herzustellen. Deshalb müssen für die Folgejahre gegebenenfalls weitere Maßnahmen ins Auge gefasst werden. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um folgende Maßnahmen:

Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B.

Eine Erhöhung ist in der vorliegenden Haushaltsplanung ab dem Jahr 2027 bereits berücksichtigt. Planerisch wurde ab 01.01.2027 eine Erhöhung um 300 Punkte vorgesehen. Die Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B um 300 Punkte entspricht einer Ertragssteigerung von rund 10 Mio. € p.a.

- Erhöhung kommunaler Gebühren.
Gebührenerhöhungen sollen in regelmäßigen Abständen überprüft und ggf. angepasst werden. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass Gebühren gemäß § 9 Abs. 2, § 10 Abs. 2 Kommunalabgabengesetzes kostendeckend festzusetzen sind. Ob eine Anpassungen geboten scheint, ist im Einzelfall zu prüfen.
- Stundung von Beiträgen zur Hessenkasse.
- Des Weiteren werden die einzelnen Dezernate sowie der Stadtkonzern weiterhin ihren Beitrag in den Folgejahren leisten müssen, um mit Kompensationen bzw. nachhaltigen Aufwandsreduzierungen die Fehlbeträge in den Haushalten zu reduzieren.