

Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden

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.

Mit der Umstellung des Rechnungswesens auf die Doppik haben die Kommunen zusätzliche Aufwendungen wie Abschreibungen und Rückstellungen im Haushalt zu veranschlagen und mit entsprechend hohen Erträgen auszugleichen, wenn dies durch die Reduzierung von anderen Aufwendungen nicht möglich ist. Die Aufsichtsbehörden werden den Kommunen für den Haushaltsausgleich unter Einbeziehung dieser Faktoren einen angemessenen Zeitraum einräumen.

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 Ertragseite 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.

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 tatsächlich 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, z. B. 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.

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 unabweisbaren Investitionen im Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben müssen Investitionen im Bereich der freiwilligen Aufgaben zurück gestellt werden. Die Aufsichtsbehörden werden dies bei der Prüfung, ob die vorgesehenen Kreditaufnahmen der Höhe nach genehmigungsfähig sind, berücksichtigen.

Bei unabweisbaren 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.

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.

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.

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 Hess.Verf. 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.

7. Gebühren und Beiträge

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

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.

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 Verzicht auf Erträge der Kommune bei den sog. „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 und nachvollziehbaren Kompensationsplan zur anderweitigen Finanzierung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Dieser Kompensationsplan muss auch einen Regelungsvorschlag zur Entgeltgestaltung der in der Kommune betriebenen Kinderbetreuungseinrichtungen freier Träger enthalten.

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.

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. Auf die entsprechenden Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes wird hingewiesen.

11. Bürgschaften

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

12. Organisationsstrukturen

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

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 Einsparpotential 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 ggfs. zu realisieren.

14. Kreisumlage / Schulumlage

Bei der Festsetzung der Hebesätze für die Kreisumlage und die Schulumlage ist auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Bei einem Gesamthebesatz von 58 v.H. wird deshalb die absolute Obergrenze gesehen.

Bis zu dieser Grenze muss die Aufsichtsbehörde den Landkreis zur Festsetzung eines Gesamthebesatzes, der dem Ausmaß des Defizits entspricht, nachdrücklich anhalten und dabei ggfs. die zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel einsetzen. Wenn der Gesamthebesatz von 58 v.H. nicht ausreicht, um den Kreishaushalt auszugleichen, muss der Landkreis ohne Nachsicht Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushalts beschließen und umsetzen, damit die Grenze des Hebesatzes nicht überschritten wird.

Bei einer Überschreitung des Gesamthebesatzes von 58 v.H. hat die Aufsichtsbehörde in jedem Fall aufsichtsbehördliche Maßnahmen zu prüfen.

15. Anhörung zum Kreishaushalt

Es hat sich bewährt, bei der Aufstellung des Kreishaushalts die Oberbürgermeisterinnen/Oberbürgermeister und Bürgermeisterinnen/Bürgermeister der kreisangehörigen Gemeinden anzuhören. Mit der Anhörung soll über den vorgesehenen Kreishaushalt informiert werden und ausreichend Gelegenheit gegeben werden, zu seinen Inhalten (z.B. Kreis- und Schulumlage) Stellung zu nehmen. Bei defizitären Kreishaushalten sind die Landkreise zur Anhörung der Gemeinden verpflichtet. Vor der Beratung und Beschlussfassung des Kreishaushalts ist dem Kreistag das Ergebnis der Anhörung mitzuteilen. Über das Ergebnis der Anhörung ist der Aufsichtsbehörde mit der Vorlage der Haushaltssatzung zu berichten.

16. Berichtspflicht nach § 28 GemHVO-Doppik

Die Aufsichtsbehörden haben darauf zu achten, dass die sich aus § 28 GemHVO-Doppik 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.

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.

18. Bericht über den Vollzug

Zum 1. Juli eines jeden Jahres haben die Regierungspräsidien der obersten Kommunal-
aufsicht einen Bericht vorzulegen, der hinsichtlich aller defizitären Kommunen ihres Bezirks
den Vollzug dieser Leitlinie einzeln darstellt. Die Darstellung soll sich auf knappe Ergebnis-
se beschränken. Vollzugsdefizite sind besonders hervor zu heben.

Die Aufsichtsbehörden werden gebeten, diesen Erlass den ihrer Aufsicht unterstehenden
Kommunen zur Kenntnis zu geben.

Die Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen
Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden vom
03. August 2005 (StAnz. S. 3261), i. d. F. der Änderung vom 27. September 2005 (StAnz.
S. 4198) wird aufgehoben.

Dieser Erlass wird im Staatsanzeiger für das Land Hessen bekannt gemacht.

Wiesbaden, den 6. Mai 2010

Hessisches Ministerium
des Innern und für Sport

- IV 21 - 3 m 10 -