

DER LANDRAT

Geschäftsbereich: Finanzen	DRUCKSACHE	
Az.: 20-15-00	lfd. Nr.	Jahr
Datum: 14.06.2023	125	2023

Vorlage

		Zutreffendes ankreuzen <input checked="" type="checkbox"/>				
an (zutreffenden Ausschuss einsetzen und ankreuzen)	Sitzungstag	öffent- lich	nicht- öffentlich	Beschlussvorschlag		
				ange- nommen	abgelehnt	geändert
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
<input checked="" type="checkbox"/> Ausschuss für Finanzen und Konsolidierung	04.07.2023	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/> Kreisausschuss			<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/> Kreistag		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
<input checked="" type="checkbox"/> Die Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention wurden berücksichtigt:		<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	<input checked="" type="checkbox"/> entfällt		

Verantwortlichkeit (Ordnungsziffer der Org.-einheit/Sichtvermerk):				Geschäftsbereich 20 zur Beschlussausführung. (Handzeichen)
Gefertigt: 20.011 gez. Bode	Beteiligt: 20	Landrat In Vertretung gez. Wendt		

Betreff:

Bearbeitungsrichtlinie zur Genehmigungspraxis kommunaler Haushalte im Landkreis Helmstedt

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Finanzen und Konsolidierung nimmt die als Anlage beigefügte Bearbeitungsrichtlinie zur Genehmigungspraxis kommunaler Haushalte im Landkreis Helmstedt zur Kenntnis.

Vorlage (Fortsetzungsblatt)	DRUCKSACHE	
	lfd. Nr. 125	Jahr 2023

Sachdarstellung, Begründung, ggf. finanzielle Auswirkungen:

5 Bereits mit Vorlage vom 11.08.2022 (DS.-Nr. 90/2022) ist darüber informiert worden, dass der Landkreis Helmstedt in seiner Funktion als Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber den kreisangehörigen Kommunen bei der Genehmigungspraxis kommunaler Haushalte die gesetzlichen Grundlagen und die entsprechenden Erlasse hierzu konsequent anwenden und Kredite, falls erforderlich, entsprechend versagen oder nur teilgenehmigen wird.

10 Um für alle Beteiligten zusätzlich eine Orientierung und die notwendige Transparenz im Genehmigungsverfahren zu gewährleisten, ist die als Anlage beigefügte Bearbeitungsrichtlinie erstellt worden. Sie dient als Leitfaden bei der Bearbeitung der eingereichten kommunalen Haushalte und schafft somit eine einheitliche und vor allem nachvollziehbare Grundlage.

Gleichzeitig lässt sie den notwendigen ermessensrechtlichen Rahmen für eine konkrete Einzelfallbetrachtung offen.

15 Jede Kommune verfügt über Besonderheiten und eine spezifische Haushaltssituation. Im Rahmen der Abwägung werden diese Gegebenheiten stets betrachtet und finden in der späteren Entscheidung über die Genehmigung des jeweiligen Haushaltes ihre individuelle Berücksichtigung.

20 Es wird gebeten, die beigefügte Bearbeitungsrichtlinie zur Kenntnis zu nehmen.

Richtlinie für Genehmigungen nach §§ 119, 120 NKomVG

I.

Die nachstehende Richtlinie verfolgt das Ziel, zu einer möglichst einheitlichen Handhabung bei der Genehmigungspraxis kommunaler Haushalte zu kommen. Daher richtet sie sich insbesondere an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, denen Aufgaben aus dem Bereich der Kommunalaufsicht übertragen worden sind.

Gleichzeitig dient sie den kreisangehörigen Kommunen zur Orientierung bzw. als Leitfaden und schafft die notwendige Transparenz zur Genehmigungspraxis des Landkreises Helmstedt.

II.

Bei der Entscheidung über die beantragten Genehmigungen sind die Vorschriften des NKomVG, der KomHKVO und die zugehörigen Erlasse¹ des Innenministeriums zugrunde zu legen.

1. Ziel einer geordneten Haushaltswirtschaft ist es, die dauernde Leistungsfähigkeit² der Kommune zu erhalten bzw. wiederherzustellen und eine stete Aufgabenerfüllung zu sichern. Die Verantwortung für die Finanzlage der Kommunen ist dabei auf verschiedene Stellen vertikal verteilt.

Insbesondere der kommunalen Vertretung kommt hierbei im Rahmen der Haushaltsberatungen und späteren Beschlussfassung eine besondere Rolle und wichtige Aufgabe zu. Bei einer angespannten Haushaltslage können daher bereits bei der Haushaltsplanaufstellung, aber auch im späteren Verlauf bis hin zu einem genehmigten und wirksamen Haushalt unbequeme Entscheidungen notwendig werden.

Die Kommunalaufsicht hat die Aufgabe, im Rahmen ihrer Genehmigungskompetenz die kreisangehörigen Kommunen hierbei zu unterstützen. Eine Beschränkung bei zu genehmigenden Krediten und Verpflichtungsermächtigungen kann zur Zielerreichung beitragen. In dem Genehmigungsverfahren betrachtet die Kommunalaufsicht dabei

¹ Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen (Nds. MBl. 2018, S. 84); Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung von Haushaltssicherungskonzepten und -berichten (§ 110 Abs. 8 NKomVG) (Nds. MBl. 2019, S. 1368); Aufstellung und Beschlussfassung fristgerechter Jahresabschlüsse; Hinweise für kommunalaufsichtliche Genehmigungen nach § 176 NKomVG (Bek. d. MI v. 16.11.2022 im Nds. MBl. Nr. 49/2022).

² § 120 Abs. 2 NKomVG i.V.m. § 23 KomHKVO sowie Erlass zur Kreditwirtschaft Punkt 1.4.2.

ausschließlich die der jeweiligen Kommune obliegenden Aufgaben im Einzelfall. Dies kann unter Umständen und Beachtung der Verhältnismäßigkeit im Rahmen des kommunalaufsichtlichen Ermessens zu Eingriffen bis hin zu einer vollständigen Nichtgenehmigung von Krediten führen.

Dessen ungeachtet ist das Land im Rahmen des Finanzausgleichs nach Art. 58 NV gehalten, die Kommunen mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten, sodass sie ihre Aufgaben adäquat wahrnehmen können.

2. Bei der Einreichung des Antrags wird unverzüglich die Vollständigkeit der gesamten Unterlagen geprüft. Bei Kommunen, die nach § 110 Abs. 8 NKomVG zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes bzw. zur Erstellung eines Haushaltssicherungsberichtes verpflichtet sind, ist neben der Einhaltung der formalen Vorschriften (u. a. vorgegebene Muster) auch beim Inhalt darauf zu achten, dass dieser den Vorgaben des Erlasses³ Rechnung trägt. Ist dies nicht der Fall, sind die vorgelegten Unterlagen unvollständig. Der eingereichte Antrag ist unverzüglich unter Hinweis auf die Unvollständigkeit zurückzuweisen. In begründeten Ausnahmefällen kann von einer Zurückweisung abgesehen werden. Im Rahmen der Genehmigung ist hierauf gesondert hinzuweisen.

3. Gemäß § 120 Abs. 2 S. 3 NKomVG liegt mit der nicht vorhandenen dauernden Leistungsfähigkeit i. S. d. § 23 KomHKVO ein Regelversagungsgrund für Kredite vor. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist abzuwägen, ob (ausnahmsweise) dennoch eine Gesamt- oder Teilgenehmigung, ggf. unter Bedingungen oder mit Auflagen für Kredite, erteilt wird. Die Prüfung umfasst insbesondere die folgenden Punkte:
 - a) Einige Kommunen haben mit dem Land oder dem Kreis Konsolidierungs- oder Finanzzielvereinbarungen getroffen⁴. In diesen Fällen ist zu prüfen, ob die darin enthaltenen Zielvorgaben seitens der Kommunen eingehalten werden oder nicht. Die Einhaltung der Zielvorgaben ist im Rahmen der Prüfung und Abwägung positiv zu berücksichtigen. Zu einer Kürzung von Krediten und Verpflichtungsermächtigungen kann es gleichwohl kommen, wenn andere in der Zielvereinbarung nicht vereinbarte oder berührte Kriterien zu einer Kürzung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit führen.
 - b) Für Investitionsmaßnahmen der Kommunen gibt es ein berechtigtes kommunales Interesse. Nur in den seltensten Fällen ist dies in Frage zu stellen. Deshalb ist bei der Prüfung vordringlich zu ermitteln, ob und in welchem Umfang freiwillige Aufgaben oder

³ RdErl. d. MI v. 17.9.2019.

⁴ Sofern der Landkreis hieran beteiligt war, sind diese Vereinbarungen im GB 20 nachvollziehbar und können so herangezogen werden.

Pflichtaufgaben der Kommune mit den Investitionsmaßnahmen abgebildet werden. Bei einer Einschränkung der Kreditgenehmigung haben die vorgesehenen Pflichtaufgaben im Rahmen der Abwägung eine höhere Bedeutung.

Eine Beschränkung der Kredite, die zu einer Nichtdurchführung bei vorgesehenen Maßnahmen bei Pflichtaufgaben führen, ist je nach finanzieller Situation möglich, bedarf aber einer besonders sorgfältigen Abwägung. Insbesondere soll die Kreditgenehmigung grundsätzlich die Durchführung von Pflichtaufgaben ermöglichen. Allerdings ist eine Kürzung im Pflichtaufgabenbereich unter Berücksichtigung des „Wie“ der Aufgabenerledigung möglich, ohne dass die Aufgabenerledigung grundsätzlich dadurch gefährdet wird. Hierfür soll in der Kreisverwaltung ggf. mit den entsprechenden Fachressorts Rücksprache zur fachlichen Beurteilung gehalten werden.

- c) Bei den Investitionsmaßnahmen ist außerdem zu prüfen, ob eine realistische Umsetzung im vorgesehenen Umsetzungszeitraum möglich ist. Dabei ist auch die Umsetzungsquote der Investitionsmaßnahmen aus den zurückliegenden fünf Haushaltsjahren zu betrachten. Die so gemittelte Quote soll bei der Kreditgenehmigung angewendet werden und ggf. zu einer entsprechenden Kürzung führen. Im Rahmen der durchzuführenden Anhörung ist hierzu gezielt nachzufragen.

Bei bereits begonnenen Maßnahmen soll die vollständige Umsetzung durch entsprechende Kreditgenehmigungen ermöglicht werden. Hier ergibt die Abwägung regelmäßig eine Unverhältnismäßigkeit bei einer Krediteinschränkung, wenn es dadurch zu einer Einstellung der Maßnahme kommen würde, da dadurch zumeist ein wirtschaftlicher Schaden für die betroffene Kommune entstehen würde.

- d) Darüber hinaus sind bei der Verhältnismäßigkeitsabwägung die investiven Haushaltsreste mit einzubeziehen. Bei relativ hohen Haushaltsresten soll die Gesamtgenehmigung von Krediten eher reduziert werden. Bei dieser Betrachtung ist die Entwicklung bei den Haushaltsresten in den letzten fünf Jahren zu berücksichtigen.

- e) Das Haushaltssicherungskonzept ist auf die Einhaltung bzw. Umsetzung zu prüfen. Wird von der Kommune davon abgewichen und führt dies zu nur geringeren Haushaltsverbesserungen, wird das Ziel zur Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit gefährdet. Dies ist bei der Abwägung der Kreditgenehmigung entsprechend zu berücksichtigen. Die Kredite sind dann in höherem Maße angemessen zu kürzen.

Berücksichtigt wird im Rahmen der Haushaltskonsolidierung auch die Quote der freiwilligen Leistungen in Bezug auf die ordentlichen Aufwendungen insgesamt. Im Regelfall wird eine Quote bis zu 5 % als akzeptabel toleriert. Ein Überschreiten dieser

Quote kann zu einer entsprechenden Kürzung führen, sofern die dauernde Leistungsfähigkeit nicht gegeben ist.

- f) Daneben ist die Nettoneuverschuldung zu betrachten. Diese soll auf ein vertretbares Maß reduziert werden. Bei Kommunen, die zusätzlich gem. § 110 Abs. 7 NKomVG überschuldet sind, ist verstärkt auf eine Nettoverschuldung von Null hinzuwirken. Dies kann ggf. als Ziel im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung auch schrittweise erfolgen - Ziffer 3 b) ist zu berücksichtigen.
 - g) Auch die geordnete Haushaltswirtschaft soll betrachtet werden. Hierzu sollen die entsprechenden Hinweise aus der Bekanntmachung des MI vom 16.11.2022 berücksichtigt werden.
4. Die Genehmigung des Gesamtbetrages der Verpflichtungsermächtigungen nach § 119 Abs. 4 NKomVG unterliegt ebenfalls einer umfangreichen Abwägung. Aufgrund ihrer Bindungswirkung für die zukünftigen Kreditgenehmigungen schränken insbesondere neue Verpflichtungs-ermächtigungen das zukünftige Ermessen der Kommunalaufsichtsbehörde deutlich ein. Gleiches gilt für bereits genehmigte Verpflichtungsermächtigungen aus vorherigen Haushaltsjahren für das aktuelle Haushaltsjahr. Daher soll die Genehmigung der Verpflichtungsermächtigungen in Anlehnung an die Bewertungskriterien der Kreditgenehmigung erfolgen.
5. Die Kommunalaufsicht prüft auf Grundlage der eingereichten Haushaltsunterlagen und unter Berücksichtigung der vorstehend genannten und nicht als abschließend geltenden Gesichtspunkte die beantragten Genehmigungen gemäß §§ 119 und 120 NKomVG. Sie unterbreitet hierzu einen Entscheidungsvorschlag und begründet diesen. Dabei müssen die wesentlichen Gesichtspunkte der Abwägung erkennbar sein.
6. Sind eine Versagung oder Teilversagung beabsichtigt, ist gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG eine Anhörung der betroffenen Kommune durchzuführen. Die wesentlichen vorstehenden Punkte sind als entscheidungserhebliche Tatsachen der betroffenen Kommune in der Einladung mitzuteilen. Bei der Anhörung sind insbesondere ergänzende Gesichtspunkte abzufragen, die sich nicht aus den eingereichten Haushaltsunterlagen ergeben. Der Kommune wird bei der Anhörung die Möglichkeit eingeräumt, zu den entscheidungserheblichen Tatsachen vorzutragen. Der Vortrag der Kommune zu den entscheidungserheblichen Tatsachen erfährt im Rahmen der Abwägung eine besondere Bedeutung – er ist im späteren Bescheid zu würdigen, sofern es zu einer Versagung oder Teilversagung kommt.

7. Nach der Anhörung wird als Resultat der umfangreichen Abwägung aller relevanten Punkte eine abschließende Entscheidung über die beantragten Genehmigungen getroffen. Diese ergeht immer auf den jeweiligen Einzelfall bezogen und unter Berücksichtigung der individuellen Besonderheiten der Kommune.

8. Eingeschränkte Kreditgenehmigungen und Verpflichtungsermächtigungen bedürfen gemäß § 85 Abs. 2 Nr. 3 NKomVG der Zustimmung des Kreisausschusses. Sofern dies terminlich möglich ist, sind die regelhaft vorgesehenen Sitzungstermine hierfür in der Zeitplanung des Verfahrens zu berücksichtigen. Ist dies nicht möglich, ist eine Sitzung des Kreisausschusses unter Beachtung der Ladungsfrist (11 Tage; vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 GO des KT bzw. 2 Tage in Eilfällen) zu terminieren und entsprechend einzuladen. Dabei ist es unerheblich, an welchem Wochentag die Sitzung stattfinden müsste, um fristgerecht zu einer Entscheidung zu kommen. Am Wochenende oder an Feiertagen finden keine Sitzungen des Kreisausschusses statt. Ggf. kann auch ein Umlaufverfahren nach § 78 Abs. 3 NKomVG zur Beschlussfassung genutzt werden. Nur wenn dies nicht möglich ist, kann ausnahmsweise eine Eilentscheidung durch den Landrat getroffen werden.

9. Dem Kreisausschuss ist eine Sitzungsvorlage vorzulegen, in der die Begründung der Entscheidung unter Berücksichtigung aller Punkte aus der Abwägung nachvollziehbar dargestellt wird. Das von der Kreisverwaltung erstellte Protokoll der Anhörung ist der Vorlage als Anlage beizufügen.

10. Stimmt der Kreisausschuss nicht zu, ist der Vorgang gemäß § 85 Abs. 2 S. 3 NKomVG dem Innenministerium als oberste Kommunalaufsichtsbehörde zur Entscheidung vorzulegen.