



Kommunalaufsicht, Recht

Der Landrat des Landkreises Darmstadt-Dieburg, 64276 Darmstadt

Magistrat der
Stadt Groß-Umstadt
Markt 1
64823 Groß-Umstadt

- Kommunalaufsicht -

Kreishaus Dieburg
Albinstraße 23
Raum 3605



Frau Koch
Telefon: 06151 / 881-1248
Fax: 06151 / 881-1251
E-Mail: Kommunalaufsicht@ladadi.de

Internet: <http://www.ladadi.de/>
Service-
Nr.: 115 (ohne Vorwahl)

Ihr Zeichen/Schreiben vom
HH2022, 5. Mai 2022

Mein Zeichen
240.1 051 901-10 10 wö

Datum
06. Juli 2022

**Haushaltssatzung und Haushaltsplan der Stadt Groß-Umstadt für das Haushaltsjahr 2022;
Aufsichtsbehördliche Genehmigung gemäß § 97a Nr. 4 i. V. m. § 103 Abs. 2 HGO**

Ihr Bericht vom 5. Mai 2022, eingegangen am 11. Mai 2022, sowie elektronischer Schriftverkehr und Telefonate mit Herrn Naiyanart und Frau Schübler von Ihrer Verwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren,

die am 28. April 2022 von der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Groß-Umstadt beschlossene Haushaltssatzung 2022, die eine genehmigungspflichtige Festsetzung beinhaltet, und der Haushaltsplan 2022 wurden mir mit dem Antrag auf Genehmigung am 11. Mai 2022 vorgelegt.

Die Vorlage der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres (30. November) bei der Aufsichtsbehörde erfolgen (§ 97 Abs. 3 HGO). Zudem ist der Aufsichtsbehörde nachzuweisen, dass die Stadtverordnetenversammlung über die wesentlichen Ergebnisse (Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung) der Abschlüsse (des Vorjahres) unterrichtet wurden (§ 112 Abs. 5 HGO). Für Haushaltssatzungen, die nach der Frist des § 97 Abs. 3 Satz 2 HGO und nicht innerhalb von vier Monaten im Haushaltsjahr eingereicht werden, also Haushaltssatzungen, die nach dem 30. April des Haushaltsjahres zur Genehmigung eingehen, ist der Jahresabschluss des Vorjahres maßgeblich. Somit kann die Genehmigung der Haushaltssatzung 2022 erst nach Vorlage der wesentlichen Ergebnisse 2021 und der entsprechenden Unterrichtung der Stadtverordnetenversammlung erteilt werden (Hinweis Nr. 4 zu § 112 HGO). Ausweislich eines entsprechenden Protokollauszugs erfolgte die Unterrichtung der Stadtverordnetenversammlung am 30. Juni 2022. Das hiesige Revisionsamt hat die Vorlage der prüffähigen Jahresabschlüsse 2020 und 2021 bestätigt, so dass einer formalrechtlichen Genehmigung der Haushaltssatzung nichts entgegensteht.

Postanschrift:
Der Landrat des
Landkreises Darmstadt-Dieburg
64276 Darmstadt

Dienstgebäude/Hausadresse:
Albinstraße 23
64807 Dieburg
Zentrale: 06151 / 881-0

Stadt- u. Kreissparkasse Darmstadt
BIC HELADEFIDAS
IBAN DE47 5085 0150 0000 5490 96

Sparkasse Dieburg
BIC HELADEF1DIE
IBAN DE21 5085 2651 0033 2001 14

Fristenbriefkasten:
Jägertorstraße 207
64289 Darmstadt

Ust-IdNr. DE 111 608 693

Postbank Frankfurt/Main
BIC PBNKDEFF
IBAN DE50 5001 0060 0011 5446 09

Zunächst weise ich auf § 1 der Haushaltssatzung und dort auf den Überschuss im Ergebnishaushalt i. H. v. 215.058 € hin, der nicht mit dem Überschuss im Ergebnishaushalt (215.158 €) auf Seite 40 des Haushaltsplans, Position 30, übereinstimmt. Hierbei handelt es sich offensichtlich um einen Übertragungsfehler, der jedoch keine Auswirkungen auf die Rechtsgültigkeit der Haushaltssatzung hat, weil die Angabe in der Haushaltssatzung keine von der Gemeindevertretung vorzunehmende Festsetzung, sondern lediglich einen auf Grund der getroffenen Festsetzungen ergebenden Saldo darstellt. Achten Sie bitte künftig darauf, etwaige Übertragungsfehler zu vermeiden.

Nach wie vor befinden wir uns in wirtschaftlich und gesellschaftlich herausfordernden Zeiten. Waren die vergangenen Jahre durch die Pandemie geprägt, kommen im Jahr 2022 weitere Beeinträchtigungen durch den Ukraine-Krieg und die inflationäre Entwicklung hinzu. Diese Fortentwicklung wird Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Lage nehmen und letztlich auch finanzielle Spielräume der Städte und Gemeinden verändern. Umso erfreulicher ist, dass die diesjährige Groß-Umstädter Haushaltsplanung sowohl das Jahr 2022 betreffend als auch mittelfristig einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt vorweisen kann und planmäßig steigende Überschüsse erwartet werden. Die Verwaltung hat zwar bereits die erhöhte Schulumlage sowie höhere Energieaufwendungen in ihrer Planung berücksichtigt, gleichwohl sollte auf Grund der ungewissen Weltwirtschaftslage die Entwicklung der städtischen Finanzen beobachtet und ggf. auch durch geeignete Maßnahmen gegengesteuert werden.

Der Finanzhaushalt 2022 ist ausgeglichen, weil der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit (2,846 Mio. €) ausreicht um die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten (2,845 Mio. €) zu stemmen. Hinsichtlich der ungewissen wirtschaftlichen Lage und deren Entwicklung bleibt zu hoffen, dass der planmäßig (knappe) Haushaltsausgleich erreicht werden kann. Hier möchte ich anmerken, dass der Bestand an liquiden Mitteln bereits im Planungsjahr 2023 rechnerisch nicht ausreichen wird, wenn die aus den Vorjahren übertragenen Auszahlungsansätze (rund 14 Mio. € unter Berücksichtigung der noch zu erwartenden Einzahlungen aus Vorjahren) und die damit verbundenen Investitionen planmäßig umgesetzt werden würden. Wie sich in den letzten Jahren bereits zeigte und durch den vorliegenden unterjährigen Finanzbericht aus dem Monat April 2022 bestätigt wurde, wird die geplante Investitionstätigkeit voraussichtlich erneut nur zu einem wesentlich geringeren Teil realisiert werden können. In der Haushaltsausführung wird demnach nicht mit einem negativen Zahlungsmittelendbestand im Jahr 2023 zu rechnen sein. Letztendlich wird es die Aufgabe der Politik und Verwaltung sein, den durch die Systematik der Ansatzübertragungen induzierten „Schattenhaushalt“ (sukzessive) auf das nötige und sinnvolle Maß abzubauen und künftig eine realistische Planung der Investitionen vorzunehmen. Ich erkenne die Bemühungen der Stadt an, die veranschlagten Investitionsvorhaben auf ein belastbares Niveau zu senken. Ich erwarte aber, dass das Ziel einer realistischen Planung auch in den künftigen Jahren nicht aus den Augen gelassen und konsequent weiter verfolgt wird. Hier wird die Stadt fortan zu befinden haben, ob sie die Leistungsfähigkeit der Verwaltung oder den Umfang der Investitionen anpassen oder möglicherweise eine Kombination von beidem etablieren wird. Denn nur durch eine verlässliche Planung kann der Haushalt als Steuerungs- und Informationsquelle dienen. Ich verweise darüber hinaus auf meine Ausführungen im vierten Absatz und auf die in meiner letztjährigen Verfügung.

Hinsichtlich des umfangreichen Investitionsprogramms möchte ich insbesondere auf die aktuelle Baupreisentwicklung hinweisen – Baustoffe werden knapp und teurer –, die bei der künftigen Haushaltsplanung unbedingt berücksichtigt werden sollte. So können steigende Baukosten zu höheren Abschreibungen führen und die eingeplanten Haushaltsansätze nicht auskömmlich sein. Da Groß-Umstadt einige Großprojekte (Baugebiet „Buschweg“ in Semd, Neubau Kindergarten Wiebelsbach, Sanierung Freibad etc.) vorgesehen hat, empfiehlt sich hier ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung der entsprechenden Aufwands- und Auszahlungspositionen zu richten, um im Bedarfsfall zeitnah eingreifen zu können. An dieser Stelle verweise ich auf § 28 Abs. 2 GemHVO, wonach die Stadtverordnetenversammlung unverzüglich zu unterrichten ist, wenn sich u. a. das Ergebnis des Ergebnishaushalts oder des Finanzhaushalts wesentlich verschlechtert oder sich Gesamtauszahlungen einer Maßnahme des Finanzhaushalts wesentlich höher werden.

Der Gesamtbetrag der Kreditermächtigungen i. H. v. 520.638 € stellt den einzigen Genehmigungstatbestand der diesjährigen Haushaltssatzung dar (§ 103 Abs. 2 HGO). Hierbei handelt es sich um ein zinsfreies Darlehen aus dem Investitionsprogramm der Hessenkasse. Tatsächlich wäre die Aufnahme dieses Darlehens nicht erforderlich, was zum Zeitpunkt der Beantragung desselben nicht absehbar war. Auf Nachfrage wurde seitens der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen ein Rücktritt von dem am 28. Februar 2019 geschlossenen Rahmendarlehensvertrag ausgeschlossen, eine Rückabwicklung ist also nicht möglich. In Folge dessen ist der Gesamtbetrag der Kreditermächtigung – trotz vorhandener Zahlungsmittel – zu genehmigen.

Ausdrücklich positiv habe ich zur Kenntnis genommen, dass die Stadt – entsprechend der Vorschrift des § 93 HGO – nach der derzeitigen Planung auf Kreditaufnahmen in den nächsten Jahren verzichten und primär die hohen Finanzmittelbestände abbauen sowie selbst erwirtschaftete Mittel für die Investitionsfinanzierung heranziehen will. Auch wenn in den Folgejahren nach der derzeitigen Planung keine Kreditaufnahmen vorgesehen sind, weise ich – mit Blick auf die Finanzrechnung des Jahresabschlusses 2020 – vorsorglich darauf hin, dass Investitionskredite nach den Bestimmungen des § 93 HGO nur in Höhe des im Haushaltsjahr notwendigen Bedarfs veranschlagt und nur zur nachrangigen Deckung des gegenwärtigen Bedarfs in Anspruch genommen werden dürfen. Dieser Hinweis erscheint mir angebracht, da im Jahr 2020 deutlich höhere Kredite (17,5 Mio. €) aufgenommen als tatsächlich benötigt (5,6 Mio. €) wurden und die Stadt zudem auf den Einsatz (vorrangig zu verwendender) selbst erwirtschafteter Mittel aus der laufenden Verwaltungstätigkeit verzichtet hat.

Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen (VE) i. H. v. 21,8 Mio. € bedarf keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung, da in den Jahren, zu deren Lasten sie veranschlagt sind, keine Kreditaufnahmen vorgesehen sind. Als VE bezeichnet man eine im Haushaltsplan veranschlagte Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen, welche erst in späteren Haushaltsjahren zu Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen führen. VE lassen sich insofern auch als Vorgriff auf spätere Haushaltsjahre begreifen, allerdings nur dann, wenn sie innerhalb des Haushaltsjahres in Anspruch genommen wurden bzw. wenn die Haushaltssatzung für das folgende Haushaltsjahr nicht rechtzeitig öffentlich bekannt wird, bis zur Bekanntmachung dieser Haushaltssatzung (§ 102 Abs. 3 HGO). VE, die nicht in Anspruch genommen wurden, „verfallen“ mit Inkrafttreten der neuen Haushaltssatzung. Es sind daher nur für diejenigen VE, die im Haushaltsjahr tatsächlich durch Auftragsvergabe oder Vertragsunterzeichnung in Anspruch genommen werden, in den Haushaltsplänen der Folgejahre verpflichtend entsprechende Haushaltsansätze zu etatisieren. Auch hier möchte ich nicht unerwähnt lassen, dass der Umfang der geplanten VE sehr hoch erscheint und die vollständige Inanspruchnahme im verbleibenden Haushaltsjahr fraglich sein dürfte.

Darüber hinaus weise ich darauf hin, dass die VE in den jeweiligen Teilfinanzhaushalten maßnahmenbezogen zu veranschlagen sind (§ 11 Satz 1 GemHVO). Vorgesehenen VE werden im vorliegenden Haushaltsplan lediglich im Teilfinanzhaushalt des Produktbereichs 01 (Innere Verwaltung) beim Produkt 01.01.05 (Gebäudemanagement) i. H. v. 1,38 Mio. € maßnahmenbezogen veranschlagt. Für die übrigen Teilfinanzhaushalte, in denen VE eingeplant sind, weist das Investitionsprogramm auf die vorgesehenen VE und deren Höhe hin. Da die Summe der VE gemäß dem von der Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Investitionsprogramm mit der Festsetzung in der Haushaltssatzung übereinstimmt, konnte auf die Rückgabe des Haushalts zur Überarbeitung der Teilfinanzhaushalte verzichtet werden. Künftig ist zwingend darauf zu achten, dass der komplette Gesamtbetrag der in der Haushaltssatzung veranschlagten VE entsprechend § 11 GemHVO in den betreffenden Teilfinanzhaushalten ausgewiesen wird.

Erwähnenswert erscheinen mir die Regelungen Nr. 1, Nr. 4 und Nr. 5 des § 11 der Haushaltssatzung, die aus verwaltungsökonomischer Sicht reflektiert und ggf. angepasst werden sollten. Die erste Regelung (§ 11 Nr. 1) betrifft die wertmäßige Festlegung der Begriffe „erheblicher Fehlbetrag“ und „wesentlich höherer Fehlbedarf als veranschlagt“ im Rahmen des § 98 Abs. 2 Nr. 1 HGO

(Nachtragssatzung Ergebnishaushalt). Hier hat die Stadtverordnetenversammlung einen Betrag von 5 % der ordentlichen Erträge vorgesehen. Eine Nachtragssatzung i. S. d. § 98 Abs. 2 Nr. 1 HGO wäre dann unverzüglich zu erlassen, wenn ein Fehlbetrag von 2,9 Mio. € bzw. ein um 2,9 Mio. € erhöhter Fehlbedarf zu erwarten wäre. Aus hiesiger Sicht erscheint die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs großzügig und sollte überdacht werden. Dagegen erscheinen die gewählten Obergrenzen in § 11 Nr. 4 (unerhebliche Auszahlungen) möglicherweise zu gering und daher nicht verwaltungsökonomisch. Die Regelung Nr. 5 des § 11 schreibt vor, dass alle erheblichen Änderungen – damit sind Änderungen ab 10.000 € zu verstehen – in einen etwaigen Nachtragshaushaltsplan einzuarbeiten sind. Bedenken Sie insbesondere im Hinblick auf die aktuellen Preisentwicklungen, dass die gewählte „Wertgrenze“ für die Verwaltung (im Falle eines Nachtrages) eine außerordentliche Mehrbelastung darstellen könnte und deshalb die Veränderung der Wertgrenze zur Diskussion gestellt werden sollte.

Darüber hinaus habe ich noch zwei Anmerkungen zu zwei in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 28. April 2022 gefassten Beschlüsse. Konkret geht es um den TOP 5.1.1 (Änderungsanträge der Verwaltung) und um TOP 5.2 (Haushaltssatzung der Stadt Groß-Umstadt für das Haushaltsjahr 2022) bzw. TOP 5.3 (Haushaltssatzung der Stadt Groß-Umstadt für das Haushaltsjahr 2022, Investitionsprogramm).

TOP 5.1.1 sieht u. a. eine pauschale Kürzung i. H. v. 8 % bei den Aufwendungen bzw. Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen vor. Zur Anwendung kommt hier die sogenannte „Rasenmäher-Methode“, eine pauschale Kürzung von Aufwendungen bzw. Auszahlungen. Die Grundidee dürfte eine weitgehend gleichmäßige Kürzung in allen Aufgabenbereichen sein. Aus rechtlichen Gründen (Pflichtaufgaben) und politischen Gründen („unantastbare“ Aufgaben) ist dies jedoch nicht immer möglich. So ist bei Pflichtaufgaben eine pauschale Kürzung oft rechtlich nicht umsetzbar. Das gilt auch für aus politischer Sicht sogenannte „unantastbare“ Aufgaben. Ausgehend vom Kürzungsvolumen (8 % der Aufwendungen/Auszahlungen der Sach- und Dienstleistungen) wäre also zu beachten, dass eine pauschale Kürzung der Aufwendungen und Auszahlungen bei Pflichtaufgaben und unantastbare Aufgaben nicht regelhaft möglich sein dürfte und für die übrigen Aufgabenbereiche ein entsprechend höherer Prozentsatz festzusetzen wäre, um das anvisierte Einsparvolumen zu realisieren. Eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Erfüllung der einzelnen Aufgaben wird bei der „Rasenmäher-Methode“ letztlich nicht vorgenommen. Empfehlenswert wäre hier, künftig neben bzw. an Stelle dieser Methode eine Aufgabenkritik vorzunehmen, um weitere Konsolidierungspotenziale zu identifizieren.

Die TOP 5.2 und TOP 5.3 betreffen die Reihenfolge der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung. Korrekterweise wurde das Investitionsprogramm separat von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen, da es kein Bestandteil der Haushaltssatzung ist (Hinweis Nr. 3 zu § 101 HGO). Da das Investitionsprogramm die Grundlage für die Ergebnis- und Finanzplanung darstellt (Hinweis Nr. 2 zu § 101 HGO), also auch Einfluss auf die mittelfristige Planung nimmt, müsste dessen Beschlussfassung im zeitlichen Ablauf noch vor der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung erfolgen. Es wird um künftige Beachtung gebeten.

Des Weiteren ist mir bei der Durchsicht des Haushaltsplans aufgefallen, dass keine Leistungsziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung in den Teilhaushalten angegeben werden. Beachten Sie, dass nach den örtlichen Steuerungsbedürfnissen für wesentlichen Produkte künftig Leistungsziele und Kennzahlen angegeben werden sollen (§ 4 Abs. 2 Satz 5 GemHVO). Die Stadt sollte festlegen, was einerseits wesentliche Produkte und andererseits die örtlichen Steuerungsbedürfnisse sind. Zu den wesentlichen Produkten wären beispielsweise solche zu zählen, die einen hohen Ressourcenverbrauch ausweisen und dieser nur teilweise gedeckt ist. Mit der Änderung der GemHVO wird in § 10 Abs. 3 letzter Halbsatz GemHVO gefordert, die aus der Erfolgskontrolle von Zielen und Kennzahlen erhobenen Erkenntnisse in die Berichterstattung nach § 28 GemHVO einzubeziehen. Daraus folgend sollte umgehend mit der Erstellung von Zielen und

Kennzahlen begonnen werden, um eine entsprechende Erfolgskontrolle durchführen zu können, die dann wiederum in die Berichterstattung einfließt.

Im Austausch mit der Verwaltung habe ich erfahren, dass im Haushaltsplan Verfügungsmittel für den Bürgermeister veranschlagt sind. Nach § 13 GemHVO besteht eine Pflicht zur Bereitstellung von Verfügungsmitteln für den Stadtverordnetenvorsteher, soweit dies erforderlich ist. Darüber hinaus können dem Bürgermeister oder dem Magistrat Verfügungsmittel für dienstliche Zwecke auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt werden. Nachrichtlich weise ich darauf hin, dass die Angemessenheit der Verfügungsmittel von bisher 0,5 auf 0,1 vom Tausend der ordentlichen Erträge der Ergebnisrechnung des letzten Jahresabschlusses reduziert wurde (Hinweis Nr. 4 zu § 13 GemHVO).

Ergänzend möchte ich darauf hinweisen, dass künftig im Vorbericht die in § 6 Abs. 2 Nr. 1 bis Nr. 5 GemHVO genannten Daten bzw. Informationen verbindlich darzustellen sind.

Zusammenfassend kann ich feststellen, dass meine letztjährige Verfügung zu einer positiv veränderten Haushaltsplanung führte. Es wäre wünschenswert, wenn Groß-Umstadt diesen Weg weiter beschreiten würde. Insbesondere sehe ich noch Verbesserungspotential im Bereich der realistischen Planung der Investitionstätigkeit und beziehe mich auf meine obenstehenden Ausführungen.

Hinsichtlich meiner übrigen Feststellungen verweise ich auf die vorbezeichnete Kommunikation mit Herrn Naiyanart und Frau Schübler von Ihrer Verwaltung.

Anliegend erhalten Sie den erforderlichen Genehmigungsvermerk in zweifacher Ausfertigung. Über die nun vorzunehmende Bekanntmachung gemäß § 97 Abs. 5 HGO bitte ich mir diesbezüglich einen Nachweis vorzulegen.

Abschließend bitte ich Sie unter Berufung auf § 50 Abs. 3 HGO darum, diese Verfügung den Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung zeitnah zur Kenntnis zu geben.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag



Koch

Anlagen

Aktz.: 240.1 051 901-10 10 wö

G e n e h m i g u n g

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

1. den in § 2 der Haushaltssatzung der Stadt Groß-Umstadt für das Haushaltsjahr 2022 festgesetzten Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahme in Höhe von

520.638,00 €

(in Worten: Fünfhundertzwanzigtausendsechshundertachtunddreißig Euro).

Im Auftrag



Koch

