

**Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden vom 3.8.2005 (StAnz. S. 3261)/27.9.2005 (StAnz. S. 4198)**

**1. Gesamtausgaben**

In anhaltend defizitären Kommunen muss der Anstieg der um Ausgliederungen u.ä. bereinigten Gesamtausgaben bis zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs dem Ausmaß des Defizits angemessen unter den landesweiten Orientierungsdaten bleiben.

Die Aufsichtsbehörden sollen von den Kommunen fordern, bei Vorlage des Haushalts nach dem Erklärungsprinzip die Entwicklung ihrer Gesamtausgaben mit den entsprechenden Bereinigungen selbst darzustellen. Die Aufsichtsbehörden können sich auf die Nachprüfung dieser Angaben beschränken.

**2. Personalkosten**

Die um Ausgliederungen u.ä. bereinigten Personalkosten müssen gesenkt werden. Das kann durch eine Deckelung der Personalkosten oder durch eine Begrenzung der tatsächlich besetzten Stellen geschehen. Bei Weiterführung von Aufgaben durch Dritte muss der nunmehr als Sachkosten zu verbuchende Aufwand bei der Deckelung berücksichtigt werden.

**3. Gebühren und Beiträge**

Bei defizitärem Haushalt dürfen in den klassischen Gebührenhaushalten (Wasser, Abwasser, Abfall, Straßenreinigung, Bestattungswesen) grundsätzlich keine Unterdeckungen entstehen. In erster Linie soll die Deckung durch Kostenreduzierung sichergestellt werden. Soweit das nicht ausreicht, sind die Einnahmen anzuheben.

Rechtlich mögliche Beiträge sind zu erheben, soweit das wirtschaftlich sinnvoll ist.

#### **4. Elternentgelte in Kinderbetreuungseinrichtungen**

Die Landesregierung hat ein großes Interesse, die Betreuung von Kindern ständig zu verbessern. Die Städte und Gemeinden in Hessen entscheiden dabei grundsätzlich selbst, in welcher Höhe sie Elternentgelte erheben.

Werden aus sozialen Gründen Elternentgelte gestaffelt, soll der diesbezügliche Einnahmenverzicht der Gemeinde bei den so genannten „freiwilligen Leistungen“ nicht nachteilig angerechnet werden.

Im Hinblick auf die überragende Bedeutung der Kinderbetreuung für das Gemeinwesen soll dies auch gelten, wenn eine Gemeinde die Eltern teilweise oder völlig von Gebühren 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 Gebührengestaltung der in der Gemeinde betriebenen Kinderbetreuungseinrichtungen freier Träger enthalten.

#### **5. Freiwillige Leistungen**

Die höchsten freiwilligen Ausgaben finden sich in den Bereichen Soziales und Jugendhilfe. Die Aufwendungen sind in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich, ohne dass hierfür eine Begründung erkennbar ist. Folgendes Prüfraster soll bei 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?

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 Erhe-

bung von Gebühren für Sportvereine bei der Nutzung kommunaler Sportstätten nicht als „freiwillige Leistung“ nachteilig angerechnet werden.

Mit jedem Antrag auf Haushaltsgenehmigung haben defizitäre Kommunen der Aufsichtsbehörde eine gesonderte, haushaltsstellenscharfe Aufstellung aller freiwilligen Leistungen vorzulegen.

## **6. Ämterstrukturen**

Defizitäre Kommunen haben die Ämterstrukturen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung zu überprüfen und ggf. zu verändern.

## **7. Kommunale Kooperation**

Die Kommunen sollen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verstärkt zusammenarbeiten, um Kosten zu sparen. Auf die Fördermöglichkeit solcher Kooperationen im Rahmen der „Vereinbarung zur Förderung der Bildung von gemeinsamen Dienstleistungszentren bei kleineren Gemeinden“ wird hingewiesen.

## **8. PPP**

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.

PPP-Projekte können wegen des häufig sehr großen Finanzierungsvolumens ein hohes Risiko für die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunalhaushalte darstellen. Daher ist zu empfehlen, solche Investitionen - wie bei einer konventionellen Finanzierung mit Kommunalkrediten - durch Setzung von Prioritäten zu kürzen oder zeitlich angemessen zu staffeln.

Der Erlass über Leasing-Finanzierungen im kommunalen Bereich vom 7. Juli 1997 (StAnz. S. 2174) bleibt unberührt.

## **9. Kreisumlage**

Bei 50 % wird derzeit die absolute Obergrenze für die Kreisumlage gesehen. Wenn diese Umlage zum Haushaltsausgleich nicht ausreicht, muss der Kreis ohne Nachsicht weiter konsolidieren. Bis zu dieser Obergrenze muss das aufsichtsbehördliche Instrumentarium entsprechend dem Ausmaß des jeweiligen Defizits eingesetzt werden.

## **10. Anhörung der Bürgermeister**

Es hat sich bewährt, bei der Aufstellung des Kreishaushalts mit den Bürgermeistern der kreisangehörigen Kommunen ein Anhörungsverfahren durchzuführen. Bei defizitären Kreishaushalten ist den Kreisen ein Anhörungsverfahren der Kommunen zwingend aufzugeben. Vor Beratung und Beschlussfassung der Kreishaushalte im Kreistag ist diesem das Ergebnis der Anhörung mitzuteilen.

## **11. Nettoneuverschuldung**

Grundsätzlich ist eine Nettoneuverschuldung in anhaltend defizitären Kommunen nicht zuzulassen. Bei Sanierungsmaßnahmen und Investitionen, die für die Entwicklung der Kommune wichtig sind, kann jedoch eine vorübergehende Nettoneuverschuldung im Einzelfall zugelassen werden. Das gilt auch für die Komplementärfinanzierung bei Förderprogrammen von EU, Bund oder Land, soweit die Notwendigkeit der Investition von der Kommune schlüssig dargestellt wird.

## **12. Einzelkreditgenehmigungen**

Um auch zwischen den Haushaltsgenehmigungen verstärkt Einfluss auf die Haushaltswirtschaft der Kommunen nehmen zu können, soll der Vorbehalt der Einzelkreditgenehmigung in defizitären Kommunen häufiger eingesetzt werden.

## **13. Bürgschaften**

Bürgschaften zugunsten von Sportvereinen sollen nur gewährt werden, soweit sie für den Fortbestand von Jugend- oder Breitensport unerlässlich sind.

#### **14. Steuerhebesätze**

Bei anhaltend defizitärem Haushalt müssen die Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer bezogen auf die Gemeindegrößenklasse deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen.

#### **15. Haushaltsausgabereste**

Haushaltsreste sind in defizitären Kommunen weitestgehend zur Absenkung des Rechnungsfehlbetrages aufzulösen. Soweit das nicht geschieht, sind sie mit Begründung genau aufzulisten und von der Vertretungskörperschaft detailliert zu beschließen. Die Beschlüsse sind der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

#### **16. Konsolidierungsmaßnahmen**

Defizitäre Kommunen müssen der Aufsichtsbehörde gleichzeitig mit dem Antrag auf Haushaltsgenehmigung eine gesonderte, detaillierte Beschreibung der vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen vorlegen. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen sind für den gesamten Finanzplanungszeitraum haushaltsstellenscharf darzustellen. Konsolidierungsentscheidungen können auch im Rahmen von verbindlichen Budgetvereinbarungen dargestellt werden. Bei der Bewertung der Konsolidierungsmaßnahmen sind Feststellungen der überörtlichen Rechnungsprüfung zu berücksichtigen. Anhaltend und stark defizitäre Kommunen müssen auch dann in spürbarer Weise weiter konsolidieren, wenn die überörtliche Rechnungsprüfung bei Anlegung der üblichen Maßstäbe nur noch ein geringes Konsolidierungspotenzial festgestellt hat.

#### **17. Auflagen**

Bei bestehendem Haushaltsdefizit haben die Aufsichtsbehörden die erforderlichen Auflagen zu verhängen, um die Kommunen wieder zu einer ausgeglichenen Haushaltswirtschaft hin zu führen. Bei jeder folgenden Haushaltsgenehmigung ist der Vollzug der Auflagen eingehend zu prüfen und zu bewerten. Das Ergebnis ist in der Genehmigungsverfügung darzustellen. Bei gravierenden Verstößen gegen verhängte Auflagen des Vorjahres ist die Genehmigung des neuen Haushalts zu versagen.

#### **18. Evaluierung**

Zum 1. Juli eines jeden Jahres, erstmals zum 1. Juli 2006, haben die Regierungspräsidien der obersten Kommunalaufsicht einen Bericht vorzulegen, der hinsichtlich aller defizitären

Kommunen ihres Bezirks den Vollzug dieser Leitlinie einzeln darstellt. Die Darstellung soll sich auf knappe Ergebnisse beschränken. Vollzugsdefizite sind durch ein abgehobenes Schriftbild deutlich kenntlich zu machen.