

## Das neue Gemeindehaushaltsrecht in Hessen



**Dr. David Rauber\***

Das „Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen“ (HessenkasseG)<sup>1</sup> hat neben dem Entschuldungs- und Investitionsprogramm der Hessenkasse auch einschneidende Änderungen im Gemeindehaushaltsrecht gebracht. Insbesondere sind die Anforderungen an den Haushaltsausgleich präzisiert, die Anforderungen an die Liquiditätssicherung verschärft und ist der Druck zur zeitgerechten Aufstellung der Jahresabschlüsse der Kernhaushalte erhöht worden. Durch Art. 4 HessenkasseG sind auch einige vorwiegend haushaltsrechtliche Bestimmungen der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) geändert worden. Art. 5 des genannten Gesetzes enthält Folgeänderungen in der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO).

Mit dem „Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB) und anderer Rechtsvorschriften“<sup>2</sup> ging es hingegen der Erhebung von Elternbeiträgen für Kinder über drei Jahren für bis zu sechs Stunden Betreuungszeit<sup>3</sup> an den Kragen. Schließlich brachte Ende Mai das „Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen“<sup>4</sup> eine Änderung von KAG und § 93 HGO. Inhalt: Aus der 2012<sup>5</sup> eingeführten Soll-Vorgabe, dass Gemeinden in der Regel einmalige oder wiederkehrende Straßenbeiträge erheben müssen, wurde eine Kann-Regelung; die Regelungen über die Einnahmebeschaffung in § 93 Abs. 2 HGO werden nach § 93 Abs. 2 Satz 2 und 3 HGO n.F. dahin modifiziert, dass die Erhebung von Straßenbeiträgen nicht mehr vorrangig ist.<sup>6</sup>

Kurz: In wenigen Monaten hat der Gesetzgeber das geltende kommunale Haushaltsrecht kräftig umgekrempelt. Zunächst stelle ich im Folgenden die sehr grundsätzlichen Neuregelungen dar, die

\* Der Autor ist Leitender Verwaltungsdirektor in der Geschäftsstelle des Hessischen Städte- und Gemeindebundes in Mühlheim am Main. Die Ausführungen geben seine persönliche Auffassung wieder.

ab dem Haushaltsjahr 2019 gelten (unter I.). Im Nachgang folgt die Beschreibung der Neuregelungen zur Einnahmebeschaffung (II.). Mit diesen Änderungen wird es aber nicht sein Bewenden haben (III.).

## I. Haushaltsrechtliche Neuregelungen ab 1. 1. 2019

Die haushaltsrechtlichen Neuregelungen im HessenkasseG treten nach Art. 8 Satz 2 HessenkasseG zum 1.1.2019 in Kraft. Die Neuregelungen sollen im Kern sicherstellen, dass nach Durchführung der umfassenden Kassenkreditentschuldung durch den Entschuldungsteil der Hessenkasse keine neuen dauerhaft hohen Kassenkreditbestände auflaufen. Mit Blick auf die bisher bestehenden Kassenkreditverbindlichkeiten nimmt die Teilnahme an der Hessenkasse den betroffenen Kommunen das durch die meist kurze Laufzeit von Kassenkrediten verursachte Liquiditäts-/Refinanzierungsrisiko und das Zinsänderungsrisiko.<sup>7</sup>

Entschuldung gegen strengeres Haushaltsrecht, so lässt sich das Paket diesbezüglich zusammenfassen. Die haushaltsrechtlichen Neuregelungen gelten allerdings ausnahmslos für alle hessischen Kommunen. Nach Angaben des Hessischen Ministeriums der Finanzen (HMdF) werden voraussichtlich 171 der 444 Städte, Gemeinden und Landkreise Entschuldungshilfen aus der Hessenkasse in Anspruch nehmen.<sup>8</sup> Die haushaltsrechtliche Verschärfung soll mit dem Investitionsprogramm für die übrigen Kommunen erkennbar akzeptabler ausgestaltet werden. Nachdem bei Vorstellung der Eckpunkte der Hessenkasse im Juli 2017 noch ausschließlich „finanz- und strukturschwache“ Kommunen Leistungen des Investitionsprogramms erhalten sollten, hat der Gesetzgeber nunmehr dauerhaft stark überdurchschnittlich steuerstarke Kommunen aus dem Investitionsprogramm ferngehalten. Insgesamt sollen nach Aussage des HMdF im Juni 2018 247 Städte, Gemeinden und Kreise vom Investitionsprogramm profitieren; acht Kommunen erhalten Leistungen des Entschuldungs- und des Investitionsprogramms.<sup>9</sup>

### 1. Haushaltsausgleich in Ergebnis- und Finanzhaushalt

Die Bestimmungen von § 92 HGO zum Haushaltsausgleich werden insbesondere mit Blick auf den Finanzhaushalt und die Finanzrechnung ergänzt. Nach § 92 Abs. 4 HGO n. F. soll zudem der Haushalt künftig in jedem Jahr in Planung und

Rechnung ausgeglichen sein. Der Bezug auf Planung und Rechnung ist keine rechtliche Neuerung, seit jeher galt der Grundsatz des Haushaltsausgleichs für Planung, Vollzug und Abschluss der Haushaltswirtschaft eines Haushaltsjahres.<sup>10</sup>

Nach § 92 Abs. 5 und 6 HGO wird dieser Haushaltsausgleich für Ergebnis- und Finanzhaushalt näher definiert.

– So müssen Ergebnishaushalt bzw. Ergebnisrechnung unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im ordentlichen Ergebnis ausgeglichen sein oder muss wenigstens ein Ausgleich des Fehlbedarfs im ordentlichen Ergebnis durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen erfolgen können.

Der Gesetzgeber hat insoweit, wie der Wortlaut „im ordentlichen Ergebnis“ unterstreicht, die bei Einführung des doppischen Haushaltsrechts geregelte Ergebnisspaltung in ordentliches und außerordentliches Ergebnis beibehalten.

– Im Finanzhaushalt muss der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch sein, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie – bei Gemeinden, die am Entschuldungsprogramm der Hessenkasse teilnehmen – an das Sondervermögen „Hessenkasse“ geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind.

In den Regelungen der GemHVO zum Finanzhaushalt (§ 3 GemHVO) werden auch die Zahlungen im Zusammenhang mit dem Sondervermögen Hessenkasse nunmehr explizit erwähnt. Entsprechendes gilt für die Regelungen über die Finanzrechnungen (§ 47 GemHVO). Die ab 2019 zu leistenden jährlichen Auszahlungen für den Eigenanteil der Kommunen an die Hessenkasse sind nicht als Aufwand zu betrachten. Sie sind vielmehr als langfristige Verbindlichkeit vergleichbar mit den Tilgungszahlungen für Kredite und systematisch im Finanzhaushalt unter den „Auszahlungen für Finanzierungstätigkeit“ zu veranschlagen.<sup>11</sup>

Diese Vorgaben zum Ausgleich des Finanzhaushalts ersetzen die bisherigen Erlassvorgaben zum Nettoneuverschuldungsverbot.<sup>12</sup>

Zu beachten sind im Finanzhaushalt auch die weitergehenden Regelungen zum Bestand an flüssigen Mitteln nach § 106 Abs. 1 n.F. HGO (vgl. unten Ziff. I.5).

## 2. Überschuldungsverbot

Im Zusammenhang mit diesen Neuregelungen zum Haushaltsausgleich wird in § 92 Abs. 7 HGO n. F. erstmals ein ausdrückliches Verbot der (bilanziellen) Überschuldung festgelegt. Überschuldung liegt nach § 58 Nr. 33 GemHVO vor, wenn die Summe der (in der Bilanz ausgewiesenen) Verbindlichkeiten größer ist als die Summe des Eigenkapitals und des Vermögens.

Die Teilnahme am Entschuldungsprogramm der Hessenkasse dürfte es bei den meisten derzeit bilanziell überschuldeten Kommunen ermöglichen, dass wieder Eigenkapital ausgewiesen werden kann. In Höhe der abgelösten und von der Hessenkasse übernommenen Kassenkredite ist auf der Passivseite der Bilanz der Posten 4.3 – Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme für die Liquiditätssicherung“ zu reduzieren. Im Hinblick auf den in § 2 Abs. 3 Satz 1 Hessenkassengesetz vorgesehenen Eigenbeitrag von 25 € pro Einwohner und Jahr ergibt sich eine (neue) Verbindlichkeit gegenüber der Hessenkasse. Die Entlastungswirkung bei den Liquiditätskrediten übersteigt die Summe der Verbindlichkeit gegenüber der Hessenkasse.

*Beispiel: Für die Gemeinde G wird ein ablösungsfähiger Kassenkreditbestand von 12 Mio. € ermittelt. Bei einer Einwohnerzahl von 15 000 zum maßgeblichen Stichtag 31.12.2015 ergibt sich, dass die Tilgung im Umfang von 50 € jährlich je Einwohner = 750 000 € jährlich erfolgt. Damit wären die ablösungsfähigen Kassenkreditverbindlichkeiten in 16 Jahren getilgt. Der jährliche Eigenbeitrag liegt bei 25 € x 15 000 Ew. = 375 000 €, über die 16-jährige Laufzeit ergeben sich dann 6 000 000 € Eigenbeitrag der Gemeinde.*

Laut Finanzplanungserlass 2017 ist auf der Passivseite der Bilanz der Posten 1.3 – Ergebnisverwendung zu reduzieren; ist die Differenz größer als der Betrag des Bilanzpostens 1.3 – Ergebnisverwendung, ist in Höhe des Unterschiedsbetrags der passive Bilanzposten 1.1 – Netto-Position zu erhöhen.<sup>13</sup> Diese bereits im Herbst 2017 im Erlasswege bekannt gegebene Darstellung kann auch angesichts der nunmehr vorliegenden gesetzlichen Regelungen weiterhin Geltung beanspruchen.

Für diejenigen Städte und Gemeinden, die weiterhin einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in ihrer Bilanz ausweisen, ist darauf hinzuweisen, dass die Überschuldung allein nicht zum Haushaltssicherungskonzept nach § 92a HGO n.F. verpflichtet und sich aus dem Umstand der fortbestehenden Überschuldung allein auch

keine Genehmigungsbedürftigkeit der Haushaltssatzung ergibt (§ 97a HGO n.F.).

## 3. Neuregelungen zum Haushaltssicherungskonzept

Die Verpflichtung zur Aufstellung des Haushaltssicherungskonzepts besteht nach § 92a Abs. 1 HGO n.F. dann, wenn die Vorgaben zum Ausgleich von Ergebnis- und Finanzhaushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei Aufwendungen und Einzahlungen sowie der Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht eingehalten werden oder nach der Ergebnis- und Finanzplanung im Planungszeitraum Fehlbeträge oder ein negativer Zahlungsmittelbestand erwartet werden.

In § 92a n. F. HGO werden in Abs. 2 zunächst die bisherigen Voraussetzungen für die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes und die Mindestinhalte eines Haushaltssicherungskonzeptes, wie sie bereits in den vergangenen Jahren insbesondere durch aufsichtsbehördliche Erlasse näher vorgegeben waren, festgeschrieben. § 92a Abs. 2 HGO verlangt nach verbindlichen Festlegungen über Konsolidierungsmaßnahmen (Satz 1 der Vorschrift) und der Angabe des Zeitraums, in dem der Haushaltsausgleich in der Planung schnellstmöglich wieder erreicht werden kann (Satz 2 der Vorschrift).

Neu eingeführt wird durch § 92a Abs. 3 Satz 2 HGO n.F. eine Genehmigungspflicht des Haushaltssicherungskonzeptes. Beträgt der Konsolidierungszeitraum mehr als zwei Jahre, hat die Aufsichtsbehörde vor der Genehmigung das Einvernehmen der Oberen Aufsichtsbehörde einzuholen (§ 92a Abs. 3 Satz 4 HGO n.F.).

Rechtlich wird das Haushaltssicherungskonzept (gemeinsam mit dem Stellenplan) insofern aufgewertet, als die Festlegungen zum Haushaltssicherungskonzept und zum Stellenplan nun ausdrücklich Teil der Festlegungen der Haushaltssatzung (§ 94 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 4 und 5 HGO) werden. Eine weitergehende Begründung, warum das Haushaltssicherungskonzept in diesen Katalog aufgenommen wurde, hat der Gesetzgeber nicht gegeben.<sup>14</sup> Für den Stellenplan ergab sich eine Verbindlichkeit schon bisher aufgrund von § 95 Abs. 3 Satz 2 HGO, der den Stellenplan zum Bestandteil des Haushaltsplans erklärt, sowie aus dem in § 6 der Haushaltssatzung enthaltenen Verweis auf den Stellenplan (vgl. Muster 1 zur GemHVO).

Für das Haushaltssicherungskonzept stellt sich die Frage, welche seiner Teile konkret am Sat-

zungscharakter der Haushaltssatzung teilhaben können. Insofern ist eine Verbindlichkeit der Vorgaben des Haushaltssicherungskonzepts für die Festlegung der Konsolidierungsmaßnahmen in § 92a Abs. 2 Satz 2 HGO ausdrücklich vorgesehen. Das HMdIS hat ein Elektronisches Haushaltssicherungskonzept als Excel-Datei ausgearbeitet, das in der Internetpräsenz des Ministeriums heruntergeladen werden kann<sup>15</sup> und ein eigenes Tabellenblatt mit einer Auflistung der Konsolidierungsmaßnahmen enthält.

#### **4. Genehmigungsbedürftige Bestandteile: Ausdrücklich genannt**

Wann eine Haushaltssatzung genehmigungsbedürftig ist, regelt nunmehr zusammenfassend § 97a HGO n. F. Die inhaltlichen Voraussetzungen, wann eine Genehmigungsbedürftigkeit gegeben ist und unter welchen Voraussetzungen eine Genehmigung zu erteilen oder zu versagen ist, enthält § 97a HGO allerdings nicht. Die Genehmigungsanforderungen ergeben sich vielmehr aus den in § 97a HGO in Bezug genommenen Paragraphen.<sup>16</sup>

Die Genehmigungspflicht lösen danach Abweichungen an der gesetzlichen Vorgabe zum Haushaltsausgleich, die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts, der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nach § 102 HGO, die Aufnahme von Krediten von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie eine mit einem Betrag größer Null Euro versehene Ermächtigung zur Aufnahme der in „Liquiditätskredite“ umgetauften Kassenkredite aus.

#### **5. Neuregelung der Kreditaufnahme zu Liquiditätssicherung**

Aus „Kassenkredit“ werden „Liquiditätskredite“: § 105 HGO enthält Neuregelungen zur Aufnahme von Liquiditätskrediten zur rechtzeitigen Leistung der Auszahlungen der Gemeinde. Liquiditätskredite sind laut Gesetzesbegründung nachrangig zu allen anderen zur Verfügung stehenden „Liquiditätsmitteln“ in Anspruch zu nehmen und schnellstmöglich zurückzuführen.<sup>17</sup>

Insofern enthält § 105 Abs. 1 Satz 3 HGO nunmehr die ausdrückliche Vorgabe, dass Liquiditätskredite grundsätzlich spätestens bis zum Ende des Haushaltsjahres zurückgeführt werden müssen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind laut Gesetzesbegründung „nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen“ erlaubt; die Gesetzesbegründung führt hierzu aus:<sup>18</sup>

*„Die hiermit zum Ausdruck kommende Verpflichtung zur unterjährigen Tilgung bezieht sich grundsätzlich auch auf Aufnahmen zum Zweck der Vorfinanzierung von Investitionen. Umschuldungen von Liquiditäts- in Investitionskredite können ausnahmsweise auch in das nächste Haushaltsjahr verschoben werden, um die Kreditaufnahme bzw. die Umschuldung aus wirtschaftlichen Gründen zu bündeln. Die Aufsichtsbehörden werden darauf achten, dass diese Umschuldung auch tatsächlich umgesetzt wird. Eine weitere Verlängerung in das übernächste Haushaltsjahr ist nicht zulässig. Bei Eintritt unvorhersehbarer Ereignisse, wie z.B. bei größeren Steuerrückzahlungen oder Finanzbedarfen nach Naturkatastrophen, ist eine Nachtragssatzung mit der Festlegung von Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Gleichwohl kann die Gemeinde z.B. Steuerrückzahlungen vor Inkrafttreten der Nachtragssatzung veranlassen, auch wenn dies den Höchstbetrag der ursprünglich genehmigten Liquiditätskredite übersteigt.“*

Des Weiteren hat die Gemeinde den Höchstbetrag der Liquiditätskredite bedarfsgerecht aufgrund einer dokumentierten Liquiditätsplanung festzusetzen, die der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden muss (§ 105 Abs. 2 Satz 1 und 2 HGO n. F.). Für die Liquiditätsplanung gibt es ein „Muster Liquiditätsplanung“, das in der Internetpräsenz des HMdIS heruntergeladen werden kann.<sup>19</sup>

Schließlich ist die Aufnahme von Fremdwährungskrediten bei Liquiditätskrediten künftig ausgeschlossen (§ 105 Abs. 3 Satz 2 HGO n. F.).

#### **6. Vorgaben für den geplanten Bestand an flüssigen Mitteln (§ 106 Abs. 1 HGO)**

Durch § 106 Abs. 1 Satz 2 HGO n. F. werden die Gemeinden verpflichtet, zur Sicherstellung der stetigen Zahlungsfähigkeit in der Regel (Soll-Vorschrift) dafür zu sorgen, dass sich der „im Finanzhaushalt geplante Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel“ in der Regel auf mindestens 2% der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre beläuft.

Diese Vorschrift regelt eine Mindestvorgabe für die im Finanzhaushalt darzustellenden Bestände an Zahlungsmitteln zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres (Muster 8 Zeilen 38 und 40 bzw. Muster 9 Zeilen 22 und 24 zur GemHVO). Dazu muss die Gemeinde für die drei dem (zu beplanenden) Haushaltsjahr vorausgehenden Haushaltsjahre die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aufsummieren. Für das Haus-

*Berechnungsbeispiel (Annahme: im Zeitpunkt der Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung für 2019 im September 2018):*

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Haushaltsjahr...	in €
2016 (Ist)	14.767.242,53
2017(Ist)	15.362.250,00
2018 (fortgeschriebener Planansatz)	16.726.847,29
Zwischensumme 2016-2018	46.856.339,82
Durchschnittswert der Jahre 2016-2018	15.618.779,94
2% des Durchschnittswerts = <b>Mindestgröße</b> für die Zahlungsmittelbestände zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres	<b><u>312.375,60</u></b>

haltsjahr 2019 wären also die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für 2016, 2017 und 2018 zu addieren, wobei für die Jahre 2016 und 2017 Ist-Zahlen herangezogen werden können und für 2018 (ggfls. fortgeschriebene) Planansätze. Der Zahlungsmittelbestand zu Beginn und Ende des Haushaltsjahres muss sich dann nach § 106 Abs. 1 Satz 2 HGO n.F. auf mindestens 2% des Durchschnitts der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für 2016-2018 belaufen.

Es empfiehlt sich, die Ableitung dieser wichtigen Rechengröße im Haushaltsplan selbst oder im Vorbericht zum Haushaltsplan zu erläutern. Die Soll-Vorschrift gestattet laut Gesetzesbegründung, die ab dem Haushaltsjahr 2019 geltende Anforderung ggfls. erst nach angemessener Übergangsfrist zu erfüllen.<sup>20</sup> Diese Übergangsfrist darf man sich aber nicht als lang bemessen vorstellen, da bereits im Finanzplanungserlass 2017 eine „dringende Empfehlung“ dahin erfolgte, eine so bemessene Liquiditätsreserve aufzubauen.<sup>21</sup> Das lässt erwarten, dass die Aufsichtsbehörden für diese Thematik mit Blick auf das Haushaltsjahr 2019 erst recht sensibilisiert sind. Da der Umfang des Puffers von den jeweiligen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit abhängt, ist der Puffer jedes Haushaltsjahr neu in veränderter Höhe zu veranschlagen.<sup>22</sup>

## 7. Neuregelungen zum Jahresabschluss (§ 112 Abs. 9 und 10 HGO)

§ 112 Abs. 9 HGO sah bisher eine Verpflichtung des Gemeindevorstands vor, (sozusagen „nur“) die Gemeindevertretung unverzüglich nach Aufstellung der Abschlüsse über deren wesentlichen Ergebnisse zu informieren. Diese Informationspflicht besteht künftig zusätzlich auch gegenüber der Aufsichtsbehörde. Die Verpflichtung bezieht sich, wie auf Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren klargestellt wurde, nur auf den Jahresabschluss und nicht auch auf den Gesamtabschluss.<sup>23</sup> Eine besondere Form der Unterrichtung ist nicht vorgeschrieben.

Neu sieht § 112 Abs. 10 HGO in diesem Zusammenhang vor, dass die Aufsichtsbehörde die Genehmigung nach § 97a HGO bis zur Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach § 112 Abs. 9 HGO zurückzustellen hat. Das Gesetz geht insofern davon aus, dass die Gemeinde den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit nach § 97 Abs. 4 HGO einhält, wonach die Haushaltssatzung des Folgejahres grds. vor dem Ablauf des 30.11. des Vorjahres der Aufsichtsbehörde vorgelegt sein soll (§ 97 Abs. 4 Satz 2 HGO). Die Gesetzesbegründung führt dazu aus:<sup>24</sup>

*Insgesamt ergeben sich folgende Vorgaben für den Finanzhaushalt:*

Vorgabe für den Finanzhaushalt	gilt für ...
Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit so hoch, dass die nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckte ordentliche Tilgung gedeckt ist	alle Städte, Gemeinden und Landkreise (Soll-Vorgabe)
Eigenbeitrag für die Hessenkasse	Städte, Gemeinden und Landkreise, die am Entschuldungsprogramm Hessenkasse teilnehmen
Liquiditätspuffer (§ 106 Abs. 1 HGO)	alle Städte, Gemeinden und Landkreise (Soll-Vorgabe)

„Erfolgt die Vorlage der Haushaltssatzung innerhalb der Frist des § 97 Abs. 4 Satz 2 einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, zumindest aber innerhalb der ersten 4 Monate im Haushaltsjahr, ist der aufgestellte Jahresabschluss des Vorvorjahres Voraussetzung zur Erteilung der Genehmigung bzw. Bekanntgabe der Haushaltssatzung. Enthält die Haushaltssatzung Festsetzungen für zwei Jahre (Doppelhaushalt), gelten die vorgenannten Anforderungen nur für das Haushaltsjahr der Vorlage des Doppelhaushaltes.“

Es empfiehlt sich also auch unter diesem Gesichtspunkt, dass die Gemeinde den – gesetzlich ja ohnehin geregelten – Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit einhält.

Auch in Fällen, in denen die Haushaltssatzung keine genehmigungsbedürftigen Teile nach § 97a HGO n. F. enthält, darf die Haushaltssatzung abweichend von § 97 Abs. 5 Satz 3 HGO erst nach der Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss bekanntgemacht werden. Diese „Bekanntmachungssperre“ bezieht sich, wie ausgeführt, ausschließlich auf die Aufstellung des Jahresabschlusses des gemeindlichen Kernhaushaltes.

## 8. Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung

Von erheblicher praktischer Bedeutung dürfte mit Blick auf die Eigenkapitalsituation der Gemeinde die in Art. 5 Nr. 2 HessenkasseG getroffene Neuregelung von § 25 Abs. 3 Satz 2 GemHVO sein. Danach können bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2018 entstandene Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis bei der Aufstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2018 mit dem Eigenkapital verrechnet werden. Damit hat der Gesetzgeber eine Ausnahme von dem nach § 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO bestehenden Grundsatz geschaffen, wonach nicht nach § 25 Abs. 1 (Ausgleich durch Überschüsse des ordentlichen Ergebnisses in Folgejahren) und § 25 Abs. 2 GemHVO ausgeglichene Fehlbeträge auf neue Rechnung vorzutragen sind.

Diese Regelungen ergänzen die oben dargestellten Mechanismen zur Verbesserung der Eigenkapitalsituation bei Teilnahme am Entschuldungsprogramm der Hessenkasse<sup>25</sup> und differenzieren nicht zwischen zahlungswirksamen und nicht zahlungswirksamen Fehlbeträgen<sup>26</sup>. Voraussetzung für die Verrechnung ist jedoch, dass die Gemeinde in ausreichendem Umfang Eigenkapital hat.

## II. Einnahmehbeschaffung, Elternbeiträge und Straßenbeiträge

Nach § 93 Abs. 1 HGO erhebt die Gemeinde Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften; sie hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen nach § 93 Abs. 2 HGO in erster Linie soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen. Mit Straßenbeiträgen und Eltern- bzw. Kostenbeiträgen für den Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder (landläufig „Kita-Gebühren“) sind zwei Arten von „Entgelten für Leistungen der Gemeinde“ von Neuregelungen betroffen.

### 1. Straßenbeitragshebung

Mit dem Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen ist § 93 Abs. 2 HGO jetzt ergänzt worden. Von der Verpflichtung, Entgelte vorrangig zu erheben, sind Straßenbeiträge nach den §§ 11 und 11a KAG ausgenommen; § 92 Abs. 4 HGO – die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich – bleibt unberührt. Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG n.F. können die Gemeinden Straßenbeiträge erheben. Die bisher geltende Soll-Vorgabe wird damit gelockert. Ziel dieser Neuregelung ist es, den Vorrang der Erhebung von Entgelten vor Steuern für Straßenbeiträge auszuschließen. Mit dem Hinweis auf den Grundsatz des Haushaltsausgleichs will der Gesetzgeber klarstellen, dass die Rangfolge der Erzielung von Erträgen keine Auswirkungen auf haushaltsrechtliche Pflichten, insbesondere auf die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich hat; die Gemeinde erhält erklärtermaßen nur eine größere Entscheidungsfreiheit bei der Schwerpunktsetzung auf die einzelnen Einnahmequellen.<sup>27</sup>

Allerdings hat der Verzicht auf die Erhebung von Straßenbeiträgen erhebliche Folgen auf den Ausgleich von Ergebnis- und Finanzhaushalt.

– Im Ergebnishaushalt führt die Abschreibung der Straßen zu Aufwendungen. Im Fall der Beitragshebung werden diese Aufwendungen durch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aber teilweise ausgeglichen. Diese Ausgleichsposition verbraucht sich im Zeitverlauf nach und nach, wenn keine weiteren Beiträge mehr erhoben werden. Der Ausgleich des Ergebnishaushalts wird so erschwert. Werden für die Durchführung an sich beitragsfähiger Maßnahmen Kredite aufgenommen, wird das ordentliche Ergebnis durch zusätzlichen Zinsaufwand belastet, was den Ausgleich des Ergebnishaushalts zusätzlich erschwert.

– Im Finanzhaushalt führt die Beitragserhebung zu Einzahlungen aus Investitionsbeiträgen, die zur Mitfinanzierung entsprechender Auszahlungen aus Investitionstätigkeit dienen. Fallen diese zweckgebundenen Einzahlungen aus Beiträgen weg, hat die Gemeinde nur zwei andere Handlungsmöglichkeiten.

Erstens kann die Gemeinde mit höheren Steuersätzen den Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhen. Allerdings können Steuern nicht zweckgebunden erhoben werden, weil Steuern nach ihrer gesetzlichen Definition „nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen“ (§ 3 Abs. 1 AO).

Zweitens kommt die Kreditfinanzierung in Betracht. Ergebnis ist eine steigende Verschuldung der Gemeinde. Angesichts der Vorgaben zum Ausgleich des Finanzhaushalts bedeutet das, dass die Gemeinde einen Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit in einer Höhe sichern muss, dass die ordentliche Tilgung der Kreditverpflichtungen gewährleistet ist. Auch ein Erlass des HMdIS an die Aufsichtsbehörden vom 22. Juni 2018 betont, dass Maßstab für die Kreditgenehmigungen in diesem Fall § 3 Abs. 3 GemHVO bzw. § 92 Abs. 5 Nr. 2 HGO ist, wonach die jährlichen Tilgungsleistungen aus der ordentlichen Verwaltungstätigkeit zu finanzieren sind.<sup>28</sup>

Daher muss vor einer vorschnellen Abschaffung von Straßenbeiträgen gewarnt werden. Zumindest die dargestellten mittel- und längerfristigen Folgen müssen gründlich bedacht werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass bei Erhebung einmaliger Beiträge die bisher in § 11 Abs. 12 KAG vorgesehene Möglichkeit zur Zahlung in auf bis zu fünf Jahre gestreckten Raten auf bis zu zwanzig Jahre ausgedehnt worden

ist.<sup>29</sup> Für den Fall der Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge ist ein Förderprogramm vorgesehen.<sup>30</sup>

## 2. Erhebung von Elternbeiträgen

Seit langem bildet die Erhebung von Entgelten für die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsangeboten einen rechtlichen Sonderfall. Für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege können nach § 31 HKJGB Teilnahmebeiträge oder Kostenbeiträge festgesetzt werden; diese können nach Einkommensgruppen und Zahl der Kinder oder der Familienangehörigen gestaffelt werden.

Aus dieser fachgesetzlichen Regelung und ihren Vorläuferbestimmungen hat das HMdIS als Oberste Kommunalaufsichtsbehörde seit langem gefolgert, dass die Städte und Gemeinden grundsätzlich selbst entscheiden, ob und in welcher Höhe sie Elternentgelte erheben; allerdings sind Einnahmeausfälle auszugleichen.<sup>31</sup> Mit der Neuregelung in § 32 c HKJGB erhalten Kommunen nun Zuweisungen, die die ausbleibenden Elternentgelte ausgleichen sollen, die entstehen, wenn sich die Kommune verpflichtet, von der Erhebung von Elternentgelten für Betreuungszeiträume von bis zu sechs Stunden täglich abzusehen. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat diese Konstruktion als Förderprogramm, die Höhe der Zuweisung und ihre Finanzierung im Gesetzgebungsverfahren nachdrücklich kritisiert.<sup>32</sup>

## 3. Einnahmebeschaffungshierarchie alt und neu

Im Überblick stellt sich die Hierarchie bei der Einnahmebeschaffung<sup>33</sup> mit Wirkung ab 7. Juni 2018<sup>34</sup> wie folgt dar:

Grundsätze für die Erzielung von Erträgen und Einzahlungen		
	alte Rechtslage	Rechtslage ab Juni 2018
1.	sonstige Erträge und Einzahlungen (z.B. aus Vermögensverwaltung, staatlichen Zuweisungen, Gewinnen der wirtschaftlichen Unternehmen)	sonstige Erträge und Einzahlungen (z.B. aus Vermögensverwaltung, staatlichen Zuweisungen, Gewinnen der wirtschaftlichen Unternehmen)
2.	Leistungsentgelte (z.B. Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren, Beiträge) Ausnahme: Elternentgelte in Kinderbetreuungseinrichtungen	Leistungsentgelte (z.B. Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren, Beiträge) Ausnahmen: <ul style="list-style-type: none"><li>- Elternentgelte in Kinderbetreuungseinrichtungen</li><li>- Erhebung von Straßenbeiträgen</li></ul>
3.	Steuern	Steuern

### III. Ausblick

Die gesetzlichen Neuregelungen werden absehbar auch in Neufassungen der erläuternden Hinweise zu HGO und GemHVO münden. Weiterhin hat das HMdIS in der zweiten Jahreshälfte einige kleinere Änderungen der GemHVO in Aussicht gestellt. Gegenstand ist insbesondere die Neuregelung der GWG-Grenzen. Übergangsweise sind die einschlägigen steuerrechtlichen Grenzen, wie sie mit Wirkung vom 1.1.2018 neu geregelt wurden, laut Finanzplanungserlass aus dem Jahr 2017 bereits anwendbar.<sup>35</sup> Auch der Finanzstatusbericht (Muster 22 zur GemHVO) mit dem Kommunalen Auswertungssystem Hessen (KASH) muss angesichts der Kassenkreditschuldung durch die Hessenkasse an die neuen Gegebenheiten angepasst werden, da die bisher geltende Regelung Kassenkreditbestände von bis zu 200 € je Einwohner noch als einigermaßen gesunde Finanzlage bewertet.

Krisenfest sind die hessischen Kommunalfinanzen auf dieser Grundlage nicht. Die aktuelle Entwicklung der Einnahmen aus den Gemeindefinanzanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer zeigt vielmehr, dass wichtige kommunale Einnahmequellen bereits seit einigen Monaten eine Wachstumspause einlegen. Die Kommunen bleiben bei der Investitionsfinanzierung in hohem Maße auf Kreditaufnahmen verwiesen. Eine angemessene wenigstens anteilige Eigenfinanzierung von Investitionen ist vielerorts nach wie vor nicht möglich.

<sup>1</sup> vom 25.04.2018 GVBl. S. 59.

<sup>2</sup> vom 30.04.2018 GVBl. S. 69.

<sup>3</sup> § 32c Abs. 2 HKJGB n.F.

<sup>4</sup> vom 28. 5. 2018 GVBl. S. 247.

<sup>5</sup> Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben und des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 21. November 2012 – GVBl. S. 436.

<sup>6</sup> Eildienst Nr. 6 – ED 99 vom 21. 6. 2018.

<sup>7</sup> Zu den Risiken aus einer hohen Kassenkreditverschuldung Kruse/Straub, VuM 2018 S. 78, 80.

<sup>8</sup> <https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/praesentation-antragsstand-hessenkasse-26-juni-2018.pdf> Bl. 7; Abruf: 6. 7.2018.

<sup>9</sup> <https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/praesentation-antragsstand-hessenkasse-26-juni-2018.pdf> Bl. 7; Abruf: 6. 7.2018.

<sup>10</sup> § 92 Abs. 3 HGO 1974: „Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen sein“, lt. VV Nr. 1 zu § 92 HGO 1974 gelten die allgemeinen Haushaltsgrundsätze für Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans.

<sup>11</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 19/5957 S. 27.

<sup>12</sup> vgl. Erlass HMdIS betr. Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 – Aufsichtsrechtliche Hinweise, veröffentlicht u.a. unter <https://www.hsgb.de/finanzen-gemeindefinanzrecht>.

<sup>13</sup> Staatsanzeiger 2017 S. 997, 999 unter II. 2. b)

<sup>14</sup> Fehlanzeige in LT-Drucks. 19/5957 S. 25.

<sup>15</sup> <https://innen.hessen.de/kommunales/kommunale-finanzen/downloads> (Stand: 18.07.2018).

<sup>16</sup> vgl. die Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 19/5957 S. 25.

<sup>17</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 19/5957 S. 25.

<sup>18</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 19/5957 S. 25.

<sup>19</sup> <https://innen.hessen.de/kommunales/kommunale-finanzen/downloads>; Stand: 26. 6. 2018.

<sup>20</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 19/5957 S. 26.

<sup>21</sup> Staatsanzeiger 2017 S. 997, 999 unter II. 2. a)

<sup>22</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 19/5957 S. 26.

<sup>23</sup> Begründung zum Änderungsantrag zum Gesetzentwurf, LT-Drucks. 19/6264 S. 5.

<sup>24</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 19/5957 S. 26.

<sup>25</sup> vgl. oben unter I.2 und Staatsanzeiger 2017 S. 997, 999 unter II.2 b).

<sup>26</sup> vgl. die Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 19/5957 S. 27.

<sup>27</sup> Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 19/6375 S. 4.

<sup>28</sup> Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. 5. 2018 – Aufsichtsrechtliche Hinweise, veröffentlicht u.a. unter <https://www.hsgb.de/finanzen-gemeindefinanzrecht>.

<sup>29</sup> Art. 1 Nr. 1 b aa des Gesetzes zur Neuregelung zur Erhebung von Straßenbeiträgen.

<sup>30</sup> Art. 3 des Gesetzes zur Neuregelung zur Erhebung von Straßenbeiträgen, bislang liegt nur der Entwurf einer Förderrichtlinie vor.

<sup>31</sup> Erlass zur Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden v. 3. 8. 2005 Staatsanzeiger 2005 S. 3261, geändert durch Erlass vom 27. 9. 2005 Staatsanzeiger 2005 S. 4198.

<sup>32</sup> Pressemitteilung „Land muss nachlegen“, HSGZ 2017 S. 251 u.ö.; zuletzt „Einige Verbesserungen erreicht, aber es gibt noch viel zu tun“, HSGZ 2018 S. 149.

<sup>33</sup> Darstellung nach Hinweis Nr. 2 zu § 93 HGO.

<sup>34</sup> Das Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen trat gem. Art. 4 am Tag nach seiner Verkündung in Kraft, die Verkündung erfolgte im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 6. 6. 2018.

<sup>35</sup> Vgl. im einzelnen Staatsanzeiger 2017 S. 997, 999 unter III.