

Wenn die mit dem Haushaltssicherungskonzept genehmigten und vorgegebenen Konsolidierungsziele nicht erfüllt werden, kann die Kommunalaufsichtsbehörde anordnen, dass die notwendigen Maßnahmen innerhalb einer angemessenen Frist veranlasst und durchgeführt werden (§ 115 BbgKVerf).

Das Haushaltssicherungskonzept bedarf einer jährlichen Festsetzung bzw. Fortschreibung (vgl. Ziffer 2.2.3). Dabei soll auf den Ergebnissen des Vorjahres aufgebaut (fortgeschrieben) werden. Die jährliche Neufestsetzung (Fortschreibung) ist solange erforderlich, bis der gesetzliche Haushaltsausgleich wieder erreicht ist.

2.3 Allgemeine Kriterien für die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes

Bei der Erteilung der Genehmigung zu beachtende Zielstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ist die frühestmögliche Wiederherstellung des gesetzlichen Haushaltsausgleichs. Das bedeutet, dass hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen des Haushaltssicherungskonzeptes deren Nachvollziehbarkeit und Umsetzbarkeit sowie die Geeignetheit für die Wiedererreichung des Haushaltsausgleichs geprüft werden. Zweckmäßigkeitserwägungen, zum Beispiel bei der Auswahl von eventuell zu schließenden Einrichtungen, sind nicht vorzunehmen. Genehmigt werden nicht die einzelnen Maßnahmen des Haushaltssicherungskonzeptes, sondern die Gesamtheit der festgelegten Maßnahmen bezüglich der zu erwartenden Auswirkungen auf die haushaltswirtschaftliche Situation der folgenden zu konsolidierenden Haushaltsjahre. Ebenso ist bei der späteren Überprüfung der Umsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes vorrangig auf die Einhaltung des festgesetzten Gesamtkonsolidierungszieles abzustellen.

Ein weiteres ausschlaggebendes Genehmigungskriterium ist der Zeitraum, innerhalb dessen der gesetzliche Haushaltsausgleich wieder erreicht werden soll. Hinsichtlich des Zeitrahmens der Konsolidierung ist keine abschließende gesetzliche Regelung vorhanden. Ein Zeitrahmen, der über den mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraum (§ 72 BbgKVerf) hinausgeht, ist jedoch regelmäßig als nicht genehmigungsfähig anzusehen.

Es ist nicht auszuschließen, dass das Haushaltssicherungskonzept Maßnahmen enthält, die Aufwendungen verursachen, aber gleichwohl

- die finanzwirtschaftliche Situation der Kommune verbessern helfen,
- präventiv im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe bzw. im Klimaschutz wirken oder
- im überörtlichen (staatlichen) Interesse liegen, z. B. bei Fragen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Derartige Maßnahmen stehen einer Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes grundsätzlich nicht entgegen. Die Kommunalaufsichtsbehörde ist in solchen Fällen gehalten, eine Einzelfallprüfung durchzuführen. Dabei sind u. a. das örtliche Interesse und das überörtliche staatliche Interesse gegeneinander abzuwägen.

Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes kann unter Bedingungen und mit angemessenen Auflagen, die auf einen Haushaltsausgleich hinwirken und dem jeweiligen Einzelfall angepasst sind, erteilt werden. So kann sich die Kommunalaufsichtsbehörde z. B. auch die Genehmigung einzelner Investitionskredite vorbehalten (§ 74 Abs. 4 Nr. 3 i. V. m. § 63 Abs. 5 Satz 5 BbgKVerf). Bei jeder Genehmigung ist der Vollzug der bisherigen Auflagen eingehend zu prüfen und zu bewerten. Bei gravierenden Verstößen gegen bisherige Auflagen ist die Versagung der Genehmigung zu prüfen.

2.4 Genehmigungskriterien bei Überschreiten des mittelfristigen Planungszeitraumes

Ist der gesetzliche Haushaltsausgleich innerhalb des mittelfristigen Planungszeitraumes objektiv

nicht zu erreichen, kann nach pflichtgemäßem Ermessen ein von der konkreten Situation der Kommune abhängiger längerer Zeitraum genehmigt werden. Voraussetzung ist, dass die Kommune mit dem vorgelegten Haushaltssicherungskonzept einen überragenden Konsolidierungswillen nachweist.

Von einem überragenden Konsolidierungswillen kann insbesondere dann ausgegangen werden, wenn unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten Konsolidierungsmaßnahmen festgesetzt werden, die sich an den nachfolgenden Punkten orientieren:

- a. permanente und nachgewiesene Durchführung einer flächendeckenden Aufgabenkritik und Überprüfung der Art der Aufgabenerledigung, dabei ist insbesondere auf die Überprüfung und Reduzierung von Standards sowie die Überprüfung der Aufgabenerledigung, z. B. durch interkommunale Vergleiche einzugehen;
- b. Reduzierung des Gesamtbetrages der ordentlichen Aufwendungen um einen jährlich festzulegenden Prozentsatz des Vorjahresbetrages;
- c. deutliche Senkung der Personalaufwendungen um einen jährlich festzulegenden Prozentsatz des Vorjahresbetrages;
- d. Erarbeitung einer Personalentwicklungskonzeption (einschl. Personalbedarfs- und Stellenentwicklungsplanung);
- e. Begrenzung der freiwilligen Leistungen auf einen festzulegenden Prozentsatz des Gesamtbetrages der Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Die Berechnung erfolgt dabei unter Einbeziehung der direkten Aufwendungen (z. B. Sachaufwendungen, zurechenbare Personalaufwendungen) und der indirekten Aufwendungen (z. B. Unterhaltungsaufwendungen und interne Leistungsbeziehungen); sofern keine separate Kostenbetrachtung aus der Kosten- und Leistungsrechnungen vorliegt, können für die Ermittlung der Personal-, Sach- und Gemeinkosten kommunalspezifische Pauschalwerte herangezogen werden.

- f. Anhebung der Hebesätze der Realsteuer - Grundsteuer und Gewerbesteuer - (mindestens auf den gewogenen Durchschnittshebesatzes des vorvergangenen Jahres der jeweiligen Gemeindegrößenklasse). Für Landkreise: Anhebung des Kreisumlagesatzes (mindestens auf den gewogenen Durchschnitt der Umlagesätze des vorvergangenen Jahres);
- g. deutliche Reduzierung des Zuschussbedarfes der gebührenfinanzierten öffentlichen Einrichtungen um einen festzulegenden Prozentsatz des vorvergangenen Jahres;
- h. Ausgliederungen von Aufgaben erfolgen nur, soweit die dadurch entstehenden Aufwendungen deutlich unter den durch die Ausgliederung eingesparten Personal- und Sachaufwendungen liegen; überdies ist die Re-Kommunalisierung von Aufgaben zu prüfen;
- i. Deckungsreserven für über- und außerplanmäßige Aufwendungen sind nicht im Haushaltsplan ausgewiesen; die Deckung von über- und außerplanmäßigen Aufwendungen erfolgt nur durch Einsparungen an anderer Stelle;
- j. konsequenter Einsatz von Mehrerträgen - zum Beispiel bei Steuern, allgemeinen Zuweisungen oder Ähnlichem - für die Reduzierung des Fehlbedarfes/Fehlbetrages;
- k. Ausschöpfung der gesetzlich zugelassenen Möglichkeiten für die Erhebung von örtlichen Steuern, Gebühren und Abgaben;
- l. Beiträge, die nach dem Kommunalabgabengesetz Brandenburg (KAG) erhebungspflichtig sind, werden unter Beachtung der Kostendeckungspflicht erhoben;^[2]
- m. Ausschöpfung aller sonstigen Einnahmemöglichkeiten; insbesondere aus Vermietung und Verpachtung und aus Gewinnabführung;
- n. restriktive Handhabung von Mittelübertragungen bzw. Planfortschreibungen nach § 24 Abs. 1 KomHKV für Aufwendungen im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit (z. B. Beschränkung auf unabweisbare Fälle);
- o. Überprüfung begonnener Investitionsmaßnahmen dahin gehend, ob durch zeitliche Streckung Einsparungen möglich sind; noch nicht begonnene Maßnahmen werden zurückgestellt, es sei denn, dass ihre Durchführung auf einer Rechtspflicht beruht;

- p. Untersuchung des vorhandenen Vermögens daraufhin, inwieweit dieses für öffentliche Zwecke noch benötigt wird; soweit dies nicht der Fall und eine Veräußerung wirtschaftlich sinnvoll ist, soll das Vermögen veräußert werden;
- q. Einrichtung/Optimierung eines Forderungsmanagements zum Abbau offener Forderungen.

In den Prüfungskatalog sind auch die pflichtigen Aufgaben soweit mit einzubeziehen, wie die Aufgabenerledigung über den Standard hinaus geht.

Über den Stand der Umsetzung der aus den o. g. Punkten resultierenden Maßnahmen ist mit dem Haushaltssicherungskonzept zu berichten. Gleichzeitig ist darzulegen, warum einzelne Maßnahmen nicht umgesetzt wurden bzw. werden sollen.

Wird trotz Haushaltssicherungskonzept nicht zumindest der strukturelle Haushaltsausgleich in einem angemessenen Zeitraum prognostiziert und ist die dauerhafte Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung nicht herbeizuführen, können im Rahmen des Anordnungsrechts nach § 115 BbgKVerf erforderliche Maßnahmen angeordnet und ggf. gemäß § 116 BbgKVerf im Wege der Ersatzvornahme durchgesetzt werden. Bei Vorliegen der Voraussetzungen ist die Bestellung eines Beauftragten nach § 117 BbgKVerf zu prüfen.

3 Vorläufige Haushaltsführung

3.1 Allgemeines

Die Haushaltssatzung der Kommune tritt gemäß § 65 Abs. 3 BbgKVerf mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft. Hierfür ist eine öffentliche Bekanntmachung der Satzung erforderlich, welche jedoch bei Vorliegen genehmigungspflichtiger Teile (z. B. Haushaltssicherungskonzept [HSK]) gemäß § 67 Abs. 5 BbgKVerf erst nach Erteilung der Genehmigung vollzogen werden darf. Mit Ablauf des 31. Dezember verliert die Haushaltssatzung ihre Wirkung.

Bis zur Bekanntmachung der Haushaltssatzung kommt mit Beginn des Haushaltsjahres die Ermächtigung des § 69 BbgKVerf zum Tragen. Die Vorschrift regelt in der Zeit ohne rechtsgültige Haushaltssatzung die vorläufige Haushaltsführung und räumt bis zur Bekanntmachung und damit Inkraftsetzung der Haushaltssatzung des neuen Haushaltsjahres ein eingeschränktes Recht zur Erzielung von Erträgen und Einzahlungen und zur Leistung von Aufwendungen und Auszahlungen ein.

Der im Entwurf aufgestellte Haushaltsplan der Kommune bleibt zwar in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung die haushaltswirtschaftliche Leitlinie und hat eine unverzichtbare Funktion als buchungstechnische Basis. Grundlage der Haushaltswirtschaft sind aber die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung (§ 66 Abs. 3 i. V. m. § 69 BbgKVerf).

In der vorläufigen Haushaltswirtschaft gelten unverändert alle Haushaltsgrundsätze. Diese Grundsätze einschließlich der Vorgaben nach § 69 BbgKVerf sind bei allen finanzwirtschaftlichen Entscheidungen zu beachten. Mit der Veröffentlichung der Haushaltssatzung werden die im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung geleisteten Einnahmen und Ausgaben nachträglich bestätigt.

Die Regelung zur vorläufigen Haushaltsführung ist für den (Ausnahme-)Fall einer nicht zeitgerecht rechtswirksam gewordenen Haushaltssatzung zur Überbrückung einer relativ kurzen Zeitspanne vorgesehen. Gleichwohl sind die Grundsätze des § 69 BbgKVerf auch für längere Zeiträume eines nicht rechtsgültigen Haushalts (z. B. bei Kommunen ohne ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept = haushaltslose Zeit) anzuwenden.

Die vorläufige Haushaltsführung als Folge der Versagung der Genehmigung des HSK hat weitreichende Konsequenzen sowohl für die Haushaltswirtschaft in der betroffenen Kommune selbst als auch für das Verhalten der Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber dieser Kommune. Der finanzwirtschaftliche Handlungsspielraum einer Kommune mit genehmigtem HSK ist