



Regierungspräsidium Darmstadt . 64278 Darmstadt

Kreisausschuss des
Landkreises Groß-Gerau
Postfach 1464
64504 Groß-Gerau

RPDA - Dez. I 16-33 f 02/9-2018/7
2021/291071
I/3 ge
Ihre Nachrichten vom: 23. Februar und 1. März 2021
Ihr Ansprechpartner: Uwe Eisenmenger
Zimmernummer: 2.38
Telefon/ Fax: 06151 12 5618/ 06151 12 4610
E-Mail: uwe.eisenmenger@rpda.hessen.de
Datum: 7. April 2021

Haushaltssatzung und Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021

Die Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 wurde am 22. Februar 2021 beschlossen und mit Bericht vom 23. Februar 2021 zur Genehmigung vorgelegt. Die Festsetzungsbeschlüsse zu den Wirtschaftsplänen der Eigenbetriebe „Rettungsdienst des Kreises Groß-Gerau“ und „Kreisvolkshochschule Groß-Gerau“ für das Wirtschaftsjahr 2021 wurden bereits am 7. Dezember 2020 gefasst und ebenfalls mit o. a Bericht zur Genehmigung eingereicht.

I. Genehmigung zur Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2021

Hiermit genehmige ich gemäß § 97 a der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)

1. die Abweichung von den Vorgaben des Haushaltsausgleichs für den Finanzhaushalt des Haushaltsjahres 2021 nach § 52 Abs. 1 der Hessischen Landkreisordnung (HKO) in Verbindung mit § 92 Abs. 5 Nr. 2 HGO;
2. den Gesamtbetrag der in § 2 der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2021 vorgesehenen Kredite in Höhe von 67.961.600,00 € - abzüglich der vorgesehenen Kreditaufnahmen im Rahmen des Kommunalinvestitionsprogrammes II sowie des Förderprogrammes „Digitalpakt-Schule“ von 2.787.900,00 €, die gemäß § 11 Absatz 2 des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes und § 2 Absatz 3 des Gesetzes zur Förderung der digitalen kommunalen Bildungsinfrastruktur und zur Änderung des Gesetzes zur Neugliederung der staatlichen Schulaufsicht als genehmigt gelten – in Höhe von

65.173.700,00 €

(i. W.: "Fünfundsechzig Millionen einhundertdreundsiebzigttausendsiebenhundert Euro")

gemäß § 52 Absatz 1 HKO in Verbindung mit § 103 Absatz 2 HGO unter dem Vorbehalt, dass die Aufnahme der einzelnen Kredite jeweils der Genehmigung nach § 103 Absatz 4

Regierungspräsidium Darmstadt
Luisenplatz 2, Kollegiengebäude
64283 Darmstadt

Internet:
www.rp-darmstadt.hessen.de

Servicezeiten:

Mo. – Do. 8:00 bis 16:30 Uhr
Freitag 8:00 bis 15:00 Uhr

Telefon: 06151 12 0 (Zentrale)
Telefax: 06151 12 6347 (allgemein)

Fristenbriefkasten:

Luisenplatz 2
64283 Darmstadt

Öffentliche Verkehrsmittel:
Haltestelle Luisenplatz



Nr. 2 HGO (Einzelgenehmigung) bedarf. Ausgenommen von meinem Einzelgenehmigungsvorbehalt sind Kredite aus dem Hessischen Investitionsfonds;

3. den Gesamtbetrag der in § 3 der Haushaltssatzung vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von

207.058.900,00 €

(i. W.: "Zweihundertsieben Millionen achtundfünfzigtausendneunhundert Euro")

gemäß § 52 Absatz 1 HKO in Verbindung mit § 102 Absatz 4 HGO unter dem Vorbehalt, dass die Inanspruchnahme der einzelnen Verpflichtungsermächtigungen meiner vorherigen Einzelgenehmigung bedarf;

4. den in § 4 der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag der Liquiditätskredite in Höhe von

60.000.000,00 €

(i. W.: "Sechzig Millionen Euro")

gemäß § 52 Absatz 1 HKO in Verbindung mit § 105 Absatz 2 HGO.

II. Genehmigung zu den Festsetzungsbeschlüssen der Eigenbetriebe für das Wirtschaftsjahr 2021

Hiermit genehmige ich

1. den in dem Beschluss über den Wirtschaftsplan 2021 des Eigenbetriebes „Kreisvolkshochschule Groß-Gerau“ festgesetzten Höchstbetrag der Liquiditätskredite in Höhe von

1.000.000,00 €

(i. W.: „Eine Million Euro“)

gemäß § 52 Abs. 1 HKO in Verbindung mit §§ 115 Abs. 1 und 3 sowie 105 Abs. 2 HGO;

2. den in dem Beschluss über den Wirtschaftsplan 2021 des Eigenbetriebes „Rettungsdienst des Kreises Groß-Gerau“ festgesetzten Höchstbetrag der Liquiditätskredite in Höhe von

300.000,00 €

(i. W.: „Dreihunderttausend Euro“)

gemäß § 52 Abs. 1 HKO in Verbindung mit §§ 115 Abs. 1 und 3 sowie 105 Abs. 2 HGO.

III. Feststellungen zum Haushaltsplan 2021

Der Landkreis Groß-Gerau kann seit 2016 in der Ergebnisrechnung den Ausgleich im ordentlichen Ergebnis darstellen. Für das Haushaltsjahr 2021 wird bei Erträgen von rd. 426,7 Mio. € und Aufwendungen von rd. 425,7 Mio. € ein Überschuss im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushaltes von rd. 1,0 Mio. € prognostiziert.

Im Finanzhaushalt des Jahres 2021 werden die gesetzlichen Vorgaben der §§ 92 Abs. 5 HGO, 3 Absatz 3 GemHVO hinsichtlich eines jahresbezogenen Ausgleichs nicht eingehalten. Die jahresbezogene Zahlungsmittellücke kann ausweislich des vorliegenden Liquiditätsberichtes allerdings durch verfügbare ungebundene Liquidität ausgeglichen werden. Ein überjähriger Liquiditätskreditbedarf besteht somit nicht. Gemäß § 92 a Abs. 1 Nr. 1 HGO wäre wegen dem nicht gesetzeskonform ausgeglichenem Finanzhaushalt ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und zu beschließen gewesen. Entsprechend der Festlegungen unter Ziffer II.4 des Finanzplanungserlasses vom 1. Oktober 2020 befreit das HMdIS jedoch die Kommunen zumindest im Genehmigungsverfahren 2021 für diesen Fall von der gesetzlichen Verpflichtung.

In den Finanzplanungsjahren 2022 bis 2024 werden im Finanzhaushalt die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie die jährlichen Auszahlungen an das Sondervermögen Hessenkasse durch den Saldo des Zahlungsmittelflusses aus der laufenden Verwaltungstätigkeit gedeckt, so dass die Vorgaben des § 92 Absatz 5 Nr. 2 HGO und des § 3 Absatz 3 GemHVO eingehalten werden. **Die in der Planung bis 2024 vom Landkreis hierfür insbesondere eingerechneten höheren Einzahlungen aus der Kreisumlage sind aus aufsichtsbehördlicher Sicht allerdings nicht realisierbar. Daher ist der in der Planung skizzierte Ausgleich im Finanzhaushalt dem Grunde nach als erheblich gefährdet anzusehen.**

In den Jahren 2021 bis 2024 wird eine Nettoneuverschuldung von insgesamt etwa 350,5 Mio. €, d. h. durchschnittlich 87,6 Mio. € pro Jahr prognostiziert.

Bereits heute haben die Belastungen der Kreiskommunen aus der Inanspruchnahme aus Kreis- und Schulumlage eine mehr als kritische Grenze erreicht haben. **Im Landkreis Groß-Gerau sind diese Belastungen mit einem durchschnittlichen Hebesatz von 639 Hebesatzpunkten für die Grundsteuer B (Stand: 2020) deutlich höher im Vergleich der entsprechenden Belastungen zu den anderen Landkreisen. Der durchschnittliche Hebesatz aller anderen Kreiskommunen im Regierungsbezirk Darmstadt für die Grundsteuer B liegt spürbar niedriger bei 492 Hebesatzpunkten. Die hohen steuerlichen Belastungen sind sicherlich nicht alleine auf die Festsetzung der Kreisumlage zurückzuführen, aber dennoch hierbei ein nicht unwesentlicher Faktor.** Daneben hätten die Mehrerträge aus der Bundesbeteiligung Kosten der Unterkunft (2020: rd. 10,4 Mio. € = 2,5 Hebesatzpunkte für die Kreisumlage), dem Grunde nach zusätzlich zu einer substanziellen Hebesatzsenkung beitragen können.

Die mit der Nettoneuverschuldung verbundenen steigenden Belastungen aus dem Schuldendienst (allein bis 2024 Mehrbelastungen von rd. 12,7 Mio. €) können deshalb aus aufsichtsbehördlicher Sicht nicht über die Umlagen finanziert werden. **Der Landkreis muss davon ausgehen, dass eine genehmigungsbedürftige Anhebung des Hebesatzes für die Kreisumlage gemäß § 50 Absatz 6 des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in den kommenden Jahren, zumindest soweit dadurch eine der Höhe nach höhere Belastung für die Kreiskommunen einhergehen sollte, aufsichtsbehördlich nicht genehmigt werden kann.** Aus der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung ergibt sich, dass

der Landkreis Groß-Gerau in 2022 Mehrerträge aus der Kreisumlage von rd. 12,4 Mio. € (+8,8%) einplant. Eine entsprechende Steigerung der Umlagegrundlagen ist zumindest aktuell nicht wahrscheinlich. Bei gleichbleibenden Umlagegrundlagen stünde 2022 eine Anhebung des Hebesatzes von rd. 3,5 Hebesatzpunkten zur Disposition. Durch drohende etwaige künftige negative konjunkturelle Entwicklungen ist allerdings eher ein niedrigeres Ertragsaufkommen aus Kreis- und Schulumlage bei sinkenden Umlagegrundlagen als Auswirkung der Corona-Pandemie zu befürchten, **sodass eine weitergehende Umlagefinanzierung perspektivisch nicht als gesichert angesehen werden kann.**

Soweit an dem ambitionierten Investitionsprogramm festgehalten wird, muss eine Finanzierung des Schuldendienstes deshalb in erster Linie durch aufwandseitige Einsparungen bewerkstelligt werden.

Aufwandseitige Reduzierungen wären nach aufsichtsbehördlicher Einschätzung bereits im Haushaltsjahr 2021 möglich und im Hinblick auf die aufgezeigten aktuell bereits hohen Belastungen für die Kreiskommunen und ihre Bürger dringend angezeigt gewesen. Hier ist insbesondere der Personalbereich in besonderer Weise kritisch zu hinterfragen.

Die Personalaufwendungen haben sich seit 2012 fast verdoppelt (Steigerung + 96,2 v. H.). In den anderen Landkreisen im Regierungsbezirk Darmstadt können in diesem Zeitraum nicht ansatzweise ähnliche Steigerungen festgestellt werden. Vor dem Hintergrund eines hohen Anteils von unbesetzten Stellen, ist die insgesamt erneute Stellenausweitung als problematisch zu bewerten. Vorhandene Stellen dürfen deshalb erst bei tatsächlichem Bedarf besetzt werden. Wegen der aufgezeigten Finanzierungsproblematik ist es – soweit keine anderen Aufwandsreduzierungen in vergleichbarer Höhe möglich sind - dringend angezeigt, Stellenverschiebungen und -einsparungen eigenverantwortlich kritisch zu prüfen. Hierbei ist auf eine nachhaltige Aufgabenpriorisierung bzw. -kritik abzustellen. Die Personalaufwendungen sollten auf das unbedingt erforderliche Maß begrenzt werden. **Die Ergebnisse der Konsolidierungsanstrengungen im Bereich der Personalaufwendungen zum Stand 30. Juni 2021 sind mir spätestens bis zum 31. Juli 2021 darzulegen.**

Zu Beginn des Haushaltsjahres 2021 verfügt der Landkreis Groß-Gerau über liquide Mittel in Höhe von rd. 19,1 Mio. €. Hiervon sind rd. 10,3 Mio. € zweckgebunden. Die gesetzlich geforderte Liquiditätsreserve (rd. 7,4 Mio. €) kann zu Beginn des Haushaltsjahres 2021 noch vollständig vorgehalten werden. Darüber hinaus verfügt der Kreis über rd. 1,4 Mio. € frei verfügbare liquide Mittel. **Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums wird jedoch ein Zahlungsmittelverzehr in einer Größenordnung von insgesamt rd. 4,3 Mio. € prognostiziert, wodurch eine vollständige Vorhaltung des Liquiditätspuffers nach § 106 HGO zum Ende des Finanzplanungsjahres 2024 nicht mehr gewährleistet werden kann.**

Die Jahresrechnungen sind aktuell bis einschließlich 2013 geprüft. Die Jahresrechnung 2019 ist nachweislich aufgestellt; der Kreistag ist hierüber informiert und die Jahresrechnung 2019 wurde dem Rechnungsprüfungsamt zur Prüfung vorgelegt.

Der Höchstbetrag der Liquiditätskredite wird für das Haushaltsjahr 2021 auf 60,0 Mio. € festgesetzt. Die bedarfsgerechte Festsetzung dieses Höchstbetrages wird durch die vorgelegte Liquiditätsplanung dokumentiert und plausibel begründet, weshalb der Höchstbetrag der Liquiditätskredite in der festgesetzten Höhe genehmigt werden kann.

Die Darlehensschulden im Kreishaushalt belaufen sich zu Beginn des Haushaltsjahres auf rd. 248,8 Mio. €. Bei den vom Kreis veranschlagten Kreditaufnahmen von rd. 67,9 Mio. € sowie den vorgesehenen Tilgungsleistungen von rd. 17,7 Mio. € **ergibt sich für 2021 eine Nettoneuverschuldung in der Größenordnung von rd. 50,3 Mio. €**. Darüber hinaus in 2021 eine weitere Inanspruchnahme aus der Kreditermächtigung 2020 (rd. 5,9 Mio. €) vom Kreis vorgesehen. Aus dem vorliegenden Investitionsprogramm ergibt sich, dass die vorgesehenen Investitionen vornehmlich auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhen. Im Wesentlichen ist hier auf den erheblichen Investitionsbedarf im Schulbereich hinzuweisen. **Die voraussichtliche Neuverschuldung im Haushaltsjahr 2021 (rd. 56,2 Mio. €) sowie in den Finanzplanungsjahren (rd. 294,5 Mio. €) stehen dem Grunde nach nicht im Einklang mit der finanziellen Leistungsfähigkeit des Kreises, da die Finanzierung der ordentlichen Tilgungsleistungen nicht gesichert erscheint.**

Eine Genehmigung kann für das Haushaltsjahr 2021 deshalb nur im Hinblick auf die zwingenden kommunalen Erfordernisse erteilt werden. Künftige Haushaltsgenehmigungen können bei unveränderten haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen bzw. nicht ausreichenden Haushaltssicherungsmaßnahmen nicht oder nicht vollumfänglich in Aussicht gestellt werden.

Die Verbindlichkeiten gegenüber dem Sondervermögen Hessenkasse reduzieren sich bis Ende des Jahres 2021 um rd. 6,7 Mio. € auf rd. 110,2 Mio. €. Die wegen bestehender Derivate durch die HESSENKASSE nicht übernommenen Liquiditätskredite werden im Laufe des Jahres 2021 vollständig zurückgeführt.

Die Gesamtverbindlichkeiten im Kernhaushalt des Landkreises Groß-Gerau würden sich nach diesen Feststellungen bis zum Ende des Haushaltsjahres 2021 somit voraussichtlich um rd. 29,5 Mio. € auf rd. 415,2 Mio. € erhöhen.

Abgestellt auf diese Entwicklungen und Prognosen ist die **finanzielle Leistungsfähigkeit** des Kreises als „**erheblich eingeschränkt**“ einzustufen. Maßgeblich für die deutliche Abstufung (Einstufung im Vorjahr als „angespannt“) sind die hohe Pro-Kopf-Verschuldung, die nur in geringem Maße vorhandene Liquidität sowie insbesondere die steigenden Belastungen aus der beabsichtigten investiven Verschuldung, deren Finanzierung nicht als gesichert anzusehen ist. Darüber hinaus belastet der Abbau der Verbindlichkeiten gegenüber dem Sondervermögen Hessenkasse bis zum Jahr 2038 den Haushalt.

Die Sicherstellung des Haushaltsausgleichs im Ergebnis- und Finanzhaushalt sowie die in diesem Zusammenhang stehende Gewährleistung der Finanzierung der Fremdfinanzierungskosten und Bereitstellung der Hessenkassenbeiträge muss – selbst bei der aktuellen durch die globale Pandemie bedingten volkswirtschaftlichen Krise – unbedingt weiterhin ein vordringliches haushaltspolitisches Ziel sein. Überjährige Liquiditätskredite müssen unbedingt vermieden werden.

Die verantwortlichen Gremien des Landkreises stehen daher in der Pflicht, das Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung im Sinne von § 92 Abs. 2 HGO im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nachhaltig zu beachten. Entsprechend sind die Grenzen der Vertretbarkeit und Zumutbarkeit des wirtschaftlichen Handelns im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung umfänglich zu hinterfragen. Dies gilt sowohl für die Beibehaltung der Standards, als auch für das vorgehaltene Leistungsangebot. **Dabei ist im Sinne von § 16 HKO**

besonders auf eine klare Abgrenzung des Wirkungsbereichs gegenüber dem der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu achten.

IV. Maßgaben und Empfehlungen zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021

Vor dem Hintergrund der geplanten Nettoneuverschuldung sollten – besonders im Hinblick auf die Nachrangigkeit der Kreditfinanzierung – Vermögensgegenstände, welche der Landkreis zur Erfüllung seiner Aufgaben in absehbarer Zeit nicht benötigt, auf ihre wirtschaftlich vertretbare Veräußerbarkeit überprüft werden. Hierbei wären auch die wirtschaftlichen Beteiligungen zu hinterfragen. Auf die Rundverfügung vom 20. März 2003, Az.: II 21.3 - 33 f 08, wird hingewiesen.

Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen dürfen gemäß § 27 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) ohnehin erst in Angriff genommen werden, wenn die Finanzierung gesichert ist. Dies gilt auch für die Inanspruchnahme der festgelegten Verpflichtungsermächtigungen. Gemäß Ziffer 6. der Hinweise zur Anwendung der Vorschriften zu § 105 HGO ist vor einer Zwischenfinanzierung mit Liquiditätskrediten daher zu prüfen, ob und ggf. in welcher Höhe Darlehen zur Schlussfinanzierung notwendig werden. **Im Hinblick auf die der Höhe nach kritische und nicht durchfinanzierte Kreditfinanzierung sowie auf das Eingehen von Verpflichtungen muss der Landkreis Groß-Gerau vorab gewährleisten, dass die aufsichtsbehördlichen Einzelgenehmigungen letztlich erwirkt werden können.** Die Erteilung der Einzelgenehmigungen wird in diesem Zusammenhang maßgeblich davon abhängig gemacht, dass es dem Landkreis gelingt, die Finanzierung des Schuldendienstes perspektivisch durch aufwandseitige Einsparungen zu gewährleisten. **Die tatsächlichen Einsparungen sowie ggf. erforderlichen konzeptionellen Überlegungen sind der Aufsichtsbehörde spätestens bis zum 30. September 2021 darzulegen.** Vorsorglich ist an dieser Stelle anzumerken, dass bei einer erheblichen Verschlechterung der Haushaltssituation die vorgesehenen Investitionskredite gemäß § 103 Abs. 2 HGO ggf. nicht bzw. nicht im vollen Umfang genehmigt werden können.

Wegen der wirtschaftlichen Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, dem Umfang der bereits bestehenden erheblichen investiven Fremdfinanzierung und den rechtlichen Vorgaben zur Liquiditätsreserve wird weiterhin empfohlen, eigenverantwortlich haushaltswirtschaftliche Sperrungen gemäß § 107 HGO auszusprechen sowie eine eigenständige kritische Überprüfung der vorgehaltenen und neu beabsichtigten Leistungen bzw. Standards – konsumtiv wie investiv – unter den Gesichtspunkten „pflichtig“ und „freiwillig“ vorzunehmen. Um auch künftig finanzielle Gestaltungsspielräume zu sichern, dürfen neue vertragliche Verpflichtungen in disponiblen Bereichen nicht mehr eingegangen werden.

Darüber hinaus sind Entgelte, Gebühren und Beiträge laufend bezüglich des Kostendeckungsgrads zu kontrollieren und gegebenenfalls anzupassen. Auf die Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen nach § 93 HGO in Verbindung mit §§ 8 ff. des Gesetzes über kommunale Abgaben ist nochmals ausdrücklich hinzuweisen.

Die Beteiligungen des Landkreises sollten entsprechend der Vorgaben nach den §§ 121 ff. HGO so gestaltet bzw. umgestaltet werden, dass außergewöhnliche Belastungen für den Kreishaushalt weitestgehend ausgeschlossen werden können.

Auf die Verpflichtung zu einem regelmäßigen Berichtswesen entsprechend § 28 GemHVO wird hingewiesen. Der Kreistag ist – wie seither schon – durch regelmäßige Berichte (mindestens zweimal im Haushaltsjahr) über den Ablauf der Haushaltswirtschaft in die Lage zu versetzen, den Haushaltsvollzug zu kontrollieren und zu steuern. Nur bei einer zeitgerechten Information ist es möglich, Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen auf das laufende Haushaltsjahr zu beschließen und hierdurch negativen Entwicklungen rechtzeitig entgegenzuwirken. Die Berichte nach § 28 GemHVO sind bis auf weiteres auch der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Abschließend weise ich nochmals ausdrücklich darauf hin, dass Notwendigkeit und Höhe der Kreisumlage und der Schulumlage im Einzelnen zu erläutern sind. Bei Hebesatzerhöhungen zur Kreis- und Schulumlage sind die Umlageverpflichteten verpflichtend vorher anzuhören (§ 50 Abs. 5 Satz 2 FAG). Dabei ist die Erforderlichkeit der beabsichtigten Erhöhung im Einzelnen darzustellen. **Um dieser Verpflichtung nachzukommen, ist es unerlässlich, den Umlageverpflichteten frühzeitig, d.h. vor Beratung in den Ausschüssen des Kreistages, die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme einzuräumen. Die schriftlichen Stellungnahmen der Umlageverpflichteten sowie die Stellungnahme der Verwaltung hierzu sind Kreisausschuss und Kreistag vor Verabschiedung des Haushaltes vorzulegen. Der Aufsichtsbehörde sind die Stellungnahmen zusammen mit dem verabschiedeten Haushalt vorzulegen.** Steigt das Aufkommen aus den Summen beider Umlagen sollte der Landkreis ebenso den Umlageverpflichteten erläutern, weshalb Hebesatzsenkungen nicht beabsichtigt sind.

Diese Verfügung ist dem Kreistag gemäß § 29 Absatz 3 HKO in geeigneter Weise zur Kenntnis zu geben. Um weitere Veranlassung gemäß § 52 Absatz 1 HKO in Verbindung mit § 97 HGO wird gebeten.

V. Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim

Verwaltungsgericht Darmstadt
Julius-Reiber-Straße 37
64293 Darmstadt

erhoben werden.


Lindscheid
Regierungspräsidentin

