

§ 28
Haushaltswirtschaftliche Sperre

Wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert, ist die Inanspruchnahme von Ausgabemitteln und Verpflichtungsermächtigungen zu sperren.

Weitere bzw. ergänzende Bestimmungen

Einschlägige Vorschriften und Bestimmungen

Art. 37 Abs. 3, Art. 61, Art. 64 Abs. 3, Art. 67 und Art. 68 GO

§§ 1 und 16 StWG

§§ 25, 26, 27, 29 und 34 KommHV-Kameralistik

Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen: § 83 KommHV-Kameralistik, § 1 WkKV

Kommunale Pflegeeinrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen: § 83 KommHV-Kameralistik, § 1 WkPV, VV Nr. 3 zu § 1 WkPV

Erläuterungen

1. Unterschied zu den Maßnahmen auf Grund § 26 KommHV-Kameralistik

In Erl. 1 zu § 26 KommHV-Kameralistik ist dargestellt, welche Maßnahmen ergriffen werden können, um zu erreichen, dass die Ausgabemittel im Haushaltsjahr ausreichen. Diese Maßnahmen sind mit der haushaltswirtschaftlichen Sperre nach § 28 KommHV-Kameralistik nicht gleichzusetzen. Die Maßnahmen aufgrund § 26 KommHV-Kameralistik sollen eine ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans sicherstellen. Sie können als Haushaltsvermerk (§ 87 Nr. 18 KommHV-Kameralistik) im Haushaltsplan angegeben sein.

Die haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 28 KommHV-Kameralistik wird dagegen erforderlich, wenn die Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben wesentlich anders verläuft, als dies bei der Planung angenommen wurde. Die Formulierung der Vorschrift über die haushaltswirtschaftliche Sperre zeigt, dass die Sperre als eine Maßnahme zur Sicherung des Haushaltsausgleichs beim Haushaltsvollzug gesehen wird. Sie setzt daher eine gültige Haushaltsatzung voraus. Durch eine Sperre nach § 28 KommHV-Kameralistik soll vor allem versucht werden, den Ausgleich noch ohne Nachtragshaushaltssatzung zu erreichen oder den Ausgleich mit Hilfe einer vorzubereitenden Nachtragshaushaltssatzung zu erleichtern.

Der Gemeinde steht es aber frei, im Rahmen ihrer Finanzhoheit (Art. 22 GO) eine haushaltswirtschaftliche Sperre auch zu verfügen, um die Haushaltswirtschaft auf neu sich ergebende Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen

Grill S.

KommHausWirtschaftsRBay 147. AL Februar 2019

Gleichgewichts (Art. 61 Abs. 1 Satz 3 GO) auszurichten, also konjunkturpolitisch neu zu orientieren.

Eine haushaltswirtschaftliche Sperre hat, wie der Haushaltsplan selbst, keine Außenwirkung (Art. 64 Abs. 3 Satz 3 GO). Bestehende Verpflichtungen müssen erfüllt werden.

2. Notwendigkeit einer haushaltswirtschaftlichen Sperre

Eine haushaltswirtschaftliche Sperre wird in der Regel dann notwendig werden, wenn der Haushaltsausgleich des laufenden Jahres gefährdet ist (Art. 64 Abs. 3 Satz 1 GO). **Ausgabemittel** sind der Haushaltsansatz plus Bewilligungen für überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben sowie aus Vorjahren übertragene Haushaltsausgabereste. Neben der Sperre von bisher noch nicht in Anspruch genommenen Ausgabemitteln kann aber auch eine Sperre von **Verpflichtungsermächtigungen** in Betracht kommen, wenn die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen den Haushaltsausgleich künftiger Jahre gefährden würde. Beide Gesichtspunkte (Sperre von Ausgabemitteln und Sperre von Verpflichtungsermächtigungen) können z. B. bei einer unvorhergesehenen Entwicklung einer mehrjährigen Maßnahme zusammenfallen.

Beispiele, die in der Regel zu einer haushaltswirtschaftlichen Sperre führen können:

- die Einnahmen des Verwaltungshaushalts bleiben stark hinter den Haushaltsansätzen zurück;
 - die Ausgaben des Verwaltungshaushalts steigen unverhältnismäßig hoch;
 - wichtige Einnahmen des Vermögenshaushalts fallen ganz oder zum Teil aus (z. B. weil die Aufnahme von Krediten beschränkt wurde, Art. 71 Abs. 4 oder 5 GO);
 - eine Maßnahme des Vermögenshaushalts erfordert erheblich mehr Mittel.
- Oft wird eine *Nachtragshaushaltssatzung* die Folge sein (siehe Erl. 1 zu § 29 KommHV-Kameralistik).

3. Haushaltssperre als Maßnahme des Haushaltsvollzugs

Die haushaltswirtschaftliche Sperre ist eine **Maßnahme des Haushaltsvollzugs**. Ihr offenkundiger Zweck besteht primär darin, auf Entwicklungen, die den Ausgleich des laufenden und/oder künftiger Haushalte gefährden, sofort reagieren zu können, um irreparable Schäden für diesen Ausgleich zu verhindern. Ein genauer Überblick über den Stand der Haushaltswirtschaft und das sorgfältige Beurteilen der künftigen Entwicklung sind Voraussetzungen für die Entscheidung. Die Unterlagen zur Haushaltsüberwachung (§ 26 KommHV-Kameralistik mit VV und inbes. Erl. 4 dazu) und die Liquiditätsplanung für die Kasse (§ 57 Abs. 2 KommHV-Kameralistik und Erl. 2 dazu) sind wichtige Grundlagen.

Die Entscheidung über die Verhängung einer Sperre ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen, hieraus ergibt sich auch die Verpflichtung, von der Möglichkeit der haushaltswirtschaftlichen Sperre Gebrauch zu machen, wenn die Haushaltssituation diese Maßnahme erfordert, um schwerwiegende Nachteile von der Gemeinde abzuwenden.

Die haushaltswirtschaftliche Sperre entfaltet, wie unter Erl. 1 ausgeführt, lediglich Innenwirkung. Bei ihrer Ausübung bestehen, abgesehen von der Erfüllung der Pflichtenaufgaben und der sonstigen rechtlichen Verpflichtungen, keine Beschränkungen. Das darf aber nicht dazu führen, dass die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung in ihrem Wesensgehalt grundlegend verändert wird. Mit der Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan hat der Gemeinderat die Entscheidungen über die Art und Höhe der Ausgaben und damit über die Gestaltung der Aufgabenerfüllung getroffen. Sie sind für die Verwaltung verbindlich. Das Recht, eine haushaltswirtschaftliche Sperre auszusprechen, darf den in der Haushaltssatzung zum Ausdruck kommenden politischen Gestaltungswillen nicht konterkarieren. Andererseits erfordert eine Schadensvermeidung oft schnelles Handeln, das die Herbeiführung eines Gemeinderatsbeschlusses häufig nicht gestattet. Das Recht des Gemeinderats, über die Haushaltswirtschaft der Gemeinde zu beschließen, ist jedoch ungeachtet des Sperrrechts aus folgenden Gründen gesichert:

a) Haushaltssituationen, die eine haushaltswirtschaftliche Sperre auslösen, wie bedeutende Einnahmeausfälle oder Mehrausgaben (s. Erl. 2), haben in aller Regel den Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung zur Folge; denn ungeachtet der Sperre nach § 28 KommHV-Kameralistik bleibt die Verpflichtung zum unverzüglichen Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung in den in Art. 68 Abs. 2 GO genannten Fällen weiter bestehen. Bei der Beratung und Beschlussfassung über die Nachtragshaushaltssatzung hat der Gemeinderat die Möglichkeit, die Haushaltswirtschaft in seinem Sinne zu verändern und hierzu evtl. in Widerspruch stehende Einzelheiten der haushaltswirtschaftlichen Sperre zu korrigieren.

b) Auch wenn keine Verpflichtung zum Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung gegeben ist, bleiben die Rechte des Gemeinderats in vollem Umfang gewahrt, da ihm nach § 29 Nr. 1 KommHV-Kameralistik unverzüglich zu berichten ist, wenn eine haushaltswirtschaftliche Sperre verfügt worden ist. Aus dieser Bestimmung folgt eindeutig, dass die Zuständigkeit für den Erlass einer solchen Sperre nicht beim Gemeinderat liegen kann. Läge die Zuständigkeit beim Gemeinderat, wäre die Berichtspflicht für eine von ihm selbst veranlasste Sperre ohne Sinn. Der Bericht über die verfügte Sperre gibt dem Gemeinderat die Möglichkeit einzugreifen und, wenn die Sperre seinen Intentionen nicht entspricht, ihre Aufhebung, Änderung oder abweichende, sachliche wie zeitliche Begrenzungen zu beschließen. Dieses Recht des Gemeinderats ist Ausfluss seines ausschließlichen Rechts der Be-

Grill S.

schlussfassung über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan und braucht daher nicht explizit in der Verordnung erwähnt zu werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 28 KommHV-Kameralistik eine Sofortmaßnahme darstellt, mit der diese einer unermutet auftretenden Notsituation ad hoc begegnen kann, um den Haushaltsausgleich zu wahren. Das ausschließliche Budgetrecht des Gemeinderats wird durch die Ausübung der Sperre nicht geschnitten.

4. Zuständigkeit

Das Verfahren, das zu einer haushaltswirtschaftlichen Sperre führt, ähnelt dem bei Inanspruchnahme von Mitteln zu Verstärkung des Kassenbestands (Erl. 8 zu § 57 KommHV-Kameralistik). Der Kammerer wird unter Beteiligung des Kassenverwalters einen Vorschlag ausarbeiten. Die Entscheidung über die Sperre ist keine Angelegenheit der laufenden Verwaltung nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO. In § 12 Geschäftsordnungsmuster des Gemeindetags (Muster für größere Gemeinden) ist über den Aufgabenbereich des ersten Bürgermeisters diese Entscheidung nicht ausdrücklich genannt. Demnach muss der Haupt- und Finanzausschuss tätig werden (§ 8 Abs. 3 Nr. 1 des Geschäftsordnungsmusters), weil es sich nicht um eine dem Gemeinderat vorbehaltene Angelegenheit handelt (§ 2 des Geschäftsordnungsmusters). Ist die Entscheidung jedoch unaufschiebbar, obliegt es dem ersten Bürgermeister, die haushaltswirtschaftliche Sperre als dringliche Anordnung zu verfügen (Art. 37 Abs. 3 GO und § 12 Abs. 1 Nr. 6 des Geschäftsordnungsmusters). Weil diese Entscheidung nicht zu den laufenden Angelegenheiten gerechnet werden kann, ist eine Übertragung der Befugnis auf einen Kammerer nur möglich, wenn dieser Gemeinderatsmitglied ist (Art. 39 Abs. 2 und Art. 40, 41 GO).

Dem Finanzausschuss ist in jedem Fall, gleichgültig ob der erste Bürgermeister oder der berufsmäßige Gemeinderat die Entscheidung getroffen hat, Kenntnis zu geben (Art. 37 Abs. 3 Satz 2 GO). Darüber hinaus ist nach § 29 Nr. 1 KommHV-Kameralistik der Gemeinderat zu unterrichten.