

Wann entfällt die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts nach § 76 GO NRW

Dr. Hanspeter Knirsch *

A. Ausgangslage

Das Haushaltssicherungskonzept nach § 76 GO NRW, das in Nordrhein-Westfalen seit mehr als zwei Jahrzehnten Bestandteil des haushaltsrechtlichen Steuerungsinstrumentariums ist, greift in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG¹ ein. Der Schutzbereich der genannten Norm umfasst nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die eigenverantwortliche Gestaltung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft. Die daraus entwickelte kommunale Finanzhoheit garantiert den Gemeinden die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens.² Mit der in § 76 GO NRW geregelten Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts tritt eine Genehmigungspflicht ein, die der Aufsichtsbehörde weitreichende Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung des kommunalen Haushalts einräumt.³ Nach § 76 Abs. 2 GO NRW kann die Genehmigung unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Wird die Genehmigung nicht erteilt, darf die Haushaltssatzung nicht bekannt gemacht werden, was zur Folge hat, dass sich die Gemeinde gem. § 80 Abs. 5 Satz 4 GO NRW⁴ den Regeln der vorläufigen Haushaltswirtschaft unterwerfen muss, was weitreichende Konsequenzen zur Folge hat. Freiwillige Ausgaben sind weitestgehend untersagt, Neueinstellungen von Personal sind kaum möglich und das bundesgesetzlich eingeräumte Hebesatzrecht für die Erhebung von Grund- und Gewerbesteuer ist deutlich eingeschränkt. Der Haushaltssanierungsplan nach § 6 des Stärkungspaktgesetzes vom 9. Dezember 2011⁵, der für die betroffenen Gemeinden nach § 6 Abs. 4 des Gesetzes an die Stelle des Haushaltssicherungskonzepts tritt, stellt die kommunale Haushaltswirtschaft als Preis für die zusätzlichen Fördermittel⁶ unter noch strengere aufsichtsbehördliche Vorgaben z. B. Beispiel in Form von einer strengen Fristenkontrolle und unterjährigen Berichtspflichten an die örtlich zuständige Bezirksregierung.⁷ Zugleich gilt für die Stärkungspaktkommunen grundsätzlich der Konsolidierungszeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung, während für das Haushaltssicherungskonzept ein 10-jähriger Zeithorizont eingeräumt wird. Mit der Verlängerung des Konsolidierungszeitraums in § 76 Abs. 2 GO NRW durch Gesetz vom 3. Juni 2011⁸ ist es dem Gesetzgeber gelungen, die Zahl der sog. Nothaushaltskommunen deutlich zu verringern.⁹ An der strukturellen Unterfinanzierung der betroffenen Kommunen hat sich dadurch

allerdings nichts geändert. Vor dem Hintergrund der angesprochenen Einschränkungen der kommunalen Finanzhoheit ist es verständlich, wenn Kommunen bestrebt sind, das Korsett der Haushaltssicherung zu vermeiden oder möglichst frühzeitig wieder zu verlassen.

B. Tatbestandsvoraussetzungen des § 76 Abs. 1 GO NRW

I. Eintritt der Pflicht

Will eine Kommune die Haushaltssicherung vermeiden, muss sie ihre Haushaltswirtschaft rechtzeitig so planen, dass keine der Alternativen des § 76 Abs. 1 GO NRW eintritt. § 76 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 führt die Voraussetzungen im Einzelnen auf, die alternativ vorliegen müssen, damit die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts eintritt. Sie beschreiben planerische Verringerungstatbestände des Eigenkapitals, die als so gravierend angesehen werden, dass es nicht bei der einfachen Genehmigungspflicht nach § 75 Abs. 4 GO NRW bleibt.¹⁰ Das Erfordernis eines Haushaltssicherungskonzepts ist Bestandteil eines abgestuften Systems aufsichtsrechtlicher Kontrolle. Die Tatbestände, die die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts auslösen, sind enumerativ in § 76 Abs. 1 GO NRW aufgeführt.¹¹ Sie stehen selbständig nebeneinander und haben im Hinblick auf die eintretenden Rechtsfolgen das gleiche Gewicht.¹²

II. Wegfall der Pflicht

Der Gesetzgeber wünscht, dass die Kommune den nächstmöglichen Zeitpunkt bestimmt, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist. Daran hat sich auch nichts durch die Verlängerung des Konsolidierungszeitraums auf zehn Jahre geändert. Die Änderung des § 76 Abs. 2 GO NRW räumt den Kommunen, die ihren Haushalt schneller als in zehn Jahren ausgleichen können, nicht das Recht ein, sofort umsetzbare Konsolidierungsmaßnahmen über den gesamten Konsolidierungszeitraum zu strecken. Darauf weist das Innenministerium im Ausführungserlass vom 7. März 2013 ausdrücklich hin.¹³ Nur im Einzelfall kann durch Genehmigung der Bezirksregierung auf der Grundlage eines individuellen Sanierungskonzepts von diesem Zeitraum abgewichen werden. Während es bislang bei Auseinandersetzungen mit der Kommunalaufsicht um Verlängerungen des Konsolidierungszeitraums geht, besteht auch Veranlassung, den umgekehrten Fall zu betrachten. Was geschieht, wenn die Gemeinde – aus welchen Gründen auch immer – in zulässiger Weise den Haushaltsausgleich im nächsten Planjahr nachweisen kann? Dabei lassen sich drei verschiedene Fallkonstellationen denken, die unterschiedlich zu behandeln sind.

1. Dauerhafter Ausgleich

Völlig unproblematisch dürfte der Fall sein, wenn die Kommune auch für die nachfolgenden Jahre im Rahmen der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung gem. § 84 GO NRW einen ausgeglichenen Haushalt planerisch darstellen kann. Es kommt in diesem Zusammenhang dann nicht mehr auf den die zehnjährige Laufzeit des Haushaltssicherungskonzepts an. Entscheidend ist der Zeitraum der

* Der Autor ist Rechtsanwalt und selbständiger Kommunalberater. Zuvor war er u. a. Stadtdirektor und Beigeordneter.

1 Siehe auch Art. 78 LVerfNRW; zum Verhältnis des Art. 78 LVerfNRW zu Art. 28 GG vgl. Schönenbroicher in Heusch / Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, Art. 78 Rdnr. 4.

2 BVerfGE 26, 228, 244; vgl. mit weiteren Nachweisen Diemert, Das Haushaltssicherungskonzept, S. 181 ff.

3 Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat in seiner wegweisenden Entscheidung vom 17.12.2008 – 15 B 1755/08 – allerdings deutlich gemacht, dass die Kommunalaufsicht unterhalb der Schwelle der Bestellung eines Beauftragten nach § 124 GO NRW die Kompetenzen der Gemeindeorgane zu achten hat. Vgl. dazu auch Knirsch, Vorläufige Haushaltsführung und Haushaltskonsolidierung, Verwaltungsrundschau 2010, S. 40 ff.

4 Knirsch in Rehn / Cronauge / von Lennep / Knirsch, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 76 Erl. IV.1.

5 GVNRW 2011, S. 661 ff.

6 Nach Angaben des Innenministeriums stehen für überschuldete oder von Überschuldung bedrohte Kommunen insgesamt Konsolidierungshilfen in einem Gesamtvolumen von 5,76 Milliarden Euro zur Verfügung.

7 Vgl. zum Stärkungspaktgesetz grundlegend Klieve, Das nordrhein-westfälische Stärkungspaktgesetz, Der Gemeindehaushalt 2012, S. 52 ff.; Knirsch, Zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssanierungsplänen nach dem nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetz, Der Gemeindehaushalt 2012, S. 97 ff.

8 GVNRW 12/2011.

9 Nach der Haushaltsumfrage des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebunds hat sich die Zahl der Nothaushaltskommunen von 27 im Jahr 2012 auf 9 im Jahr 2013 reduziert. Vgl. Hamacher / Wohland, Keine Entwarnung bei Kommunalfinzen, Städte- und Gemeindezeitung 5/2013, S. 15 ff.

10 Vgl. im Einzelnen Knirsch in Rehn / Cronauge / von Lennep / Knirsch, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 76 Erl. II; Klieve in Held u. a., Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 76 Erl. 2; Flüshöh in Kleebaum / Palmen, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 76 Erl. II; Hamacher in Articus / Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 76 Erl. 2 ff.

11 So ausdrücklich und zutreffend Klieve, a.a.O., § 76 Erl. 2.

12 Auf diesen Aspekt weist Hamacher besonders hin. Hamacher, a.a.O., § 76 Erl. 1.

13 AZ 34 – 46.09.01 – 918/13, S. 6.

mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung. Wenn die Gemeinde nachweisen kann, dass die Voraussetzungen des § 76 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 GO NRW nicht vorliegen und am Ende der drei dem Planjahr folgenden Jahre ein positives Eigenkapital dargestellt werden kann, besteht keine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Entsprechendes würde auch für eine am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmende Kommune gelten. Die Auszahlung von Konsolidierungshilfen nach § 5 des Stärkungspaktgesetzes würde entfallen, da der genehmigte Haushaltssanierungsplan Voraussetzung für die Auszahlung ist. Entfällt die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssanierungsplanes, entfallen auch die Konsolidierungshilfen.

2. Vorübergehender Ausgleich mit anschließendem erneuten Eigenkapitalverzehr unterhalb der Schwellenwerte des § 76 Abs. 1 GO NRW

Gelingt einer Gemeinde der Haushaltsausgleich im Planjahr, jedoch nicht fortlaufend im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis und Finanzplanung, stellt sich die Frage, ob man in einem solchen Fall noch von einer „Sicherung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit“ im Sinne des § 76 Abs. 1. Satz 1 GO NRW ausgehen kann. In der NKF-Handreichung vertritt das Innenministerium die Auffassung, dass die Konsolidierungszeit nicht bereits beim ersten möglichen Haushaltsausgleich ende.¹⁴ Vielmehr müsse der Haushaltsausgleich im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis und Finanzplanung nach § 84 GO NRW gesichert sein. Die Auffassung wird in der Handreichung nicht weiter begründet. Zur Begründung könnte sich die Kommunalaufsicht auf § 76 Abs. 1 Satz 1 GO NRW beziehen, wonach es das Ziel der Haushaltssicherung ist, die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde wieder herzustellen. Dem steht jedoch entgegen, dass der Gesetzgeber die Sicherung der dauerhaften Leistungsfähigkeit wohl als Ziel eines jeden Haushaltssicherungskonzepts definiert hat. Der Gesetzgeber hat jedoch keine Generalklausel geschaffen, wonach die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts dann eintritt, wenn im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung Eigenkapitalverzehr stattfindet. Er hat vielmehr im Hinblick auf den verfassungsrechtlich gesicherten Stellenwert der kommunalen Finanzhoheit enumerativ und abschließend bestimmte Tatbestände formuliert, die die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts auslösen. Das gilt für alle Gemeinden, auch für solche, die sich in einem Haushaltssicherungsverfahren befinden.

¹⁴ Handreichung für Kommunen, Neues Kommunales Finanzmanagement, Innenministerium NRW, 5. Auflage, S. 406.

Die Tatbestandsvoraussetzungen müssen für jedes Haushaltsjahr erneut geprüft werden. Dies folgt unmittelbar aus dem Prinzip der Jährlichkeit und der Formulierung in § 76 Abs. 1 Satz 1 GO NRW, wonach der Stichtag für die Feststellung der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts der Tag der Aufstellung der Haushaltsatzung oder der Tag der Bestätigung des Jahresabschlusses gem. § 95 Abs. 3 GO NRW ist. Die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts entfällt, wenn und sobald der Haushaltsausgleich nachgewiesen werden kann und keine der in Abs. 1 genannten drei Tatbestandsvoraussetzungen vorliegt. Dafür spricht auch, dass der Gesetzgeber den Fall des Wegfalls der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts nicht geregelt hat. Da der Gesetzgeber keine Sonderregelung getroffen hat, gelten die allgemeinen Voraussetzungen. Mag es auch noch so sinnvoll sein, im Falle einer im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung nur vorübergehend eintretenden Fähigkeit zum Haushaltsausgleich die Haushaltssicherungspflicht bestehen zu lassen, so gibt das Gesetz dazu jedoch solange dazu keine Handhabe, wie die Schwellenwerte unterschritten bleiben um am Ende des Finanzplanungszeitraum noch Eigenkapital planerisch nachgewiesen werden kann.

3. Vorübergehender Ausgleich mit anschließendem erneuten Eigenkapitalverzehr oberhalb der Schwellenwerte des § 76 Abs. 1 GO NRW

Wird der Ausgleich nur vorübergehend nachgewiesen und werden anschließend die Schwellenwerte des § 76 Abs. 1 GO NRW wieder überschritten, bleibt die Haushaltssicherungspflicht unmittelbar und ununterbrochen bestehen. Es würde sich quasi um den Normalfall der Prüfung der Voraussetzungen handeln. Eine Haushaltsverbesserung aufgrund eines Einmaleffekts mit anschließender fortdauernder struktureller Unausgeglichenheit oberhalb der Schwellenwerte lässt also die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts nicht entfallen.

C. Fazit

Der Weg aus dem Haushaltssicherungskonzept führt über den möglichst frühzeitigen Haushaltsausgleich. Spätere Verringerungen der allgemeinen Rücklage lösen wohl eine Genehmigungspflicht der Aufsichtsbehörde aus. Die Pflicht zur fortdauernden Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts ist jedoch abschließend an das Vorliegen mindestens einer der Tatbestandsvoraussetzungen des § 76 Abs. 1 GO NRW geknüpft.