

Hauptausschuss, Finanzausschuss

Vorläufige Haushaltsführung

In der Sitzung des Finanzausschusses am 02.07.2014 wurde die Verwaltung gebeten, auf einer Seite Inhalt und Bedeutung der vorläufigen Haushaltsführung zu erläutern. Eine ähnliche Anfrage wurde im Jugendhilfeausschuss am 03.07.2014 gestellt. Grundsätzlich gilt:

Bis zur Veröffentlichung der Haushaltssatzung gelten die Regeln der „vorläufigen Haushaltsführung“ (§ 49 Abs. 1 KV M-V). Durch dieses Instrument soll einerseits das Budgetrecht der Vertretung geschützt werden. Andererseits sollen rechtsaufsichtliche Maßnahmen im Rahmen diverser Genehmigungsvorbehalte möglich bleiben. Insgesamt soll das Regularium sicherstellen, dass keine vorgehenden Fakten geschaffen werden und durch das „Organ Oberbürgermeisterin“ in das Budgetrecht eingegriffen wird. In der Zeit vorläufiger Haushaltsführung bleibt der Haushaltsplan haushaltswirtschaftliche Leitlinie für Gemeindevertretung und Verwaltung. Allerdings darf die Gemeinde grundsätzlich nur Aufwendungen oder Auszahlungen tätigen,

- zu denen sie **gesetzlich verpflichtet** ist,
- zu denen sie bei Beginn des Haushaltsjahres **vertraglich verpflichtet** ist oder
- die für die **Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar** sind (das gilt insbesondere auch für die Fortführung von begonnenen Investitionsmaßnahmen).
- Die Gemeinde darf Abgaben, die in der Haushaltssatzung festgesetzt werden, nach den Sätzen des Vorjahres erheben, Kredite umschulden und für die Fortsetzung von Investitionen mit Genehmigung Kredite aufnehmen (bis zu ¼ der in der Haushaltssatzung des Haushaltsvorjahres festgesetzten Höhe der Investitionskredite).
- Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter. Neue Stellen dürfen nicht eingerichtet werden.

Praktische Schwierigkeiten bereitet regelmäßig das Kriterium „Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar“:

- **Weiterführung** impliziert, dass grundsätzlich keine Aufwendungen für neue Aufgaben getätigt werden dürfen.
- **Notwendig** ist eine Maßnahme, wenn sie geeignet ist, den verfolgten Zweck zu erreichen, und sie sachlich und zeitlich erforderlich sind.
- **Unaufschiebbar** sind Aufwendungen / Auszahlungen, wenn sie so eilbedürftig sind, dass ein Hinausschieben bis zum Wirksamwerden der Haushaltssatzung bei vernünftiger Beurteilung der Lage als nicht mehr vertretbar angesehen werden muss und widrigenfalls ein Schaden für das Gemeinwohl entstünde.

Damit werden freiwillige Leistungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Allerdings gelten hier besonders strenge Prüf-Maßstäbe.

Ob die Voraussetzungen des § 49 KV für eine Maßnahme vorliegt, kann die Gemeinde in **eigenverantwortlicher Gesetzesanwendung** entscheiden („Einschätzungsprärogative“ der Gemeinde). Dabei sind die Grundsätze der Haushaltswirtschaft zu beachten, die auch in der vorläufigen Haushaltsführung fortgelten.

Die vorläufige Haushaltsführung **endet** mit Eintritt der Wirksamkeit der Haushaltssatzung durch öffentliche Bekanntmachung.

(Gez.) Ruhl

Zulässig sind Maßnahmen aufgrund rechtlicher Verpflichtungen, wie

- Leistungen für Aufwendungen für Kosten der Unterkunft,
- die Bestreitung eines Großteils von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises,
- sonstige Leistungen, auf die ein konkreter Rechtsanspruch besteht,
- Zahlung von Mieten oder Pachten aufgrund bestehender Verträge,
- Personalaufwendungen, bei bestehenden Beschäftigungs- bzw. Dienstverhältnissen,
- Maßnahmen aufgrund der Verkehrssicherungspflicht

Zulässig sind – unabhängig von rechtlichen Verpflichtungen – regelmäßig:

- Beschaffungen und sonstige Aufwendungen zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes in der Verwaltung (Büromaterial, Treibstoff für notwendige Dienstfahrten etc.),
- Dienstreisen, beispielsweise weil vitale Interessen Schwerins vertreten werden sollen (ansonsten sind sie auf ein Mindestmaß zu reduzieren.),
- der laufende Betrieb und die Unterhaltung von Versorgungs- und Verkehrseinrichtungen, von Spiel-, Sport- und Erholungsanlagen, von Schulen, kulturellen Einrichtungen usw. („Fortführung der bestehenden Einrichtungen der Gemeinde“)¹

Deutlich eingeschränkt ist die Leistung freiwilliger Zuschüsse und Zuwendungen:

Zuweisungen an Vereine, Verbände oder sonstige Träger, die Aufgaben im freiwilligen Bereich übernehmen, können in bestimmten Grenzen zulässig sein. Voraussetzung ist, dass die Aufgaben im dringenden Interesse Schwerins liegen und sie unaufschiebbar sind.²

Indiz für das **dringende Interesse** ist eine Aufnahme in den – noch nicht wirksamen – Haushaltsplan. Weiteres Indiz ist, dass in den zurückliegenden Haushaltsjahren bereits eine Förderung von Projekten und Maßnahmen erfolgte.³

Unaufschiebbarkeit ist hier anzunehmen, wenn Träger aufgrund kurzfristig nicht mehr abbaubarer Kosten ansonsten in die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit geraten und damit die Aufgabenerfüllung in Wegfall geriete. Das schließt auch die notwendige Weiterbeschäftigung der Beschäftigten ein.⁴ Allerdings haben die freien Träger der Leistungen im Rahmen des Antragsverfahrens gegenüber der Kommune schlüssig nachzuweisen, dass sie die zumutbaren Möglichkeiten zur Sicherstellung der Finanzierung der Aufgaben aus eigenen Mitteln ausgeschöpft haben.⁵

Regelmäßig werden nur Teilzahlungen empfohlen. Anteilige pauschale Auszahlungen für freiwillige Leistungen sind insoweit unzulässig.⁶

¹ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 17.12.2008 S. 4 ff.

² Vgl. Innenministerium M-V: Haushaltserlass 2010 (vom 27.11.2009), S. 20

³ Vgl. Geschäftsanweisung zur vorläufigen Haushaltsführung der Hansestadt Rostock (<http://195.37.188.171/bi/vo020.asp?VOLFDNR=150076&options=4>)

⁴ Vgl. Innenministerium M-V: Haushaltserlass 2010 (vom 27.11.2009), S. 20. Vgl. auch Sächsisches Staatsministerium des Innern: Anwendungshinweise Kommunale Haushaltswirtschaft vom 14.12.2007, Punkt VIII. Zu § 78 (Vorläufige Haushaltsführung)

⁵ Landtag M-V: Drucksache 6/2809, 6. Wahlperiode 24.04.2014. Antwort der Landesregierung M-V auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

⁶ Vgl. Innenministerium M-V: Haushaltserlass 2010 (vom 27.11.2009), S. 20. Vgl. auch Empfehlungen des Ministeriums des Innern Brandenburg. Runderlass Nr. 1 / 2013, Punkt 3.2.6: Zuwendungsbescheide sollten befristet (in Abhängigkeit des Fortschritts des Haushaltsjahres; z. B. für einen Zeitraum von sechs Monaten) erteilt werden.

Nicht zulässig sind:

- Höhergruppierungen und Beförderungen, soweit kein Individualanspruch besteht,⁷
- die Schaffung neuer Stellen über den aktuell gültigen Stellenplan hinaus,
- das Eingehen von neuen Beschäftigungsverhältnissen mit „externen Bewerbern“ (dies gilt nicht bei neuen Aufgaben aufgrund eines Gesetzes.),

- die Übernahme neuer finanzieller Risiken zum Beispiel aus Bürgschaften, kreditähnlichen Rechtsgeschäften oder Immobilienleasing im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung,

- neue freiwillige Leistungen (siehe aber oben).
- Ausweitungen bestehender Leistungen

Etwas komplexer ist die Beurteilung von Investitionen:

Zulässig – mitunter sogar zwingend – ist grundsätzlich

- eine Investition, wenn sie der technischen Mängelbeseitigung dient und zeitlich wegen **Gefahr im Verzuge** nicht aufschiebbar ist,
- die Weiterführung bereits **begonnener Investitionsmaßnahmen**.

Eine Baumaßnahme gilt als begonnen, wenn eine vertragliche Bindung hinsichtlich des Beginns der Baumaßnahme in der Hauptsache eingegangen worden ist. Vorbereitungsmaßnahmen gelten noch nicht als Beginn der Maßnahme; das gilt insbesondere auch für bloße Planungsleistungen.

Umstritten ist die Beurteilung **neuer, rentierlicher Investitionen**.

So wird teilweise argumentiert, auch neue Investitionen seien in gewissem Umfang zuzulassen. Voraussetzung sei allerdings, dass diese rentierlich sind und deshalb zeitnah oder zumindest mittelbar zur Konsolidierung des Haushalts beitragen und dass die Finanzierung gesichert ist.⁸ „Neu“ orientiert sich daran, ob für sie im Vorjahr weder Mittel noch Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung gestellt wurden.⁹

An den Nachweis der Rentierlichkeit sind dann allerdings sehr strenge Maßstäbe anzulegen. Hier ist durch den Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten sowie der Folgekosten aus allen in Betracht kommenden Möglichkeiten mit besonderer Sorgfalt die für die Kommune wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Das schließt auch die Nullvariante bzw. den Investitionsverzicht ein. Nach vergleichender Betrachtung muss die Maßnahme über den Lebenszyklus wirtschaftlicher sein als Überbrückungsreparaturen (inkl. Kapitaldienst-, Betriebs-, Unterhaltungskosten).

Bei Investitionsvorhaben, die eine Drittfinanzierungsquote von mindestens 70 % aufweisen, wird die Rentierlichkeit grundsätzlich unterstellt.¹⁰

Nicht zulässig sind hier

- Investitionen, die keinen Fortsetzungscharakter haben, die nicht rentierlich sind und die nicht unaufschiebbar sind.
- Ein noch strengerer Maßstab gilt bei Investitionsfördermaßnahmen.

⁷ Vgl. Runderlass des Ministeriums des Innern Brandenburg Nr. 1 / 2013, Punkt 3.2.3

⁸ Vgl. Runderlass des Ministeriums des Innern Brandenburg Nr. 1 / 2013, Punkt 3.2.2.2; so auch im Beitrag Art. 69 BayGo – Vorläufige Haushaltsführung: Von der Ausnahme zur Regel?.pdf

⁹ Verpflichtungsermächtigungen, die im Vorjahr veranschlagt waren, gelten nach § 54 Abs. 3 KV bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung weiter. Sie dürfen grundsätzlich ebenso wie die Haushaltsansätze in Anspruch genommen werden, soweit die Voraussetzungen nach § 19 GmHVO-Doppik gesichert werden können

¹⁰ Teilweise wird vertreten, nötig sei eine Quote von 90 %