

Anlage Städte und Gemeinden

Anforderungen an das zu erstellende Haushaltskonsolidierungskonzept

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung hat sich die Kommune eingehend mit den nachfolgend dargestellten Prüffeldern (10-Punkte Katalog) auseinanderzusetzen. Die sich aus den beschlossenen Maßnahmen ergebenden Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben hat die Kommune in einer gesonderten Übersicht über das Haushaltskonsolidierungskonzept – für das Haushaltsplanjahr, die vier vorangegangenen Jahre sowie den gesamten Finanzplanungszeitraum – darzustellen (siehe *Anlagendokument zum Antrag, Karteireiter „Tabellarische Übersicht zum HHK“*).

Grundsätzlich sind für jedes einzelne der zehn Prüffelder die nachfolgenden Punkte zu beachten:

- *Darstellung der Ausgangslage bei Eintritt in die Konsolidierungsphase.*
- *Entwicklung in den letzten fünf Jahren bis zur aktuellen Situation.*
- *Darstellung und Erläuterung konkreter Konsolidierungsmaßnahmen sowie deren Auswirkung.*
- *Regelmäßige Prüfung bereits begonnener und ggf. abgeschlossener Maßnahmen hinsichtlich Aktualität, Fortführung und Anpassung sowie Darstellung dieser Überprüfung einschließlich des Prüfungsergebnisses.*
- *Prüfung bestehender Konsolidierungsmöglichkeiten.*
- *Darstellung geplanter Konsolidierungsmaßnahmen sowie der voraussichtlichen zukünftigen Entwicklung.*

Ziel des Haushaltskonsolidierungskonzepts ist die vollständige Zusammenfassung der Gesamtsituation einer Kommune sowie ihrer Konsolidierungsbemühungen und -erfolge. Das Haushaltskonsolidierungskonzept ist daher wesentlicher Bestandteil der Beurteilung der Erfüllung der Zugangsvoraussetzung „Vorhandensein eines nachhaltigen Konsolidierungswillens“.

1. Investitionen

Zur Sicherstellung bzw. Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit und einer geordneten Haushaltswirtschaft ist es erforderlich, dass sich die Kommune auf **unabweisbare Ausgaben beschränkt** und nur finanzielle Leistungen erbringt, **zu denen sie rechtlich verpflichtet**

ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unauf-schiebbar sind.

Stabilisierungshilfeempfänger sind daher im Rahmen der notwendigen Haushaltskonsolidierung gehalten, grundsätzlich nur unumgängliche, **notwendige Investitionen im Pflichtaufgaben-** bzw. rentierlichen Bereich zu tätigen und **entsprechend der Dringlichkeit zu priorisieren**. Soweit entsprechende Investitionen geplant sind, sind deren Notwendigkeit und Finanzierung darzustellen. Bei einer unumgänglichen Nettoneuverschuldung ist aufzuzeigen, wie Zins und Tilgung trotz Finanznotlage erwirtschaftet werden sollen.

Investitionen im freiwilligen Bereich sind einer kritischen Prüfung zu unterziehen und in vertretbarer Weise auf das vor Ort unabdingbar notwendige Maß zu reduzieren.

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

- *Es ist grundsätzlich jede Investition einzeln aufzuführen. Bei sehr umfangreichen Investitionsprogrammen sind zumindest größere bzw. kostenintensive Maßnahmen darzustellen. Zu jeder Investition sind mindestens die folgenden Hintergrundinformationen darzustellen: Inhalt der Maßnahme, Kostenumfang, Finanzierung (insb. Förderungen und Eigenanteile), Auswirkung auf die bzw. Vereinbarkeit mit der Haushaltskonsolidierung.*
- *Für das gesamte Investitionsprogramm ist zudem auf die zur Finanzierung erforderlichen Kreditaufnahmen einzugehen.*
- *Hinsichtlich freiwilliger Leistungen ist folgender Grundsatz zu beachten:*
Empfänger von Stabilisierungshilfen sind nicht gänzlich von der Leistung freiwilliger Ausgaben (im Vermögenshaushalt und Verwaltungshaushalt – siehe Punkt 3 (kommunale Einrichtungen) und Punkt 4.1 (freiwillige disponible Ausgaben) ausgeschlossen, sofern diese die Konsolidierung nicht konterkarieren. Dabei sind insbesondere folgende Punkte zu beachten:

- *Keine Vernachlässigung von Pflichtaufgaben zu Gunsten freiwilliger Leistungen.*
- *Der Maßnahmenumfang ist angemessen und finanzierbar (d. h. der Eigenanteil kann erbracht werden ohne den Konsolidierungskurs zu verlassen bzw. die Verschuldung aufzubauen).*
- *Ggf. verbundene Folgekosten sind finanzierbar.*
- *Die Notwendigkeit der Maßnahmen wird nachvollziehbar dargelegt.*
- *Die Maßnahmen erfolgen in enger Abstimmung mit der Rechtsaufsicht.*

Es erfolgt keine Beurteilung einzelner freiwilliger Leistungen. Vielmehr wird die Summe aller freiwilligen Leistungen im Gesamtbild der Beurteilung des Konsolidierungswillens berücksichtigt.

- *Bei Erschließung von Bau- oder Gewerbegebieten ist insbesondere Folgendes darzustellen:*
 - *Wirtschaftlichkeit sowie Vereinbarkeit mit der Haushaltskonsolidierung.*
 - *Größe des Bau-/Gewerbegebiets (Quadratmeter, Parzellen).*
 - *Voraussichtliche Veräußerungsdauer unter Bezugnahme auf die Interessenslage sowie die Zahl der verbindlichen Reservierung und ggf. bereits erfolgter Vor-Veräußerungen.*
 - *Finanzierungskosten einschließlich Vorfinanzierungsrisiko.*
 - *Voraussichtlichen Gesamtkosten einschließlich Grunderwerb.*
 - *Veräußerungserlöse (u. a. Verkaufspreis pro m²) und verbleibende Eigenanteile.*
 - *Hinweis: bereits erschlossene Bau- und Gewerbegebiete, die noch nicht vollständig veräußert wurden, sind unter Punkt 6 aufzuführen.*

2. Personalausgaben

Bei den **Personalausgaben** sind Optimierungsmöglichkeiten im sozialverträglichen Rahmen auszunutzen. Zielsetzung der Kommune muss eine dauerhafte Senkung der Personalkosten sein, soweit sich diese

nicht bereits auf vergleichsweise niedrigem Niveau befinden. Zur Senkung der Personalkosten kommen (vor allem bei größeren Kommunen) insbesondere folgende Maßnahmen (Punkte 2.1 bis 2.3) in Betracht.

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

- *Es ist die Entwicklung der Personalkosten (absolut und Quote) der letzten fünf Jahre sowie für das Haushaltsplanjahr und die Finanzplanungsjahre darzustellen.*
- *Sofern die Kommune an einer Verwaltungsgemeinschaft (kurz: VG) beteiligt ist, ist zwischen VG-Umlage und eigenem Personal zu unterscheiden.*
- *Die Personalkostenentwicklung ist anhand des Stellenplans zu erläutern. Unter den nachfolgenden Punkten 2.1 bis 2.3 sind konkrete Konsolidierungsmaßnahmen und deren Auswirkungen aufzuführen.*
- *Sofern der Kommune ein Gutachten zum Personalbereich vorliegt, sind entsprechende Inhalte sowie die Umsetzung festgestellter Einsparpotenziale darzustellen.*

2.1 Erlass einer **Wiederbesetzungs- und Beförderungssperre**. Vor einer Wiederbesetzung ist zu prüfen, ob die Stelle noch notwendig ist oder in eine solche mit niedrigerer Besoldungs- bzw. Tarifgruppe umgewandelt werden kann.

2.2 Abbau/Einschränkung von **Überstunden** und **Bereitschaftsdiensten**.

2.3 **Optimierung der kommunalen Verwaltungsorganisation** (Organisationsneustrukturierung) mit dem Ziel des Kostenabbaus. Soweit Querschnittseinrichtungen oder sog. kommunale Hilfsbetriebe wie z. B. Gebäudereinigung, Druckerei, Gärtnerei u. ä. auf Dauer defizitär geführt werden, sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Soweit eine Weiterführung der Aufgaben durch Vergabe an Dritte erfolgt, sollen die dadurch entstehenden Aufwendungen deutlich unter den durch die Ausgliederung eingesparten Personal- und Sachkosten liegen; hierzu

sind Standards und Leistungsmerkmale auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

3. Kommunale Einrichtungen

Werden **kommunale Einrichtungen** auf Dauer defizitär geführt, so sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

- *Die Aufstellung soll einen Gesamtüberblick über sämtliche defizitäre Einrichtungen der Kommune ermöglichen. Dies gilt auch für Betätigungen bzw. Einrichtungen außerhalb des Haushalts der Kategorie 1 (insbesondere Unternehmen in privater Rechtsform, Sondervermögen mit Sonderrechnung (insb. Eigenbetriebe), Kommunalunternehmen, etc.).*
- *Die kostenrechnenden Einrichtungen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Bestattungswesen sind unter Punkt 4.3 aufzuführen.*
- *Alle übrigen kommunalen Einrichtungen sind, unabhängig ob Pflichtaufgaben- oder freiwilliger Bereich, hier aufzuführen.*
Zum Beispiel (nicht abschließend): Rathaus und sonstige Ämter, Schulen, Kindertageseinrichtungen, Feuerwehr, Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Parkhäuser und -plätze, Parkanlagen, Bücherei, Schwimmbäder sowie sonstige Sport-, Kultur-, Freizeit- und Veranstaltungseinrichtungen.
- *Sofern sich der Zweck der Einrichtung nicht aus deren Namen ergibt, ist dieser zu erläutern.*
- *Der jeweiligen Einrichtung sind Einnahmen, Ausgaben sowie das jährliche Defizit zuzuordnen. Insoweit ist auf die Entwicklung der letzten fünf Jahre und auf die künftige Entwicklung einzugehen.*
- *Zudem sind konkrete und bereits umgesetzte Konsolidierungsmaßnahmen (Einnahmen- und Ausgabenbereich) und deren Auswirkungen für die jeweilige Einrichtung darzustellen.*

4. **Disponible Ausgaben**

Alle **disponiblen Ausgabenpositionen** sind daraufhin zu überprüfen, ob und inwieweit auf die Erfüllung der Aufgabe gänzlich verzichtet werden kann; handelt es sich um eine unverzichtbare Aufgabe, so ist sie auf das sachlich und zeitlich unabweisbare Minimum zurückzuführen:

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

Sofern Ausgaben und Konsolidierungsmaßnahmen nicht bereits unter Punkt 1 (Investitionen) oder Punkt 3 (Kommunale Einrichtungen) erläutert wurden, sind diese hier aufzuführen.

- 4.1. Insbesondere alle **freiwilligen Leistungen** sind in jedem Einzelfall einer kritischen Prüfung zu unterziehen und in vertretbarer Weise auf das vor Ort unabdingbar notwendige Maß zu reduzieren. Als freiwillig sind auch Erstattungen, Zuschüsse etc. anzusehen, die im Rahmen von Pflichtaufgaben über die gesetzlich festgelegten Leistungen hinaus gewährt werden.

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

- *Es sind alle freiwilligen Leistungen, die keine Investition darstellen (Punkt 1) und keiner konkreten Einrichtung zugeordnet werden können (Punkt 3), aufzuführen.*
- *Es ist auf die Vereinbarkeit der laufenden freiwilligen Ausgaben mit der dauernden Leistungsfähigkeit sowie der Haushaltskonsolidierung einzugehen (siehe auch Bearbeitungshinweise zu Punkt 1).*

- 4.2. Bei der Haushaltskonsolidierung können die **Pflichtaufgaben** nicht außer Betracht bleiben; auch im Bereich der pflichtigen Aufgaben sind daher alle Möglichkeiten einer Kostenreduzierung auszuschöpfen, insbesondere wenn die Kosten ein überdurchschnittliches Niveau aufweisen. Hinsichtlich Art, Umfang und Ermessensausübung pflichtiger Aufgaben sind die Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstärkt zu berücksichtigen. Gesetzliche Ansprüche sind mit dem Ziel

zu überprüfen, sie – ggf. in kommunaler Zusammenarbeit – auf kostengünstigere Weise zu erfüllen.

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

Es sind die Pflichtaufgaben, die keiner konkreten Einrichtung zugeordnet werden können (Punkt 3) und keine Investition darstellen (Punkt 1), aufzuführen.

4.3. Der Zuschussbedarf **kostenrechnender Einrichtungen** ist konsequent durch Ausgabenreduzierungen und/oder Einnahmeerhöhungen zu begrenzen. In den klassischen Bereichen kostenrechnender Einrichtungen (insbesondere Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung) sind Kalkulationszeiträume festzulegen und kostendeckende Beiträge (Art. 5 KAG) bzw. kostendeckende Gebühren (Art. 8 KAG) festzusetzen. Es dürfen grundsätzlich keine Unterdeckungen entstehen. Sofern im Rahmen der Nachkalkulation Unterdeckungen festgestellt werden, ist sicherzustellen, dass diese in den nächsten Kalkulationszeitraum übernommen werden. Dabei müssen sich die Kalkulationsgrundlagen an den betriebswirtschaftlich und rechtlich zulässigen Möglichkeiten ausrichten.

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

Für jede Einrichtung ist Folgendes gesondert darzustellen:

- *Vorheriger und aktueller Kalkulationszeitraum (taggenaue Angaben zum festgelegten Zeitraum).*
- *Ergebnis vorheriger Kalkulationszeitraum (laut Nachkalkulation).*
- *Übernahme von Ergebnissen des vorherigen Kalkulationszeitraums in den aktuellen Zeitraum.*
- *Erläuterung zur Festsetzung kostendeckender Gebühren und Beiträge gemäß Vorkalkulation.*
- *Erläuterungen zur Ermittlung von kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen.*

- *Es ist auf die tatsächlichen Gebühren (Grund- und Verbrauchsgebühren) und Beiträge laut Satzung einzugehen.*

5. Beteiligungen

Die Konsolidierung muss sich auch auf alle **Beteiligungen der Kommune** erstrecken. Sich bietende Möglichkeiten zur Verbesserung der Ertragskraft der kommunalen Unternehmen sind unter der Zielsetzung der Erwirtschaftung einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung auszuschöpfen. Zielsetzung der Kommune muss sein, im Haushalt den gesamten Zuschussbedarf für Beteiligungen im Konsolidierungszeitraum schrittweise zu reduzieren.

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

- *Es sind sämtliche Beteiligungen (zum Beispiel Kommunalunternehmen, Zweckverbände, GmbHs und kommunale Eigenbetriebe) unabhängig vom Beteiligungsverhältnis aufzuführen.*
- *Die Betätigung der jeweiligen Beteiligung ist zu erläutern. Zudem ist anzugeben, ob es sich um eine Betätigung im Pflichtaufgaben- oder freiwilligen Bereich handelt.*
- *Es ist auf das Beteiligungsverhältnis, Jahresergebnisse und Zuschüsse bzw. Auszahlungen einzugehen.*
- *Konsolidierungsmaßnahmen innerhalb der Beteiligungen zur Reduzierung von Zuschussbedarfen bzw. Erhöhung von Auszahlungen sind zu prüfen und darzustellen (soweit nicht bereits z. B. unter Punkt 3 erfolgt).*

6. Kommunales Vermögen

Das **Vermögen der Kommune** ist daraufhin zu untersuchen, ob und inwieweit es für die kommunale Aufgabenerfüllung noch benötigt wird. Soweit Vermögen zur Aufgabenerfüllung nicht (mehr) notwendig und eine Veräußerung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und des Verbots einer Veräußerung unter Wert zulässig und zur Erreichung des Ziels der Haushaltskonsolidierung notwendig ist, ist das

Vermögen zu veräußern und der Erlös zur Haushaltskonsolidierung heranzuziehen.

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

- *Nicht für die Aufgabenerfüllung benötigtes Vermögen (z. B. leerstehende (Wohn-) Immobilien, unbebaute Grundstücke, land- und forstwirtschaftliche Flächen, Fuhrpark, Bauhofgeräte sowie sonstiges Anlagevermögen) ist darzustellen.*
- *Nutzungs- bzw. Veräußerungsmöglichkeiten sind zu überprüfen und ausführlich darzustellen.*
- *Zudem sind auch vermietete (Wohn-) Immobilien hinsichtlich ihrer Notwendigkeit zur Erfüllung kommunaler Aufgaben zu überprüfen. Unabhängig hiervon ist zumindest auf entsprechende Hintergrundinformationen (Mieteinnahmen, Anschaffungskosten, anteiliger Schuldendienst, Verwaltungskosten etc.) einzugehen.*

7. Schuldendienst

Vorrangiges Ziel der Haushaltskonsolidierung muss insbesondere sein, eine die finanziellen Spielräume der Kommune einengende Belastung durch den laufenden **Schuldendienst** nachhaltig zu reduzieren. Vor allem von Städten und Gemeinden mit einer im Verhältnis zum Landesdurchschnitt der Kommunen vergleichbarer Größenordnung deutlich überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung wird erwartet, dass die Struktur des Schuldendienstes genau analysiert wird. Die Möglichkeiten einer kostengünstigeren Umschuldung bzw. längerfristigen Entschuldung sind unter Beachtung des Risikominimierungsgebots zu prüfen und ggf. umzusetzen.

Mit dem Konsolidierungskonzept ist ferner eine Aufstellung über etwaig noch nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen aus Vorjahren vorzulegen.

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

- *Darstellung der Entwicklung der Verschuldung der letzten Jahre sowie in der Haushalts- und Finanzplanung.*
- *Darstellung der Tilgungs- und Zinskostenanteile am Schuldendienst.*
- *Auswirkung des Schuldendienstes auf die Haushaltslage und die dauernde Leistungsfähigkeit.*
- *Möglichkeit zur Reduzierung von Zinskosten durch Umschuldungen und (Sonder-)Tilgungen.*
- *Prüfung der Möglichkeiten zur Stärkung des Schuldenabbaus durch Erhöhung von Tilgungsquoten (insbesondere im Rahmen von Kreditneuaufnahmen).*
- *Erläuterung zur Inanspruchnahme und Entwicklung des Kassenkredits sowie damit verbundenen Zinskosten.*

8. Veranschlagungen außerhalb des Stammhaushalts

In die Haushaltskonsolidierung sind auch **Veranschlagungen außerhalb des Stammhaushalts** (z. B. Geschäftsbesorgungsverträge, Bürgschaftsübernahmen, u. Ä.) einzubeziehen. Die Fortführung entsprechender Projekte ist vor dem Hintergrund der der Kommune hieraus (u. U. erst zukünftig) erwachsenden Belastungen zu prüfen. Mit dem Haushaltskonsolidierungskonzept ist auch eine Auflistung entsprechender außerhalb des Haushalts geführter Projekte und der sich daraus für die Kommune aktuell bzw. voraussichtlich zukünftig ergebenden Belastungen vorzulegen.

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

- *Es ist auf alle bestehenden Veranschlagungen einzugehen.*
- *Es sind jeweils Inhalt, Hintergrundinformationen, aktuelle Höhe und Entwicklung (Vergangenheit und Zukunft) zu erläutern.*

9. Einnahmemöglichkeiten

Alle eigenen **Einnahmemöglichkeiten** sind auszuschöpfen. Der Hebesatz für die Gewerbesteuer ist – zumindest bis zu einem erfolgreichen

Abschluss der Haushaltskonsolidierung – bezogen auf die Gemeindegrößenklasse **mindestens** in Höhe des jeweiligen Landesdurchschnitts (lt. „Kassenstatistik“)¹ festzusetzen. Um wiederholte (geringfügige) Anpassungen aufgrund der Steigerungen bei den Durchschnittshebesätzen zu vermeiden und um einen deutlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu erzielen, sollten Hebesatzanhebungen bei mindestens 10 %-Punkten über dem aktuellen Größenklassendurchschnitt liegen.

Aufgrund der Grundsteuerreform gilt hinsichtlich der Festlegung der Hebesätze für die Grundsteuer A und B für das Antragsjahr 2026 folgendes:

- Die Hebesätze für die Grundsteuer A und die Grundsteuer B sind mit Wirkung ab 1. Januar 2026 in dergestalt anzupassen, dass sich das jeweilige Grundsteueraufkommen im Jahr 2026 voraussichtlich mindestens auf dem jeweiligen Niveau des Jahres 2024 bewegt, das sich bei einem Hebesatz mindestens im Größenklassendurchschnitt der „Kassenstatistik 2024“ ergeben hätte. Unterschreitungen sind zu begründen.
- Anstelle des jeweiligen Grundsteueraufkommens (A bzw. B) kann auch auf das Gesamtaufkommen von Grundsteuer A und B abgestellt werden. Die Gründe hierzu sind darzustellen.

Die im Kommunalabgabengesetz genannten Möglichkeiten sind zu beachten.

10. Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben

Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben im Vollzug des Haushaltsplanes sind regelmäßig zur Haushaltskonsolidierung und insbesondere zur Verringerung der Schuldenlast heranzuziehen.

Hierzu sind insbesondere nachfolgende Bearbeitungshinweise zu beachten:

- *Erläuterung der Jahresergebnisse.*

¹ Größenklassendurchschnitt lt. aktuellstem Bericht des Bayerischen Landesamtes für Statistik „Gemeindefinanzen und Realsteuervergleich in Bayern“ („Kassenstatistik“).

- *Insbesondere bei einem sich abzeichnenden positiven Jahresabschluss sollte z. B. auf mit Haushaltsplan vorgesehene Kreditaufnahmen zu Gunsten der Konsolidierung verzichtet werden und/oder Sondertilgungsmöglichkeiten genutzt werden.*