

# Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern



Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern  
19048 Schwerin

Landräte der Landkreise  
Oberbürgermeister  
der kreisfreien Städte  
in Mecklenburg-Vorpommern

bearbeitet von: Herr Junker

☎: 0385-588-2321

Az: II 320 – 174.3.60

e-mail: michael.junker@im.mv-  
regierung.de

Schwerin, 10. Januar 2007

## nachrichtlich:

Städte- und Gemeindetag  
Mecklenburg-Vorpommern e. V.  
Der Geschäftsführer  
Herrn Michael Thomalla  
Bertha-von-Suttner-Str. 5  
19061 Schwerin

Landkreistag  
Mecklenburg-Vorpommern e. V.  
Der Geschäftsführer  
Herrn Jan Peter Schröder  
Bertha-von-Suttner-Str. 5  
19061 Schwerin

Der Präsident des Landesrechnungshofs  
Mecklenburg-Vorpommern  
Herrn Dr. Tillmann Schweisfurth  
Mühlentwiete 4  
19059 Schwerin

## **Runderlass des Innenministeriums zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen**

II 320 - 174.3.60

<u>Übersicht</u>	<u>Seite</u>
A. Einleitung	2
B. Haushaltskennzahlen zur Prognose der dauernden Leistungsfähigkeit	3
C. Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit bei kreisangehörigen Gemeinden durch RUBIKON	5
1. zum Vorgehen	5
2. Häufigkeit der Datenerhebung	6
D. Leistungsgruppen	7
1. gesicherte dauernde Leistungsfähigkeit	8
2. eingeschränkte dauernde Leistungsfähigkeit	9
3. gefährdete dauernde Leistungsfähigkeit	12
4. Wegfall der dauernden Leistungsfähigkeit	16
E. Schlussbestimmungen	22

### Anlagen

- 1 Erläuterung der Haushaltskennzahlen
- 2 Gemeindedatenblatt (für kreisangehörige Gemeinden)
- 3 Auswertung (Haushaltskennzahlen)
- 4 Bewertungssystem

## A. Einleitung

Gemeinden und andere kommunale (Gebiets-) Körperschaften führen ihre Haushaltswirtschaft eigenverantwortlich. Die Haushaltswirtschaft ist so zu planen und zu führen, dass die stetige Aufgabenerfüllung sowohl im eigenen als auch im übertragene- nen Wirkungskreis gesichert ist (§ 43 Abs. 1 Kommunalverfassung Mecklenburg- Vorpommern - KV M-V).

Hierzu ist von der Kommune für jedes Jahr eine Haushaltssatzung nebst Anlagen zu beschließen (§§ 47, 48 KV M-V). Die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften, insbesondere der Haushaltsgrundsätze des § 43 KV M-V, ist dabei durch die Kommune sicherzustellen.

An diese Vorschriften sind auch die Mitglieder der kommunalen Vertretungsorgane (s. z.B. § 48 Abs. 1 KV M-V Beratung und Beschluss der Haushaltssatzung) gebunden, da auch sie dem Gebot einer rechtmäßig handelnden Verwaltung unterworfen sind (Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz).

Die Haushaltsunterlagen sind der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen (§ 48 Abs. 2 KV M-V).

1. Die beschlossene Haushaltssatzung ist grundsätzlich **genehmigungsfrei**, solange sie keine genehmigungspflichtigen Bestandteile enthält.

Alle Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinde müssen gem. § 43 KV M-V in jedem Fall die Einhaltung der allgemei- nen Haushaltsgrundsätze gewährleisten. Hierzu gehören bspw.:

- die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung;
- die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit;
- der Ausgleich des Haushalts in jedem Haushaltsjahr;

Des Weiteren ist für die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben auf die zu beach- tenden Grundsätze der Einnahmebeschaffung zu verweisen, die in § 44 Abs. 2 KV M-V bzw. in § 120 Abs. 2 KV M-V geregelt sind. Auch hieran haben sich die Be- schlüsse einer Gemeinde zu orientieren.

Der Bürgermeister bzw. der Landrat muss einem rechtswidrigen Beschluss wider- sprechen (§ 33 KV M-V bzw., § 111 KV M-V). Die Widerspruchsregelungen dienen der gemeindeinternen Kontrolle und stärken damit die Selbstverantwortung der gemeindlichen Organe.

Der Rechtsaufsicht stehen in jedem Fall die aufsichtsrechtlichen Befugnisse der §§ 78 ff. KV M-V zu.

2. Für beschlossene Haushaltssatzungen mit **genehmigungspflichtigen Teilen** sieht die KV M-V eine Reihe von präventiven Genehmigungsvorbehalten zur Haushaltswirtschaft vor:

So ist der Gesamtbetrag der Kredite für Maßnahmen nach § 54 Abs. 1 KV M-V mit Ausnahme von Umschuldungen und der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermäch- tigungen gem. § 49 Abs. 1 Satz 1 KV M-V genehmigungspflichtig (Gesamtgeneh- migung). Hinzu kommen – unter bestimmten Voraussetzungen – die Genehmi- gung des Stellenplans, des Höchstbetrags der Kassenkredite sowie die Einzelkre- ditgenehmigung (s. § 49 Abs. 2, 3 und 5 KV M-V).

Im übrigen wird zu allen Beschlüssen mit finanziellen Auswirkungen auf die Ausführungen zu 1. verwiesen.

3. Unabhängig von der zu prüfenden Haushaltssatzung sind in § 49 Abs. 1 Satz 2 KV M-V Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommen, einer Einzelgenehmigung vorbehalten und unterfallen folglich auch den nachfolgenden Vorgaben.

Die unter 2. und 3. angesprochenen Genehmigungen sollen nach dem **Grundsatz einer geordneten Haushaltswirtschaft** erteilt oder versagt werden (§ 49 Abs. 4 KV M-V). Sie können unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden, deren Umsetzung allerdings auch durch die Rechtsaufsichtsbehörde sichergestellt werden muss. Genehmigungen sind in der Regel zu versagen, wenn die beabsichtigte Belastung mit der **dauernden Leistungsfähigkeit** nicht in Einklang steht.

Im Genehmigungsverfahren sind deshalb die Einhaltung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze (§ 43 KV M-V), der Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 44 Abs. 2 bzw. § 120 Abs. 2 KV M-V) und die ordnungsgemäße Vorbereitung von Investitionen nach § 9 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) sowie die spezifischen Genehmigungsvoraussetzungen (bspw. §§ 53, 54 Abs. 1 KV M-V) zu prüfen.

Alle Einschränkungen durch die Genehmigungsvorschriften zielen darauf ab, die dauernde Leistungsfähigkeit zu erhalten bzw. schnellstmöglich wieder herzustellen, um eine stetige Aufgabenerfüllung und damit die kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten.

Zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe (mit Prognoseelementen) eröffnen der Rechtsaufsichtsbehörde Beurteilungsspielräume bei der Entscheidung. Bei der Ausfüllung dieser Beurteilungsspielräume sind die allgemeinen Grundsätze der Rechtsaufsicht (Förderung der Selbstverwaltung; Vermeidung einer Zweckmäßigkeitkontrolle; Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips) zu berücksichtigen.

Mit diesem Runderlass werden **einheitliche Bewertungsmaßstäbe** für die dauernde Leistungsfähigkeit von Kommunen anhand objektiv messbarer Kriterien aufgestellt. Des Weiteren werden die aus der jeweiligen Beurteilung zu ziehenden **Rechtsfolgen** für die **Kommunen** und **Rechtsaufsichtsbehörden** dargestellt, um auch hierbei eine einheitliche Vorgehensweise zu erreichen.

Zudem wird hiermit die **Transparenz** hinsichtlich der finanziellen Situation der Gemeinden erhöht und eine sachliche Grundlage für die stets stattfindende Diskussion um Finanzausstattung und Kreisumlagen geschaffen.

**Zielstellung ist es, möglichst alle Kommunen trotz sich verschlechternder Rahmenbedingungen (Bevölkerungs- und Finanzrückgang) in den „grünen Bereich“ zu führen.**

## **B. Haushaltskriterien zur Prognose der dauernden Leistungsfähigkeit**

Die Feststellung der dauernden Leistungsfähigkeit einer Kommune ist in wesentlichen Teilen auf die Zukunft gerichtet und von daher prognostisch geprägt.

Der Prognosezeitraum erfasst grundsätzlich den Zeitraum der Finanzplanung. In begründeten Fällen kann er auch darüber hinausgehen.

1. Zunächst hat die **Kommune** im Rahmen ihrer jährlichen Haushalts- und Finanzplanung belastbare Daten zu ermitteln sowie eine **eigene Einschätzung der dauernden Leistungsfähigkeit** vorzunehmen und diese im Vorbericht darzulegen. Sie ist von der Rechtsaufsichtsbehörde auf ihre Belastbarkeit hin zu überprüfen ist. Zur Prüfung der Plausibilität der Planung ist ein **Abgleich** der Haushaltsdaten grundsätzlich für zwei bis drei Jahre in die Vergangenheit anhand der **Jahresrechnung** bzw. **Plandaten** des Vorjahres unter Einbeziehung der Planungshinweise der Landesregierung vorzunehmen. Kommt die Rechtsaufsichtsbehörde bei der Überprüfung der Prognose zur dauernden Leistungsfähigkeit zu dem Ergebnis, dass die von der Kommune übermittelten Haushaltsdaten nicht ausreichend belastbar sind, so ist die Kommune gehalten diese zu überarbeiten.
2. Rückschlüsse auf die dauernde Leistungsfähigkeit einer Kommune lassen sich vor allem aus der Bewertung ausgewählter Haushaltskriterien ziehen, die vielfach in Haushaltskennzahlen umgerechnet werden:
  - a. **gesicherter Haushaltsausgleich bzw. struktureller Haushaltsfehlbedarf,**
  - b. **Haushaltsausgleich bzw. Haushaltsfehlbeträge in Vorjahren,**
  - c. **stetiger Haushaltsausgleich bzw. mittelfristig neue strukturelle Haushaltsfehlbedarfe** in der Finanzplanung,
  - d. **Haushaltsausgleich am Ende des Finanzplanungszeitraumes,**
  - e. Qualität des **Haushaltssicherungskonzepts,**
  - f. **freier Finanzspielraum / Nettoinvestitionsmittel,**
  - g. **Zuführung** von Haushaltsmitteln des **Vermögenshaushalts** an den **Verwaltungshaushalt,**
  - h. **Mindestbestand** und **Bestand** der **allgemeinen Rücklage,**
  - i. festgesetzter / genehmigter **Höchstbetrag** der **Kassenkredite,**
  - j. **Bürgschaften, Gewährverträge und Rechtsgeschäfte mit wirtschaftlich vergleichbaren Auswirkungen,**
  - k. **Kreditaufnahmen** (Verschuldung) des **Kernhaushaltes,**
  - l. **fiktive Restlaufzeit** der aufgenommenen **Kredite,**
  - m. **Schulden** aus **kreditähnlichen Rechtsgeschäften,**
  - n. **Zuschüsse** an **Eigenbetriebe, Umlagen** an **Zweckverbände,**
  - o. **Zuschüsse** an **kommunale Unternehmen in Privatrechtsform**
  - p. **latente Risiken.**

Die Haushaltskriterien und -kennzahlen (a. – p.) werden in der *Anlage 1* näher erläutert.

Die dauernde Leistungsfähigkeit der **Landkreise** und **kreisfreien Städte** wird durch das Innenministerium unter Heranziehung der o.g. Anhaltspunkte und Haushaltskennzahlen bewertet und in die unter **D.** aufgeführten Leistungsgruppen eingeordnet.

Der nachfolgende Abschnitt C. findet für die Landkreise und kreisfreien Städte insoweit keine Anwendung.

Des Weiteren lässt sich das nachfolgend beschriebene Verfahren (C. und D.) nicht auf die Prüfung von **Amts- und Zweckverbandshaushalten** anwenden. Da eine vollständige Refinanzierung der Ausgaben dieser Körperschaften über die Umlagen erfolgt, ist für die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit dieser Haushalte die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinden auf Basis einer Gesamtschau der nach Abschnitt C. ermittelten Gemeindehaushaltsdaten maßgeblich. Die Pflicht zur Haushaltskonsolidierung betrifft auch viele Ämter und Zweckverbände. Hier ist insbesondere auf eine angemessene Personal- und Sachausstattung zu achten, da diese kostenintensiven Bereiche ansonsten unmittelbar auf die betroffenen Gemeinden durchschlagen. Für eine stringente Umsetzung stehen die jeweiligen unteren Rechtsaufsichtsbehörden in der Verantwortung.

## C. Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit bei kreisangehörigen Gemeinden

Um den **kreisangehörigen Gemeinden** und den unteren Rechtsaufsichtsbehörden die Einschätzung der dauernden Leistungsfähigkeit zu erleichtern und um die landesweit einheitliche Bewertung zu gewährleisten, erfolgt die Prüfung der dauerhaften Leistungsfähigkeit kreisangehöriger Gemeinden durch ein „rechnerunterstütztes Haushaltsbewertungs- und Informationssystem der Kommunen - RUBIKON“.

### 1. Zum Vorgehen

Zunächst werden die erforderlichen Dateien den Kommunen durch das Innenministerium zur Verfügung gestellt. Die Kommunen und - soweit erforderlich - die Rechtsaufsichtsbehörden füllen die bereitgestellten Dateien (s. *Anlage 2*) aus. Sie haben dabei die Möglichkeit zu jedem einzugebenden Kriterium eigene Anmerkungen zu machen und auf Sonderprobleme hinzuweisen. Das Innenministerium wertet sodann die Daten über RUBIKON aus und stellt die Ergebnisse allen Kommunen und Rechtsaufsichtsbehörden zur Verfügung.

#### a) rechnerunterstützte Auswertung der Daten

Je nach Auswirkung auf die dauernde Leistungsfähigkeit wird jede eingegebene Haushaltskennzahl bzw. die hieraus gebildete Quote automatisch unterschiedlich gewichtet und bewertet sowie mit einer Punktzahl versehen. Zum Beispiel:

Der Haushaltskennzahl „struktureller Fehlbedarf“ kommt ein stark belastendes Gewicht zu (je nach Höhe bis zu 35 Minus-Punkten), da Fehlbedarfe eine erheblich nachteilige Auswirkung auf die dauernde Leistungsfähigkeit einer Kommune haben.

Kann eine Kommune dagegen einen „freien Finanzspielraum“ ausweisen, so ist dies ein Zeichen, das positive Auswirkungen auf die dauernde Leistungsfähigkeit einer Kommune haben kann. Je nach Höhe kann dies folglich bis zu 20 Plus-Punkte ausmachen.

Die Punkte der einzelnen Haushaltskennzahlen werden sodann automatisch ausgewertet und zu einer Gesamtpunktzahl zusammengefasst (s. *Anlage 3*).

**Diese Gesamtpunktzahl führt im Ergebnis für jede kreisangehörige Gemeinde zu einer Einstufung in eine der aufgeführten Leistungsgruppen (s.u. **D 1. bis D 4.** = gesicherte, eingeschränkte, gefährdete oder weggefallene dauernde Leistungsfähigkeit).**

Um das vorgegebene Bewertungssystem nachvollziehen zu können, werden in der *Anlage 4* die Punktwertung sowie Gewichtung der einzelnen Haushaltskennzahlen dargestellt.

b) Informative Abfragen

Die Haushaltskennzahlen: „Personalausgaben, durchschnittliche Amtsumlage je Einwohner, Realsteuern und freiwillige Leistungen“ werden nur abgefragt und fließen nicht in die automatische Bewertung ein. Zeigen sich hier jedoch bei Kommunen, die nicht als dauerhaft Leistungskräftig eingestuft sind, Auffälligkeiten (bspw. Abweichungen zum Landesdurchschnitt), so besteht für die jeweilige Kommune, und erforderlichenfalls auch für die Rechtsaufsichtsbehörde, Anlass, diese Daten näher zu untersuchen und auf eine der Leistungskraft angemessene unverzügliche Anpassung hinzuwirken. Im Regelfall hat eine Anpassung bereits unmittelbare positive Auswirkungen auf die Leistungskraft der Kommune.

c) Ergänzung (soweit erforderlich)

Möglicherweise ist es erforderlich, das auf Kennzahlen basierende Ergebnis (s.o. a) durch weitere Prüfungspunkte der Rechtsaufsicht zu ergänzen: So könnten sich bspw. aus dem Abgleich der Haushaltskennzahlen anhand der Jahresrechnung oder der Haushaltsdaten des Vorjahres (s.o. B 1.) bzw. aus sonstigen Sonderfaktoren weitere wesentliche Erkenntnisse ergeben. Als Sonderfaktoren sind bspw. Einnahmen aus Veränderung des Anlagevermögens, Steuereinnahmen / -rückerstattungen usw. anzuführen.

Voraussetzung ist jedoch, dass diese Faktoren tatsächlich auch Auswirkungen auf die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune haben und nicht lediglich Einmaleffekte darstellen.

Führt eine solche Ergänzung dazu, dass die Kommune in eine andere Leistungsgruppe einzustufen ist, als oben unter a) festgestellt, so ist dies durch die Rechtsaufsichtsbehörde darzulegen und zu begründen.

## 2. Häufigkeit der Datenerhebung / Aktualisierung

Die Beobachtung der dauernden Leistungsfähigkeit ist für jede kreisangehörige Gemeinde und Rechtsaufsichtsbehörde eine Daueraufgabe, die sich auch auf das laufende Haushaltsjahr bezieht. Dies gilt besonders in Anbetracht der derzeit kritischen Gesamtentwicklung der öffentlichen Haushalte.

Deshalb ist es notwendig, dass jede kreisangehörige Gemeinde, die erforderlichen Angaben (*Anlage 2*) der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde **zusammen** mit der beschlossenen **Haushaltssatzung** vor Beginn des Haushaltsjahres (§ 48 Abs. 2 KV M-V) spätestens jedoch bis zum **31. März** des Folgejahres vorlegt. Sollte ein Haushalt bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht beschlossen sein, so sind die bis da-

hin verfügbaren Plandaten ggf. auch aus Entwürfen der Verwaltung zugrunde zu legen. Diese Daten sind auf Basis der jeweils beschlossenen Haushaltssatzungen und **Nachtragshaushaltssatzungen** zu aktualisieren. Bisherige Daten werden dabei überschrieben.

Die in diesem Zusammenhang mit Nachtragshaushaltssatzungen vorzunehmenden Aktualisierungen der Angaben (Anlage 2) führen dazu, dass mögliche Auswirkungen auf die dauernde Leistungskraft bei der Prüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde berücksichtigt werden können.

Um die jeweiligen Planzahlen bezüglich der tendenziellen Entwicklung und Plausibilität analysieren zu können sind ab dem Rechnungsjahr 2006 die **Rechnungsergebnisse** bis zum **31. Mai** eines jeden Jahres in eine hierfür vorbereitete separate Datenabfrage entsprechend Anlage 2 einzupflegen. Aussagen zur mittelfristigen Finanzplanung und zur Risikobewertung werden hierzu, von Sonderfällen abgesehen aus den Abfragen zur Planabfrage übernommen. Damit soll sichergestellt werden, dass die tatsächlichen Haushaltsergebnisse und Entwicklungen schnellstmöglich in die Gesamtbewertung der dauernden Leistungsfähigkeit einfließen. Das Ergebnis dieser Datenabfrage wird allgemein zugänglich gemacht.

Vorteil dieser Aktualisierungen im Laufe eines Haushaltsjahres ist, dass negative Veränderungen frühzeitig erkannt und Gegenmaßnahmen ergriffen werden können. Aber auch positive Veränderungen sind auf diesem Wege frühzeitig zu erkennen und gegebenenfalls zu berücksichtigen (bspw.: Rücknahme von Auflagen, Erweiterung von Teilgenehmigungen).

**Können einzelne Daten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden, so sind diese nach Plausibilitätsgrundsätzen zu ermitteln oder sorgfältig zu schätzen.**

Zu den o. g. Stichtagen muss sichergestellt werden können, dass von allen Kommunen die Haushaltsdaten vorliegen. Diese Abfragen sind, solange es noch keine zentrale Datenbanklösung gibt, zusammengefasst über die unteren Rechtsaufsichtsbehörden dem Innenministerium auf Grundlage des § 80 KV M-V zur Verfügung zu stellen.

## D. Leistungsgruppen

Die Einordnung in die jeweilige Leistungsgruppe basiert auf unterschiedlichen Haushaltskennzahlen (s.o. B) und setzt sich aus negativen und positiven Teilergebnissen zusammen (s. *Anlage 4.*). Demnach gibt es Kommunen, die gerade noch einer bestimmten Leistungsklasse zuzuordnen sind und solche, die sich im oberen Bereich einer Leistungsklasse einordnen. Die nachfolgenden Beschreibungen erfassen deshalb nur Regelfälle, Abweichungen bei einzelnen Haushaltskennzahlen sind immer möglich.

Die in jeder Leistungsgruppe aufgeführten Handlungsnotwendigkeiten für die Kommunen und für die Rechtsaufsichtsbehörden haben lediglich Beispielscharakter. Die in den nachfolgenden Abschnitten (D 1 bis D 4) aufgeführten Indizien für die Zugehörigkeit einer Kommune zu einer Leistungsgruppe können sowohl kumulativ, als auch alternativ vorliegen. Es gilt der Grundsatz des Vorrangs der schnellstmöglichen Haushaltskonsolidierung, um damit wieder Handlungsspielraum für die Zukunft zu bekommen.

## 1. **Gesicherte dauernde Leistungsfähigkeit** (bei kreisangehörigen Gemeinden von 45 bis -30 Punkten, s. Anlage 3)

Die dauernde Leistungsfähigkeit erscheint als **gesichert**, wenn (als Indizien, siehe auch oben unter **B.**):

- ein Haushaltsausgleich im laufenden Haushaltsjahr als auch in der mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesen wird,
- ein freier Finanzspielraum vorhanden ist,
- der Verwaltungshaushalt auch mittelfristig in der Lage ist, einen freien Finanzspielraum zu erwirtschaften, um auch auf Dauer in der Leistungsklasse bestehen zu können,
- eine allgemeine Rücklage in Höhe der Mindestrücklage ausgewiesen wird,
- zusätzliche Rücklagen zur Sicherung von Bürgschaften vorhanden sind oder
- keine wesentlichen sonstigen haushaltsrechtlichen Risiken bestehen.

Eine dauernd leistungskräftige Kommune kann demnach

- ihre bestehenden Aufgaben erfüllen,
- ihren Ausgabeverpflichtungen nachkommen,
- ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich verwalten (d. h. Ersatz- und Neuinvestitionen werden im Verwaltungshaushalt erwirtschaftet, die Kommune lebt nicht von ihrer Substanz),
- ihre Finanzierungs- und Folgekosten zu bevorstehenden notwendigen Investitionen tragen, d. h.
  - den mit der Kreditaufnahme verbundenen Schuldendienst problemlos bei Fälligkeit aufbringen,
  - sie hat Handlungsspielraum zur Erfüllung von sachlich und zeitlich unabweisbaren Aufgaben, ohne dass Einschränkungen durch Finanzierungs- und Folgekosten bestehen,
- auf Grund der bestehenden dauernden Leistungsfähigkeit ihre freiwilligen Aufgaben im beabsichtigten Umfang erfüllen.

### **a) Handlungsnotwendigkeiten für Kommunen:**

**Kommunen**, die ihren Haushaltsausgleich nur darstellen können, indem sie dem Verwaltungshaushalt Mittel aus dem Vermögenshaushalt zuführen<sup>1</sup>, weisen damit ein verdecktes strukturelles Haushaltsproblem aus. Hier ist unverzüglich unmittelbar im Einnahme- und Ausgabebereich des Verwaltungshaushalts gegenzusteuern. Nur so können auch freie Finanzspielräume erschlossen werden<sup>2</sup>.

Insgesamt müssen die Kommunen darauf achten, sowohl die mittel- als auch die langfristige Finanzplanung im Auge zu behalten, um frühzeitig durch erforderliche

---

<sup>1</sup> s. HH-Kennziffern a) und g)

<sup>2</sup> s. HH-Kennziffer f)

Vorkehrungen auf mögliche Veränderungen reagieren zu können<sup>1</sup>. Hierdurch können die kommunalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten langfristig gesichert werden.

### **b) Handlungsnotwendigkeiten für Rechtsaufsichtsbehörden:**

Die **Rechtsaufsichtsbehörden** können bei Haushaltssatzungen mit genehmigungspflichtigen Bestandteilen die beantragten Genehmigungen in der Regel erteilen. Gleichwohl sollten sie den Kommunen (bspw. bei der Bewältigung der oben dargestellten Probleme) konkrete beratende Hinweise zum weiteren Vorgehen geben.

## **2. Eingeschränkte dauernde Leistungsfähigkeit** (bei kreisangehörigen Gemeinden von -31 bis -60 Punkten, s. Anlage 3)

Die dauernde Leistungsfähigkeit ist regelmäßig eingeschränkt, wenn in der Gesamtbetrachtung ein Rückgang des kommunalen Handlungsspielraums zu beobachten ist. Indizien hierfür können folgende (siehe auch oben unter **B.** genannte) Kriterien und Haushaltskennzahlen sein:

- der Haushaltsausgleich kann nicht oder nur durch eine Zuführung aus dem Vermögenshaushalt dargestellt werden,
- ein freier Finanzspielraum ist nur geringfügig oder gar nicht mehr vorhanden,
- mittelfristig werden keine freien Finanzspielräume mehr ausgewiesen,
- mittelfristig werden Fehlbedarfe ausgewiesen,
- eine allgemeine Rücklage in Höhe des Mindestbestandes ist nicht mehr vorhanden,
- der Kassenkreditrahmen liegt über dem genehmigungsfreien Betrag,
- bestehende Bürgschaften und ähnliche Rechtsgeschäfte sind nicht ausreichend durch Rücklagen gesichert, oder
- sonstige haushaltsrechtliche Risiken sind vorhanden, die sich erkennbar auf die kommunale Haushaltslage auswirken können.

Eingeschränkt leistungsfähige Kommunen können sowohl ihrer Aufgabenerfüllung als auch ihren Ausgabeverpflichtungen in der Regel nur noch unter Zurückstellung anderer wichtiger Gesichtspunkte nachkommen, beispielsweise:

- Ersatz- und Neuinvestitionen können nicht im erforderlichen Umfang im Verwaltungshaushalt erwirtschaftet werden,
- Mittel der allgemeinen Rücklage und Veräußerungserlöse, die unter der Voraussetzung des § 21 Abs. 3 GemHVO an den Verwaltungshaushalt zugeführt werden, stehen insoweit nicht mehr für Investitionen zur Verfügung; ein Substanzverzehr ist zu verzeichnen,

---

<sup>1</sup> s. HH-Kennziffer c)

- absehbare Finanzierungs- und Folgekosten können nicht mehr ohne Einschränkung anderer Aufgaben aufgebracht werden, was wiederum die zukünftigen Handlungsspielräume zur Erfüllung der sachlich und zeitlich unabweisbaren Aufgaben einschränken kann, oder
- freiwillige Aufgaben können nur noch eingeschränkt wahrgenommen werden.

### **a) Handlungsnotwendigkeiten für Kommunen:**

Die **Kommune** hat bei allen anstehenden Beschlüssen mit finanziellen Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft insbesondere die Einhaltung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze zu gewährleisten (s.o. A.1).

Des Weiteren ist für die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben auf die zu beachtenden Grundsätze der Einnahmehbeschaffung zu verweisen, die in § 44 Abs. 2 KV M-V bzw. in § 120 Abs. 2 KV M-V geregelt sind. Auch hieran haben sich die Beschlüsse einer Gemeinde zu orientieren.

Vor allem im Bereich der Investitionen ist verantwortungsvoll zu prüfen, ob und wie diese in Anbetracht der eingeschränkten Leistungsfähigkeit umzusetzen sind. Die Notwendigkeitsprüfung kommunaler Leistungen oder Investitionen ist folglich deutlich zu intensivieren.

Kann eine Kommune ihren Haushaltsausgleich nicht oder nur darstellen, indem sie dem Verwaltungshaushalt Mittel aus dem Vermögenshaushalt zuführen, weist dies auf ein strukturelles Haushaltsproblem hin<sup>1</sup>. Im Vermögenshaushalt führt es zu einem Substanzverzehr, der nicht auf Dauer hingenommen werden darf. Führt die Finanzplanung mittelfristig neue Fehlbedarfe<sup>2</sup> an, so weist dies auf erhebliche längerfristige strukturelle Haushaltsprobleme hin.

In beiden Fällen muss die Kommune ihre Einnahmen daraufhin überprüfen, ob sie hinreichend ausgeschöpft sind (z.B. im Bereich der Gebühren und Beiträge, bei den Realsteuern bzw. der Kreisumlage, Erhebung von Bürgerschaftsentgelten und angemessene Ertragsabführung wirtschaftlicher Unternehmen). Insoweit wird auf § 44 Abs. 2 bzw. § 120 Abs. 2 KV M-V verwiesen. Maßstab für die Höhe der Realsteuerhebesätze sollte dabei in der Regel das durchschnittliche Niveau in Mecklenburg-Vorpommern sein. Hinweise zur jeweiligen Höhe werden im jährlichen Haushaltserlass bekannt gegeben.

Alle Ausgaben sind auf ihre Erforderlichkeit hin zu überprüfen. Dies betrifft neben Ausgaben im freiwilligen Bereich vor allem die Bereiche Organisation und Personal.

Ziel der konsequenten Haushaltskonsolidierung ist es, künftig wieder Nettoinvestitionsmittel zu erwirtschaften<sup>3</sup>.

Das Einnahme- und Ausgabeverhalten ist der bestehenden eingeschränkten dauernden Leistungsfähigkeit anzupassen.

Kommunen, die gem. § 43 KV M-V zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts<sup>4</sup> verpflichtet sind, müssen es belastbar und maßnahmekonkret ausgestalten. Kommunen, die ihren Haushaltsausgleich nur durch Zuführungen aus dem

---

<sup>1</sup> s. HH-Kennziffern a) und g)

<sup>2</sup> s. HH-Kennziffer c)

<sup>3</sup> s. HH-Kennziffer f)

<sup>4</sup> s. HH-Kennziffer e)

Vermögenshaushalt erreichen, ist dringend anzuraten, bereits zu diesem Zeitpunkt, freiwillig, ein entsprechendes Haushaltssicherungskonzept zu erarbeiten und zu beschließen.

Bei Rücklagen<sup>1</sup> ist darauf zu achten, dass sie auch in einem angemessenen Verhältnis zum Risiko der übernommenen Bürgschaften u.ä. Rechtsgeschäften stehen.

Die Verschuldung sowie sonstige Belastungen des Haushaltes sind konsequent zurückzuführen.

### **b) Handlungsnotwendigkeiten für Rechtsaufsichtsbehörden:**

Anträge zur Genehmigung von Krediten / Verpflichtungsermächtigungen sind durch die **Rechtsaufsichtsbehörde** auf ihre Vereinbarkeit mit der eingeschränkten dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune zu überprüfen (s. § 49 Abs. 4, 5 KV M-V) und gegebenenfalls entsprechend zu kürzen.

Gleiches gilt für genehmigungspflichtige Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommen, und nach Maßgabe des § 49 Abs. 2 KV M-V ggf. auch für den Stellenplan.

Soweit die beantragten Genehmigungen unter Auflagen / Bedingungen erteilt werden, ist deren Umsetzung eng durch die Rechtsaufsichtsbehörde zu begleiten.

Gemäß § 49 Abs. 4 Satz 2 KV M-V wird der Rechtsaufsichtsbehörde damit in beschränktem Umfang eine Handhabe zur Steuerung der Haushaltswirtschaft der Kommunen gegeben.

Unter Umständen sind im Genehmigungsbescheid auch Einzelkreditgenehmigungen vorzubehalten (§ 49 Abs. 5 Ziffer 2 KV M-V).

Für genehmigungsfreie Haushaltssatzungen gelten die haushaltsrechtlichen Vorgaben gleichermaßen. Widerspricht der Beschluss haushaltsrechtlichen Vorschriften, ist dem Beschluss zu widersprechen und erforderlichenfalls unter Anwendung der §§ 81 ff. KV M-V die rechtsaufsichtliche Durchsetzung rechtskonformen Verhaltens sicherzustellen.

Die Vorlage von nicht ausgeglichenen Haushaltssatzungen ist von der Rechtsaufsichtsbehörde dabei nur zu akzeptieren, wenn ein Haushaltsausgleich objektiv nicht möglich ist und die Kommune bereits alle Möglichkeiten ausgeschöpft hat, um den Fehlbetrag so gering wie möglich zu halten.

Die Kommunen sind bei der Erarbeitung von Haushaltssicherungskonzepten konkret beratend zu unterstützen.

Freiwillig erstellte, aussagekräftige Haushaltssicherungskonzepte sollten durch die Rechtsaufsicht positive Berücksichtigung finden (bspw. i. R. d. Haushaltsprüfung bei der Erteilung von Nebenbestimmungen oder bei der Begleitung der Haushaltswirtschaft im laufenden Haushaltsjahr).

---

<sup>1</sup> s. HH-Kennziffer h und j)

### 3. Gefährdete dauernde Leistungsfähigkeit

(bei kreisangehörigen Gemeinden von -61 bis -90 Punkten, s. Anlage 3)

Die dauernde Leistungsfähigkeit einer Kommune ist als gefährdet einzustufen, wenn ein erheblicher Rückgang des kommunalen Handlungsspielraums erkennbar ist. Indizien hierfür können folgende (s. a. oben unter **B.** genannte) Kriterien und Haushaltskennzahlen sein:

- im lfd. Haushaltsjahr kann kein Haushaltsausgleich dargestellt werden, oder
- der Haushaltsausgleich kann nur durch eine Zuführung aus dem Vermögenshaushalt erreicht werden,
- ein freier Finanzspielraum ist nicht mehr vorhanden,
- mittelfristig werden Fehlbedarfe ausgewiesen,
- eine allgemeine Rücklage in Höhe der Mindestbestandes ist nicht mehr vorhanden,
- der Kassenkreditrahmen liegt bereits über dem genehmigungsfreien Betrag,
- bestehende Bürgschaften und ähnliche Rechtsgeschäfte sind nicht ausreichend durch Rücklagen gesichert,
- zunehmende Verschuldung bzw. erhöhter Schuldenstand, oder
- erhebliche sonstige haushaltsrechtliche Risiken sind vorhanden, die sich erkennbar auf den kommunalen Handlungsspielraum auswirken können.

Die Abgrenzung gegenüber Kommunen mit eingeschränkter dauernder Leistungsfähigkeit (s. D. 2.) besteht insbesondere darin, dass auf Kommunen mit gefährdeter dauernder Leistungsfähigkeit mehrere der vorgenannten Kriterien zutreffen und/oder die Kriterien in einem gesteigertem Maße erfüllt werden, so dass im Ergebnis eine Einstufung in diese Leistungsgruppe erfolgt.

Aus dem Rückgang des kommunalen Handlungsspielraums folgt, dass die Kommune sowohl Aufgabenerfüllung als auch Ausgabeverpflichtungen nur noch mit erheblichen Einschränkungen nachkommen kann, beispielsweise:

- Ersatz- und Neuinvestitionen müssen weitgehend zurückgestellt werden, da diese nicht mehr im erforderlichen Umfang im Verwaltungshaushalt erwirtschaftet werden,
- Mittel der allgemeinen Rücklage und Veräußerungserlöse, die an den Verwaltungshaushalt zugeführt werden, stehen insoweit nicht mehr für Investitionen zur Verfügung, in der Folge ist ein deutlicher Substanzverzehr zu verzeichnen,
- Finanzierungs- und Folgekosten von Investitionen können im laufenden Haushaltsjahr oder aber künftig offensichtlich nicht mehr aufgebracht werden, dies hat zur Folge, dass für die Erfüllung von Aufgaben, die sachlich und zeitlich unabweisbar sind, im laufenden Haushaltsjahr oder aber künftig kaum noch Handlungsspielraum besteht,

- freiwillige Aufgaben sind nicht mehr oder nur noch in einem Mindestmaß finanzierbar, oder
- der nach § 49 Abs. 3 KV M-V genehmigungsfreie Kassenkreditrahmen reicht zur Liquiditätssicherung nicht mehr aus.

#### **a) Handlungsnotwendigkeiten für Kommunen:**

**Kommunen** dieser Leistungsgruppe haben - im eigenen Interesse - vorrangig und unverzüglich eine strikte Haushaltssanierung zu betreiben.

Bei Beschlüssen mit finanziellen Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft sind insbesondere die Einhaltung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze zu gewährleisten (s.o. A.1).

Wird ein Haushaltsausgleich nicht oder nur noch durch Zuführungen aus dem Vermögenshaushalt erreicht, so bestehen erhebliche strukturelle Haushaltsprobleme<sup>1</sup>. Gleiches gilt für Kommunen, die mittelfristig neue Fehlbedarfe ausweisen<sup>2</sup> bzw. die nicht in der Lage sind mittelfristig wieder einen Haushaltsausgleich darstellen zu können<sup>3</sup>.

Die Kommune hat in solchen Fällen alle im Haushaltsplan ausgewiesenen Einnahmen (z.B. im Bereich der Gebühren und Beiträge, bei den Realsteuern bzw. der Kreisumlage, Erhebung von Bürgerschaftsentgelten und angemessene Ertragsabführung wirtschaftlicher Unternehmen) zu überprüfen und der gefährdeten dauernden Leistungsfähigkeit anzupassen. Insoweit wird auf § 44 Abs. 2 und § 120 Abs. 2 KV M-V verwiesen. In Anbetracht der gefährdeten dauernden Leistungsfähigkeit soll bei der Höhe der Realsteuerhebesätze in der Regel das durchschnittliche Niveau der neuen Länder ohne Berlin und Mecklenburg-Vorpommern zugrunde gelegt werden. Dieser Vergleichsmaßstab kann wegen der Verwendung gleicher Bemessungsgrundlagen in den neuen Ländern herangezogen werden. Die Höhe wird im jährlichen Haushaltserlass bekannt gegeben. Die Bemessung der Kreisumlage muss so erfolgen, dass der höchstmögliche Bedarfdeckungsgrad (s. § 11 Abs. 1 FAG) des Landkreises erreicht wird. Hinzu kommt die Pflicht zur Anpassung aller Ausgaben (z.B. Ausgaben im freiwilligen Bereich, im Bereich Organisation und Personal, Zuschüsse und Verlustausgleiche an kommunale Unternehmen u. a.).

Dabei sind insbesondere selbst gesetzte Standards im Rahmen einer Aufgabenkritik auf ihre Notwendigkeit hin flächendeckend zu überprüfen. In Anbetracht der Haushaltslage muss eine Gesamtschau sämtlicher Haushaltsstellen (ggf. bis hin zur Buchungsstelle) erfolgen.

Schließlich ist auf einen Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt - Bericht 10/2006, S. 76 ff) hinzuweisen. Danach bestehen bspw. im Bereich der Erzieherischen Hilfen nach dem 4. Abschnitt des SGB VIII Steuerungsmöglichkeiten und Steuerungsbedarf in den Kommunen: Im Prozess der Gewährung der Erzieherischen Hilfen, der laufenden Betreuung und der Beendigung der Hilfen werden die Faktoren generiert, die einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe, Dauer und Kosten der Inanspruchnahme der erzieheri-

---

<sup>1</sup> s. HH-Kennziffern a) und g)

<sup>2</sup> s. HH-Kennziffer c)

<sup>3</sup> s. HH-Kennziffer d)

schen Hilfen haben. Wesentliche Einflussfaktoren auf die Kosten der Hilfen zur Erziehung sind die Höhe der Inanspruchnahme der Erzieherischen Hilfen, die Laufzeit der Hilfen und die Einsatzintensität.

Die Struktur des Schuldendienstes ist durch die Kommunen dieser Leistungsgruppe besonders nach kurz- mittel- und langfristiger Verschuldung zu analysieren. Für Kreditanteile des Gesamtkreditrahmens, die auf kostenrechnende Einrichtungen entfallen, ist eine vollständige Kostendeckung unter Einbeziehung einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung anzustreben.

Haushaltssicherungskonzepte<sup>1</sup> sind für die in § 43 Abs. 3 KV M-V aufgeführten Fälle belastbar und maßnahmekonkret aufzustellen. Es ist hierbei auf den Rund-erlass zum Haushaltssicherungskonzept (Erlass des Innenministeriums vom 30. Juni 2003 – II320-174.6.2) zu verweisen. Ziel muss es sein, unverzüglich Ausgaben zu reduzieren und Einnahmemöglichkeiten zumindest auf Landes-durchschnitt zu erhöhen, um mittelfristig wieder zu einem ausgeglichenen Haus-halt zu gelangen. Zur Höhe der Realsteuerhebesätze wird auf das oben gesagte verwiesen.

Kommunen, die ihren Haushaltsausgleich nur durch Zuführungen aus dem Ver-mögenshaushalt erreichen, sollten dringend – wenn auch freiwillig - ein entspre-chendes Haushaltssicherungskonzept erarbeiten und beschließen. Inhaltlich wird auf den o. g. Runderlass zum Haushaltssicherungskonzept verwiesen.

Bei Rücklagen<sup>2</sup> ist darauf zu achten, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zum Risiko der übernommenen Bürgschaften und ähnlichen Rechtsgeschäfte steht.

Investitionen sollen künftig weitestgehend ohne neue Kreditaufnahmen finanziert werden. Dies setzt voraus, dass die Einnahmequellen auch im Vermögenshaus-halt vollständig erschlossen werden. Dazu zählen insbesondere Beitragseinnah-men, Veräußerungserlöse und Überschüsse des Verwaltungshaushaltes.

Soweit Verwaltungshaushalte defizitär sind oder nach der mittelfristigen Finanz-planung defizitär werden, sind Investitionen neben rentierlichen Investitionen nur noch nach den strengen Vorgaben des § 51 KV M-V zulässig und Veräuße-rungserlöse primär zur Entlastung der Verwaltungshaushalte einzusetzen.

Bleiben hiernach Kreditaufnahmen unvermeidbar, ist die Inanspruchnahme von Darlehen aus dem Kommunalen Aufbaufonds anderen Kreditaufnahmen vorzu-ziehen.

Genehmigungsanträge i.S.d. § 49 Abs. 1 KV M-V sollten daher - in Anbetracht der gefährdeten dauernden Leistungskraft - nur noch in den nachfolgend aufge-führten Fällen gestellt werden:

- aa) zur Finanzierung rentierlicher Vorhaben, wenn auch die Folgekosten durch Einnahmen gedeckt werden, bzw. maßnahmebedingt Minderausgaben auf Dauer nachgewiesen werden; rentierliche gebührenfinanzierte Maßnah-men sind solche, die den laufenden Haushalt auch in Zukunft entlasten;
- bb) zur Finanzierung sachlich und zeitlich unabweisbar notwendiger Ersatzin-vestitionen, soweit diese nicht aus Eigenmitteln finanziert werden können;

---

<sup>1</sup> s. HH-Kennziffer e)

<sup>2</sup> s. HH-Kennziffer h) und j)

- cc) im Einzelfall unter Nachweis der Wirtschaftlichkeit, wenn dieses durch aussagekräftige Unterlagen nach den Vorgaben des § 9 Abs. 2 und 3 GemHVO belegt ist (vorherige Kosten-Nutzenanalyse, Veranschlagungsreife).

Im übrigen hat die Kommune in eigener Verantwortung zu prüfen, ob und wie Investitionen in Anbetracht der gefährdeten Leistungsfähigkeit überhaupt noch umzusetzen sind. Hierbei ist vorrangig auf die Verwendung von Eigenmitteln, d.h. Einnahmemöglichkeiten des Vermögenshaushalts zu achten.

### **b) Handlungsnotwendigkeiten für Rechtsaufsichtsbehörden:**

Die **Rechtsaufsichtsbehörde** hat in der Regel die beantragten Genehmigungen (Kredite, Verpflichtungsermächtigungen) aus Gründen der gefährdeten dauernden Leistungsfähigkeit zu versagen (§ 49 Abs. 4 Satz 3 KV M-V).

Gleiches gilt für genehmigungspflichtige Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommen.

Nur noch in den oben unter a) aa) bis cc) aufgeführten Fällen können Einzelfallprüfungen Ausnahmen rechtfertigen.

Soweit kein Haushaltsausgleich erreicht wird und die Kommune in der mittelfristigen Finanzplanung keinen freien Finanzspielraum ausweist, ist es erforderlich, auch den Stellenplan gem. § 49 Abs. 2 KV M-V zu genehmigen. Auch hier ist daran zu denken, die Genehmigung unter Bedingungen und Auflagen gem. § 49 Abs. 4 Satz 2 KV M-V zu erteilen und sowohl Umfang als auch Notwendigkeit der Aufgabenwahrnehmung kritisch zu hinterfragen. Die Stellenbewirtschaftung der Eigenbetriebe ist dabei einzubeziehen.

Soweit der nach § 49 Abs. 3 KV M-V genehmigungsfreie Kassenkreditrahmen zur Liquiditätssicherung nicht mehr ausreicht, und eine entsprechend erhöhte Kassenkreditgenehmigung beantragt wird, ist diese nur nach Vorlage einer hinreichend aussagekräftigen Liquiditätsvorschau in eng begrenztem Rahmen zu gewähren. Hierzu ist darzustellen, welcher Kreditrahmen benötigt wird, damit die Zahlungsfähigkeit der Kommune im Haushaltsjahr jederzeit gewährleistet ist. Anders kann dem damit einhergehenden Zinsänderungsrisiko nicht ausreichend entgegengetreten werden.

Kann der Haushaltsausgleich planmäßig nicht mehr erreicht werden, so hat die Rechtsaufsichtsbehörde auf die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes hinzuwirken und dies mit der Kommune zu beraten. Die Beratung beinhaltet die Verpflichtung, ein erkennbar rechtswidrig beschlossenes Haushaltssicherungskonzept zu beanstanden und im Zweifel dafür zu sorgen, dass ein rechtmäßiges Haushaltssicherungskonzept zeitnah erstellt und beschlossen wird.

Zusammenfassend ist zur Durchsetzung haushaltsrechtlicher Pflichten auf eine strikte Anwendung aller zur Verfügung stehenden rechtsaufsichtlichen Möglichkeiten der §§ 81 ff. KV M-V bis hin zur Einsetzung von Beauftragten zu verweisen, soweit dies voraussichtlich zu einer Verbesserung der haushaltswirtschaftlichen Situation der Kommune führt. Dies gilt zum einen für den Beschluss über die Haushaltssatzung, zum andern für den Beschluss des Haushaltssicherungskonzeptes, aber auch allgemein für Beschlüssen mit finanziellen Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, soweit die Einhaltung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze betroffen sind (s.o. A.1).

#### 4. Wegfall der dauernden Leistungsfähigkeit

(bei kreisangehörigen Gemeinden ab -91 Punkten, s. Anlage 3)

Die dauernde Leistungsfähigkeit einer Kommune ist weggefallen, wenn aufgrund der Vielzahl und des Ausmaßes der Haushaltsprobleme faktisch kein Handlungsspielraum mehr besteht.

Indizien für den Wegfall der dauernden Leistungsfähigkeit können folgende (siehe auch oben unter **B.** genannte) Kriterien und Haushaltskennzahlen sein:

- im lfd. Haushaltsjahr und/oder mittelfristig ist der Haushaltsausgleich nicht mehr darstellbar,
- ein Haushaltsausgleich kann auch bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums nicht dargestellt werden,
- ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept liegt nicht vor,
- eine allgemeine Rücklage ist nicht vorhanden,
- bestehende Bürgschaften und ähnliche Rechtsgeschäften sind nicht durch Rücklagen gesichert,
- der Kassenkreditrahmen liegt deutlich über dem genehmigungsfreien Betrag,
- zunehmende Verschuldung bzw. hoher Schuldenstand ist zu verzeichnen, oder
- erhebliche sonstige haushaltsrechtliche Risiken sind vorhanden.

Die Abgrenzung gegenüber Kommunen mit gefährdeter dauernder Leistungsfähigkeit (s. D. 3.) besteht insbesondere darin, dass auf Kommunen, deren dauernde Leistungsfähigkeit weggefallen ist, eine Vielzahl der vorgenannten Kriterien zutreffen und/oder die Kriterien in einem so hohen Maße erfüllt werden, dass im Ergebnis eine Einstufung in diese Leistungsgruppe erfolgt.

Bei einem Wegfall der dauernden Leistungsfähigkeit sind die Aufgabenerfüllung sowie die Ausgabeverpflichtungen einer Kommune nicht mehr gewährleistet. Beispielsweise:

- notwendige Ersatz- und Neuinvestitionen müssen zurückgestellt werden, da
  - diese dauerhaft nicht mehr im Verwaltungshaushalt erwirtschaftet werden,
  - Mittel der allgemeinen Rücklage und Veräußerungserlöse, die an den Verwaltungshaushalt zugeführt werden, insoweit nicht mehr für Investitionen zur Verfügung stehen,
  - durch gänzlich fehlende Rücklagen keine Investitionsmittel vorhanden sind,
- in der Folge ist ein erheblicher Substanzverzehr zu verzeichnen,
- Finanzierungs- und Folgekosten bevorstehender notwendiger Investitionen sind nicht mehr als gesichert zu betrachten (erhebliche Folgeschäden sind absehbar),

- Kassenkredite werden überwiegend - entgegen der Vorgaben des § 55 KV M-V - zur Finanzierung langfristiger Verbindlichkeiten verwendet, da der für die ordentliche Kredittilgung erforderliche Zuführungsbetrag vom Verwaltungshaushalt dauerhaft nicht erwirtschaftet wird,
- Aufgaben die sachlich und zeitlich unabweisbar notwendig sind, können nur noch in einem absoluten Mindestmaß erfüllt werden, oder
- freiwillige Aufgaben können in der Regel nicht mehr finanziert werden.

### **a) Handlungsnotwendigkeiten für Kommunen:**

Wird bei einer **Kommune** festgestellt, dass ihre dauernde Leistungsfähigkeit weggefallen ist, so dürfte allen Verantwortlichen klar sein, dass Haushaltssanierung nur unter härtesten Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung möglich ist.

Ziel ist es, die kommunale Selbstverwaltung in eigener Verantwortung wahrzunehmen und der schwierigen Haushaltslage zu begegnen.

Bei allen anstehenden Beschlüssen mit finanziellen Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft ist insbesondere die Einhaltung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze zu gewährleisten (s.o. A.1).

Die Rechtsaufsichtsbehörde ist frühzeitig über die ergriffenen Maßnahmen zu informieren und einzubinden.

### **Einnahmen:**

Es sind alle denkbaren Einnahmepotentiale zu erschließen.

Vorrangig sind die bestehenden Einnahmen daraufhin zu überprüfen, ob sie erschöpfend erschlossen sind. Es darf hierbei keine Haushaltsstelle außer Betracht bleiben.

Die Überprüfung der Gebühren und Entgelte für kommunale Dienstleistungen und Einrichtungen (soweit auf sie nicht gänzlich verzichtet werden kann) hat auf der Grundlage einer umfassenden Kostenkalkulation zu erfolgen. In Anbetracht der Haushaltslage ist der höchstmögliche Deckungsgrad anzustreben.

Einzubeziehen sind auch Einnahmen aus kommunalen Beteiligungen, da kommunale Unternehmen nach § 75 KV M-V ebenfalls einen Ertrag für den Haushalt der Kommune erbringen sollen. Orientierungsgröße hierfür ist der Ansatz einer realistischen Verzinsung des ausgewiesenen Eigenkapitals.

Schließlich sind bei den Gemeinden die Hebesätze der Realsteuern zu untersuchen und ggf. anzupassen. In Anbetracht der Haushaltsprobleme (Wegfall der Leistungskraft) ist hierbei ein Vergleichsmaßstab zu wählen, der über dem durchschnittlichen Niveau der neuen Länder ohne Berlin und Mecklenburg-Vorpommern liegt. Dieser Vergleichsmaßstab kann wegen der Verwendung gleicher Bemessungsgrundlagen in den neuen Ländern herangezogen werden.

Die Bemessung Kreisumlage muss so erfolgen, dass der höchstmögliche Bedarfdeckungsgrad (s. § 11 Abs. 1 FAG) des Landkreises erreicht wird. Auf § 44 Abs. 2 bzw. § 120 Abs. 2 KV M-V wird verwiesen.

Schließlich ist zu prüfen, ob unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit weitere Einnahmepotentiale erschlossen werden können. Es ist in diesem Zusammenhang auf das Steuerfindungsrecht der Gemeinden und Landkreise zu verweisen. Neben den in § 3 Kommunalabgabengesetz - KAG M-V (i. d. F. vom 12. April 2005) geregelten örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern haben Gemeinden das Recht, sich selbst eigene Steuerquellen im Rahmen der Gesetze (s. Artikel 105 Abs. 2a Grundgesetz) zu erschließen (z.B. Zweitwohnungssteuer).

### Ausgaben:

Im Bereich der Ausgaben sind alle denkbaren Positionen zunächst daraufhin zu überprüfen, inwieweit auf die Aufgabe gänzlich verzichtet werden kann. Handelt es sich um eine unverzichtbare Aufgabe, so ist sie auf das sachlich und zeitlich unabweisbare Minimum zurückzuführen.

In diesem Zusammenhang sind im Bereich der Pflichtaufgaben – Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und pflichtige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises – die Standards der Aufgabenwahrnehmung kritisch zu überprüfen. Ziel muss es sein, über eine strikte Wirkungskontrolle bestehende Spielräume zur Konsolidierung zu nutzen.

Dabei greift eine ausschließliche Betrachtung der Selbstverwaltungsaufgaben (freiwillige und pflichtige) zu kurz, da sie nur einen Teilbereich der vielfältigen kommunalen Aufgaben darstellen. Gleichwohl sind auch diese Leistungen in jedem Einzelfall einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Nach Aussage der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt - Bericht 10/2006, S. 76 ff) bestehen bspw. im Bereich der erzieherischen Hilfen nach dem 4. Abschnitt des SGB VIII Steuerungsmöglichkeiten und Steuerungsbedarf in den Kommunen. Danach werden im Prozess der Gewährung der Erzieherischen Hilfen, der laufenden Betreuung und der Beendigung der Hilfen die Faktoren generiert, die einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe, Dauer und Kosten der Inanspruchnahme der erzieherischen Hilfen haben. Wesentliche Einflussfaktoren auf die Kosten der Hilfen zur Erziehung sind die Höhe der Inanspruchnahme der Erzieherischen Hilfen, die Laufzeit der Hilfen und die Einsatzintensität.

Schließlich ist die Struktur des Schuldendienstes durch die Kommunen getrennt nach kurz- mittel- und langfristiger Verschuldung zu analysieren. Für Kreditanteile des Gesamtkreditrahmens, die auf kostenrechnende Einrichtungen entfallen, ist eine vollständige Kostendeckung unter Einbeziehung einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung anzustreben (s.o. Einnahmen).

Weiterhin sind die Organisationsneustrukturierung und Personalreduzierung (auf der Grundlage von Personalentwicklungskonzepten) anzuführen. Auch diese Bereiche sind auf Optimierungsmöglichkeiten hin zu untersuchen.

Schließlich ist zu prüfen, ob durch eine Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben effektiver erledigt und Synergieeffekte erschlossen werden können.

Dass auch Gemeindefusionen in Einzelfällen Lösungen zu Bewältigung von

Haushaltsproblemen aufzeigen können, wenn die einzelne Gemeinde ansonsten überfordert wäre, sei ebenfalls erwähnt.

Investitionen sind künftig weitestgehend ohne neue Kreditaufnahmen zu finanzieren. Dies setzt voraus, dass die Einnahmequellen auch im Vermögenshaushalt vollständig erschlossen werden. Dazu zählen insbesondere Beitragseinnahmen, Veräußerungserlöse und Überschüsse des Verwaltungshaushaltes.

Soweit Verwaltungshaushalte defizitär sind oder nach der mittelfristigen Finanzplanung defizitär werden, sind Investitionen neben rentierlichen Investitionen nur noch nach den strengen Vorgaben des § 51 KV M-V zulässig und Veräußerungserlöse primär zur Entlastung der Verwaltungshaushalte einzusetzen.

Bleiben hiernach Kreditaufnahmen unvermeidbar, ist die Inanspruchnahme von Darlehen aus dem Kommunalen Aufbaufonds anderen Kreditaufnahmen vorzuziehen.

Genehmigungsanträge i.S.d. § 49 Abs. 1 und 4 KV M-V können daher - in Anbetracht der weggefallenen dauernden Leistungskraft - nur noch in den nachfolgend aufgeführten Fällen gestellt werden:

- aa) zur Finanzierung rentierlicher Vorhaben, wenn auch die Folgekosten durch Einnahmen gedeckt werden, bzw. maßnahmebedingt Minder Ausgaben auf Dauer nachgewiesen werden; rentierliche gebührenfinanzierte Maßnahmen sind solche, die den laufenden Haushalt auch in Zukunft entlasten;
- bb) zur Finanzierung sachlich und zeitlich unabweisbar notwendiger Ersatzinvestitionen, soweit diese nicht aus Eigenmitteln finanziert werden können;
- cc) im Einzelfall unter Nachweis der Wirtschaftlichkeit, wenn dieses durch aussagekräftige Unterlagen nach den Vorgaben des § 9 Abs. 2 und 3 GemHVO belegt ist (vorherige Kosten-Nutzenanalyse, Veranschlagungsreife).

Da bei kreisangehörigen Gemeinden die Amtsumlage ein wesentlicher Ausgabenposten ist, muss auch hier die Angemessenheit (insbesondere die Personalausstattung) überprüft und die Umlage ggf. angepasst werden. Hierzu sind Vergleiche mit der Ausstattung anderer Ämtern von wesentlicher Bedeutung.

#### Haushaltssicherungskonzept:

Kommunen sind gem. § 43 Abs. 2 KV M-V gesetzlich verpflichtet ihren Haushalt in jedem Jahr auszugleichen.

Gelingt ihnen dieses nicht, so sind sie gemäß § 43 Abs. 3 KV M-V verpflichtet, ein belastbares, maßnahmekonkretes Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und dabei einen konkreten Zeitraum anzugeben, innerhalb dessen der Haushaltsausgleich wieder erlangt werden kann. Ergebnisse sind – soweit möglich - schon in der laufenden Haushaltsplanung zu berücksichtigen. Im einzelnen wird auf den Runderlass zum Haushaltssicherungskonzept vom

30. Juni 2003 verwiesen.

Das Haushaltssicherungskonzept bezieht sich sowohl auf den Verwaltungs- als auch auf den Vermögenshaushalt und ist damit von existentieller Bedeutung für den Haushaltsplan insgesamt, einschließlich seiner Anlagen (z.B. Stellenplan). Um eine zügige Bearbeitung des Haushalts durch die Rechtsaufsichtsbehörde zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass spätestens zeitgleich ein Haushaltssicherungskonzept vorgelegt wird, das den o.g. gesetzlichen Anforderungen entspricht.

Gelingt es einer Kommune mit weggefallener dauernder Leistungsfähigkeit gleichwohl noch einen Haushaltsausgleich durch Zuführungen aus dem Vermögenshaushalt zu erreichen, so ist der Kommune - auch ohne gesetzliche Verpflichtung - dringend anzuraten, unverzüglich ein Haushaltssicherungskonzept zu erarbeiten und zu beschließen.

Ergebnisse sind – soweit möglich - schon in der laufenden Haushaltsplanung zu berücksichtigen. Das Haushaltssicherungskonzept ist unter Anwendung strengster Maßstäbe zu erarbeiten (u. U. unter Zuhilfenahme unabhängiger Dritter) und zu beschließen. Nur durch eine konsequente Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen kann die Kommune belegen, dass sie gewillt ist, ihre Verantwortung wahrzunehmen und der schwierigen Haushaltslage eigenständig zu begegnen.

Vorrangiges Ziel der Haushaltskonsolidierung muss es sein, das jährlich auftretende strukturelle Defizit<sup>1</sup> zu reduzieren und mittelfristig neue Fehlbedarfe<sup>2</sup> zu vermeiden. Des Weiteren sind - soweit vorhanden - Fehlbeträge aus Vorjahren<sup>3</sup> abzubauen. In diesem Zusammenhang sind auch die Möglichkeiten und Perspektiven der Veräußerung entbehrlicher kommunaler Vermögensgegenstände sowie die Privatisierung kommunaler Aufgabenerledigung einzubeziehen.

Für den Bereich der wirtschaftlichen Betätigung gilt, dass auch Konsolidierungsbeiträge aus dem Bereich wirtschaftliche Betätigung einbezogen sind. Ergänzend zu den o.g. Ausführungen sollte eine Auseinandersetzung u.a. mit folgenden Fragestellungen erfolgen:

- Möglichkeiten zur Verbesserung der Ertragskraft der kommunalen Unternehmen mit dem Ziel der Erwirtschaftung einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung,
- Maßnahmen im Unternehmen zur Verringerung von Zuschussbedarfen und Verlusten,
- Möglichkeiten und Perspektiven einer Privatisierung kommunaler Unternehmen,
- Möglichkeiten der Rückführung von verlustträchtigen Geschäftsbereichen,
- Ausräumung von Deckungsgleichheiten und Überschneidungen im Aufgabenbereich und im Tätigkeitsfeld kommunaler Unternehmen und

---

<sup>1</sup> s. HH-Kennziffer a)

<sup>2</sup> s. HH-Kennziffer c)

<sup>3</sup> s. HH-Kennziffer b)

- Rationalisierungspotentiale aus der Kooperation von kommunalen Unternehmen des Trägers bzw. Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit.

Bei diesen Maßnahmen sind insbesondere auch Maßnahmen mit mittelbarer Haushaltsauswirkung, die sich aus einer Stärkung der Wirtschaftskraft und mittelfristig der Ertragskraft der Unternehmen ergeben, zu berücksichtigen. Die Darstellung entsprechender Maßnahmen im Haushaltssicherungskonzept sollte soweit möglich betragsmäßig auf Grundlage sorgfältiger Schätzungen unterlegt werden.

### **b) Handlungsnotwendigkeiten für Rechtsaufsichtsbehörden:**

Die **Rechtsaufsichtsbehörde** hat darauf hinzuwirken, dass die oben unter a) angegebenen Handlungshinweise für die Kommunen auch umfänglich umgesetzt werden. Dem Haushaltssicherungskonzept kommt dabei eine überragende Bedeutung zu, da es zeigt, wann die Körperschaft wieder einen Haushaltsausgleich erlangt. Dies gilt, weil die Dauer der Haushaltskonsolidierung in der Regel den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung überschreitet.

Die beabsichtigten Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen sind durch die Rechtsaufsicht im Regelfall gem. § 49 Abs. 2 KV M-V zu versagen. Gleiches gilt für genehmigungspflichtige Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommen.

Genehmigungen kommen allenfalls unter Bedingungen und Auflagen und nur ausnahmsweise in den unter a) aa) bis cc) aufgeführten Einzelfällen in Betracht.

Im Zuge der Prüfung der Haushalte ist durch die Rechtsaufsichtsbehörden auf eine deutliche Reduzierung der Kreditbelastung hinzuwirken. Die Genehmigung zum Stellenplan (§ 49 Abs. 2 KV M-V), ist ggf. unter Bedingungen und Auflagen (s. § 49 Abs. 4 Satz 2 KV M-V) zu erteilen und die Umsetzung zu verfolgen. Zugleich ist die Rechtsaufsicht gehalten, auch den Umfang der erledigten Aufgaben kritisch zu betrachten und nötigenfalls auf eine Reduzierung auf das erforderliche Mindestmaß hinzuwirken.

Da in dieser Leistungsgruppe der genehmigungsfreie Kassenkreditrahmen zur Liquiditätssicherung (§ 49 Abs. 3 KV M-V) in der Regel überschritten sein wird, sind weitere Kassenkreditgenehmigungen nur noch sehr restriktiv zu erteilen. Der Antragsteller hat regelmäßig (halbjährlich) mittels hinreichend aussagekräftiger Liquiditätsvorschau über die Kassenkreditentwicklung zu berichten. Hierzu ist darzustellen, welcher Kreditrahmen benötigt wird, damit die Zahlungsfähigkeit der Kommune im Haushaltsjahr jederzeit gewährleistet ist. Um den erheblichen Zinsänderungsrisiken entgegenzutreten zu können, muss ein Kassenkreditrahmen so gering wie möglich gehalten werden.

Der der Rechtsaufsicht vorgelegte Haushalt ist als erste Konkretisierung des vorgelegten Haushaltssicherungskonzepts zu betrachten und unter dieser Maßgabe zu prüfen. Mit jedem jährlich neu vorzulegenden Haushalt erweist sich die Bereitschaft der Kommune zur konsequenten Umsetzung der im Haushaltssicherungskonzept aufgeführten Maßnahmen.

Soweit erforderlich, hat die Rechtsaufsichtsbehörde sowohl in Bezug auf den vorgelegten Haushalt, als auch bezogen auf das Haushaltssicherungskonzept (s. § 43 Abs. 3 KV M-V), alle rechtsaufsichtsbehördlich zur Verfügung stehenden Mittel konsequent anzuwenden. Dieses beginnt bei der konstruktiven Beratung der Kommune und kann bis zur Einsetzung eines Beauftragten führen (s. §§ 81 ff. KV M-V).

Unabhängig von der Prüfung genehmigungspflichtiger oder nur anzeigepflichtiger Haushalte umfasst die Rechtsaufsicht auch allgemein Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, soweit die Einhaltung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze betroffen sind. Es wird insoweit ausdrücklich auf die Ausführungen oben unter A.1) verwiesen.

Stetiges Ziel muss es sein, so zeitnah wie möglich eine Verbesserung der haushaltswirtschaftlichen Situation der Kommune zu erreichen und die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune wieder herzustellen.

## **E. Schlussbestimmungen**

Der Erlass des Innenministeriums zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen vom 28. August 2001 wird aufgehoben.

Des Weiteren werden die Nrn. 1 und 2 des Erlasses des Innenministeriums zur Kreditwirtschaft der Gemeinden vom 27. April 1992 aufgehoben.

Der Runderlass (nebst Anlagen) wird jährlich ausgewertet und bei Bedarf angepasst.

Im Auftrag

gez. Lappat