

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
A. Gegenstand und Ziel der Arbeit	1
B. Gang der Untersuchung	5
C. Der Begriff »Haushaltssicherungskonzept«	6
Erster Teil: Das Haushaltssicherungskonzept als Konsolidierungsinstrument	13
A. Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit	13
B. Die Entwicklung des Haushaltssicherungskonzepts	71
Zweiter Teil: Haushaltssicherungskonzepte und kommunale Selbstverwaltung	108
A. Der Kontrollmaßstab: Rechts- oder Zweckmäßigkeitkontrolle	108
B. Die Rechtswirkungen des Haushaltssicherungskonzepts und seiner Genehmigung	117
C. Vereinbarkeit mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	178
Dritter Teil: Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts	214
A. Das Haushaltsausgleichsgebot im Spannungsfeld mit anderen Haushaltsgrundsätzen	214
B. Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts im bisherigen Recht	230
C. Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts im Neuen Kommunalen Finanzmanagement	305

Vierter Teil: Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts	363
A. Die Genehmigungsvoraussetzungen	364
B. Die Genehmigung mit Zusätzen	406
C. Haushaltssicherungskonzept trotz verweigerter Genehmigung?	422
Zusammenfassung der Ergebnisse in Leitsätzen	461

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
A. <i>Gegenstand und Ziel der Arbeit</i>	1
B. <i>Gang der Untersuchung</i>	5
C. <i>Der Begriff »Haushaltssicherungskonzept«</i>	6
Erster Teil: Das Haushaltssicherungskonzept als Konsolidierungsinstrument	13
A. <i>Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit</i>	13
I. Die Kommunalverschuldung	13
1. Gefahr der Zahlungsunfähigkeit	14
a) Der unzulässige Einsatz von Kassenkrediten als Deckungsmittel .	18
b) Zukünftige Verfügbarkeit von Kassenkrediten	20
aa) Keine Genehmigungsbedürftigkeit von Kassenkrediten in NRW	20
bb) Beurteilung der Kreditwürdigkeit	21
2. Ursachen der Kommunalverschuldung	26
a) Interne Ursachen der Kommunalverschuldung: Fiskalillusion und wahlperiode-orientiertes Denken	27
b) Externe Ursachen der Kommunalverschuldung	29
aa) Untaugliche Kreditbegrenzung in der Gemeindeordnung . . .	29
(1) Die sog. Investitionsgrenze	30
(2) Die Subsidiarität der Kreditaufnahme	32
(3) Vereinbarkeit mit der dauernden Leistungsfähigkeit	37
bb) Mängel in der Kommunalaufsicht	44
cc) Zusätzliche Aufgabenüberwälzungen oder Einnahme- einbrüche	48
3. Verschärfung im Zuge schrumpfender Bevölkerung	50

II. Der Verzehr von »Tafelsilber«	52
1. Problemaufriss	53
2. Gefährdung der finanziellen Leistungsfähigkeit?	58
a) Zweck des kommunalen Vermögens: Erfüllung öffentlicher Aufgaben	58
b) Gebot zur Erhaltung der Vermögenssubstanz?	59
aa) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	61
bb) Die Systematik des kommunalen Haushaltsrechts	63
cc) Sonstige Zwecke kommunalen Vermögens	64
(1) Vermögen als Basis der Kreditwürdigkeit der Kommunen?	66
(2) Vermögen als Liquiditäts- und Investitionsreserve	67
dd) Generationengerechtigkeit	68
c) Verschiebung notwendiger Konsolidierungsentscheidungen	70
 B. Die Entwicklung des Haushaltssicherungskonzepts	71
I. Die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts von 1931 bis 1987 .	72
II. Die Entwicklung der Haushaltssicherungskonzepte in NRW ab 1987 ..	78
1. Erstmalige Einführung der Haushaltssicherungskonzepte im GFG 1987	79
2. Übernahme in die Gemeindeordnung durch das GFG 1991	81
3. Änderungen des kommunalen Haushaltsrechts im Jahr 1994	85
4. Änderungen des kommunalen Haushaltsrechts im Jahr 1998	86
5. Runderlasse und Handlungsrahmen	88
III. Haushaltssicherungskonzepte in den anderen Bundesländern	89
IV. Die Veränderungen durch das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF)	97
1. Die Reform des kommunalen Haushaltsrechts – Hintergründe	97
2. Das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement in NRW	102
3. Haushaltsausgleich und Haushaltssicherungskonzept im NKF – Grundzüge	105
 Zweiter Teil: Haushaltssicherungskonzepte und kommunale Selbst- verwaltung	108
A. Der Kontrollmaßstab: Rechts- oder Zweckmäßigkeitkontrolle	108
I. Rechtsnatur der Genehmigung	109

1. Die Genehmigung als Akt kondominialer Mitwirkung	109
2. Die Genehmigung als präventive Rechtskontrolle	111
II. Der Wortlaut des § 75 Abs. 4 S. 5 GO NRW	116
<i>B. Die Rechtswirkungen des Haushaltssicherungskonzepts und seiner Genehmigung</i>	117
I. Problemaufriss	117
1. Parallelen zur Finanzplanung	121
2. Parallelen zum Haushaltsplan	125
II. Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts	127
1. Möglicher Regelungsgehalt der Genehmigung	128
a) Genehmigung als Gestattung	129
b) Genehmigung als Wirksamkeitsvoraussetzung	130
c) Eigene Auffassung	133
aa) Die Genehmigung als Weichenstellung	133
bb) Dispens vom jahresbezogenen Haushaltsausgleichsgebot	138
cc) (Inzident-)Feststellung der Rechtskonformität des Haushaltssicherungskonzepts	145
2. Rechtsfolgen für Kommunalaufsicht und Kommune	148
III. Die Selbstbindung der Gemeinde	150
1. Die Bindungswirkung des Haushaltssicherungskonzepts	150
a) Der Maßstab: Rechtliche Wirksamkeit und Verbindlichkeit	151
b) Qualifizierung des Haushaltssicherungskonzepts	153
2. Zeitliche Reichweite der Bindungswirkung	158
a) Der Beginn der Bindungswirkung	158
b) Das Ende der Bindungswirkung	160
aa) Begrenzung der Bindungswirkung auf ein Haushaltsjahr	160
bb) Vorzeitige Aufhebung der Selbstbindung	163
3. Konsequenzgebot bei der Fortschreibung von Haushaltssicherungskonzepten	165
a) Rechtliches Konsequenzgebot?	166
aa) Bewusste Selbstbindung durch Plan und Programm	166
bb) Verfassungsrechtliche Verfestigung einer Kompromisslösung	168
cc) Gedanke der Systemgerechtigkeit, Folgerichtigkeit und Konsequenz	169

(1) Gleichheitssatz und Willkürverbot	169
(2) Vertrauensschutz	174
b) Faktische Bindungen	177
C. Vereinbarkeit mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	178
I. Das Haushaltssicherungskonzept als Zwangsinstrument	178
II. Eingriff in den Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 GG – Finanzhoheit	181
III. Beachtung des Gesetzesvorbehalts	184
1. Die Schutzkonzeption des Bundesverfassungsgerichts	185
a) Der Schutz des Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie	185
aa) Mittelbare Aushöhlung der Selbstverwaltungsgarantie	186
bb) Erforderlichkeit einer Gesamtbetrachtung bei »Einwirkungsketten«	189
cc) Die Eigenverantwortung der Kommunen	193
b) Der Schutz des Randbereichs der Selbstverwaltungsgarantie	198
2. Überprüfung am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	199
a) Anstreben eines legitimen Zwecks	201
b) Die Eignung des Instrumentariums	203
c) Die Erforderlichkeit des Instrumentariums	207
d) Die Angemessenheit des Instrumentariums	209
Dritter Teil: Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts	214
A. <i>Das Haushaltsausgleichsgebot im Spannungsfeld mit anderen Haushaltsgrundsätzen</i>	214
I. Das Gebot der stetigen Aufgabenerfüllung	215
1. Der drohende Staatsbankrott als Legitimation eines Haushaltsvor- behalts	216
2. Kein »Bankrott« auf kommunaler Ebene	218
II. Das Gebot der Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	220
III. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	223
1. Inhalt des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots	223
2. Mangelnde Direktivkraft in der Praxis	225
3. Vorrang der Gesetzesbindung	229

<i>B. Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts im bisherigen Recht . . .</i>	230
I. Der Ausgleich des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts	230
1. Die Trennung in Vermögens- und Verwaltungshaushalt	231
a) Bis zur Haushaltsreform 1974: Trennung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt	232
b) Fortwirken der Unterscheidung nach 1974	234
2. Der Ausgleich des Verwaltungshaushalts	235
a) Die Pflichtzuführung	236
b) Die Sollzuführung zur Rücklagenansammlung	238
c) Soll-Mindesthöhe der Zuführung	240
d) Rückzuführungen	242
3. Der Ausgleich des Vermögenshaushalts	244
II. Das Nichterreichen des Haushaltsausgleichs	244
1. Maßgeblichkeit der Haushaltsplanung	244
2. Qualität des Haushaltsausgleichs	247
a) Unterscheidung zwischen formalem und materiellem Haushaltsausgleich	248
b) Begriffsverwendung in der kommunalen Praxis: Materieller und struktureller Ausgleich, originäres und kumuliertes Defizit	253
c) Formelles Ausgleichserfordernis in § 75 Abs. 4 S. 1 GO NRW	256
aa) Kritik am formellen Ausgleichsverständnis	257
(1) Das Argument der Nachhaltigkeit	258
(2) Das Argument der Generationengerechtigkeit	260
(3) Der Verweis auf das Demokratieprinzip	265
bb) Unzureichende Absicherung des materiellen Ausgleichs	267
3. Nachrangigkeit des Haushaltssicherungskonzepts	272
a) Nachrangigkeit gegenüber unzulässiger Aufgabenwahrnehmung	275
b) Nachrangigkeit gegenüber Aufgabenkritik und Ausgaben- disziplin	280
c) Nachrangigkeit gegenüber Finanzreserven	285
aa) Erhöhung von Abgaben und Hebesätzen	285
bb) Aufnahme von Krediten	287
cc) Veräußerung kommunalen Vermögens	290
d) Nachrangigkeit in Umlageverbänden	294

C. Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts im Neuen Kommunalen Finanzmanagement	305
I. Grundzüge des Neuen Kommunalen Finanzmanagements	306
1. Die Ausrichtung an der intergenerativen Gerechtigkeit	306
2. Die Bilanz	307
a) Inhalte der Bilanz	307
b) Funktionen der Bilanz	314
c) Vermögensbewertung	315
3. Die Ergebnisrechnung	317
a) Aufwendungen und Erträge	317
b) Ordentliches und außerordentliches Ergebnis	321
4. Finanzrechnung	323
a) Ein- und Auszahlungen	324
b) Darstellung des Cash Flows	325
5. Der Haushaltsplan	329
II. Die Neukonzeption des Haushaltssicherungskonzepts	331
1. Der Haushaltsausgleich im Neuen Kommunalen Finanzmanagement	331
a) Fokussierung auf den Ergebnishaushalt	331
b) Weitere haushaltsrechtliche Vorgaben	332
aa) Ausgleichsverpflichtung für den Finanzhaushalt?	332
bb) Unterscheidung von Krediten und Krediten zur Liquiditätssicherung	337
c) Einbeziehung des außerordentlichen Ergebnisses in den Haushaltsausgleich	339
d) Der neue Haushaltsausgleich: einfacher oder schwieriger?	342
2. Die Eigenkapitalreduzierung als Maßstab für Sicherungsmaßnahmen	346
a) Verringerung der Ausgleichsrücklage	347
b) Genehmigungsvorbehalt bei Verringerung der allgemeinen Rücklage	351
c) Haushaltssicherungskonzept unter den Voraussetzungen des § 76 Abs. 1 GO-NKFG	354
aa) Haushaltssicherungskonzept bei Haushaltsaufstellung	355
bb) Haushaltssicherungskonzept bei defizitärem Jahresabschluss	356

3. Die Nachrangigkeit des Verzehrs der allgemeinen Rücklage	359
a) Die Behandlung von Kreditaufnahmen	361
b) Die Behandlung von Vermögensveräußerungen	362
Vierter Teil: Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts	363
<i>A. Die Genehmigungsvoraussetzungen</i>	<i>364</i>
I. Antragserfordernis	364
II. Formelle Rechtmäßigkeit des Haushaltssicherungskonzepts	366
1. Zuständigkeit	366
2. Beachtung des Vollständigkeitsgebots	366
III. Materielle Rechtmäßigkeit des Haushaltssicherungskonzepts	368
1. Beachtung des Konsolidierungszeitraums	369
a) Neufassung der Konsolidierungsfrist	370
b) Keine rollende Planung	371
2. (Schnellst)möglicher Ausgleich: Kontrolle der kommunalpolitischen Abwägungsentscheidung	374
a) Ordnungsgemäße Prognosen	376
b) Ordnungsgemäße Abwägung	381
aa) Gewichtung	381
(1) Relativer Vorrang des Haushaltsausgleichsgebots	381
(2) Durchschnittswerte als Gewichtungsvorgaben?	382
bb) Abwägungsentscheidung	389
3. Besonderheiten im bisherigen Recht	391
a) Qualität des Haushaltsausgleichs	391
aa) Der Handlungsrahmen als norminterpretierende Verwaltungsvorschrift	393
(1) Auslegung des § 75 Abs. 4 S. 5 GO NRW	395
(2) Auslegung des § 75 Abs. 4 S. 3 GO NRW	396
bb) Keine rechtliche Außenwirkung	399
cc) Ungleichbehandlung der Kommunen?	401
b) Abdeckung von Fehlbeträgen	404

B. Die Genehmigung mit Zusätzen	406
I. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	407
1. Kein Ermessensspielraum der Aufsichtsbehörde	407
2. Die Zulässigkeit von Bedingungen	410
3. Die Zulässigkeit von Auflagen	413
4. Unzulässigkeit sonstiger Nebenbestimmungen	416
II. Zulässigkeit von Inhaltsbestimmungen	418
C. Haushaltssicherungskonzept trotz verweigerter Genehmigung?	422
I. Die vorläufige Haushaltsführung	423
1. Ziele des Nothaushaltsrechts	423
2. Ermächtigung von Ausgaben bzw. Aufwendungen und Auszahlungen	427
a) Rechtliche Verpflichtungen	427
aa) Gesetzliche Verpflichtung	427
bb) Vertragliche Verpflichtung	429
b) Unaufschiebbar Ausgaben für die Weiterführung notwendiger Aufgaben	429
aa) Handhabung der Vorschrift bei mehrjähriger vorläufiger Haushaltswirtschaft	434
bb) Fortsetzungsmaßnahmen und Kreditaufnahmen	436
c) Nutzung fortgeltender Verpflichtungsermächtigungen	441
3. Ermächtigung von Einnahmen bzw. Erträgen und Einzahlungen	441
a) Ermächtigung zur Realsteuererhebung	441
b) Ermächtigung von Umschuldungen	442
c) Nutzung fortgeltender Kreditermächtigungen	443
II. Das Haushaltssicherungskonzept in der vorläufigen Haushaltsführung	446
1. Aufstellung eines freiwilligen Haushaltssicherungskonzepts	446
a) Kein Formzwang für Haushaltssicherungskonzepte	447
b) Rechtsform eines freiwilligen Haushaltssicherungskonzepts	449
aa) Satzung	450
bb) Schlichter Ratsbeschluss	450
(1) Bindung des Bürgermeisters bzw. Landrats als »Spitze der Verwaltung«	451
(2) Organinterne Bindung	452

2. Fortgeltung bei Genehmigungsverweigerung?	453
a) Rechtliche Fortgeltung	455
b) Faktische Steuerungswirkung	460
Zusammenfassung der Ergebnisse in Leitsätzen	461
Literaturverzeichnis	491
Sachverzeichnis	521