

Ministerium für Inneres, Kommunales,
Wohnen und Sport | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Anschriften lt. Verteiler

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:
Mein Zeichen: IV 305- 77449/2023
Meine Nachricht vom:

Heino Siedenschnur
heino.siedenschnur@im.landsh.de
Telefon: +49 431 988-3109
Telefax: +49 431 988614-3109

8. September 2023

Runderlass zu § 78 Absatz 1 Nummer 2 der Gemeindeordnung i. V. m. § 10 Absatz 3 GemHVO – Veranschlagung von Investitionsmaßnahmen

1. Allgemeines

Spätestens aus den nunmehr regelmäßig weitestgehend fristgerecht vorliegenden doppeljährigen Jahresabschlüssen ist erkennbar, dass eine Reihe von Kommunen vielfach mehr Mittel für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Rahmen der Haushaltsplanung veranschlagt haben, als diese im Vollzug umsetzen konnten. Eine niedrigere Umsetzung im Jahresverlauf als die veranschlagte planerische Auszahlung investiver Mittel ist aufgrund der unter Ziffer 2 dargelegten Gründe grundsätzlich nachvollziehbar und tolerabel, auch um eine gewisse Flexibilität sowie Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten.

Gleichzeitig muss dabei der Grundsatz von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit gewahrt bleiben. Kommunalhaushaltsrechtlich wird dieser Grundsatz bei den in Rede stehenden Sachverhalten im Rahmen der Haushaltsplanung weiter konkretisiert durch § 78 Absatz 1 Nummer 2 der Gemeindeordnung (GO) i. V. m. § 10 Absatz 3 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO). Zusammenfassend sind nach dem Wortlaut der vorgenannten Vorschriften im Haushaltsplan lediglich alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Kommune voraussichtlich zu leistenden investiven Auszahlungen zu veranschlagen.

In der Konsequenz sollte zum Zeitpunkt der Beschlussfassung auch bei nicht vorhergesehenen Verzögerungen und anderen Vorkommnissen immer noch eine Umsetzung von zumindest 60 % der zur Verfügung stehenden investiven Ermächtigungen aus dem fortgeschriebenen Planansatz abzüglich eventueller Kürzungen durch die Kommunalaufsichtsbehörde mittels entsprechender investiver Auszahlungen zu erwarten sein. Eine Nichtbeachtung dieser Vorgabe bei der Haushaltsplanung hat zur Folge, dass der Beschluss über die Haushaltssatzung aufgrund möglicher Verfahrensfehler angreifbar werden kann.

2. Weiterer Hintergrund

Gründe für die unvollständige Umsetzung geplanter investiver Auszahlungen im Laufe des Haushaltsjahres sind äußerst vielfältig. Nicht abschließend wird nachfolgend eine Reihe von Beispielen aufgeführt:

- Personelle Gründe innerhalb der Verwaltung wie nicht besetzte Stellen oder mittel- bis langfristiger Ausfall von Beschäftigten
- Verzögerungen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Baugenehmigungsverfahren
- Verzögerungen im Rahmen der Einwerbung von Fördermitteln
- Verzögerungen im Rahmen der Vergabeverfahren (bspw. kein Ergebnis / keine Gebote oder Überprüfungen von unterlegenen Bieterinnen und Bietern bzw. Bewerberinnen und Bewerbern)
- Baupreientwicklungen
- Witterungsbedingte Verzögerungen
- Nicht fristgerechte Leistungserbringung durch beauftragte Externe (bspw. wegen personeller Engpässe oder Verzögerungen bei der Materialbeschaffung)
- Verhandlung von Nachträgen mit beauftragten Externen
- Insolvenzverfahren beauftragter Vertragspartnerinnen bzw. -partnern
- Langfristige Verfahren zur Beseitigung von Mängeln bei der Leistungserbringung bis hin zur juristischen Klärung
- Verzögerungen bei der Schaffung der haushaltsrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen

Wie oben bereits dargestellt ist vor diesem Hintergrund eine vollständige Umsetzung aller geplanten investiven Maßnahmen unrealistisch und dementsprechend nicht gefordert.

Gleichzeitig wird ausdrücklich betont, dass regelmäßige Investitionen in die Infrastruktur zwingend notwendig sind. Auch der Landesrechnungshof (LRH) hat in seinem Kommunalbericht 2021 die Bedeutung von ausreichenden Investitionen herausgestellt. Allerdings weist der LRH ebendort darauf hin, dass es dabei nicht nur darum geht, durch hohe Planansätze für Investitionen einen positiven Eindruck zu erwecken. Am Ende eines Haushaltsjahres sollte vielmehr das veranschlagte Geld im Interesse von Vermögenserhalt und -ausbau auch investiert sein. Steht die Investitionsplanung mit § 10 GemHVO nicht in Einklang, ist der Haushaltsgrundsatz der Wahrheit und Klarheit verletzt. Die in diesem Zusammenhang durchgeführten Prüfungen des LRH haben im Übrigen ausdrücklich bestätigt, dass eine Umsetzungsquote von 60 % trotz etwaiger Gründe (s. o.) realistisch und notwendig ist (vgl. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Kommunalbericht 2021 vom 16. März 2021, Seite 48 ff.).

3. Hinweise zur Erreichung der geforderten investiven Umsetzungsquote:

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Veranschlagung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen um einen gesamtheitlichen Prozess handelt, der die Fach-, Bau- und Finanzverwaltung sowie Verwaltungsleitung und die demokratisch legitimierten Gremien (Ausschüsse, Gemeindevertretung, etc.) regelmäßig gleichermaßen betrifft. Wegen beschränkender Rahmenbedingungen ist vor diesem Hintergrund ein gemeinsames Verständnis für eine vorausschauende und vorsichtige konzeptionelle Planung unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden internen und externen Ressourcen notwendig.

Im Zuge der Haushaltsplanung sollten bei den Erwägungen der Kommune daher nicht zuletzt das durchschnittliche sowie das maximale investive Auszahlungs-Ist der Vorjahre als wichtige Anhaltspunkte herangezogen werden. Hieraus lassen sich regelmäßig erste Rückschlüsse über die generell zur Verfügung stehenden internen und externen Ressourcen ziehen.

Generell sind vor der Veranschlagung von neuen investiven Maßnahmen in der Haushaltsplanung darüber hinaus die Entwicklungen des jeweiligen Haushaltsvorjahres zu berücksichtigen. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung handelt es sich dabei regelmäßig um das noch laufende Haushaltsjahr. Aufgrund von hieraus ggf. erforderlichen Übertragungen erhöht sich der fortgeschriebene investive Planansatz des Planungsjahres

entsprechend.

Zur Veranschlagungsreife von neuen investiven Auszahlungen im Planungsjahr sowie von Verpflichtungsermächtigungen werden ergänzend zu den auf der Internetseite des Ministeriums veröffentlichten Erläuterungen bezüglich § 12 Absatz 2 GemHVO folgende Hinweise gegeben:

- Für eine haushaltsrechtliche Veranschlagung von Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen liegen sorgfältig erarbeitete Unterlagen nach § 12 Absatz 2 Satz 1 GemHVO grundsätzlich erst mit Abschluss der Leistungsphase 3 nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) bei der Objekt- und Fachplanung vor.
- Gerade in Hinblick auf § 12 Absatz 2 Satz 3 GemHVO wird auf die einzuhaltende Regelung in § 10 Absatz 3 GemHVO hingewiesen. Demnach ist für eine Veranschlagung im Haushaltsjahr zwingend notwendig, dass die in der Leistungsphase 8 der HOAI bei der Objekt- und Fachplanung aufgeführte Leistungsabrechnung der bauausführenden Unternehmen im betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich erreicht wird und somit Auszahlungen getätigt werden.
- Die darüberhinausgehende Ausnahme nach § 12 Absatz 3 GemHVO ist nur für Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung unter den dort genannten Voraussetzungen zulässig. Diese sind regelmäßig bereits dann nicht mehr gegeben, wenn das Erreichen einer investiven Umsetzungsquote von mindestens 60 % durch eine hohe Anzahl von Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung gefährdet wird.

Gegen die Veranschlagung notwendiger investiver Auszahlungen zur Erreichung der entsprechenden Leistungsphase (insbesondere Planungskosten) bestehen hingegen keine Bedenken. Sollten bei einigen Maßnahmen o. g. Leistungsphasen im Laufe des Haushaltsjahres erreicht werden, besteht die Möglichkeit, über Nachtragshaushalte notwendige investive Auszahlungs- bzw. Verpflichtungsermächtigungen einzuwerben oder eine notwendige Mitteldeckung im Rahmen von über- oder unerheblichen außerplanmäßigen Auszahlungen (§ 82 GO) herbeizuführen.

Bei investiven Veranschlagungen in der mittelfristigen Finanzplanung, welche nicht mit Verpflichtungsermächtigungen verbunden sind, kann bei der Veranschlagung ein weniger strenger Maßstab angesetzt werden, damit größere Investitionsmaßnahmen im Haushalt zumindest verstärkt sichtbar gemacht werden. Diesbezüglich ist es jedoch nicht ausreichend, alle möglichen und derzeit politisch diskutierten investiven Maßnahmen mit deren Auszahlungen im ersten offenen Haushaltsjahr der Finanzplanung zu veranschlagen. Es sind vielmehr alle Haushaltsjahre des Musters für die mittelfristige Finanzplanung zu nutzen. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass lediglich bei den im Haushalt aufgenommenen Maßnahmen, die voraussichtlich einen längeren Umsetzungshorizont bedürfen, auch die letzte Spalte („Planung Haushaltsjahr +4ff.“) zu nutzen ist. Hieraus ergibt sich, dass vor einer Veranschlagung konzeptionelle Vorüberlegungen zu der jeweiligen Maßnahme durchgeführt worden sein müssen. Hierzu zählt neben der Ermittlung der geschätzten (Bau-)Gesamtkosten auch die Darstellung des aktuell erwarteten Baufortschritts mit den entsprechenden investiven Veranschlagungen in den jeweiligen Haushaltsjahren.

Soweit eine gerade noch als vertretbar angesehene Investitionsquote von 60 % offensichtlich nicht erreicht werden kann, gilt es für die demokratisch legitimierten Beschlussgremien, auf Basis fundierter Empfehlungen der hauptamtlichen Verwaltung im Rahmen der jeweiligen Haushaltsplanung entsprechende Priorisierungen vorzunehmen. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass das Kommunalhaushaltsrecht in Schleswig-Holstein eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung stellt, den kommunalpolitischen Willen zur Umsetzung bestimmter investiver Maßnahmen im Haushalt abzubilden. So können investive Ermächtigungen in der mittelfristigen Finanzplanung (drei auf das Haushaltsjahr folgende Jahre), aber auch darüber hinaus gehende Jahre abgebildet werden. Außerdem besteht die Möglichkeit, Verpflichtungsermächtigungen als Grundlage für die Durchführung entsprechender Vergabeverfahren zu veranschlagen.

Bei der Veranschlagung von Auszahlungen oder Verpflichtungsermächtigungen für Investitionsförderungsmaßnahmen wird empfohlen, mit dem bzw. den potenziell Zuwendungsbegünstigten in einen Dialog über realistisch erreichbare Abläufe einzutreten.

Ist die Kommune Zuwendungsempfängerin, kann es sein, dass der Zuwendungsgeber die Veranschlagung der entsprechenden Investitionen verlangt. Nicht verlangen darf er aber

eine unrealistische Veranschlagung. Werden in Förderbedingungen offensichtlich nicht realisierbare Umsetzungszeiträume vorausgesetzt, besteht für die kommunale Körperschaft ohnehin ein hohes Risiko, entsprechende Zuwendungen nicht zu erhalten.

Selbst beim Erwerb von Grundstücken und Gebäuden sollte ein gewisser zeitlicher Ablauf beginnend mit möglicherweise noch notwendigen Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien und der Begleichung des Kaufpreises in die Überlegungen bezüglich der Veranschlagung einbezogen werden (insbesondere bei Grundstücken, die mit Rechten Dritter oder mit noch zu beseitigenden Schadstoffen belastet sind).

Wenn im Haushaltsjahr eine Nichterreichbarkeit offensichtlich absehbar wird, sollte nachrangig auch die Aufstellung eines Nachtragshaushalts mit entsprechenden Inabgangstellungen von nicht mehr umsetzbaren Maßnahmen in Erwägung gezogen werden. Dabei sollte auch mit Blick auf die verwaltungsinternen Ressourcen der Aufwand ins Verhältnis zum Transparenzgewinn gesetzt und auf ein Mindestmaß reduziert werden. Die Aufstellung eines Nachtragshaushalts im Umfang des Ursprungshaushalts ist ausdrücklich nicht gefordert. So ist auch denkbar, sich im Nachtragshaushalt allein auf Anpassungen die investiven Auszahlungen betreffend zu beschränken, soweit sich nicht aus § 80 GO eine entsprechende Verpflichtung ergibt. Essentiell ist, dass neben der Verbesserung der investiven Umsetzungsquote der Kommune insbesondere latent vorhandene Finanzierungsrisiken vermieden werden. Auf § 85 Absatz 3 GO wird verwiesen.

Bei Beschlussfassungen über Nachtragshaushalte zum Ende eines Haushaltsjahres wird angeregt, ggf. rechtzeitig Kontakt mit der jeweils zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde aufzunehmen.

Ist eine Körperschaft verantwortlich für die Abwicklung mehrerer Haushalte (bspw. Amt / amtsangehörige Gemeinden), muss hier eine besondere Koordinierung und Abstimmung der verschiedenen Gremien durch die hauptamtliche Verwaltung erfolgen. Als geeignetes Verfahren bietet es sich bei Interessenskonflikten insbesondere an, einen gemeinsamen Austausch von Organen oder Ausschüssen von betroffenen Körperschaften und der (Bau-)Verwaltung zu initiieren. So ist etwa innerhalb einer Solidargemeinschaft eines Amtes erwartbar, dass auf Basis der von der Verwaltung darzustellenden

Rahmenbedingungen und Fakten ein einvernehmlicher Umsetzungspfad aufgestellt wird.

4. Kommunalaufsichtliche Bewertung

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass einmalige Unterschreitungen der investiven Umsetzungsquote keine kommunalaufsichtlichen Maßnahmen nach sich ziehen. Bei mehrfacher ggf. signifikanter Unterschreitung wird die Kommunalaufsichtsbehörde dagegen nicht umhinkommen, eine intensivere Überprüfung mit einer eigenen Prognose im Rahmen der Haushaltsgenehmigungsverfahren vorzunehmen. Bei festgestellten Verstößen kommen als milde Maßnahme zunächst zuvorderst entsprechende Beratungshinweise sowie nachrangig Kürzungen der Kreditgenehmigung in Betracht. In besonders schweren Fällen (zeitlich sowie der Höhe nach) sind aber auch weitergehende kommunalaufsichtliche Maßnahmen wie die Beanstandung des Beschlusses über die Haushaltssatzung nicht ausgeschlossen.

Gez.

Mathias Nowotny