

Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht

Inhalt

1.	Vorbemerkung	3
1.1	Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen	3
1.2	Festlegungen für eine Neuausrichtung der Kommunalaufsicht	4
2.	Neuausrichtung der Tätigkeit der Kommunalaufsicht.....	5
3.	Verfahren	7
3.1	Handlungen der Aufsichtsbehörde	7
3.2	Vorläufige Haushaltsführung	8
	<i>Exkurs: Rentierliche Investitionen und Kommunalaufsicht.....</i>	<i>8</i>
4.	Von der Gemeinde erwartete Maßnahmen	9
5.	Ausnahmen.....	10
6.	Zum Verhältnis von Haushaltsausgleich und Zweckzuweisungen	10

1. Vorbemerkung

Gemäß § 117 Satz 2 GemO ist die Aufsicht so zu führen, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane gefördert und nicht beeinträchtigt werden.

1.1 Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Entwicklung der Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz ist seit 2009 positiv. Dies zeigen u.a. die Finanzierungsalden, die seit 2015 einen durchschnittlichen Jahresüberschuss in Höhe von 415 Mio. Euro erreichen. Diese erfreuliche Entwicklung beruht stabil und nachhaltig auf mehreren Säulen, nämlich auf den hohen und wachsenden Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsmasse), auf den steigenden kommunalen Steuereinnahmen und einem zunehmenden finanziellen Verantwortungsbewusstsein des Bundes.

Auch das von der Landesregierung angekündigte Landesgesetz zur Ausführung des Kommunalen Investitionsprogramms Klimaschutz und Innovation (KIPKI) wird mit einem Volumen in Höhe von 250 Mio. Euro neben klimaschützenden Wirkungen auch zu mehr Investitionen und einer spürbaren finanziellen Entlastung der Kommunen führen.

Im Rahmen der „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“ wird das Land drei Milliarden Euro kommunaler Liquiditätskredite bzw. entsprechender Verbindlichkeiten der Ortsgemeinden übernehmen und die betreffenden Kommunen so auch von zukünftigen Kapitaldiensten entlasten. Dies wird aber nur dann der Fall sein, wenn die Kommunen die verbleibenden Liquiditätskredite nach der Übernahme auf ihren ursprünglichen Zweck, d. h. die kurzfristige Sicherung von Liquidität, und auf ein entsprechendes Ausmaß, zurückführen. Die Kommunen erhalten damit die Möglichkeit und haben zugleich die Verpflichtung, die verbleibenden Liquiditätskredite selbst zu kontrollieren und zu reduzieren.

Zwar ist die Absicht des Bundes, bei der Lösung der Altschuldenproblematik zu helfen, noch nicht konkretisiert. Gleichwohl ist bekannt, dass eine zentrale Grundvoraussetzung von Bundeshilfen die wirksame Verhinderung zukünftig wieder ansteigender Li-

quiditätskredite der Kommunen ist. Daher müssen jetzt die Voraussetzungen für umfassend wirksame kommunale Konsolidierungsmaßnahmen geschaffen werden, um die Bemühungen des Landes und eines Großteils der Kommunen nachhaltig abzusichern und die Voraussetzungen für Bundeshilfen zu gewährleisten.

1.2 Festlegungen für eine Neuausrichtung der Kommunalaufsicht

In den letzten beiden Jahren gab es in Rheinland-Pfalz vor allem drei Festlegungen, die eine Neuausrichtung der Kommunalaufsicht angezeigt erscheinen lassen.

- a. Urteil des VGH vom 16. Dezember 2020, Randnummer 106 (Hervorhebungen von hier):

„Was die Verpflichtung der Kommunen zur entsprechenden Mitwirkung bei der Bewältigung der kommunalen Finanzkrise anbelangt, so beschränkt sich die Rolle des Landes ...nicht auf bloße Ratschläge, Hinweise oder Aufforderungen. [Es] liegt ... in der maßgeblichen Verantwortung des Landes, ... etwaige Korrekturpflichten im Bereich der Finanzierung – etwa im Bereich der Realsteuerhebesätze – bzw. auf der Ausgaben-seite bei der Aufgabenwahrnehmung ... notfalls durchzusetzen“

- b. LT-Beschluss vom 23. September 2021 zum Jahresbericht 2021 des Rechnungshofs (Hervorhebungen von hier):

„Die Landesregierung wird aufgefordert, ... auf die Unterbindung rechtswidriger kommunaler Haushaltssatzungen durch die ADD ... hinzuwirken und hierbei das Urteil des Verfassungsgerichtshofs (VGH 12-14/19) und die Empfehlungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen ...“

- c. Änderung der Verfassung / Begründung in LT-Drs. 18/2301 vom 8. Februar 2022 (Hervorhebungen von hier):

„Zugleich sollen Vorkehrungen zum Kommunalfinanzrecht getroffen werden, die ein erneutes Aufwachsen des Kreditbestandes verhindern. Zudem soll die Tilgung der übernommenen Kredite verbindlich geregelt werden.“

Der kommunalen Haushaltswirtschaft liegt das Gebot des Haushaltsausgleichs zugrunde.¹ Zum Haushaltsausgleich waren die kommunalen Gebietskörperschaften immer schon verpflichtet und sind es auch zukünftig.

¹ § 93 Abs. 4 Gemeindeordnung: *„(4) Der Haushalt ist in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen.“*

Im Rahmen der Einführung der Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP) wurden die Kommunen durch eine Änderung der Gemeindeordnung u. a. verpflichtet, zum einen ihre nach anteiliger Schuldübernahme durch das Land zum 31.12.2020 verbleibenden Liquiditätsschulden bis zum Jahresende 2053 zurückzuführen. Zum anderen gilt das gleiche für Liquiditätsschulden, die im Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2023 entstehen. Entsprechende jährliche Rückführungsbeträge sind aufgrund einer Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung zukünftig beim Haushaltsausgleich zu berücksichtigen. Die gemeindehaushaltsrechtlichen Änderungen gelten für alle kommunalen Gebietskörperschaften, unabhängig davon, ob sie am PEK-RP teilnehmen oder nicht. Um die zusätzlichen Anforderungen erfüllen zu können, müssen die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen.

2. Neuausrichtung der Tätigkeit der Kommunalaufsicht

Oberziel der Neuausrichtung der Kommunalaufsicht ist die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung. Die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung setzt u. a. voraus, dass ein zukünftiges Anwachsen der kommunalen Liquiditätskredite vermieden wird. Die Erreichung des Oberziels erfolgt insbesondere vor dem Hintergrund der intergenerativen Gerechtigkeit. Die Verhinderung eines erneuten Aufwuchses der kommunalen Liquiditätskredite ist zudem gesetzlich bestimmtes Ziel des Programms „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“.²

Haushaltsgespräche stellen ein Beratungsangebot der Aufsichtsbehörden dar. Die Kommunen werden gebeten, von diesem Angebot Gebrauch zu machen. In Haushaltsgesprächen, die dem Einhalten einer kurzen Zeitspanne im Hinblick auf den Erlass der Haushaltssatzung sowie auf die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung dienen sollen, soll insbesondere auch auf die in § 16 Abs. 3 GewStG, 25

² Vgl. § 1 Satz 1 Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP), LT-Drs. 18/4937 vom 8. Dezember 2022.

Abs. 3 GrdStG³ sowie in § 34 LFAG⁴ bestimmten Fristen hingewiesen werden. Wird entgegen der Bestimmung in § 97 Abs. 2, Satz 1, 2. Halbsatz GemO⁵ eine Haushaltssatzung mit einem nicht ausgeglichenen Haushalt erst nach dem 30. Juni der Aufsichtsbehörde vorgelegt, ist ein bestehender Rechtsverstoß gegen das Haushaltsausgleichsgebot möglicherweise nicht mehr korrigierbar, weil von der kommunalen Gebietskörperschaft wichtige Maßnahmen zur Haushaltssanierung (z. B. Hebesatzerhöhungen oder Erhöhung der Umlagesätze) durch den faktisch eingetretenen Zeitablauf verhindert worden sind. In solchen Fällen verbleibt die kommunale Gebietskörperschaft in der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 99 GemO.

Die Verhinderung eines zukünftigen Anwachsens der kommunalen Liquiditätskredite ist im Übrigen eindeutig messbar. Wenn zukünftig keine neuen Liquiditätskredite (dauerhaft) entstehen, reicht im Finanzhaushalt offensichtlich der Überschuss der ordentlichen und außerordentlichen Einzahlungen über die ordentlichen und außerordentlichen Auszahlungen aus, um die planmäßige Tilgung von Investitionskrediten sowie zukünftig auch die Mindest-Rückführungsbeträge für die Liquiditätskredite zu decken. Dann ist gleichzeitig eine stetige Aufgabenerfüllung gesichert.

Von der Verhinderung eines zukünftigen Anwachsens der kommunalen Liquiditätskredite ist unmittelbar und nur der Finanzhaushalt / die Finanzrechnung betroffen, weil die Ein- und Auszahlungen aus Krediten zur Liquiditätssicherung im Ergebnishaushalt / in der Ergebnisrechnung nicht erfasst werden.

Im Zentrum der Betrachtung steht das Haushaltsjahr, für das in der Haushaltssatzung Festsetzungen getroffen werden, im Falle von § 95 Abs. 5 Satz 2 GemO die beiden Haushaltsjahre (Doppelhaushalt). Die Planungsdaten der folgenden drei Haushaltsjahre, bei einem Doppelhaushalt der folgenden zwei Haushaltsjahre spielen bei der Beurteilung des Haushaltsausgleichs keine Rolle.

³ Gleichlautend: „Der Beschluss über die Festsetzung oder Änderung des Hebesatzes ist bis zum 30. Juni eines Kalenderjahrs mit Wirkung vom Beginn dieses Kalenderjahrs zu fassen. Nach diesem Zeitpunkt kann der Beschluss über die Festsetzung des Hebesatzes gefasst werden, wenn der Hebesatz die Höhe der letzten Festsetzung nicht überschreitet.“

⁴ „Die Umlagen nach den §§ 31 bis 33 dürfen nach dem 30. Juni des Haushaltsjahres nicht erhöht werden.“ [§ 31: Kreisumlage, § 32: Verbandsgemeindeumlage; § 33: Bezirksverbandsumlage.]

⁵ „(2) ¹Die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung ist vor ihrer öffentlichen Bekanntmachung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen; die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.“

Unabhängig davon wird durch die Schuldübernahme durch das Land im kommunalen Haushalt - abgesehen von etwaigen Entgeltzahlungen an die Bank - regelmäßig kein Zahlungsstrom ausgelöst. In der kommunalen Bilanz vermindert sich durch die Schuldübernahme der Passivposten (§ 47 Abs. 5 GemHVO) 4.2.2 (Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme zur Liquiditätssicherung) bzw. 4.10 (Verbindlichkeiten gegenüber dem sonstigen öffentlichen Bereich), so dass buchmäßig ein bilanzieller Ausgleich auf der Passivseite der Bilanz erforderlich wird. Dieser Ausgleich erfolgt unmittelbar über eine Zunahme der Kapitalrücklage.

Die Landkreise und die Verbandsgemeinden sind wie alle anderen Gebietskörperschaften gehalten, bei defizitärer Haushaltslage ihre Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Wichtige Einnahmequelle für die Gemeindeverbände sind ihre Umlagen. Bei der Bemessung des jeweiligen Umlagesatzes hat der Gemeindeverband die finanzielle Lage der verbandsangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen. Bei einer Erhöhung des Umlagesatzes sind die von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze zum Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte finanzielle Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden zu beachten. Im dynamischen System der kommunalen Finanzierung ist es nicht auszuschließen, dass die verbandsangehörigen Gemeinden aufgrund von Umlageerhöhungen ihre Hebesätze erhöhen müssen.

3. Verfahren

3.1 Handlungen der Aufsichtsbehörde

Die Handlungen der Aufsichtsbehörde und ihre Reihenfolge ergeben sich aus der GemO bzw. den VV dazu.

Legt die Gemeinde der Aufsichtsbehörde einen gesetz- oder rechtswidrigen Haushalt vor, hat die Kommunalaufsicht in einem ersten Schritt gegenüber der Gemeinde Bedenken wegen Rechtsverletzung zu erheben und gleichzeitig die Gemeinde bei angemessener Fristsetzung für die Abgabe einer Stellungnahme anzuhören. Bei Nichtausräumung der erhobenen Rechtsbedenken durch die Gemeinde spricht die Kommunalaufsicht in einem zweiten Schritt eine Globalbeanstandung der Haushaltssatzung

aus, versagt die beantragten Genehmigungen und ordnet mit angemessener Fristsetzung den Beschluss einer rechtskonformen Haushaltssatzung an. Sofern die Gemeinde dem Verlangen der Aufsichtsbehörde nicht nachkommt, ergibt sich in einem dritten Schritt, dass die Gemeinde im Zweifel bis zum Ende des Haushaltsjahres in der vorläufigen Haushaltsführung bleibt.

3.2 Vorläufige Haushaltsführung

In solchen von der Gemeinde verursachten und deshalb zu verantwortenden Fällen wird es oftmals zu einer vorläufigen Haushaltsführung der Gemeinde kommen müssen (§ 99 GemO). Es ist nicht auszuschließen, dass zwar Zweckzuweisungen durch das Land bewilligt worden sind, die jedoch während der vorläufigen Haushaltsführung nicht in Anspruch genommen werden können. Hier gilt der Grundsatz: Haushaltsausgleich vor Zweckzuweisung (s. dazu unten Nr. 6). Dem Grundsatz ist selbst dann zu folgen, wenn es sich um Fördermittel handelt, die nur zeitlich begrenzt zur Verfügung stehen und bei nicht rechtzeitiger Inanspruchnahme „verfallen“.

Weitere Folgen der vorläufigen Haushaltsführung für die Gemeinde sind in § 99 GemO bestimmt.

Exkurs: Rentierliche Investitionen und Kommunalaufsicht

Soweit eine kommunale Gebietskörperschaft eine Finanzierung mit Investitionskrediten für sog. Maßnahmen vorsieht, welche nach einer Lebenszykluskostenrechnung in einem Zeitraum von höchstens 15 Jahren eine geprüfte wirtschaftliche Rentierlichkeit erwarten lassen, können die entsprechenden Investitionskredite die dauernde Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaft wegen der Rentabilität nicht gefährden. Entsprechende Investitionskredite sind deshalb grundsätzlich genehmigungsfähig, unabhängig davon, ob solche Maßnahmen im Rahmen von Pflichtaufgaben oder anderen Aufgaben erfolgen. Eine rentierliche Investition liegt vor, wenn über die Nutzungsdauer der Maßnahme ein Überschuss der erzielten Einnahmen gegenüber den mit der Investition verbundenen Ausgaben erwirtschaftet wird. Eine rentierliche Investition kann auch dann vorliegen, wenn über die Nutzungsdauer der Maßnahme die

maßnahmenbezogenen Ausgaben geringer sind als die Ausgaben ohne die Maßnahme. Die jeweiligen Ausgaben können auch den Schuldendienst umfassen, falls die Maßnahme teilweise oder ganz mit Fremdkapital (Investitionskredite) finanziert wird.

4. Von der Gemeinde erwartete Maßnahmen

Um dem Gebot des Haushaltsausgleichs zu genügen, hat die Gemeinde alle Maßnahmen zu ergreifen, die ihr rechtlich möglich sind.

Ihrer gesetzlichen Pflicht zur Minimierung des Haushaltsdefizits kann sich eine kommunale Gebietskörperschaft auch nicht durch Verweis auf eine ihrer Auffassung nach unzureichende Finanzierung durch das Land entziehen. Solange es ihr möglich ist, Maßnahmen zur Haushaltssanierung zu ergreifen, ist es aus Sicht der Garantie der Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht zu beanstanden, wenn sie landesrechtlich zu entsprechendem Handeln verpflichtet ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015, 10 C 13/14, Rn. 25).

Maßnahmen zur Haushaltssanierung können auch Festsetzungen der Hebesätze oberhalb der Nivellierungssätze sein.⁶ Die Grenze der gemeindlichen Mitwirkungspflicht ist erst bei einer sogenannten "Erdrosselungswirkung" dieser Steuer erreicht, also einer Höhe, die Steuerpflichtige unter normalen Umständen nicht mehr aufbringen können. Eine derartige Wirkung hat die Rechtsprechung aber bisher auch bei Hebesätzen von bis zu 995 % verneint.⁷

Im Übrigen finden sich in den jährlichen Kommunalberichten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz regelmäßig zusammengefasste Fachbeiträge zu aktuellen Themen aus der Prüfungspraxis des Rechnungshofs, mit denen Einsparpotentiale aufgezeigt

⁶ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Themenbeitrag Landkreise – Haushaltsausgleich, Kreisumlage und Kommunalaufsicht, 5. Oktober 2021, S. 3 (www.rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/aufsaeetze-themenbeitraege-vortraege-und-weitere-veroeffentlichungen/)

⁷ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Themenbeitrag Rechnungshof und Kommunalhaushalte; Dezember 2019, S. 2 (www.rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/aufsaeetze-themenbeitraege-vortraege-und-weitere-veroeffentlichungen/)

werden.⁸ Einsparpotenzial können sich sowohl bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung als auch bei der Erfüllung von freiwilligen Aufgaben ergeben.

5. Ausnahmen

Ausnahmen vom Gebot des Haushaltsausgleichs sind in § 93 Abs. 4 GemO nicht vorgesehen. Allerdings entspricht es selbstredend der Lebenserfahrung, dass es unvorhersehbare, kaum steuerbare Situationen geben kann, in denen im Haushaltsvollzug das Gebot des Haushaltsausgleichs nicht erfüllt werden kann (Naturkatastrophen, Großschadensereignisse usw.). In solchen Einzelfällen sind von der Aufsichtsbehörde gleichwohl strenge Maßstäbe bei der Beurteilung der Haushalts- und Finanzlage anzulegen.

6. Zum Verhältnis von Haushaltsausgleich und Zweckzuweisungen

Gemäß Nr. 1.1.2 der VV zu § 44 LHO / Teil II dürfen Zuwendungen vom Land nur gewährt werden, wenn die Aufbringung der erforderlichen Eigenleistungen der Kommune gesichert ist und die Folgekosten die Grenzen der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune unter Berücksichtigung ihrer Pflichtaufgaben nicht übersteigen. Eine Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, ist unzulässig.⁹ Dabei geht es nicht darum, die Gewährung von Zweckzuweisungen zu begren-

⁸ Zuletzt in LT-Drs. 18/4800 vom 17. November 2022, Seite 45ff.

⁹ Darüber hinaus dürfen gemäß Nr. 1.1.1 der VV zu § 44 LHO / Teil II Zuwendungen nur gewährt werden, wenn der Zweck der Zuwendung trotz Heranziehung aller eigenen Finanzierungsmittel des Antragstellers und finanzieller Hilfen Dritter bei gleichzeitiger Berücksichtigung der sonstigen Aufgaben des Zuwendungsempfängers ohne die Zuwendung nicht erreicht werden kann.

Dabei ist eine Bindung der Höhe der tatsächlichen Hebesätze an die Höhe der Nivellierungssätze nicht vorgesehen.

Sofern eine Gemeinde Hebesätze in einer Höhe unterhalb der Nivellierungssätze erhebt, ihren Haushalt trotzdem ausgleichen und darüber hinaus aus den zukünftigen Schuldendienst für einen kreditfinanzierten Eigenanteil einer geförderten Maßnahme darstellen kann, obliegt es der für die Förderung zuständigen Stelle zu entscheiden, ob eine Förderung aufgrund eines entsprechend hohen Landesinteresses erfolgen soll oder ob eine intensivere Heranziehung aller kommunalen Finanzierungsmittel und mit einer teilweisen oder vollständigen Reduzierung der Förderung der Gemeinde zumutbar ist.

Wenn dagegen eine Gemeinde Hebesätze in einer Höhe unterhalb der Nivellierungssätze erhebt und ihren Haushalt nicht ausgleichen kann, wird sie erst recht nicht den zukünftigen Schuldendienst für einen kreditfinanzierten Eigenanteil einer geförderten Maßnahme im Rahmen ihrer dauernden Leistungsfähigkeit darstellen können. Die Genehmigung einer Kreditfinanzierung

zen, sondern es geht darum, dass die kommunalen Gebietskörperschaften die ihr verbleibenden Eigenanteil auskömmlich finanzieren, d. h. den zukünftigen Schuldendienst leisten können, ohne dafür zukünftig Liquiditätskredite aufnehmen zu müssen.

Aus der Nr. 1.1.2 der VV zu § 44 LHO / Teil II lässt sich der Grundsatz: „Haushaltsausgleich vor Zweckzuweisung“ ableiten. Dem Grundsatz ist selbst dann zu folgen, wenn es sich um Fördermittel handelt, die nur zeitlich begrenzt zur Verfügung stehen und bei nicht rechtzeitiger Inanspruchnahme „verfallen“. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um Fördermittel des Landes, des Bundes, der EU oder um sonstige Fördermittel handelt.

Bei fehlender dauernder Leistungsfähigkeit kann eine Genehmigung von Investitionskrediten weder mit dem Hinweis auf eine Bewilligung von Zweckzuweisungen gefordert werden noch erfolgen. Die in Nr. 4.1.3 der VV zu § 103 GemO genannten Ausnahmen sind zukünftig sehr restriktiv zu handhaben. Dabei geht es nicht darum, die Gewährung von Zweckzuweisungen zu begrenzen, sondern es geht darum, dass die kommunalen Gebietskörperschaften die ihr verbleibenden Eigenanteil auskömmlich finanzieren, d. h. den zukünftigen Schuldendienst leisten können, ohne dafür zukünftig Liquiditätskredite aufnehmen zu müssen.

- - - - -

des Eigenanteils einer geförderten Maßnahme ist dann grundsätzlich ausgeschlossen. Die bewilligte Zuweisung kann dann nicht ausgezahlt werden. In solchen Fällen sollte mithin auf eine Bewilligung verzichtet werden.