

Leitfaden zur vorläufigen Haushaltsführung nach § 99 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)

Inhaltsverzeichnis

1	Grundsätze der vorläufigen Haushaltsführung	2
2	Auswirkungen der vorläufigen Haushaltsführung	2
2.1	Rechtlicher Rahmen	2
2.2	Hinweise zur Umsetzung	3
2.2.1	Aufwendungen und Auszahlungen	3
2.2.1.1	Zulässige Aufwendungen und Auszahlungen für bestehende rechtliche Verpflichtungen (§ 99 Abs. 1 Nr. 1 HGO)	3
2.2.1.2	Unaufschiebbar finanzielle Leistungen für die Weiterführung notwendiger Aufgaben (§ 99 Abs. 1 Nr.1 HGO)	4
2.2.1.3	Zuwendungen	4
2.2.2	Fortgesetzte Investitionstätigkeit (§ 99 Abs. 1 Nr. 1 HGO)	5
2.2.2.1	Fortsetzung von Maßnahmen	5
2.2.2.2	Ausnahmen von der Unzulässigkeit neuer Maßnahmen	6
2.2.2.3	Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung (§ 99 Abs. 2 HGO)	6
2.2.3	Weitergeltung des Vorjahresstellenplans (§ 99 Abs. 3 HGO)	6
3	Erfordernis verwaltungsinterner Regelungen	7
4	Verstöße gegen die Regelungen des § 99 HGO	7
5	Überwachung durch die Aufsichtsbehörde	8

1 Grundsätze der vorläufigen Haushaltsführung

Die allgemeinen Haushaltsgrundsätze (§§ 92, 93 HGO) gelten unverändert während der vorläufigen Haushaltsführung. Diese werden ergänzt durch die Vorgaben des § 99 HGO und sind bei allen Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen zu beachten. Adressat dieser Regelungen sind alle Organe der Gebietskörperschaft. Auch die Vertretungskörperschaften haben damit bei ihren Beschlussfassungen die Grenzen des § 99 HGO zu beachten. Diese Maßgabengelten unabhängig von der Ursache und der Dauer der vorläufigen Haushaltsführung und damit auch in den Fällen, in denen diese einen großen Anteil des Haushaltsjahres umfasst.

Eine spätere Inkraftsetzung der Haushaltssatzung heilt etwaige Verstöße gegen die Vorschriften des § 99 HGO nicht. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Vorherigkeit des Haushalts. Der Regelungsinhalt des § 99 HGO ist als Ausnahmegesetz zur rechtzeitigen Haushaltsfeststellung zu verstehen und kann schon deshalb keinen rückwirkenden Regelungsgehalt aufweisen.

2 Auswirkungen der vorläufigen Haushaltsführung

2.1 Rechtlicher Rahmen

Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht öffentlich bekannt gemacht, so darf eine Gebietskörperschaft nach § 99 Abs. 1 HGO lediglich die finanziellen Leistungen erbringen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushalts fortsetzen, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren. Überdies darf die Gebietskörperschaft die Steuern, deren Hebesätze für jedes Haushaltsjahr festzusetzen sind, nach den Sätzen des Vorjahres erheben und Kredite umschulden.

Aufgrund dieser abschließenden Aufzählung zulässiger Aufwendungen und Auszahlungen ist in der haushaltslosen Zeit weder nach Maßgabe der Haushaltsansätze des Vorjahres noch nach einem ggf. lediglich im Entwurf vorliegenden Haushalt des aktuellen Jahres zu verfahren. Letzterer kann allenfalls als haushaltswirtschaftliche Leitlinie und buchungstechnische Basis dienen. Alleinige Grundlage der Haushaltswirtschaft sind jedoch die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung.

Bei der Prüfung, ob eine beabsichtigte Maßnahme mit dem gesetzlichen Rahmen vereinbar ist, muss die wesentliche Zielsetzung der einschlägigen Regelungen beachtet werden: Grundsätzlich dürfen keine neuen Maßnahmen begonnen oder Verpflichtungen eingegangen werden, die das Budgetrecht der Vertretungskörperschaft durch Vorfestlegungen einschränken könnten, bevor eine durch die Aufsichtsbehörde geprüfte, ggf. genehmigte und nach öffentlicher Bekanntmachung rechtswirksame Haushaltssatzung vorliegt.

Für die Aufnahme von Investitionskrediten und den Stellenplan sind zudem die für die vorläufige Haushaltsführung geltenden Regelungen des § 99 Abs. 2 und 3 HGO zwingend zu beachten.

2.2 Hinweise zur Umsetzung

2.2.1 Aufwendungen und Auszahlungen

Die Leistung von Aufwendungen und Auszahlungen sowie ein Eingehen von Verpflichtungen sind nur insoweit zulässig, als diese Maßnahmen die o. g. Voraussetzungen des § 99 HGO erfüllen und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Tätigkeit der Verwaltung erforderlich sind.

2.2.1.1 Zulässige Aufwendungen und Auszahlungen für bestehende rechtliche Verpflichtungen (§ 99 Abs. 1 Nr. 1 HGO)

Unter dem Begriff der rechtlichen Verpflichtung im Sinne des § 99 HGO werden bestehende gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen der Gebietskörperschaften zusammengefasst. Sofern sich aus kommunalen Satzungen Ansprüche Dritter ergeben, stellen diese ebenfalls eine rechtliche Verpflichtung dar. Entgegen der in der kommunalen Praxis teilweise vorherrschenden Auffassung, stellen Beschlüsse der Vertretungskörperschaft sowie kommunale Zuwendungsrichtlinien allein grundsätzlich keine rechtliche Verpflichtung im Sinne des § 99 Abs. 1 Nr. 1 HGO dar.

Einschränkend gilt allerdings auch in den Fällen der rechtlichen Verpflichtung, dass dem Sinn und Zweck der vorläufigen Haushaltsführung Rechnung getragen werden muss. Dazu sind diese Leistungen aus Verpflichtungen auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Demnach dürfen im Stadium der vorläufigen Haushaltsführung grundsätzlich keine neuen Verpflichtungen eingegangen bzw. neue Verträge geschlossen werden. Als neuer Vertrag gilt dabei ebenfalls die - auch automatische - Verlängerung bereits bestehender Verträge.

Entsprechend müssen in der vorläufigen Haushaltsführung endende Verträge grundsätzlich auslaufen oder sind möglichst unter Rückgriff auf entsprechende Vertragsklauseln – sowie unter Berücksichtigung des Maßstabs der Wirtschaftlichkeit – zu kündigen.

2.2.1.2 Unaufschiebbare finanzielle Leistungen für die Weiterführung notwendiger Aufgaben (§ 99 Abs. 1 Nr.1 HGO)

Ausnahmen gelten allerdings gemäß § 99 Abs. 1 Nr. 1 HGO für finanzielle Leistungen, die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.

Unter dem Begriff „Weiterführung“ ist nicht zu verstehen, dass alle bereits in Planung befindlichen Projekte zwingend fortgeführt werden dürfen. Ist ein Aufschub möglich, ist die eintretende Verzögerung hinzunehmen. Demzufolge dürfen von der Gebietskörperschaft grundsätzlich keine neuen Aufgaben begründet werden. Diese maßgebliche Einschränkung betrifft insbesondere den Bereich der freiwilligen Aufgaben.

Notwendig sind in der Regel Aufwendungen und Auszahlungen zur Erfüllung von Pflichtaufgaben. Unaufschiebbar sind Aufwendungen/Auszahlungen nur, wenn sie so eilbedürftig sind, dass ein Hinausschieben der Leistung bis zum Wirksamwerden der Haushaltssatzung bei sachgerechter Beurteilung der jeweiligen Lage als definitiv unvertretbar angesehen werden muss. So wären Notwendigkeit und Unaufschiebbarkeit beispielsweise gegeben, wenn der Gebietskörperschaft nachweislich ein wirtschaftlicher Schaden entsteht oder die Maßnahme zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes zwingend erforderlich ist.

2.2.1.3 Zuwendungen

Für die Zulässigkeit der Weitergewährung von Zuwendungen sind die Voraussetzungen des § 99 Abs. 1 HGO ebenfalls in jedem Einzelfall zu prüfen. Dabei sind hinsichtlich der Bewertung der Weiterführung notwendiger Aufgaben sowie der Unaufschiebbarkeit die unter 2.2.1.2 geschilderten Maßstäbe anzusetzen.

Diese Einschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung treffen hauptsächlich den freiwilligen Bereich. Eine besondere Relevanz dieser Einschränkungen besteht für den Bereich der Zuwendungen, weil freiwillige Aufgaben der Gebietskörperschaft oftmals freien Trägern übertragen und durch Zuwendungen finanziell abgesichert werden. Auch hier dürfen in der haushaltslosen Zeit keine neuen Zahlungsverpflichtungen aufgrund von Zuwendungen begründet werden.

Werden die Zuwendungen unter Haushaltsvorbehalt gestellt, erfordert deren Auszahlung wiederum eine rechtswirksame Haushaltssatzung. Folglich sind entsprechende Zahlungen während der haushaltslosen Zeit unzulässig. Ebenso sind Abschlagszahlungen auf künftige Zuwendungen für freiwillige Leistungen sowie Zuwendungen unter Rückrufvorbehalt während der haushaltslosen Zeit unzulässig, auch wenn sie dem Willen der Vertretungskörperschaft entsprechen. Maßgeblich sind allein die gesetzlichen Vorgaben zur vorläufigen Haushaltsführung.

Grundsätzlich gilt, dass sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Zuwendungsempfänger an der finanziellen Leistungsfähigkeit und den Rechtspflichten der Gebietskörperschaft auszurichten hat. Gemäß den einschlägigen Regelungen haben Zuwendungsempfänger in der Regel keinen Rechtsanspruch auf öffentliche Fördermittel. Insofern kann seitens der Zuwendungsempfänger nicht auf eine künftige Gewährung von Zuwendungen vertraut werden. Vielmehr ist den Zuwendungsempfängern grundsätzlich zumutbar, bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung auf die Zuwendung zu warten.

Insoweit können Zuwendungen allenfalls in Ausnahmefällen und nur in engen Grenzen während der vorläufigen Haushaltsführung zulässig sein.

2.2.2 Fortgesetzte Investitionstätigkeit (§ 99 Abs. 1 Nr. 1 HGO)

Die oben geschilderten haushaltsrechtlichen Einschränkungen gelten auch für die Investitionstätigkeit (Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen).

2.2.2.1 Fortsetzung von Maßnahmen

Neue Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind grundsätzlich unzulässig. Es dürfen nur Maßnahmen fortgesetzt werden, für die im Finanzhaushalt eines Haushaltsvorjahres Beträge vorgesehen waren.

Die vom Gesetz geforderte „Fortsetzung“ bedingt, dass mit der Maßnahme in vorangegangenen Haushaltsjahren bereits begonnen worden ist. Ausschließlich verwaltungsinterne Vorbereitungsmaßnahmen (z. B.: Planung) gelten noch nicht als Beginn der Maßnahme.

2.2.2.2 Ausnahmen von der Unzulässigkeit neuer Maßnahmen

Die Regelung des § 99 Abs. 1 Nr. 1 HGO, wonach finanzielle Leistungen bei Vorliegen einer rechtlichen Verpflichtung oder zur Weiterführung unaufschiebbarer notwendiger Aufgaben geleistet werden können, gilt unter Anwendung eines strengen Maßstabes auch für neue Investitions- und Investitionsförderungsmaßnahmen.

Eine sachliche Notwendigkeit kann beispielsweise vorliegen, wenn ein Vorhaben nicht aufgeschoben werden kann, weil mit dem Aufschub unvermeidbar hohe Schäden zu erwarten sind oder die Nutzung einer Einrichtung zur Erfüllung von Pflichtaufgaben tatsächlich nachhaltig beeinträchtigt ist. Auch hier ist das Maß der Notwendigkeit genau zu bestimmen. Der dringende Handlungsbedarf und die Notwendigkeit der konkreten Maßnahme als Voraussetzung der Vereinbarkeit mit den Maßgaben der vorläufigen Haushaltsführung sollte dokumentiert werden (beispielsweise Gutachten, Begehungsprotokolle).

2.2.2.3 Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung (§ 99 Abs. 2 HGO)

Bei der Investitionstätigkeit unter den oben genannten Voraussetzungen dürfen in der haushaltslosen Zeit in der Regel nur übertragbare Mittel aus den Vorjahren verausgabt werden. Ausnahmen hiervon sind allerdings denkbar, wenn andere Deckungsmittel nicht ausreichen. Die Gebietskörperschaft muss zunächst alle anderen Möglichkeiten der Mittelbeschaffung ausnutzen, bevor sie die Beschaffung im Wege eines Kredites – maximal bis zu einem Viertel des in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten und genehmigten Kreditbetrages – in Erwägung zieht.

2.2.3 Weitergeltung des Vorjahresstellenplans (§ 99 Abs. 3 HGO)

Im Bereich der Personalwirtschaft sind die Gebietskörperschaften während der vorläufigen Haushaltsführung zu einem äußerst restriktiven Kurs verpflichtet. Ausgangspunkt ist dabei gemäß § 99 Abs. 3 HGO jeweils der Stellenplan des Vorjahres, da der Stellenplan des Haushaltsjahres noch nicht in Kraft getreten ist und damit keine Rechtswirkung entfaltet. Über diesen geltenden Stellenplan hinaus dürfen grundsätzlich keine neuen Stellen geschaffen werden.

Bei der Besetzung freier Planstellen gelten die Beschränkungen des § 99 Abs. 1 Nr. 1 HGO. Die Wahrnehmung der auf freie Stellen bzw. Stellenanteile entfallenden Aufgaben, zu deren Erledigung die Gebietskörperschaft im Sinne des § 99 Abs. 1

Nr. 1 HGO rechtlich verpflichtet ist, muss deshalb in der haushaltslosen Zeit zuerst durch interne Maßnahmen, wie die Optimierung von Verwaltungsabläufen sowie Umsetzungen, sichergestellt werden.

Nur wenn dies nachweislich nicht möglich ist, kommt eine Neu- bzw. Nachbesetzung freier Stellen bzw. Stellenanteile durch die Begründung neuer Beschäftigungsverhältnisse in Betracht. Eine Prüfung anhand dieser Maßstäbe ist auch vor einer durch eine bestehende Planstelle abgedeckten Ausweitung des Beschäftigungsumfanges bei bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnissen oder Beförderungen vorzunehmen, soweit darauf kein individueller Anspruch des Beschäftigten besteht.

3 Erfordernis verwaltungsinterner Regelungen

Da die Regelungen des § 99 HGO unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, wird zur Klarstellung und Konkretisierung empfohlen, dass die Gebietskörperschaft eigene Handlungsleitlinien für die Zeit der vorläufigen Haushaltswirtschaft in einer Richtlinie erlässt. Darüber hinaus sollte das Vorliegen der Voraussetzungen zur Leistung von Aufwendungen und Auszahlungen sowie das Eingehen von Verpflichtungen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung aktenkundig dokumentiert werden. Dies dient auch der Durchsetzung der Haushaltsdisziplin.

4 Verstöße gegen die Regelungen des § 99 HGO

Die Verantwortung für die Einhaltung des § 99 HGO trägt in erster Linie das Verwaltungsorgan. Wird durch die Vertretungskörperschaft ein Beschluss gefasst, dessen Umsetzung zu einem Verstoß gegen die Vorschrift des § 99 HGO führen würde, besteht für die Leiterin oder den Leiter der Verwaltung bzw. das Verwaltungsorgan die Verpflichtung, diesem Beschluss zu widersprechen (§ 63 HGO, § 34 HKO).

5 Überwachung durch die Aufsichtsbehörde

Für die Aufsichtsbehörde besteht im Rahmen ihrer Funktion als Rechtsaufsicht die Möglichkeit, durch geeignete Maßnahmen - beispielsweise durch Ausübung des Unterrichtsrechts gemäß § 137 HGO - die Einhaltung der Grundsätze der vorläufigen Haushaltsführung zu kontrollieren. Beschlüsse, die einen Verstoß gegen die Vorschrift des § 99 HGO zum Inhalt haben, können aufsichtsbehördlich beanstandet werden. Ist bekannt, dass eine Gebietskörperschaft in der Vergangenheit die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung nicht hinreichend beachtet hat, können aufsichtsbehördliche Maßnahmen zur Vermeidung weiterer Verstöße in Erwägung gezogen werden.

Verstöße gegen die Vorschrift des § 99 HGO können zudem für die kommunalen Verantwortungsträger dienst- und strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.