

§ 24

Haushaltswirtschaftliche Sperre, Unterrichtungspflicht

(1) ¹Wenn die Entwicklung der Erträge oder Aufwendungen oder die Erhaltung der Liquidität es erfordert, kann die Kämmerin oder der Kämmerer, wenn eine solche oder ein solcher nicht bestellt ist, die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister die Inanspruchnahme der im Haushaltsplan enthaltenen Ermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen sperren. ²§ 81 Abs. 4 der Gemeindeordnung bleibt unberührt.

(2) Der Rat ist unverzüglich zu unterrichten, wenn nach Absatz 1 Satz 1 eine haushaltswirtschaftliche Sperre ausgesprochen worden ist oder wenn sich abzeichnet, dass der Haushaltsausgleich gefährdet ist oder dass sich die Investitionsauszahlungen einer Einzelmaßnahme nach § 4 Abs. 4 nicht nur geringfügig erhöhen.

Erläuterungen zu § 24:

I. Allgemeines

1. Haushaltswirtschaftliche Eingriffe

In der Gemeinde hat der Kämmerer und der Bürgermeister die Verantwortung für die Ausführung der vom Rat beschlossenen Haushaltssatzung und des Haushaltsplans im Haushaltsjahr. Sie haben auch eine Überwachungspflicht, denn im Rahmen der Ausführung des gemeindlichen Haushaltsplans muss die gemeindliche Verwaltung die darin festgesetzten Ziele und Zwecke sowie die einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorschriften und örtlich erlassenen dienstlichen Anweisungen beachten. Unter Berücksichtigung der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung sind im Haushaltsjahr von den Verantwortlichen vielfach Entscheidungen zu treffen. Aus unterschiedlichen Anlässen ist ggf. auch einschränkend in die Bewirtschaftung bzw. Ausführung des gemeindlichen Haushaltsplans einzugreifen. Die Vorschrift begründet die Berechtigung dazu.

Einer voraussichtlichen schlechten wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde im Haushaltsjahr ist möglichst bereits im Rahmen der gemeindlichen Haushaltsplanung ausreichend Rechnung zu tragen (vgl. §§ 75 bis 80 GO NRW). Es kann darauf nicht durch Verweis auf mögliche Eingriffe im Rahmen der Haushaltsausführung verzichtet werden, z. B. den Erlass einer haushaltswirtschaftlichen Sperre. Ein Eingriff darf aber auch nicht dadurch umgangen werden, dass im Rahmen der Haushaltsplanung eine „globale Minderausgabe“ im gemeindlichen Ergebnisplan (Minderaufwand) veranschlagt wird. Eine solche sachlich global zu fassende Haushaltsposition widerspricht dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung und dem Budgetrecht des Rates der Gemeinde, denn dadurch liegt es im Ermessen der gemeindlichen Verwaltung das OB und das Wie der Haushaltsausführung festlegen. Der „richtige Zeitpunkt“ für einen Eingriff in die gemeindliche Haushaltswirtschaft dürfte jedoch grundsätzlich immer schwer abschätzbar sein.

2. Die Einrichtung eines Controlling

Die gemeindliche Haushaltswirtschaft erfordert grundsätzlich die Einrichtung eines Controllings mit einem unterjährigen Berichtswesen. Nur durch regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche im viertel- oder halbjährlichen Rhythmus, bei Besonderheiten im Einzelfall auch monatlich, wird es den Verantwortlichen in der Gemeinde ermöglicht, von der Haushaltsplanung abweichende Entwicklungen und Tendenzen frühzeitig zu erkennen. Sie können dann sachgerecht und bedarfsorientiert steuernd eingreifen. Es wird ihnen in diesem Rahmen ermöglicht, je nach Bedarf auch die Geschäftsprozesse und Verwaltungsabläufe im Sinne des erforderlichen gemeindlichen Haushaltsausgleichs und der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung sowie der Generationengerechtigkeit anzupassen. Es gilt dabei vor allem für die Gemeinde, eine gesicherte Entscheidungsgrundlage für die notwendigen Steuerungsmaßnahmen vor Ort zu erhalten.

Die Gemeinde sollte deshalb in diesem Zusammenhang prüfen, ob sie ein Risikofrüherkennungssystem einrichtet, wie es z. B. für die gemeindlichen Eigenbetriebe vorgeschrieben ist (vgl. § 10 Absatz 1 EigVO NRW). Ein haushaltswirtschaftliches Überwachungssystem, das es ermöglicht, risikobehaftete wirtschaftliche Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, ist auch für die Gemeinde hilfreich. Mit einem solchen System lässt sich eine Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde schaffen, durch die Steuerungsentscheidungen und haushaltswirtschaftliche Eingriffe erleichtert werden, z. B. eine Haushaltssperre. Die Gemeinde soll dabei die Formen und den Umfang ihrer haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen grundsätzlich in eigener Verantwortung ausgestalten und an ihren örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen ausrichten.

3. Die Unterrichtungspflichten gegenüber dem Rat

3.1 Die Unterrichtung über wichtige Angelegenheiten

Der Rat der Gemeinde ist grundsätzlich für alle Angelegenheiten der gemeindlichen Verwaltung zuständig (vgl. § 41 GO NRW). Zu seinen Entscheidungsbefugnissen gehört daher unmittelbar auch das Recht zur Kontrolle der Tätigkeiten der gemeindlichen Verwaltung. Diese Funktion kann der Rat aber nur wahrnehmen, wenn er einen Anspruch darauf hat, über die wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde informiert zu werden. Für den Bürgermeister ist deshalb ausdrücklich bestimmt worden, dass er den Rat der Gemeinde über alle wichtigen Angelegenheiten zu unterrichten hat (vgl. § 55 Absatz 1 und § 62 Absatz 4 GO NRW).

Dieses Informationsrecht des Rates der Gemeinde beinhaltet dabei, dass der Rat sich über die Durchführung seiner Beschlüsse und über den Ablauf von gemeindlichen Verwaltungsangelegenheiten insgesamt oder auch im Einzelfall unterrichten lassen kann. Der Bürgermeister ist dabei bereits aus seiner Funktion heraus zur Auskunft gegenüber dem Rat verpflichtet, denn er ist für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten gemeindlichen Verwaltung verantwortlich (vgl. § 62 Absatz 1 GO NRW). Der Rat und der Bürgermeister als Organe der Gemeinde stehen dabei nicht in einer hierarchischen Ordnung zueinander.

3.2 Die Zwischenberichterstattung

Die Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters gegenüber dem Rat der Gemeinde bzw. das Informationsrecht des Rates ist unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse näher auszugestalten. Die Vorschrift enthält dazu keine näheren Festlegungen, z. B. zur Ausgestaltung in zeitlicher Hinsicht. Es dürfte es aber sachgerecht sein, dem Rat regelmäßig eine sachliche Auskunft über den aktuellen Stand der Ausführung des gemeindlichen Haushaltsplans im Haushaltsjahr zu geben. Derartige Informationen stellen eine Zwischenberichterstattung mit Blick auf den gemeindlichen Jahresabschluss dar. Bei entsprechendem Bedarf ist der Rat der Gemeinde aber auch über einzelne wichtige Haushaltsangelegenheiten zeitnah zu unterrichten.

Eine unterjährige Berichterstattung über die gemeindliche Haushaltswirtschaft gegenüber dem Rat trägt zudem zur Verbesserung der gemeindlichen Steuerung bei. Sie erfordert unter Einbeziehung der vom Rat beschlossenen Ziele und Leitlinien und der Haushaltsplanung für das Haushaltsjahr einen Vergleich zwischen den Plan-Werten und den erreichten Ist-Werten. Ein solcher Vergleich muss dabei nicht so weitgehend sein, dass dadurch unterjährig die Aufstellung eines eigenständigen Zwischenabschlusses oder ein vollständiger Quartalsabschluss erforderlich wird. Ein Zwischenstand muss aber die aktuellen örtlichen Verhältnisse zutreffend wiedergeben.

Bei der örtlichen Berichtspflicht sollte zudem der Grundsatz der Wesentlichkeit ausreichende Beachtung finden, denn örtlich muss über Anlässe, Aussagen und den Umfang der Informationen sowie über Vereinfachungen und Zusammenfassungen bei der Darstellung entschieden werden. Die Anwendung dieses Grundsatzes soll dabei u.a. auch eine fristgerechte Berichterstattung des Bürgermeisters gegenüber dem Rat sichern. Die unterjährige

Berichterstattung ist dabei als eine freiwillige Aufgabe der Gemeinde zu betrachten, die von ihr in eigener Verantwortung unter Berücksichtigung der örtlichen haushaltswirtschaftlichen Verhältnisse auszugestalten ist. Eine geeignete Berichterstattung verlangt i.d.R., dass jeweils zum Berichtstermin der aktuelle Stand der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft ermittelt wird. Die zeitlichen Abgrenzungen bedingen dabei, dass unterjährige Besonderheiten sowie saisonale Einflüsse bei der Aufarbeitung der örtlichen Daten der Gemeinde besonders berücksichtigt werden müssen.

Die Berichtspflicht des Bürgermeisters schließt dabei vorbereitende Arbeiten der gemeindlichen Verwaltung ein. Sie erfordert außerdem eine stetige Beobachtung des gemeindlichen Geschäftsablaufs, um zutreffend auch eine aktuelle Beurteilung über die gemeindliche Haushaltswirtschaft und eine Prognose zur weiteren wirtschaftlichen Entwicklung vornehmen zu können. Die gemeindliche Aufgabenerfüllung hat dabei die gewonnenen Erkenntnisse sachgerecht zu berücksichtigen. Abhängig von den örtlichen und zeitlichen Gegebenheiten muss ggf. im Einzelfall auch eine örtliche und konsolidierungsmäßig geprägte besondere Detaillierung der Berichtsangaben erfolgen, z. B. bei der Umsetzung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO NRW.

II. Erläuterungen im Einzelnen

1. Zu Absatz 1 (Haushaltswirtschaftliche Sperre):

1.1 Zu Satz 1 (Erlass einer Haushaltssperre):

1.1.1 Die Zwecke der Haushaltssperre

Die Gemeinde soll besonderen haushaltswirtschaftlichen Situationen im Haushaltsjahr sachgerecht begegnen und mithilfe geeigneter Instrumente bewältigen. Sie soll z. B. die Inanspruchnahme von Ermächtigung im gemeindlichen Haushaltsplan beschränken können, wenn die Entwicklung der gemeindlichen Erträge oder Aufwendungen anders verläuft, als es bei der Beschlussfassung über die gemeindliche Haushaltssatzung angenommen wurde. Durch die Vorschrift ist deshalb für die Gemeinde die Möglichkeit geschaffen worden, aus Anlass einer eingetretenen Entwicklung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft eine haushaltswirtschaftliche Sperre zu erlassen, um einer weiteren negativen wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde vorzubeugen.

Eine Haushaltssperre dürfte z. B. infrage kommen, wenn sich im Laufe des Haushaltsjahres zeigt, dass im Jahresabschluss ein erheblicher Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung eintreten wird. Sie wäre ggf. verzichtbar, wenn im Rahmen anderer örtlicher Möglichkeiten die Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft entsprechend angepasst bzw. eingeschränkt werden kann. Die Erforderlichkeit einer solchen Sperre ist daher insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Pflicht der Gemeinde zum jährlichen Haushaltsausgleich zu beurteilen (vgl. § 75 Absatz 2 GO NRW). Sie kann auch dann entstehen, wenn im Rahmen der Ausführung der Haushaltswirtschaft voraussichtlich ein höherer Fehlbetrag als ursprünglich geplant entstehen wird.

Im Rahmen des Erlasses einer Haushaltssperre ist von der Gemeinde über den Umfang des Verbots der Inanspruchnahme einer haushaltswirtschaftlichen Ermächtigung zu entscheiden. Bei dem örtlich festzulegenden Umfang der haushaltswirtschaftlichen Beschränkungen sollen auch die örtlichen Sachverhalte und Haushaltssituationen des gemeindlichen Haushaltsplans im Blick sein, die keiner rechtlichen Verpflichtung der Gemeinde unterliegen. Die Verhängung einer haushaltswirtschaftlichen Sperre in einem Haushaltsjahr liegt dabei vollständig im Ermessen des Kämmers oder des Bürgermeisters sowie des Rates der Gemeinde, als die dazu haushaltsrechtlich bestimmten Berechtigten.

Die haushaltswirtschaftliche Sperre ist zudem nicht nur für den Haushaltsausgleich im laufenden Haushaltsjahr, sondern auch für den Haushaltsausgleich in künftigen Haushaltsjahren wichtig. Diese Bedeutung zeigt sich in der haushaltsrechtlichen Ermächtigung, dass auch gemeindliche Verpflichtungsermächtigungen durch eine Haus-

haltungssperre erfasst werden können. Das Eingehen von Verpflichtungen, die zu finanziellen Leistungen der Gemeinde in künftigen Haushaltsjahren führen, kann dadurch zunächst einmal unterbunden werden.

Eine haushaltswirtschaftliche Sperre, die durch den Kämmerer oder den Rat erlassen wird, führt zu Beschränkungen in der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft. Sie führt nicht zu einer Veränderung der im gemeindlichen Haushaltsplan veranschlagten Ermächtigungen und der aus dem Vorjahr übertragenen Ermächtigungen. Die Haushaltsansätze im Haushaltsplan sowie die fortgeschriebenen Planansätze bleiben weiterhin als Plan-Werte bestehen und sind entsprechend in den Plan-/Ist-Vergleich im Jahresabschluss aufzunehmen. Je nach Umfang der erlassenen Haushaltssperre darf jedoch im Rahmen der Haushaltsausführung nicht mehr über die veranschlagten Ermächtigungen vollständig mehr verfügt werden. In solchen Fällen sollen im Rahmen des gemeindlichen Jahresabschlusses zum Plan-/Ist-Vergleich in der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung entsprechende Erläuterungen gegeben werden.

Im Zusammenhang mit dem Erlass einer haushaltswirtschaftlichen Sperre ist auch das Zusammenspiel mit anderen haushaltswirtschaftlichen Instrumenten festzulegen, unabhängig davon, ob diese Instrumente einschränkend oder erleichternd wirken. Eine Haushaltssperre darf z. B. nicht dadurch unterlaufen werden, dass die dadurch nicht in Anspruch genommenen örtlichen Ermächtigungen ins folgende Haushaltsjahr übertragen werden. Eine vom Rat, dem Kämmerer oder dem Bürgermeister im Haushaltsjahr erlassene Haushaltssperre muss sich daher ggf. auch auf die Ermächtigungsübertragung erstrecken, damit Ermächtigungen, die im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommen werden durften, zum Schluss des Haushaltsjahres nicht zum Gegenstand von Übertragungen ins Folgejahr gemacht werden sollen (vgl. § 81 Absatz 4 GO NRW und § 24 GemHVO NRW). Sie könnten dann im Folgejahr unberührt von den im Vorjahr mit der Haushaltssperre verfolgten Zielen und Zwecken im Sinne der gemeindlichen Verwaltung ausgeführt werden.

1.1.2 Mögliche Anlässe für den Erlass einer Haushaltssperre

1.1.2.1 Die Entwicklung der Erträge

Die Vorschrift legt ausdrücklich fest, dass der Kämmerer oder der Bürgermeister die Inanspruchnahme der im Haushaltsplan enthaltenen Ermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen sperren kann, wenn es die Entwicklung der gemeindlichen Erträge erfordert. Diese haushaltswirtschaftliche Möglichkeit bedeutet nicht, dass der Erlass einer Haushaltssperre zu einem Verzicht auf die Erhebung von Erträgen führen soll, die der Gemeinde zustehen. Die Gemeinde ist verpflichtet, ihre Ansprüche weiterhin geltend zu machen. Die Entwicklung der gemeindlichen Erträge ist vielmehr nur der Anlass für eine Haushaltssperre, wenn die für das Haushaltsjahr prognostizierten Erträge nicht wie vorgesehen erzielt werden können.

Die inhaltliche Einschränkung bezieht sich in diesen Fällen vielmehr vorrangig auf die gemeindlichen Aufwendungen, deren weiteres Entstehen durch eine Haushaltssperre verhindert werden soll. Eine haushaltswirtschaftliche Sperre ist daher auch bei einer besseren wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde kein Instrument, um in rechtlich zulässiger Weise auf Erträge zu verzichten. Die Pflicht zum gemeindlichen Haushaltsausgleich bietet dazu weder einen Anlass noch eine rechtliche Grundlage (vgl. § 75 Absatz 2 GO NRW). Der Haushaltsausgleich für das Haushaltsjahr darf deswegen durch die Gemeinde nicht auf das Verhältnis "Erträge gleich Auswendungen" oder den "fiktiven" Haushaltsausgleich reduziert werden. Die Gemeinde muss versuchen ihre Erträge zu erzielen, auch wenn im Jahresabschluss der Gesamtbetrag der Erträge den Gesamtbetrag der Aufwendungen übersteigt.

1.1.2.2 Die Entwicklung der Aufwendungen

Der Kämmerer oder der Bürgermeister kann nach der Vorschrift die Inanspruchnahme der im Haushaltsplan enthaltenen Ermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen sperren, wenn es die Entwicklung der Aufwen-

dungen erfordert. Diese haushaltswirtschaftliche Möglichkeit soll zu einem Verzicht von Maßnahmen und Vorhaben im Haushaltsjahr führen, damit keine Aufwendungen für die Gemeinde daraus entstehen. Der Erlass einer Haushaltssperre soll aber auch bezwecken, dass dann aus der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft heraus möglichst überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen vermieden werden.

Durch eine solche Haushaltssperre wird daher regelmäßig die Inanspruchnahme von Ermächtigungen für das Entstehen von gemeindlichen Aufwendungen in ihrem Umfang erheblich eingeschränkt. Die Pflicht zum gemeindlichen Haushaltsausgleich kann dazu einen konkreten Anlass darstellen (vgl. § 75 Absatz 2 GO NRW). Die Gemeinde muss dann besonders versuchen, bei ihrer Haushaltswirtschaft die Aufwendungen nur in dem Umfang entstehen zu lassen, dass der Haushaltsausgleich für das Haushaltsjahr erreicht wird. Sie muss dabei die Maßnahmen umsetzen, durch es ihr möglich wird, dass der Gesamtbetrag der Erträge mindestens die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht. Diese Ausgleichsverpflichtung gilt nicht nur für die Planung (Haushaltssatzung nach § 78 GO NRW), sondern auch für die Rechnung (Jahresabschluss nach § 95 GO NRW) der Gemeinde im betreffenden Haushaltsjahr (vgl. § 75 Absatz 2 Satz 1 GO NRW).

1.1.2.3 Die Erhaltung der Liquidität

Die Erhaltung der gemeindlichen Liquidität kann es erfordern, dass der Kämmerer oder der Bürgermeister die Inanspruchnahme der im Haushaltsplan enthaltenen Ermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen in diesem Sinne sperren muss. Bei dieser haushaltswirtschaftlichen Möglichkeit wird der Erlass einer Haushaltssperre auf das gesetzliche Gebot gestützt, dass die Gemeinde ihre Liquidität einschließlich der Finanzierung ihrer Investitionen sicherzustellen hat (vgl. § 75 Absatz 6 GO NRW). Eine solche Haushaltssperre soll daher regelmäßig zu einem teilweisen Verzicht der für das Haushaltsjahr geplanten Auszahlungen führen. Die Auszahlungen, zu denen die Gemeinde rechtlich verpflichtet ist oder die zur Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind, bleiben davon i.d.R. unberührt.

Der Erlass einer solchen Haushaltssperre soll aber auch regelmäßig bezwecken, dass dann überplanmäßige und außerplanmäßige Auszahlungen aus der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft im Haushaltsjahr vermieden werden. Durch eine solche Haushaltssperre sollten deshalb regelmäßig auch die Ermächtigungen für investive Auszahlungen der Gemeinde in ihrem Umfang reduziert werden. Das Ziel ist dabei insbesondere, die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer rechtlichen Verpflichtungen zu erhalten (vgl. § 89 Absatz 1 GO NRW). In solchen Fällen kann ggf. auch die Aufnahme von Krediten bzw. die Kreditermächtigung in der gemeindlichen Haushaltssatzung berührt sein (vgl. § 78 Absatz 2 Nummer 1c und § 86 GO NRW).

1.1.3 Die Berechtigten für den Erlass einer Haushaltssperre

Durch die haushaltsrechtliche Vorschrift wird das Recht, eine haushaltswirtschaftliche Sperre zu erlassen, dem Kämmerer als für das Finanzwesen der Gemeinde Verantwortlichen übertragen. Sofern der Kämmerer jedoch nicht bestellt ist, ist der Bürgermeister zum Erlass der haushaltswirtschaftlichen Sperre berechtigt. Dem Rat der Gemeinde steht aber gleichfalls das Recht zum Erlass dieser Sperre zu (vgl. § 81 Absatz 4 GO NRW). Das Recht zur Beschränkung der Inanspruchnahme der im Haushaltsplan enthaltenen Ermächtigungen wird dabei als eine organgleiche Handlung bewertet und steht deshalb nur diesem Kreis von Berechtigten zu.

Bei den örtlich gegebenen Sachverhalten zum Erlass einer Haushaltssperre wirkt sich für den Kämmerer aus, ob dieser für seine Aufgabe vom Bürgermeister bestellt oder beauftragt worden ist. Für die kreisfreien Städte besteht die gesetzliche Verpflichtung, einen Beigeordneten als Stadtkämmerer zu bestellen, sodass keine unterschiedliche Entscheidungsbefugnisse entstehen (vgl. § 71 Absatz 4 GO NRW). In den übrigen Gemeinden kann aber ein Kämmerer bestellt oder beauftragt werden. Sofern ein Kämmerer bestellt ist, hat dieser die Zuständigkeit und das Recht, alle Aufgaben durchzuführen, die ihm durch die gesetzlichen Vorschriften in der Gemeindeordnung zuge-

wiesen sind. Ein vom Bürgermeister beauftragter Kämmerer hat dagegen nicht die gleichen Rechte, denn durch die in den Vorschriften des § 83 GO NRW und des § 24 GemHVO NRW enthaltene Regelung „soweit er nicht bestellt ist“, besteht eine unterschiedliche Entscheidungsbefugnis.

Unter Berücksichtigung des Budgetrechts des Rates der Gemeinde ist es haushaltsrechtlich gesehen sachgerecht und vertretbar, eine qualitative Unterscheidung bei der Ausübung von finanzwirksamen Rechten durch Kämmerer zu machen und bei einer Beauftragung des Kämmerers den Bürgermeister die organgleichen Rechte ausüben zu lassen. Die Beauftragung eines Kämmerers durch den Bürgermeister kann für das haushaltswirtschaftliche Handeln der Gemeinde vielfach ausreichend sein. Die Entscheidung, ob ein Kämmerer beauftragt oder bestellt werden soll, ist deshalb unter örtlichen Gesichtspunkten abzuwägen.

1.1.4 Die Dauer und Aufhebung einer Haushaltssperre

Für den Kämmerer oder den Bürgermeister ergibt sich daher die Verpflichtung, neben dem sachlichen Umfang des Erlasses einer haushaltswirtschaftlichen Sperre auch deren zeitliche Dauer festzulegen. Von den Verantwortlichen soll deshalb vor dem Erlass einer Haushaltssperre sorgfältig abgewogen werden, welche haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen durch die zeitliche Dimension dieser Sperre erwartet werden können. Die zeitliche Dauer kann dabei grundsätzlich nur bezogen auf das Haushaltsjahr festgesetzt werden.

Eine haushaltswirtschaftliche Sperre gilt daher auch bei einer geltenden Haushaltssatzung der Gemeinde längstens bis zum Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres. Es bietet sich deshalb an, bei der Verhängung einer haushaltswirtschaftlichen Sperre auch eine Geltungsdauer innerhalb des Haushaltsjahres festzulegen. Sofern jedoch keine feste Frist gesetzt werden soll, bieten sich Berichtspflichten zu bestimmten Zeitpunkten im Haushaltsjahr an, anhand derer die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde und das Fortbestehen der Haushaltssperre beurteilt werden können.

Der Kämmerer oder der Bürgermeister kann die von ihnen verhängte haushaltswirtschaftliche Sperre aber auch selbst wieder aufheben. Diese Berechtigung ergibt sich aus der rechtlichen Ermächtigung, eine haushaltswirtschaftliche Sperre verhängen zu dürfen. Der Aufhebung sollte aber eine sachgerechte Beurteilung über das weitere Erfordernis einer Haushaltssperre vorausgehen. Eine haushaltswirtschaftliche Sperre, die der Rat nach § 81 Absatz 4 GO NRW verhängt hat, kann jedoch nur der Rat selbst wieder durch einen Ratsbeschluss aufheben. Der Rat kann aufgrund seines Budgetrechts aber auch eine Haushaltssperre aufheben, die durch den Kämmerer oder den Bürgermeister verhängt worden ist.

1.1.5 Der Nachweis der Haushaltssperre

Die Verhängung einer haushaltswirtschaftlichen Sperre erfordert grundsätzlich einen Nachweis darüber, dass sie haushaltswirtschaftlich berechtigt bzw. erforderlich ist. Für den Kämmerer oder den Bürgermeister besteht deshalb die Verpflichtung, die eingetretenen Entwicklung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft, die Anlass für den Erlass einer haushaltswirtschaftlichen Sperre ist, sowie den Anlass selbst in ausreichendem Maße zu dokumentieren. In einer solchen Dokumentation sollte nicht nur dargelegt werden, dass es einer Haushaltssperre zu den vom Rat der Gemeinde beschlossenen Ermächtigungen bedarf. Es sollte auch deren Umfang und die zeitliche Dauer begründet sowie die erwarteten haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht dargelegt werden. Dazu gehört auch, nach Ablauf der erlassenen Haushaltssperre den Erfolg bzw. das erzielte „bessere“ haushaltswirtschaftliche Ergebnis ausreichend zu dokumentieren.

1.2 Zu Satz 2 (Verweis auf § 81 Absatz 4 GO NRW):

1.2.1 Die Aufhebung der Haushaltssperre des Rates

Der Rat der Gemeinde hat nicht nur das Recht, die Inanspruchnahme von Ermächtigungen im gemeindlichen Haushaltsplan zur Ausführung im Haushaltsjahr zu sperren (vgl. § 81 Absatz 4 GO NRW). Er kann seine haushaltswirtschaftliche Sperre auch wieder aufheben. Diese ausdrückliche haushaltsrechtliche Regelung über die Aufhebung der Sperre durch den Rat soll nur eine fiktive Regelungslücke schließen. Durch die Regelung soll u.a. verhindert werden, dass örtliche Meinungsverschiedenheiten darüber entstehen, ob der Rat eine von ihm erlassene haushaltswirtschaftliche Sperre auch aufheben kann. Dieses Recht steht dem Rat zu, denn er ist aufgrund seiner Allzuständigkeit und seines Budgetrechtes auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung berechtigt, eine erlassene Haushaltssperre zu beseitigen. Der Rat kann daher seine Haushaltssperre durch einen Beschluss wieder aufheben, wenn für die Sperre kein haushaltswirtschaftlicher Anlass mehr besteht.

1.2.2 Die Aufhebung anderer Haushaltssperren

Dem Rat der Gemeinde steht ausdrücklich das Recht zu, die haushaltswirtschaftliche Sperre des Kämmers oder des Bürgermeisters wieder aufzuheben (vgl. § 81 Absatz 4 GO NRW). Der Kämmerer und der Bürgermeister können eine haushaltswirtschaftliche Sperre erlassen, wenn die Entwicklung der Erträge oder Aufwendungen oder die Erhaltung der Liquidität im Haushaltsjahr diese Einschränkung in der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft erfordert. Die Regelung berücksichtigt, dass der Rat aufgrund seiner Allzuständigkeit und wegen seines Budgetrechts berechtigt ist, jede erlassene Haushaltssperre durch einen Beschluss wieder aufheben, wenn für die Sperre kein haushaltswirtschaftlicher Anlass mehr besteht.

Die Möglichkeit des Rates, eine Haushaltssperre des Kämmers oder des Bürgermeisters aufzuheben, baut auf der haushaltsrechtlichen Vorgabe auf, dass der Rat der Gemeinde unverzüglich zu unterrichten ist, wenn vom Kämmerer oder vom Bürgermeister eine haushaltswirtschaftliche Sperre erlassen worden ist. Bei schwierigen haushaltswirtschaftlichen Gegebenheiten der Gemeinde muss der Rat nicht nur nach dem Erlass der Sperre unterrichtet werden, sondern auch über die weitere haushaltswirtschaftliche Entwicklung und den Fortbestand der Haushaltssperre. In solchen Fällen ist dann für alle Organe der Gemeinde erkennbar und nachvollziehbar, ob und ggf. ab wann aus haushaltswirtschaftlicher Sicht keine Sperre mehr bestehen muss. Die Beurteilung der Aufhebung einer haushaltswirtschaftlichen Sperre stellt daher eine Fortsetzung der örtlichen Zusammenarbeit in haushaltswirtschaftlichen Fragen zwischen dem Rat und der gemeindlichen Verwaltung dar.

2. Zu Absatz 2 (Unterrichtungspflichten gegenüber dem Rat):

2.1 Allgemeine Unterrichtungspflichten

Der Bürgermeister ist gesetzlich verpflichtet, den Rat der Gemeinde grundsätzlich über alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten (vgl. § 55 Absatz 1 i.V.m. § 62 Absatz 4 GO NRW). Die Unterrichtungspflichten können dabei für den Bürgermeister aufgrund gesetzlicher Bestimmungen oder anlassbezogen aus der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft heraus entstehen. Sie können aber auch z. B. als vorherige Zustimmung oder Kenntnisnahme ausgestaltet sein (vgl. § 83 Absatz 2 GO NRW und § 22 Absatz 4 GemHVO NRW). Für die gemeindliche Verwaltung bestehen vielfältige Vorgaben, aufgrund derer der Rat zu unterrichten ist. Solche Vorgaben werden nachfolgend aufgezeigt (vgl. Abbildung).

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 24 GemHVO NRW

Wichtige Unterrichtungspflichten	
UNTERRICHTUNGSPFLICHTEN über	VORSCHRIFT
wichtige haushaltswirtschaftliche Angelegenheiten.	§ 62 Absatz 4 GO NRW
die Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung, wenn die Anzeigefrist nicht eingehalten werden kann.	§ 80 Absatz 5 GO NRW
den Erlass einer örtlichen Dienstanweisung im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung.	§ 82 Absatz 1 GO NRW
überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen.	§ 83 Absatz 2 GO NRW
die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen im Folgejahr (Weitergeltung).	§ 85 Absatz 2 GO NRW
die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Folgejahr (Weitergeltung).	§ 86 Absatz 2 GO NRW
die Inanspruchnahme des Höchstbetrages für Kredite zur Liquiditätssicherung (Weitergeltung).	§ 89 Absatz 2 GO NRW
Zinssicherungsgeschäfte.	§§ 86 und 89 GO NRW
die Aufstellung des Entwurfs des Jahresabschlusses, wenn die Frist der Zuleitung an den Rat nicht eingehalten werden kann.	§ 95 Absatz 3 GO NRW
die unmittelbare Übergabe des Entwurfs des Jahresabschlusses an den Rechnungsprüfungsausschuss zur Prüfung vor der Feststellung.	§ 95 Absatz 3 GO NRW
den Verzicht auf die Aufstellung des Gesamtabchlusses.	§ 116 Absatz 1 GO NRW
die Aufstellung des Entwurfs des Gesamtabchlusses, wenn die Frist der Zuleitung an den Rat nicht eingehalten werden kann.	§ 116 Absatz 5 GO NRW
den Beteiligungsbericht.	§ 117 Absatz 2 GO NRW
eine Dienstanweisung über die Grundsätze der Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen.	§ 17 GemHVO NRW

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 24 GemHVO NRW

Wichtige Unterrichtungspflichten	
UNTERRICHTUNGSPFLICHTEN über	VORSCHRIFT
eine Dienstanweisung über die Grundsätze über Art und Umfang der Kosten- und Leistungsrechnung.	§ 18 GemHVO NRW
die Übertragung von Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen.	§ 22 Absatz 4 GemHVO NRW
den Erlass einer Haushaltssperre.	§ 24 Absatz 2 GemHVO NRW
bei Gefährdung des Haushaltsausgleichs bzw. einem höheren Fehlbetrag als geplant.	§ 24 Absatz 2 GemHVO NRW
erheblich höhere Auszahlungen bei einer Investitionsmaßnahme als geplant.	§ 24 Absatz 2 GemHVO NRW
die örtlichen Regelungen zur Einhaltung der Sicherheitsstandards und zur internen Aufsicht.	§ 31 Absatz 1 GemHVO NRW
die örtliche Abschreibungstabelle.	§ 35 Absatz 3 GemHVO NRW

Abbildung 395 „Die Unterrichtungspflichten gegenüber dem Rat der Gemeinde“

Derartige Unterrichtungspflichten über gemeindliche Sachverhalte gegenüber dem Rat der Gemeinde können als so bedeutend angesehen werden, dass diese Sachverhalte auch als wichtige Gemeindeangelegenheit gelten müssen. Der Bürgermeister hat deshalb dafür Sorge zu tragen bzw. ist dafür verantwortlich, dass der Rat der Gemeinde darüber im Sinne der Gemeindeordnung sachgerecht und ausreichend informiert wird.

2.2 Die Unterrichtungspflichten nach dieser Vorschrift

2.2.1 Allgemeine Grundlagen

Für den Bereich der gemeindlichen Haushaltswirtschaft werden in der Vorschrift ausdrücklich drei Fallgestaltungen für die Pflicht zur Unterrichtung des Rates der Gemeinde benannt. Der Rat ist unverzüglich zu unterrichten, wenn eine haushaltswirtschaftliche Sperre erlassen worden ist. Er sollte in solchen Fällen bereits bei den ersten Anzeichen von haushaltswirtschaftlichen Schwierigkeiten der Gemeinde und nicht erst nachträglich über den Erlass einer haushaltswirtschaftlichen Sperre unterrichtet werden. Der Rat erhält bei einer frühzeitigen Unterrichtung die Möglichkeit, über die vom Kämmerer oder Bürgermeister vorgesehenen notwendigen Gegenmaßnahmen mit zu entscheiden und dafür gemeinsam die Verantwortung zu tragen.

Eine Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat besteht auch dann, wenn sich aufgrund der Haushaltswirtschaft im Haushaltsjahr abzeichnet, dass der Haushaltsausgleich gefährdet ist oder dass sich die Investitionsauszahlungen einer gemeindlichen Einzelmaßnahme nicht nur geringfügig erhöhen werden (§ 75 GO NRW und § 4 Absatz 4 GemHVO NRW). In welchem Umfang und zu welchen Zeitpunkten die gemeindliche Verwaltung dem Rat zu berichten hat, ist von der Gemeinde unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten eigenverantwortlich zu entscheiden bzw. in Abstimmung mit dem Rat festzulegen. Es sollte aber Klarheit darüber zwischen dem Rat und dem Bürgermeister als Verantwortlichen für die gemeindliche Verwaltung herbeigeführt werden. Der Gesetzgeber

hat jedenfalls insgesamt darauf verzichtet, eine regelmäßige unterjährige Berichtspflicht der gemeindlichen Verwaltung gegenüber dem Rat haushaltsrechtlich vorzugeben. Eine solche örtliche Pflicht ist auch entscheidend für die Gestaltung und Festlegung sonstiger Unterrichtungspflichten im Haushaltsjahr.

2.2.2 Die Zuständigkeit für die Unterrichtung

Im Bereich der gemeindlichen Haushaltswirtschaft entsteht regelmäßig eine anlassbezogene Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat der Gemeinde, wenn eine Angelegenheit von wirtschaftlicher Bedeutung für die Gemeinde ist oder aus örtlichen Steuerungsgesichtspunkten bzw. Steuerungserfordernissen heraus wichtig geworden ist. Durch die Vorschrift selbst werden keine darunter zu subsumierenden Sachverhalte aufgezeigt. Sie enthält zudem auch keine Regelung, durch wen die Unterrichtung des Rates in solchen Fällen vorzunehmen ist.

Nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift kann dafür aber nur der Bürgermeister als verantwortlicher Leiter der gemeindlichen Verwaltung in Betracht kommen, denn ihm obliegt diese Pflicht als gesetzliche Vorgabe (vgl. § 55 Absatz 1 Satz 1 GO NRW). Die Pflicht ist jedoch örtlich abzugrenzen und auszugestalten. Es bieten sich deshalb in Zusammenarbeit mit dem Rat der Gemeinde sachgerechte Festlegungen darüber an, bei welchen örtlichen Anlässen es einer Unterrichtung des Rates und durch wen bedarf. In diese Absprache sollten auch die Unterrichtungspflichten einbezogen werden, die ausdrücklich gesetzlich bestimmt worden sind.

2.2.3 Die Unterrichtung bei einer Haushaltssperre

Nach der haushaltsrechtlichen Vorschrift ist der Rat der Gemeinde unverzüglich zu unterrichten, wenn der Kämmerer oder der Bürgermeister eine haushaltswirtschaftliche Sperre erlassen hat. Diese Unterrichtung ist sachgerecht, denn mit der haushaltswirtschaftlichen Sperre wird die Inanspruchnahme von Haushaltsemächtigungen beschränkt, die im Rahmen des Ratsbeschlusses über die gemeindliche Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr zugelassen wurde. Die Unterrichtung dient aber auch dazu, dem Rat die Möglichkeit zu geben, die vom Kämmerer oder Bürgermeister erlassene Haushaltssperre ggf. wieder aufzuheben. Es bietet sich deshalb für den Kämmerer und den Bürgermeister an, den Rat in den Erlass einer haushaltswirtschaftlichen Sperre einzubinden. Diese haushaltsrechtlich geregelte Unterrichtungspflicht dient daher nicht nur der Information des Rates, sondern sichert ihm zugleich auch seine Rechte.

2.2.4 Die Unterrichtung bei einer Gefährdung des Haushaltsausgleichs

Der Rat der Gemeinde ist unverzüglich zu unterrichten, wenn sich abzeichnet, dass der Haushaltsausgleich im Haushaltsjahr gefährdet ist (vgl. § 75 Absatz 2 GO NRW). Die Pflicht zur unverzüglichen Unterrichtung soll dem Rat die Möglichkeit geben, ggf. unmittelbar eigene Maßnahmen zur Vermeidung eines drohenden Jahresfehlbetrages festzulegen. Im Zusammenhang mit einer bestehenden Ausgleichsrücklage ist dabei örtlich abzuwägen, ob das Erreichen eines "fiktiv" ausgeglichenen Haushalts als ausreichend angesehen werden kann. Sofern jedoch der mögliche Jahresfehlbetrag voraussichtlich zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage führen wird, muss geprüft werden, welche Konsolidierungsmaßnahmen ab wann umgesetzt werden können.

Im Sinne der Haushaltswirtschaft der Gemeinde entsteht eine Unterrichtungspflicht auch dann, wenn ein höherer Jahresfehlbetrag als Ergebnis des Haushaltsjahres droht, als ursprünglich geplant war. In solchen Fällen zielt die Unterrichtungspflicht - wie beim Sachverhalt der Gefährdung des Haushaltsausgleichs - darauf ab, dass durch besondere Ereignisse im Haushaltsjahr möglicherweise Abweichungen vom Haushaltsplan auftreten, die sich weiter zulasten der Gemeinde auswirken. Die Ausweitung eines Fehlbetrages stellt insgesamt eine erhebliche Gefährdung des Haushaltsausgleichs bzw. der wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde dar, die dem durch geeignete Konsolidierungsmaßnahmen unmittelbar entgegen treten muss.

2.2.5 Die Unterrichtung bei höheren Investitionsauszahlungen

Der Rat der Gemeinde ist unverzüglich zu unterrichten, wenn sich die Investitionsauszahlungen einer im gemeindlichen Haushaltsplan veranschlagten Einzelmaßnahme nicht nur geringfügig erhöhen. Entstehende Veränderungen der geplanten Auszahlungen bei investiven Einzelmaßnahmen über einer vom Rat bestimmten Wertgrenze lassen sich gut nachvollziehbar, weil solche gemeindlichen Investitionsmaßnahmen gesondert als Einzelmaßnahmen in den Teilplänen des gemeindlichen Haushaltsplans (Teilfinanzpläne) zu veranschlagen sind (vgl. §§ 4 und 14 GemHVO NRW).

Von der haushaltsrechtlichen Vorschrift werden daher regelmäßig die gemeindlichen Geschäftsvorfälle erfasst, in denen höhere Investitionsauszahlungen als geplant entstehen, z. B. nicht nur aus allgemeinen Preissteigerungen heraus resultieren. Es werden aber auch Geschäftsvorfälle erfasst, in denen nachträgliche Veränderungen oder fehlerhafte Vorausplanungen zu erheblichen Kostensteigerungen für die Gemeinde führen. Die Ursache für derartige wesentliche und maßnahmebezogene Erhöhungen der Investitionsauszahlungen ist für das Eintreten der Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat ohne Bedeutung. Sie hat für die Beratungen und Entscheidungen des Rates eine erhebliche Bedeutung und sollte daher offengelegt bzw. nicht verschwiegen werden.

2.3 Weitere haushaltsmäßige Unterrichtungspflichten

2.3.1 Die anlassbezogene Unterrichtung

2.3.1.1 Die Unterrichtung über die Haushaltsplanung

Die Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters in wichtigen Gemeindeangelegenheiten umfasst auch haushaltswirtschaftliche Sachverhalte, die haushaltsrechtlich nicht gesondert zum Gegenstand der Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat der Gemeinde gemacht worden sind. Eine wichtige anlassbezogene Unterrichtungspflicht kann dabei im Rahmen der Aufstellung der gemeindlichen Haushaltssatzung entstehen. Die Anzeige der vom Rat der Gemeinde beschlossenen Haushaltssatzung mit ihren Anlagen gegenüber der Aufsichtsbehörde ist gesetzlich bestimmten Fristen unterworfen worden, die von der Gemeinde einzuhalten sind (vgl. § 80 Absatz 5 GO NRW).

Die gesetzliche Frist stellt dabei nicht nur eine Grenze für den Abschluss der örtlichen Haushaltsplanung für das neue Haushaltsjahr dar. Mit ihr wird auch bezweckt, dass im Rahmen des jährlich wiederkehrenden Haushaltskreislaufs der Rat frühzeitig durch eine aktualisierte Haushaltsplanung über die geplante weitere wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde informiert wird. Diese Vorgaben hat die Gemeinde zu beachten, wenn aus zwingenden örtlichen und sachlogischen Gründen die jährliche Frist nicht einhalten werden kann. In einem solchen Fall obliegt dem Bürgermeister eine besondere Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat, denn er hat den Rat der Gemeinde über alle wichtigen Gemeindeangelegenheiten zu unterrichten (vgl. § 62 Absatz 4 GO NRW).

2.3.1.2 Die Unterrichtung bei Über- und Außerplanmäßigkeit

Eine gesonderte haushaltsrechtlich festgelegte Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat der Gemeinde besteht darin, dass erhebliche überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen dem Rat zur Kenntnis zu geben sind (vgl. § 83 Absatz 2 GO NRW). Die erheblichen überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen bedürfen dagegen der vorherigen Zustimmung des Rates, sodass es dann keiner gesonderten Information bedarf. Für die Abgrenzung zwischen dem Zustimmungsbedürfnis und der Unterrichtungspflicht ist in der Vorschrift kein Maßstab festgelegt worden. Die Gemeinde hat daher eigenverantwortlich eine Abgrenzung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse vorzunehmen, sofern dafür keine feststehen-

de Wertgrenze bestimmt wurde. Aus dem haushaltsmäßigen Zusammenhang kann dazu abgeleitet werden, dass der Begriff „erheblich“ immer in einem Verhältnis der vorgesehenen überplanmäßigen oder außerplanmäßigen Aufwendungen oder Auszahlungen zu der jeweils betroffenen Haushaltsposition im gemeindlichen Haushaltsplan ins Verhältnis zusetzen ist.

Für die örtliche Abgrenzung bietet sich daher eine Abstimmung mit dem Rat der Gemeinde an. Die haushaltswirtschaftliche Verantwortung, die von der gemeindlichen Verwaltung gemeinsam mit dem Rat zu tragen ist, gebietet ein solches Zusammenwirken bei überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen. Diese Zusammenarbeit entlässt dabei die gemeindliche Verwaltung nicht aus ihrer Informationspflicht über die unterhalb der Erheblichkeitsschwelle liegenden überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen gegenüber dem Rat. Bei ausreichenden örtlichen Erfahrungen über die tatsächliche Bedeutung und das zeitliche Handeln kann ggf. eine Absprache über eine zeitnahe unterjährige Unterrichtung und eine Unterrichtung im Rahmen des gemeindlichen Jahresabschlusses getroffen werden.

2.3.1.3 Die Unterrichtung über den Jahresabschluss

Eine wichtige anlassbezogene Unterrichtungspflicht kann im Rahmen der Aufstellung des gemeindlichen Jahresabschlusses entstehen. Die Aufstellung des gemeindlichen Jahresabschlusses und seine Feststellung durch den Rat sind gesetzlich bestimmten Fristen unterworfen worden (vgl. §§ 95 und 96 GO NRW). Die in diesem gesetzlichen Rahmen festgelegte Aufstellungsfrist stellt dabei nicht nur eine Grenze für das Ende der örtlichen Jahresabschlussarbeiten durch die gemeindliche Verwaltung dar.

Mit der haushaltsrechtlichen Frist wird auch bezweckt, dass der Rat der Gemeinde zeitnah nach Ablauf des Haushaltsjahres durch einen aktuellen Jahresabschluss über das Ergebnis der gemeindlichen Haushaltswirtschaft und die Vermögens- und Schuldenlage sowie die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde informiert wird. Diese Vorgaben hat die Gemeinde zu beachten, wenn aus zwingenden örtlichen und sachlogischen Gründen die gesetzten Fristen nicht eingehalten werden können. In diesen Fällen obliegt dem Bürgermeister eine gesonderte Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat, denn er hat den Rat der Gemeinde über alle wichtigen Gemeindeangelegenheiten zu unterrichten (vgl. § 62 Absatz 4 GO NRW).

2.3.1.4 Die Unterrichtung über den Verzicht auf einen Gesamtabschluss

Eine wichtige Gemeindeangelegenheit, die eine Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat der Gemeinde auslöst, stellt auch der Verzicht auf einen gemeindlichen Gesamtabschluss dar. Eine gesonderte haushaltsrechtliche Ausnahmeregelung besteht für die Gemeinde jedoch nicht (vgl. § 116 GO NRW). Eine Gemeinde kann auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses grundsätzlich aber verzichten, wenn nach ihren örtlichen Verhältnissen die Voraussetzungen dafür nicht vorliegen. Die Gemeinde ist dabei verpflichtet, zu jedem Abschlussstichtag erneut zu prüfen, ob ein Mutter-Tochter-Verhältnis zwischen der gemeindlichen Verwaltung und mindestens einem der gemeindlichen Betriebe besteht.

Das Bestehen eines Mutter-Tochter-Verhältnis ist aber die wichtigste Voraussetzung, damit für die Gemeinde die Pflicht zur Aufstellung eines gemeindlichen Gesamtabschluss entsteht. In solchen besonderen Einzelfällen ist ein Verzicht auf die Aufstellung des Gesamtabschlusses möglich, denn keiner der gemeindlichen Betriebe ist voll zu konsolidieren. Die Aufstellungspflicht wird dabei auch nicht dadurch ersetzt, dass die Gemeinde über Betriebe verfügt, die nach der Equity-Methode zu konsolidieren sind. Ein erhebliches Beteiligungsverhältnis der gemeindlichen Verwaltung an einem solchen Betrieb ersetzt nicht das notwendige Mutter-Tochter-Verhältnis für die Durchführung der Vollkonsolidierung im Rahmen des gemeindlichen Gesamtabschlusses.

Bei einem zulässigen Verzicht auf den gemeindlichen Gesamtabschluss hat der Bürgermeister den Rat darüber zu unterrichten (vgl. § 62 Absatz 4 GO NRW). Die Kenntnis darüber ist für den Rat wichtig, denn er soll in jedem Haushaltsjahr den aufgestellten gemeindlichen Gesamtabschluss bestätigen, wird aber durch einen Verzicht von dieser Aufgabe befreit (vgl. § 116 Absatz 1 GO NRW). Der Bürgermeister hat dabei zu beachten, dass in den Fällen des Verzichts auf die Aufstellung des Gesamtabschlusses nicht die gesetzlich bestimmte grundsätzliche Prüfungspflicht erlischt. Die Prüfungspflicht des Rechnungsprüfungsausschusses erstreckt sich in solchen Fällen dann darauf, ob bei der Gemeinde die Voraussetzungen für einen Verzicht auf die Aufstellung des gemeindlichen Gesamtabschlusses vorliegen. Die Unterrichtung des Rates in dieser Sache kann verfahrensmäßig entsprechend der sonst vorzunehmenden Zuleitung des Entwurfs des Gesamtabschlusses erfolgen. Zu der Unterrichtungspflicht gehört auch, den Rat über das Prüfungsergebnis zu informieren.

2.3.1.5 Die Unterrichtung über den Beteiligungsbericht

Die Gemeinde hat nach den Vorschriften über die wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung einen Beteiligungsbericht zu erstellen (vgl. § 117 Absatz 1 Satz 1 GO NRW). Sie ist verpflichtet, diesen Bericht dem Rat der Gemeinde und den Einwohnern zur Kenntnis zu bringen, in dem der Bericht dem Gesamtabschluss oder dem Jahresabschluss beizufügen ist. Diese Informationspflichten der Gemeinde gegenüber dem Rat sollen gewährleisten, dass die Gemeinde nicht nur über die Aufgabenerfüllung in Form des haushaltswirtschaftlichen Geschehens durch die gemeindliche Verwaltung informiert. Sie hat auch über die zweckbezogene Aufgabenerfüllung im Rahmen ihrer wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Betätigung zu berichten. Der gemeindliche Beteiligungsbericht muss dabei so gestaltet sein, dass er für eine Unterrichtung des Rates geeignet ist. Diese gesetzlichen Informationspflichten schränken den Gestaltungsfreiraum der Gemeinden jedoch nicht ein.

2.3.1.6 Die Unterrichtung über die Kosten- und Leistungsrechnung

Nach der Vorschrift hat die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister die Grundsätze über Art und Umfang der Kosten- und Leistungsrechnung in der gemeindlichen Verwaltung zu regeln. Bei der Ausgestaltung hat die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister einen großen Entscheidungsspielraum und muss in einer örtlichen Dienstanweisung die Einrichtung, die Durchführung und den Abschluss der örtlichen Kosten- und Leistungsrechnung bestimmen. Die erlassene örtliche Dienstanweisung über Art und Umfang der Kosten- und Leistungsrechnung in der gemeindlichen Verwaltung ist dem Rat der Gemeinde zur Kenntnis vorzulegen. Die Vorschrift sichert dadurch die Informationsrechte des Rates in örtlich bedeutsamen Angelegenheiten.

2.3.1.7 Die Unterrichtung über die Ermächtigungsübertragungen

Eine gesonderte Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat der Gemeinde besteht auch über die Ermächtigungsübertragungen aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr in das Folgejahr (vgl. § 22 Absatz 4 GemHVO NRW). Die von der Gemeinde vorgesehenen Ermächtigungsübertragungen fließen einerseits in den von der Gemeinde aufzustellenden Jahresabschluss ein und verbessern das haushaltswirtschaftliche Jahresergebnis. Durch die Übertragungen belasten die haushaltsmäßigen Ermächtigungen aber wirtschaftlich das folgende Haushaltsjahr.

Aus der Pflicht zur Aufstellung und Feststellung des gemeindlichen Jahresabschlusses nach Ablauf des Haushaltsjahres entsteht ein erheblicher Zeitraum im Folgejahr des Haushaltsjahres, in dem die übertragenen Ermächtigungen üblicherweise bereits in Anspruch genommen werden sollen. Der Rat ist daher über die Ermächtigungsübertragungen zu unterrichten, sobald im Rahmen der Aufstellung des Entwurfs des gemeindlichen Jahresabschlusses eine entsprechende Festlegung erfolgt ist und nicht nur im Rahmen des gemeindlichen Jahresabschlusses. Der Gegenstand der Unterrichtung sollten dabei nicht nur die von der gemeindlichen Verwaltung bestimmten Ermächtigungsübertragungen, sondern auch die gesetzlich weitergeltenden haushaltswirtschaftlichen

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 24 GemHVO NRW

Ermächtigungen sein, sofern solche Ermächtigungen noch nicht oder nicht vollständig von der Gemeinde in Anspruch genommen worden sind, z. B. die Kreditermächtigungen (vgl. §§ 86 und 89 GO NRW).

Die Gemeinde sollte in diesem Zusammenhang eine Inanspruchnahme der übertragenen Ermächtigungen jedoch möglichst erst vornehmen, wenn sie den Rat über die vorgenommenen Übertragungen unterrichtet hat. Diese Vorgehensweise ist nicht zwingend, denn es ist haushaltsrechtlich nur bestimmt worden, dass die haushaltswirtschaftlichen Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar sind (vgl. § 22 Absatz 1 Satz 1 GemHVO NRW). Sofern daher der Rat im Rahmen der gemeindlichen Haushaltssatzung zu den haushaltswirtschaftlichen Ermächtigungen keine Beschränkungen festgelegt hat, besteht kein Hindernis für eine Inanspruchnahme der übertragenen Ermächtigungen vor der Unterrichtung des Rates. Sie bedürfen keiner gesonderten Beschlussfassung durch den Rat vor ihrer Inanspruchnahme.

2.3.1.8 Die Unterrichtung über die örtlichen Vorschriften

Eine ausdrückliche Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat der Gemeinde besteht über die vom Bürgermeister zu erlassenden örtlichen Vorschriften (vgl. § 31 GemHVO NRW). Diese Vorschrift über die Vorlage der Vorschriften zur Kenntnisnahme durch den Rat soll die Rechte des Rates in örtlich bedeutsamen Angelegenheiten sichern. Der Bürgermeister hat die örtlichen Vorschriften zur Sicherung der ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung zu erlassen, weil er verantwortlich für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung ist. Die örtlichen Vorschriften wirken sich jedoch auch auf die Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft aus und berühren daher die Budgetrechte des Rates.

Es ist deshalb geboten, den Rat über die örtlichen Vorschriften zu unterrichten. Einen Anlass für diese Unterrichtung stellen dabei die Inhalte der zu erlassenden Vorschriften selbst dar sowie deren Wirkungen auf den gemeindlichen Geschäftsablauf. Die örtlichen Vorschriften sollen daher nicht nur einfache Ausführungen zu den einzuhaltenden Sicherheitsstandards enthalten, sondern auch die Gegebenheiten aus der örtlichen Verwaltungsorganisation angemessen berücksichtigen. Diese Vorgaben verdeutlichen die eigene sachliche Verantwortung der Gemeinde, insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit den gemeindlichen Zahlungsmitteln und den Wertgegenständen. Die örtlichen Vorschriften sind daher grundsätzlich so gewichtig, dass auf eine Kenntnisnahme durch den Rat der Gemeinde nicht verzichtet werden kann.

2.3.1.9 Die Unterrichtung über Zinssicherungsgeschäfte

Eine wichtige Gemeindeangelegenheit, die zu einer Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat der Gemeinde führt, stellen gemeindliche Zinssicherungsgeschäfte dar. Mit einem Zinsrisikomanagement können die Gemeinden bei variabel verzinslichen Verbindlichkeiten, bei auslaufenden Zinsvereinbarungen oder bei Umschuldungen sowie bei der Aufnahme neuer Kredite das Risiko von Zinssteigerungen wirksam steuern, um die haushaltsmäßigen Belastungen in verträglichen Grenzen zu halten. In diesem Zusammenhang können auch Zinsderivate zum Einsatz kommen, wenn bei der Gemeinde ausreichend Kenntnisse über die Risiken und Chancen solcher Finanzinstrumente vorliegen und ein sorgfältiger Umgang damit sowie eine Überwachung und Kontrolle erfolgt.

Diese Gegebenheiten stellen jedoch vielfach eine erhebliche Herausforderung für die gemeindliche Kreditwirtschaft und die Geldanlage durch die Gemeinde dar. Es sollen grundsätzlich eine Optimierung von Kreditkonditionen erreicht und die Zinsrisiken durch den Einsatz von Zinsderivaten begrenzt werden. Die Gemeinde hat bei solchen Finanzgeschäften grundsätzlich den Vorrang der Sicherheit und der Risikominimierung zu beachten. Sie darf die vielfältigen Möglichkeiten der Kapitalmärkte nur in einem angemessenen und vertretbaren Umfang in Anspruch nehmen.

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 24 GemHVO NRW

Im Zusammenhang damit soll von der Gemeinde auch die Beteiligung des Rates erfolgen. Es soll gemeinsam unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse die Einrichtung eines örtlichen Zinsrisikomanagements sowie die Verantwortung beim Abschluss von Zinssicherungsgeschäften festgelegt werden. Im Zweifel dürften z. B. die Entscheidungen über den Einsatz von Zinsderivaten durch die Gemeinde als bedeutsame Geschäfte für die Gemeinde anzusehen sein, sodass deswegen eine Ratsbeteiligung zwingend geboten ist.

Es ist daher sachgerecht, örtlich festzulegen, ob und welche Zinssicherungsgeschäfte die gemeindliche Verwaltung als Geschäfte der laufenden Verwaltung abschließen darf (vgl. § 41 GO NRW). Es muss dabei abgegrenzt werden, welche Geschäfte einem Zustimmungsvorbehalt des Rates unterliegen, z. B. abhängig vom Geschäftsvolumen oder von einer anderen Wertgrenze, unterhalb derer dann von einer untergeordneten Bedeutung für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde ausgegangen werden kann. Mit dem Rat sollten dazu zeitnahe und sachgerechte Informationspflichten über die gemeindlichen Finanzgeschäfte vereinbart werden, die von der gemeindlichen Verwaltung eigenverantwortlich abgeschlossen werden können. Für besondere Gegebenheiten kann sich der Rat gleichwohl eine vorherige Beteiligung vorbehalten.

2.3.2 Die regelmäßige unterjährige Unterrichtung

Die Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat der Gemeinde kann sich auf eine Vielzahl von wichtigen Gemeindeangelegenheiten und haushaltswirtschaftliche Besonderheiten erstrecken. Für die Steuerung der Gemeinde ist aber gleichwohl eine regelmäßige unterjährige Unterrichtung des Rates geboten. Die haushaltswirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde sowie deren Auswirkungen auf die gemeindliche Aufgabenerfüllung und umgekehrt erfordern grundsätzlich eine unterjährige Beteiligung des Rates. Insbesondere die strategische Steuerung der Gemeinde und die Festlegung von Zielen, die dem Rat obliegen, erzeugen besondere Informationsbedürfnisse zu den örtlichen Politikfeldern und Rahmenbedingungen. In diesem Zusammenhang können auch die örtlich gebildeten Budgets zum Anlass genommen werden, mehrmals jährlich den Rat über die Erreichung der gesetzten Finanz- und Leistungsziele zu unterrichten.

Unter örtlichen Steuerungsgesichtspunkten bzw. Steuerungserfordernissen müssen die Inhalte der unterjährigen Unterrichtungspflichten des Bürgermeisters mit dem Rat abgestimmt werden. Auch die besonderen Anlässe und die Zeiträume der Berichtspflichten durch den Bürgermeister sollten im Zusammenwirken mit dem Rat festgelegt werden. Ebenso auch die Vorgehensweise in den Fällen, in denen aus haushaltswirtschaftlicher Sicht eine gesonderte Beschlussfassung durch den Rat geboten ist. Dabei ist örtlich auch die Form der Erfüllung der Informationspflicht zu klären.

XXXXXXXXXXXXXXXX

§ 81
Nachtragssatzung

(1) ¹Die Haushaltssatzung kann nur durch Nachtragssatzung geändert werden, die spätestens bis zum Ablauf des Haushaltsjahres zu beschließen ist. ²Für die Nachtragssatzung gelten die Vorschriften für die Haushaltssatzung entsprechend.

(2) ¹Die Gemeinde hat unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn

1. sich zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit
 - a) ein erheblicher Jahresfehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann oder
 - b) ein erheblich höherer Fehlbetrag als geplant entstehen wird und der höhere Fehlbetrag nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung vermieden werden kann,
2. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen oder Auszahlungen bei einzelnen Haushaltspositionen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen oder Gesamtauszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen,
3. Auszahlungen für bisher nicht veranschlagte Investitionen geleistet werden sollen.

²Dies gilt nicht für überplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen im Sinne des § 83 Abs. 3.

(3) Absatz 2 Nrn. 2 und 3 findet keine Anwendung auf

1. geringfügige Investitionen und Instandsetzungen an Bauten, die unabweisbar sind,
2. Umschuldung von Krediten für Investitionen.

(4) ¹Im Übrigen kann, wenn die Entwicklung der Erträge oder der Aufwendungen oder die Erhaltung der Liquidität es erfordert, der Rat die Inanspruchnahme von Ermächtigungen sperren. ²Er kann seine Sperre und die des Kämmers oder des Bürgermeisters aufheben.

Erläuterungen zu § 81:

I. Allgemeines

1. Aufstellung einer Nachtragssatzung

1.1 Der Anpassungsbedarf im Haushaltsjahr

Die jährliche Haushaltswirtschaft der Gemeinde erfordert eine bindende Grundlage für ihre Ausführung durch die gemeindliche Verwaltung. Diese Grundlage schafft der Rat der Gemeinde im Rahmen seiner Zuständigkeit und seines Budgetrechtes durch den jährlichen Erlass einer Haushaltssatzung (vgl. § 41 Absatz 1 Buchstabe h GO NRW). Die Haushaltssatzung bindet die Verwaltung der Gemeinde und ermächtigt sie, die im gemeindlichen Haushaltsplan enthaltenen Ermächtigungen für die dort ausgewiesenen Zwecke in Anspruch zu nehmen (vgl. § 79 GO NRW). Sie hat aber nur in einem eingeschränkten Umfang eine unmittelbare Bindungswirkung für die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde sowie die Abgabepflichtigen, z. B. wenn durch die Haushaltssatzung auch Steuersätze für die Gemeindesteuern festgesetzt werden.

Im Rahmen der Ausführung des gemeindlichen Haushaltsplans kann sich aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde und ihres Umfeldes ein Anpassungsbedarf bei den haushaltswirtschaftlichen Ermächtigungen im gemeindlichen Haushaltsplan ergeben, der so wesentlich oder erheblich ist, dass dieser sich auf die gemeindliche Haushaltssatzung und auf die Einhaltung des Haushaltsausgleichs auswirkt, z. B. durch die Festsetzung des Gesamtbetrages der Erträge und Aufwendungen. Bei solchen Tatbeständen lassen sich die haushaltsmäßigen Ermächtigungen nur durch eine Änderung der vom Rat beschlossenen Haushaltssatzung und unter Beteiligung

des Rates der Gemeinde im Rahmen des dafür gesetzlich vorgesehenen Verfahrens neu festlegen oder ergänzen (vgl. §§ 78 und 80 GO NRW). Eine Nachtragssatzung kann aber nur erlassen werden, wenn zuvor der Rat der Gemeinde eine Haushaltssatzung für das betreffende Haushaltsjahr beschlossen hat und diese auch in Kraft getreten ist (vgl. § 80 GO NRW).

Diese Vorschrift schließt sich daran an und sieht deshalb bei einem örtlichen Bedarf an größeren haushaltswirtschaftlichen Anpassungen aus der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft den Erlass einer Nachtragssatzung vor. Die Gemeinde hat daher bei Vorliegen der sachlichen Voraussetzungen unverzüglich eine Nachtragssatzung aufzustellen und darf diese nicht auf einen beliebigen späteren Zeitpunkt verschieben. Sie muss in diesem Zusammenhang beachten, dass eine Nachtragssatzung spätestens bis zum Ablauf des Haushaltsjahres durch den Rat der Gemeinde zu beschließen ist. Außerdem kann ein örtlicher Bedarf an größeren haushaltswirtschaftlichen Anpassungen aus der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft auch mehrmals im Haushaltsjahr auftreten, sodass ggf. auch mehrere Nachtragssatzungen durch die Gemeinde in einem Haushaltsjahr notwendig sind.

1.2 Die Pflicht zur Aufstellung

Der Anlass zur Aufstellung einer gemeindlichen Nachtragssatzung im Ablauf des Haushaltsjahres kann aus unterschiedlichen Gründen entstehen. Aus der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft kann sich z. B. ergeben, dass die in der gemeindlichen Haushaltssatzung festgesetzte Kreditemächtigung (vorgesehene Kreditaufnahmen für Investitionen, die Verpflichtungsermächtigungen, die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und/oder Verringerung der allgemeinen Rücklage oder der Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung erhöht werden müssen (vgl. §§ 75, 85, 86 und 89 GO NRW). Über die Vornahme einer Anpassung muss die Gemeinde im Vergleich mit den Festsetzungen in der gemeindlichen Haushaltssatzung des Haushaltsjahres nach eigenverantwortlich entscheiden (vgl. § 78 Absatz 2 GO NRW).

Die haushaltswirtschaftliche Lage der Gemeinde kann sich im Haushaltsjahr aber auch so entwickelt haben, dass für die Gemeinde eine Pflicht zum Erlass einer gemeindlichen Nachtragssatzung entsteht. Die Vorschrift zeigt dazu drei Sachverhalte auf, bei deren Vorliegen die Gemeinde gesetzlich zum Erlass einer gemeindlichen Nachtragssatzung verpflichtet ist. Der Gesetzgeber sieht in diesen Fällen das Gesamtbild der tatsächlichen gemeindlichen Haushaltswirtschaft nicht mehr in Einklang mit den haushaltsmäßigen Ermächtigungen in der vom Rat der Gemeinde beschlossenen Haushaltssatzung und im Haushaltsplan. Bei einer solchen Sachlage vor Ort hält er eine Nachtragssatzung zur Änderung der Haushaltssatzung für unverzichtbar und deshalb die Gemeinde zur Aufstellung einer Nachtragssatzung verpflichtet. Über den Anpassungsumfang muss die Gemeinde dabei im Vergleich mit den im gemeindlichen Haushaltsplan enthaltenen Ermächtigungen eigenverantwortlich entscheiden.

1.3 Die Bedarfsprüfung

Im Rahmen des örtlichen Aufstellungsverfahrens soll sich die Gemeinde einen Überblick über die notwendigen Anpassungen der Festsetzungen in der gemeindlichen Haushaltssatzung und über die Anpassungen der haushaltsmäßigen Ermächtigungen im Haushaltsplan sowie ggf. der Anlagen zum gemeindlichen Haushaltsplan machen. Vor der Beschlussfassung über die gemeindliche Nachtragssatzung durch den Rat der Gemeinde sollte dann noch einmal geprüft werden, ob die vorgesehenen Anpassungen bzw. Änderungen der gemeindlichen Haushaltssatzung den materiellen und formellen Anforderungen entsprechen, denn nach Absatz 1 der Vorschrift gelten für die Nachtragssatzung der Gemeinde die Vorschriften für die gemeindliche Haushaltssatzung entsprechend. Insgesamt müssen von der Gemeinde die Verfahrensschritte durchgeführt werden, die auch beim Erlass der gemeindlichen Haushaltssatzung erfolgen müssen, z.B. die Bekanntmachung der Nachtragssatzung (vgl. § 2 BekanntmVO NRW).

Die Nachtragssatzung der Gemeinde unterliegt zudem wie die jährliche Haushaltssatzung der Gemeinde keiner generellen Genehmigungspflicht durch die zuständige Aufsichtsbehörde, sondern ebenfalls nur einer Anzeigepflicht (vgl. § 80 Abs. 5 GO NRW). Nur wenn aufgrund der örtlichen haushaltswirtschaftlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt der gemeindlichen Nachtragssatzung genehmigungspflichtige Tatbestände neu entstanden sind oder deren Umfang erweitert worden ist, lösen diese Tatbestände eine Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde aus. Dazu zählt eine Verringerung der allgemeinen Rücklage (vgl. § 75 Absatz 4 GO NRW) sowie das Vorliegen der Voraussetzungen für die Aufstellung oder Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzeptes (vgl. § 76 GO NRW). Diese Auswirkungen sind als sachgerecht und vertretbar anzusehen, denn das gemeindliche Haushaltssicherungskonzept ist auch ein Bestandteil des (geänderten) gemeindlichen Haushaltsplans (vgl. § 79 Absatz 2 Satz 2 GO NRW i.V.m. § 1 Absatz 1 Nummer 4 GemHVO NRW).

2. Die Aufstellung eines Nachtragshaushaltsplans

Bei einer Nachtragshaushaltssatzung werden die erforderlichen Änderungen des Haushaltsplans durch den dieser Satzung beigefügten Nachtragshaushaltsplan vollzogen. Für diesen Nachtragshaushaltsplan gelten die gleichen rechtlichen Regelungen wie für die Aufstellung des gemeindlichen Haushaltsplans (vgl. § 80 GemHVO NRW) einschließlich der Beteiligung des Verwaltungsvorstands nach § 70 GO NRW und des Finanzausschusses des Rates nach § 59 GO NRW. Eine Aufgabe des Nachtragshaushaltsplans ist es daher, die notwendigen Änderungen des Haushaltsplans erkennbar und nachvollziehbar zu machen. Die gemeindliche Nachtragssatzung, in der die bisherigen Festsetzungen im Ergebnisplan und/oder im Finanzplan durch die vorgesehenen Veränderungen erhöht oder vermindert werden, verändert dadurch auch den gemeindlichen Haushaltsplan.

Im gemeindlichen Nachtragshaushaltsplan sind die neuen oder veränderten Ermächtigungen zu veranschlagen, denn dieser muss die Änderungen der Erträge und Aufwendungen sowie der Einzahlungen und Auszahlungen enthalten, die im Zeitpunkt seiner Aufstellung übersehbar sind und oberhalb der vom Rat der Gemeinde festgelegten Wertgrenzen liegen (vgl. § 10 Absatz 1 Satz 1 GemHVO NRW). Die bei der Veranschlagung im Nachtragshaushaltsplan zu beachtende Wertgrenze ist dabei sachlich an das Vorliegen einer Erheblichkeit für den Erlass einer Nachtragssatzung gebunden. Dieser Zusammenhang besteht aufgrund der gemeindlichen Pflicht, eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen oder Auszahlungen bei einzelnen Haushaltspositionen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen oder Gesamtauszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen oder Auszahlungen für bisher nicht veranschlagte Investitionen geleistet werden sollen.

Bei den betreffenden Haushaltspositionen des Nachtragshaushaltsplans wird durch die Veranschlagung transparent und nachvollziehbar gemacht, welcher wichtige Änderungsbedarf sich unterjährig im Ablauf der Haushaltswirtschaft der Gemeinde ergeben hat und wie damit bezogen auf die gesamte Haushaltswirtschaft der Gemeinde im Haushaltsjahr und die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nach § 75 Absatz 2 GO NRW umgegangen werden soll. Der gemeindliche Nachtragshaushaltsplan soll daher alle vorgesehenen Veränderungen (Erhöhungen oder Minderungen) der Haushaltspositionen im Ergebnisplan und im Finanzplan sowie in den produktorientierten Teilplänen enthalten, aber auch die damit verbundenen Änderungen von Zielen und Kennzahlen. Bereits über- oder außerplanmäßig entstandene Aufwendungen oder über- oder außerplanmäßig geleistete Auszahlungen müssen dabei nicht veranschlagt werden.

3. Keine Anpassungspflicht

3.1 Bei Änderungsbedarf bei örtlichen Zielen

Im Rahmen der Ausführung des gemeindlichen Haushaltsplans kann sich aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde auch ein Anpassungsbedarf bei den im gemeindlichen Haushaltsplan ausgewiesenen Zielen

und Leistungskennzahlen ergeben, die im gemeindlichen Haushaltsplan enthalten sein müssen (vgl. § 12 GemH-VO NRW). In diesen Fällen entsteht keine gesetzliche Pflicht der Gemeinde zur Aufstellung einer gemeindlichen Nachtragssatzung. Die Gemeinde hat vielmehr eigenverantwortlich über mögliche Anpassungen von Zielen und Leistungskennzahlen zu entscheiden. In den Fällen, in denen aber im Rahmen der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft die Vornahme von Änderungen der im Haushaltsplan ausgewiesenen Ziele und Leistungskennzahlen sachlich geboten ist, bedarf es einer Beteiligung bzw. einer Information des Rates, wenn durch die vorgesehenen Änderungen die vom Rat gesetzten Ziele für die gemeindliche Haushaltswirtschaft berührt werden. Es bedarf aber auch in diesen Fällen keiner Aufstellung einer Nachtragssatzung durch die Gemeinde.

3.2 Bei Änderungsbedarf in der mittelfristigen Planung

Bei der Gemeinde kann sich aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung im Haushaltsjahr ein Anpassungsbedarf bei der im gemeindlichen Haushaltsplan enthaltenen mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung in den drei dem Haushaltsjahr folgenden Planungsjahren ergeben. Die möglichen Veränderungen der mittelfristigen Haushaltsplanung der Gemeinde lösen jedoch keine Verpflichtung zur Aufstellung einer gemeindlichen Nachtragssatzung durch die Gemeinde aus, denn die Haushaltspositionen dieser Jahre werden nicht in die Festsetzungen der gemeindlichen Haushaltssatzung einbezogen. Die Inhalte der gemeindlichen Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr beziehen sich ausschließlich auf das jeweilige Haushaltsjahr. Lediglich bei der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes kann sich die Haushaltssatzung auch auf ein Folgejahr des Haushaltsjahres beziehen (vgl. § 78 Absatz 2 Nummer 5 GO NRW).

II. Erläuterungen im Einzelnen

1. Zu Absatz 1 (Änderung der Haushaltssatzung):

1.1 Zu Satz 1 (Änderung durch Nachtragssatzung):

1.1.1 Der Begriff „Nachtragssatzung“

Das Recht der Gemeinde, ihre Angelegenheiten durch Satzung eigenverantwortlich zu regeln, umfasst auch die Satzung über die gemeindliche Haushaltswirtschaft (vgl. § 7 GO NRW). Die Gemeinde entscheidet dabei über den Inhalt und die Zwecksetzungen der gemeindlichen Haushaltssatzung und hat dabei das geltende Recht zu beachten. Bei einem satzungsrechtlichen Änderungsbedarf kommt es dann üblicherweise zu einer vom Rat der Gemeinde beschlossenen Änderungssatzung. Entsprechend kommt es bei einem Anpassungsbedarf der gemeindlichen Haushaltssatzung zu einer Nachtragssatzung. Diese Satzung kann erforderlich werden, weil die Entwicklung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft im Haushaltsjahr so weitgehend fortgeschritten ist, dass für die weitere Ausführung des gemeindlichen Haushaltsplans einige Anpassungen und Ergänzungen bei der vom Rat der Gemeinde beschlossenen Haushaltssatzung notwendig werden (vgl. § 78 GO NRW).

Solche örtlichen Anpassungserfordernisse, insbesondere bei den Ermächtigungen im gemeindlichen Haushaltsplan als Anlage zur Haushaltssatzung der Gemeinde, gaben den Ausschlag, die satzungsmäßige Änderung der gemeindlichen Haushaltssatzung als „Nachtragssatzung“ und nicht wie sonst üblich als „Änderungssatzung“ zu bezeichnen. Die Bezeichnung „Nachtragssatzung“ stellt dabei nur eine seit Jahren eingeführte gesetzliche Kurzbezeichnung dar. Die gemeindliche Satzung zur Anpassung der Haushaltssatzung müsste konkreter bzw. inhaltlich korrekt als „Nachtragshaushaltssatzung“ - wie in anderen Ländern - bezeichnet werden, denn eine „Nachtragssatzung“ ist grundsätzlich zu jeder gemeindlichen Satzung möglich, die geändert oder ergänzt werden soll.

1.1.2 Die Inhalte der Nachtragssatzung

In der Nachtragssatzung der Gemeinde werden zur Anpassung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft an die tatsächliche Entwicklung die i.d.R. die Festsetzungen über den Gesamtbetrag der Erträge und der Aufwendungen für den gemeindlichen Ergebnisplan, über den Gesamtbetrag der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, aus Investitionstätigkeit und aus Finanzierungstätigkeit für den Finanzplan der Gemeinde geändert. Darüber hinaus bedarf es ggf. auch einer Veränderung bzw. Neufestsetzung der Kreditermächtigung, der Verpflichtungsermächtigungen, der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und der Verringerung der allgemeinen Rücklage.

Die gemeindliche Nachtragssatzung ist deshalb auch entsprechend der gemeindlichen Haushaltssatzung in einer vorgegebenen Art und Weise aufzubauen und zu gliedern. Soweit durch die Nachtragssatzung einzelne Festsetzungen der Haushaltssatzung nicht geändert werden, soll diese Sachlage in der Nachtragssatzung entsprechend angegeben werden. Für den Rat der Gemeinde liegt daher eine beschlussfähige gemeindliche Nachtragssatzung mit ihren Anlagen nur vor, wenn diese alle erforderlichen Änderungsregelungen für die gemeindliche Haushaltswirtschaft bzw. die neuen Festsetzungen enthält und ihr alle geänderten Anlagen beigefügt sind.

Der Verzicht auf eine ausdrückliche Aufzählung dieser Anlagen in den haushaltsrechtlichen Vorschriften steht dem Gebot der Beachtung des Grundsatzes der Vollständigkeit nicht entgegen. Eine solche Anpassung hat auch zu erfolgen, wenn in der gemeindlichen Haushaltssatzung bisher dafür keine Festlegungen enthalten sind. Die Festsetzungen in der Nachtragssatzung bauen dabei auf den notwendigen Änderungen der gemeindlichen Haushaltssatzung und des Haushaltsplans auf.

1.1.3 Die Bindung der Nachtragssatzung

Eine Nachtragssatzung der Gemeinde, die aufbauend auf der geltenden Haushaltssatzung des Haushaltsjahres (vgl. §§ 78 und 80 GO NRW) und dem dazugehörigen Haushaltsplan (vgl. § 79 Absatz 3 GO NRW) erlassen wird, entfaltet keine eigenständige Bindung der gemeindlichen Verwaltung. Vielmehr verändert eine gemeindliche Nachtragssatzung nur die Bindung der Verwaltung der Gemeinde an die ursprüngliche Haushaltssatzung in dem Umfang, in dem diese Satzung durch die Nachtragssatzung verändert und ergänzt wird. Dabei ist zu beachten, dass die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich im Haushaltsjahr nach § 75 Absatz 2 Satz 1 GO NRW auch bei einer Nachtragssatzung besteht, denn die Verpflichtung gilt auch im gemeindlichen Jahresabschluss.

Dieser gesetzlichen „Bindung“ hat die Gemeinde nachzukommen, sodass bei der Fortschreibung der satzungsrechtlichen Festsetzungen durch die Nachtragssatzung nicht allein die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde im Laufe des Haushaltsjahres zu berücksichtigen ist. Die gemeindliche Verwaltung wird durch die Nachtragssatzung ermächtigt, die im Haushaltsplan in geänderter Form enthaltenen Ermächtigungen für die dort ausgewiesenen Zwecke in Anspruch zu nehmen, wobei durch die Nachtragssatzung nicht die Geltungsdauer der für das Haushaltsjahr erlassenen Haushaltssatzung verändert wird (vgl. § 78 i.V.m. § 81 GO NRW).

1.1.4 Die Frist für den Beschluss über die Nachtragssatzung

Die weitere Vorgabe in der Vorschrift, die Nachtragssatzung spätestens bis zum Ablauf des Haushaltsjahres (31. Dezember) zu beschließen, schließt sich ebenfalls an die Vorschriften über die gemeindliche Haushaltssatzung an. Sie ist erforderlich, weil nach § 78 Absatz 3 GO NRW die Haushaltssatzung der Gemeinde nur für das jeweilige Haushaltsjahr Geltung hat und das gemeindliche Haushaltsjahr das jeweilige Kalenderjahr ist (vgl. § 78 Absatz 4 GO NRW). Diese Sachlage bedingt, dass der Rat der Gemeinde die Entscheidungen, die sich auf die gemeindliche Haushaltswirtschaft im Haushaltsjahr auswirken sollen, auch im betreffenden Haushaltsjahr bzw. im Zeitraum der Geltungsdauer der gemeindlichen Haushaltssatzung trifft.

1.1.5 Dringlichkeitsentscheidung und Nachtragssatzung

In haushaltswirtschaftlichen Angelegenheiten ist vielfach eine Entscheidung des Rates der Gemeinde einzuholen bzw. eine Beschlussfassung des Rates herbeizuführen (vgl. z. B. § 83 Absatz 2 GO NRW). In den Fällen, in denen der Rat der Gemeinde nicht rechtzeitig einberufen und die Entscheidung auch nicht aufgeschoben werden kann, weil sonst erhebliche Nachteile oder Gefahren für die Gemeinde entstehen können, ist eine Dringlichkeitsentscheidung nach Maßgabe des § 60 Absatz 1 GO NRW möglich. Eine solche örtliche Dringlichkeitsentscheidung muss immer von Mitgliedern des Rates, vertretungsweise für den Rat, getroffen werden. In unaufschiebbaren Angelegenheiten kann daher der Bürgermeister zusammen mit einem Ratsmitglied entscheiden.

Solche Dringlichkeitsentscheidungen kommen für alle gemeindlichen Angelegenheiten in Betracht. Sie haben aber nur einen vorübergehenden Charakter, weil sie anschließend dem Rat der Gemeinde zur Genehmigung vorzulegen sind (vgl. § 60 Absatz 1 Satz 3 GO NRW). Durch eine Dringlichkeitsentscheidung kann jedoch nicht eine gemeindliche Haushaltssatzung rechtswirksam erlassen werden. Für die gemeindliche Haushaltssatzung ist ein bestimmtes förmliches Verfahren vorgeschrieben ist, auf das auch bei einer möglichen Eilbedürftigkeit nicht verzichtet werden kann (vgl. § 80 GO NRW).

Der Rat der Gemeinde muss nach dieser Vorschrift z.B. nicht nur über die Haushaltssatzung entscheiden, sondern gesondert auch über die dazu erhobenen Einwendungen. Solche Ratsentscheidungen können daher nicht durch eine Dringlichkeitsentscheidung ersetzt werden. Das i.d.R. bei einer Dringlichkeitsentscheidung fehlende, gleichwohl aber vorgeschriebene Beteiligungsverfahren für den Erlass der gemeindlichen Haushaltssatzung kann auch nicht durch die bei einer Dringlichkeitsentscheidung erforderliche spätere Genehmigung des Rates ersetzt werden. Die Unzulässigkeit der Dringlichkeitsentscheidung bei der Haushaltssatzung gilt entsprechend für die gemeindliche Nachtragssatzung, denn für diese Satzung gelten nach § 81 Absatz 1 Satz 2 GO NRW die Vorschriften für die Haushaltssatzung entsprechend.

1.2 Zu Satz 2 (Geltung der Vorschriften für die Haushaltssatzung):

1.2.1 Anwendung der Vorschriften über die Haushaltssatzung

1.2.1.1 Die Gliederung der Nachtragssatzung

Nach der Vorschrift gelten für die Nachtragssatzung der Gemeinde die Vorschriften für die gemeindliche Haushaltssatzung entsprechend, d. h. insbesondere finden die §§ 78 und 80 GO NRW auf die Nachtragssatzung der Gemeinde Anwendung. Daher muss in der Nachtragssatzung der Gemeinde ein Bezug der darin enthaltenen Festsetzungen zu den Festlegungen in der gemeindlichen Haushaltssatzung bestehen (vgl. Abbildung).

Die Gliederung der Nachtragssatzung			
§	SATZUNGSINHALT	Bisherige FESTSETZUNG	Neue FESTSETZUNG
1	Ergebnisplan Gesamtbetrag der Erträge Gesamtbetrag der Aufwendungen Finanzplan (lfd. Verwaltungstätigkeit) Gesamtbetrag der Einzahlungen	Bisher festgesetzter Gesamtbetrag in ... EUR Bisher festgesetzter Gesamtbetrag in ... EUR Bisher festgesetzter	Neuer Gesamtbetrag festgesetzt auf ... EUR Neuer Gesamtbetrag festgesetzt auf ... EUR Neuer Gesamtbetrag

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 81 GO NRW

	Gesamtbetrag der Auszahlungen	Gesamtbetrag in ... EUR Bisher festgesetzter Gesamtbetrag in ... EUR	festgesetzt auf ... EUR Neuer Gesamtbetrag festgesetzt auf ... EUR
	<u>(Investitionstätigkeit)</u> Gesamtbetrag der Einzahlungen	Bisher festgesetzter Gesamtbetrag in ... EUR	Neuer Gesamtbetrag festgesetzt auf ... EUR
	Gesamtbetrag der Auszahlungen	Bisher festgesetzter Gesamtbetrag in ... EUR	Neuer Gesamtbetrag festgesetzt auf ... EUR
	<u>(Finanzierungstätigkeit)</u> Gesamtbetrag der Einzahlungen	Bisher festgesetzter Gesamtbetrag in ... EUR	Neuer Gesamtbetrag festgesetzt auf ... EUR
	Gesamtbetrag der Auszahlungen	Bisher festgesetzter Gesamtbetrag in ... EUR	Neuer Gesamtbetrag festgesetzt auf ... EUR
2	Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen	Bisher festgesetzter Gesamtbetrag in ... EUR	Neuer Gesamtbetrag festgesetzt auf ... EUR
3	Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigun- gen für Investitionen	Bisher festgesetzter Gesamtbetrag in ... EUR	Neuer Gesamtbetrag festgesetzt auf ... EUR
4	Ausgleich des Ergebnisplans Verringerung der Ausgleichsrücklage	Bisher festgesetzter Betrag in ... EUR	Neuer Betrag festgesetzt auf ... EUR
	Verringerung der allgemeinen Rück- lage	Bisher festgesetzter Betrag in ... EUR	Neuer Betrag festgesetzt auf ... EUR
5	Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssiche- rung	Bisher festgesetzter Höchstbetrag in ... EUR	Neuer Höchstbetrag festgesetzt auf ... EUR
6	Steuersätze für die Gemeindesteuern	Bisher festgesetzt ...	Neu festgesetzt ...
7	Haushaltsausgleich wieder hergestellt bis	Bisher festgesetzt bis ...	Neu festgesetzt ...
8	Örtliche Sonderregelungen	<i>(Örtlich zu gestalten)</i>	<i>(Örtlich zu gestalten)</i>

Abbildung 82 „Die Gliederung der Nachtragssatzung“

Für die Festsetzung des Gesamtbetrages der Kredite, deren Aufnahme für die Investitionen erforderlich ist, in der gemeindlichen Haushaltssatzung würde dieses für den Fall, dass keine Anpassung erforderlich ist, zu der satzungsrechtlichen Festlegung führen „Der bisher festgesetzte Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen wird nicht geändert“ (vgl. Anlage 2 zu Nr. 1.1.2 des Runderlasses des Innenministeriums vom 24.02.2005; SMBl. NRW. 6300). Außerdem ist die örtliche Ausgestaltung der gemeindlichen Nachtragssatzung nach dem bekannt gegebenen und für verbindlich erklärten Muster vorzunehmen (vgl. o.a. Runderlass).

1.2.1.2 Der Ausweis der Veränderungen der Haushaltsermächtigungen

Zur Nachtragssatzung der Gemeinde gehört auch immer ein Nachtragshaushaltsplan, der alle Änderungen der im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde voraussichtlich anfallenden Erträge und eingehenden Einzahlungen, die entstehenden Aufwendungen und zu leistenden Auszahlungen sowie die notwendigen Ver-

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 81 GO NRW

pflichtungsermächtigungen bezogen auf die betroffenen Haushaltspositionen zu enthalten hat (vgl. § 10 GemHVO NRW). Der Nachtragshaushaltsplan sollte bei unterjährigem Anpassungsbedarf aber auch die Veränderungen bei den im Haushaltsplan abgebildeten Zielen und Leistungskennzahlen aufzeigen, soweit dazu Änderungen erforderlich geworden sind. Das nachfolgende Schema zeigt die Form der Festlegungen auf, die mit dem Nachtragshaushaltsplan verändert werden können (vgl. Abbildung).

Die Festlegungen für den Nachtragshaushaltsplan					
Mit dem Nachtragshaushaltsplan werden					
		die bisherigen festgesetzten Gesamt- beträge	erhöht um	vermindert um	und damit der Gesamtbetrag des Haushaltsplans einschl. Nachträge festgesetzt auf EUR
		EUR	EUR	EUR	
	Ergebnisplan Erträge Aufwendungen				
	Finanzplan <u>aus laufender Verwaltungstätig- keit:</u> Einzahlungen Auszahlungen <u>aus Investitionstä- tigkeit:</u> Einzahlungen Auszahlungen <u>aus Finanze- rungstätigkeit:</u> Einzahlungen Auszahlungen				

Abbildung 83 „Die Festlegungen für den Nachtragshaushaltsplan“

1.2.1.3 Veränderungen bei den Anlagen zum Haushaltsplan

Dem gemeindlichen Nachtragshaushaltsplan der Gemeinde sind zudem die in § 1 Absatz 2 GemHVO NRW vorgesehenen Anlagen beizufügen, um den notwendigen Überblick über das haushaltswirtschaftliche Geschehen bzw. die wirtschaftliche Lage der Gemeinde zum Zeitpunkt des Erlasses einer Nachtragssatzung zu aktualisieren und zu gewährleisten. Soweit die Anlagen zum Haushaltsplan im Rahmen der Nachtragssatzung geändert werden, sind diese dem Nachtragshaushaltsplan in ihrer neuen Form beizufügen. Zu den Anlagen des Nachtragshaushaltsplans können ggf. alle Anlagen zum gemeindlichen Haushaltsplan gehören (vgl. Abbildung).

Die Anlagen zum gemeindlichen Haushaltsplan	
Vorbericht	§ 1 Absatz 2 Nummer 1 i.V.m. § 7 GemHVO NRW

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 81 GO NRW

Stellenplan	§ 79 Absatz 2 GO NRW i.V.m. § 1 Absatz 2 Nummer 2 und § 8 GemHVO NRW sowie Nr. 1.3 des Runderlasses vom 24.02.2005
Bilanz des Vorvorjahres	§ 1 Absatz 2 Nummer 3 GemHVO NRW
Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen	§ 85 GO NRW i.V.m. § 1 Absatz 2 Nummer 4 und § 13 GemHVO NRW sowie Nr. 1.4.3 des Runderlasses vom 24.02.2005
Übersicht über die Zuwendungen an die Fraktionen, Gruppen und einzelne Ratsmitglieder	§ 56 Absatz 3 GO NRW i.V.m. § 1 Absatz 2 Nummer 5 GemHVO NRW sowie Nr. 1.4.1 des Runderlasses vom 24.02.2005
Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten zu Beginn des Haushaltsjahres	§ 91 Absatz 1 GO NRW i.V.m. § 1 Absatz 2 Nummer 6 GemHVO NRW sowie Nr. 1.4.2 des Runderlasses vom 24.02.2005
Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals	§ 78 Absatz 2 Nr. 2 GO NRW i.V.m. § 1 Absatz 2 Nummer 7 und § 41 Absatz 4 Nr. 1 GemHVO NRW
Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen sowie der Anstalten des öffentlichen Rechts und der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden	§§ 97, 108 und 114 GO NRW i.V.m. § 1 Absatz 2 Nummer 8 GemHVO NRW sowie weitere Rechtsvorschriften
Übersichten mit bezirksbezogenen Haushaltsangaben (in kreisfreien Städten)	§ 37 Absatz 3 und 4 GO NRW i.V.m. § 1 Absatz 2 Nummer 10 GemHVO NRW

Abbildung 84 „Die Anlagen zum gemeindlichen Haushaltsplan“

1.2.2 Die Verfahrensschritte für den Erlass einer Nachtragssatzung

Für den Erlass der gemeindlichen Nachtragssatzung sind von der Gemeinde die gleichen Verfahrensschritte vorzunehmen, wie sie für die jährliche Haushaltssatzung der Gemeinde gesetzlich bestimmt worden sind. Der Entwurf der Nachtragssatzung mit ihren Anlagen ist daher vom Kämmerer aufzustellen und zu unterzeichnen. Anschließend hat der Kämmerer den Entwurf dem Bürgermeister zur Bestätigung vorzulegen. Die Bestätigung durch den Bürgermeister wird durch seine Unterschrift unter den Entwurf und die anschließende Zuleitung des Entwurfs an den Rat der Gemeinde abgeschlossen. Beide Verantwortlichen bringen mit ihrer Unterschrift zum Ausdruck, dass der aufgestellte Entwurf der gemeindlichen Nachtragssatzung mit ihren Anlagen aus ihrer Verantwortung heraus richtig und vollständig ist, sofern sie dazu keine besonderen Einschränkungen machen.

Die Gemeinde hat nach Zuleitung des Entwurfs der Nachtragssatzung mit ihren Anlagen an den Rat diese unverzüglich bekannt zu geben und während der Dauer des Beratungsverfahrens im Rat zur Einsichtnahme verfügbar zu halten. Sie hat in der öffentlichen Bekanntgabe eine Frist von mindestens vierzehn Tagen festzulegen, in der Einwohner oder Abgabepflichtige gegen den Entwurf der gemeindlichen Nachtragssatzung Einwendungen erhe-

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 81 GO NRW

ben können. Dazu ist die Stelle anzugeben, bei der die Einwendungen zu erheben sind. Die Gemeinde hat zudem die Frist für die Erhebung von Einwendungen so festzusetzen, dass der Rat vor der Beschlussfassung über die Nachtragsatzung mit ihren Anlagen in öffentlicher Sitzung darüber beschließen kann.

Die vom Rat beschlossene Nachtragsatzung mit ihren Anlagen ist der Aufsichtsbehörde anzuzeigen. Im Rahmen der Anzeige der Nachtragsatzung der Gemeinde soll sich die Aufsichtsbehörde auch über die Verfahrensschritte zur Aufstellung der Nachtragsatzung informieren. Das Nachhalten dieser Verfahrensschritte, die terminlich bestimmt sein müssen, soll durch die nachfolgende Übersicht erleichtert werden. Sie zeigt die von der Gemeinde einzuhaltenden Verfahrensschritte auf (vgl. Abbildung).

Das Verfahren zum Erlass der Nachtragsatzung	
VERFAHRENSSCHRITT	TÄTIGKEITEN
Aufstellung des Entwurfs der Nachtragsatzung	Aufstellung der Nachtragsatzung mit ihren Anlagen durch den Kämmerer und Bestätigung des Entwurfs durch den Bürgermeister (§ 81 i.V.m. § 80 Absatz 1 GO NRW).
Zuleitung des Entwurfs der Nachtragsatzung	Zuleitung der Nachtragsatzung mit ihren Anlagen an den Rat (§ 81 i.V.m. § 80 Absatz 2 GO NRW).
Öffentliche Bekanntgabe des Entwurfs der Nachtragsatzung	Bekanntgabe des Entwurfs der Nachtragsatzung mit Festlegung einer Frist für die Erhebung von Einwendungen an mindestens 14 Tagen (§ 81 i.V.m. § 80 Absatz 3 GO NRW).
Beratung über die Nachtragsatzung	Beratung über die Nachtragsatzung mit ihren Anlagen in öffentlicher Sitzung des Finanzausschusses (§ 59 GO NRW).
Beratung und Beschlussfassung über die Nachtragsatzung	Beratung und Beschlussfassung über die Nachtragsatzung mit ihren Anlagen in öffentlicher Sitzung des Rates (§ 81 i.V.m. § 80 Absatz 4 GO NRW), ggf. auch Beschlussfassung über die erhobenen Einwendungen (§ 81 i.V.m. § 80 Absatz 3 Satz 3 GO NRW).
Anzeige der Nachtragsatzung	Anzeige der Nachtragsatzung mit ihren Anlagen bei der Aufsichtsbehörde (§ 81 i.V.m. § 80 Absatz 5 GO NRW; sie soll spätestens 1 Monat vor Beginn des Hausjahres erfolgen).
Ablauf der Anzeigefrist	Ablauf der Anzeigefrist, bei der zu beachten ist: 1. Genehmigung der Verringerung der allgemeinen Rücklage (§ 75 Absatz 4 GO NRW) 2. Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes (§ 76 Absatz 2 GO NRW).
Bekanntmachung und Verfügbarhalten der Nachtragsatzung	Die Nachtragsatzung soll bis zum Ende der in § 96 Absatz 2 GO NRW benannten Frist verfügbar gehalten werden (§ 81 i.V.m. § 80 Absatz 6 GO NRW).

Abbildung 85 „Das Verfahren zum Erlass der Nachtragsatzung“

Die gemeindliche Nachtragssatzung ist außerdem von der Gemeinde bekannt zu machen. Die Gemeinde ist dabei nicht zu einer Neubekanntmachung der gesamten Haushaltssatzung verpflichtet. Die Nachtragssatzung mit ihren Anlagen ist der bestehenden Haushaltssatzung beizufügen, die für die Bürgerinnen und Bürger bis zum Ende der Einsichtnahme in den gemeindlichen Jahresabschluss verfügbar zu halten ist. Dabei haben die Bürgerinnen und Bürger keinen Anspruch darauf, dass die geänderte Haushaltssatzung der Gemeinde ihnen in einer Neufassung zur Verfügung gestellt wird. Das Zusammenführen von Haushaltsplan und Nachtragshaushaltsplan zur Einsichtnahme erleichtert den vollständigen Überblick über die aktuelle Haushaltswirtschaft der Gemeinde im laufenden Haushaltsjahr.

1.2.3 Nachtragssatzung bei einer Haushaltssatzung für zwei Haushaltsjahre

1.2.3.1 Änderungsbedarf für das erste Haushaltsjahr

Eine gemeindliche Haushaltssatzung für zwei Haushaltsjahre bedarf oftmals bereits im Laufe des ersten Haushaltsjahres einer Anpassung an die tatsächliche Entwicklung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft. Bei einer von der Haushaltsplanung abweichenden wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde, die ggf. den jahresbezogenen Haushaltsausgleich gefährdet, können die in der Haushaltssatzung getroffenen Festsetzungen durch eine Nachtragssatzung korrigiert werden. Die gemeindliche Nachtragssatzung muss dann alle notwendigen gewordenen Änderungen sowie die neuen Festsetzungen mindestens für das erste Haushaltsjahr enthalten, z.B. beim Gesamtbetrag der Erträge und der Aufwendungen im Ergebnisplan, bei der Kreditemächtigung u.a. Sie ermächtigt die Verwaltung der Gemeinde, die angepassten Ermächtigungen des gemeindlichen Haushaltsplans für die dort ausgewiesenen Zwecke in der dann geltenden jahresbezogenen Form in Anspruch zu nehmen.

Für eine gemeindliche Nachtragssatzung gelten die Vorschriften über die gemeindliche Haushaltssatzung entsprechend, auch wenn der Rat der Gemeinde eine Haushaltssatzung für zwei Haushaltsjahre beschlossen hat (vgl. § 81 Absatz 1 Satz 2 GO NRW). In diesen Fällen muss die gemeindliche Nachtragssatzung, soweit diese sich auf den Änderungsbedarf für das erste Haushaltsjahr bezieht, spätestens bis zum 31. Dezember des ersten Haushaltsjahres vom Rat beschlossen worden sein. Bei örtlichem Bedarf kann durch diese Nachtragssatzung bereits eine Korrektur der Festsetzungen für das zweite Haushaltsjahr vorgenommen werden. Eine Nachtragssatzung im zweiten Haushaltsjahr kann sich jedoch nur noch auf das zweite Haushaltsjahr beziehen. Sie kann keine Rückwirkung mehr auf das erste Haushaltsjahr entfalten.

1.2.3.2 Änderungsbedarf für das zweite Haushaltsjahr

Aus der Entwicklung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft kann sich bei einer Haushaltssatzung für zwei Haushaltsjahre ein Änderungsbedarf im ersten Haushaltsjahr ergeben, der auch für das zweite Haushaltsjahr besteht oder sich darauf auswirkt. Der Rat der Gemeinde kann, wenn die Anpassungen für beide Haushaltsjahre ermittelt werden können, bereits im ersten Haushaltsjahr auch eine Änderung der für das zweite Haushaltsjahr getroffenen Festsetzungen beschließen.

Soweit die Gemeinde mit ihrer Entscheidung über eine Nachtragssatzung jedoch das zweite Haushaltsjahr abwartet, kann ggf. eine Pflicht zur Aufstellung einer Nachtragssatzung entstehen. Diese Sachlage ist insbesondere dann gegeben, wenn örtliche Sachverhalte vorliegen, die unter der Vorschrift des § 81 Absatz 2 GO NRW subsumiert werden können. In allen Fällen hat der Rat der Gemeinde eine Nachtragssatzung für das zweite Haushaltsjahr spätestens bis zum 31. Dezember des zweiten Haushaltsjahres zu beschließen. Für diese gemeindliche Satzung gelten die Vorschriften über die Haushaltssatzung entsprechend (vgl. § 81 Absatz 1 Satz 2 GO NRW).

2. Zu Absatz 2 (Erlass der Nachtragssatzung):

2.1 Zu Satz 1 (Verpflichtung zum Erlass einer Nachtragssatzung):

2.1.01 Allgemeine Grundlagen

Die Vorschrift enthält drei Sachverhalte, bei deren Auftreten die Gemeinde gesetzlich verpflichtet wird, eine Nachtragssatzung zu erlassen. Die Gemeinde hat unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn sich zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein erheblicher Jahresfehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann. Die Gemeinde hat auch dann eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn von der Gemeinde bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen oder Auszahlungen bei einzelnen Haushaltspositionen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen oder Gesamtauszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen.

Eine Nachtragssatzung ist aber auch zu erlassen, wenn Auszahlungen für bisher nicht veranschlagte Investitionen geleistet werden sollen. In diesen drei in der Vorschrift benannten Fällen werden die Veränderungen der gemeindlichen Haushaltswirtschaft als so schwerwiegend betrachtet, dass das Gesamtbild nicht mehr mit der beschlossenen Haushaltssatzung in Einklang steht, sondern es unerlässlich ist, eine Nachtragssatzung zu beschließen. Die Gemeinde darf ohne Nachtragssatzung nicht die Aufwendungen entstehen lassen oder die Auszahlungen leisten, die als Ursache zur Pflicht der Gemeinde zur Aufstellung einer Nachtragssatzung führen. Sie hat eine Nachtragssatzung unverzüglich aufzustellen, sobald die Voraussetzungen für ihren Erlass gegeben sind. Die Gemeinde kann diese nicht auf einen beliebigen späteren Zeitpunkt verschieben.

2.1.02 Die Festlegung der Erheblichkeit

Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs "erheblich" in Bezug auf bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen oder Auszahlungen bei einzelnen Haushaltspositionen ist von der Gemeinde eigenverantwortlich vorzunehmen. Diese Festlegung wird am ehesten den unterschiedlichen Verhältnissen in den Gemeinden gerecht. Sie stärkt damit die Eigenverantwortung der Gemeinden für ihr haushaltswirtschaftliches Handeln. Die Ausgestaltung des unbestimmten Rechtsbegriffs sollte jedoch in Abstimmung mit dem Rat der Gemeinde erfolgen, denn die Regelung in § 83 GO NRW, dass geringe überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen dem Rat zur Kenntnis zu bringen sind, entlässt die gemeindliche Verwaltung nicht aus der „gemeinsamen“ Entscheidung in Zusammenarbeit mit dem Rat.

In diesem Zusammenhang ist das Verhältnis wichtig, in dem der Begriff „erheblich“ auszugestaltet ist, denn der Begriff wird in der Vorschrift einerseits auf den Jahresfehlbetrag bezogen (Absatz 2 Nummer 1 der Vorschrift) und andererseits auf das Verhältnis von Aufwendungen oder Auszahlungen bei einzelnen Haushaltspositionen zu den gemeindlichen Gesamtaufwendungen oder Gesamtauszahlungen (vgl. Absatz 2 Nummer 2 der Vorschrift). Für die Auslegung des Begriffs in Form der Festlegung einer Betragsgrenze bietet sich eine Regelung in der Haushaltssatzung nach § 78 GO NRW an, weil dadurch das Budgetrecht des Rates berührt wird. Bei einer überjährigen Bedeutung kann auch eine Festlegung durch einen gesonderten Ratsbeschluss erfolgen. In einem solchen Fall muss örtlich sichergestellt werden, dass ein Bezug eines solchen Beschlusses zur jährlichen Haushaltssatzung bzw. der Veranschlagung im Haushaltsplan eindeutig hergestellt wird.

Die Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs „erheblich“ in § 81 GO NRW durch die Gemeinde in Form einer betragsmäßigen Abgrenzung wirkt sich wegen des engen Zusammenhangs der Vorschriften über die gemeindliche Nachtragssatzung und den gemeindlichen Nachtragshaushaltsplan unmittelbar auch auf die Veranschlagung im Nachtragshaushaltsplan aus. Der Begriff „erheblich“ ist daher nicht ohne Berücksichtigung des Begriffes „oberhalb der vom Rat festgelegten Wertgrenzen“ örtlich auszufüllen. Dabei besteht zudem ein Zusammenhang zu der vom Rat der Gemeinde festzulegenden Wertgrenze für gemeindliche Investitionen (vgl. § 14 Absatz 1 GemHVO

NRW), denn die Pflicht der Gemeinde zum Erlass einer Nachtragssatzung kann auch durch geplante Auszahlungen für bisher nicht im gemeindlichen Finanzplan veranschlagte Investitionen entstehen (vgl. § 81 Absatz 2 Nummer 3 GO NRW).

2.1.1 Zu Nummer 1 (Nachtragssatzung wegen eines Jahresfehlbetrages):

2.1.1.1 Zu a (Entstehung eines nicht geplanten Fehlbetrages)

Nach der Vorschrift hat die Gemeinde unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn sich zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein erheblicher Jahresfehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann. Diese Vorgabe zur Änderung der gemeindlichen Haushaltssatzung folgt der gesetzlichen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nach § 75 Absatz 2 GO NRW. Nach dieser Vorschrift ist der jährliche gemeindliche Haushalt ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Außerdem gilt diese Ausgleichsregel im NKF ausdrücklich sowohl im Rahmen der Haushaltsplanung (Ausgleich in der Planung) als auch im Jahresabschluss der Gemeinde (Ausgleich in der Rechnung).

Die gesetzliche Regelung über den Haushaltsausgleich löst die Verpflichtung der Gemeinde aus, auch im Rahmen der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft alles zu tun, um dieser Verpflichtung nach zu kommen, insbesondere dann, wenn die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen bzw. der Einzahlungen und Auszahlungen für Investitionen anders verläuft als es bei der Verabschiedung des Haushaltsplans angenommen wurde. Ausgehend von der im Ermessen der Gemeinde liegenden Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs „erheblich“ und unter Berücksichtigung ihrer Möglichkeiten, den Haushaltsausgleich im Haushaltsjahr wieder zu erreichen, muss sie eine Nachtragssatzung nach dieser Vorschrift erlassen. Sie hat dabei auch zu berücksichtigen, dass sich in Höhe des Fehlbetrages in der Ergebnisrechnung (die Aufwendungen sind höher als die Erträge) das gemeindliche Vermögen (Eigenkapital) entsprechend verringert.

2.1.1.2 Zu b (Entstehung eines höheren Fehlbetrages)

Die Gemeinde muss in den Fällen, in denen sich unterjährig zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit, z. B. durch die Verhängung einer Haushaltssperre nach § 24 GemHVO NRW, ein höherer Jahresfehlbetrag als geplant entstehen wird, und der höhere Fehlbetrag nur durch eine Änderung der gemeindlichen Haushaltssatzung vermieden werden kann, eine Änderung ihrer satzungsrechtlichen Ermächtigungen zur Ausführung ihrer Haushaltswirtschaft herbeizuführen. Die Verschärfung einer bereits in der Haushaltssatzung ausgewiesenen erheblichen defizitären Haushaltslage durch einen höheren Fehlbetrag sowie das Budgetrecht des Rates gebieten es in diesen Fällen, die Gemeinde zur Aufstellung einer Nachtragssatzung zu verpflichten. Die Gemeinde hat bei der Aufstellung einer Nachtragssatzung darauf hinzuwirken, dass auch das Kriterium der Wiedererreichung des Haushaltsausgleichs dabei ausreichend beachtet wird.

Die Aufstellung einer Nachtragssatzung ist bei einem höheren Fehlbetrag als geplant auch nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift geboten. Die Basis für die Betrachtung, ob eine Nachtragssatzung aufgestellt werden soll oder muss, stellen deshalb immer der im Ergebnisplan enthaltene Jahresfehlbetrag und der voraussichtliche Jahresfehlbetrag dar. Die Vorschrift setzt dazu keine Bagatellgrenze fest. Es ist daher örtlich von der Gemeinde eigenverantwortlich zu entscheiden, ab welchem höheren Fehlbetrag eine Nachtragssatzung förmlich aufgestellt und vom Rat beschlossen wird. Sie muss jedoch mindestens ab dem Zeitpunkt ihrer Kenntnis über einen solchen Fehlbetrag unverzüglich die dringend erforderlichen Gegenmaßnahmen veranlassen.

Der Rat der Gemeinde und die gemeindliche Verwaltung tragen gleichermaßen die Verantwortung für die gemeindliche Haushaltswirtschaft und müssen daher durch geeignete Maßnahmen die möglicherweise eintretenden

haushaltswirtschaftlichen Verschlechterungen verhindern. Sie müssen der weiteren Verschärfung der wirtschaftlichen Lage der Gemeinde ohne Verzögerung entgegen wirken, auch wenn damit gleichzeitig die Wiedererreichung des Haushaltsausgleichs formal nicht möglich wird. Die gesetzliche Vorgabe des Erlasses einer gemeindlichen Nachtragssatzung stellt deshalb einen geeigneten und sachgerechten Schritt im Sinne der Sicherstellung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung dar (vgl. § 75 Absatz 1 GO NRW).

2.1.2 Zu Nummer 2 (Neue Aufwendungen oder Auszahlungen):

Nach der Vorschrift hat die Gemeinde unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen oder Auszahlungen bei einzelnen Haushaltspositionen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen oder Gesamtauszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen. Diese Vorgabe zur Änderung der gemeindlichen Haushaltssatzung folgt der gesetzlichen Regelung über die Behandlung von unterjährig erforderlichen überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen (vgl. § 83 GO NRW). Die Begriffe „überplanmäßig“ und „außerplanmäßig“ leiten sich von dem haushaltsrechtlichen Begriff „planmäßig“ ab. Als planmäßige Aufwendungen und Auszahlungen gelten alle Ermächtigungen, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Rates über die Haushaltssatzung im gemeindlichen Haushaltsplan veranschlagt sind.

Die Pflicht für die Aufstellung einer gemeindlichen Nachtragssatzung leitet sich dann aus überplanmäßigen Aufwendungen ab, wenn diese zusätzlich zu den unter den einzelnen Haushaltspositionen im Ergebnisplan veranschlagten Aufwendungen erforderlich werden. Sie leitet sich aus außerplanmäßigen Aufwendungen ab, wenn dafür unter den einzelnen Haushaltspositionen keine Aufwendungen veranschlagt worden sind. Diese Einordnungen gelten entsprechend für von der Gemeinde zu leistende Auszahlungen, wenn die betreffenden Haushaltspositionen im Finanzplan überschritten werden oder keine Haushaltspositionen bestehen.

Bei solchen überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen besteht regelmäßig keine erhöhte Dringlichkeit, sodass in zeitlicher Hinsicht die Änderungen und Ergänzungen des Haushaltsplans durch die Nachtragssatzung abgewartet werden können und es dazu nicht der Entscheidung des Kämmers oder der vorherigen Zustimmung des Rates der Gemeinde nach § 83 GO NRW bedarf. Die Pflicht zur Aufstellung einer Nachtragssatzung knüpft dabei an eine Verhältnisbildung an, denn es wird durch die Vorschrift vorgegeben, dass die bisher nicht veranschlagten oder zusätzlichen Aufwendungen oder Auszahlungen bei einzelnen Haushaltspositionen im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen oder Gesamtauszahlungen erheblich sein müssen.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen, die erst bei der Aufstellung des gemeindlichen Jahresabschlusses nach Ablauf des Haushaltsjahres festgestellt werden, grundsätzlich auch die Pflicht zur Aufstellung einer Nachtragssatzung auslösen, diese jedoch nicht mehr erfüllbar ist, weil die Haushaltssatzung der Gemeinde nur durch eine Nachtragssatzung geändert werden kann, die spätestens bis zum Ablauf des Haushaltsjahres zu beschlossenen sein muss. Derartige Aufwendungen, die wirtschaftlich dem abgelaufenen Haushaltsjahr zuzurechnen sind, unterliegen dann der Entscheidung des Kämmers oder der Zustimmung des Rates der Gemeinde, die im Rahmen der Aufstellung des gemeindlichen Jahresabschlusses mit erledigt werden müssen.

2.1.3 Zu Nummer 3 (Auszahlungen für neue Investitionen):

Nach der Vorschrift hat die Gemeinde unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn Auszahlungen für bisher nicht im gemeindlichen Finanzplan veranschlagte Investitionen geleistet werden sollen. Diese Regelung knüpft an die Bestimmung an, nach der Investitionen oberhalb der vom Rat festgelegten Wertgrenzen beschlossen und im Haushaltsplan ausgewiesen werden sollen, wenn durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt worden ist (vgl. § 14 Absatz 1 GemHVO NRW). In diesem Zusam-

menhang ist auch zu beachten, dass Ermächtigungen für Baumaßnahmen erst dann im gemeindlichen Finanzplan veranschlagt werden sollen, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind (vgl. § 14 Absatz 2 GemHVO NRW).

Bei der Veranschlagung gemeindlicher Baumaßnahmen wird der Gemeinde hinsichtlich der haushaltsmäßigen Umsetzung ein weiter Spielraum, denn trotz sorgfältiger Aufstellung eines Bauzeitplans können unvorhersehbare Ereignisse zu Änderungen bei einer begonnenen Maßnahme führen. In solchen Fällen wäre der Erlass einer Nachtragssatzung zu aufwändig, um eine Anpassung im gemeindlichen Haushaltsplan herbeizuführen. Daher steht die Regelung in der Vorschrift auch in Beziehung zu § 83 GO NRW, denn danach sind überplanmäßige Auszahlungen für Investitionen, die im folgenden Jahr fortgesetzt werden, auch dann zulässig, wenn ihre Deckung erst im folgenden Jahr gewährleistet ist.

Dieser Sachverhalt ist aber nicht mehr gegeben, wenn neue Investitionen begonnen werden sollen, für die wegen der fehlenden Einbeziehung in die Haushaltsplanung der Gemeinde die entsprechenden Auszahlungsermächtigungen des Rates der Gemeinde fehlen. Die gesetzliche Regelung soll daher auch gewährleisten, dass der Rat im Rahmen seines Budgetrechts über Auszahlungen für neue Investitionen entscheidet, die unterjährig begonnen werden sollen und für die voraussichtlich noch im Haushaltsjahr Auszahlungen zu leisten sind.

2.1.4 Aufstellungspflicht und örtliche Ziele und Leistungskennzahlen

Die Pflicht zur Aufstellung einer Nachtragssatzung wird nicht allein durch notwendige unterjährige Veränderungen der abgeschlossenen Vereinbarungen über Ziele und Leistungskennzahlen ausgelöst. Die Ziele und Leistungskennzahlen (vgl. § 12 GemHVO NRW) sind in der Regel zwar durch ihre Abbildung in den Teilplänen des Haushaltsplans in den Rahmen der gemeindlichen Haushaltssatzung einbezogen, jedoch sind sie deshalb noch nicht als originäre Bestandteile der Haushaltssatzung nach § 78 GO NRW anzusehen. Die Veränderungen von Zielen und Leistungskennzahlen können nicht selbstständig eine eigenständige Pflicht zur Aufstellung einer Nachtragssatzung durch die Gemeinde auslösen.

In den Fällen, in denen ausschließlich Änderungen bei den im gemeindlichen Haushaltsplan ausgewiesenen Zielen und Kennzahlen erforderlich sind, kann es einer Beteiligung bzw. Information des Rates bedürfen, wenn die von ihm gesetzten Ziele durch die vorgesehenen Änderungen berührt werden. Wenn die gemeindliche Haushaltssatzung jedoch durch eine Nachtragssatzung verändert werden soll und es werden dadurch auch die vereinbarten Ziele und Leistungskennzahlen berührt, bedarf es auch hier der Umsetzung der notwendigen Änderungen und das Aufzeigen der Veränderungen im Nachtragshaushaltsplan (vgl. § 10 GemHVO NRW).

Soweit Veränderungen der zwischen Rat und Verwaltung und innerhalb der Verwaltung vereinbarten Ziele und Leistungskennzahlen unterjährig erforderlich geworden und die bisherigen Ziele und Leistungskennzahlen im gemeindlichen Haushaltsplan enthalten sind, muss spätestens im Jahresabschluss der Gemeinde nicht nur über die Ergebnisse, sondern auch über die vorgenommenen Änderungen informiert werden. In den Teilrechnungen im Jahresabschluss lassen sich im Rahmen der Abbildung der Ist-Zahlen zu den in den Teilplänen ausgewiesenen Leistungsmengen und Leistungskennzahlen, um den Grad der Zielerreichung nachzuweisen, auch dann noch notwendig gewordene unterjährige Veränderungen nachvollziehbar darstellen.

2.2 Zu Satz 2 (Keine Nachtragssatzung bei Fortsetzungsinvestitionen):

Die getroffene Regelung entbindet die Gemeinde von der Pflicht zur Aufstellung einer Nachtragssatzung, wenn überplanmäßige Auszahlungen für laufende Investitionsmaßnahmen notwendig werden, deren Durchführung bis ins nächste Haushaltsjahr hinein reicht. Dafür wird auf die Vorschrift des § 83 Absatz 3 GO NRW verwiesen,

durch die überplanmäßige Auszahlungen für Investitionen zulässig sind, wenn diese im folgenden Jahr fortgesetzt werden. Für solche Investitionsmaßnahmen können entstehende überplanmäßige Auszahlungen als Vorgriffe auf das kommende Haushaltsjahr behandelt werden, wenn ihre Deckung im Folgejahr gewährleistet ist. Der Verzicht auf eine Nachtragssatzung ist jedoch nicht bei entstehenden Aufwendungen möglich, denn diese entstehen erst mit der Nutzung des beschafften oder hergestellten Vermögensgegenstandes und sind dann periodengerecht zuzuordnen. Die Vorschrift ist daher nur auf überplanmäßige Auszahlungen im Sinne des § 83 Absatz 3 GO NRW ausgerichtet, auch wenn in der Vorschrift das Wort „Aufwendungen“ enthalten ist.

3. Zu Absatz 3 (Verzicht auf eine Nachtragssatzung):

3.1 Zu Nummer 1 (Verzicht bei geringfügigen Investitionen):

Durch die Vorschrift wird ein Verzicht auf die Aufstellung einer gemeindlichen Nachtragssatzung zugelassen, wenn Auszahlungen für geringfügige Investitionen und Instandsetzungen an Bauten unabweisbar und von der Gemeinde zu leisten sind. Es ist dazu bestimmt worden, dass Absatz 2 Nummern 2 und 3 der Vorschrift in diesen Fällen keine Anwendung findet. Nach Absatz 2 Nummern 2 und 3 der Vorschrift hat die Gemeinde unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen oder Auszahlungen bei einzelnen Haushaltspositionen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen oder Gesamtauszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen (Nummer 2). Eine Nachtragssatzung ist aber auch zu erlassen, wenn gemeindliche Auszahlungen für bisher nicht veranschlagte Investitionen von der Gemeinde geleistet werden sollen (Nummer 3).

Bei geringfügigen Investitionen und Instandsetzungen an Bauten, die unabweisbar sind, wird es als vertretbar und ausreichend angesehen, den Mehrbedarf an Auszahlungen für solche Maßnahmen nach dem Verfahren über außerplanmäßige Auszahlungen nach § 83 GO NRW abzuwickeln. Der Begriff der Unabweisbarkeit, der vom Gesetzgeber nicht näher definiert worden ist, stellt auf die dringende Notwendigkeit bzw. Eilbedürftigkeit der Umsetzung sowie darauf ab, dass eine Verschiebung auf einen späteren Zeitpunkt nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre. Die Gemeinde muss aufgrund rechtlicher oder faktischer Zwänge weder sachlich noch zeitlich eine Handlungsalternative haben. Im Bedarfsfalle ist deshalb sorgfältige Analyse notwendig, um einen Mehrbedarf gegenüber den bestehenden haushaltsplanmäßigen Ermächtigungen festzustellen. Außerdem sollte der Rat der Gemeinde eine Entscheidung über die Abgrenzung des Begriffs „geringfügig“ treffen.

3.2 Zu Nummer 2 (Verzicht bei Umschuldungen):

Durch die Vorschrift wird ein Verzicht auf die Aufstellung einer gemeindlichen Nachtragssatzung zugelassen, wenn Auszahlungen für die Umschuldung von Krediten für Investitionen entstehen, denn es ist bestimmt worden, dass Absatz 2 Nummern 2 und 3 der Vorschrift dann keine Anwendung findet. Nach Absatz 2 Nrn. 2 und 3 der Vorschrift hat die Gemeinde unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen oder Auszahlungen bei einzelnen Haushaltspositionen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen oder Gesamtauszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen (Nummer 2) und wenn eine Nachtragssatzung ist aber auch zu erlassen, wenn gemeindliche Auszahlungen für bisher nicht veranschlagte Investitionen geleistet werden sollen (Nummer 3).

Bei der Umschuldung von Krediten für Investitionen entsteht zwar ein Mehrbedarf an Auszahlungen für solche Maßnahmen, diesen steht jedoch regelmäßig in gleicher Höhe eine Einzahlung gegenüber. Zudem kann es bei einer solchen haushaltsmäßigen Maßnahme zu einer wirtschaftlichen Entlastung im Rahmen der zu vereinbarenden Zinszahlungen kommen. Der Mehrbedarf an Auszahlungen für solche Maßnahmen soll nach dem Verfahren über außerplanmäßige Auszahlungen nach § 83 GO NRW abgewickelt werden.

4. Zu Absatz 4 (Haushaltssperre durch den Rat):

4.1 Zu Satz 1 (Erlass einer Haushaltssperre):

Im Zusammenhang mit dem Erlass einer Nachtragssatzung ist gesetzlich festgelegt worden, dass der Rat die Inanspruchnahme von Ermächtigungen sperren kann, wenn die Entwicklung der Erträge oder der Aufwendungen oder die Erhaltung der Liquidität dies erfordert (Haushaltssperre). Durch diese Regelung wird bestätigt, dass der Rat ebenfalls über das Instrument der haushaltswirtschaftlichen Sperre verfügt, wie es durch § 24 Absatz 1 GemHVO NRW dem Kämmerer, und wenn ein solcher nicht bestellt ist, dem Bürgermeister eingeräumt wird. Diese Möglichkeit zum Erlass einer Haushaltssperre durch den Rat der Gemeinde baut darauf auf, dass der Rat unverzüglich zu unterrichten ist, wenn vom Kämmerer oder Bürgermeister eine haushaltswirtschaftliche Sperre ausgesprochen worden ist (vgl. § 24 Absatz 2 GemHVO NRW). Nicht nur beim Erlass einer Haushaltssperre durch den Rat muss in haushaltswirtschaftlichen Fragen eine örtliche Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen dem Rat und der gemeindlichen Verwaltung erfolgen.

4.2 Zu Satz 2 (Aufhebung einer Haushaltssperre):

4.2.1 Die Aufhebung der Haushaltssperre des Rates

Die Vorschrift sieht ausdrücklich vor, dass der Rat der Gemeinde seine Sperre aufheben kann. Die ausdrückliche Regelung über die Aufhebung der eigenen Sperre soll nur eine fiktive Lücke schließen und verhindern, dass örtliche Meinungsverschiedenheiten darüber entstehen, ob der Rat seine Haushaltssperre auch aufheben kann, wenn keine entsprechende Aussage in der Vorschrift enthalten wäre. Der Rat der Gemeinde aufgrund seiner Allzuständigkeit und seines Budgetrechtes eine Haushaltssperre erlassen kann, ist auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung berechtigt, seine eigene erlassene Haushaltssperre durch einen Beschluss wieder aufheben, wenn dafür kein haushaltswirtschaftlicher Anlass mehr besteht.

4.2.2 Die Aufhebung anderer Haushaltssperren

Die Vorschrift sieht ausdrücklich vor, dass der Rat der Gemeinde die Sperre des Kämmerers oder des Bürgermeisters, die diese nach § 24 Absatz 1 GemHVO NRW erlassen können, wenn die Entwicklung der Erträge oder Aufwendungen oder die Erhaltung der Liquidität es erfordert, aufheben kann. Diese ausdrückliche Regelung berücksichtigt die Allzuständigkeit und das Budgetrecht des Rates, der deshalb berechtigt sein muss, die vom Kämmerer, wenn ein solcher nicht bestellt ist, vom Bürgermeister erlassene Haushaltssperre durch einen Beschluss wieder aufheben, wenn dafür kein haushaltswirtschaftlicher Anlass mehr besteht. Diese Möglichkeit zur Aufhebung der Sperre des Kämmerers oder des Bürgermeisters baut darauf auf, dass der Rat der Gemeinde unverzüglich zu unterrichten ist, wenn vom Kämmerer oder Bürgermeister eine haushaltswirtschaftliche Sperre ausgesprochen wurde. Bei der Aufhebung einer Haushaltssperre muss eine Fortsetzung der örtlichen Zusammenarbeit in haushaltswirtschaftlichen Fragen zwischen dem Rat und der gemeindlichen Verwaltung erfolgen.

