

Informationen zum Nothaushaltsrecht

1. Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK)

Prüfpunkte der Bezirksregierung für ein HSK

Zu den nachfolgend dargestellten Punkten soll das HSK Angaben und Erläuterungen enthalten. Die inhaltliche Prüfung der Aufsichtsbehörde soll mindestens diese Prüfpunkte umfassen. Die Prüfpunkte sind nicht abschließend aufgeführt. Je nach den örtlichen Verhältnissen und dem Konsolidierungsbedarf können sich weitere, über den Katalog hinaus gehende Prüfpunkte ergeben.

Die Aufsichtsbehörde soll bei der Prüfung auch die Ergebnisse der Prüfungen der Gemeindeprüfungsanstalt berücksichtigen.

Die Prüfpunkte im Einzelnen:

- **Aufwendungen allgemein**

Orientierungsdaten des Landes NRW für die ordentlichen Aufwendungen als Obergrenze; eine deutliche Unterschreitung dieser Obergrenze ist anzustreben

- **Personalaufwendungen**

Aufgabenkritische Prüfung des Personalbestandes als Daueraufgabe:

- Analyse der Aufgabenstellung bei einer beabsichtigten Erst- bzw. Wiederbesetzung von Stellen
 - Kann auf die Aufgabenerfüllung ganz oder teilweise verzichtet werden?
 - Sind Standardabsenkungen bei der Aufgabenerfüllung möglich?
 - Kann die Aufgabe durch organisatorische Maßnahmen mit weniger Personalaufwand bewältigt werden?
 - Kommt eine Besetzung mit einer niedrigeren Besoldungs- und Entgeltgruppe in Betracht?
- Wiederbesetzungssperre von mindestens 12 Monaten auf allen Ebenen der Verwaltung, soweit nicht die Durchführung pflichtiger Aufgaben in ihrem Kernbestand gefährdet wird
- Beförderungssperre von mindestens 12 Monaten
- „Intern vor Extern“ bei Stellenbesetzungen
- Sonstige Personalmaßnahmen, z. B. Überstundenregelung

- **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**

Aufsichtsbehörde prüft, ob die erforderlichen und möglichen Anstrengungen zu entsprechenden Einsparungen erfolgt sind

- **Bilanzielle Abschreibungen**

Gemeinde soll das Anlagevermögen auf Optimierungspotenziale überprüfen

- **Transferaufwendungen**

Auch bei den pflichtigen Transferaufwendungen sind alle Möglichkeiten einer Reduzierung auszuschöpfen

Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke

Auch vertraglich vereinbarte Zuschussregelungen sind mit dem Ziel einer Anpassung an die schwierigen Finanzverhältnisse zu überprüfen

Schuldendiensthilfen

Sozialtransferaufwendungen

Bei gesetzlichen Ermessens-, Bewertungs- und Beurteilungsspielräumen ist die Haushaltssicherungssituation zu berücksichtigen

Steuerbeteiligungen, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen

Sonstige Transferaufwendungen

- **Sonstige ordentliche Aufwendungen**

Sonstige Personal- und Versorgungsaufwendungen

Diese Aufwendungen sind regelmäßig auf die gegebenen gesetzlichen Leistungsverpflichtungen zu begrenzen.

Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten

Geschäftsaufwendungen

Den Geschäftsaufwendungen kommt eine besondere Signalwirkung für die Konsolidierung des Haushalts zu. Sie sind als weitgehend gestaltungsfähige und beeinflussbare Position des Kommunalhaushalts besonders restriktiv im Sinne des Grundsatzes der Sparsamkeit zu bewirtschaften.

Versicherungen, Schadensfälle

Erstattungen für Aufwendungen Dritter aus laufender Verwaltungstätigkeit

Weitere sonstige Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Verfüegungsmittel, Fraktionszuwendungen und die übrigen weiteren Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind auf Kosteneinsparungsmöglichkeiten zu prüfen.

- **Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen**

Zahlungswirksame Ertragsverbesserungen sind vorrangig zur Rückführung der Kredite zur Liquiditätssicherung zu verwenden.

- **Erträge allgemein**

Das OVG NRW hat in ständiger Rechtsprechung den Grundsatz entwickelt, dass Gemeinden mit defizitärer Haushaltslage in besonderer Weise gehalten sind, Einnahmemöglichkeiten zu realisieren. Dies gilt umso mehr für Gemeinden, die über kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept verfügen (OVG NRW, Beschluss vom 24. Mai 2007 – 15 B 778/07, Rn. 20).

- **Steuern und ähnliche Abgaben**

Die Hebesätze der Realsteuern (Grundsteuern und Gewerbesteuer) müssen bezogen auf die Gemeindegrößenklasse mindestens in Höhe des jeweiligen Landesdurchschnitts festgesetzt sein.

Gegenüber der Veranschlagung ggf. eintretende steuerliche Mehrerträge sollen konsequent zur Verringerung der Verbindlichkeiten und nicht für neue und höhere Aufwendungen eingesetzt werden.

- **Leistungsentgelte, Kostenerstattungen und Kostenumlagen**

- **Finanzerträge**

Bei den Finanzerträgen ist zu prüfen, ob gemäß § 109 GO durch stärkere Teilhabe der Beteiligungen an einer Konsolidierung des Haushalts gegebene Finanzerträge erhöht werden können.

Zusätzliche Prüfaspekte:

- **Pflichtaufgaben (Pflichtige Leistungen)**

Es wird oft angenommen, dass die Höhe der Aufwendungen für pflichtige Aufgaben wegen der Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung gar nicht oder nur wenig beeinflusst werden kann. Das ist aber nicht der Fall. Die Erfahrung zeigt, dass im Bereich der pflichtigen Aufgaben erhebliche Konsolidierungspotenziale vorhanden sind. Die Gemeinde muss daher die Aufwendungen für Pflichtaufgaben einer systematischen Prüfung unterziehen. Sie kann dies z. B. durch die Überprüfung und Reduzierung von Standards erreichen.

Die Gemeinde soll im HSK darstellen, in welcher Weise sie diese Prüfungen durchführen wird.

- **Freiwillige Aufgaben**

Es ist eine Liste über die freiwilligen Leistungen zu erstellen, fortzuschreiben und der Aufsichtsbehörde jeweils zusammen mit dem HSK vorzulegen.

Neue freiwillige Leistungen sind nur zulässig, wenn sie durch den Wegfall bestehender freiwilliger Leistungen mindestens kompensiert werden.

Um freiwillige Leistungen handelt es sich im Falle pflichtiger Aufgaben auch, wenn die Gemeinde teilweise oder völlig auf Gebührenerträge verzichtet oder Erstattungen, Zuschüsse und ähnliche Leistungen gewährt, die über den rechtlich festgelegten Rahmen hinaus gehen.

- **Ermächtigungsübertragungen**

Im Rahmen der Konsolidierung ist es erforderlich, von Ermächtigungsübertragungen möglichst gar nicht oder nur sehr zurückhaltend Gebrauch zu machen.

- **Kostenrechnende Einrichtungen**

Der Zuschussbedarf für kostenrechnende Einrichtungen ist konsequent durch Reduzierung von Aufwand und / oder Steigerung von Erträgen zu begrenzen. In den Gebührenhaushalten dürfen keine Unterdeckungen entstehen.

- **Beteiligungen und Nachweis von Konsolidierungseffekten bei erfolgten Ausgliederungen**

Die Konsolidierung muss auch alle Beteiligungen der Gemeinde einbeziehen. Auf die Beteiligungen sind die Maßstäbe der Haushaltskonsolidierung der Gemeinden konsequent anzuwenden.

2. Vorläufige Haushaltsführung bei nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept (Nothaushalt)

Ursprünglich waren die Rechtsgrundlagen für die vorläufige Haushaltsführung für den Fall gedacht, dass zwischen Beginn des Haushaltsjahres und Bekanntgabe der Haushaltssatzung eine bestimmte Zeitdauer zu überbrücken ist.

Die Norm betrifft aber auch Gemeinden mit einem nicht genehmigungsfähigen HSK. Der nachfolgend dargestellte Rahmen bildet die äußerste Grenze des kommunalaufsichtlich Hinnehmbaren bei Gemeinden mit nicht genehmigtem HSK.

In der vorläufigen Haushaltsführung muss die gesamte Haushalts- und Finanzplanung der Gemeinde mit dem Ziel geführt werden, baldmöglichst ein genehmigungsfähiges HSK aufstellen zu können.

Die vorläufige Haushaltsführung als Folge der Nicht-Genehmigung des HSK stellt noch deutlich höhere Anforderungen an eine Konsolidierung der kommunalen Haushaltsführung als die Bewirtschaftung eines Haushalts mit genehmigtem HSK.

Nochmals zur Verdeutlichung: Die nachfolgenden Regelungen zum Nothaushalt stellen über die Prüfaspunkte zu Punkt 1 (HSK-Aufstellung) zusätzliche bzw. weiter verschärfende Anforderungen an die Haushaltsbewirtschaftung der Gemeinde.

- **Aufwendungen allgemein**

Gemäß § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW darf die Nothaushaltsgemeinde ausschließlich „Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; ...“. Keinesfalls dürfen rechtliche Verpflichtungen erst geschaffen werden.

- **Veräußerung von Vermögen**

Die Gemeinde hat ihre Möglichkeiten zur Reduzierung ihrer Aufwendungen durch Veräußerung von Vermögen zur Konsolidierung des Haushalts verstärkt zu prüfen.

- **Aufnahme von Krediten für Investitionen**

Die Aufsichtsbehörde hat die Aufnahme von Krediten für Investitionen zu genehmigen. Eine Genehmigung setzt gemäß § 82 Abs. 2 S. 2 GO NRW voraus, dass die Gemeinden dem Antrag auf Genehmigung eine nach Dringlichkeit geordnete Aufstellung der vorgesehenen unaufschiebbaren Investitionen beifügen.

Die Investitionen sind in rentierliche und teil- bzw. unrentierliche Investitionen zu unterscheiden. Rentierliche Investitionen sind im Wesentlichen solche, die durch Gebühren und Beiträge refinanziert werden.

Es gilt der Grundsatz, dass eine Neuverschuldung für die teil- und unrentierlichen Eigenanteile unzulässig ist. Für Kreditaufnahmen der Eigenbetriebe und der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gilt dieser Grundsatz in gleicher Weise.

- **Investitions-Dringlichkeitslisten**

Die Förderung von Investitionsmaßnahmen in Nothaushaltsgemeinden unterliegt ausnahmslos der Zustimmung der Bezirksregierung. Die Gemeinde hat zwei Dringlichkeitslisten, eine Liste A und eine Liste B, vorzulegen. In der Dringlichkeitsliste A sind die rentierlichen Investitionsmaßnahmen aufzunehmen, in die Liste B die teil- und unrentierlichen Investitionsmaßnahmen.

Die Aufnahme neuer Kredite kann kommunalaufsichtlich nur akzeptiert werden, wenn die Kreditsumme die Höhe von zwei Dritteln der ordentlichen Tilgungen nicht übersteigt.

- **Personalwirtschaftliche Maßnahmen**

Auf die Beförderung von Beamtinnen und Beamten, die leistungsorientierte Besoldung und die Feuerwehruzulage besteht kein Anspruch.

Lediglich über ein zu bildendes Personalbudget, das in Abhängigkeit von Konsolidierungserfolgen festgelegt wird, besteht gegebenenfalls die Möglichkeit, in begrenztem Umfang personalwirtschaftliche Maßnahmen durchführen.

- **Allgemeine Sperrfrist für Beförderungen**

Nach Eintritt des Nothaushaltsrechts ist eine allgemeine Sperrfrist für Beförderungen von mindestens zwei Jahren einzuhalten.

- **Freiwillige Leistungen**

Gemeinden in der vorläufigen Haushaltsführung haben zu prüfen, inwiefern der bisherige Umfang freiwilliger Leistungen schrittweise reduziert werden kann. Dabei ist die Kündigung bestehender rechtlicher Verpflichtungen einzubeziehen.

Quelle: Innenministerium NRW, Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltsicherung“, März 2009