



Regierungspräsidium Darmstadt. 64278 Darmstadt

Kreisausschuss des Landkreises
Darmstadt-Dieburg
Jägertorstraße 207
64289 Darmstadt

Unser Zeichen: **RPDA - Dez. I 16-33 f 02/6-2018/6**
Dokument-Nr.: **2021/677862**
Ihr Zeichen: FB 230
Ihre Nachrichten vom: 3. März 2021 und zuletzt vom 27. Juli 2021
Ihr Ansprechpartner: Kerstin Herbert
Zimmernummer: 2.41
Telefon/ Fax: 06151 12 5614/ 06151 12 4610
E-Mail: kerstin.herbert@rpda.hessen.de
Datum: 19. August 2021

Haushaltssatzung und Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021

Der Kreistag hat am 14. Dezember 2020 die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2021, das Haushaltssicherungskonzept, das Investitionsprogramm sowie die Festsetzungen zu den Wirtschaftsplänen der Sondervermögen „Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg“ („Da-Di-Werk“) und „Eigenbetrieb Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg“ beschlossen. Die Vorlage erfolgte mit Bericht vom 10. März 2021 am 11. März 2021. Weitere Unterlagen wurden zuletzt am 21. Mai 2021 nachgereicht.

Nachfolgend erhalten Sie die aufsichtsbehördlichen Genehmigungen zu den genehmigungspflichtigen Teilen der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2021.

Die aufsichtsbehördlichen Genehmigungen zu den in den Beschlüssen über den

- Wirtschaftsplan 2021 des Sondervermögens „Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg“ („Da-Di-Werk“),
- Wirtschaftsplan 2021 des Sondervermögens „Eigenbetrieb Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg“

vorgesehenen genehmigungspflichtigen Teilen sind ebenfalls enthalten.

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



I. Genehmigung zur Haushaltssatzung des Landkreises Darmstadt-Dieburg für das Haushaltsjahr 2021

Hiermit genehmige ich gemäß § 52 Abs. 1 der Hessischen Landkreisordnung (HKO) in Verbindung mit § 97a der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)

1. die Abweichung von den Vorgaben zum Haushaltsausgleich nach § 92 Abs. 5 Nr. 2 HGO für den Finanzhaushalt im Jahr 2021 des Landkreises Darmstadt-Dieburg,
2. in Verbindung mit § 92a Abs. 3 HGO das vom Kreistag am 14. Dezember 2020 beschlossene Haushaltssicherungskonzept (§ 6 der Haushaltssatzung des Landkreises Darmstadt-Dieburg für das Haushaltsjahr 2021),
3. in Verbindung mit § 103 Abs. 2 HGO den in § 2 der vorgenannten Haushaltssatzung beschlossenen Gesamtbetrag der Kredite in Höhe von 14.561.154 € - abzüglich der Kreditaufnahmen im Rahmen des Hessischen Digitalpakts Schule (HDigSchulG) in Höhe von 4.154.000 €, die gemäß § 2 Abs. 3 HDigSchulG als genehmigt gelten - in Höhe von

10.407.154 €

(i. W.: "Zehn Millionen Vierhundertsiebentausendeinhundertvierundfünfzig Euro")

unter dem Vorbehalt, dass die Aufnahme der einzelnen Kredite jeweils der Genehmigung nach § 103 Abs. 4 Nr. 2 HGO (Einzelgenehmigung) bedarf,

4. in Verbindung mit § 102 Abs. 4 HGO den in § 3 der vorgenannten Haushaltssatzung beschlossenen Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von

1.275.000 €

(i. W.: "Eine Million Zweihundertfünfsiebzigtausend Euro"),

5. in Verbindung mit § 105 Abs. 2 HGO den in § 4 der vorgenannten Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag der Liquiditätskredite in Höhe von

40.000.000 €

(i. W.: „Vierzig Millionen Euro“).

II. Genehmigung zum Wirtschaftsplan 2021 des Sondervermögens „Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg“

Hiermit genehmige ich gemäß § 52 Abs. 1 HKO in Verbindung mit §§ 115 Abs. 1 und Abs. 3 HGO

1. in Verbindung mit § 103 Abs. 2 HGO den in Ziffer 3 des Beschlusses über den Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg“ für das Wirtschaftsjahr 2021 festgesetzten Gesamtbetrag der Kredite in Höhe von

33.485.100 €

(i. W.: "Dreiunddreißig Millionen Vierhundertfünfundachtzigtausendeinhundert Euro"),

unter dem Vorbehalt, dass die Aufnahme der einzelnen Kredite jeweils der Genehmigung nach § 103 Abs. 4 Nr. 2 HGO (Einzelgenehmigung) bedarf,

2. in Verbindung mit § 102 Abs. 4 HGO den in Ziffer 4 des vorgenannten Beschlusses festgesetzten Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen (in Höhe von

29.675.000 €

(i. W.: "Neunundzwanzig Millionen Sechshundertfünfsiebzigtausend Euro").

III. Genehmigung zum Wirtschaftsplan 2021 des Sondervermögens „Eigenbetrieb Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg“

Hiermit genehmige ich gemäß § 52 Abs. 1 HKO in Verbindung mit §§ 115 Abs. 1 und Abs. 3 HGO

1. in Verbindung mit § 103 Abs. 2 HGO den in Ziffer 3 des Beschlusses über den Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Eigenbetrieb Kreiskliniken Darmstadt - Dieburg“ für das Wirtschaftsjahr 2021 festgesetzten Gesamtbetrag der Kredite (in Höhe von vorgesehenen

28.202.053 €

(i. W.: "Achtundzwanzig Millionen Zweihundertzweitausenddreihundertfünfzig Euro")

unter dem Vorbehalt, dass die Aufnahme der einzelnen Kredite jeweils der Genehmigung nach § 103 Abs. 4 Nr. 2 HGO (Einzelgenehmigung) bedarf,

2. in Verbindung mit § 102 Abs. 4 HGO den in Ziffer 4 des vorgenannten Beschlusses festgesetzten Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von

28.000.000 €

(i. W.: "Achtundzwanzig Millionen Euro"),

3. in Verbindung mit § 105 Abs. 2 HGO den in Ziffer 5 des vorgenannten Beschlusses festgesetzten Höchstbetrag der Liquiditätskredite in Höhe von

35.000.000 €

(i. W.: „Fünfunddreißig Millionen Euro“).

IV. Auflagen zu den Genehmigungen

1. Das Haushaltssicherungskonzept ist um einen detaillierten Plan zum Abbau der bis zum Ende des Jahres 2024 erwarteten Liquiditätskredite zu ergänzen, im Kreistag zu beschließen und der Kommunalaufsichtsbehörde spätestens mit dem Haushalt für das Jahr 2022 vorzulegen. Um eine Generationengerechtigkeit sicherzustellen, sollte der Konsolidierungszeitraum nicht mehr als drei Jahre betragen.
2. Um den im Haushaltsplan des Jahres 2021 prognostizierten erneuten Aufbau von Liquiditätskrediten erst gar nicht entstehen zu lassen, ist der Ausgleich des Finanzhaushalts möglichst im Vollzug herbeizuführen.
3. Der Eigenbetrieb „Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg“ hat einen Plan zum nachhaltigen Abbau der bis zum Ende des Jahres 2021 erwarteten Liquiditätskredite zu erstellen, im Kreistag zu beschließen und der Kommunalaufsichtsbehörde bis zum 31. Dezember 2021 vorzulegen.

V. Feststellungen zur Haushalts- und Finanzlage des Landkreises

Die **Haushalts- und Finanzlage** des Landkreises konnte nicht nachhaltig stabilisiert werden. Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit des Landkreises ist stark gefährdet.

Zwar gelingt der Ausgleich im Ergebnishaushalt und es kann nunmehr auch eine Ergebnismittelrücklage vorgehalten werden. Allerdings stellt sich die Liquiditätsausstattung des Landkreises nach wie vor problematisch dar. Bereits zum Ende des Haushaltsjahres 2021 ist wieder mit echten überjährigen Liquiditätskrediten zu rechnen.

Der **Ergebnishaushalt** weist bei ordentlichen Erträgen von 557,2 Mio. € und ordentlichen Aufwendungen von 556,4 Mio. € einen Überschuss von 0,8 Mio. € aus. Bis zum

Ende des Planungszeitraums werden jahresbezogen jeweils weitere Überschüsse erwartet. In der Rechnung werden seit dem Haushaltsjahr 2016 Überschüsse erwirtschaftet. Der Ergebnishaushalt ist damit in Planung und Rechnung ausgeglichen (§ 52 Abs. 1 HKO i. V. m. §§ 92 Abs. 4, Abs. 5 Nr. 1 und Abs. 6 Nr. 1 HGO).

Der **Finanzhaushalt** kann im Jahr 2021 nicht ausgeglichen werden (§ 52 Abs. 1 HKO i. V. m. §§ 92 Abs. 4 und Abs. 5 Nr. 2 HGO bzw. § 3 Abs. 3 GemHVO). Der Zahlungsmittelfluss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit reicht nicht aus, um daraus die Tilgung und den Beitrag zum Sondervermögen „Hessenkasse“ zu finanzieren. Dies gilt auch für die beiden folgenden Planungsjahre. Erst für das Jahr 2024 wird wieder ein ausgeglichener Finanzhaushalt prognostiziert.

Die im aktuellen Haushaltsjahr entstehende Zahlungsmittellücke zwischen dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und den Auszahlungen zur Tilgung sowie an das Sondervermögen „Hessenkasse“ in Höhe von 11,3 Mio. € kann selbst bei Einsatz der bisher nur teilweise vorgehaltenen gesetzlichen Mindest-Liquiditätsreserve (Ziffer II.5.a) des Finanzplanungserlasses vom 1. Oktober 2020) nicht aus ungebundener Liquidität gedeckt werden. Zum 31. Dezember 2020 hielt der Landkreis nur eine verfügbare Liquidität in Höhe von ca. 3,3 Mio. € vor (E-Mail vom 18. Februar 2021). Nach dem aktuellen Planungsstand ist daher zum Ende des Jahres 2021 mit einem negativen Zahlungsmittelbestand bzw. überjährigen Liquiditätskrediten zu rechnen.

Da der Landkreis Darmstadt-Dieburg am Entschuldungsprogramm der „Hessenkasse“ teilnimmt, ist die gesetzliche Mindest-Liquiditätsreserve von derzeit rund 10,0 Mio. € (§ 52 Abs. 1 HKO i. V. m. § 106 Abs. 1 Satz 2 HGO) bis zum Ende des Jahres 2022 vollständig aufzubauen. Da für die Jahre 2021 bis einschließlich 2023 jedoch ein weiterer Zahlungsmittelverzehr prognostiziert wird, wird diese auch bis zum Ende des Planungszeitraums nicht erreicht werden können. Stattdessen ist ein weiterer Aufbau von „echten“ überjährigen Liquiditätskrediten zu erwarten.

Vom jahresbezogenen Ausgleich des Finanzhaushalts kann nur abgewichen werden, wenn er trotz äußerster Haushaltsdisziplin bei den Auszahlungen und Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Erzielung von Einzahlungen nach objektiver Beurteilung nicht erreicht wird.

Bereits auf Grund seiner Umlagefinanzierung ist der Landkreis Darmstadt-Dieburg grundsätzlich immer zur Haushaltsdisziplin angehalten. Der unausgeglichene Finanzhaushalt sowie die zur Schließung der Deckungslücke nicht ausreichenden ungebundenen liquiden Mittel machen dies nun jedoch in besonderem Maße notwendig.

Konsolidierungspotenzial kann insbesondere im Personalbereich sowie im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs angenommen werden. Bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl besaß der Landkreis Darmstadt-Dieburg im Jahr 2020 die drittmeisten

Stellen sowie – damit korrespondierend – die zweithöchsten Personalaufwendungen aller Landkreise des Regierungsbezirks Darmstadt. Im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs führt die Erhöhung von Standards und Angeboten (z. B. höhere Taktung, Straßenbahnbau) im Jahr 2021 zu Mehrbelastungen, die angesichts der aktuellen Haushalts- und Finanzlage kritisch zu überprüfen sind. Aber auch die Leistungen und Standards, die gegenüber den Vorjahren nicht erhöht wurden, sollten mit dem Ziel einer Personal- und Kostenreduzierung kritisch überprüft werden.

Um der aufgezeigten Problematik des Finanzhaushaltes zeitnah zu begegnen wird insbesondere folgendes empfohlen:

- kritische Überprüfung der vorgehaltenen Leistungen und Standards sowie einer eventuellen Übernahme von neuen und / oder eine Ausweitung bestehender Aufgaben,
- soweit geboten: zeitnahe Nutzung der Möglichkeiten von Haushaltssperren gemäß § 107 HGO,
- ausschließlich Leistung von Ausgaben, die bei Anlegung strengster Maßstäbe dringend erforderlich sind,
- bei Pflichtaufgaben: Nutzung von Ermessensspielräume für Einsparungen,
- Personalkostenbegrenzung durch restriktive Stellenbewirtschaftung, insbesondere Wiederbesetzungssperren und Verzicht auf die Schaffung und Besetzung neuer Stellen.

Im Rahmen der Berichte nach § 28 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) ist regelmäßig auch über die getroffenen Maßnahmen und deren Konsolidierungserfolge einzugehen.

Der Hebesatz der **Schulumlage** wird um 1,42 %-Punkte auf nunmehr 18,77 % angehoben. Er ist unter Berücksichtigung des Überschusses aus 2020 kostendeckend festgesetzt.

Gleichzeitig wird der Hebesatz der **Kreisumlage** um 1,42 %-Punkte auf nunmehr 34,68 % abgesenkt. Der Gesamthebesatz bleibt damit erneut gegenüber dem Vorjahr unverändert, so dass die Änderungen der Hebesätze des Landkreises insgesamt nicht zu einer prozentualen Mehrbelastung der kreisangehörigen Kommunen führen. Dass die Gesamtbelastung der kreisangehörigen Kommunen dennoch um ca. 5,3 Mio. € steigt, ist auf die höheren Umlagegrundlagen zurückzuführen.

Da der Gesamthebesatz trotz bedarfsorientierter Festsetzung der Schulumlage seit nunmehr fünf Jahren konstant ist, bestehen unter umlagesystematischen Gesichtspunkten Vorbehalte hinsichtlich einer den rechtlichen Vorschriften (insb. § 53 Abs. 2 HKO und § 50 Abs. 1 Hessisches Finanzausgleichsgesetz) entsprechenden und bedarfsge-rechten Festsetzung der Kreisumlage als Fehlbedarfsdeckungsumlage. Diese Problematik wurde bereits im Rahmen des Haushaltsgenehmigungsverfahrens für das Jahr

2020 thematisiert. Auch der Finanzplanungserlass vom 1. Oktober 2020 weist in Ziffer II Nr. 7 darauf hin, dass es sich bei der Kreisumlage um eine Fehlbedarfsdeckungsumlage handelt.

Um dieser Funktion gerecht werden zu können, ist es unabdingbar, den Hebesatz der Kreisumlage losgelöst von der Entwicklung des Schulumlagehebesatzes zu betrachten. Vom Grundsatz der Bedarfsdeckung kann nur dann gewichen werden, wenn der Kreis nach objektiven Maßstäben bereits alle Konsolidierungspotenziale voll ausgeschöpft hat und den umlagepflichtigen Kommunen im Falle einer bedarfsdeckenden Kreisumlage dennoch keine ausreichende finanzielle Mindestausstattung verbliebe. Beide Aspekte sind bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes sorgfältig und nachvollziehbar herzuleiten bzw. zu ermitteln.

Ich weise bereits jetzt darauf hin, dass die Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zum Haushalt für das Jahr 2022 einen besonderen Prüfungsschwerpunkt bilden wird. Eine Genehmigung eventueller Abweichungen von den Vorgaben zum Haushaltsausgleich kann nur in Aussicht gestellt werden, wenn schlüssig nachgewiesen werden kann, dass der Fehlbedarfsdeckungsgrundsatz entsprechend meiner vorherigen Ausführungen beachtet wurde.

Geleitet von der Maßgabe, „echte“ überjährige Liquiditätskredite zu vermeiden und einen Liquiditätspuffer aufzubauen, wäre die nunmehr vorgesehene Absenkung des Hebesatzes der Kreisumlage nicht möglich. Stattdessen müsste dieser, allein um den Ausgleich des Finanzhaushalts realisieren zu können, um 2,44%-Punkte angehoben werden. Zum Aufbau des Liquiditätspuffers wäre sogar ein noch stärkerer Anstieg des Kreisumlagehebesatzes erforderlich.

Dies würde jedoch zu Lasten der kreisangehörigen Kommunen gehen, die durch die Corona-Pandemie besonders belastet sind. Diese besondere Bedarfssituation ist gemäß Ziffer II.7. des Finanzplanungserlasses vom 1. Oktober 2020 sorgfältig mit der gesetzlichen Verpflichtung zum Ausgleich des Kreishaushalts abzuwägen.

Auf Grund der zu erwartenden Eintrübung der wirtschaftlichen Lage der kreisangehörigen Kommunen im Zuge der Corona-Pandemie und deren bereits gestiegenen Belastungen aus den höheren Umlagegrundlagen ist eine Erhöhung des Kreisumlagehebesatzes, wie sie zum Ausgleich des Finanzhaushalts erforderlich wäre, aktuell nicht angezeigt. Die mittelfristige Finanzplanung stellt ab dem Jahr 2024 wieder einen Ausgleich des Finanzhaushalts in Aussicht. Meinen vorherigen Ausführungen zum Bedarfsdeckungsgrundsatz der Kreisumlage folgend hat der Landkreis mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln (insbesondere den auf Seite 6 gemachten Empfehlungen) zu versuchen, den Finanzhaushalt in diesem Jahr im Vollzug auszugleichen (vgl. 2. Auflage zur Genehmigung der Haushaltssatzung).

Der **Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen** von rund 1,3 Mio. € ist genehmigungspflichtig, da im Jahr 2022, zu dessen Lasten sie veranschlagt sind, auch Kreditaufnahmen vorgesehen sind (§ 52 Abs. 1 HKO i. V. m. § 102 Abs. 4 HGO). Da der Ausgleich des Finanzhaushalts ab dem Jahr 2024 wieder dargestellt werden kann, ist die Finanzierung der aus der Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen entstehenden Auszahlungen (Zins- und Tilgungsleistungen der vorgesehenen Kredite) zumindest mittelfristig absehbar. Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen ist daher genehmigungsfähig.

Im Kreishaushalt werden für den Planungszeitraum von 2021 bis 2024 Investitionen von insgesamt 65,8 Mio. € mit Krediten von 52,3 Mio. € finanziert. Nicht zuletzt auf Grund der geplanten Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen aus Vorjahren steigt die Verschuldung bis zum Ende des Planungszeitraums um rund 25,2 Mio. €. Der Stand der Schulden des Landkreises einschließlich seiner beiden Eigenbetriebe wird zum 31. Dezember 2024 voraussichtlich etwa 627,2 Mio. € betragen.

Da der Ausgleich des Finanzhaushalts zumindest mittelfristig ab dem Jahr 2024 wieder dargestellt werden kann, ist der vorgesehene **Gesamtbetrag der Kredite** von gut 10,4 Mio. € zwar genehmigungsfähig (§ 52 Abs. 1 HKO i. V. m. §§ 97a Nr. 4 und 103 Abs. 2 HGO). Angesichts der erheblich eingeschränkten dauernden Leistungsfähigkeit kann dies jedoch nur unter dem Vorbehalt der Einzelgenehmigung erfolgen (§ 52 Abs. 1 HKO i. V. m. § 103 Abs. 4 Nr. 2 HGO). Die Kreditaufnahmen nach dem HDigSchulG (4.154.000 €) gelten nach § 2 Abs. 3 HDigSchulG als genehmigt.

Auf Grund des unausgeglichene Finanzhaushalts hat der Kreis gemäß § 52 Abs. 1 HKO i. V. m. § 92a Abs. 1 Nr. 1 HGO ein **Haushaltssicherungskonzept** aufzustellen. Die Ausnahmeregelung nach Ziffer II.4. des Finanzplanungserlasses findet keine Anwendung, da keine ausreichende ungebundene Liquidität vorhanden ist, um die nicht aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit gedeckte Tilgung sowie den Eigenbeitrag zum Sondervermögen „Hessenkasse“ zu finanzieren. Zudem wird zum Ende des Planungszeitraums ein negativer Zahlungsmittelbestand erwartet, so dass auch aus diesem Grund ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen war (§ 52 Abs. 1 HKO i. V. m. § 92a Abs.1 Nr. 2 HGO).

Auf Grund der bestehenden Planungsunsicherheiten sind hierbei zwar keine verbindlichen Festlegungen über Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Allerdings ist eine der volatilen Lage angepasste substantiierte Angabe notwendig, wann der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden kann (Ziffer II.4. des Finanzplanungserlasses vom 01. Oktober 2020; Erlass des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport zu § 92 Abs. 1 Nr. 2 HGO vom 22. Dezember 2020).

In Übereinstimmung mit der mittelfristigen Finanzplanung sieht das vom Kreistag am 14. Dezember 2020 beschlossene Haushaltssicherungskonzept ab dem Jahr 2024 wieder einen ausgeglichenen Finanzhaushalt vor. Die deutliche Verbesserung gegenüber

dem Haushaltsentwurf (Stand: November 2020), der den Ausgleich des Finanzhaushalts erst wieder ab dem Jahr 2027 in Aussicht stellte, wurde u.a. dadurch erreicht, dass nunmehr von einem stärkeren Anstieg der Einzahlungen aus gesetzlichen Umlagen innerhalb des Finanzplanungszeitraums ausgegangen wird. Inwiefern dies tatsächlich eintreten wird, ist auch von der pandemischen Entwicklung abhängig, die gegenwärtig nur schwer vorhergesehen werden kann.

Gleichzeitig reduzierte der Landkreis Darmstadt-Dieburg den geplanten Personalaufwuchs gegenüber dem Haushaltsentwurf (Stand: November 2020) um 6,5 Stellen mit der Folge, dass die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Finanzplanungszeitraum gegenüber dem Haushaltsentwurf vom November 2020 weniger stark ansteigen. Darüber hinaus wurden die Auszahlungen für Zuweisungen und Zuschüsse im Bereich des ÖPNV gegenüber dem Haushaltsentwurf pauschal um jährlich je 500,0 Tsd. € reduziert. Wie diese Einsparungen trotz der beschlossenen Ausweitung des ÖPNV-Angebots erreicht werden sollen, bleibt offen. Das Haushaltssicherungskonzept ist im Rahmen der jährlichen Fortschreibung diesbezüglich zu konkretisieren.

Eine Aussage zum Abbau der „echten“ überjährigen Liquiditätskredite, in denen sich der zum Ende des Jahres 2024 erwartete negative Zahlungsmittelbestand darstellt, enthält das Haushaltssicherungskonzept nicht.

Von daher war es im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium des Inneren und für Sport geboten, das Haushaltssicherungskonzept nur unter der Auflage, dass ein detailliertes, insbesondere um einen Plan über den Abbau der überjährigen Liquiditätskredite ergänztes Haushaltssicherungskonzept beschlossen und der Aufsichtsbehörde vorgelegt wird, zu genehmigen (vgl. Auflage Nr. 1).

Ein vollständiger Abbau der überjährigen Liquiditätskredite erscheint bis zum Ende des Jahres 2027 umsetzbar, da im Jahr 2026 der gegenüber den Vorjahren reduzierte Schlussbeitrag zum Sondervermögen „Hessenkasse“ zu leisten ist. Die sich hierdurch ergebenden finanziellen Spielräume sind vorrangig zum Abbau der Liquiditätskredite sowie zum anschließenden Aufbau der gesetzlichen Liquiditätsreserve zu nutzen.

Der **Höchstbetrag der Liquiditätskredite** wurde gegenüber 2020 um 5,0 Mio. € auf nunmehr 40,0 Mio. € gesenkt. Er wurde durch eine nachvollziehbare Liquiditätsplanung belegt und ist daher genehmigungsfähig. Angesichts des nach der aktuellen Planung erwarteten negativen Zahlungsmittelbestands zum Ende des Jahres 2021 wird jedoch darauf hingewiesen, dass Liquiditätskredite kein dauerhaftes Finanzierungsinstrument sind und gemäß § 52 Abs. 1 HKO i. V. m. § 105 Abs. 1 HGO spätestens zum Ende des Haushaltsjahres zurückgeführt werden sollen.

VI. Feststellungen zur Wirtschafts- und Finanzlage des Sondervermögens „Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg“

Der Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs für Gebäude- und Umweltmanagement („Da-Di-Werk“) ist ausgeglichen.

Im **Erfolgsplan** wird ein Gewinn in Höhe von 690,1 Tsd. € prognostiziert, der ausschließlich aus dem Betriebszweig „Umweltmanagement“ resultiert. Im Betriebszweig „Gebäudemanagement“ gelingt der Ausgleich des Erfolgsplans nur durch die zwischen dem Landkreis und dem Eigenbetrieb vereinbarte Kostenerstattung. Die finanzielle Situation des Eigenbetriebes hat somit unmittelbare Auswirkungen auf die Haushaltslage des Landkreises.

Durch die Neupriorisierung der Investitionsliste konnten die in den Jahren 2020 bis 2023 geplanten Investitionen im Betriebszweig „Gebäudemanagement“ gegenüber dem Wirtschaftsplan für das Jahr 2020 um ca. 9,4 Mio. € reduziert werden. Dennoch sieht der **Finanzplan** auch in den nächsten Jahren einen relativ hohen Investitionsbedarf mit einem entsprechenden Kreditvolumen vor.

Auch die Höhe der Kostenerstattung des Landkreises an den Eigenbetrieb (Betriebszweig „Gebäudemanagement“) wird im Verlauf dieser Jahre kontinuierlich ansteigen. Da das Jahresergebnis des Eigenbetriebs stark vom Schulbau- und Schulsanierungsprogramm beeinflusst wird, ist in der Folge auch mit einem steigenden Hebesatz der bedarfsdeckend festzusetzenden Schulumlage und einer entsprechenden Mehrbelastung der kreisangehörigen Kommunen zu rechnen. Gerade vor dem Hintergrund deren aktueller Belastungen durch die wirtschaftlichen Folgen der zur Bekämpfung der Corona-Pandemie beschlossenen Maßnahmen sollte diese Entwicklung kritisch hinterfragt werden.

Der **Gesamtbetrag der Kredite** des Eigenbetriebs „Da-Di-Werk“ wurde auf 33,5 Mio. € festgesetzt. Eine Kreditaufnahme ist ausschließlich im Betriebszweig „Gebäudemanagement“ vorgesehen, der 95,5 % des Gesamtvolumens des Vermögensplans ausmacht. Zur Darlehenstilgung sind 17,3 Mio. € geplant, was insgesamt zu einer Nettoneuverschuldung von 16,2 Mio. € führen wird. Bis zum Ende des Jahres 2024 wird sich die Verschuldung um insgesamt 73,3 Mio. € erhöhen. Die Kreditverbindlichkeiten des Eigenbetriebs „Da-Di-Werk“ werden dann mehr als 60,0 % der gesamten Kreditverbindlichkeiten des Kreises (Kernhaushalt einschließlich Sondervermögen) ausmachen.

Der Gesamtbetrag der Kredite beinhaltet auch die **Finanzierung der aktivierten Eigenleistungen** von rund 1,5 Mio. €. Da es sich hierbei nicht um Investitionen im Sinne des § 103 Abs. 1 HGO handelt, ist deren Kreditfinanzierung nicht möglich.

Anders als bei einer externen Vergabe entstehen bei der Aktivierung von Eigenleistungen keine zusätzlichen investiven Auszahlungen, die eine Kreditfinanzierung rechtfertigen könnten. Da aktivierte Eigenleistungen einen Ertrag darstellen, reduziert sich zwar die Höhe der als Verlustausgleich konzipierten Kostenerstattung des Landkreises an seinen Eigenbetrieb. Das hieraus entstehende Liquiditätsdefizit ist jedoch ebenfalls vom Landkreis - im Rahmen der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit – auszugleichen und kann nicht durch eine Kreditaufnahme geschlossen werden. Die Erhöhung der zu aktivierenden Herstellungskosten um die aktivierten Eigenleistungen ist nur im Rahmen der Ermittlung des jährlichen Abschreibungsaufwands relevant. Abschreibungen sind jedoch wirtschaftlich getrennt vom Herstellungsvorgang bzw. dessen Finanzierung zu betrachten, da sie die Anschaffungs- und Herstellungskosten auf die Nutzungsdauer eines Vermögensgegenstandes verteilen.

Das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport bestätigte diese Rechtsauffassung in seinem Schreiben vom 29. Juni 2020 an den Landkreis Darmstadt-Dieburg. Darin macht es deutlich, dass nur bei der kommunalen Investitionstätigkeit in Form eines Leistungsbezugs von Dritten für Anschaffungs- und Herstellungskosten tatsächliche Auszahlungen zu leisten seien, die eine Kreditfinanzierung rechtfertigen könnten. Bei der Investitionstätigkeit handele es sich um erfolgsneutrale Vorgänge. Soweit für Anschaffungs- und Herstellungskosten Auszahlungen an Dritte zu leisten seien, stehe der Zunahme des Vermögens entweder eine entsprechende Abnahme der liquiden Mittel oder – bei einer Kreditfinanzierung – eine entsprechende Zunahme der Verbindlichkeiten gegenüber. Im Gegensatz hierzu stehe einer Vermögenszunahme durch aktivierte Eigenleistungen zunächst ein entsprechender Ertrag gegenüber, der - über die Ergebnis- bzw. Gewinn-und-Verlust-Rechnung - schließlich zu einer Veränderung des Eigenkapitals führe, jedoch keinen zusätzlichen Auszahlungsbedarf zur Folge hätte. Auch wenn vom eigenen Personal Vermögenswerte geschaffen werden, bliebe es bei originären Personalauszahlungen, die der laufenden Verwaltungstätigkeit zuzurechnen seien und daher nach § 103 HGO nicht durch Kredite finanziert werden könnten. Diese auf den Kernhaushalt bezogenen Kriterien seien auf den Eigenbetrieb entsprechend anzuwenden.

Auf Grund der wirtschaftlichen Trennung von Herstellungs- bzw. Anschaffungsvorgängen und Abschreibungen sieht das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport in der gleichzeitigen Einbeziehung der für die aktivierten Eigenleistungen anfallenden Personalkosten sowie der auf diese Herstellungskosten entfallenden Abschreibungen in die Verlustausgleichszahlungen des Kreises keine Doppelerstattung, wie es vom Landkreis Darmstadt-Dieburg vorgetragen wurde.

Bereits in meiner Verfügung vom 26. März 2020, in der ich u.a. auch die genehmigungsbedürftigen Teile des Wirtschaftsplans des Eigenbetriebs „Da-Di-Werk“ für das Jahr 2020 genehmigte, wies ich darauf hin, dass der bisher praktizierte Umgang mit den aktivierten Eigenleistungen nicht rechtskonform ist. Allein auf Grund der Auswirkungen

einer Kreditkürzung auf den Kreishaushalt wurde der Gesamtbetrag der Kredite für das Wirtschaftsjahr 2020 nochmals in der vorgesehenen Höhe (einschließlich der Finanzierung der aktivierten Eigenleistungen) genehmigt. In meiner Verfügung vom 4. Januar 2021 zur Genehmigung der genehmigungspflichtigen Teile des Nachtragswirtschaftsplans für das Jahr 2020 machte ich schließlich deutlich, dass für künftige Jahre die Genehmigung einer Kreditfinanzierung von aktivierten Eigenleistungen nicht mehr in Aussicht gestellt werden kann.

Dementsprechend sah mein Entwurf dieser Genehmigungsverfügung, der dem Landkreis am 16. Juni 2021 zur Anhörung übersendet wurde, in Bezug auf die Kreditermächtigungen des Eigenbetriebs „Da-Di-Werk“ lediglich die Genehmigung eines Teilbetrags in Höhe von ca. 31,9 Mio. € vor. Für den Restbetrag (ca. 1,5 Mio. €) sollte die Genehmigung versagt werden. Hierzu fand am 16. Juli 2021 ein Gespräch mit Herrn Landrat Schellhaas, Herrn Ersten Kreisbeigeordneten Köhler sowie Frau Kreisbeigeordneter Lück statt. Diese brachten ihren klaren politischen Willen zur nachhaltigen Konsolidierung der Kreisfinanzen zum Ausdruck. Es wurde zugesichert, hierzu ein detailliertes Konzept zu erstellen, das mit dem Haushalt 2022 vorliegen soll. In diesem Zusammenhang soll auch eine rechtlich tragfähige Lösung der Finanzierung der aktivierten Eigenleistungen des Eigenbetriebs „Da-Di-Werk“ erörtert werden. Vor diesem Hintergrund und auf Grund des mittlerweile fortgeschrittenen Haushaltsjahres wird in Abstimmung mit dem Hessischen Ministerium des Inneren und für Sport ausnahmsweise letztmalig auf eine Kürzung des **Gesamtbetrags der Kredite** des Da-Di-Werks um den Betrag der aktivierten Eigenleistungen verzichtet. Es wird erwartet, dass das Konsolidierungsvorhaben wie im Juli 2021 angekündigt mit dem Haushalt 2022 detailliert dargestellt werden kann und anschließend wirkungsvoll umgesetzt wird. Dies gilt insbesondere für die künftige Finanzierung der aktivierten Eigenleistungen.

Auf Grund der Auswirkungen auf den Kernhaushalt des Landkreises Darmstadt-Dieburg und dessen erheblich eingeschränkter finanzieller Leistungsfähigkeit kann die Genehmigung der Kreditaufnahme jedoch nur unter dem Vorbehalt der Einzelgenehmigung erfolgen (§ 52 Abs. 1 HKO i. V. m. §§ 115 Abs. 3 und Abs. 2 Nr. 3 HGO sowie § 103 Abs. 4 Nr. 2 HGO).

Der für den Eigenbetrieb „Da-Di-Werk“ veranschlagte **Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen** von rund 29,7 Mio. € ist genehmigungspflichtig, da in den Folgejahren weitere Kreditaufnahmen vorgesehen sind. Die Verpflichtungsermächtigungen sollen nahezu ausschließlich für Fortsetzungsmaßnahmen des Schulbau- und Schulsanierungsprogramms eingegangen werden. Zins- und Tilgungsauszahlungen sind daher über die entsprechende Erstattung des Landkreises, welche wiederum über die Schulumlage refinanziert werden kann, abgedeckt. Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen ist genehmigungsfähig.

Ein **Höchstbetrag der Liquiditätskredite** wurde nicht festgesetzt. In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass der Kreistag auch dann über den Höchstbetrag der

Liquiditätskredite zu entscheiden hat, wenn dieser nicht festgesetzt werden soll. Ich bitte um künftige Beachtung und verweise hierzu auf Hinweis Nr. 3 zu § 115 HGO.

VII. Feststellungen zur Wirtschafts- und Finanzlage des Sondervermögens „Eigenbetrieb Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg“

Die **dauernde Leistungsfähigkeit** des Eigenbetriebs „Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg“ ist erheblich eingeschränkt.

Die **Corona-Pandemie** stellt den Eigenbetrieb „Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg“ vor besondere Herausforderungen. Auf Grund von pandemiebedingten Erlöseinbrüchen und Aufwandssteigerungen mussten sowohl der Jahresverlust 2020 (vor Verlustausgleich) sowie der Verlustausgleich des Landkreises Darmstadt-Dieburg in Nachträgen auf jeweils ca. 11,2 Mio. € erhöht und damit mehr als verdoppelt werden.

Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Wirtschaftsplans für das Jahr 2021 konnte noch nicht vorhergesagt werden, ob mit einer zweiten Pandemiewelle und in der Folge einem weiteren Einbruch der ohnehin nicht vollständig erhaltenen Erlössituation zu rechnen sein wird. Auf Grund der tatsächlichen Entwicklungen in den ersten Monaten des Jahres 2021 ist davon auszugehen, dass sich die negative Tendenz des vergangenen Jahres fortsetzen und die im Wirtschaftsplan für das Jahr 2021 prognostizierte Erholung der Erlössituation nicht bzw. nicht in dem angenommenen Maß eintreten wird. Auch eine Erhöhung der Zuweisungen des Landkreises zum Verlustausgleich kann daher nicht ausgeschlossen werden.

Der **Erfolgsplan** ist bereits seit dem Wirtschaftsjahr 2018 nicht ausgeglichen. In 2021 verbleibt nach dem Verlustausgleich durch den Landkreis von rund 6,6 Mio. € ein Jahresverlust von knapp 0,5 Mio. €. Dieser ergibt sich aus Tätigkeitsbereichen, deren Verluste der Landkreis nicht übernimmt, da sie nicht vom Betrauungsakt umfasst sind.

Auch die **Liquiditätssituation** stellt sich nach wie vor höchst problematisch dar. Zwar konnte im Jahr 2020 ein ungedeckter investiver Gesamtfinanzierungsbedarf in Höhe von rund 17,4 Mio. € durch eine entsprechende einmalige Investitionszuweisung des Landkreises Darmstadt-Dieburg gedeckt werden, was zu einem Abbau von überjährigen Liquiditätskredite führte. Dennoch bestanden laut Liquiditätsplanung zum 31. Dezember 2020 noch immer Liquiditätskredite in Höhe von 10,0 Mio. €, von denen nur 8,3 Mio. € der investiven Vorfinanzierung dienten. Für das Ende des Jahres 2021 wird ein Liquiditätsbestand von rund -13,1 Mio. € prognostiziert. Der Eigenbetrieb wird also weitere „echte“ überjährige Liquiditätskredite aufbauen. In diesem Zusammenhang wird auf die Regelungen der § 52 Abs. 1 HKO i. V. m. §§ 115 Abs. 1 und 3 HGO sowie § 105 Abs. 1 HGO verwiesen.

Der **Vermögensplan** wird seit dem Jahr 2016 wesentlich durch den Neubau des Bettenhauses bestimmt. Mit dem Nachtragswirtschaftsplan 2019 wurden die voraussichtlichen Gesamtbaukosten von knapp 76,0 Mio. € auf rund 101,0 Mio. € erhöht. In den Jahren 2020 bis 2023 (Bauabschluss) wird die Verschuldung insgesamt um 53,4 Mio. € ansteigen. Nach dem geplanten Abschluss des Bettenhausneubaus sind im Jahr 2024 keine erneuten Kreditaufnahmen vorgesehen. Da die Tilgung der in 2020 sowie den kommenden zwei Jahren vorgesehenen Kredite erst ab 2022 bis 2023 vereinbart ist, sieht der Finanzplan ab dem Jahr 2024 einen Abbau der investiven Schulden vor. Die Nettoneuverschuldung kann daher zugelassen werden.

Die Tilgungszahlungen der in den Jahren 2020 bis 2022 vorgesehenen Kredite werden die kritische Liquiditätssituation noch verschärfen. Liquidität durch Abschreibungen wird grundsätzlich nur durch einen ausgeglichenen Erfolgsplan generiert. Ein entsprechender Nachweis liegt gesetzeskonform nicht vor. Da darüber hinaus der Verlustausgleich des Landkreises auf die Erbringung von sogenannten DaWi-Leistungen begrenzt ist, muss durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden, dass ausreichend eigene Liquidität zur Finanzierung der Tilgungszahlungen zur Verfügung steht. Eine Finanzierung der ordentlichen Kredittilgung durch Liquiditätskredite ist auszuschließen. Von daher ist eine umgehende Beschlussfassung eines Planes zum nachhaltigen Abbau der überjährigen Liquiditätskredite zu fordern (vgl. Auflage Nr. 3).

Die für das Jahr 2024 geplante Entspannung der Schuldensituation führt nicht zwangsläufig zu einem Haushaltsausgleich, da die Verlustsituation – wie oben dargestellt – aus Dienstleistungen resultiert, die nicht vom Betrauungsakt und der damit verbundenen Regelung zum Verlustausgleich erfasst sind. Die laut Bericht vom 18. Mai 2020 geplanten Maßnahmen zur Defizitsenkung sowie die vorgesehenen strukturellen Maßnahmen sind daher trotz der besonderen Herausforderungen durch die Corona-Pandemie entsprechend fortzuschreiben und konsequent zu verfolgen.

Der **Gesamtbetrag der Kredite** des Eigenbetriebs „Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg“ wurde auf rund 28,2 Mio. € festgelegt. Er dient der Finanzierung des Bettenhausneubaus (Fortsetzungsmaßnahme). Das aktuelle Zinstief führt zu geringen einmaligen Kreditbeschaffungs- sowie laufenden Kosten. Der Gesamtbetrag der Kredite ist daher trotz der hohen Nettoneuverschuldung von rund 27,8 Mio. € genehmigungsfähig. Wegen der erheblich eingeschränkten dauernden Leistungsfähigkeit ist dies jedoch nur unter dem Vorbehalt der Einzelgenehmigung möglich (§ 52 Abs. 1 HKO i. V. m. §§ 115 Abs. 3 und Abs. 2 Nr. 3 HGO sowie § 103 Abs. 4 Nr. 2 HGO).

Für den Eigenbetrieb wurden **Verpflichtungsermächtigungen** in Höhe von 28,0 Mio. € veranschlagt. Sie sind genehmigungspflichtig, da im Jahr 2022, zu dessen Lasten die Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen sind, weitere Kreditaufnahmen vorgesehen sind. Die Finanzierung der Kreditbeschaffungskosten sowie der laufenden Zins- und Tilgungszahlungen wird über den noch zu beschließenden Plan zum nachhaltigen Abbau

der Liquiditätskredite gesichert werden (vgl. Auflage Nr. 3). Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen ist daher genehmigungsfähig.

Der festgesetzte **Höchstbetrag der Liquiditätskredite** für den Eigenbetrieb „Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg“ von 35,0 Mio. € ist genehmigungsfähig. Zwar liegt der höchste monatsbezogene Liquiditätskreditbedarf laut Liquiditätsplanung nur bei rund 18,4 Mio. € und auch im Jahr 2020 mussten maximal nur rund 20,5 Mio. € Liquiditätskredite in Anspruch genommen werden. Da auf Grund der zu erwartenden Auswirkungen der Corona-Pandemie jedoch mit einer Verschlechterung der Erlössituation gegenüber der Liquiditätsplanung und dem Wirtschaftsplan zu rechnen ist, ist der Höchstbetrag der Liquiditätskredite dennoch in der vorgesehenen Höhe genehmigungsfähig. Angesichts der sehr schwierigen Liquiditätssituation weise ich jedoch ausdrücklich darauf hin, dass Liquiditätskredite nur der vorübergehenden Sicherung der Zahlungsfähigkeit dienen und spätestens bis zum Ende des Haushaltsjahres zurückgeführt werden sollen (§ 52 Abs. 1 HKO i. V. m. §§ 115 Abs. 1 und 3 HGO sowie § 105 Abs. 1 HGO).

VIII. Hinweise und Empfehlungen

Die Finanzstruktur des Kreises wird, wie aufgezeigt, auch stark durch Entscheidungen für die Eigenbetriebe beeinflusst. Angesichts des hohen Umfangs an Investitionen der Eigenbetriebe weise ich darauf hin, dass der Landkreis dafür Sorge zu tragen hat, dass er seine finanzielle Leistungsfähigkeit stabilisiert, um auch seine künftigen Entwicklungschancen wahren zu können. Der Investitionsrahmen kann nur verantwortbar bleiben, wenn der Haushaltsausgleich sowohl im Ergebnis- als auch im Finanzhaushalt nachhaltig gesichert ist.

Trotz der wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der zur Bekämpfung der Corona-Pandemie beschlossenen Maßnahmen darf die Stabilisierung der Haushalts- und Finanzlage des Landkreises nicht aufgegeben werden.

Die Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen nach § 93 HGO auch in Verbindung mit §§ 8 ff. des Gesetzes über kommunale Abgaben sind nach wie vor in gebotenem Maße zu beachten.

Die Beteiligungen des Landkreises sollten derart gestaltet bzw. umgestaltet werden, dass außergewöhnliche Belastungen für den Haushalt weitestgehend ausgeschlossen werden können.

Zudem empfehle ich, auf neue Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen, die erhebliche Folgekosten verursachen, möglichst zu verzichten.

Die Berichte nach § 28 GemHVO bitte ich, mir zeitnah vorzulegen.

Diese Verfügung ergeht im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport und ist gemäß § 29 Abs. 3 HKO dem Kreistag in geeigneter Form mitzuteilen.

Ich bitte um weitere Veranlassung gemäß § 52 Abs. 1 HKO i. V. m. § 97 Abs. 4 HGO.

IX. Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Darmstadt, Julius-Reiber-Straße 37, 64293 Darmstadt, erhoben werden.



Lindscheid
Regierungspräsidentin

