



Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Innenministerium NRW, 40190 Düsseldorf

Bezirksregierungen
Arnsberg,
Detmold,
Düsseldorf,
Köln,
Münster

Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf

Bearbeitung: **OAR Adam**
klaus.adam@im.nrw.de
Durchwahl (0211) 871 **2522**
Fax (0211) 871 **3355**

Aktenzeichen
3 - 33 - 44.10 - 9354/03 (1)

4. Juni 2003

Nachrichtlich:

Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen
Heinrichstr. 1

44623 Herne

Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen; Umgang mit Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (HSK)

Anl.: Hinweise für die Kommunalaufsicht

Die in der Anlage beigefügten Hinweise für die Behandlung von Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept in der vorläufigen Haushaltswirtschaft nach § 81 GO NRW bitte ich zu beachten und anzuwenden. Zugleich bitte ich darum, die Hinweise den Kreisen als den unteren staatlichen Kommunalaufsichtsbehörden ebenfalls mit der Bitte um Beachtung und Anwendung zuzuleiten.

Die Hinweise fassen im wesentlichen das Ergebnis der gemeinsamen Beratungen des Innenministeriums mit den Bezirksregierungen zusammen. Sie sind durch die Entwicklung der Kommunalfinanzen in den vergangenen beiden Jahren und die zunehmende Anzahl von Städten und Gemeinden erforderlich geworden, die ihre Haushaltswirtschaft über ein Haushaltsjahr hinausgehend in der vorläufigen Haushaltswirtschaft führen. Die Hinweise dienen vor allem dazu, die unverändert bestehende Rechtsvorschrift für die vorläufige Haushaltswirtschaft nach § 81 GO NRW mit den aktuellen praktischen Erfordernissen der Kommunen und

1/4

der Kommunalaufsicht in einem Rahmen zu regeln, der eine Gleichbehandlung der davon betroffenen Gemeindegruppe gewährleisten soll. Es bestehen deshalb keine Bedenken, diesen Städten und Gemeinden die Hinweise ebenfalls bekannt zu geben, damit sie ihre Haushaltswirtschaft auf diese Grundlagen abstimmen können.

Zur Ausgangslage (Stand 4. Juni 2003) ist auf folgendes hinzuweisen:

168 Kommunen (20 kreisfreie Städte, 4 Kreise und 142 kreisangehörige Städte oder Gemeinden) befinden sich aktuell in der sog. Haushaltssicherung. Sie haben für das Haushaltjahr 2002 und/oder für das Haushaltsjahr 2003 ein HSK zur Genehmigung vorgelegt (§ 75 Abs. 4 GO NRW) oder vorübergehend auf die Erstellung eines HSK verzichtet. In 38 Einzelfällen wurde eine Genehmigung entweder nicht beantragt oder konnte bisher nicht erteilt werden mit der Folge, dass diese Kommunen ihre Haushaltswirtschaft über ein Haushaltsjahr hinausgehend nach § 81 GO NRW (vorläufige Haushaltswirtschaft, auch sog. Nothaushaltsrecht) führen. Fehlbeträge und Kassenkredite haben besonders in diesen Städten/Gemeinden ein außerordentlich hohes Niveau (insgesamt betragen die Fehlbeträge nach der amtlichen Kassenstatistik in 2002 rd. 2,1 Mrd. EUR und für 2003 rd. 3,5 Mrd. EUR; der Stand der Kassenkredite der Kommunen in Nordrhein-Westfalen zum 31.12.2002 betrug rd. 4,1 Mrd. EUR). Die Unterdeckungsquoten der Verwaltungshaushalte liegen bei vielen Gemeinden in der vorläufigen Haushaltswirtschaft in Bereichen zwischen 15 v.H. bis zu ca. 40 v.H. der Bruttoausgaben des Verwaltungshaushalts eines Haushaltsjahres.

Zu den gesetzlichen Vorschriften ist auf folgendes hinzuweisen:

Es besteht der Eindruck, dass es in der Anwendung der für die vorläufige Haushaltswirtschaft bestehenden Vorschrift nach § 81 GO NRW in der Praxis zunehmende Probleme gibt oder die Vorschrift nicht oder nur unzureichend beachtet wird. Die rechtlichen Voraussetzungen nach § 81 GO NRW können aber nicht losgelöst vom gesamten staatlichen Haushaltsrecht betrachtet werden. Immerhin wird die vorläufige Haushaltswirtschaft mit verfassungsrechtlicher Qualität in Artikel 111 Grundgesetz (Ausgaben vor Etatgenehmigung) und in Artikel 82 der Landesverfassung (Übergangsermächtigung) inhaltlich gleich geregelt.

Mit der beschriebenen Situation wird insoweit finanzwirtschaftliches „Neuland“ betreten, weil ein sich über mehrere Jahre erstreckendes Nothaushaltsrecht in vergangenen Jahren, insbesondere bei der Konzeption der kommunalen Haushaltsrechts in den siebziger Jahren, als undenkbar angesehen wurde. Zwar gab es auch in der Vergangenheit Einzelfälle, in denen sich Kommunen über einen längeren Zeitraum in der vorläufigen Haushaltswirtschaft bewegen mussten. Da diese Situation aber auf ganz wenige Städte und Gemeinden beschränkt war, bestand weder das Bedürfnis noch die Notwendigkeit einer stärkeren und landesweiten Abstimmung. Dies ist jetzt anders. Die vorläufige Haushaltsführung – als Folge der Nichtgenehmigung von Haushaltssicherungskonzepten – hat zugenommen und die mit ihr verbundenen Probleme werden angesichts der Finanzsituation der Kommunen voraussichtlich für einen längeren Zeitraum bestehen. Daher gibt es sowohl ein artikuliertes Bedürfnis nach Abstimmung als auch die Notwendigkeit, den in der Kommunalaufsicht handelnden Akteuren einen Rahmen – auch im Sinne eines Schutzes vor weiter gehenden Forderungen – an die Hand zu geben.

Bei der inhaltlichen Gestaltung der Hinweise wurden die bisherigen Erfahrungen der Bezirksregierungen berücksichtigt. Es wurde besonders darauf geachtet, den Kommunen auch in der vorläufigen Haushaltsführung eigenverantwortliche haushaltswirtschaftliche Entscheidungen zu überlassen und die Kompetenzen der Kommunalaufsicht mit „Rahmensetzungen“ auch verwaltungsökonomisch handhabbar zu gestalten.

Die Hinweise behandeln Themen wie zum Beispiel „Fortführung und Neubeginn von Investitionsmaßnahmen und Investitionsfördermaßnahmen, Kreditaufnahmerestriktionen, Landesförderangebote, sog. freiwilligen Ausgaben, personalwirtschaftlichen Maßnahmen (Beförderungen), Bürgschaften und kreditähnlichen Rechtsgeschäfte und zur praktischen Handhabung bei der Bildung von Ausgaberesten. Nicht nur, dass allein diese Fragen genügend Brisanz in sich bergen; darüber hinaus darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass die Haushaltsgrundsätze (z.B. der des Haushaltsausgleichs) und Haushaltsziele (z.B. das Zieljahr zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs in einem gesetzlich verlangten HSK) der Gemeindeordnung gleichzeitig zu beachten sind. Keinesfalls darf deshalb akzeptiert werden, dass sich

Gemeinden (GV) in der vorläufigen Haushaltswirtschaft gut einrichten und dann keinen Anreiz mehr empfinden, diesen Zustand zu verlassen. Die Haushaltswirtschaft ist zwingend an dem Ziel „Haushaltsausgleich“ zu orientieren.

Im Auftrag
gez. Winkel

**Hinweise für die
kommunalaufsichtliche Behandlung von Kommunen ohne
genehmigtes Haushaltssicherungskonzept
(Nothaushaltsrecht nach § 81 GO NRW)**

Präambel

Die vorliegenden Hinweise fassen das Ergebnis von Diskussionen über aktuelle Fragen zur vorläufigen Haushaltsführung von Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept zwischen dem Innenministerium und den Bezirksregierungen von Ende 2002 bis April 2003 zusammen.

Ziel der Beratungen und Ziel der auf diesen Beratungen basierenden Hinweise ist es, den Kommunalaufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen einen einheitlichen Maßstab für die Behandlung (der steigenden Zahl) von Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept an die Hand zu geben. Die Hinweise dienen der Abstimmung innerhalb der Kommunalaufsicht, eine unmittelbare rechtliche Außenwirkung gegenüber den Kommunen entfalten sie nicht.

Die Hinweise orientieren sich einerseits an der Notwendigkeit, den unabweisbar erforderlichen Konsolidierungskurs in Kommunen ohne ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept nachhaltig zu fordern und zu fördern. Andererseits liegt ihnen die Erkenntnis zugrunde, dass die Kommunalaufsicht Städten und Gemeinden, die sich über einen längeren Zeitraum - unter Umständen mehrere Jahre - in der vorläufigen Haushaltswirtschaft bewegen, mit der strikten Durchsetzung des rechtlichen Rahmens, den die GO bietet, nicht in jedem Fall gerecht werden kann.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommunalaufsicht die Möglichkeit, Handlungen von Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, die sich innerhalb des durch diese Hinweise gesteckten Rahmens bewegen, nicht zu beanstanden. Zugleich bilden die Hinweise aber die äußerste Grenze des kommunalaufsichtlich Hinnehmbaren. Wird diese Grenze überschritten, müssen die verantwortlichen kommunalen Entscheidungsträger Konsequenzen – im Einzelfall bis hin zu disziplinar-, schadenersatz- oder gar strafrechtlichen Folgen – erwarten.

Unabhängig davon muss ausdrücklich betont werden, dass eine kommunalaufsichtliche Duldung die Kommunen nicht vor Sanktionen schützen kann, die von Dritten (z.B. von der Gerichtsbarkeit) ergriffen werden. Die Verantwortung für finanzwirksame Entscheidungen von Kommunen liegt allein bei den Entscheidungsträgern vor Ort.

I.

Einleitung

Das Instrumentarium der vorläufigen Haushaltsführung ist seit langem rechtlich definiert. Eigentlich war es nur für den (Ausnahme-)Fall gedacht, dass zwischen Beginn des Haushaltsjahres und Beschluss über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan einige Wochen zu überbrücken sind. Gleichwohl sind die Grundsätze auch für längere Zeiträume eines nicht rechtsgültigen Haushalts verbindlich. Die Vorschriften des § 81 GO NRW regeln die vorläufige Haushaltsführung ohne rechtsgültigen Haushaltsplan. Zwar bleibt der im Entwurf aufgestellte Haushaltsplan der Kommune in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung die haushaltswirtschaftliche Leitlinie für Rat und Verwaltung und hat auch weiterhin eine unverzichtbare Funktion als buchungstechnische Grundlage. Gleichwohl sind die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung in diesen Fällen die alleinige Grundlage der Haushaltswirtschaft (§ 78 Abs. 3 GO NRW).

Die Bedeutung der Vorschrift (§ 81 GO NRW) und ihre praktische Relevanz steigt mit der Zunahme der Anzahl von Kommunen, deren Haushaltssicherungskonzept (HSK) nach § 75 Abs. 4 GO NRW nicht genehmigungsfähig ist. In bisher einzelnen Fällen kann sich dies ggfs. über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken. Die vorläufige Haushaltswirtschaft wird im haushaltsrechtlichen Sinne oftmals auch als **Nothaushaltsrecht** bezeichnet.

In der vorläufigen Haushaltswirtschaft muss die gesamte Haushalts- und Finanzwirtschaft der Gemeinde (GV) mit dem Ziel geführt werden, baldmöglichst ein genehmigungsfähiges HSK aufstellen zu können, um den vom Gesetz vorgesehenen Zustand geordneter Finanzverhältnisse wieder herzustellen. Auch in der vorläufigen Haushaltswirtschaft gelten unverändert alle Haushaltsgrundsätze und Haushaltsziele der Gemeindeordnung. Diese Grundsätze einschließlich der Regeln nach § 81 GO NRW sind bei allen finanzwirtschaftlichen Entscheidungen zu beachten.

II.

Umgang mit vorläufiger Haushaltswirtschaft

Grundsatz:

Kommunen, deren Haushaltssicherungskonzept (HSK) nicht genehmigt werden kann, befinden sich in einer – im wörtlichen Sinne - außerordentlich ernsten Finanzlage. Die vorläufige Haushaltswirtschaft als Folge der Nicht-Genehmigung des HSK stellt deshalb noch deutlich höhere Anforderungen an eine Konsolidierung der kommunalen Haushaltswirtschaft als die Bewirtschaftung eines Haushalts mit genehmigtem HSK. Dies muss Konsequenzen für die Finanzwirtschaft in den betroffenen Kommunen selbst haben und ebenso für das Verhalten der Finanzaufsicht gegenüber diesen Kommunen. Der Umgang mit der vorläufigen Haushaltswirtschaft muss auf allen kommunalen Ebenen und bei allen Verantwortungsträgern von der Einsicht geprägt sein, dass es – zur Wiedergewinnung finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraums - keine Alternative zur schnellstmöglichen Aufstellung eines genehmigungsfähigen HSK gibt. Bis dieses

Ziel erreicht ist, ist der finanzwirtschaftliche Spielraum der betroffenen Kommunen auch gegenüber den Gemeinden (GV) mit einem genehmigten HSK deutlich eingeschränkt.

An diesem Grundsatz orientieren sich die nachfolgenden Leitlinien für den Umgang mit Einzelthemen, die für die Konsolidierung der durch nicht genehmigungsfähige HSK und andauernde vorläufige Haushaltsführung in Schieflage geratenen Kommunalhaushalte von besonderer Bedeutung sind.

Begriff der rechtlichen Verpflichtungen im Sinne von § 81 GO NRW

Hierunter sind bestehende vertragliche und gesetzliche Verpflichtungen der Kommunen zu verstehen. Keinesfalls dürfen rechtliche Verpflichtungen erst geschaffen werden. Unter dem Begriff "Fortsetzung von Maßnahmen" ist nicht zu verstehen, dass Planungsmaßnahmen den Beginn von Baumaßnahmen bedeuten.

Aufnahme von Krediten

Die Zustimmung zur Kreditaufnahme gem. § 81 Abs. 2 GO NRW kann nur im Rahmen eines angemessenen „Kreditdeckels“ erfolgen. Der Kreditdeckel orientiert sich an dem Ziel einer Nettokreditaufnahme von „Null“ im unrentierlichen Bereich. Sind außergewöhnlich hohe Tilgungen eingeplant, kann in Abhängigkeit von der individuellen Fehlbetrags-, Haushaltssicherungs- und Kassenkreditlage auch ein unter der Nulllinie verlaufender Kreditdeckel in Betracht kommen. Bei der Abgrenzung von unrentierlichen und rentierlichen Investitionen ist ein strenger Maßstab anzuwenden.

Eine Kreditgenehmigung nach § 81 Abs. 2 GO muss zwingend vor Beginn der Investitionsmaßnahme oder der Investitionsförderungsmaßnahme vorliegen. Die Kriterien der kommunalaufsichtlichen Zustimmung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (§ 45 Abs. 2 GFG 2003) sind § 81 Abs. 2 GO NRW zu entnehmen.

Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Bereits bei der Aufstellung von Förderprogrammen sollte die Kommunalaufsicht den ihr möglichen Einfluss auf Begrenzung neuer finanzieller Belastungen von Gemeinden (GV) in der vorläufigen Haushaltsführung geltend machen. Die Förderung neuer Investitionsmaßnahmen in Kommunen mit HSK bedarf unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 2 GFG 2003 bereits jetzt der kommunalaufsichtlichen Zustimmung durch die Bezirksregierung. Der Beginn neuer Investitionsmaßnahmen oder neuer Investitionsförderungsmaßnahmen in Gemeinden (GV) mit vorläufiger Haushaltswirtschaft unterliegt ausnahmslos der Zustimmung der Kommunalaufsicht.

Für Kommunen in vorläufiger Haushaltswirtschaft kann die Zustimmung auch auf Grundlage einer von der Kommune aufgestellten zusammenfassenden **Prioritätenliste** für ihre Investitions- oder Investitionsfördermaßnahmen erfolgen. Die Zustimmung bedarf dann einer vorherigen Abstimmung mit dem Innenministerium, wenn die Investitions- oder Investitionsfördermaßnahme außerhalb der von der Kommune aufgestellten und mit der Kommunalaufsicht abgestimmten Prioritätenliste erfolgen soll oder der genehmigte „Kreditdeckel“ überschritten würde.

Die Aufstellung der Prioritätenliste erfolgt in der Verantwortung der Kommune. Ein zur Anwendung empfohlenes Muster ist diesem Beratungspapier beigelegt. Die Prioritätenliste sollte im Rahmen von § 81 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW in einen

- **Bereich I** mit voll rentierlichen Investitionsmaßnahmen (kostenrechnende Einrichtungen)
und in einen
- **Bereich II** mit - teilweise - oder vollständig unrentierlichen Investitionsmaßnahmen / Investitionsfördermaßnahmen differenziert werden.

Die ganz oder teilweise unrentierlichen Investitionsmaßnahmen oder Investitionsfördermaßnahmen nach dem **Bereich II** können in **drei Kategorien** geordnet werden. Die Kategorien geben eine Rangfolge der „Unabweisbarkeit“ von

Investitionsausgaben wieder. Dabei müssen auch Wirkungen für die künftige Haushaltswirtschaft und mögliche Folgekosten berücksichtigt und dokumentiert werden. Für die Aufstellung von Prioritäten sind folgende Kategorien zu beachten:

- Kat. 1:** Investitionsmaßnahmen oder Investitionsfördermaßnahmen, die im Rahmen der Erfüllung gesetzlicher Pflichtaufgaben notwendig sind (gesetzliche Verpflichtungen, aus denen sich der Zwang zum Handeln ergibt, Bsp.: Verkehrssicherungsmaßnahmen, Schulbau).

- Kat. 2:** Dringend notwendige Maßnahmen zur Sicherung der kommunalen Vermögenssubstanz, wenn der Verzicht eindeutig unwirtschaftlich wäre. Eine Vorfinanzierung von Zuweisungen durch die Kommunen in der vorläufigen Haushaltswirtschaft für spätere Zeiträume kommt nicht in Betracht.

- Kat. 3:** Weitere Investitions- oder Investitionsfördermaßnahmen, für die Fördermittel der EU, des Bundes oder des Landes bewilligt werden. In diesen Fällen darf der Eigenanteil nach der individuellen Prognose für die Herstellung eines genehmigungsfähigen HSK keinen unververtretbaren den Konsolidierungszeitraum verlängernden Umfang erreichen.

Personalwirtschaftliche Maßnahmen / Beförderungen:

Generell muss für Kommunen in vorläufiger Haushaltswirtschaft ein restriktiver personalwirtschaftlicher Kurs vorausgesetzt werden, der sich u.a. in einem kurz- bis mittelfristigen, den Konsolidierungszeitraum verkürzenden Stellenabbau dokumentiert. Nach den Rechtsgrundlagen des § 81 GO NRW sind Beförderungen in der vorläufigen Haushaltswirtschaft ausgeschlossen. Wenn die Nichtbeachtung dieses Grundsatzes - im Interesse der Aufgabenerfüllung und der Beschäftigten – ausnahmsweise nicht zur kommunalaufsichtlichen Beanstandung führen soll, können sich solche Fälle nur in einem engen Rahmen bewegen. Deshalb müssen die Beförderungsmöglichkeiten während der vorläufigen Haushaltsführung deutlich unter dem Niveau bleiben, das in Kommunen mit einem genehmigten HSK erreicht wird.

Vor diesem Hintergrund sind folgende Grundsätze einzuhalten:

- Es gilt eine „**Sperrfrist**“ für Beförderungen von **mindestens zwei Jahren** nach dem Beginn der vorläufigen Haushaltswirtschaft.
- Wenn die Kommune bereits vorher freiwillig generelle Sperrfristen festgelegt und eingehalten hatte, dann kann sie die über die im Handlungsrahmen für die HSK vorgesehene Frist (ein Jahr) hinausgehenden Zeiten auf diese Sperrfrist von mindestens 2 Jahren anrechnen.
- Im Anschluss an die Sperrfrist kann für Beförderungen im Rahmen verfügbarer Stellen unter Anwendung der Stellenobergrenzenverordnung ein sog. „geduldeter“ Beförderungskorridor von **nicht höher als 2,5 vom Hundert der besetzten Planstellen** in Betracht kommen .
- Im Interesse der Haushaltskonsolidierung und einer personalwirtschaftlich gleichgewichtigen Vorgehensweise muss von der Gemeinde (GV) nachvollziehbar geprüft werden, ob es vertretbar und geboten ist, Beamte auf höherwertigen Angestelltenstellen einzusetzen.
- Im Anschluss an die allgemeine „Sperrfrist“ kann es sich anbieten, individuelle Wartezeiten nach Laufbahngruppen zu staffeln.

Sog. Freiwillige Leistungen

(Anmerkung: Diese Hinweise beziehen sich auf freiwillige Leistungen im konsumtiven Bereich. Für freiwillige Investitionsmaßnahmen oder Investitionsförderungsmaßnahmen gelten die oben beschriebenen Grundsätze)

Neue freiwillige Leistungen kommen nicht in Betracht. Der bisherige Umfang freiwilliger Leistungen ist schrittweise zu reduzieren; dabei ist die Kündigung bestehender rechtlicher Verpflichtungen einzubeziehen. Insgesamt muss die Weiterführung freiwilliger Leistungen unterhalb des Rahmens während des vorherigen HSK - Zeitraumes liegen. Im Interesse einer gleichgewichtigen Vorgehensweise empfiehlt sich eine mittelfristig rückläufige Kontingentierung in vom Hundert der allgemeinen Deckungsmittel (Steuern netto plus Schlüsselzuweisungen).

Ergänzender Hinweis:

Häufig sind wirksame Konsolidierungsmaßnahmen eher bei Pflichtaufgaben, vertraglich gebundenen Leistungen oder zum Beispiel beim Personalaufwand durchzusetzen als bei Zuschüssen an Vereine oder an Einrichtungen zu finden, die für die Kommunen

Aufgaben kostengünstig erledigen. Deshalb wäre es nicht angemessen, die Lösung von Konsolidierungsproblemen in HSK allein bei den sog. freiwilligen Leistungen zu suchen. Auf den Runderlass des Innenministeriums vom Januar 2002 – 3 – 33 – 44.10 – 9343/02 – wird hingewiesen.

Bürgschaften, kreditähnliche Rechtsgeschäfte, Immobilienleasing

Die Übernahme neuer finanzieller Risiken zum Beispiel aus neuen Bürgschaften, kreditähnlichen Rechtsgeschäften oder Immobilienleasing im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung steht auch in Abhängigkeit von der dauerhaften und langfristigen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune. In der vorläufigen Haushaltswirtschaft sind an neue Risikoübernahmen besonders hohe Prüfungsanforderungen zu stellen. Dabei bedarf es einer besonderen Abwägung einschätzbarer Risiken im Verhältnis zu den Schulden und zur Vermögenssubstanz sowie im Lichte der Verpflichtung zur Wiederherstellung des originären Haushaltsausgleichs zum frühest möglichen Zeitpunkt.

Kassenkredite

Die Höhe der Kassenkredite ist der Kommunalaufsicht quartalsweise anzuzeigen. Überschreiten die Kassenkredite ein Drittel der Bruttoeinnahmen des Verwaltungshaushaltes, ist der Kommunalaufsicht eine Liquiditätsplanung vorzulegen, aus der sich Maßnahmen zum Abbau der Kassenkredite ergeben.

Ausgliederungen

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse in den kommunalen Verwaltungshaushalten haben in den vergangenen Jahren deutlich überdurchschnittlich zugenommen. Hierunter verbergen sich nicht zuletzt Zuschüsse, Verlustabdeckungen u.ä. an ausgelagerte Organisationseinheiten (Eigenbetriebe, GmbH's, AG's). Diese müssen deutlich stärker als bisher in die notwendige Konsolidierung einbezogen werden. Im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung sind der Fortbestand rechtlicher Verpflichtungen und / oder ein sofortiger Abbau zu prüfen und zu dokumentieren.

Bildung von Haushaltsresten

Während der vorläufigen Haushaltswirtschaft ist an die Notwendigkeit der Bildung von Haushaltsresten ein besonders strenger Maßstab anzulegen. Restbildungen sind vom Rat und der Verwaltung einer besonders strengen Prüfung unter den Gesichtspunkten eines Verzichts bzw. einer Bereinigung zugunsten einer späteren Neuveranschlagung zu unterziehen, wie es auch der Handlungsrahmen für HSK (Ziffer I, 9) bereits vorsieht. Für noch nicht begonnene Investitionsmaßnahmen hat eine Restbildung zu unterbleiben.

Unabhängig davon gelten für die Bildung von Haushaltsresten in der vorläufigen Haushaltsführung die Aussagen zum Haushaltsplan (s.o. S.2): Sie mögen zwar ihre Funktion als haushaltswirtschaftliche Leitlinie für Rat und Verwaltung behalten, mangels einer gültigen Haushaltssatzung beurteilt sich ihre Zulässigkeit aber allein an § 81 GO.

III.

Einhaltung der HSK – Fristen und Übergang von der vorläufigen Haushaltswirtschaft in ein genehmigtes HSK

Nach intensiven Diskussionen über die Auslegung § 75 Abs. 4 GO NRW hinsichtlich der gesetzlichen Voraussetzungen für die Genehmigung von HSK hat sich als herrschende Meinung und Konsens herausgebildet, dass nach Entstehungsgeschichte und Sinngehalt der Vorschrift die Frist für das Erreichen des jahresbezogenen (originären) Haushaltsausgleichs nicht von Jahr zu Jahr neu gesetzt werden kann.

Gleichwohl macht es Sinn, für Kommunen, die sich – als Folge der Nichtgenehmigung ihres HSK - über einen längeren Zeitraum im Zustand der vorläufigen Haushaltsführung bewegen, Rahmenbedingungen zu formulieren, die eine Rückkehr in ein genehmigtes HSK möglich machen. Hierfür spricht nach den Erfahrungen der Kommunalaufsicht nicht zuletzt die Erwartung, dass die Chance auf einen Neubeginn in den betroffenen

Kommunen Kräfte mobilisieren kann, die für das Erreichen des – nach wie vor mit höchster Priorität anzustrebenden – Ziels der Haushaltskonsolidierung wichtig sind. Die Chance auf einen Neubeginn darf allerdings nicht als Signal missverstanden werden, schmerzhaft Konsolidierungsentscheidungen zu verschieben.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, für den Übergang von der vorläufigen Haushaltswirtschaft in den Zustand der Haushaltswirtschaft mit einem genehmigten HSK Rahmenbedingungen vorzusehen, die sicherstellen, dass die Voraussetzungen des § 75 Abs. 4 GO NRW – insbesondere die Konsolidierungsfristen - nicht unterlaufen werden. Ein „Neustart“ in ein genehmigtes HSK kann deshalb von der Finanzaufsicht nur nach einem Zeitablauf von mindestens zwei Jahren in der vorläufigen Haushaltswirtschaft akzeptiert werden. Zugleich muss allerdings von den betroffenen Kommunen verlangt werden, dass die Solidität und Nachvollziehbarkeit der im HSK beschriebenen Datengrundlagen und Maßnahmen keine Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Konsolidierungskurses aufkommen lassen.

Auszug aus der Gemeindeordnung Nordrhein - Westfalen

§ 75

Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und so zu führen, daß die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.

(3) Der Haushalt muß in jedem Jahr ausgeglichen sein.

(4) Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, ist ein Haushaltssicherungskonzept für den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt aufzustellen und darin der Zeitpunkt zu bestimmen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder erreicht wird. Der Haushaltsausgleich ist zum nächstmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen. Das Haushaltssicherungskonzept dient dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen. Es bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung kann nur erteilt werden, wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im vierten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr die Einnahmen die Ausgaben (ohne Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren) decken werden. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden.

(5) Ergibt sich bei der Feststellung der Jahresrechnung (§ 93 Abs. 2), dass der Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt höher ist als der im Haushaltssicherungskonzept ausgewiesene Fehlbetrag, so hat dies die Gemeinde der Aufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens bis zum Ende des dritten Monats nach Ablauf des Haushaltsjahres, anzuzeigen. Die Aufsichtsbehörde kann in diesem Fall Anordnungen treffen, erforderlichenfalls diese Anordnungen selbst durchführen oder - wenn und solange diese Befugnisse nicht ausreichen - einen Beauftragten bestellen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft wieder herzustellen. §§ 120 und 121 gelten sinngemäß.

(6) Weist die Jahresrechnung bei der Feststellung trotz eines ursprünglich ausgeglichenen Haushalts (Absatz 3) einen Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt aus, gilt Absatz 5 entsprechend.

(7) Ist im Fall des Absatzes 4 die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, gelten ergänzend zu den Regelungen des § 81 die nachfolgenden Bestimmungen vom Beginn des Haushaltsjahres - bei späterer Beschlussfassung über die Haushaltssatzung vom Zeitpunkt der Beschlussfassung - bis zur Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes:

1. Die Gemeinde hat weitergehende haushaltswirtschaftliche Beschränkungen für die Besetzung von Stellen, andere personalwirtschaftliche Maßnahmen und das höchstzulässige Ausgabevolumen des Verwaltungshaushalts sowie die Regelungen zur Nachweisführung gegenüber der Aufsichtsbehörde zu beachten, die

durch Rechtsverordnung des Innenministeriums im Einvernehmen mit dem Finanzministerium festgelegt werden.

2. Der in § 81 Abs. 2 festgelegte Kreditrahmen kann mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde überschritten werden, wenn das Verbot der Kreditaufnahme anderenfalls zu einem nicht auflösbaren Konflikt zwischen verschiedenen gleichrangigen Rechtspflichten der Gemeinde führen würde. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden.

(8) Die Bestimmungen des Absatzes 7 gelten ab dem 1. April des Haushaltsjahres bis zur Beschlussfassung über einen ausgeglichenen Haushalt oder bis zur Erteilung der Genehmigung für ein Haushaltssicherungskonzept auch dann, wenn bis zu dem Termin kein ausgeglichener Haushalt beschlossen worden ist.

§ 81

Vorläufige Haushaltsführung

(1) Ist die Haushaltsführung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf die Gemeinde ausschließlich

1. Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Vermögenshaushalts, für die im Haushaltsplan des Vorjahres Haushaltsansätze oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, fortsetzen,
2. Realsteuern nach den Sätzen des Vorjahres erheben,
3. Kredite umschulden.

(2) Reichen die Deckungsmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Vermögenshaushalts nach Absatz 1 Nr. 1 nicht aus, so darf die Gemeinde mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel des Gesamtbetrages der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite aufnehmen. Die Gemeinde hat dem Antrag auf Genehmigung eine nach Dringlichkeit geordnete Aufstellung der vorgesehenen unaufschiebbaren Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen beizufügen. Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht in Einklang stehen.

