

Haushaltssicherungskonzept in der Gemeindeordnung in NRW

Bearbeiterin: Dr. Dörte Diemert

Haushaltssicherungskonzepte zählen zum Alltag der Kommunen. In Nordrhein-Westfalen befindet sich fast die Hälfte der Kommunen in der sog. Haushaltssicherung. Mit Einführung dieses Konsolidierungsinstrumentes 1987 hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber „Neuland“ betreten. Inzwischen ist das Haushaltssicherungskonzept nicht nur in NRW, sondern auch in vielen anderen Bundesländern gesetzlich geregelt. Trotz seiner großen Bedeutung für die kommunale Praxis fehlt es bislang an einer umfassenden rechtlichen Untersuchung seiner verfassungs- und haushaltsrechtlichen Grundlagen: So ist beispielsweise ungeklärt, auf welche Weise das Haushaltssicherungskonzept und dessen kommunalaufsichtliche Genehmigung das Verhältnis zwischen Staat und Kommune gestalten und ob die haushaltsrechtlichen Vorgaben mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 78 LVerf NRW in Einklang stehen. Schwierigkeiten bereitet auch die Frage, unter welchen Voraussetzungen die betroffenen Kommunen vorrangig zur Aufgabenkritik und zur Ausschöpfung von Finanzreserven verpflichtet sind. Bislang haben die Beteiligten gerichtliche Auseinandersetzungen in diesem kommunalpolitisch wie rechtlich schwierigen Bereich möglichst vermieden. Der Verdruss über die immer enger werdenden Handlungs- und Entscheidungsspielräume vor Ort nimmt jedoch zu und erste Gerichtsverfahren laufen. Die Forschungsarbeit untersucht daher die verfassungs- und haushaltsrechtlichen Grundlagen des Haushaltssicherungskonzepts und gibt Hilfestellungen für die Praxis. Die Untersuchung bezieht sich auf das nordrhein-westfälische Recht und berücksichtigt die Rechtslage im kameraleen Recht wie unter Geltung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements. Die Ergebnisse dürften aber auch für die kommunale Praxis außerhalb Nordrhein-Westfalens von großem Interesse sein, da das nordrhein-westfälische Recht vielfach als Vorbild für andere Landesgesetzgeber gedient hat und gerade im kameraleen Haushaltsrecht Regelungssparallelen bestehen.

Nach einer Einleitung, in der Ziel und Gegenstand des Forschungsprojekts umrissen und u. a. zwischen freiwilligen und obligatorischen Haushaltssicherungskonzepten unterschieden wird, befasst sich der erste Teil der Untersuchung zunächst mit den Gefahren für die dauernde Leistungsfähigkeit kommunaler Haushalte. Ausführlich dargestellt wird die Kommunalverschuldung, die eine Einengung des finanzwirtschaftlichen Spielraums der Kommunen zur Folge hat und zur Zahlungsunfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften führen kann. Es wird auch untersucht, ob und inwieweit der „Verzehr von Veräußerungserlösen“ für konsumtive Zwecke die dauernde Leistungsfähigkeit gefährdet und Konsolidierungsnotwendigkeiten begründet. Sodann wird die gesetzliche Entwicklung der Haushaltssicherungskonzepte dargestellt. Es werden die erstmalige Verwendung des Instrumentariums im GFG 1987 und seine Hintergründe beleuchtet. 1991 erfolgte die endgültige Übernahme des Instrumentariums in die Gemeindeordnung. Auch diese und spätere Entwicklungsschritte werden in der Forschungsschrift dokumentiert. Es schließt sich ein kursorischer Überblick über die Regelungen der Haushaltssicherungskonzepte in den anderen Bundesländern und eine Darstellung der Unterschiede zum nordrhein-westfälischen Recht an, um schließlich auf die anstehenden Veränderungen durch das Neue Kommunale Finanzmanagement in NRW einzugehen.

Der zweite Teil der Forschungsarbeit widmet sich dem Spannungsverhältnis zwischen der kommunalen Selbstverwaltung und dem Haushaltssicherungskonzept, welches in der Praxis als erdrosselnd und als mittelbarer Weg in ein staatliches Kuratel empfunden wird. Dazu wird zunächst der Frage nachgegangen, auf welche Weise das Haushaltssicherungskonzept und die Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde das Verhältnis zwischen Staat und Kommune gestalten. Festgehalten wird, dass der Kommunalaufsicht bei der Genehmigung der Haushaltssicherungskonzepte aus verfassungsrechtlichen Gründen nur eine Rechtskontrolle eröffnet ist, da die gesetzlich geforderte Aufgabendisziplin und Aufgabenkritik Sache der Kommunen ist. Untersucht wird weiter, welchen Regelungsgehalt die Genehmigung hat. Dazu wird gezeigt, dass die Genehmigung nach ihrer Konzeption als eine Weichenstellung zu verstehen ist: Bei ihrer Verweigerung ist die Kommune gehindert, die Haushaltssatzung bekannt zu machen und damit den Vorgaben über die vorläufige Haushaltsführung unterworfen. Bei einer Genehmigungserteilung kann die Kommune demgegenüber eigenverantwortlich Ausgaben bewilligen, ohne dass sie wegen Verletzung des jährlichen Haushaltsausgleichsgebots repressive Aufsichtsmaßnahmen fürchten muss. Die gesetzgeberischen Vorgaben stellen gleichzeitig sicher, dass das nur möglich ist, wenn sich die Kommune im Wege eines Haushaltssicherungskonzepts auf effektive Konsolidierungsmaßnahmen festgelegt hat. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die Genehmigung als gestattender Verwaltungsakt die betreffende Kommune vom Gebot des jährlichen Haushaltsausgleichs befreit. Da die Kommune der Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber lediglich als Antragstellerin auftritt, hat die Genehmigung keine Bindung der Kommune an ihr Haushaltssicherungskonzept zur Folge. Allerdings unterwirft sich die Kommune mit der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzepts teilweise einer Selbstbindung, da das Haushaltssicherungskonzept als Bestandteil des Haushaltsplans an der Rechtsnatur der Haushaltssatzung teil hat und als objektive Rechtsquelle auch die Kommune bindet. Es schließt sich eine ausführliche Untersuchung der Frage an, ob das Haushaltssicherungskonzept und seine sukzessiven gesetzgeberischen Verschärfungen mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar sind.

Im dritten Teil befasst sich die Forschungsarbeit mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen die Kommune verpflichtet ist, ein obligatorisches Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Die Schrift erläutert den engen Regelungszusammenhang zwischen Haushaltssicherungskonzept und Haushaltsausgleichsgebot und skizziert das Spannungsverhältnis zu den sonstigen Haushaltsgrundsätzen (Gebot der stetigen Aufgabenerfüllung, der Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit). Sodann wird die Rechtslage im kameralen Haushaltsrechts dargestellt: Es wird das System des Haushaltsausgleichs erläutert, die Begrifflichkeiten „materieller und formeller Ausgleich“, „organisches und strukturelles Defizit“ erklärt und schließlich die Frage nach der Nachrangigkeit des Haushaltssicherungskonzepts beantwortet. Letztere entscheidet darüber, ob eine Kommune/ein Kommunalverband vorrangig Finanzreserven in Gestalt von Krediten, Vermögen, Steuererhebungen oder Umlageerhöhungen ausschöpfen muss, bevor mittels Haushaltssicherungskonzept vom Haushaltsausgleichsgebot abgewichen werden kann. Die Untersuchung wird durch eine Darstellung der Rechtslage unter dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement vervollständigt. Der Haushaltsausgleich wird zukünftig für den – Ressourcenverbrauch und -ertrag abbildenden – Ergebnishaushalt verlangt. Das Erfordernis eines Haushaltssicherungskonzepts wird allerdings nicht mehr unmittelbar an das Nichterreichen des Haushaltsausgleichs geknüpft, sondern an

eine – bestimmte Maßstäbe überschreitende – Verringerung bzw. den Verbrauch der allgemeinen Rücklage. Die Veränderungen, die sich hieraus für die kommunale Praxis und für das Instrumentarium des Haushaltssicherungskonzepts ergeben, werden näher dargestellt.

Im vierten Teil der Arbeit werden die Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts näher untersucht. Nachgegangen wird der Frage, auf welche Weise die gesetzlichen Vorgaben zum Konsolidierungszeitraum und zum Haushaltsausgleich (Stichwort: Berücksichtigung von Rückzuführungen) zu verstehen sind. Es wird untersucht, welchen Anforderungen die kommunale Abwägungsentscheidung genügen muss. Dabei wird auch darauf eingegangen, ob Durchschnittswerte – wie beispielsweise die fiktiven Hebesätze – Gewichtungsvorgaben für die Abwägungsentscheidung sein können. Die Schrift befasst sich weiter mit möglichen Nebenbestimmungen zur Genehmigung. Und schließlich widmet sie sich der Frage, welche rechtlichen und faktischen Steuerungswirkungen ein Haushaltssicherungskonzept im Fall der Genehmigungsverweigerung entfalten kann. Dazu wird untersucht, ob es einen Formzwang für Haushaltssicherungskonzepte gibt und wann von einer teilweisen Fortgeltung eines nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzepts ausgegangen werden kann.

Die Forschungsarbeit schließt mit einer Zusammenfassung und enthält ein ausführliches Sachwortverzeichnis. Sie ist im Februar 2006 als Band 54 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts erschienen.