

Der Landrat des Kreises Groß-Gerau

Kommunal- und Bürgerdienste
Kommunalaufsicht, Wahlen,
Ordnungs- und Gewerbeamt
Auskunft
Herr Wolfgang Henn, Zimmer 146
Telefon
(06152) 989-315
Fax
(06152) 989-697
E-Mail:
kwa@kreisgg.de
Internet
www.kreis-gross-gerau.de
Besucher-/Lieferant:inft
Wilhelm-Seipp-Str. 4
D-64521 Groß-Gerau
Öffnungszeiten
Montag, Dienstag, Donnerstag und
Freitag: 8.00 Uhr - 12.00 Uhr
Mittwoch: 14.00 Uhr - 18.00 Uhr
und Termine nach Vereinbarung
Bankverbindung
KreisSparkasse Groß-Gerau
Konto-Nr. 18; BLZ 508 525 53
Aktenzeichen
III/1.1-hn
Datum
23.07.2012

Kreisverwaltung | Postfach 1464 | D-64504 Groß-Gerau

Magistrate und Gemeindevorstände
der Städte und Gemeinden
im Kreis Groß-Gerau
(außer Stadt Rüsselsheim)



Vollzug der Leitlinien zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden vom 6.05.2010 (StAnz. S. 1470)

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die nach der Sommerpause jeweils anstehenden Aufgaben der Gemeindevorstände/Magistrate bzw. Gemeindevertretungen/Stadtratversammlungen im Rahmen des § 97 HGO hinsichtlich der Haushaltssatzungen des Jahres 2013 oder auch Nachtragssatzungen zu bereits beschlossenen Haushaltssatzungen 2013 weise ich wie jedes Jahr auf folgende von den Aufsichtsbehörden im Rahmen der Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht zu beachtende Vorgaben des o. a. Erlasses hin:

Ziffer 1 / Konsolidierungsmaßnahmen

In dem gemäß § 92 Abs. 4 HGO verbindlich vorgeschriebenen Haushaltssicherungskonzept sind die von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Maßnahmen anzugeben, mit denen der Haushaltsausgleich und der Ausgleich der Fehlbeträge aus Vorjahren eine Reduzierung des Defizits erreicht werden sollen. **Dabei ist eine detaillierte Beschreibung der vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen unverzichtbar (§ 24 Abs. 4 GemHVO-Doppik).** Die Aufsichtsbehörden können haushaltswirtschaftliche Genehmigungen nur erteilen, wenn das von der Vertretungskörperschaft beschlossene Haushaltssicherungskonzept zeitgleich mit der Haushaltssatzung vorgelegt worden ist und inhaltlich dieser Leitlinie entspricht. **Die Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen sind für den gesamten Finanzplanungszeitraum konkret in Bezug auf die Positionen im Haushaltsplan darzustellen.** Einsparmaßnahmen können auch im Rahmen von verbindlichen Budgetvereinbarungen dargestellt werden.

Bei der Bewertung der Konsolidierungsbeschlüsse sind Feststellungen der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung zu berücksichtigen. Die Kommune hat gegenüber der Aufsichtsbehörde darzulegen, in welcher Weise und mit welchem Ergebnis sie sich mit den Prüfungsfeststellungen auseinandergesetzt hat. Soweit sie Empfehlungen nicht umsetzt, hat die Kommune ihre Entscheidung eingehend zu begründen. Kommunen mit anhaltend und stark defizitärer Haushaltswirtschaft müssen auch dann in spürbarer Weise weiter konsolidieren, wenn die überörtliche Rechnungsprüfung bei Anlegung der üblichen Maßstäbe nur noch ein geringes Konsolidierungspotenzial festgestellt hat.

In den Jahren 2011 und 2012 wurden bei folgenden Kommunen vergleichende Prüfungen der überörtlichen Prüfung durchgeführt: Biebesheim am Rhein (Haushaltsstruktur 2010), Mörfelden-Walldorf (Betätigung von Städten), Stockstadt am Rhein (Haushaltsstruktur 2011).

Ergänzend zitiere ich den aktuellen Finanzplanungserlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 21.09.2011 unter Abschnitt II, Ziffer 1 zur Thematik Konsolidierung der kommunalen Haushalte:

„In den hessischen Kommunalhaushalten waren bis zum 31. Dezember 2009 Fehlbeträge des Verwaltungshaushalts/Ergebnishaushalts in Höhe von insgesamt rund 4,3 Milliarden Euro zu verzeichnen. Die Entwicklung hin zu Haushalten, die einen Fehlbedarf ausweisen, hat sich in 2010 fortgesetzt. Es sind zusätzliche Fehlbedarfe in Höhe von rund 1 Milliarde Euro entstanden. Weiter werden nach den zur Genehmigung vorgelegten Kommunalhaushalten für 2011 ebenfalls weitere erhebliche jahresbezogene Fehlbeträge erwartet. Damit ist die Haushaltswirtschaft vieler Kommunen nach wie vor erheblich belastet. Auch im Sinne intergenerativer Gerechtigkeit resultiert die Notwendigkeit der Gegensteuerung, es bestehen verstärkt hohe Konsolidierungsanforderungen.

Dringende Aufgabe der Kommunen ist es, die aufgelaufenen Fehlbeträge aus Vorjahren durch ernsthafte, konsequente und nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Zuwächse bei Steuererträgen sind dazu zu verwenden, den laufenden Haushalt auszugleichen und die Fehlbeträge aus Vorjahren zu decken. Verbleibende Mittel sollten von den Kommunen vorzugsweise zurückgelegt werden, um die Auswirkungen von künftigen gegenläufigen Entwicklungen mildern zu können. Die Kommunalaufsichtsbehörden werden darauf achten, dass die Kommunen entsprechend verfahren.

Im engen Zusammenhang zum Ansteigen der Fehlbeträge steht der in den letzten Jahren progressiv steigende Bestand von Kassenkrediten. Kassenkredite sollen grundsätzlich nur in Anspruch genommen werden, um kurzfristige Zahlungseingänge der Kommunen zu überbrücken. In den vergangenen Jahren sahen die Kommunen allerdings die Notwendigkeit, Kassenkredite dauerhaft zur Liquiditätssicherung zu nutzen und damit längerfristig die Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Das in Anspruch genommene Volumen beläuft sich per 31. Dezember 2010 auf rund 4,9 Milliarden Euro und hat sich damit innerhalb eines Jahres gegenüber dem Stand 31. Dezember 2009 nach der amtlichen Statistik um rund 1,2 Milliarden Euro erhöht. Bei ansteigenden Zinsen wird sich diese Entwicklung zum Nachteil der Kommunen in deren Ergebnishaushalten verstärkt auswirken.

Im Finanzplanungszeitraum ist mit steigenden Umlagegrundlagen zu kalkulieren. Die Landkreise benötigen die sich daraus ergebenden Mehreinnahmen aus der Kreis- und Schulumlage, um die bei ihnen aufgelaufenen besonders hohen Fehlbeträge abzudecken. Insoweit können die Kreisangehörigen Gemeinden weiterhin nicht davon ausgehen, dass die Landkreise die Hebesätze absenken.“

Unter Ziffer 2 wird zu den Anforderungen an das Haushaltssicherungskonzept folgendes ausgeführt:

„Die Kommunen sind nach § 92 Abs. 4 HGO verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn der Haushaltsausgleich nicht möglich ist. Das von der Vertretungskörperschaft beschlossene Haushaltssicherungskonzept ist der Kommunalaufsichtsbehörde zeitgleich mit der Haushaltssatzung vorzulegen, weil es wichtige Informationen zur Beurteilung der Frage enthält, ob die Haushaltsgenehmigung nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt werden kann. Ein nicht ausgeglichener Haushalt kann - wie seither - nicht genehmigt werden, solange das Haushaltssicherungskonzept nicht vorliegt. Dabei ist eine detaillierte Beschreibung der vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen (§ 24 Abs. 4 GemHVO-Doppik) unverzichtbar. Zudem hat das Haushaltssicherungskonzept die Analyse der Ursachen für den unausgeglichene Haushalt, das Konsolidierungsziel und den Zeitraum des Ausgleichs konkret und verbindlich zu beschreiben. Ein Haushaltssicherungskonzept, das diesen Anforderungen nicht gerecht wird, ist von der Aufsichtsbehörde zurückzuweisen. Noch auszugleichende Fehlbeträge aus Vorjahren sind darzustellen. Im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen haben die Kommunen alle Möglichkeiten der Einnahmebeschaffung im Sinne des § 93 HGO zu nutzen. Unterdeckungen in den Gebührenhaushalten sind nicht akzeptabel.“

Unter Ziffer 7 wird zu den Feststellungen der überörtlichen Kommunalprüfung folgendes ausgeführt:

Die Zusammenfassenden Berichte der überörtlichen Kommunalprüfung enthalten wertvolle Hinweise für eine sparsame und effiziente Haushaltswirtschaft. Deshalb wird allen Kommunen dringend empfohlen, die in den Zusammenfassenden Berichten enthaltenen Feststellungen und Anregungen eingehend und eigenverantwortlich auf ihre Umsetzbarkeit im eigenen Zuständigkeitsbereich zu prüfen. Die Berichte stehen auf der Internetseite des Hessischen Rechnungshofs zur Einsichtnahme zur Verfügung (www.rechnungshof-hessen.de). Soweit Kommunen selbst in vergleichende überörtliche Prüfungen einbezogen waren, haben sie die Ergebnisse der Prüfung eingehend zu würdigen und zu berücksichtigen. Die Kommunalaufsichtsbehörden werden dies nachhalten. Bei Anträgen von Kommunen auf Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock zu Rechnungsfehlbeträgen wird die Frage der Vermeidbarkeit des Fehlbetrages auch hieran gemessen.

Ziffer 2 / Begrenzung des Wachstums bei den Aufwendungen

Zur nachhaltigen Konsolidierung der kommunalen Haushalte besteht auf mittlere Sicht keine Alternative. Die stetige Erfüllung der Aufgaben ist auf Dauer nur möglich, wenn die Haushaltswirtschaft ausgeglichen ist. Wegen der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist der finanzpolitische Kurs strikter Haushaltskonsolidierung auf der Aufwand- wie auf der Ertragsseite auch bei den Kommunen verstärkt fortzusetzen. Ein nachhaltiger Haushaltsausgleich kann sonst nicht erreicht werden. **Ein Wachstum bei den Aufwendungen darf deshalb grundsätzlich nicht zugelassen werden. Ein unabweisbarer Mehrbedarf im Einzelfall ist an anderer Stelle auszugleichen.** Die entsprechenden Vorgaben in den jährlichen Finanzplanungserlassen sind zu beachten. Bei den gesetzlichen Pflichtaufgaben ist darauf zu achten, dass sie mit einem dem Defizit angemessenen Aufwand erfüllt werden. **Die Übernahme von neuen Aufgaben, für die keine rechtlichen Verpflichtungen bestehen, darf nur erfolgen, wenn die Finanzierung durch damit verbundene Erträge gesichert ist.**

Der Finanzplanungserlass führt hierzu unter Ziffer 3 - Reduzierung der Ausgaben bzw. Aufwendungen - folgendes aus:

Alle Möglichkeiten zur Einsparung von Ausgaben bzw. Aufwendungen sind konsequent zu nutzen. Gegebenenfalls müssen kommunale Leistungen auch in größerem Umfang abgebaut werden, soweit keine zusätzliche Innenfinanzierung möglich ist. Im freiwilligen Bereich müssen alle Aufwendungen auf ihre Vertretbarkeit und Angemessenheit hinterfragt werden. Auch die Pflichtaufgaben sind nicht von Konsolidierungsmaßnahmen auszunehmen. Es wird daher im pflichtigen Bereich erforderlich sein, selbstgesetzte Standards auf ihre Berechtigung zu überprüfen und alle Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität der Aufgabenerfüllung zu nutzen. Sollte sich zeigen, dass die Beschränkung der kommunalen Ausgaben bzw. Aufwendungen auf ein hinreichendes, notwendiges Maß nicht ausreicht, den Kommunalhaushalt nachhaltig zu konsolidieren, darf die Kommune keinesfalls in ihren "Sparanstrengungen" nachlassen. In jedem Fall muss es vorrangiges Ziel der Haushaltswirtschaft der Kommune werden, zu verhindern, dass die eingetretene Defizitsituation sich weiter verfestigt. Die Kommunen sollten insgesamt in weitaus stärkerem Maße als bisher Kooperationen auf kommunaler Ebene anstreben. Auf diese Weise können häufig erhebliche Synergieeffekte gehoben werden. Außerdem kann durch Kooperationen nachteiligen demographischen Entwicklungen besser begegnet werden. In bestimmten Fällen besteht die Möglichkeit einer Förderung von Kooperationen aus dem Landesausgleichsstock.

Ziffer 3 / Personalkosten

Die Personalkosten sind ein wesentlicher Faktor und müssen auf das unabweisbare Maß begrenzt werden. Das kann durch eine Deckelung der Personalkosten oder durch eine Begrenzung der sachlich besetzten Stellen geschehen. Bei der Weiterführung von Aufgaben durch Dritte muss der nunmehr als Sachkosten zu verbuchende Aufwand bei der Deckelung berücksichtigt werden. **Wenn in einzelnen Bereichen zusätzlicher Personalbedarf unabweisbar ist, muss in diesem Umfang in anderen Bereichen eingespart werden.**

Die nach der kommunalen Stellenobergrenzenverordnung bestehenden Möglichkeiten dürfen nur ausgeschöpft werden, wenn dies nach sachgerechter Bewertung der Funktionen im Einzelfall gerechtfertigt ist. Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen.

Im Übrigen soll auch durch zusätzliche Maßnahmen, zum Beispiel Stellenbesetzungssperren, Beförderungssperren, auf eine Kostenreduzierung hingewirkt werden. Auch die Möglichkeiten einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit können zu Einsparungen führen.

Die Aufsichtsbehörden werden auch Kommunen mit defizitärer Haushaltswirtschaft nicht zwingend vorgeben, den nach der Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder vom 17. Dezember 2008 (GVBl. I S. 1074) jeweils niedrigsten rechtlich zulässigen Personalschlüssel anzuwenden. Sie räumen den Kommunen im Einzelfall die Möglichkeit ein, die sachliche Notwendigkeit eines höheren Personalschlüssels zu begründen.

Ziffer 4 / Investitionsmaßnahmen

Im Rahmen der Erfüllung von Pflichtaufgaben können im Einzelfall Investitionsmaßnahmen oder Investitionsförderungsmaßnahmen notwendig werden, obwohl die Haushaltswirtschaft der Kommune defizitär ist. In solchen Ausnahmefällen ist vorher mit besonderer Sorgfalt aus allen in Betracht kommenden Möglichkeiten durch den Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten sowie der Folgekosten die für die Kommune wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Bei nachweislich unabwiesbaren Investitionen im Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben müssen Investitionen im Bereich der freiwilligen Aufgaben zurückgestellt werden. Die Aufsichtsbehörden werden dies bei der Prüfung, ob die vorgesehenen Kreditaufnahmen der Höhe nach genehmigungsfähig sind, berücksichtigen.

Bei unabwiesbaren Investitionen kann auch die Gewinnung privaten Kapitals im Rahmen von „Public-Private-Partnership“-Modellen in Betracht kommen. PPP-Projekte können wegen des häufig sehr großen Finanzierungsvolumens ein hohes Risiko für die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunalhaushalte darstellen.

Daher wird empfohlen, auch solche Investitionen - wie bei einer konventionellen Finanzierung mit Kommunalkrediten - durch Setzung von Prioritäten zu kürzen oder zeitlich angemessen zu staffeln. Im Hinblick auf mögliche Haftungsrisiken der Aufsichtsbehörden ist bei der Vorlage von PPP-Projekten an die Aufsichtsbehörde ein verlässliches neutrales Gutachten auf Kosten der Kommune beizufügen. Hieraus muss für die Aufsichtsbehörde klar erkennbar sein, dass die PPP-Finanzierung nicht unwirtschaftlicher ist als eine konventionelle Finanzierung mit Kommunalkrediten. Auf die grundsätzlichen Ausführungen in dem Erlass über Leasing-Finanzierungen im kommunalen Bereich vom 7. Juli 1997 (StAnz. S. 2174) wird hingewiesen.

Im Finanzplanungserlass wird hierzu unter Ziffer 6 - Durchführung von Investitionsmaßnahmen - folgendes ausgeführt:

Die Erfüllung von Pflichtaufgaben kann dazu führen, dass in konkreten Einzelfällen Investitionsmaßnahmen trotz schlechter Finanzlage realisiert werden müssen. Dagegen sind Investitionen außerhalb des pflichtigen Aufgabenbereichs, auch wenn sie wünschenswert sein sollten, ausgeschlossen. Unabdingbar ist es, aus allen in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten sowie der Folgekosten die für die Kommune wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Dabei kommt auch die Gewinnung privaten Kapitals im Rahmen eines „Public-Private-Partnership“-Modells in Betracht. Auch bei der Verwaltung und der Bewirtschaftung des kommunalen Sachanlage- und Finanzanlagevermögens können sich durch die Einbindung Privater für die Kommunen Wirtschaftlichkeitspotenziale ergeben. Beim Hessischen Ministerium der Finanzen besteht ein „PPP Kompetenzzentrum“, das den Kommunen als neutrale und kostenfreie Informations- und Anlaufstelle für die Beantwortung von Fragen zum Thema „PPP“ nebst Beratungs- und Schulungsangeboten zur Verfügung steht. In Leitfäden wird das erworbene Wissen an interessierte Kommunen weiter gegeben. Zu den Inhalten dieser Beratungs- und Schulungsangebote gehören die

Projektorganisation, der Projektablauf, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie das Vergaberecht. Den Kommunen wird empfohlen, von diesem Angebot bei Bedarf Gebrauch zu machen.

Ziffer 5 / Nettoneuverschuldung

Bei Kommunen mit anhaltend defizitärer Haushaltswirtschaft ist eine Nettoneuverschuldung grundsätzlich nicht genehmigungsfähig, Ausnahmen kommen nur in besonders gelagerten Einzelfällen in Betracht, z. B. bei der Komplementärfinanzierung bei Förderprogrammen von EU, Bund oder Land, soweit die Notwendigkeit der Investition von der Kommune schlüssig dargestellt wird, oder bei Sanierungsmaßnahmen und Investitionen, die für die weitere Entwicklung der Kommune erforderlich sind.

Die Leitlinie nennt Ausnahmetatbestände zum Verbot der Nettoneuverschuldung. Bei „Investitionen, die für die weitere Entwicklung der Kommune erforderlich sind“, handelt es sich im Wesentlichen um Kredite in rentierlichen Bereichen oder für energetische Sanierungsmaßnahmen. Auch Kredite zu Schadstoffbeseitigungen sind grundsätzlich genehmigungsfähig.

Bei anhaltend defizitären Kommunen sind Kredite somit grundsätzlich nur in Höhe der Tilgung zulässig. Wird hiervon bewusst abgewichen und im Rahmen der Haushaltssatzung eine Nettoneuverschuldung beschlossen, hat die anhaltend defizitäre Kommune unabhängig von deren Höhe mit dem Antrag auf Genehmigung der Kreditaufnahme unaufgefordert, ausführlich und schlüssig darzulegen, aus welchen der oben genannten Einzelfallgründe eine Nettoneuverschuldung als Ausnahme genehmigt werden soll. Alle Ausnahmen vom Verbot der Nettoneuverschuldung bei „anhaltend defizitärer Haushaltswirtschaft“ müssen im Kontext mit sämtlichen Investitionsmaßnahmen beurteilt werden. Dies setzt eine der finanziellen Leistungsfähigkeit angemessene Investitionspriorisierung durch die verantwortlichen Gremien voraus. Ich behalte mir im Einzelfall vor, im Rahmen der Gesamtgenehmigung den Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung als Auflage zu verfügen.

Um auch außerhalb von Haushaltsgenehmigungsverfahren verstärkt Einfluss auf die Haushaltswirtschaft der Kommunen nehmen zu können, soll bei Kommunen mit defizitärer Haushaltswirtschaft grundsätzlich der Vorbehalt der Einzelkreditgenehmigung eingesetzt werden. Dem Antrag auf Einzelgenehmigung ist eine Beschreibung der aktuellen Haushaltssituation beizufügen.

Im Finanzplanungserlass wird unter dem Punkt Verwendung von Erlösen aus Vermögensveräußerungen folgendes ausgeführt:

„Erlöse aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen dürfen grundsätzlich nicht für Zwecke des Ergebnishaushalts verwendet werden, es sei denn, die strikten Voraussetzungen des § 21 Abs. 3 GemHVO-Vwbuchfg 2009 bzw. § 24 Abs. 2 und 3 GemHVO-Doppik sind zweifelsfrei erfüllt. Die im Ergebnishaushalt zu veranschlagenden konsumtiven Ausgaben/Aufwendungen müssen vielmehr mit Einnahmen/Erträgen des Ergebnishaushalts finanziert werden. Bei der Veräußerung von rentablen Vermögensgegenständen entfallen laufende Einnahmen/Erträge, die bis dahin u. a. als Deckungsbeitrag für den Schuldendienst zur Verfügung standen. Die Struktur des Haushalts würde nachhaltig verändert, wenn laufende Einnahmen/Erträge aus Vermögenspositionen entfielen, ohne dass gleichzeitig entsprechende Belastungen zurückgeführt werden. Erlöse aus Vermögensveräußerungen müssen daher grundsätzlich zur Reduzierung bestehender oder zur Vermeidung der Aufnahme neuer Verbindlichkeiten verwendet werden. Gleiches gilt für unrentable Vermögensgegenstände. Diese sind vordringlich auf Veräußerbarkeit zu überprüfen. Mit entsprechenden Erlösen ist der Bestand an Verbindlichkeiten zu reduzieren.“

Ziffer 6 / Freiwillige Leistungen

Die Kommunen mit defizitärer Haushaltswirtschaft haben die freiwilligen Aufwendungen auf einen Umfang zu begrenzen, der mit Blick auf das Defizit vertretbar erscheint. Dabei sind die Sinnhaftigkeit und die Wirkungen vorhandener Strukturen ehrenamtlichen Engagements in der örtlichen Gemeinschaft in einen nachvollziehbaren Abwägungsprozess einzubringen. Folgendes Prüfraster soll von allen defizitären Kommunen mit dem Ziel einer strikten Wirkungskontrolle angewendet werden:

- Besteht ein zwingendes öffentliches Bedürfnis für die Wahrnehmung der Aufgabe ?
- Ist die Zuschusshöhe dem angestrebten Zweck angemessen ?
- Wie ist die eigene Leistungsfähigkeit der letztlichen Nutzer zu bewerten ?

- Stellen die Verfahren der Zuschussvergabe und der Verwendungskontrolle die Erfüllung des zwingenden öffentlichen Bedürfnisses sicher?

Bei der Beurteilung der Frage nach der Angemessenheit der Gesamtaufwendungen für die Vereinsförderung und für andere freiwilligen Leistungen können auch Vergleiche mit anderen Kommunen hilfreich sein. Im Hinblick auf die überragende Bedeutung des Sportes für das Gemeinwesen soll unter Berücksichtigung von Art. 62 a der Hessischen Verfassung sowie § 19 Abs. 1 HGO der Verzicht auf die Erhebung von Gebühren für Sportvereine bei der Nutzung kommunaler Sportstätten nicht als „freiwillige Leistung“ nachteilig angerechnet werden.

Mit der Vorlage Ihrer Haushaltssatzung haben Kommunen mit defizitärer Haushaltswirtschaft der Aufsichtsbehörde eine gesonderte Aufstellung aller freiwilligen Leistungen einschließlich gewährter geldwerter Vorteile unter Angabe der Haushaltspositionen vorzulegen.

Gemäß Erlass des HMdIUS vom 04.10.2007 sollen Ausgaben für den freiwilligen Polizeidienst und für Präventionsräte auch gegenüber defizitären Kommunen nicht beanstandet werden; dies gilt auch für die Ausgaben zur Förderung des Sports (Abschnitt 55 des Gliederungsplans), soweit sie 1,5 % der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nicht übersteigen. Ausgaben für die finanzielle Förderung der örtlichen Vereine bleiben in angemessenem Umfang unbeanstandet.

Ziffer 7 / Gebühren und Beiträge

Bei defizitärer Haushaltswirtschaft dürfen in den klassischen Gebührenhaushalten (Wasser, Abwasser, Abfall, Bestattungswesen) grundsätzlich keine Unterdeckungen entstehen. In erster Linie soll der Ausgleich des Gebührenhaushalts durch Kostenreduzierung sichergestellt werden. Soweit das nicht ausreicht, sind die Leistungsentgelte anzuhoben.

Die Grundsätze der Einnahmenbeschaffung (§ 93 HGO) sind strikt einzuhalten. Deshalb sind rechtlich mögliche Beiträge zu erheben, soweit das wirtschaftlich sinnvoll ist. Wenn Kommunen mit defizitärer Haushaltswirtschaft auf die Erhebung von Beiträgen verzichten wollen, ist die Finanzierung von beitragsfähigen Maßnahmen mit Krediten grundsätzlich ausgeschlossen. In diesen Fällen haben die Aufsichtsbehörden nachdrücklich darauf hinzuwirken, dass Beitragssatzungen erlassen und vollzogen werden. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn die Folgekosten einschließlich des Schuldendienstes vollständig durch Benutzungsgebühren gedeckt werden.

Soweit eine Gebührenerhöhung vertretbar und zur Kostendeckung auch geboten ist, ist diese von der Gemeinde vorzunehmen. Diese rechtliche Verpflichtung ergibt sich aus den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen des § 93 Abs. 2 HGO. Jede andere Vorgehensweise würde gegen § 93 HGO verstoßen. Abgaben haben als spezielle Deckungsmittel Vorrang vor der subsidiären Erhebung von Steuern als allgemeines Deckungsmittel.

Defizitäre Kommunen, die in den Gebührenhaushalten Wasser, Abwasser oder Abfall keine kostendeckenden Gebühren erheben oder erheben wollen, gleichzeitig zur Finanzierung investiver Maßnahmen aber eine Neuverschuldung beschließen, haben mir im Rahmen des Genehmigungsverfahrens schlüssig darzulegen, aus welchen nachvollziehbaren Gründen auf kostendeckende Gebühren verzichtet wird bzw. werden soll.

Ziffer 8 / Elternentgelte in Kinderbetreuungseinrichtungen

Die Landesregierung hat ein großes Interesse an der angemessenen Betreuung von Kindern. Die Kommunen entscheiden dabei grundsätzlich selbst, in welcher Höhe sie Elternentgelte erheben. Werden aus sozialen Gründen Elternentgelte gestaffelt, soll der diesbezügliche Einnahmeverzicht der Gemeinde bei den so genannten „freiwilligen Leistungen“ nicht nachteilig angerechnet werden. Im Hinblick auf die Bedeutung der Kinderbetreuung für das Gemeinwesen soll dies auch gelten, wenn eine Kommune die Eltern teilweise oder völlig von Entgelten für Kinderbetreuungseinrichtungen freistellt. In diesen Fällen hat die Kommune einen nachhaltigen Kompensationsplan zur anderweitigen Finanzierung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Dieser Kompensationsplan muss auch einen Regelungsvorschlag zur Entgeltgestaltung der in der Kommune betriebenen Kinderbetreuungs-

einrichtungen freier Träger enthalten.

Ziffer 9 / Sondervermögen/Kommunale Gesellschaften

Im Interesse der Konsolidierung ihrer Haushaltswirtschaft haben die Kommunen bei ihren Sondervermögen (§ 115 HGO), ausgenommen die Stiftungen, und Gesellschaften des Privatrechts in geeigneter Weise darauf hinzuwirken, dass durch höhere Abführungen an den Kommunalhaushalt oder geringere Leistungen zum Verlustausgleich ein Beitrag zur Konsolidierung des kommunalen Haushalts ermöglicht wird.

Ziffer 10 / Steuerhebesätze

Bei Kommunen mit anhaltend defizitärer Haushaltswirtschaft müssen die Steuerhebesätze, insbesondere für die Grundsteuer-B, deutlich über dem Landesdurchschnitt in der jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegen.

Hierzu verweise ich zunächst auf meine Rundverfügung vom 7.09.2011. Die Landesdurchschnittswerte des Jahres 2011 liegen mir noch nicht vor und werden demnächst nachgereicht. Die Hebesätze in Hessen liegen deutlich unter den Hebesätzen in anderen Bundesländern. Insofern wird hier noch erhebliches Ertragspotenzial gesehen.

Ziffer 11 / Bürgschaften

Die Übernahme von Bürgschaften bedarf der Einzelgenehmigung. Die Kommune hat ihr besonderes Interesse gegenüber der Aufsichtsbehörde nachzuweisen.

Kommunale Bürgschaften an Dritte können dem Beihilfebegriff in Art. 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) unterfallen. Die Kommunen haben jeweils in eigener Verantwortung zu prüfen, ob die Modalitäten von Bürgschaften den Vorgaben des Art. 107 AEUV entsprechen.

Ziffer 12 / Organisationsstrukturen

Kommunen mit defizitärer Haushaltswirtschaft haben ihre Organisationsstrukturen mit dem Ziel der Steigerung der Effizienz bei der Aufgabenerfüllung zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Ziffer 13 / Interkommunale Zusammenarbeit

Insbesondere Kommunen mit defizitärer Haushaltswirtschaft sollen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben stärker als bisher zusammenarbeiten, um die Kosten insgesamt zu reduzieren. Auf die Möglichkeit der Förderung solcher Kooperationen im Rahmen der „Vereinbarung zur Förderung der Bildung von gemeinsamen kommunalen Dienstleistungszentren“ wird hingewiesen. Das vorhandene Einsparpotenzial scheint in vielen Bereichen bei weitem noch nicht ausgeschöpft zu sein. Auch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen sind - soweit rechtlich zulässig - intensiver als bisher zu prüfen und ggf. zu realisieren.

Ziffer 16 / Berichtspflicht nach § 28 GemHVO-Doppik

Die Aufsichtsbehörden haben darauf zu achten, dass die sich aus § 28 GemHVO ergebende Berichtspflicht gegenüber der Vertretungskörperschaft zeit- und sachgerecht erfüllt wird. Sie haben sich diese Berichte vorlegen zu lassen und zu prüfen, ob danach aufsichtsbehördliche Maßnahmen erforderlich sind und diese ggfs. vorzunehmen.

Hierzu verweise ich auf meine Rundverfügung vom 9.06.2010, mit der ich darum gebeten hatte, mir künftig ausnahmslos alle auf der Grundlage des § 28 GemHVO erstellten Berichte an die Vertretungskörperschaft zukommen zu lassen.

Ziffer 17 / Auflagen

Bei bestehendem Haushaltsdefizit haben die Aufsichtsbehörden durch angemessene Auflagen, die dem jeweiligen Einzelfall angepasst sind, auf einen Haushaltsausgleich hinzuwirken. Bei jeder folgenden Haushaltsgenehmigung ist der Vollzug der bisherigen Auflagen eingehend zu prüfen und zu bewerten. Das Ergebnis ist in der Genehmigungsverfügung darzustellen. Bei gravierenden Verstößen gegen bisherige Auflagen ist die Genehmigung des neuen Haushalts zu versagen.

Alle mit dem Erlass der Haushaltssatzung befassten Organe der Kommunen mit defizitärer Haushaltswirtschaft sind aufgefordert, sowohl den Vorgaben der Konsolidierungsleitlinie als auch den ministeriellen Ausführungen im Finanzplanungserlass zur kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung das ihnen immanente Gewicht beizumessen. Nicht betroffene Kommunen erhalten diese Rundverfügung lediglich zur Kenntnis.

Ergänzend hierzu weise ich wie bereits in den Vorjahren noch auf folgendes hin:

Seit dem 01.01.2009 wenden alle Kommunen im Kreis Groß-Gerau die doppelte Buchführung an. Auch bei Vorlage der beschlossenen Haushaltssatzung 2013 an die Aufsichtsbehörde gemäß § 97 Abs. 4 HGO bitte ich ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass dieser sämtliche gemäß § 1 Abs. 4 GemHVO, zuletzt geändert durch VO vom 27. Dezember 2011, vorgeschriebenen Anlagen unter Verwendung der hierfür vorgesehenen Muster 3 bis 6 beigelegt sind.

Für die Ausfertigung und Bekanntmachung der Haushaltssatzung sind die Teile 1 und 2 des Musters 1 verbindlich. Im Tenor ist die letzte Änderung der Hessischen Gemeindeordnung zu beachten („Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011 (GVBl. I S. 786“)). Überhaupt bitte ich dafür Sorge zu tragen, dass sämtliche gemäß § 60 GemHVO verbindlich vorgeschriebenen Muster möglichst buchstabengetreu Verwendung finden, sofern dies programmtechnisch möglich ist. Zwar sind die neuen Muster erst ab 2014 verbindlich, die vorherige Anwendung ist aber zulässig.

Besondere Sorgfalt hinsichtlich Informationsgehalt und Transparenz sollte dem Vorbericht zukommen, dessen Mindestinhalt § 6 GemHVO vorschreibt. Im Vorbericht soll neuerdings auch dargestellt werden, welche Auswirkungen sich durch die erwartete Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeinde und ihre Einrichtungen voraussichtlich ergeben werden. Ein umfassender, informativer und aktueller Vorbericht ist gerade nach der Umstellung auf das doppelte Haushaltswesen sowohl für das Beschlussfassende Organ, die interessierte Öffentlichkeit als auch die Aufsichtsbehörde ein geeignetes Instrument zur schnellen Informationsbeschaffung.

Den Inhalt dieses Schreibens bitte ich auch den Mitgliedern der Gemeindevertretung bzw. der Stadtverordnetenversammlung zeitnah, spätestens aber im Rahmen der nächsten planmäßigen Sitzung in geeigneter Weise bekannt zu geben und mir dies zu dokumentieren.

Mit freundlichen Grüßen



(Will)
Landrat