



Kleebaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW, 2. Auflage
2010
Autor: Oliver Flühöh

§ 75 GO NRW – Kleebaum/Palmen Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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

(2) Der Haushalt muss in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Die Verpflichtung des Satzes 1 gilt als erfüllt, wenn der Fehlbedarf im Ergebnisplan und der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden können.

(3) Die Ausgleichsrücklage ist in der Bilanz zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Sie kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen. Die Höhe der Einnahmen nach Satz 2 bemisst sich nach dem Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss nach § 96 Abs. 1 Satz 2 zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den in der Eröffnungsbilanz zulässigen Betrag erreicht hat.

(4) Wird bei der Aufstellung der Haushaltssatzung eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vorgesehen, bedarf dies der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn die Aufsichtsbehörde nicht innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags der Gemeinde eine andere Entscheidung trifft. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Sie ist mit der Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept nach § 76 aufzustellen, zu verbinden, wenn die Voraussetzungen des § 76 Abs. 1 vorliegen.

(5) Weist die Ergebnisrechnung bei der Bestätigung des Jahresabschlusses gem. § 95 Abs. 3 trotz eines ursprünglich ausgeglichenen Ergebnisplans einen Fehlbetrag oder einen höheren Fehlbetrag als im Ergebnisplan ausgewiesen aus, so hat die Gemeinde dies der Aufsichtsbehörde unverzüglich 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. §§ 123 und 124 gelten sinngemäß.

(6) Die Liquidität der Gemeinde einschließlich der Finanzierung der Investitionen ist sicherzustellen.

(7) Die Gemeinde darf sich nicht überschulden. Sie ist überschuldet, wenn nach der Bilanz das Eigenkapital aufgebraucht wird.

Zum aktuellen Rechtsstand von § 75 GO NRW

L i t e r a t u r

Adam, Analyse der Unterschiede zwischen den (beabsichtigten) kommunalen haushaltsrechtlichen Regelungen in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen, GHH 2005, S. 150; *Bals*, Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement - erfolgreich steuern und

budgetieren, 2004; *Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann*, Kommunales Finanzmanagement NRW, 2008; *Budäus*, Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland, Die Verwaltung 2006, S. 187; *Brinkmeyer*, Der praktische Fall: Kommunales Finanzmanagement mit Gewerbesteuer, VR 2008, S. 384; *Brockmann*, Die Finanzierung kommunaler Fraktionen aus dem gemeindlichen Haushalt, NWVBl. 2004, S. 449; *Brünger/Stroms*, Der wirkungsorientierte Haushalt, StT 2008, S. 27; *Buck*, Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht: Einordnung und Ausgestaltung des kommunalaufsichtsrechtlichen Instruments der Beauftragtenbestellung nach § 124 und § 75 Abs. 5 Satz 2 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung, 2009; *Burkhardt*, Flucht aus dem Tarifvertrag - Ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung?, StuGR 2004, S. 91; *Dott*, Neues Haushalts- und Rechnungswesen - Anforderungen an die Gestaltung von Gliederung und Gruppierung, GHH 2003, S. 25; *Eisele*, Technik des betrieblichen Rechnungswesens - Buchführung und Bilanzierung - Kosten- und Leistungsrechnung/Sonderbilanzen, 2002; *Fischer*, Wie erfolgreich ist die Kostenrechnung in Kommunen? Innovative Verwaltung 2002, S. 50; *Freese*, Einführung der Doppik und Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigung für Gemeinden, NdsVBl. 2006, S. 233; *Freytag/Hamacher/Wohland*, Neues kommunales Finanzmanagement, 2005; *Frischmuth*, Reform des Gemeindehaushaltsrechts, ZKF 2004, S. 97; *Fromme*, Vierfacher Paradigmenwechsel, KPBl. 2009, S. 17; *Gaentzsch*, Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung: Beißt oder verträgt sich das?, DÖV 1998, S. 952; *Gern*, Handlungsspielräume der Gemeinden bei Entschuldung durch Veräußerung des Wohnungsbestandes, NVwZ 2007, S. 12; *Glinger*, Kommunales Chancen- und Risikomanagement, GHH 2008, S. 241; *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden - systematische Gesamtdarstellung, 1998; *Henneke/Strobl/Diemert*, Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, 2008; *Herre*, Steuerung im neuen Haushaltsrecht, GHH 2009, S. 97; *Hopf*, Haushalts- und Vergaberecht des Bundes, der Länder, Landkreis und Gemeinden - eine Übersicht, apf 2008, S. 1; *Jürgens*, So lassen Sie das neue Haushalts- und Rechnungswesen zu einem Erfolg werden, ZKF 2008, S. 153; *KGSt*, Einführungsstrategien für das neue Haushalts- und Rechnungswesen, Köln, Bericht Nr. 2/2004; *dies.*, Kommunale Kostenrechnung - Entwicklungstendenzen und Gestaltungsaspekte, Köln, Bericht Nr. 6/2004; *dies.*, Interkommunale Zusammenarbeit - Ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung am Beispiel eines Projekts der Städte Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach, Köln, Materialien Nr. 3/2004; *dies.*, Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, Köln, Bericht Nr. 9/1997; *dies.*, Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Basis, Köln, Bericht Nr. 1/1995; *Klümper/Möllers/Zimmermann*, Kommunale Kosten- und Wirtschaftlichkeitsrechnung, 2008; *Knirsch*, Zum Rechtscharakter von Zielen und Kennzeichen im Neuen Kommunalen Rechnungswesen, KStZ 2009, S. 121; *Kuban/Diemert/Anton/Ronnecker*, Wer bestellt? Wer bezahlt? Kommunalfinanzen unter Druck von Bund und Ländern, StT 2009, S. 12; *Lüder*, Eckpunkte für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen auf der Basis der integrierten Verbundrechnung, WPg 2005, S. 887; *Matz*, Das Haushaltskonsolidierungskonzept - Instrument der Finanzplanung und rechtsaufsichtliche Maßnahme, ThürVBl. 2001, S. 150; *Meier*, Das Gebot der stetigen Aufgabenerfüllung gemäß § 75 Abs. 1 GO NRW im Spannungsverhältnis zum Überschuldungsverbot gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW in Zeiten defizitärer kommunaler Haushalte, GHH 2008, S. 158; *Meyer/Freese*, Konjunkturpaket II: Art. 104 GG als Ärgernis und Garant des Föderalismus, NVwZ 2009, S. 609; *Müller*, Die Ausgleichsrücklage bei Zweckverbänden, GHH 2009, S. 131; *Oebbecke*, Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung, GHH 2009, S. 241; *Peters*, Die Ausfüllung von Spielräumen der Verwaltung durch Wirtschaftlichkeitserwägungen, DÖV 2001, S. 749; *Rahe*, Zur Einführung des NKR-Konzepts unter besonderer Berücksichtigung der Vermögensbewertung, GHH 2003, S. 217; *Rau*, Betriebswirtschaftslehre für Städte und Gemeinden, 1994; *Reif*, Der Haushaltsplan - Kein Buch mit sieben Siegeln - Die kommunalen Haushaltsgrundsätze, BWGZ 2004, S. 600; *Ruge*, Kommunen in der Föderalismusreform I und II, DVBl. 2008, S. 967; *Schmid*, Das Haushaltssicherungskonzept - Instrument zur Wiederherstellung des dauerhaften Haushaltsausgleichs, KKZ 2006, S. 77; *Schwarting*, Haushaltskonsolidierung in Kommunen - Leitfaden für Rat und Verwaltung, 2006; *ders.*, Haushaltskonsolidierung - geht jetzt alles leichter?, GHH 2004, S. 169; *ders.*, Ein neues kommunales Haushaltsrecht - Wichtige Fragen für die Ratsarbeit, ZKF 2005, S. 169; *Stockel-Veltmann*, Abwendung einer (drohenden) bilanziellen Überschuldung, GHH 2010, S. 34; *ders.*, Drohende Überschuldung kommunaler Haushalte, GHH 2010, S. 1; *Tysper*, Die Kreisumlage im Zerrspiegel aktueller Verwaltungsjudikatur, KommJur 2009, S. 458; *Volkman*, Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, DÖV 2001, S. 497; *Wagenführ*, Veränderung des Haushaltsausgleichs durch eine Reform des Gemeindehaushaltsrechts, GHH 2003, S. 7; *Walther*, Wirtschaftswissenschaftlich geprägte Rechtsbegriffe - Über Schwierigkeiten im Umgang mit dem Rechtsbegriff der "Wirtschaftlichkeit", VOP 1995, S. 112; *Wimmer*, Kommunale Haushaltssicherung zwischen Selbstverwaltung und

Staatsaufsicht, NWVBl. 1998, S. 377; *Wolf*, Die Strafbarkeit der rechtswidrigen Verwendung öffentlicher Mittel, 1997; *Wolfrum*, Der lange Weg zur Reform der kommunalen Finanzstrukturen in Deutschland, GHH 2010, S. 25; *Wohltmann*, Entwicklung der Kreisfinanzen 2007/2008 - Die Landkreise im Zeichen der Doppik, Der Landkreis 2008, S. 309; *Zahradnik*, Reform des kommunalen Rechnungswesens - Argumente für die Einführung der Doppik, GHH 2002, S. 40.

ERLÄUTERUNGEN

I. Allgemeines

II. Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung (Abs. 1)

III. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Sparsamkeit (Abs. 1)

IV. Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Abs. 1)

V. Pflicht zum Haushaltsausgleich (Abs. 2 und 3)

VI. Aufsichtsbehördliches Handeln (Abs. 4 und 5)

VII. Sicherung der Liquidität und der Finanzierung von Investitionen (Abs. 6)

VIII. Verbot der Überschuldung (Abs. 7)

ERLÄUTERUNGEN

I. Allgemeines

Die Gemeinden haben bei der Führung ihrer Haushaltswirtschaft unterschiedliche Interessen miteinander in Einklang zu bringen. Stets sind die Anregungen und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger in den Blick zu nehmen, die Beteiligung der politischen Gremien ist zu sichern und gesamtwirtschaftliche Belange sind zu berücksichtigen. Um diesen unterschiedlichen Anliegen gleichermaßen Rechnung zu tragen, bedarf es gewisser Regeln, nach denen die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft zu führen hat. Diese Regeln müssen für alle Phasen der Haushaltswirtschaft, von der Aufstellung des Haushaltsplans, über die Bewirtschaftung bis hin zum Jahresabschluss Geltung entfalten und beachtet werden.

Als zentrale Vorschrift führt § 75 in die Haushaltswirtschaft der Gemeinden ein. In ihr schreibt der Landesgesetzgeber die allgemeinen Haushaltsgrundsätze fest, die von den Gemeinden als zwingendes Recht zu beachten sind. Zu diesen allgemeinen Grundsätzen zählen:

- die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung (Abs. 1 Satz 1),
- die Grundsätze der Sparsamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit (Abs. 1 Satz 2),
- die Pflicht zur Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Abs. 1 Satz 3),
- die Pflicht zum Haushaltsausgleich (Abs. 2 bis 5),
- die Sicherstellung ausreichender Liquidität (Abs. 6) und
- das Überschuldungsverbot (Abs. 7).

Ergänzt werden diese Vorgaben durch spezielle Haushaltsgrundsätze, die ihre Grundlage im Wesentlichen in der Gemeindehaushaltsverordnung haben. Hierzu zählen insbesondere Veranschlagungs- und Bewirtschaftungsregelungen. Hinzu treten noch die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, die dazu dienen, einen fundierten Nachweis über die Finanzsituation der Gemeinde zu erhalten.

II. Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung (Abs. 1)

Nach § 75 Abs. 1 Satz 1 hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Der Begriff der Haushaltswirtschaft ist dabei nicht gesetzlich geregelt, aber umfassend zu verstehen. Nach allgemeiner Auffassung gehören hierzu alle Dinge und Tätigkeiten, die mit der Vorbereitung, Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans (Ergebnisplan und Finanzplan) sowie mit der Vorbereitung, Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses (Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Bilanz) zusammenhängen, einschließlich der Verwaltung des gemeindlichen Vermögens und der Schulden (IM, Handreichung, § 75, I., S. 85). Bei der Beachtung dieses wichtigsten Haushaltsgrundsatzes kommt es auf die Art der Aufgabe nicht an. Vielmehr muss die Gemeinde gewährleisten, dass sie alle ihr obliegenden Aufgaben - gleich ob diese gesetzlicher, vertraglicher oder freiwilliger Natur sind (Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann, S. 167) - zum Wohle ihrer Bürger wahrnehmen und erfüllen kann.

§ 75 Abs. 1 Satz 1 verlangt, dass durch die Planung und Führung der Haushaltswirtschaft eine "stetige" Aufgabenerfüllung gesichert ist. Die Formulierung bringt zum Ausdruck, dass die Gemeinde darauf hinzuwirken hat, ihre Aufgaben nicht nur gegenwärtig, sondern auch in Zukunft durchführen zu können (Klieve/Krämer/Sennewald, in: Held/Becker, § 75 GO, 1.3; Meier, GHH 2008, S. 158). Ziel der Haushaltswirtschaft darf deshalb nicht allein die Förderung des Wohls der Einwohner für die Dauer eines Haushaltsjahres sein. Vielmehr sind auch die Umstände künftiger Haushaltsjahre zu berücksichtigen. Dieses Erfordernis einer längerfristigen Betrachtung ist in § 84 umgesetzt, nach der die Gemeinde die Absicherung der stetigen Aufgabenerfüllung in Form einer mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung zu dokumentieren hat (Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann, S. 167; Freytag/Hamacher/Wohland, § 75, 2.).

Als oberstes Prinzip der gemeindlichen Haushaltswirtschaft kommt dem Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung ein gewisser Vorrang vor den anderen Haushaltsgrundsätzen zu (Freytag/Hamacher/Wohland, § 75, 2.; Klieve/Krämer/Sennewald, in: Held/Becker, § 75 GO, 1.3). Das bedeutet, dass die Grundsätze der Sparsamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit sowie des Haushaltsausgleichs und die Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zurücktreten müssen, soweit im Einzelfall die Aufgabensicherung gefährdet ist (Klieve/Krämer/Sennewald, in: Held/Becker, § 75 GO, 1.3; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, § 75, III.3.). Darüber hinaus hat der Gesetzgeber den Haushaltsgrundsätzen den gleichen Rang eingeräumt. Die Wechselwirkung der unterschiedlichen Vorgaben des § 75 Abs. 1 verpflichtet die Gemeinde daher, ihren Einfluss auf Art und Umfang ihrer Aufgaben soweit wie möglich auszuüben, um allen genannten Zielen in optimaler Weise Rechnung zu tragen (Klieve/Krämer/Sennewald, in: Held/Becker, § 75 GO, 1.3). Ohne diese Beschränkung der übrigen Haushaltsgrundsätze bestünde die Gefahr, dass die Gemeinde bei der Sicherung ihrer stetigen Aufgabenerfüllung die haushaltswirtschaftlichen Grundsätze aus dem Auge verlore (Meier, GHH 2008, S. 158).

III. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Sparsamkeit (Abs. 1)

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Sparsamkeit sind gleichermaßen allgemeine und verbindliche Haushaltsgrundsätze in der Gemeindeordnung. Sie gelten nicht nur für die Haushaltswirtschaft in ihrer Gesamtheit, sondern sind bei jeder einzelnen Maßnahme der Gemeinde zu beachten (OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 - 15 B 1755/08 -). Dabei sind die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit keineswegs deckungsgleich. Gemeinsam ist ihnen, dass sie die Verpflichtung zu einem möglichst ökonomischen Einsatz der Haushaltsmittel enthalten. Dabei gebietet das Prinzip der Wirtschaftlichkeit, stets die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben, während nach dem Grundsatz der Sparsamkeit die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben notwendigen Umfang zu beschränken sind (OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 - 15 B

1755/08 -; Beschl. v. 26.10.1990 - 15 A 1099/87 -, DÖV 1991, S. 611, 612 [OVG Nordrhein-Westfalen 26.10.1990 - 15 A 1099/87]). Insoweit setzen die vom Rat beschlossenen Ermächtigungen Höchstgrenzen für die verfügbaren Haushaltsmittel. Die aufgezeigten Definitionen lassen darauf schließen, dass die mit den geringsten Kosten verbundene Maßnahme im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung nicht zwingend auch die wirtschaftlichste ist. Es kann durchaus sinnvoll sein, Aufwendungen für substanzerhaltende Maßnahmen in einem Haushaltsjahr zu treffen. Denn sofern das betroffene Objekt nach seiner Abwirtschaftung nicht veräußert werden soll, bedarf es im sanierungsbedürftigen Zustand unter wirtschaftlichen Aspekten in aller Regel eines vermehrten Kapitaleinsatzes zur Wiederherstellung. Gerade dies ist aber nicht wirtschaftlich (vgl. Prümm, S. 77). Dagegen kann es als wirtschaftlich und sparsam anzusehen sein, wenn eine Gemeinde einem freien Träger einen Zuschuss zum Betrieb einer Kindertagesstätte zahlt, anstatt diesen Zuschuss einzusparen und in der Folge eine solche Einrichtung selbst betreiben zu müssen. Um sachgerechte Entscheidungen in diesem Zusammenhang zu treffen, sind deshalb der Mittelaufwand und die Aufgabenerfüllung in ein Verhältnis zueinander zu setzen. Bei der Anwendung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kommt der Gemeinde dafür ein weitgehender Entscheidungsspielraum zu (OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 - 15 B 1755/08 -, m.w.N.), in den die Aufsichtsbehörde nur eingreifen darf, wenn die Gemeinde ihre Entscheidungsbefugnis in nicht mehr vertretbarer Weise ausgeübt hat (OVG NRW, Beschl. v. 26.10.1990, DÖV 1991, S. 612). Bei Kommunen in defizitärer Haushaltslage unterliegt dieser Spielraum jedoch deutlichen Einschränkungen (OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 - 15 B 1755/08 -, m.w.N.). Kommunen, die nicht einmal über ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept verfügen, müssen deshalb besondere Anstrengungen unternehmen, um ihre Leistungsfähigkeit dauerhaft zu sichern und den Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt herzustellen.

Ergänzt werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die Verpflichtung zu effizientem Handeln. Mit der Effizienz wird der Zielbezug kommunalen Handelns hervorgehoben (Schwaring, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, § 28, Rn. 70). Mit ihm soll das Erfordernis eine Leistungswirksamkeit in die gemeindliche Haushaltswirtschaft einführen (IM, Handreichung, § 75, II.1, S. 87). Dies korrespondiert mit der Verpflichtung, im Haushalt Ziele und Zielerreichungen darzustellen (§ 4 Abs. 2 GemHVO). Die Effizienz bezieht sich demnach eher auf die Organisation oder Form der Aufgabenerledigung, während die Begriffe "sparsam" und "wirtschaftlich" auf das Ergebnis haushaltswirtschaftlichen Handelns abstellen (Freytag/Hamacher/Wohland, § 75, 3.).

IV. Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Abs. 1)

§ 75 Abs. 1 Satz 3 greift die für die Gemeinden über § 16 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 08.06.1967 (BGBl. I S. 582) geltende Verpflichtung auf, alle Maßnahmen so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsgrad und zu außerwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen. Diese Verpflichtung zur Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts trifft die Gemeinden sowohl bei der Planung als auch bei der Durchführung ihrer Haushaltswirtschaft. Sie haben sich bei einem Ansteigen der Konjunktur mit der Vornahme eigener Investitionen zurückzuhalten, während sie im abflachenden Wachstum verstärkt Mittel für eigene Investitionen bereitstellen müssen. Für die Umsetzung eines derartigen Verhaltens fehlen den Gemeinden allerdings - vor allem in Zeiten gesamtwirtschaftlicher Schwäche - die notwendigen Instrumente und in der Regel auch die entsprechenden Deckungsmittel (Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann, S. 169). Gleichwohl stellt der Grundsatz zur Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach § 75 Abs. 1 Satz 3 einen allgemeinen und verbindlichen Haushaltsgrundsatz für die Gemeinden dar, der dazu beitragen soll, die kommunale Aufgabenerfüllung stetig zu sichern (zum Rangverhältnis der Haushaltsgrundsätze vgl. oben Erl. I. sowie Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann, S. 170).

V. Pflicht zum Haushaltsausgleich (Abs. 2 und 3)

Einen Grundsatz von besonderer Bedeutung schreibt § 75 Abs. 2 fest. Dieser betrifft den Haushaltsausgleich. Nach Abs. 2 Satz 1 muss der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Hauptzweck und Kern des § 75 Abs. 2 sind - wie bereits bei der alten Fassung des § 75 Abs. 3 - kommunalhaushaltsrechtlicher und nicht realsteuerrechtlicher Natur. Aus diesem Grund greift diese Vorschrift nicht unzulässig in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung ein, wenn aus ihr im Einzelfall das Verbot abgeleitet wird, die Senkung der Hebesätze für die Realsteuern bei einer schweren Haushaltsnotlage zu verbieten (vgl. hierzu OVG NRW, Beschl. v. 22.07.2009 - 15 A 2324/07 -, GHJ 2010, S. 94, 95).

Mit der Pflicht zum Haushaltsausgleich des § 75 Abs. 2 wird das Ziel des NKF zur Gewährleistung der intergenerativen Gerechtigkeit in besonderem Maße gefördert. Denn nur dann, wenn in einer Periode allein die Ressourcen verbraucht werden, die auch zur Verfügung stehen, werden nachfolgende Generationen nicht durch einen übermäßigen Ressourcenverzehr früherer Generationen ungerecht belastet. Gleichzeitig kann nur bei einem nachhaltig ausgeglichenen Haushalt die Leistungsfähigkeit der Gemeinde dauerhaft erhalten bleiben.

Ergänzt wird die Verpflichtung zum jährlichen Ausgleich des Haushalts durch das Verbot der Überschuldung gemäß § 75 Abs. 7. Die Haushaltswirtschaft der Gemeinde muss danach darauf ausgerichtet sein, das Eigenkapital als Reinvermögen zu erhalten, um so die Leistungsfähigkeit der Gemeinde dauerhaft zu gewährleisten. § 86 Abs. 1 Satz 2 bringt dies ergänzend dadurch zum Ausdruck, dass bei jeder Neuverschuldung zu prüfen ist, ob diese mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang gebracht werden kann. Zu den Einzelheiten vgl. § 86 nebst Erl. II.

Nach § 75 Abs. 2 Satz 1 muss der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Die Formulierung "in Planung und Rechnung" greift die in Abs. 1 Satz 1 aufgestellte Vorgabe wieder auf, dass die Haushaltswirtschaft unter dem Aspekt der stetigen Aufgabenerfüllung zu planen, aber auch zu führen ist. Sie macht deutlich, dass alle Phasen der Haushaltswirtschaft, beginnend mit der Planung über die Ausführung bis hin zu Erstellung des Jahresabschlusses und der mittelfristigen Planung zu gestalten sind (Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann, S. 527).

Der Haushalt ist mit Blick auf die Betrachtung des Ressourcenverbrauchs nach § 75 Abs. 2 Satz 2 ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Das bedeutet, dass der Haushaltsausgleich vorliegt, wenn im Ergebnisplan der Ertrag größer oder mindestens gleich dem Aufwand ist. Daraus ergibt sich die haushaltsrechtliche Pflicht für die Gemeinde, alles zu unternehmen, um durch Zurückführung der Aufwendungen und Erhöhung der Erträge dieses Ziel so schnell wie möglich zu erreichen. Insbesondere aber ergibt sich daraus auch die Pflicht, von ertragsmindernden Maßnahmen, wie der Senkung der Realsteuerhebesätze, grundsätzlich abzusehen (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 22.07.2009 - 15 A 2324/07 -, GHJ 2010, S. 94). Diese Pflicht besteht zwar nicht einschränkungslos, ist aber auf das Zumutbare begrenzt. Allerdings sind die Spielräume umso enger, je größer oder andauernder das Haushaltsdefizit und je unabsehbarer sein Ende ist.

Um das Ziel des Haushaltsausgleichs zu erreichen, darf auch die sog. Ausgleichsrücklage als "Puffer" in Anspruch genommen werden, für die es einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde nicht bedarf. Ist der Haushaltsausgleich erreicht, so ist zumindest ein nomineller Substanzerhalt (ohne Inflationsausgleich) gewährleistet (Freitag/Hamacher/Wohland, § 75, 5.). Im Unterschied zum kameraleen Haushaltsrecht knüpft der Haushaltsausgleich damit nicht mehr an die rein zahlungsbezogenen Größen "Einnahmen

und Ausgaben", sondern weitergehend an "Ertrag und Aufwand" an. Nicht mehr maßgeblich für den Ausgleich ist damit die Liquidität der Gemeinde. Dieser kommt über den Grundsatz des § 75 Abs. 6 und den ihn ergänzenden § 89 Abs. 1 gleichwohl noch eine besondere Bedeutung zu, da die Gemeinde ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquidität jederzeit sicherzustellen hat.

Die Anforderungen, die § 75 an den Haushaltsausgleich stellt, sind zunächst auf das einzelne Haushaltsjahr bezogen. Da die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung jedoch auf einen längeren Zeitraum ausgerichtet ist (vgl. hierzu oben Erl. II.), wird diese Vorgabe dahingehend ergänzt, dass der Haushalt auch in dem Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung ausgeglichen sein soll (§ 84 Satz 2). Die Formulierung als Soll-Vorschrift macht jedoch deutlich, dass an ihre Nichteinhaltung keine Rechtsfolgen geknüpft sind (vgl. im Einzelnen Erl. III. zu § 84).

Damit wird ein Bestandteil des am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierten Systems aufsichtsrechtlicher Kontrolle der Haushaltswirtschaft im NKF markiert. Denn nicht jeder Verstoß gegen den Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts führt zwangsläufig zu aufsichtsrechtlichen Folgen oder der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Deshalb ist der fehlende Haushaltsausgleich auch allein keine Rechtfertigung, eine im Übrigen rechtmäßige Stellenplanbesetzung kommunalaufsichtlich zu beanstanden (OVG RhPf, Urt. v. 08.06.2007 - 2 A 10286/07 -, DVP 2008, S. 125; vgl. Erl. III. zu § 74, Erl. II.2. zu § 119 sowie Erl. II.2. zu § 122). Vielmehr besteht im Rahmen des NKF ein Stufensystem, nach dem die kommunale Haushaltsführung immer weiter eingeschränkt wird.

Auf der ersten Stufe findet sich eine Fiktion des Haushaltsausgleichs ohne aufsichtsbehördliche Eingriffe. Ausgangspunkt ist zunächst auch hierbei ein unausgeglichener Ergebnisplan bzw. eine unausgeglichene Ergebnisrechnung. Allerdings kann durch den Einsatz der sog. Ausgleichsrücklage das Defizit abgedeckt werden. Der Haushalt gilt dann als ausgeglichen und die Kommune muss mit keinen aufsichtsrechtlichen Folgen rechnen.

Hintergrund dieser Fiktion ist der Umstand, dass die systembedingte Berücksichtigung des vollständigen Ressourcenverbrauchs erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Haushaltswirtschaft hat. Da die Umstellung auf das neue System "bei laufendem Betrieb" vorzunehmen ist, bedurfte es eines Spielraums für die Gemeinden, der es ihnen ermöglicht, eigenverantwortlich eine haushaltswirtschaftlich verträglich Anpassung ihres Haushalts an die Ausgleichsregel des Ressourcenverbrauchskonzeptes vornehmen zu können.

Die Fiktion des Haushaltsausgleichs tritt in der Folge so lange ein, wie der Jahresfehlbedarf bzw. -fehlbetrag niedriger ist als der Stand der Ausgleichsrücklage.

Die Gemeinde besitzt insoweit keine Wahlmöglichkeit zwischen der Inanspruchnahme der allgemeinen und der Ausgleichsrücklage. Angesichts der gesetzgeberischen Wertung, der Ausgleichsrücklage eine Sonderstellung einzuräumen sowie der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich, die bei ihrer Inanspruchnahme noch als erfüllt gilt, hat die Gemeinde bei einem negativen Jahresergebnis immer erst die Ausgleichsrücklage in Anspruch zu nehmen.

Die Ausgleichsrücklage ist ein Teil des Eigenkapitals - eine Rücklage eigener Art. Sie ist deshalb auf der Passivseite der Bilanz als gesonderter Posten des Eigenkapitals auszuweisen. Bei der Aufstellung der ersten Eröffnungsbilanz kann die Ausgleichsrücklage mit bis zu einem Drittel des festgestellten Eigenkapitals eingestellt

werden, jedoch maximal mit einem Drittel der durchschnittlichen Höhe der jährlichen Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen der letzten drei Haushaltsjahre (§ 75 Abs. 3).

Zu den zu berücksichtigenden Steuereinnahmen zählen insbesondere die Grundsteuer A und B, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer, die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (Hundesteuer, Vergnügungsteuer, Jagdsteuer etc.) sowie die Gewerbesteuer. Bei der Ermittlung unberücksichtigt bleiben jedoch die Gewerbesteuerumlage sowie Gewerbesteuererstattungen, die nach § 14 Abs. 2 GemHVO a.F. von den Einnahmen abzusetzen sind. Sie stellen Ausgaben und keine Einnahmen dar. Nach der gesetzlichen Vorschrift sind aber nur Einnahmen der Berechnung der Ausgleichsrücklage zu Grunde zu legen (IM, Handreichung, § 75, 3., S. 93; a. A. wohl Freytag/Hamacher/Wohland, § 75, 6.). Soweit nach § 75 Abs. 3 die allgemeinen Zuweisungen der letzten drei Haushaltsjahre herangezogen werden, nimmt der Gesetzgeber Bezug auf die Begrifflichkeit des kommunalen Finanzausgleichs. Der kommunale Finanzausgleich geht davon aus, dass die den Gemeinden zugewiesenen Steuern und Steueranteile nicht dazu ausreichen, die ihnen obliegenden Aufgaben zu bestreiten. Darüber hinaus bestehen zwischen den Einnahmen der einzelnen Gemeinden große Unterschiede. Durch den kommunalen Finanzausgleich sollen ihnen deshalb zusätzliche Mittel verschafft werden. Dadurch soll jede Kommune unter Beachtung aller kommunalen Einnahmen weitgehend gleichmäßig in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die maßgeblichen Vorschriften über den kommunalen Finanzausgleich sind in Nordrhein-Westfalen in dem jährlich neu zu fassenden Gemeindefinanzierungsgesetz geregelt. Das Land legt dabei die Höhe der Gesamtzuweisungen sowie deren Struktur fest. Kernelemente sind die Zuweisungen innerhalb des Steuerverbundes. Hierzu zählen die Schlüsselzuweisungen, allgemeine Investitionspauschalen, pauschale Sonderzuweisungen (Schulpauschale, Sportpauschale) und besondere Bedarfszuweisungen (zu den Einzelheiten vgl. Flühöh, Die Einnahmen der Kommunen in NRW). Im Rahmen des § 75 Abs. 3 sind ferner andere allgemeine Zuweisungen zu berücksichtigen, die nicht einzelnen Aufgaben, sondern dem Haushalt insgesamt zufließen, z. B. die Kurorthilfe des Landes. Nicht hierzu zählt dagegen die Feuerschutzpauschale.

Bei der Ermittlung der für die Bemessung der Ausgleichsrücklage maßgeblichen Höhe der jährlichen Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen ist auf die Nettoeinnahmen abzustellen (LT-Drs. 13/5567, S. 181 f.). "Netto" bedeutet insoweit, dass lediglich die jahresbezogenen tatsächlich kassenwirksam gewordenen Einnahmen zugrunde zu legen sind (IM, Handreichung, § 75, 3., S. 93; Freytag/Hamacher/Wohland, § 75, 6.). Zu begründen ist dies damit, dass gerade bei Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich der endgültige Zuweisungsbetrag erst nach Abschluss des Abrechnungsverfahrens im übernächsten Jahr feststeht, sodass bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz nur die vorläufig gezahlten Beträge berücksichtigt werden können (Freytag/Hamacher/Wohland, § 75, 6.). Nur diese realen Zahlendaten sichern deshalb die erforderliche Objektivität (IM, Handreichung, § 75, 3., S. 93).

Wenn ein in der Planung oder Rechnung entstehender Fehlbedarf bzw. Fehlbetrag nicht durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden kann, ist das Defizit durch eine weitere Reduzierung des Eigenkapitals in Form der allgemeinen Rücklage zu kompensieren. In diesem Fall findet ein unerwünschter Verzehr des Reinvermögens statt, und die Gefährdung einer geordneten Haushaltswirtschaft kann nicht mehr ausgeschlossen werden. Andererseits kann die Ausgleichsrücklage nach einer Inanspruchnahme durch folgende Jahresüberschüsse wieder aufgefüllt werden, bis sie den in der ersten Eröffnungsbilanz zulässigen Betrag erreicht. Eine darüber hinausgehende Zuführung ist nicht möglich (§ 75 Abs. 3 Satz 4).

Aufgrund ihrer Funktion kommt der Ausgleichsrücklage eine besondere Bedeutung zu. Sie hat unmittelbaren Einfluss auf die zukünftigen Jahresergebnisse der Kommunen und den damit verbundenen Haushaltsausgleich. Ferner ist sie dafür ausschlaggebend, ob ein

Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden muss oder nicht.

VI. Aufsichtsbehördliches Handeln (Abs. 4 und 5)

Wenn ein in der Planung oder Rechnung entstehender Fehlbedarf bzw. Fehlbetrag nicht durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden kann, ist das Defizit durch eine weitere Reduzierung des Eigenkapitals in Form der allgemeinen Rücklage zu kompensieren. Diese Reduzierung des Reinvermögens führt zu einer Gefährdung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung.

Aus diesem Grund ist die Haushaltssatzung - mit Blick auf eine gestufte aufsichtsrechtliche Kontrolle - bei jeder Verringerung der allgemeinen Rücklage durch die Aufsichtsbehörde zu genehmigen. Die Mitwirkung der Aufsichtsbehörde ist insoweit Gültigkeitsvoraussetzung für die Haushaltssatzung (OVG NRW, Ur. v. 22.01.1988 - 15 A 2874/84 -, DÖV 1988, S. 648, 649; a. A. "nur Rechtskontrolle", Diemert, S. 111 ff., m.w.N.). Die Genehmigungspflicht ist allerdings darauf beschränkt, dass die Verringerung der allgemeinen Rücklage auch im Satzungsbeschluss für das kommende Jahr festgesetzt ist. Dagegen besteht keine Genehmigungspflicht der Satzung für das Haushaltsjahr, wenn die allgemeine Rücklage lediglich im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung verringert wird (RdErl. des IM v. 09.06.2006 - 34-48.01.01/02-2248/06 -; zuletzt RdErl. des IM v. 06.03.2009 - 33-46.09.01 -). Eine solche Auslegung könnte nicht vom Wortlaut des § 75 Abs. 4 Satz 1 gestützt werden, dem ein ausdrücklicher Bezug auf den Zeitraum der mittelfristigen Planung fehlt (vgl. aber zum Erfordernis eines Haushaltssicherungskonzeptes Erl. II.1. zu § 76).

Im Rahmen der Genehmigung obliegt es der Aufsichtsbehörde nach den Umständen des Einzelfalles zu entscheiden, ob die Gewährleistung der stetigen Aufgabenerfüllung - etwa durch Nebenbestimmungen der Genehmigung - gesichert werden muss (LT-Drs. 13/5567, S. 182). Die Aufsichtsbehörde kann die Genehmigung daher unter Bedingungen und Auflagen erteilen (§ 75 Abs. 4 Satz 2). Welche Maßnahme die Aufsichtsbehörde anordnet, hängt wiederum von der Situation des Einzelfalles ab. Eine rechtliche Grenze finden Nebenstimmungen allerdings dort, wo sie auf reine Zweckmäßigkeitserwägungen hinauslaufen; solche dürften als unzulässig zu betrachten sein (zur Beanstandung der Einrichtung einer Planstelle bei fehlendem Haushaltsausgleich vgl. OVG RhPf, Ur. v. 08.06.2007 - 2 A 10286/07 -, DÖV 2007, S. 800 ff. [OVG Rheinland-Pfalz 08.06.2007 - 2 A 10286/07.OVG]; Klieve/Krämer/Sennewald, in: Held/Becker, § 75 GO, 4.1, m.w.N.).

Zulässig können also nur solche Auflagen und Bedingungen sein, die zur Wahrung des Grundsatzes einer geordneten Haushaltswirtschaft geeignet und erforderlich sind (Klieve/Krämer/Sennewald, in: Held/Becker, § 75 GO, 4.1). Daraus folgt, dass ohne Vorliegen der Voraussetzungen des § 76 Abs. 1 die Nebenbestimmungen der Genehmigungen in ihrer Wirkung hinter den Wirkungen eines Haushaltssicherungskonzeptes zurückbleiben müssen. Es wäre nämlich nicht einzusehen, weshalb eine Kommune mit einem genehmigten Eigenkapitalabbau strengeren Vorgaben unterworfen sein sollte als eine Kommune in der Haushaltssicherung (Freytag/Hamacher/Wohland, § 75, 7.).

Inhaltlich könnten sich die Auflagen auf die Begrenzung der Kreditaufnahme im Haushalt, die Verpflichtung zur Einsparung eines bestimmten Prozentsatzes des laufenden Aufwandes oder die Verpflichtung zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts beziehen (Schwaring, Rn. 497 f.).

Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn die Aufsichtsbehörde nicht innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags der Gemeinde eine andere Entscheidung trifft (§ 75 Abs. 4 Satz 2).

Erreicht die Reduzierung der allgemeinen Rücklage darüber hinaus einen Umfang, der den Voraussetzungen des § 76 Abs. 1 entspricht, ist die Genehmigung der Aufsichtsbehörde in letzter Konsequenz mit der Verpflichtung zu verbinden, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (§ 75 Abs. 4 Satz 4).

Die Genehmigungsfiktion des § 75 Abs. 4 Satz 2 kommt dann nicht zur Anwendung. Eine Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes umfasst die Genehmigung nach § 75 Abs. 4 in den Fällen, in denen während der Laufzeit eines genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes die allgemeine Rücklage in den dem Haushaltsjahr folgenden Jahren voraussichtlich zu verringern ist, unter der Voraussetzung, dass die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzeptes eingehalten sind und in der jeweiligen Haushaltssatzung keine darüber hinausgehende Verringerung festgesetzt wird (RdErl. des IM v. 09.06.2006 - 34-48.01.01/02-2248/06 -; zuletzt RdErl. des IM v. 06.03.2009 - 33-46.09.01 -).

Der Regelung des § 75 Abs. 5 liegt die Überlegung zugrunde, dass der Jahresabschluss infolge unerwarteter Ertragsausfälle oder zusätzlicher Mehraufwendungen zum Zeitpunkt der Bestätigung durch den Bürgermeister gemäß § 95 Abs. 3 einen Fehlbetrag ausweist, obgleich die Planung einen ausgeglichenen Haushalt vorsah. Gleiches gilt für den Fall, dass der Fehlbetrag im Jahresabschluss höher ist als im Ergebnisplan. Dabei umfasst § 75 Abs. 5 immer nur einen Fehlbetrag bei Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage. Soweit die unausgeglichene Ergebnisrechnung noch durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann, liegt schon tatbestandlich kein Fehlbetrag i.S.d. Abs. 5 vor (Klieve/Krämer/Sennwald, in: Held/Becker, § 75, 4.2; a. A. wohl Erkes, GHJ 2005, S. 265, 268). Trifft eine dieser Voraussetzungen zu, hat die Gemeinde dies der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen. Zugleich soll mit dieser Regelung verhindert werden, dass in der Planung Erträge bewusst zu hoch oder Aufwendungen zu niedrig angesetzt werden.

Die Anzeige an die Aufsichtsbehörde hat unverzüglich zu erfolgen. Zur zeitlichen Bestimmung wird auf die Begriffsdefinition in § 121 BGB ("ohne schuldhaftes Zögern") verwiesen. Liegt ein Fall des § 75 Abs. 5 Satz 1 vor, kann die Aufsichtsbehörde Anordnungen treffen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft wieder herzustellen. Sie kann erforderlichenfalls diese Anordnung selbst durchführen oder einen Beauftragten i.S.d. § 124 bestellen.

VII. Sicherung der Liquidität und der Finanzierung von Investitionen (Abs. 6)

Einen weiteren allgemeinen Haushaltsgrundsatz nennt § 75 Abs. 6. Danach hat die Gemeinde ihre Liquidität sowie die Finanzierung von Investitionen sicherzustellen. Auch dieser Grundsatz ist unmittelbarer Ausfluss der stetigen Aufgabenerfüllung. Denn nur dann, wenn der Gemeinde eine ausreichende Liquidität zur Verfügung steht, ist die stetige Aufgabenerfüllung gesichert.

Ergänzt wird die Regelung durch § 89 Abs. 1, nach dem die Gemeinde ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung sicherzustellen hat. § 89 Abs. 1 konkretisiert die Regelung des § 75 Abs. 6 dahingehend, dass sich die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit nicht nur auf das laufende Haushaltsjahr, sondern über einen längeren Zeitraum erstrecken muss.

VIII. Verbot der Überschuldung (Abs. 7)

§ 75 Abs. 7 ergänzt die Regelung des § 75 Abs. 2 und untersagt es der Gemeinde, sich zu überschulden. Zugleich definiert er die Überschuldung als vollständigen Verzehr des Eigenkapitals. Eine Gemeinde ist somit überschuldet, wenn die Wertansätze der Passivposten die Wertansätze der Aktivposten unter Berücksichtigung der Rechnungsabgrenzung übersteigen. Anders ausgedrückt liegt eine Überschuldung folglich so lange nicht vor, wie das Eigenkapital positiv ist. Im Unterschied zum Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 Satz 2, der am Ergebnisplan bzw. an der Ergebnisrechnung festgemacht wird, orientiert sich die Frage der Überschuldung somit an der Bilanz. Dies hat zur Folge, dass trotz eines ausgeglichenen Haushalts gleichzeitig eine Überschuldung der Gemeinde vorliegen kann. Das wäre der Fall, wenn ein negatives Eigenkapital den erreichten Jahresüberschuss noch übersteigt. Dies ist insbesondere dann denkbar, wenn bereits die Eröffnungsbilanz ein negatives Kapital aufweist. Ist diese Situation gegeben, ist der "nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag" auf der Aktivseite der Bilanz auszuweisen.

Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ergibt sich in der Situation der Überschuldung die besondere Rechtspflicht der Gemeinde, ihr Eigenkapital zumindest wieder auf Null zu bringen. Gleichzeitig ist ein Haushaltssicherungskonzept nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 3 aufzustellen (vgl. Erl. II. zu § 76). Es wird erst dann entbehrlich, wenn in der Bilanz kein Posten "nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag" mehr anzusetzen ist.

Darüber hinaus ist in einem sog. Eigenkapitalaufbaukonzept (EAK) ein geeigneter Sanierungsplan darzustellen. Dieser ist vom Haushaltssicherungskonzept nach § 76 zu unterscheiden und wird als umfassendes Sanierungskonzept zum zukunftsorientierten Leitfaden, in dem die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung der Gemeinde und die Steuerung des Haushalts sowie den Erhalt des Eigenkapitals festgelegt werden (IM, Handreichung, § 75, 7.4.2, S. 104). Gleichzeitig muss der Sanierungsplan ein erweitertes Planungssystem als der Haushaltsplan enthalten, das als Handlungsrichtschnur dienen soll und deshalb die konkreten und akuten Schritte aufzuzeigen hat, die sofort und in der weiteren Zukunft von der Gemeinde zu gehen sind.

In seinem Leitfaden zu den "Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung" vom 6. März 2009 hat das Innenministerium nunmehr auch Vorgaben für den Umgang mit Kommunen, bei denen die Überschuldung zwar noch nicht eingetreten ist, sie aber droht, dargestellt (vgl. Erl. I. zu § 82).

Bearbeitungsdatum: August 2010

Lizenziert von der Kommunalpolitischen Vereinigung/Dienstleistungs- und Beratungsgesellschaft mbH für Wolters Kluwer Deutschland Information Services GmbH

© 2012 Wolters Kluwer Deutschland Information Services GmbH - Wissensmanagement Nordr..., Rechtsstand 1. Januar 2012 - 9.03.2012