

Kurfürstliches Palais
Willy-Brandt-Platz 3
54290 Trier
Telefon 0651 9494-0
Telefax 0651 9494-170
poststelle@add.rlp.de
www.add.rlp.de

18. März 2020

Az.:
17 4/21a

Ansprechpartner/-in / E-Mail
Jörg Hurt
joerg.hurt@add.rlp.de

Telefon / Fax
+49 651 9494-834
+49 651 9494-77834

Handreichung

„Haushaltswirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung und nach der öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung“

I. Vorbemerkung:

Mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften der §§ 93 ff. GemO steht ein hinreichendes Instrumentarium zur Verfügung, um die sich aktuell den Kommunen stellenden Herausforderungen auch in haushaltsrechtlicher Hinsicht zu bewältigen. Um den Kommunen einen besseren Überblick dazu zu verschaffen, werden die bestehenden haushaltsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten, insbesondere in einer "haushaltslosen Zeit", in dieser Handreichung näher erläutert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunalaufsichtsbehörden beraten darüber hinaus die ihrer Aufsicht unterstehenden Gemeinden und Gemeindeverbände gerne in allen diesbezüglichen Belangen. Hierzu wird bei der ADD eine Hotline eingerichtet.

II. Haushaltswirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände:

1. Vorläufige Haushaltsführung, auch so genannte haushaltslose Zeit oder Interimszeit genannt:

Um finanzwirtschaftlich höchstmöglich handlungsfähig zu sein, ist es grundsätzlich erforderlich, dass bereits zum 1. Januar eines Haushaltsjahres eine öffentlich bekannt gemachte und damit in Kraft befindliche Haushaltssatzung vorliegt.

Konnte die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung z. B. wegen ihrer verspäteten Beschlussfassung durch die Kommune bzw. verspäteten oder unvollständigen Vorlage gegenüber der Aufsichtsbehörde oder aus anderen Gründen nicht bis zum 1. Januar des Haushaltsjahres erfolgen, sind von der Kommune bei ihrer Haushaltswirtschaft die einschlägigen Bestimmungen über die vorläufige Haushaltsführung, insbesondere § 99 GemO, zu beachten.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind danach zwar in der haushaltslosen Zeit in ihrer Haushaltswirtschaft eingeschränkt, **aber keinesfalls handlungsunfähig**.

Insbesondere bestehen für Gemeinden und Gemeindeverbände in der haushaltslosen Zeit die nachstehenden haushaltsmäßigen Handlungsmöglichkeiten:

a) **Bewirtschaftung von übertragenen Aufwands- und Auszahlungsansätzen (§ 17 GemHVO – Übertragbarkeit)**

Übertragene konsumtive und investive Ermächtigungen erhöhen die haushaltsmäßigen Ermächtigungen der betreffenden Posten des entsprechenden Teilhaushaltes des Haushaltsfolgejahres (§ 17 Abs. 5 Satz 3 GemHVO).

Es obliegt der Kommune, möglichst frühzeitig Klarheit darüber herbeizuführen, ob und wenn ja, inwieweit im Haushaltsvorjahr nicht in Anspruch genommene

haushaltswirtschaftliche Ermächtigungen im Wege der Mittelübertragung in das (neue) Haushaltsjahr zur Bewirtschaftung bereitstehen. Über die übertragenen Haushaltsermächtigungen kann bereits während der vorläufigen Haushaltswirtschaft im Rahmen der Gesetze und der zur Haushaltswirtschaft der Kommune für das Haushaltsvorjahr ergangenen aufsichtsbehördlichen Entscheidungen durch die Kommune verfügt werden.

b) Rechtliche Verpflichtungen und unaufschiebbare Weiterführung notwendiger Aufgaben sowie Erhebung von Abgaben nach den Sätzen des Vorjahres (§ 99 Abs. 1 Nr. 1 GemO)

Ist die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht öffentlich bekannt gemacht, darf die Kommune die Aufwendungen tätigen und Auszahlungen leisten, zu deren Leistung sie **rechtlich verpflichtet ist oder** die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben **unaufschiebbar** sind; sie darf insbesondere ihre Investitionstätigkeit, für die im Finanzhaushalt eines Vorjahres Auszahlungen oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, fortsetzen (§ 99 Abs. 1 Nr. 1 GemO).

Einige Gemeinden und Gemeindeverbände dürfen bereits ohnedies aufgrund ihrer nicht gegebenen dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit und bestehenden Liquiditätskreditverschuldung – auch im späteren regulären Haushaltsvollzug – regelmäßig nur noch solche Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen durchführen, die fortgesetzt werden müssen, weil abgeschlossene Bauabschnitte technisch nicht gebildet werden können oder die sachlich und zeitlich unabweisbar i.S.d. Nr. 1 der VV 4.1.3 zu § 103 GemO erscheinen und sich damit als alternativlos beurteilen.

Auch darf die Gemeinde Abgaben nach den Sätzen des Vorjahres erheben (§ 99 Abs. 1 Nr. 2 GemO). Der Begriff „Abgaben“ bezieht sich dabei jedoch nur auf die Abgaben, die über die Haushaltssatzung geregelt sind. Dies trifft regel-

mäßig z. B. auf die Realsteuern und die Hundesteuer zu, deren Hebesätze bzw.

Steuersätze von der Gemeinde in der Haushaltssatzung festgesetzt werden (vgl. Muster 1 und 2 der Anlage 3 zur VV-GemHSys). Die Kommunen können jedoch beispielsweise die Hebesätze für die Realsteuern – anstelle in der Haushaltssatzung – in einer separaten Hebesatzsatzung festsetzen. In diesen Fällen stellt nicht die Haushaltssatzung die Grundlage für die Steuerfestsetzung dar, da sie keine diesbezügliche Regelung, sondern allenfalls einen deklaratorischen Verweis enthält. Während der haushaltslosen Zeit können die Hebesätze der Realsteuern über eine separate Hebesatzsatzung bzw. Änderungssatzung erhöht und entsprechende Steuern nach den so erhöhten Sätzen von der Gemeinde erhoben werden.

Kommunale Abgaben, die von vornherein in separaten und damit von der Haushaltssatzung unabhängigen, zeitlich unbefristeten Abgabensatzungen geregelt sind, werden von der einschränkenden Vorschrift des § 99 Abs. 1 Nr. 2 GemO überhaupt nicht erfasst. Diese Abgabensätze können während der haushaltslosen Zeit über entsprechende Änderungssatzungen ebenfalls angehoben werden, womit der Kommune die Erhebung entsprechender Abgaben nach den so erhöhten Sätzen gestattet ist.

c) Fortgelten von Verpflichtungsermächtigungen (§ 102 Abs. 3 GemO)

Nach § 102 Abs. 3 GemO dürfen von der Gemeinde in ihrer Haushaltssatzung des Vorjahres veranschlagte und nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen während der haushaltslosen Zeit zum Eingehen von Verpflichtungen genutzt werden.

d) Möglichkeiten der flexiblen Haushaltsführung

Auch bereits in der haushaltslosen Zeit kann die Kommune auf Instrumente der so genannten flexiblen Haushaltsführung (z. B. Deckungsfähigkeit, näheres siehe weiter unten) zurückgreifen.

e) Aufnahme von Investitionskrediten während der Interimszeit (§ 99 Abs. 2 GemO)

aa) Vorrang der nicht ausgeschöpften Investitionskreditermächtigungen aus Haushaltsvorjahren

Gemäß § 103 Abs. 3 GemO gilt die Investitionskreditermächtigung bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Haushaltsjahres und, wenn die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung für das übernächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig erfolgt, bis zur öffentlichen Bekanntmachung dieser Haushaltssatzung. Aufgrund des geltenden Gesamtdeckungsgrundsatzes (§ 14 Nr. 3 1. Halbsatz GemHVO) besteht keine Beschränkung der insoweit fortgeltenden Investitionskreditermächtigung zur Finanzierung (nur) von übertragenen Investitionsauszahlungen.

bb) Vorgriff auf den in der neuen Haushaltssatzung festgesetzten Gesamtbetrag der Investitionskredite (§ 99 Abs. 2 GemO)

Reichen die Finanzmittel für die Fortsetzung der Investitionstätigkeit nach § 99 Abs. 1 Nr. 1 GemO nicht aus, darf die Gemeinde mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde Investitionskredite bis zu einem Viertel des in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten (und genehmigten) Gesamtbetrages der Investitionskredite aufnehmen. Die von der Aufsichtsbehörde aufgrund des § 99 Abs. 2 GemO genehmigten Investitionskredite sind bei der späteren Genehmigung des Gesamtbetrages der Investitionskredite (Gesamtgenehmigung, §§ 95 Abs. 4 Nr. 2 und 103 Abs. 2 Satz 1 GemO) anzurechnen.

f) Kredite zur Liquiditätssicherung (§ 105 Abs. 2 Satz 2 GemO)

Nach § 105 Abs. 2 Satz 2 GemO darf die Gemeinde Kredite zur Liquiditätssicherung im Rahmen des Höchstbetrages, der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzt war, über das Haushaltsjahr hinaus bis zur Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung – damit also in der vorläufigen Haushaltsführung – aufnehmen.

g) Vertraglich vereinbarte und gesetzlich normierte Erträge und Einzahlungen

Für die Realisierung von vertraglich vereinbarten und gesetzlich normierten Erträgen und Einzahlungen bedarf es schon deshalb keiner Sonderregelungen für die Interimszeit, da – wie § 96 Abs. 2 Satz 3 GemO klarstellt – Ansprüche (und Verbindlichkeiten) durch den Haushaltsplan weder begründet noch aufgehoben werden. Im Gegenteil, nach § 19 Abs. 4 GemHVO hat die Gemeinde sicherzustellen, dass die ihr zustehenden Erträge und Einzahlungen vollständig erfasst und Forderungen rechtzeitig eingezogen werden.

2. Haushaltsvollzug nach der öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung:

Nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung tritt die Haushaltssatzung immer zu Beginn des Haushaltsjahres, also immer zum 1. Januar des Haushaltsjahres, in Kraft und gilt für das ganze Haushaltsjahr (§ 95 Abs. 5 Satz 1 GemO). Sie kann auch Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, enthalten (sog. Doppelhaushalt - § 95 Abs. 5 Satz 2 GemO). In diesen Fällen besteht regelmäßig für das zweite Haushaltsjahr keine haushaltslose Zeit.

Die haushaltswirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinde ergeben sich während dieses Zeitraumes aus der **Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan**

unter Beachtung des geltenden Gemeindehaushaltsrechts und der zum Gemeindehaushalt ergangenen Entscheidungen der Aufsichtsbehörde.

Für den Fall, dass beispielsweise der Haushaltsplan eine benötigte haushaltsrechtliche Ermächtigung nicht enthält, kann die Gemeinde unter Umständen auf die bestehenden **Instrumente der flexiblen (beweglichen) Haushaltsführung** zurückgreifen.

Als flexible Haushaltsführung werden die Regelungen bezeichnet, die der Verwaltung bei der Ausführung des Haushaltsplans Freiräume in der Mittelbewirtschaftung einräumen, um so die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu steigern. So lässt das Gemeindehaushaltsrecht unter bestimmten Voraussetzungen ein Abweichen von der Bindungswirkung des Haushaltsplans (§ 96 Abs. 2 GemO) zu bzw. der Haushaltsplan selbst enthält bereits Regelungen, die beispielsweise ein Überschreiten von Ansätzen zulassen.

Instrumente der flexiblen Haushaltsführung sind u. a.:

- **Deckungsfähigkeit (echte Deckungsfähigkeit)**
- **Zweckbindung (unechte Deckungsfähigkeit)**
- **über- und außerplanmäßige Aufwendungen bzw. Auszahlungen**
- **über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen (VE)**
- **Haushaltsvorgriff**
- **Übertragbarkeit**
- **Verlagerung von Stellen nach § 5 Abs. 2 GemHVO**

Selbstverständlich können die Instrumente der beweglichen Haushaltsführung nur in dem gesetzlich begrenzten Rahmen angewandt werden, denn sonst würde der Haushaltsplan seiner Funktion, die Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde darzustellen (§ 96 Abs. 2 Satz 1 GemO) und auch eine gewisse Ordnung der Gemeindefinanzen zu gewährleisten, nicht mehr gerecht werden. Wenn die vorgesehenen Abweichungen von der Haushaltssatzung bzw. dem Haushaltsplan ein solches

Gewicht annehmen, dass sie das ursprüngliche Haushaltsbild entscheidend verändern, hat die Gemeinde vorher eine **Nachtragshaushaltssatzung und** regelmäßig auch einen **Nachtragshaushaltsplan** zu erlassen. Eine Nachtragshaushaltssatzung ist (nur) in den in § 98 Abs. 2 GemO genannten Fällen zwingend vorgeschrieben, sofern § 98 Abs. 3 GemO keine Ausnahmeregelungen getroffen hat. Für die Nachtragshaushaltssatzung gelten nach § 98 Abs. 1 Satz 2 GemO die Bestimmungen über die Haushaltssatzung entsprechend.

3. Beratung durch die Kommunalaufsichtsbehörde:

Die Kommunalaufsichtsbehörden beraten die ihrer Aufsicht unterstehenden kommunalen Gebietskörperschaften gerne in allen Fragen zu den haushaltswirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten der Kommune in der haushaltslosen Zeit und nach der öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung. Dies gilt selbstverständlich auch bezüglich der Stellenbewirtschaftung (§ 99 Abs. 3 GemO und 5 Abs. 2 GemHVO) und bei einem Ausfallen des für die jeweils anstehende Entscheidung zuständigen Gemeindeorgans.
