

Zu Top 5.3: „**Überplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen i. H. v. 2.462.300 Euro für das Haushaltsjahr 2018**“ mit der DS-Nr. **01563/2018** wird zu folgender Protokollnotiz entsprechend ergänzt:

[...] Diskutiert wird u. a. darüber, dass die Entscheidung der überplanmäßigen Ermächtigung nicht richtig ist, sondern vielmehr mit Deckungsvermerken gearbeitet werden sollte, so Herr Bandlow.

Dazu erklärt Herr Riemer diesen Sachverhalt nochmals rechtlich zu prüfen und die Antwort mit dem Protokoll nachzureichen. [...]

Einschlägig für die Prüfung auf welchem Wege „gedeckte“ Mehrbedarfe ermächtigt werden können, sind die Kommunalverfassung und die Gemeindehaushaltsverordnung.

Gemäß § 12 GemHVO-Doppik stehen grundsätzlich alle Erträge zur Deckung aller Aufwendungen und alle laufenden Einzahlungen zur Deckung aller laufenden Auszahlungen zur Verfügung (Prinzip der Gesamtdeckung).

Hierneben ist der Haushalt der Gemeinde nach § 4 angemessen in Teilhaushalte zu untergliedern, wobei der Teilhaushalt 15 der Landeshauptstadt einen pflichtig zu bildenden und von den übrigen abzugrenzenden Teilhaushalt darstellt.

Kurz gesagt bestünde die Möglichkeit nur zwei Teilhaushalte zu definieren. Die Konsequenz daraus wäre, dass alle Aufwendungen der heutigen Teilhaushalte 01 bis 14 gegenseitig deckungsfähig wären. Da im vorliegenden Beispiel allerdings die Deckung aus dem TH 15 und zudem aus Mehrerträgen und -einzahlungen erfolgt, würde das Instrument der Deckungsfähigkeit nicht helfen. Hierneben dürfte die Angemessenheit der Untergliederung des Haushaltes in Teilhaushalte erheblich bezweifelt werden.

Weiterhin im Zusammenhang mit Haushaltsvermerken zu betrachten ist das Instrument der Zweckbindung (§ 13 GemHVO). Hiernach können unter verschiedenen Voraussetzungen Mehrerträge und korrespondierende Mehreinzahlungen für Mehraufwendungen und korrespondierende Mehrauszahlungen verwendet werden. Im Kern müssen die Mehrerträge aufgrund einer Rechtsnorm oder aber aus einem bestehenden sachlichen Zusammenhang für die Mehraufwendungen verwendbar sein. Der erforderliche Haushaltsvermerk liegt im Falle der Landeshauptstadt Schwerin vor (s. Haushaltssatzung § 8). Unterstellt werden kann der sachliche Zusammenhang regelmäßig bei Mehrerträgen und -aufwendungen innerhalb der gleichen Produktgruppe (Dreisteller des landeseinheitlichen Produktrahmenplanes).

Bei der Deckung von Mehraufwendungen „Personal“ (diverse Produkte, nicht aber Produkte des Hauptproduktbereiches 6) aus Mehrerträgen beispielsweise der Gewerbesteuer (Ertragsprodukt 61101) kann kein sachlicher Zusammenhang hergestellt werden. Ein Deckungsvermerk zum Einsatz von Mehrerträgen/ -einzahlungen aus dem Teilhaushalt 15 (Hauptproduktbereich 6) für Mehraufwendungen/ -auszahlungen in anderen Teilhaushalten scheidet damit regelmäßig aus.

Damit sind nach hiesiger Auffassung die Möglichkeiten aus der GemHVO abschließend untersucht.

Folglich bleiben die Regelungen, die sich direkt aus dem formellen Gesetz – der Kommunalverfassung – ergeben. Zum einen kommt die Aufstellung eines Nachtragshaushaltes und hierneben das Instrument der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen in Betracht.

Beim förmlichen Verfahren des Nachtragshaushaltes sind die Regelungen zur Aufstellung des Haushaltsplanes anzuwenden. Insbesondere ist – zumindest im Falle der Landeshauptstadt – das rechtsaufsichtliche Genehmigungsverfahren zu durchlaufen. Der Nachtrag ist allerdings nur dann das zu wählende Instrument, wenn sichergestellt ist, dass

das Wirksamwerden – sprich die Veröffentlichung nach Genehmigung – so rechtzeitig erfolgt, dass die Aufwendungen und Auszahlungen rechtzeitig geleistet werden können. Diese Gewähr konnte im Sommer 2018 nicht gegeben werden. Die Entscheidung der Rechtsaufsicht und folgerichtig die Veröffentlichung sind noch nicht erfolgt. Darüber hinaus ist ein Nachtrag nur im Falle von **erheblichen** Abweichungen der im Ergebnis- und/oder Finanzhaushalt ausgewiesenen Salden (§ 48 II Nr. 1 und 2 KV) oder ein Einzelansatz sich im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen in **erheblichem Umfang** erhöht (Nr. 3 aaO). Beide Fälle sind gleichlautend im Berichts- und Bewirtschaftungskonzept (BBK) und in den Haushaltssatzungen der Landeshauptstadt näher bestimmt. Jeweils bei Feststellung der Mehrbedarfe wird im Einzelnen und kumuliert geprüft, inwieweit die durch die Stadtvertretung festgelegten Wertgrenzen erreicht werden und sich daraus die Verpflichtung zur Erstellung eines Nachtragshaushaltes ergibt. In den in Rede stehenden Fällen sind die Wertgrenzen nicht erreicht.

Unbenommen darf die Gemeinde ein Nachtragshaushalt erstellen auch ohne das Erreichen der definierten Wertgrenzen. Dabei muss allerdings die beschriebene Gewähr zur rechtzeitigen Leistung der Aufwendungen und Auszahlungen, sprich die veröffentlichte Nachtragshaushaltssatzung, sicher gegeben sein. Mal abgesehen von einem Erfordernis zur Erstellung eines Nachtrages ist zumindest die Gewähr zur rechtzeitigen Leistung der Aufwendungen und Auszahlungen nicht sicher zu geben.

Es verbleibt das Instrument der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen. Verwaltungsseitig kann isoliert betrachtet die Kritik mit Blick auf das Tatbestandsmerkmal der Unvorhersehbarkeit nachvollzogen werden. Dieses kann aber eben gerade nicht isoliert betrachtet werden. Dem Budgetgedanken und der der Doppik zu Grunde liegenden dezentralen Ressourcenverantwortung folgend, läuft eine vorausseilende Erhöhung von Ermächtigungen zuwider. Die jeweilig Ressourcenverantwortlichen sind für die Bewirtschaftung und **insbesondere Einhaltung** ihrer Teilhaushalte bzw. in anderer Weise gebildeten Budgets (hier z. B. Personal) verantwortlich. Dazu gehört immer auch das Ergreifen von Maßnahmen, wenn sich abzeichnet, dass die Einhaltung nicht möglich oder gefährdet ist. Gleichzeitig – und dies schlägt die Brücke zum Tatbestandsmerkmal „unvorhergesehen“ – erfolgt eine frühzeitige Information der zuständigen Entscheidungsträger. Es erfolgt verwaltungsseitig der klare Hinweis auf hochwahrscheinlich werdende überplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen zu einem Zeitpunkt, in dem das Tatbestandsmerkmal der Unvorhersehbarkeit nachweislich belegt ist. Offen ist zu diesem Zeitpunkt die tatsächliche Höhe der benötigten überplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen. Um am Ende den Verantwortlichen Fachdienstleitungen nicht die Verantwortung zu entziehen und gleichzeitig auch zweifelsfrei den Konsolidierungsnotwendigkeiten eine hohe Priorität beizumessen, erfolgt die körperliche Beschlussvorlage erst dann, wenn die tatsächlich benötigte Höhe der überplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen bekannt sind.

Seitens der Verwaltung erfolgt zusammenfassend nach hiesiger Auffassung eine dem Konsolidierungswillen äußerst zuträgliche und dennoch rechtskonforme Ausgestaltung des vorhandenen Regelwerkes zum Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen.