



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2021

Nr. 11 Finanzaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion über defizitär wirtschaftende Kommunen - weitgehend unwirksam -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 11 Finanzaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungs-
 direktion über defizitär wirtschaftende Kommunen
 - weitgehend unwirksam -**

Der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion obliegt die Finanzaufsicht über 44 Städte und Landkreise. In den Jahren 2015 bis 2019 legten diese der Aufsicht insgesamt 162 Satzungen über defizitäre Haushalte vor. Das entsprach 74 % der eingereichten Haushalte. Die Defizite beliefen sich in den Ergebnishaushalten auf insgesamt 1,9 Mrd. €, in den Finanzhaushalten auf 1,5 Mrd. €. 65 Satzungen betrafen Kommunen, die bereits bilanziell überschuldet waren oder zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres erstmals ihre bilanzielle Überschuldung prognostizierten.

Die Einhaltung des gesetzlichen Haushaltsausgleichsgebots war nicht sichergestellt. Die Städte planten in den meisten Fällen nicht unter gebotener Ausschöpfung der Realsteuern. Für kaum einen Landkreis war nachgewiesen, dass eine Erhöhung der Kreisumlage auszuschließen war.

Gleichwohl ergriff die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit Ausnahme von drei Haushalten eines Landkreises keine finanzaufsichtlichen Maßnahmen zur Änderung rechtswidriger Haushaltssatzungen.

Sie genehmigte entgegen dem gesetzlichen Regelversorgungsgebot Investitionskredite von 1,3 Mrd. € und Verpflichtungsermächtigungen von 0,7 Mrd. €, obwohl die Kommunen in keinem Jahr des Prüfungszeitraums einen ausgeglichenen Haushalt vorgelegt hatten und teilweise bereits überschuldet waren. Die Genehmigungen versah sie häufig mit Maßgaben, deren Einhaltung sie nicht überwachte.

Die Geschäftsabläufe in der Finanzaufsicht waren optimierungsbedürftig. Es fehlte an Grundlagen für einen wirksamen und gleichmäßigen Verwaltungsvollzug. Der Begründungsaufwand für zahlreiche Haushaltsverfügungen, mit denen Genehmigungen erteilt und keine belastenden aufsichtlichen Maßnahmen ergriffen wurden, war unverhältnismäßig.

1 Allgemeines

Der Staat beaufsichtigt die Gemeinden und Landkreise, um sicherzustellen, dass die Verwaltung im Einklang mit dem geltenden Recht geführt wird.¹ Als Teilbereich dieser Rechtsaufsicht hat die Finanzaufsicht dafür Sorge zu tragen, dass die haushalts-

¹ Art. 49 Abs. 3 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit § 117 Satz 1 Gemeindeordnung (GemO) und § 60 Satz 1 Landkreisordnung (LKO).

rechtlichen Vorgaben beachtet werden.²

In Rheinland-Pfalz führt die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) als unmittelbare Aufsichtsbehörde die Rechtsaufsicht über 24 Landkreise, zwölf kreisfreie und acht große kreisangehörige Städte.³ Sie untersteht ihrerseits der Aufsicht durch das Ministerium des Innern und für Sport als oberster Aufsichtsbehörde⁴. Ihr sind alle kommunalen Haushaltssatzungen vor Bekanntmachung mit Haushaltsplänen und Anlagen vorzulegen⁵. Die Haushaltssatzungen bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde für die Summe der Verpflichtungsermächtigungen⁶, für die in künftigen Haushaltsjahren voraussichtlich Investitionskredite aufgenommen werden müssen, und für den Gesamtbetrag der Investitionskredite.⁷

Die Kommunen sind verpflichtet, den Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen. Dies setzt voraus, dass im Ergebnishaushalt die Erträge mindestens die Aufwendungen decken und im Finanzhaushalt die planmäßigen Tilgungen aus einem positiven Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen finanziert werden können.⁸

Defizitäre Haushalte gelten ausnahmsweise als ausgeglichen, wenn die Unterdeckung unabweisbar ist. Dies setzt voraus, dass alle verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten der Ausgabenminderung und Einnahmensteigerung ausgeschöpft sind. Der Hinweis auf eine verfassungswidrige Unterfinanzierung durch das Land entbindet hiervon nicht.⁹

Zusätzlich dürfen sich Kommunen nicht bilanziell überschulden. Von einer Überschuldung ist auszugehen, wenn in der Bilanz ein „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auszuweisen ist.¹⁰

Führen Kommunen ihre Haushaltswirtschaft im Einklang mit den vorstehend bezeichneten Rechtsvorschriften, sichert dies die gesetzlich gebotene stetige Erfüllung ihrer Aufgaben.¹¹ Zugleich wird vermieden, dass Kommunen konsumtive Ausgaben

² Leitfaden „Aufsichtsbehördliche Prüfung doppischer Kommunalhaushalte“ des Ministeriums des Innern und für Sport vom 5. November 2007, S. 4: „Die Finanzaufsicht soll gewährleisten, dass eine geordnete Haushaltswirtschaft“ (vgl. z. B. § 103 Abs. 2 Satz 2 GemO) vorliegt, wobei unter diesem Begriff die Einhaltung aller allgemeinen und besonderen Vorschriften verstanden wird, die bei der Planung und Ausführung des Haushalts sowie der Rechnungslegung zu berücksichtigen sind.“

³ § 118 Abs. 1 Satz 1 GemO, § 61 Abs. 1 LKO.

⁴ § 118 Abs. 3 GemO, § 61 Abs. 2 LKO. Das Ministerium ist am Prüfungsverfahren durch Übersendung des Entwurfs der Prüfungsmitteilungen sowie der Prüfungsmitteilungen beteiligt worden.

⁵ § 97 Abs. 2 GemO. Die Vorschrift gilt gemäß § 57 LKO auch für Landkreise. Soweit nachfolgend Vorschriften aus dem Bereich der §§ 78 bis 115 GemO genannt sind, ergibt sich ihre Geltung für Landkreise aus § 57 LKO.

⁶ Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die erst in künftigen Jahren zu Auszahlungen führen (§ 102 GemO).

⁷ § 95 Abs. 4 GemO.

⁸ § 93 Abs. 4 GemO in Verbindung mit § 18 Abs. 1 und 2 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) sowie Nr. 7 Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des § 93 Gemeindeordnung (GemO-VV).

⁹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13/14, juris Rn. 25 f.; Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020 - 10 A 11208/18.OVG, juris Rn. 72 f.

¹⁰ § 93 Abs. 6 Satz 1 GemO.

¹¹ § 93 Abs. 1 Satz 1 GemO.

langfristig über Liquiditätskredite finanzieren, die nur zum Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsschwankungen aufgenommen werden dürfen.¹² Außerdem wird dadurch einer Belastung künftiger Generationen durch Schuldendienstleistungen vorgebeugt.

Die Liquiditätskreditverschuldung der Kommunen stieg aufgrund ständig defizitärer Haushaltswirtschaft in den vergangenen drei Jahrzehnten deutlich.¹³ Ende 2019 betrug die Verschuldung der kreisfreien Städte 3,6 Mrd. €, der Landkreise 1,1 Mrd. € und der großen kreisangehörigen Städte 0,3 Mrd. €.

Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund geprüft,

- in welcher Weise die Aufsichtsbehörde gegen defizitäre Haushaltsplanungen der Kommunen eingeschritten ist,
- ob sie dabei ihre rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft und ein schlüssiges Gesamtkonzept zugrunde gelegt hat,
- ob die Voraussetzungen für die Genehmigung von Investitionskrediten und Verpflichtungsermächtigungen vorlagen.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre 2015 bis 2019. Daneben hat der Rechnungshof auch die Organisation der Finanzaufsicht¹⁴ auf Optimierungspotenziale untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Vermeidbare defizitäre Haushaltsplanungen

2.1.1 Jahresfehlbeträge und negative freie Finanzspitzen

Im Prüfungszeitraum legten lediglich vier Kommunen in allen Jahren der ADD Haushaltspläne vor, die sowohl im Ergebnis- als auch im Finanzhaushalt ausgeglichen waren.¹⁵

Bei 40 Kommunen war in mindestens einem Jahr der Ergebnis- oder der Finanzhaushalt defizitär. Von diesen verfehlten 24 in allen Jahren den Haushaltsausgleich. Insgesamt waren 162 Haushaltssatzungen betroffen.

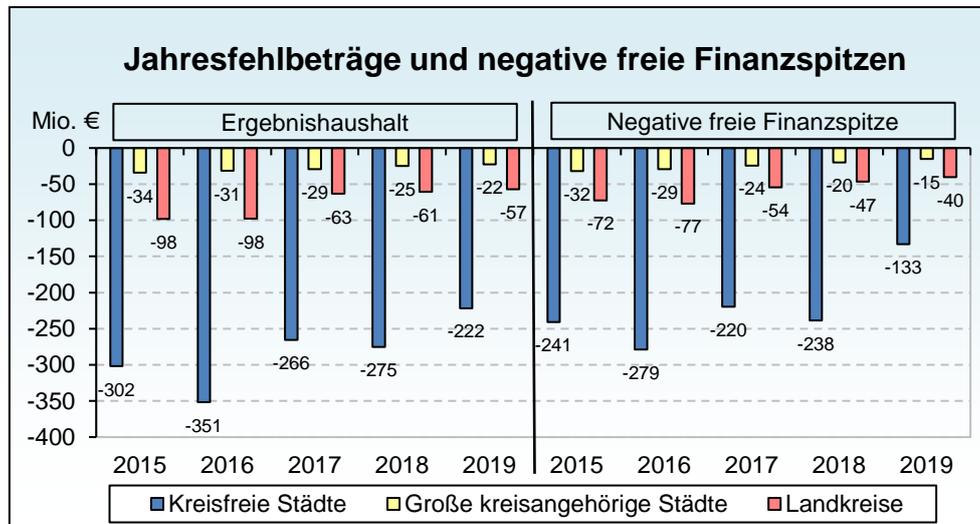
¹² § 105 Abs. 2 GemO.

¹³ Vgl. Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts, Aktualisierung auf 2019 aufgrund der vorläufigen Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2019.

¹⁴ Die ADD setzte Personal im Umfang von 13 Vollzeitäquivalenten für Zwecke der kommunalen Finanzaufsicht ein, auf das nach Maßgabe ihrer internen Kosten-Leistungsrechnung jährliche Personalaufwendungen von über 1 Mio. € entfielen.

¹⁵ Für die in die Prüfung einbezogenen Jahre 2015 und 2016 galt noch § 18 GemHVO in der Fassung vom 6. April 2010. Hiernach war der Ausgleich in Planung und Rechnung nicht jahresbezogen, sondern unter Berücksichtigung von Vorträgen aus Haushaltsvorjahren zu beurteilen. Die Angaben zur Anzahl unausgeglichener Haushalte berücksichtigen die für das jeweilige Haushaltsjahr geltende Rechtslage. Angaben zu Fehlbeträgen beruhen hingegen für den gesamten Prüfungszeitraum einheitlich auf Jahreswerten.

Die in den Ergebnishaushalten ausgewiesenen Jahresfehlbeträge beliefen sich insgesamt auf mehr als 1,9 Mrd. €¹⁶ Die Summe der in den Finanzhaushalten ausgewiesenen negativen freien Finanzspitzen¹⁷ betrug über 1,5 Mrd. €¹⁸



Die Grafik zeigt die auf die Gebietskörperschaftsgruppen entfallenden Jahresfehlbeträge im Ergebnishaushalt und negativen freien Finanzspitzen im Finanzhaushalt.

Die Haushaltssatzungen mit defizitären Ergebnis- und/oder Finanzhaushalten hätten nur dann dem Gebot zum Haushaltsausgleich entsprochen und insoweit keinen Anlass zu finanzaufsichtlichem Einschreiten geboten, wenn die Jahresfehlbeträge bzw. negativen freien Finanzspitzen unabweisbar gewesen wären. Dies war, wie die folgenden Ausführungen verdeutlichen, nicht der Fall.

2.1.2 Städte

Bei den Städten setzt die Unabweisbarkeit von Haushaltsdefiziten voraus, dass - neben der Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Ausgabenreduzierung und sonstigen Einnahmenverbesserungen - Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) bis zur Grenze der rechtlichen Zulässigkeit erhoben werden. Da das Land von der Möglichkeit, Höchstsätze festzulegen¹⁹, keinen Gebrauch gemacht hat, wird die Höhe der Hebesätze nur durch das verfassungsrechtliche Erdrosselungsverbot und das Willkürverbot begrenzt.²⁰ Zudem sind Kommunen dann nicht zu einer Erhöhung von Hebesätzen zum Zwecke des Haushaltsausgleichs verpflichtet, wenn dies mit hoher Wahrscheinlichkeit zu nicht kompensierbaren haushaltsschädlichen Effekten führen würde.²¹

¹⁶ Bei Einzelwerten von 0,1 Mio. € bis zu 73,3 Mio. €

¹⁷ Von einer freien Finanzspitze spricht man, wenn im Finanzhaushalt die planmäßigen Tilgungen aus einem positiven Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen finanziert werden können (vgl. auch Muster 14 der Anlage 3 zum Produktrahmenplan und Kontenrahmenplan mit Zuordnungsvorschriften für die kommunale Haushaltswirtschaft VV-GemHSys). Reichen die vorgenannten Mittel nicht zur Finanzierung der Tilgungen aus, ist die freie Finanzspitze negativ und der Finanzhaushalt damit nicht ausgeglichen.

¹⁸ Bei Einzelwerten von 0,1 Mio. € bis zu 63,6 Mio. €

¹⁹ § 26 Grundsteuergesetz (GrStG), § 16 Abs. 5 Gewerbesteuergesetz (GewStG).

²⁰ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26. Oktober 2016 - 9 B 28/16, juris Rn. 4 f.

²¹ So könnte etwa ein im Vergleich mit den umliegenden Kommunen deutlich höherer Hebesatz bei der Gewerbesteuer den Bestand und die Neuansiedlung von Gewerbebetrieben beeinträchtigen und in der Folge die Haushaltssituation aufgrund von Mindereinnahmen verschlechtern.

Ungeachtet sonstiger Konsolidierungspotenziale schöpfte keine einzige Stadt die Einnahmemöglichkeiten etwa der Grundsteuer B auch nur annähernd aus²². Hebesatzerhöhungen zum Zwecke des Haushaltsausgleichs wären weder willkürlich²³ noch erdrosselnd²⁴ gewesen.

Selbst wenn die geplanten Defizite nicht vollständig zu beseitigen gewesen wären, waren die Städte verpflichtet gewesen, die Hebesätze beispielsweise für die Grundsteuer B zur Verringerung der Unterdeckungen anzuheben. Insoweit waren die ausgewiesenen Haushaltsdefizite jedenfalls in der geplanten Höhe nicht unabweisbar und damit offensichtlich rechtswidrig.

2.1.3 Landkreise

Bei den Landkreisen setzt die Unabweisbarkeit geplanter Defizite voraus, dass sie - falls andere Maßnahmen nicht möglich oder nicht gewollt sind - die Kreisumlage in einer Höhe erheben²⁵, die mit der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie der kreisangehörigen Kommunen noch vereinbar ist.²⁶ Die Kreisumlage tangiert die verfassungsrechtlich garantierte Steuer(ertrags-)hoheit der kreisangehörigen Kommunen nur dann, wenn sie ihnen im Jahr der Erhebung allein oder zusammen mit anderen Umlagen²⁷ die Umlagegrundlagen²⁸ nahezu vollständig entzieht.

Nach der Rechtsprechung darf eine Kreisumlage zusammen mit anderen Umlagen jedenfalls 96 % der Umlagegrundlagen einer Gemeinde erreichen.²⁹ Defizitär wirtschaftende Landkreise, die keine hieran orientierte Umlage erheben, verstoßen daher grundsätzlich gegen das Haushaltsausgleichsgebot.

Bei den 54 vorgelegten defizitären Haushalten der Landkreise in den Jahren 2015 bis 2017³⁰ wies die geplante Kreisumlage unter Berücksichtigung weiterer Umlagen

²² Im Prüfungszeitraum erhoben die Städte die Grundsteuer B höchstens mit einem Hebesatz von 480 %.

²³ Verwaltungsgericht Wiesbaden, Urteil vom 27. Januar 2017 - 1 K 684/15.WI, juris Rn. 29. Hiernach ist eine Hebesatzanhebung in der Regel jedenfalls so lange nicht willkürlich, wie die Gemeinde Haushaltsfehlbedarfe im Haushaltsjahr oder im Finanzplanungszeitraum plant und/oder Altfehlbeträge auszugleichen hat und/oder Investitionsmaßnahmen veranschlagt hat.

²⁴ Dies hat die Rechtsprechung bisher bei Hebesätzen der Grundsteuer B von bis zu 995 % verneint (Verwaltungsgericht Darmstadt, Beschluss vom 22. August 2019 - 4 L 1004/19, juris).

²⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13/14, juris Rn. 26 f.

²⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1/12, juris Rn. 19 ff.

²⁷ Verbandsgemeindeumlage, Finanzausgleichsumlage, Umlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit (bis 2019).

²⁸ Hierzu gehören neben den Schlüsselzuweisungen und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer insbesondere die Realsteuern auf der Basis der Nivellierungssätze (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Landesfinanzausgleichsgesetz - L FAG).

²⁹ Die mit Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 21. Februar 2014 - 10 A 10515/13, juris, gebilligte Kreisumlage nahm zusammen mit der Verbandsgemeindeumlage und der von der klagenden Ortsgemeinde zu zahlenden Finanzausgleichsumlage 96 % der Umlagegrundlagen in Anspruch (Rn. 44). Gemäß Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 13. Dezember 1978 - 7 A 72/77, AS 15 S. 157 ff., ist jedenfalls eine Umlageanspannung von mehr als 100 % rechtswidrig.

³⁰ Eigene Berechnungen aufgrund von Angaben des Statistischen Landesamts aus den Statistiken zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen und der Jahresrechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte. Für die Folgejahre lagen noch keine finanzstatistischen Werte des Statistischen Landesamts vor.

in 39 Fällen hinsichtlich aller Ortsgemeinden³¹ nicht den vorstehend bezeichneten Abschöpfungsgrad der Umlagegrundlagen auf.

Auch soweit bei wenigen Ortsgemeinden der Abschöpfungsgrad tatsächlich³² überschritten wurde, hätte dies einer Erhöhung der Kreisumlage rechtlich nicht entgegengestanden. Die Landkreise hätten bei den betroffenen Kommunen die Kreisumlage durch einen Teilerlass auf das verfassungsrechtlich zulässige Maß reduzieren können.³³ Unabhängig davon kann den Belangen solcher Gemeinden auch durch unterschiedliche Hebesätze für einzelne Umlagegrundlagen oder eine progressive Festsetzung des Umlagesatzes³⁴ begegnet werden.³⁵

Demnach war im fraglichen Zeitraum bei den defizitär wirtschaftenden Landkreisen eine Erhöhung der Kreisumlage mangels Überschreitung der zulässigen Umlageanspannung kreisangehöriger Gemeinden grundsätzlich möglich. Anderes hätte nur in Fällen gegolten, in denen trotz Einhaltung des zulässigen Abschöpfungsgrades eine erhöhte Kreisumlage zu einer dauerhaften³⁶ strukturellen Unterfinanzierung³⁷ nicht nur vereinzelter³⁸ kreisangehöriger Gemeinden und damit zu einem Eingriff in deren verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf eine finanzielle Mindestausstattung³⁹ geführt hätte. Dies prüfte die ADD im Rahmen des finanzaufsichtlichen Verfahrens regelmäßig nicht. Somit lag der Nachweis der Unabweisbarkeit der geplanten Defizite und damit der Erfüllung des Haushaltsausgleichsgebots nicht vor.

³¹ Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden werden auf der kommunalen Ebene nur zur Kreisumlage herangezogen. Zusammen mit den Umlagen des Landes liegt ihre Umlagebelastung regelmäßig deutlich unter der Belastungsobergrenze.

³² Häufig beruhten Fälle, in denen der zulässige Abschöpfungsgrad rechnerisch überschritten war, lediglich auf periodenfremden Zahlungen.

³³ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, juris Rn. 97 ff.; Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 7. Oktober 2016 - 3 KO 94/12, juris Rn. 71.

³⁴ § 25 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 LFAG.

³⁵ Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 27. Juni 2018 - 3 K 777/16.NW, S. 43 UA.

³⁶ Nur mehrjährige umlagebedingte Unterfinanzierungen können zur Verfassungswidrigkeit der Umlageerhebung führen (vgl. Thüringer Oberverwaltungsgericht, a. a. O., juris Rn. 74).

³⁷ Dazu im Einzelnen Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. Februar 2014, a. a. O., juris Rn. 52 ff. Das Oberverwaltungsgericht stellte insoweit eine Zehnjahresbetrachtung der freien Finanzspitze einer kreisangehörigen Gemeinde an. Im Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O., juris Rn. 113 ff., hält das Oberverwaltungsgericht demgegenüber eine Zehnjahresbetrachtung vorrangig der Liquiditätskreditbelastung kreisangehöriger Gemeinden für geboten. Eine strukturelle Unterfinanzierung sei jedenfalls dann gegeben, wenn mehr als ein Viertel der kreisangehörigen Gemeinden dauerhaft eine Liquiditätskreditbelastung von mehr als 1.000 € je Einwohner aufweise und diese Belastung über dem landes- bzw. kreisweiten Durchschnittswert liege.

³⁸ Als nicht nur vereinzelt haben Fälle zu gelten, in denen mehr als etwa 25 % der kreisangehörigen Gemeinden von der dauerhaften strukturellen Unterfinanzierung betroffen sind (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O., juris Rn. 100).

³⁹ Dazu Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 31. Januar 2013, a. a. O., juris Rn. 20 f.

2.2 Unzureichende finanzaufsichtliche Maßnahmen

Verstoßen kommunale Haushalte gegen Rechtsvorschriften, steht das Ob und Wie eines Einschreitens grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen der Kommunalaufsicht. Einerseits ist das Ermessen so auszuüben, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der kommunalen Organe gefördert und nicht beeinträchtigt werden; andererseits hat die Aufsichtsbehörde die aus Art. 20 Abs. 3 GG für Kommunen folgende Pflicht zu gesetzes- und rechtskonformem Verwaltungshandeln sicherzustellen.⁴⁰ Dies gilt insbesondere in Bereichen wie dem Gemeindehaushaltsrecht, das nicht Rechte Einzelner begründet, sondern Gemeinwohlzwecken dient und deshalb einer gerichtlichen Kontrolle weitgehend verschlossen bleibt.⁴¹

Bei eindeutigen Rechtsverstößen der Kommunen bedarf es regelmäßig keiner besonderen Erwägungen, um das Einschreiten der Aufsichtsbehörde zu begründen.⁴² Vieles spricht dafür, dass der Verzicht auf ein Einschreiten bei offensichtlichen Rechtsverstößen regelmäßig⁴³ als objektiv rechtswidrig zu bewerten ist.⁴⁴ Dem steht auch der - nur im Rahmen der Gesetzesbindung gewährleistete - Schutz von Entschlusskraft und Verantwortungsfreude der kommunalen Organe nicht entgegen.⁴⁵

Bei defizitär geplanten Haushalten rechtfertigt daher grundsätzlich⁴⁶ jede mögliche Verbesserung der Einnahmen- und Ausgabensituation die Erhebung von Rechtsbedenken und nachfolgend die Beanstandung⁴⁷ der gesamten Haushaltssatzung⁴⁸ (Globalbeanstandung). Letztere ist insbesondere dann ohne Weiteres ermessens-

⁴⁰ § 117 GemO, § 60 LKO.

⁴¹ Vgl. dazu auch Brüning/Vogelgesang: Die Kommunalaufsicht, 2. Aufl. 2009, Rn. 157.

⁴² Verwaltungsgericht Trier, Urteil vom 26. Juni 2018 - 7 K 2085/18.TR -, juris Rn. 47; Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 4. März 2014 - 10 LC 85/12 -, juris Rn. 71; Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 11. Juli 2013 - 2 LB 32/12 -, juris Rn. 106 i. V. m. 56; Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 7. Juni 2011 - 4 L 216/09 -, juris Rn. 44; Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 28. Januar 1999 - 1 W 13/98 -; Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 25. März 1987 - 2 A 126/85 - (NVwZ 1988, 464, 465); a. A. Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Urteil vom 7. Mai 2018 - 15 K 5283/16 -, juris Rn. 42 ff., sowie Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 5. Juni 2019 - 4 B 441/18 -, juris Rn. 13.

⁴³ Nach Nr. 3 VV zu § 18 GemHVO müssen Defizite im Ergebnishaushalt ausnahmsweise nicht beanstandet werden, wenn ein Eigenkapitalverzehr durch besondere Faktoren, etwa die Bevölkerungsentwicklung der Gemeinde, gerechtfertigt werden kann und geplant erfolgt. Gleiches gilt in Fällen, in denen trotz Defiziten im Planungsjahr unter Einbeziehung der fünf Haushaltsvorjahre ein Ausgleich des Ergebnis- und Finanzhaushalts erreicht wird.

⁴⁴ Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 29. Mai 2019 - 10 C 1/18, juris Rn. 22, zum Einwand einer Gemeinde, die Kommunalaufsicht habe gleichheitswidrig davon abgesehen, auch andere Gemeinden zum landesrechtlich verpflichtenden Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung anzuhalten, wie folgt ausgeführt: „Im Übrigen könnte sich ein Gleichbehandlungsanspruch nicht auf ein rechtswidriges Unterlassen des kommunalaufsichtlichen Hinwirkens auf die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen der Klägerin richten“.

⁴⁵ Auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat im Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12-14/19, juris Rn. 106 ausgeführt: „Namentlich die Unterbindung einer rechtswidrigen Haushaltsführung ist ein nach der Landesverfassung auch vor dem Hintergrund der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 49 Abs. 3 LV nicht nur zulässiges, sondern auch gebotenes Ziel der staatlichen Kommunalaufsicht“.

⁴⁶ Vorbehaltlich einer zu berücksichtigenden „Bagatellgrenze“.

⁴⁷ § 97 Abs. 2 Sätze 2 und 3 GemO in Verbindung mit § 121 GemO bzw. § 64 LKO; Nrn. 1.2 und 1.3 VV zu § 97 GemO.

⁴⁸ Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 7. Juni 2011 - 4 L 216/09 -, juris Rn. 41. Hierauf verweist die Landesregierung in der EK-Vorlage 16/1-162: Bericht „Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz“ vom 31. Oktober 2014 an die Enquetekommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, S. 14.

gerecht, wenn der fehlende Haushaltsausgleich auf dem Verzicht auf rechtlich zulässige Einnahmen beruht.⁴⁹ Die Beanstandung verhindert die Ausführung des Satzungsbeschlusses⁵⁰ und damit die Bekanntmachung der Haushaltssatzung. Beschließt die Kommune keine neue, rechtmäßige Haushaltssatzung, kann die Aufsichtsbehörde dies anordnen.⁵¹

Ungeachtet dessen erwirkte die ADD im Prüfungszeitraum lediglich bei einem Landkreis in drei Haushaltsjahren Änderungen der Haushaltssatzungen mit unausgeglichene Haushalten.⁵² Die damit bezweckten Haushaltsverbesserungen betrogen insgesamt deutlich weniger als 1 % der von allen beaufsichtigten Kommunen im Prüfungszeitraum geplanten Defizite im Ergebnis- bzw. Finanzhaushalt.⁵³

In den übrigen Fällen verfuhr die ADD bei Haushaltssatzungen mit unausgegliehen Haushalten wie folgt:

- Bedenken wegen Rechtsverletzung
In keinem Fall erhob sie innerhalb der gesetzlichen Frist von einem Monat nach Vorlage der Haushalte dokumentierte Bedenken wegen Rechtsverletzung, die eine Bekanntmachung vorläufig⁵⁴ verhindert hätten. Soweit sie in 27 von 162 Fällen Bedenken geltend machte, geschah dies erst in der Haushaltsverfügung und hatte keine Rechtsfolgen für Inhalt und Bekanntmachung der Satzungen.⁵⁵
- Scheinbeanstandungen
Teilweise wurden die Haushalte im Tenor der Haushaltsverfügungen beanstandet. Sie traten gleichwohl unverändert in Kraft, weil die ADD dies nach eigenem Bekunden als unverbindlichen Hinweis auf die Rechtswidrigkeit verstanden wissen wollte.
- Maßgabebeanstandungen
Nicht selten sprach die ADD eine Beanstandung mit der Maßgabe aus, im Haushaltsvollzug das in der Satzung festgesetzte Defizit oder den saldierten Zuschussbedarf im freiwilligen Leistungsbereich in geringem Umfang zu reduzieren. Die jeweilige Haushaltssatzung trat unverändert in Kraft.
- Feststellung der Rechtswidrigkeit
In vielen Fällen beschränkte sich die ADD lediglich auf die Feststellung, dass die Haushaltssatzung wegen Verstoßes gegen das Haushaltsausgleichsgebot

⁴⁹ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. Juni 2007 - 2 A 10286/07 -, juris Rn. 27.

⁵⁰ § 97 Abs. 2 Satz 2 GemO, § 121 Satz 3 GemO bzw. § 64 Satz 3 LKO.

⁵¹ § 122 GemO, Nr. 1.2 Satz 3 VV zu § 97 GemO.

⁵² Beanstandung der Satzung mit Anordnung der Vorlage einer Satzung, die reduzierte bzw. keine Defizite aufwies.

⁵³ Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.1 dieses Beitrags.

⁵⁴ Nach der gesetzlichen Konzeption stellt die Erhebung von Bedenken wegen Rechtsverletzung noch keine endgültige Entscheidung der Aufsichtsbehörde über die Haushaltssatzung dar. Sie dient lediglich im Frühstadium des finanzaufsichtlichen Verfahrens als unselbstständiger Zwischenakt dazu, die Bekanntmachung der Haushaltssatzung zu verhindern und der Kommune die Möglichkeit zu geben, rechtmäßige Zustände herzustellen. Räumt sie die Bedenken nicht aus, ist die vorgelegte Haushaltssatzung unverzüglich zu beanstanden (§ 97 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 GemO).

⁵⁵ In einem Fall erhob die ADD im Tenor der Haushaltsverfügung Bedenken wegen Rechtsverletzung im Hinblick auf den fehlenden Haushaltsausgleich, stellte sie jedoch in der Begründung zurück, „sofern der ausgewiesene Fehlbetrag im Rahmen des Haushaltsvollzuges zurückgeführt werde“. In anderen Fällen erklärte die ADD die erhobenen Bedenken wegen Rechtsverletzung für „vorläufig“ mit der Maßgabe, das Defizit im Verwaltungsvollzug geringfügig zu reduzieren. In der Mehrzahl der Fälle formulierte sie Bedenken wegen Rechtsverletzung nur in den Begründungen der Haushaltsverfügungen, verbunden mit der Aufforderung, künftig den Haushalt auszugleichen.

- gegebenenfalls zusätzlich gegen das Überschuldungsverbot - rechtswidrig sei und dies aufsichtliche Maßnahmen rechtfertige. Nach eigener Auffassung gerechtfertigte Maßnahmen ergriff sie jedoch nicht.

Diese Maßnahmen der ADD führten in keinem Fall dazu, dass Haushalte in der Planung ausgeglichen oder Defizite auf das unabwiesbare Maß reduziert wurden. Sie gewährleisteten somit nicht, dass die Haushaltswirtschaft im Einklang mit dem geltenden Recht geführt wurde. Soweit die ADD die Beanstandungen mit satzungsabweichenden Maßgaben für den Haushaltsvollzug durch die Verwaltung verband, griff sie unzulässig in das Budgetrecht der kommunalen Gremien ein. Mangels einer Ermächtigung der Verwaltungen, selbst zusätzliche Einnahmenquellen - z. B. durch höhere Realsteuerhebesätze - zu erschließen, konnten diese die geforderte Verringerung der Defizite nur durch Ausgabenverzicht erreichen. Dazu waren sie jedoch nicht ohne Weiteres berechtigt, weil in den Haushaltsansätzen die politischen Zielvorstellungen der Vertretungsorgane zum Ausdruck kommen⁵⁶, die als konkrete Richtlinien bei der Erfüllung der Aufgaben zu beachten sind.⁵⁷ Soweit die Maßgaben den Haushaltsvollzug im Bereich der freiwilligen Leistungen betrafen, waren sie zudem mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung unvereinbar.⁵⁸ Ungeachtet dessen überprüfte die ADD die Einhaltung der verfügbaren Maßgaben nicht.

Die ADD hat erklärt, die aufsichtsbehördliche Reaktion auf unausgeglichene Haushalte habe sich stets an den besonderen Umständen des Einzelfalles zu orientieren. Es sei nicht beabsichtigt, unversehens den kooperativen Aufsichtsstil zu verlassen und die Globalbeanstandungen zur Standardmaßnahme zu machen. Überdies habe das Ministerium des Innern und für Sport für die von der Corona-Krise geprägten Haushaltsjahre 2020 und 2021 eine zurückhaltende Aufsichtspraxis angeordnet. Danach werde man Haushaltsausgleich, Überschuldung und Liquiditätskredite wieder verstärkt in den Blick nehmen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nach vorherrschender Rechtsprechung die Aufsichtsbehörde bei offensichtlichen Verstößen gegen das Haushaltsausgleichsgebot prinzipiell einschreiten muss. Die Globalbeanstandung rechtswidriger Haushaltssatzungen hat daher die Regel und nicht - wie in der Aufsichtspraxis der ADD - die Ausnahme zu sein. Der Wechsel zu einem rechtskonformen Aufsichtsstil kann rechtzeitig vor Beginn eines Haushaltsjahres durch Rundschreiben an die betroffenen Kommunen angekündigt werden. Haushaltsbelastungen durch die Corona-Krise mögen bei einzelnen Kommunen temporär in höherem Umfang als sonst die Unabweisbarkeit von Haushaltsdefiziten begründen; sie ändern aber nichts an der offensichtlichen Rechtswidrigkeit von Defiziten, die z. B. auf dem Verzicht auf Einnahmen infolge weit unterdurchschnittlicher Steuerhebesätze beruhen.

Zur Bewertung der von ihr ergriffenen Maßnahmen hat sich die ADD wie folgt geäußert:

- Rechtsbedenken könnten nur bei mutmaßlicher, nicht aber bei bestehender Rechtsverletzung erhoben werden. Im ersten Fall würden Rechtsbedenken künftig rechtzeitig vor Erlass der Haushaltsverfügung schriftlich erhoben. Im

⁵⁶ § 4 Abs. 6 GemHVO.

⁵⁷ Vgl. Rheindorf in Praxis der Kommunalverwaltung (PdK), § 101 GemO Nr. 2. Insbesondere liegen in diesen Fällen die Voraussetzungen des § 101 GemO für den Erlass einer haushaltswirtschaftlichen Sperre durch den Bürgermeister bzw. Landrat nicht vor. Danach kommt dieses Instrument nur dann zur Anwendung, wenn sich im Rahmen des Haushaltsvollzugs die finanziellen Verhältnisse gegenüber der Planung verschlechtern.

⁵⁸ Nach der Rechtsprechung (z. B. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 8 C 43/09 -, juris Rn. 24) haben die Kommunen das Recht und zugleich die Pflicht, eigenständig darüber zu entscheiden, ob und inwieweit sie ihre Haushalte jeweils durch Einnahmenerhöhungen und/oder Ausgabenminderungen konsolidieren wollen. Zuständig für eine solche Entscheidung sind allein die Vertretungskörperschaften. Eine Pflicht, den Haushaltsausgleich allein durch Minderung freiwilliger Ausgaben herbeizuführen, besteht jedenfalls dann nicht, wenn der Ausgleich auch über Einnahmenerhöhungen möglich ist.

zweiten Fall werde man auf die Erhebung von Rechtsbedenken verzichten und unmittelbar in der Haushaltsverfügung über kommunalaufsichtliche Maßnahmen entscheiden. „Vorläufige“ Rechtsbedenken in der Haushaltsverfügung würden künftig nicht mehr erhoben.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung der ADD zum beschränkten Anwendungsbereich der Erhebung von Rechtsbedenken im Hinblick auf Wortlaut und Zweck des Gesetzes nicht. Folgt man ihr jedoch, wären gleichwohl mangels Haushaltsausgleichs offenkundig rechtswidrige Haushaltssatzungen ohne vorherige Erhebung von Bedenken wegen Rechtsverletzung aus den vorstehend dargestellten Gründen im Rahmen der Haushaltsverfügung regelmäßig zu beanstanden.

- Die Tenorierung von Beanstandungen in Haushaltsverfügungen werde künftig auf förmliche Beanstandungen beschränkt, d. h., Scheinbeanstandungen würden nicht mehr getroffen.
- Die Maßgabebeanstandungen hätten gestaltende Wirkung auch bei unveränderter Bekanntmachung der Haushaltssatzung. Die „normative Kraft“ des Haushaltsplans verdränge nicht die aufsichtsbehördliche Entscheidung zur Bedeutungslosigkeit. Ob die Beanstandung zwingend mit der aufsichtsbehördlichen Forderung nach Vorlage einer geänderten Satzung zu verbinden sei, werde noch rechtlich geprüft. Alternativ scheine es vertretbar, wenn Kommunen in der Bekanntmachung der unveränderten Haushaltssatzung auf die Beanstandung hinwiesen und zuvor die Umsetzung der Maßnahmen im Haushaltsvollzug schriftlich zusicherten. Die ADD sei durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht gehindert, mittels Teilbeanstandung den Zuschussbedarf im freiwilligen Bereich zu deckeln, zumal der Kommune alternative Maßnahmen wie Erhöhung der Realsteuerhebesätze oder Einsparungen bei den Pflichtaufgaben unbenommen blieben. Dies gelte jedenfalls dann, wenn der Kommune die vollständige Beseitigung der Defizite und einer gegebenenfalls bestehenden Überschuldung sowie die Tilgung ihrer rechtswidrigen Liquiditätskredite ohnehin nicht möglich sei.

Hierzu weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Maßgabebeanstandungen in keinem Fall darauf abzielten, rechtswidrig geplante Defizite im Haushaltsvollzug zu beseitigen oder auf das Unabweisbare zu begrenzen. Selbst wenn dies der Fall gewesen wäre, hätte die Maßgabe den fehlenden Haushaltsausgleich in der Planung unberührt gelassen und sich allenfalls auf die Rechnung ausgewirkt. Nach der Konzeption des Gesetzes ist aber auf die Rechtswidrigkeit kommunaler Beschlüsse über Haushaltssatzungen durch deren Beanstandung zu reagieren, die ihre Ausführung und damit auch die Bekanntmachung der Haushaltssatzung verhindert.⁵⁹ Die Verpflichtung der Verwaltung, bekannt gemachte Satzungen abweichend von ihrem Inhalt nur in einer von der Aufsichtsbehörde gebilligten Weise auszuführen, wird der gesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Gremien und Verwaltung nicht gerecht.⁶⁰

Im Übrigen können die auf den Haushaltsvollzug gerichteten Maßgabebeanstandungen der ADD nicht nachträglich zu „Teilbeanstandungen“ der Haushaltssatzung mit Änderungsverpflichtung umgedeutet werden. Dann hätte es keiner Vorgaben für den Haushaltsvollzug, sondern einer ausdrücklichen Anordnung zur Vorlage einer geänderten Haushaltssatzung bedurft. Ungeachtet

⁵⁹ § 121 Satz 3 GemO, § 64 Satz 3 LKO.

⁶⁰ Demzufolge sieht auch Nr. 1.2 VV zu § 97 GemO keine Beanstandung defizitärer Haushaltssatzungen mit Maßgaben für den Haushaltsvollzug vor. Vielmehr sind danach „die betreffenden Festsetzungen förmlich zu beanstanden. Zugleich ist eine angemessene Frist zu bestimmen, binnen derer die beanstandeten Festsetzungen aufzuheben bzw. zu ändern sind. Ist aufgrund der Beanstandung die Haushaltssatzung zu ändern, so ist über die Haushaltssatzung erneut zu beschließen.“

dessen wären „Teilbeanstandungen“ mit dem Ziel, die Rechtswidrigkeit lediglich geringfügig und zudem in gegriffenem Umfang abzumildern, nicht vom gesetzlichen Auftrag der Finanzaufsicht gedeckt gewesen.

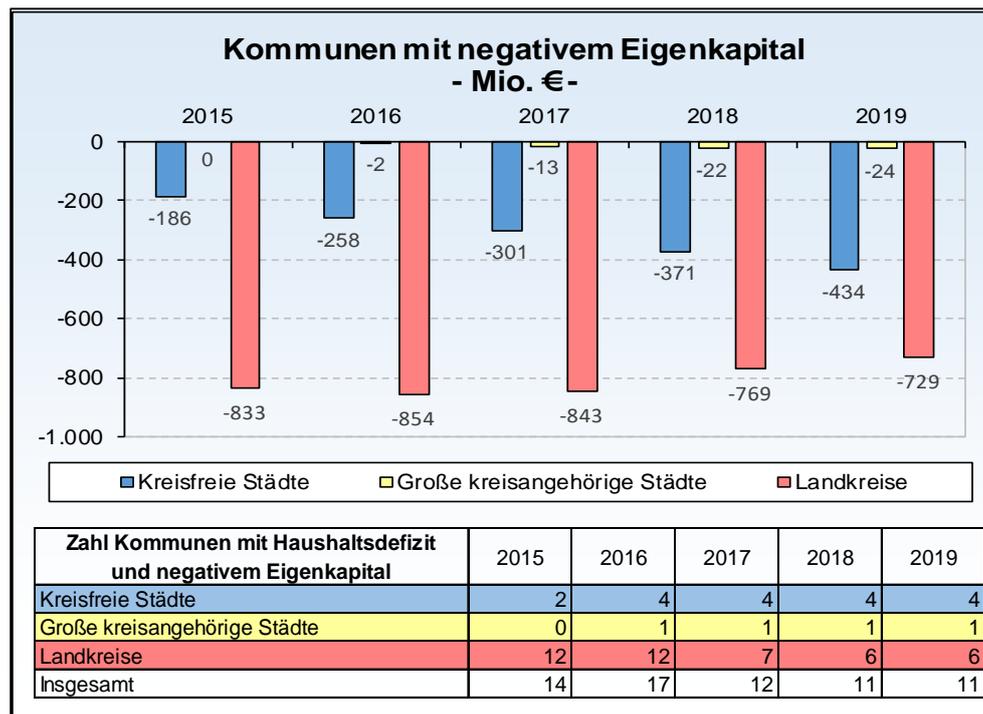
- Es obliege der Aufsichtsbehörde, die Rechtmäßigkeit der Haushalte zu prüfen und festgestellte Rechtsverstöße auch ohne kommunalaufsichtliches Einschreiten aufzuzeigen. Es könne unterschiedliche Gründe dafür geben, im Rahmen der Opportunität nicht gegen einen Verstoß gegen das Haushaltsausgleichsgebot aufsichtsbehördlich einzuschreiten.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich die ADD nicht nur in Ausnahmefällen, sondern bei einer Vielzahl defizitärer Haushalte auf eine Feststellung der Rechtswidrigkeit beschränkte. Besonderheiten des Einzelfalls, die die grundsätzliche Verpflichtung zum Einschreiten hätten infrage stellen können, waren regelmäßig weder von ihr benannt noch sonst ersichtlich. Eine generelle Aufsichtsmaxime „Feststellen statt Einschreiten“ lässt sich § 117 GemO nicht entnehmen.

2.3 Duldung von Überschuldung

Im Prüfungszeitraum legten 17 Kommunen 82 Haushalte vor, in denen sie für das Ende des jeweiligen Haushaltsjahres einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag prognostizierten. Zudem waren 65 dieser Haushalte unausgeglichen.

Die Planungen gingen bei den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen von folgender Entwicklung aus:



Die Abbildung stellt für die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen die Entwicklung der Überschuldung nach der jeweiligen Planung sowie die Zahl der unausgeglichenen Haushalte dar.

Die Kommunen verstießen somit gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs und zusätzlich gegen das Überschuldungsverbot. Wegen der Offensichtlichkeit und der Schwere der Rechtsverstöße hätte die ADD dies nicht dulden dürfen, sondern Maßnahmen zur Beseitigung der Rechtswidrigkeit ergreifen müssen.

Die ADD hat erklärt, die Verantwortung für die Rechtsverstöße liege primär bei den kommunalen Gebietskörperschaften, die in Vorjahren im Rahmen des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts die Haushaltsdefizite herbeigeführt

hätten. Dies sei ursächlich für ihre heute bestehende Überschuldung. Globalbeanstandungen seien nicht zielführend, weil es den betroffenen Kommunen auch bei größtmöglicher Kräfteanspannung nicht gelinge, den Haushalt auszugleichen und die Überschuldung abzubauen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Aufsichtsbehörde insbesondere bei hochdefizitären und zugleich überschuldeten Kommunen durch Beanstandung der Haushaltssatzungen zumindest zur Beschränkung der Defizite auf das Unabweisbare beitragen muss, um den Anstieg der Überschuldung zu begrenzen.

2.4 Genehmigung von Investitionskrediten und Verpflichtungsermächtigungen trotz fehlender dauernder Leistungsfähigkeit

Die Genehmigung der Investitionskredite und Verpflichtungsermächtigungen⁶¹ ist in der Regel zu versagen, wenn diese mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht in Einklang stehen.⁶² Die dauernde Leistungsfähigkeit erfordert in erster Linie eine freie Finanzspitze.⁶³ Die Aufsichtsbehörde hat an die Erteilung der Gesamtgenehmigung u. a. insbesondere dann besonders strenge Maßstäbe anzulegen, wenn der Haushalt in der Planung nicht ausgeglichen ist.⁶⁴

Die ADD versagte im Prüfungszeitraum keiner Kommune trotz unausgeglichener Haushalte und teilweiser bilanzieller Überschuldung die Gesamtgenehmigung in vollem Umfang.⁶⁵ Vielmehr genehmigte sie Investitionskredite von 1,3 Mrd. €⁶⁶ und Verpflichtungsermächtigungen von 0,7 Mrd. €⁶⁷.

Häufig stellte die ADD in ihren Haushaltsverfügungen die fehlende dauernde Leistungsfähigkeit der betreffenden Kommune fest. Die dennoch ausgesprochenen Genehmigungen von Investitionskrediten und Verpflichtungsermächtigungen verband sie mit der Maßgabe, dass die Kredite nur für Investitionen aufgenommen werden durften, welche nachweislich die fehlende dauernde Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigten oder die Voraussetzungen für eine Ausnahme - wie z. B. Finanzierung unabweisbarer Vorhaben oder Übernahme des Schuldendienstes durch eine andere öffentliche Kasse⁶⁸ - erfüllten. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen sollten die betroffenen Kommunen in eigener Verantwortung prüfen und dokumentieren.

⁶¹ Die Genehmigung der Verpflichtungsermächtigungen stellt eine vorgezogene Kreditgenehmigung dar. Daher gelten für die Genehmigung die gleichen Grundsätze wie für Investitionskredite (Nrn. 1 und 3 VV zu § 102 GemO).

⁶² § 103 Abs. 2 Satz 3 GemO.

⁶³ Siehe auch Fußnote 17.

⁶⁴ Nr. 4.1.2 VV zu § 103 GemO.

⁶⁵ Gelegentlich versagte sie die Kreditgenehmigung „vorerst“ teilweise. Dies begründete sie regelmäßig nicht mit dem Fehlen der dauernden Leistungsfähigkeit. Bei den Investitionskrediten passte sie die Höhe überwiegend an die hinter den Planansätzen zurückgebliebenen Inanspruchnahmequoten in Haushaltsvorjahren an. Bei den Verpflichtungsermächtigungen waren diverse andere Gründe, z. B. Darstellung eines zu hohen Kreditbedarfs mangels Veranschlagung von Zuwendungen oder doppelte Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen, leitend. Trotz Teilversagung der Genehmigungen wiesen die bekanntgemachten Haushaltssatzungen die unveränderten Beträge der Investitionskredite und Verpflichtungsermächtigungen aus.

⁶⁶ 1,0 Mrd. € für defizitär planende Kommunen sowie 0,3 Mrd. € für Kommunen, die zudem zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres ein negatives Eigenkapital in der Bilanz prognostizierten.

⁶⁷ 0,5 Mrd. € für defizitär planende Kommunen sowie 0,2 Mrd. € für Kommunen, die zudem zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres ein negatives Eigenkapital in der Bilanz prognostizierten.

⁶⁸ Nr. 4.1.3 VV zu § 103 GemO.

Die Kreditgenehmigung vorbehaltlich der Entscheidung, ob eine Aufnahme ausnahmsweise in Betracht kommt, stellt rechtlich eine aufschiebende Bedingung dar⁶⁹. Die Kreditermächtigung wird somit erst nach Eintritt der Bedingung wirksam. Bis dahin dürfen die Maßnahmen mangels gesicherter Finanzierung nicht begonnen werden.⁷⁰

Diese Bedingung war ungeeignet, den Zweck des Genehmigungserfordernisses zu fördern. Denn der Eintritt der Bedingung blieb allein der Feststellung durch die Kommunen überlassen. Die ADD hatte in keinem Fall die den Kommunen auferlegten Dokumentationspflichten zum Anlass genommen, schriftliche Nachweise zu verlangen und deren Inhalt zu prüfen. Dadurch verlagerte sie ihre Mitverantwortung für die Legalität der Kreditaufnahme vollständig und deshalb unzulässig auf die beaufsichtigten Kommunen. Dies widersprach zudem einem Beschluss des Landtags vom 23. August 2018⁷¹. Darin wurde die Landesregierung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Kommunalaufsichtsbehörden Kredite für Investitionsprojekte, die mit der dauernden Leistungsfähigkeit nicht in Einklang stehen, nur dann genehmigen, wenn nachvollziehbare Gründe vorliegen. Dies bekräftigt die Pflicht der Aufsichtsbehörden, die Nachvollziehbarkeit der Ausnahmegründe vor Erteilung der Genehmigungen selbst zu prüfen.

Die ADD hat mitgeteilt, die Feststellung der Haushaltsverträglichkeit von Investitionen obliege primär den Kommunen. Gegenüber der vom Rechnungshof geforderten Prüfung durch die Aufsichtsbehörde sei die mit der Gesamtgenehmigung verbundene Bedingung, nach der von der Kommune vor einer Mittelinanspruchnahme für Investitionsvorhaben das Vorliegen eines erforderlichen Ausnahmetatbestands eigenverantwortlich zu prüfen und festzustellen ist, als eine gleichwirksame Maßnahme anzusehen. Anhaltspunkte für Verstöße lägen nicht vor. Für die nachträgliche Kontrolle sei ausschließlich die örtliche und überörtliche Rechnungsprüfung zuständig.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass es originäre Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist, bei dauerhaft leistungsunfähigen Kommunen das Vorliegen der Ausnahmetatbestände vor Erteilung der Genehmigung von Investitionskrediten und Verpflichtungsermächtigungen zu prüfen. Nebenbestimmungen wie eine aufschiebende Bedingung dienen nach ihrem Sinn und Zweck ausschließlich dazu, einzelne Vorbehalte gegen eine Genehmigung auszuräumen. Sie eröffnen der Behörde nicht die Möglichkeit, sich im finanzaufsichtlichen Verfahren vollständig ihrer Prüfungspflicht zu entledigen. Dass sich nach Auffassung der ADD bisher keine Anhaltspunkte für Verstöße ergeben haben, dürfte auf die unterlassenen Nachprüfungen zurückzuführen sein.

2.5 Geschäftsprozesse der Finanzaufsicht verbessern

Im Unterschied zu den Aufsichtsbehörden anderer Länder verfügte die ADD nicht über eine Software zur Erfassung und Bewertung haushaltsrelevanter Daten der beaufsichtigten Kommunen. Lediglich allgemein zugängliche statistische Daten (z. B. Realsteuerhebesätze, Kreisumlagesätze) wurden zentral vorgehalten und gepflegt. Im Übrigen wertete jeder Sachbearbeiter die Haushalte nach selbst ausgewählten Finanzdaten aus und erfasste diese in eigenen Excel-Tabellen.

⁶⁹ Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 6. Juli 2004 - 6 K 2875/03.KO, S. 6 UA.

⁷⁰ § 93 Abs. 5 Satz 2 GemO.

⁷¹ Auf diesen wies das Ministerium des Innern und für Sport die ADD mit Schreiben vom 25. Oktober 2019 (Anlage zum Haushaltsrundsreiben 2020 des Ministeriums des Innern und für Sport vom 25. Oktober 2019, Az.: 1142-0004#2018/0001-0301 334) hin.

Zwar hatte die Landesregierung bereits 2014 ausgeführt⁷², dass der bestehende Rechtsrahmen für eine solide Finanzwirtschaft und eine wirkungsvolle Kommunalaufsicht ausreiche und lediglich konsequent von allen Beteiligten, d. h. von den Gemeinden, vom Land und von den Kommunalaufsichtsbehörden, beachtet werden müsse. Hinreichende Maßnahmen, um dies durch die Finanzaufsicht sicherzustellen, waren jedoch nicht getroffen. Dienstanweisungen mit Vorgaben insbesondere für die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit, die daraus in typischen Fallkonstellationen abzuleitenden Maßnahmen sowie deren Tenorierung in den Haushaltsverfügungen fehlten. Die Entscheidung über Art und Umfang der Prüfung sowie die Wahl der Aufsichtsmittel war grundsätzlich den Sachbearbeitern und Referenten überlassen. Dies trug dazu bei, dass sowohl bei einzelnen Kommunen im Zeitverlauf als auch im Vergleich von Kommunen untereinander bei vergleichbaren Sachverhalten die in den Verfügungen getroffenen Entscheidungen ohne erkennbares Konzept differierten. Zudem durften Sachbearbeiter und Referenten auch die Haushaltsverfügungen weitgehend individuell gestalten.

Unabhängig hiervon kann der Aufwand für die Abfassung der Haushaltsverfügungen nebst Begründung erheblich reduziert werden. Zu Beginn des Prüfungszeitraums wiesen die Verfügungen teilweise einen Umfang von mehr als 60 Seiten auf. Obwohl sich die Seitenzahl zum Ende des Prüfungszeitraums verringert hatte, enthielten auch die neueren Bescheide in ihrem Begründungsteil Daten, die den Kommunen bekannt oder von ihnen geliefert worden waren. Die rückläufigen Seitenzahlen waren allerdings nicht immer die Folge einer damit einhergehenden Verringerung des Analyseaufwands. Vielmehr fanden sich Teile der ausführlichen Beschreibungen in Vermerken wieder, die den Verfahrensakten beigelegt waren. Durch Tabellen mit wenigen wesentlichen Kennzahlen könnte ein schnellerer und einfacherer Überblick über die Haushaltssituation sowie eine stärkere Konzentration der Finanzaufsicht auf die Prüfung der Ausnahmetatbestände im Rahmen der Genehmigung von Investitionskrediten und Verpflichtungsermächtigungen ermöglicht werden.

Die ADD hat mitgeteilt, um die Geschäftsabläufe zu verbessern, stehe inzwischen eine Web-Anwendung „Finanzdaten Kommunalaufsicht“ zur Verfügung. Die Prüfungsfeststellungen zur Optimierung der Haushaltsverfügungen und der Vergleichbarkeit der Aufgabenwahrnehmung würden beachtet.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) in Haushaltsverfügungen auf die Erhebung vorläufiger Bedenken wegen Rechtsverletzung gegen das Haushaltsausgleichsgebot missachtende Vorschriften einer Haushaltssatzung zu verzichten,
- b) Rechtsbedenken rechtzeitig vor Erlass der Haushaltsverfügung schriftlich zu erheben,
- c) in Haushaltsverfügungen keine Scheinbeanstandungen zu tenorieren,
- d) die notwendigen Grundlagen für eine sachgerechte Wahrnehmung der Finanzaufsicht zu schaffen, insbesondere die Einrichtung eines softwaregestützten Risikobewertungssystems zu prüfen.

⁷² Bericht „Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz“, a. a. O., S. 15.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) von Beanstandungen mit Maßgaben für den Haushaltsvollzug, aber ohne Auswirkung auf die Bekanntmachung rechtswidriger Haushaltssatzungen, Abstand zu nehmen,
- b) von bloßen Feststellungen zur Rechtswidrigkeit unausgeglichener Haushalte in Haushaltsverfügungen grundsätzlich abzusehen,
- c) künftig - außer in rechtlich begründeten Ausnahmefällen - unausgeglichene Haushalte konsequent zu beanstanden und nötigenfalls die Vorlage rechtmäßiger Haushaltssatzungen anzuordnen,
- d) vor einer ausnahmsweisen Genehmigung von Investitionskrediten für leistungsunfähige Kommunen das Vorliegen der Ausnahmetatbestände aufsichtlich zu prüfen,
- e) die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der finanzaufsichtlichen Tätigkeit zur Gewährleistung einer rechtmäßigen kommunalen Haushaltswirtschaft erheblich zu verbessern.