Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

HESSEN

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

per E-Mail

Regierungspräsidium Darmstadt

Regierungspräsidium Gießen

Regierungspräsidium Kassel

Geschäftszeichen: IV 24 - 3m10

Dst. Nr. 0005
Bearbeiter/in Herr Dr. Stork
Durchwahl (06 11) 353 1512
Telefax: (06 11) 353 1697
Email: matthias.stork@hmdis.hessen.de
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht

Datum 03. März 2014

Kommunale Finanzaufsicht;

Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470)

Nach Auswertung der Berichte der Regierungspräsidien über den Vollzug der Leitlinie, den Feststellungen des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes - Überörtliche Prüfung - sowie den aufsichtsbehördlichen Erfahrungen mit den „Schutzschirmkommunen" besteht Anlass, zu einzelnen in der Leitlinie behandelten Themen folgende ergänzende Hinweise zu geben:

1. Haushaltssicherungskonzept (Nr. 1 der Leitlinie)

Mit der Pflicht, bei defizitären Haushaltslagen ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen (§ 92 Abs. 4 HGO) gibt der Gesetzgeber der betroffenen Kommune ein geeignetes Instrument an die Hand, den Umgang mit der finanziellen Schieflage eigenverantwortlich zu gestalten. Diese Verpflichtung bedeutet keine Einschränkung des Rechtes der Selbstverwaltung, sondern ist vielmehr Ausfluss dieses Rechtes: der Kommune soll die Chance gegeben werden - zumindest mittelfristig - unter Wahrung der selbst gesetzten Schwerpunkte, etwa bei der Reduzierung der Aufwendungen oder der Erhöhung der Erträge, die erforderliche Konsolidierung zu gestalten.
Wenn ausreichend belegt werden kann, dass mit den im Konsolidierungskonzept aufgeführten Maßnahmen in absehbarer Zeit der gesetzlich geforderte Haushaltsausgleich erreicht werden kann, erlaubt dies der Kommunalaufsichtsbehörde auf erforderliche Maßnahmen zu verzichten und bei einem defizitären Haushalt vorgesehene Kreditaufnahmen dennoch zu genehmigen.

Das HSK muss allerdings die in § 24 Abs. 4 Satz 2 und 3 GemHVO definierten Mindestinhalte aufweisen. Es muss daher neben der Ursachenanalyse verbindliche Festlegungen über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich erreicht werden soll, enthalten. Die Umsetzung der dargestellten Konsolidierungsmaßnahmen muss nachvollziehbar und prüffähig sein. Im Hinblick auf die Mindestvoraussetzungen stehen die Kommunalaufsichtsbehörden den Kommunen bei Bedarf beratend zur Verfügung.

Nach den Feststellungen der Überörtlichen Prüfung (23. Zusammenfassender Bericht 2012) erfüllten die HSK bei der Mehrzahl der geprüften Gemeinden diese Mindestvoraussetzungen nicht. Bei 23 von 25 geprüften Gemeinden war der Umfang der vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichend, um in einem angemessenen Zeitraum den Haushaltsausgleich zu erreichen; teilweise werden in den HSK nicht einmal die Zeiträume benannt, in denen der Ausgleich angestrebt wird. Die Aufsichtstätigkeit muss daher künftig stärker als bisher auf die Einhaltung der Mindestvoraussetzungen achten. Es bedarf gemeinsamer Anstrengungen von Aufsicht und Kommunen, die bisherige Qualität der HSK zu verbessern. Die kommunalen Spitzenverbände haben praxisnahe Hinweise bekanntgegeben, wie ein tragfähiges HSK angelegt werden sollte.

Zur Qualitätsverbesserung der HSK sowie um einen besseren Überblick über die Haushaltslage der hessischen Kommunen zu erhalten, bitte ich künftig wie folgt zu verfahren:

- **Ein HSK, das den Zeitpunkt nicht benennt, bis zu dem ein Ausgleich des Haushalts angestrebt wird, ist künftig sofort ohne weitergehende Prüfung zurückzuweisen (§ 143 Abs. 1 S. 3 HGO). Die Haushaltsgenehmigung ist solange zurückzustellen, bis die Vorlage eines nach § 24 GemHVO ausreichenden HSK erfolgt. Die unteren Kommunalaufsichtsbehörden unterrichten die Regierungspräsidien über die Zurückweisung von HSK.**
- **Hinsichtlich der weiteren Anforderungen des § 24 Abs. 4 S. 3 GemHVO prüft die Kommunalaufsicht, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Sofern die Prüfung ergibt, dass das HSK unzureichend ist, legt sie dies gegenüber der Kommune qualifiziert dar. Die Aufsicht kann die Haushaltsgenehmigung von einer Nachbesserung des HSK abhängig machen. Sofern vertretbar kann die erforderliche Nachbesserung auch als Nebenbestimmung der Haushaltsgenehmigung aufgegeben werden.**
- **Bei Schutzschirmkommunen sind die Konsolidierungsmaßnahmen bereits in den Konsolidierungsverträgen festgelegt. Über die Durchführung der Konsolidierungsmaßnahmen haben die Schutzschirmkommunen den Aufsichtsbehörden und dem**

Finanzministerium nach § 6 SchuSV zu berichten. Es ist zulässig, wenn die HSK in Form dieser Schutzschirmberichte erstellt werden.

- **Zur Erfassung der aktuellen Haushaltslage der Kommunen berichten die unteren Kommunalaufsichtsbehörden im Rahmen der Nr. 18 der Leitlinie den Regierungspräsidien bis zum 1. Juli eines jedes Jahres gesondert über die Kommunen, die den Haushaltsausgleich erst nach dem Jahr 2016 erreichen wollen. Die Kommunalaufsichtsbehörde legt in ihrem Bericht dar, ob und wenn ja aus welchen Gründen sie den Haushaltsausgleich zu einem früheren Zeitpunkt für unerreichbar bzw. unzumutbar hält. Im Hinblick auf diese Kommunen berichtet die untere Kommunalaufsichtsbehörde ferner den Regierungspräsidien über aufsichtsbehördliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der Prüfung und Genehmigung der kommunalen Haushalte. Unabhängig davon umfasst die Berichtspflicht auch diejenigen Kommunen, dessen Kassenkreditrahmen 200 € je Einwohner überschreitet.**

2. Eröffnungsbilanzen / Jahresabschlüsse

§ 108 Abs. 3 HGO a. F. verpflichtet die Kommunen, zum 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Die Eröffnungsbilanz und die nach § 112 Abs. 9 HGO aufzustellenden Jahresabschlüsse vermitteln Informationen, die für eine sachgerechte Haushaltsführung sowie für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune und damit der Genehmigungsfähigkeit einer Haushaltssatzung unverzichtbar sind. Wegen der mit der Umstellung auf die Doppik verbundenen Schwierigkeiten und Unsicherheiten, insbesondere bei kleineren Kommunen, war es bisher vertretbar, diese Ausnahmesituation in der Aufsichtspraxis zu berücksichtigen.

Fünf Jahre nach dem in § 108 Abs. 3 HGO a. F. genannten Termin ist es jedoch nicht länger hinnehmbar, wenn Kommunen ihrer gesetzlichen Pflicht nicht nachkommen. Auch vor dem Hintergrund der sich aus § 112 Abs. 5 HGO ergebenden Verpflichtung, zum 31. Dezember 2015 einen Gesamtabschluss aufzustellen, ist es erforderlich, die Jahresabschlüsse so schnell wie möglich aufzustellen.

- **Die noch säumigen Kommunen sind anzuhalten, die Eröffnungsbilanzen umgehend aufzustellen. Die aufgestellte Eröffnungsbilanz ist grundsätzlich Voraussetzung für eine Genehmigung des Haushalts 2014.**
- **Ebenso ist auf die umgehende Aufstellung der ausstehenden Jahresabschlüsse zu drängen. Ab dem Haushaltsjahr 2015 sind Haushaltsgenehmigungen zurückzustellen, sofern ein Jahresabschluss nicht bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres aufgestellt wurde. Für die Genehmigung des Haushaltes 2015 bedarf es damit eines aufgestellten**

Jahresabschlusses für das Jahr 2012. Kommunen unter 7.500 Einwohnern erhalten durch das Förderprogramm vom 20. Juni 2013 finanzielle Unterstützung.

3. Ausschöpfung der Ertragspotenziale

Aus dem Gebot des Haushaltsausgleichs ergibt sich die Verpflichtung, durch Reduzierung der Aufwendungen und durch Ausschöpfung aller Ertragspotenziale die Haushaltswirtschaft nachhaltig auszugleichen. Wenn der Haushaltsausgleich bei objektiver Betrachtung in einem Jahr trotz äußerster Sparsamkeit und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten nicht oder nicht vollständig erreicht werden kann, bedeutet das Gebot des § 92 Abs. 3 HGO, dass ein Defizit so gering wie möglich gehalten werden muss (Hess. VGH Urt. v. 14.2.2013 - A 816/12 -). Daraus folgt die Verpflichtung zur zumutbaren Beschaffung von Erträgen. Zumutbar ist für defizitäre Kommunen jedenfalls alles, was andere Kommunen in Hessen in vergleichbarer Lage ihren Einwohnern gewöhnlich bereits abverlangen.

a) Ausgleich der Gebührenhaushalte (Nr. 7 der Leitlinie)

In den Gebührenhaushalten (Wasser, Abwasser, Abfall, Straßenreinigung, Bestattungswesen) darf grundsätzlich keine Unterdeckung entstehen. Die Berichte der Überörtlichen Prüfung zeigen jedoch auf, dass diese Vorgabe häufig nicht eingehalten wird. Hessische Kommunen verzichten in jedem Jahr auf erhebliche Erträge.

- **Der Grundsatz einer kostendeckenden Gebührenerhebung ist bei den Gebühren für Wasser, Abwasser, Abfall sowie Straßenreinigung daher künftig strikt einzuhalten. Ab dem Haushaltsjahr 2014 lassen die Kommunalaufsichtsbehörden Unterdeckungen in diesen Gebührenhaushalten bei defizitären Kommunen nicht mehr zu. Im Hinblick auf § 93 Abs. 2 HGO gelten die zur Erreichung einer Kostendeckung im Land bereits festgesetzten höchsten Gebühren als zumutbar.**
- **Die Haushalte defizitärer Kommunen mit Unterdeckungen in den Gebührenhaushalten sind nicht genehmigungsfähig. Sie werden deshalb unverzüglich mit der Aufforderung zurückgegeben, kostendeckende Gebührensätze festzusetzen und die Haushaltsansätze entsprechend anzupassen. Die Durchsetzung dieser Vorgabe im Wege der Ersatzvornahme kommt nur in besonderen Fällen in Betracht.**
- **In dem Bereich „Bestattungswesen" ist die Kostendeckung durch Gebühren regelmäßig nur sehr schwer zu erreichen. Eine vertretbare Unterdeckung ist daher hinnehmbar, wenn die Gemeinde unter Darlegung der örtlichen Verhältnisse und der erwarteten Auswirkungen einer kostendeckend kalkulierten Gebühr auf die Inanspruchnahme der Einrichtung und unter Orientierung an den von anderen Gemeinden des Landkreises erhobenen höchsten Gebührensätzen die**

höchstmögliche Ausschöpfung dieser Ertragsquelle nachweist. Im Falle hinnehmbarer Unterdeckungen ist eine Gebührenhöhe zu fordern, die den höchsten Sätzen entspricht, die von anderen Gemeinden des Landkreises erhoben werden.

b) <u>Straßenbeitragssatzung (Nr. 7 der Leitlinie)</u>

Eine Gemeinde, deren Haushaltswirtschaft dauerhaft defizitär ist, hat ihre Ertragsmöglichkeiten auszuschöpfen, wenn der Haushaltsausgleich durch Reduzierung der Aufwendungen nicht erreicht werden kann. Dazu gehört auch die Erhebung von Straßenbeiträgen. Die dafür bestehende Rechtsgrundlage des § 11 Abs. 1 S. 2 KAG ist zwar als „Soll-Vorschrift" gestaltet, in Fällen, in denen die Gemeinde der haushaltsrechtlichen Pflicht zum Haushaltsausgleich nicht nachkommt, kann sich das von der Gemeinde auszuübende Ermessen unter Berücksichtigung des Vorrangs der Einnahmebeschaffung zu einer Pflicht verdichten, eine Beitragssatzung zu erlassen (vgl. Hess. VGH, Beschl. v. 20.11.2011 - 5 B 2017/11 -; Beschl. v. 12. Januar 2011 - 8 B 2106/10 -, Juris, und v. 15. März 1991 - 5 TH 642/89 -, GemHH 1992, 206 = NVwZ 1992, 807; VG Gießen, Urt. v. 06.06.2013 - 8 K 152/12.GI -). Nach Nr. 7 der Leitlinie haben die Kommunalaufsichtsbehörden deshalb nachdrücklich darauf hinzuwirken, dass Beitragssatzungen erlassen und vollzogen werden.

Seit der Einführung des § 11a KAG zum 1. Januar 2013 können Kommunen statt einmaliger Straßenbeiträge auch wiederkehrende Straßenbeiträge erheben. Die kommunalen Spitzenverbände haben für ihre Mitglieder zwischenzeitlich entsprechende Mustersatzungen entwickelt.

- **Die Haushalte defizitärer Städte und Gemeinden, die keine Straßenbeiträge erheben, sind grundsätzlich nicht genehmigungsfähig. Sie werden deshalb unverzüglich mit der Aufforderung zurückgegeben (§ 143 Abs. 1 S. 3 HGO), Straßenbeitragssatzungen zu erlassen und zu vollziehen. In besonderen Fällen kann die Durchsetzung im Wege der Anweisung und Ersatzvornahme in Betracht kommen.**
- **Von der Durchsetzung der Pflicht zur Erhebung von Straßenbeiträgen kann im Einzelfall nur dann abgesehen werden, wenn nach Auffassung der Kommunalaufsichtsbehörde die Städte und Gemeinden den Haushaltsausgleich nur kurzzeitig oder geringfügig nicht erreichen. Die mittelfristige Finanzplanung ist bei dieser Beurteilung zu berücksichtigen.**

c) Realsteuerhebesätze (Nr. 10 der Leitlinie)

Die Leitlinie zur Konsolidierung kommunaler Haushalte gibt den Kommunen mit anhaltend defizitärer Haushaltswirtschaft vor, die Steuerhebesätze deutlich über dem Landesdurchschnitt in den jeweiligen Gemeindegrößenklassen anzuheben. Es wurde festgestellt, dass diese Vorgabe nur unzureichend beachtet wird. Es besteht vielfach Unklarheit bei den Gemeinden und Unsicherheit bei den Aufsichtsbehörden, was konkret unter einer „deutlichen" Anhebung zu verstehen ist. Die bisherige Praxis, auch bei anhaltend defizitären Kommunen lediglich eine Orientierung der Realsteuerhebesätze am Landesdurchschnitt in der jeweiligen Gemeindegrößenklasse zu verlangen, soll vorerst nicht aufgegeben werden. Mit der Rechtspflicht, alle zumutbaren Anstrengungen beim Ausschöpfen aller Einnahmequellen zu unternehmen, um ein Defizit so gering wie möglich zu halten, wäre es durchaus zu vereinbaren, eine Orientierung am Niveau der höchsten Hebesätze vergleichbarer Kommunen zu verlangen, zumal die hessischen Hebesätze der Grundsteuer B das niedrigste Niveau aller Bundesländer aufweisen. Da aber im Jahr 2013 einige hessische Kommunen ihre Hebesätze deutlich angehoben haben, kann erwartet werden, dass die Orientierung an dem Durchschnitt in Hessen insoweit erste Konsolidierungsergebnisse erbringt. Die Kommunalaufsichtsbehörden werden künftig wie folgt verfahren:

- **Der Haushalt einer anhaltend defizitären Kommune ist nicht genehmigungsfähig, wenn der Hebesatz der Grundsteuer B nicht mindestens 10 % über dem Landesdurchschnitt in der jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegt. Für das Haushaltsjahr 2014 sind aus Gründen des Vertrauensschutzes noch die Daten des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2012 anzuwenden. Ab dem Haushaltsjahr 2015 sind statt der nur verzögert vorliegenden Daten des Bundesamtes die aktuellen Erhebungen von Innen- und Finanzministerium zu Grunde zu legen (s. Anlage).**
- **Bei einer Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes sind mögliche Folgewirkungen, z. B. in Bezug auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen am Standort, in die Abwägung einzubeziehen. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann deshalb davon absehen, auf eine Anpassung an den Landesdurchschnitt der Gewerbesteuerhebesätze zu drängen. Bei anhaltend defizitären Kommunen sind Gewerbesteuerhebesätze unter dem FAG-Nivellierungshebesatz von 310% nicht akzeptabel. Die Kommunal-aufsichtsbehörde hat darauf zu achten, dass defizitäre Kommunen sich und den bei ihr ansässigen Gewerbebetrieben nicht zu Lasten anderer Kommunen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen.**
- **Die Anhebung von Steuerhebesätzen soll grundsätzlich nicht im Wege der Ersatzvornahme durchgesetzt werden. Die Kommune sollte zunächst darauf verwiesen werden, die Haushaltslage durch Reduzierung der Aufwandsseite zu verbessern. Grundsätzlich entscheidet die Kommune in eigener Zuständigkeit und**

Verantwortung über die Anhebung der Steuerhebesätze und die Inanspruchnahme von sonstigen Ertragsmöglichkeiten und über die Verwendung der sich daraus ergebenden zusätzlichen Erträge für den Haushaltsausgleich. Schöpft eine Kommune ihre Ertragsmöglichkeiten allerdings nicht in einem vertretbaren Umfang aus, ist die Haushaltsgenehmigung zu versagen.

4. Vorläufige Haushaltsführung

Bei der Rückgabe von Haushalten, die nicht genehmigungsfähig sind, weisen die Kommunalaufsichtsbehörden ausdrücklich darauf hin, dass die Haushaltswirtschaft bis zur Erteilung der Genehmigung nach den Grundsätzen der vorläufigen Haushaltsführung (§ 99 HGO) zu führen ist. Die Einhaltung dieser Grundsätze ist von ihr wirksam zu überwachen.

Ich bitte, diesen Erlass den Ihnen unterstehenden Aufsichtsbehörden bekanntzugeben und diese zu veranlassen, ihrerseits die ihrer Aufsicht unterstehenden Städte und Gemeinden zu unterrichten.

Im Auftrag
gez.
(Graf)