

GPA-Mitteilung 13/2004

Az. 902.00

01.12.2004

Überplanmäßige Ausgaben; Zuständigkeit und Etatrecht des Gemeinderats

Finanzmittelknappheit und zunehmende Schwierigkeiten, die kommunalen Haushalte zum Ausgleich zu bringen, haben die Sensibilität speziell für Planüberschreitungen deutlich erhöht. Nachdem aber die für die Haushaltswirtschaft verbindlichen Ausgabeansätze des Haushaltsplans großteils auf Schätzungen beruhen, können bei aller Sorgfalt Abweichungen im Planvollzug nicht immer vermieden werden. Mit § 82 und § 84 GemO hat der Gesetzgeber dieser Tatsache Rechnung getragen, sich dabei jedoch auf die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe beschränkt. Nicht zuletzt deshalb kommt es immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten, über die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister.

1. Das **Etatrecht**, d.h. die Kompetenz zur Vorgabe richtungweisender Grundzüge für die örtliche Haushaltsführung, liegt unbestritten beim Gemeinderat als Hauptorgan der Gemeinde (§ 24 Abs. 1 Satz 1 GemO). Haushaltssatzung nebst Haushaltsplan sind vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen; diese (Pflicht-)Kompetenz kann nicht auf beschließende Ausschüsse delegiert werden (§ 39 Abs. 2 Nr. 14 GemO). Der Haushaltsplan als wichtigster Teil der Haushaltssatzung ist verbindlich für die Führung der Haushaltswirtschaft, wobei aber im Interesse der Verwaltungspraktikabilität **keine** absolut **starre Bindung** festgelegt ist. Es besteht vielmehr, gerade z.B. durch die Zulassung über- und außerplanmäßiger Ausgaben (§ 84 Abs. 1 GemO)¹, ein gewisser Bewegungsspielraum.
2. Diese **Flexibilität** ist dahin begrenzt, dass (abgesehen von Fällen, in denen gar eine Nachtragsatzung erlassen werden muss; § 82 GemO) bei nach Umfang und Bedeutung erheblichen Ausgabenüberschreitungen ein Zustimmungsvorbehalt des Gemeinderats besteht. Vielfach ist versucht worden, diese „Erheblichkeit“ zu definieren. Eine pauschalierte, allen Eventualitäten gerecht werdende Festlegung scheitert indes

¹ S. die Legaldefinitionen in § 46 Nrn. 3 und 24 GemHVO.

daran, dass die finanziellen Verhältnisse in den Gemeinden zwangsläufig sehr unterschiedlich sind. Konsequenz kann deshalb nur eine individuelle örtliche Festlegung sein, mit der, wie z.B. zur Bewirtschaftungsbefugnis² allgemein so praktiziert, die Zuständigkeiten klargelegt werden. Nachdem damit grundlegende Kompetenzfragen betroffen sind, bietet sich eine Regelung in der **Hauptsatzung** an.

Ansatzpunkte können dabei eine bestimmte Relation von Planansatz und dessen Überschreitung oder die Festlegung eines bestimmten Betrags oder auch die Kombination von beidem sein. Weiterer Ansatzpunkt könnte zusätzlich eine Relation zwischen Überschreitung und Ausgabevolumen des VwH oder VmH sein. Auf diese Weise hat es der Gemeinderat jederzeit in der Hand, die Details für die „Modifizierung“ seiner Kompetenzen festzulegen (§ 4 i.V. mit § 44 Abs. 2 GemO).

3. In den Hauptsatzungen ist als **Grenze** für die Erheblichkeit überplanmäßiger Ausgaben **häufig** ein **bestimmter Betrag „im Einzelfall“**³ festgelegt.
 - Einerseits wird dazu die Ansicht vertreten, dass dies der Maximalspielraum sei, bis zu dem ein bestimmter Ausgabeansatz ohne Einschaltung des Gemeinderats überplanmäßig bewirtschaftet werden darf.
 - Die andere Ansicht ist, dass der ursprünglich zur Verfügung stehende Ausgabeansatz in einer Vielzahl von Geschäftsvorfällen jeweils im Einzelfall bis zu diesem festgelegten Betrag mehrfach überschritten werden darf.

Ausgehend vom Wortlaut kann als Einzelfall nur der **einzelne Geschäftsvorfall** gemeint sein. Ein zusätzlicher Bezug auf den betreffenden Ausgabeansatz ist nicht gegeben. Im Ergebnis kann daher nur die zweite Ansicht zutreffen.

4. Diesem Ergebnis wird z.T. kritisch entgegengehalten, dass damit z.B. der Bürgermeister ungehindert einen Ausgabeansatz in einer Vielzahl einzelner Geschäftsvorfälle überplanmäßig bewirtschaften könne, solange er sich im Einzelfall unter dem in der Hauptsatzung festgelegten maximalen Einzelbetrag bewegt. Das Etatrecht werde so in sachlich nicht mehr zu rechtfertigender Weise ausgehebelt. Diese auf den ersten Blick durchaus schlüssige Argumentation hält jedoch einer näheren Betrachtung nicht stand, denn es bleibt unberücksichtigt, dass neben der Hauptsatzung bereits die Gemeindeordnung selbst bzw. die Gemeindehaushaltsverordnung unmittelbare Schran-

² Bewirtschaftungsbefugnis ist das Recht, für die Gemeinde haushaltswirksame Sachentscheidungen zu treffen (s. dazu auch GPA-Mitt. 6/1997 Az. 902.00, 902.22, 910.00).

³ So auch im Muster des Gemeindetags Baden-Württemberg für eine Hauptsatzung (BWGZ 2000, 507 ff.).

ken für Planüberschreitungen setzen: Gerade die explizite **Verpflichtung zum** jeweiligen **Deckungsnachweis** – dessen Dokumentation im Übrigen Pflichtinhalt jeder entsprechenden Auszahlungsanordnung ist (§ 7 Abs. 3 GemKVO) - sowie weitere in § 84 GemO genannte Zulässigkeitsvoraussetzungen (z.B. dringendes Bedürfnis, Unabweisbarkeit, kein erheblicher Fehlbetrag), ergänzt um einschlägige Verpflichtungen beim Haushaltsvollzug (§ 26 Abs. 2 GemHVO – laufende Haushaltsüberwachung; § 28 GemHVO und § 43 Abs. 5 GemO – Berichtspflicht) schützen zusammen wirkungsvoll das Etatrecht des Gemeinderats und die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs.

5. Aus der Prüfungs- und Beratungspraxis ist im Übrigen noch anzumerken: Viele Schwierigkeiten könnten durch eine verantwortungsvollere Veranschlagung speziell im Investitionsbereich vermieden werden, wenn immer sachgerechte Pläne und vollständige Kostenberechnungen als Grundlage herangezogen würden (§§ 7 und 10 GemHVO). Das Etatrecht des Gemeinderats ist auch nur dann beachtet, wenn eventuelle Zustimmungen rechtzeitig vorher und nicht wie leider oft üblich erst im Rahmen der Aufstellung der Jahresrechnung eingeholt werden. Daneben wäre es mit Blick auf die Richtlinienkompetenz des Gemeinderats auch erwägenswert, für **außerplanmäßige Ausgaben strengere Grenzen** festzulegen als für Planüberschreitungen, weil dabei u.U. in stärkerem Maße aufgabenpolitische Umschichtungen stattfinden können.