

Mainz, den 01.02.2017

## Zu Top 3 Haushaltskonsolidierung - Freiwillige Leistungen

### Sachverhalt:

Im Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung ist in vielen Landesteilen eine "verschärfte Gangart" von Kommunalaufsichtsbehörden festzustellen, die auch den gemeindlichen Bereich betreffen. Aktuelle Fälle sind insbesondere:

- Ersatzvornahme der Festsetzung des Umlagesatzes für die Kreisumlage im Landkreis Kaiserslautern durch die Kommunalaufsichtsbehörde, hier der ADD (Erhöhung des Umlagesatzes um 2 Punkte).
- Anordnungen der Festsetzung des Realsteuerhebesatzes in mehreren Fällen durch die Kommunalaufsicht, im Landkreis Südwestpfalz sogar erste Fälle von Ersatzvornahmen (vgl. Anlage, insbesondere Seite 3).
- Streichung freiwilliger Leistungen insbesondere in den Bereichen Kultur und Sport. Aktuell gibt es zu diesem Thema einen gemeinsamen "Brandbrief" der Kultur- bzw. Bildungsdirektoren/innen der Städte Ludwigshafen, Kaiserslautern und Trier, der sich gegen "immer restriktivere Haushaltgenehmigungen" der ADD wendet und deswegen die kulturelle Grundversorgung als "auf das Äußerste gefährdet" ansieht; wenn es so weitergehen, sei langfristig sei eine Schließung von Einrichtungen wie Theater, Bibliotheken oder Museen zu befürchten.

Dieses Thema wurde aktuell auch in den Gremien des StT Rheinland-Pfalz diskutiert. Der StT-Fachausschuss hat u.a. gefordert, den sog. "Zuber-Erlass" aus dem Jahr 1995 zu aktualisieren. Dieser beruht auf einem Ministerratsbeschluss, wonach freiwillige Leistungen in den Bereichen Sport und Kultur angesichts der Aufnahme als Staatszielbestimmung in die Landesverfassung (Art. 40 Abs. 1 und 4 LV) unter bestimmten Voraussetzungen auch bei einem unausgeglichenem Haushalt zulässig sind (vgl. Haushaltsrundschriften vom 27.10.1996 unter Nr. 5 i.V.m. Rundschreiben des Innenministeriums vom 10.03.1981, MinBl. S. 265.) Zudem wird gefordert, dass ein bestimmter Anteil des Gesamthaushalts für freiwillige Leistungen "reserviert" werden müsse.

## Antwort

des Ministeriums des Innern und für Sport

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pia Schellhammer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)  
– Drucksache 17/1505 –

### Vorgehen und Wirkung der Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz

Die Kleine Anfrage – Drucksache 17/1505 – vom 7. November 2016 hat folgenden Wortlaut:

Der Kernbereich der Kommunalaufsicht umfasst u. a. die Prüfung der Haushaltspläne der Kommunen. Legen Kommunen Haushaltspläne vor, die gegen die allgemeinen Haushaltsgrundsätze verstoßen, liegt es im Ermessen der Aufsichtsbehörde, ob und inwieweit sie einschreitet. Medienberichten zufolge haben einige Aufsichtsbehörden neben dem Genehmigungsvorbehalt auch Anordnungen ausgesprochen, die Anhebungen der Realsteuerhebesätze beinhalten.

Vor diesem Hintergrund frage ich die Landesregierung:

1. Auf welchen Grundlagen kann die Kommunalaufsicht Haushalte von Kommunen beanstanden, die gegen die allgemeinen Haushaltsgrundsätze nach § 93 GemO verstoßen?
2. Welche Instrumentarien stehen der Kommunalaufsicht zur Verfügung, um Verstöße gegen § 93 GemO zu ahnden und wie werden diese angewandt?
3. Welchen Ermessensspielraum hat die Kommunalaufsicht im Bereich der Beanstandung von unausgeglichenen Haushalten und wie sollte der Ermessensspielraum nach Auffassung der Landesregierung im Sinne einer wirkungsvollen Kommunalaufsicht ausgenutzt werden?
4. Kann eine Kommunalaufsicht die Anhebung von Realsteuerhebesätzen anordnen? Wenn ja, auch über die Höhe der Nivellierungssätze hinaus?
5. Gab es Fälle in Rheinland-Pfalz, in denen die Kommunalaufsicht die Anhebung von Realsteuerhebesätzen angeordnet hatte? Wenn ja, welche (bitte Kommune, Zeitpunkt und wesentlichen Inhalt der Anordnung aufschlüsseln)?
6. Wie beurteilt die Landesregierung die Anordnung von höheren Realsteuerhebesätzen durch die Kommunalaufsicht vor dem Hintergrund stark verschuldeter Kommunen in Rheinland-Pfalz?
7. Wie haben sich die Realsteuerhebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen allgemein in den letzten fünf Jahren im Vergleich zu den westlichen Flächenländern entwickelt?

Das **Ministerium des Innern und für Sport** hat die Kleine Anfrage namens der Landesregierung mit Schreiben vom 25. November 2016 wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Gemäß § 117 der Gemeindeordnung (GemO) beaufsichtigt der Staat die Gemeinden, um sicherzustellen, dass die Verwaltung im Einklang mit dem geltenden Recht geführt wird (Rechtsaufsicht). Die Aufsicht ist so zu führen, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane gefördert und nicht beeinträchtigt werden. Rechtsgrundlage für eine Beanstandung ist § 121 GemO. Danach kann die Aufsichtsbehörde Beschlüsse des Gemeinderates, die das bestehende Recht verletzen, beanstanden und verlangen, dass sie innerhalb einer von ihr bestimmten Frist aufgehoben werden. Die so beanstandeten Beschlüsse dürfen nicht ausgeführt werden. Zu den Beschlüssen, die der Gemeinderat zu fassen hat, gehört nach §§ 95 Abs. 1, 97 Abs. 1 Satz 1, 24 Abs. 1 Satz 1 GemO auch der Erlass der Haushaltssatzung.

Zu Frage 2:

Um die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane zu fördern, führen die Aufsichtsbehörden in der Regel zunächst Vorgespräche zu den aufzustellenden Haushalten mit den Kommunen und weisen auf Maßnahmen zur Defizitverringerung hin.

Der Aufsichtsbehörde stehen sodann die in den §§ 121 ff. GemO benannten Mittel zur Verfügung. Diese sind Beanstandung (§ 121 GemO) und Anordnung (§ 122), die Aufhebung beanstandeter Beschlüsse und Maßnahmen sowie Ersatzvornahme (§ 123 GemO), die Bestellung eines Beauftragten (§ 124 GemO) und schließlich die Auflösung des Gemeinderats nach § 125 GemO. Den genannten Mitteln kommt ein unterschiedlich intensiver Eingriffscharakter zu. Sie stehen schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und der den Gemeinden und Gemeindeverbänden verfassungsrechtlich u. a. aus Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) verbürgten Rechte zueinander in einem Stufenverhältnis, wobei die Beanstandung und das Anordnungsrecht nach §§ 121, 122 GemO die mildesten Aufsichtsmittel darstellen.

Unabhängig von den genannten Aufsichtsmitteln bedarf nach § 95 Abs. 4 GemO die Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde für die Summe der Verpflichtungsermächtigungen, für die in den kommenden Haushaltsjahren voraussichtlich Investitionskredite aufgenommen werden müssen, sowie für den Gesamtbetrag der Investitionskredite (§ 103 GemO). Die Aufsichtsbehörde kann nach § 103 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz GemO die Genehmigung unter Bedingungen und Auflagen erteilen.

Bei dem Genehmigungsvorbehalt handelt es sich nicht um ein Eingriffsmittel der Kommunalaufsicht im Sinne der §§ 121 ff. GemO, sondern um ein Mittel der präventiven, also vorbeugenden Rechtsaufsicht.

Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz (Urteil vom 8. Juni 2007, Az.: 2 A 10286/07.OVG, juris, Rdnr. 27) kann die Aufsichtsbehörde einen fehlenden Haushaltsausgleich unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne des Artikel 49 Abs. 1 und 3 der Landesverfassung (LV) unmittelbar beanstanden und ist dabei befugt, den Gemeinden die vollständige oder teilweise Beseitigung des Fehlbedarfs aufzugeben.

Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 16. Juni 2015, Az.: 10 C 13/14, juris, Rdnr. 34 ff.) hat im Hinblick auf die Anwendung der Aufsichtsmittel jedoch betont, dass die Kommunalaufsicht nicht im Wege einer „Einmischungsaufsicht“ in Entscheidungsspielräume eindringen darf, die sich den kommunalen Aufgabenträgern eröffnen. Wegen der in Artikel 28 Abs. 2 GG erfolgten verfassungsrechtlichen Gewährleistung der gemeindlichen Selbstverwaltung und kommunalen Finanzhoheit ist es primär Aufgabe des Rates und der Verwaltung einer Gemeinde, alle notwendigen Maßnahmen – sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandsseite – zu ergreifen, um den gesetzlich vorgegebenen Haushaltsausgleich zu erreichen. Innerhalb des den Gemeinden zustehenden Gestaltungsspielraums ist es der Kommunalaufsicht deshalb grundsätzlich untersagt, der Gemeinde im Falle eines unausgeglichene Haushalts alternativlos vorzuschreiben, was sie zu tun hat (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010, Az.: 8 C 43.09, juris, Rdnrn. 16 ff.). Hierdurch ist die Aufsichtsbehörde indes nicht gehindert, konkrete Haushaltsansätze – gewissermaßen beratend – zu benennen, die sich aus ihrer Sicht besonders für eine Verminderung des Haushaltsfehlbedarfs anbieten (OVG Rheinland-Pfalz, a. a. O.).

Erfüllt der kommunale Aufgabenträger seine Pflichten nicht, ist die Aufsichtsbehörde nach sachgerechter Ausübung ihres Entschließungs- und Auswahlermessens zur Beanstandung und Aufhebung einer pflichtwidrigen Maßnahme befugt. Besteht zudem in Anbetracht der haushaltswirtschaftlichen Beschlüsse des kommunalen Aufgabenträgers und des unmittelbar bevorstehenden zeitlichen Auslaufens einer realisierbaren Handlungsmöglichkeit, um der Rechtswidrigkeit kommunalen Handelns abzuwehren, keine Auswahl alternativ zu ergreifender verschiedener Maßnahmen mehr, darf die Aufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht auch weitergehend in die Selbstverwaltung der Kommune eingreifen und ihr etwa aufgeben, in welcher Weise sie einen gesetzeskonformen Zustand herzustellen hat. Dabei hat sie die schonendste, am wenigsten in die Gestaltungsautonomie des kommunalen Aufgabenträgers eingreifende Maßnahmen zu wählen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015, Az.: 10 C 13/14, juris, Rdnr. 35).

Zu Frage 3:

Auch für die Kommunalaufsicht gilt, dass sie – wie jede Aufsicht – die Gemeinden in ihren Rechten zu schützen hat. Nach § 117 GemO ist die Aufsicht so zu führen und das dahingehend der Aufsichtsbehörde eingeräumte Handlungsermessens so auszuüben, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane gefördert und nicht beeinträchtigt werden. Im Übrigen verweise ich auf die Antwort zu Frage 2.

Aufsichtsbehörde ist nach § 118 Abs. 1 Satz 1 GemO grundsätzlich die Kreisverwaltung und für kreisfreie und große kreisangehörige Städte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion. Die von dort unter Beachtung von Recht und Gesetz eigenverantwortlich getroffenen Ermessensentscheidungen werden von der Landesregierung respektiert.

Zu Frage 4:

Ja. Nach § 93 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 GemO hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Daraus ergibt sich die Pflicht der Gemeinde, alles zu unternehmen, um durch Zurückführung der Aufwendungen und Erhöhung der Finanzmittel dieses Ziel im Rahmen des Zumutbaren so schnell wie möglich zu erreichen. Nach § 94 Abs. 1 GemO erhebt die Gemeinde Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften und nach § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GemO hat sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass die Einnahmen aus der Grundsteuer – neben den Einnahmen aus der Gewerbesteuer – die steuerrechtliche Haupteinnahmequelle der Gemeinden zur Finanzierung ihres Haushalts darstellen. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 27. Oktober 2010, Az.: 8 C 43/09, juris, Rdnr. 18 ff.) hat betont, dass das

Hebesatzrecht für die Grundsteuer – wie im Übrigen auch für die Gewerbesteuer – den Gemeinden auch nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet wird, wozu der gesetzlich zwingende Haushaltsausgleich unter Beachtung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze nach § 93 Abs. 1, Abs. 4 und § 94 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GemO zählt. Des Weiteren hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 (VGHN 3 /11, RdNr. 110 ff.) ausgeführt, dass die Kommunen ihre eigenen Einnahmequellen, wozu insbesondere auch die Grundsteuer zählt, angemessen auszuschöpfen und Einsparpotenziale bei der Aufgabenwahrnehmung zu verwirklichen haben. Dabei müssen die Kommunen ihre Kräfte, so der VGH, nicht nur anspannen, sondern größtmöglich anspannen.

Bundes- oder landesrechtlich festgesetzte Höchstbeträge für die Grundsteuern existieren nicht. Derartige Höchstbeträge müssten durch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung normiert werden. § 26 des Grundsteuergesetzes sowie § 16 Abs. 5 des Gewerbesteuergesetzes ermächtigen zwar die Länder zu einer entsprechenden landesrechtlichen Regelung. Von diesen Ermächtigungen hat Rheinland-Pfalz jedoch keinen Gebrauch gemacht. Auch die Vorschriften des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) Rheinland-Pfalz (in der derzeit aktuellen Fassung des Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015 – GVBl. S. 482) setzen dem Grundsteuer- oder Gewerbesteuerhebesatzrecht der Gemeinden keine (Ober-)Grenze.

Aus dem Kommunalbericht 2016 (S. 22) des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz geht hervor, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen ihr Gestaltungspotenzial bei den Hebesätzen der Realsteuereinnahmen nach wie vor nicht ausschöpfen. So wären seiner Darstellung zufolge bei Hebesätzen in Höhe des Länderdurchschnitts 2014 – rein rechnerisch – bei den kreisfreien Städten zusätzliche Einnahmen von 40 Mio. Euro bei der Grundsteuer B und von 73 Mio. Euro bei der Gewerbesteuer möglich gewesen und damit 2015 der Ausgleich des Finanzierungssaldos bei dieser Gebietskörperschaftsgruppe gelungen. Diese Aspekte sind von der Aufsichtsbehörde im Rahmen ihres Anordnungsrechts bei der Ausübung des ihr eingeräumten Ermessens zu berücksichtigen.

Zu Frage 5:

Ja. Die Fälle der Anordnung einer Anhebung von Realsteuerhebesätzen können der nachfolgenden Übersicht entnommen werden, die auf einer kurzfristigen Abfrage bei den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden beruht:

Kommunalaufsichtsbehörde	Gemeinde	Haushaltsjahr	Ergebnisverbesserung angeordnet in Höhe von x Euro (§ 122 GemO)	Anhebung des Hebesatzes angeordnet auf ... v. H. (§ 122 GemO)	Anhebung des Hebesatzes im Wege der Ersatzvornahme: neuer Hebesatz in v. H. (§ 123 GemO)
ADD	Stadt Idar-Oberstein	2015		Grundsteuer B: 430 Gewerbesteuer: 400	
ADD	Stadt Mayen	2015		Grundsteuer A: 390 Grundsteuer B: 400 Gewerbesteuer: 390	
LK Cochem-Zell	Mittelstrimmig	2016		Grundsteuer B: 365	
LK Südwestpfalz	Eppenbrunn	2016	9 061	Grundsteuer B: 385	Grundsteuer B: 385
LK Südwestpfalz	Kröppen	2016	4 123	Grundsteuer B: 385	Grundsteuer B: 385
LK Südwestpfalz	Hauenstein	2016	32 770	Grundsteuer B: 385	Grundsteuer B: 385
LK Südwestpfalz	Nothweiler	2016	1 135	Grundsteuer B: 385	Grundsteuer B: 385
LK Südwestpfalz	Schweix	2016	2 195	Grundsteuer B: 385	Grundsteuer B: 385
LK Westerwaldkreis	Rotenhain	2014	5 000	Grundsteuer A u. B: 490	
LK Westerwaldkreis	Stadt Westerburg	2014	33 000	Grundsteuer B: 490	

Die förmliche Anordnung der Anhebung der Realsteuerhebesätze auf Grundlage des § 122 GemO bildet jedoch aufgrund des zuvor dargestellten verfassungsrechtlichen Rahmens und der Grundsatzregelung des § 117 GemO den Ausnahmefall. In der Regel können die Kommunen im Vorfeld der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung im Wege von Haushaltsgesprächen und -beratungen mit den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden dazu bewegt werden, eigenständig Maßnahmen zur Ergebnisverbesserung, beispielsweise durch die Anhebung von Realsteuerhebesätzen, zu ergreifen. Gleichwohl sieht die Landesregierung diesbezüglich angesichts der Anzahl von Gemeinden mit unausgeglichenen Haushalten weiteren Handlungsbedarf.

Zu Frage 6:

Im Hinblick auf die finanz- und haushaltsrechtliche Bedeutung der Realsteuern für die Einnahmesituation der Kommunen verweise ich auf meine Antwort zu Frage 4.

Zu Frage 7:

Die Angaben für die rheinland-pfälzischen Gemeinden finden sich in der Anlage (zusammengestellt nach Fachserie 14 „Finanzen und Steuern“, Reihe 10.1 „Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen –“, verschiedene Jahrgänge, jeweils Tabelle 6.1, hrsg. vom Statistischen Bundesamt). Vergleichswerte für die westlichen Flächenländer werden vom Statistischen Bundesamt nicht ausgewiesen. Deshalb findet sich in der Anlage die Gegenüberstellung der Werte für die rheinland-pfälzischen Gemeinden und für die Gemeinden aller Flächenländer (einschließlich Rheinland-Pfalz).

Bei der Grundsteuer A und B sind die Hebesätze der rheinland-pfälzischen Gemeinden zwar in den letzten fünf Jahren (2011 bis 2015) angestiegen, der Abstand zum Durchschnitt der Flächenländer ist jedoch ungefähr gleich geblieben.

Bei der Gewerbesteuer sind die Hebesätze der rheinland-pfälzischen Gemeinden in den letzten fünf Jahren (2011 bis 2015) angestiegen, der Abstand zum Durchschnitt der Flächenländer hat sich etwas verringert.

Roger Lewentz  
Staatsminister

Anlage

Land	2011	2012	2013	2014	2015
	in v. H.				
<b>Grundsteuer A</b>					
Rheinland-Pfalz	295	302	305	313	317
Flächenländer	307	312	316	320	328
Abstand Rheinland-Pfalz zu Flächenländern in Punkten	-11	-10	-11	-7	-11
Baden-Württemberg	349	354	352	353	355
Bayern	339	341	342	342	344
Hessen	282	288	310	330	369
Niedersachsen	354	360	363	367	373
Nordrhein-Westfalen	231	238	250	253	265
Saarland	249	253	256	258	274
Schleswig-Holstein	294	297	301	307	314
Brandenburg	273	280	284	292	298
Mecklenburg-Vorpommern	264	267	276	282	294
Sachsen	303	305	307	308	310
Sachsen-Anhalt	299	305	308	310	315
Thüringen	271	279	286	288	291
<b>Grundsteuer B</b>					
Rheinland-Pfalz	355	368	373	383	394
Flächenländer	398	406	417	422	437
Abstand Rheinland-Pfalz zu Flächenländern in Punkten	-43	-38	-44	-40	-44
Baden-Württemberg	383	385	386	387	388
Bayern	380	383	385	385	386
Hessen	337	350	381	406	444
Niedersachsen	391	402	409	411	418
Nordrhein-Westfalen	457	471	496	501	538
Saarland	353	356	359	363	380
Schleswig-Holstein	355	359	363	368	376
Brandenburg	383	386	389	393	396
Mecklenburg-Vorpommern	381	384	400	403	412
Sachsen	479	480	484	488	490
Sachsen-Anhalt	386	394	399	402	404
Thüringen	383	394	407	415	421
<b>Gewerbsteuer</b>					
Rheinland-Pfalz	369	376	377	379	384
Flächenländer	388	389	391	392	395
Abstand Rheinland-Pfalz zu Flächenländern in Punkten	-19	-14	-14	-13	-11
Baden-Württemberg	363	366	363	361	365
Bayern	370	369	374	377	375
Hessen	384	393	395	401	405
Niedersachsen	385	388	390	390	397
Nordrhein-Westfalen	442	442	444	446	449
Saarland	412	414	415	416	422
Schleswig-Holstein	356	358	364	360	368
Brandenburg	324	315	307	314	320
Mecklenburg-Vorpommern	343	353	359	362	365
Sachsen	415	416	417	418	418
Sachsen-Anhalt	357	361	369	368	363
Thüringen	367	378	386	389	396

