

## Flexible Haushaltsführung

Die flexible Haushaltsführung ist ein zentrales Instrument im kommunalen Haushaltsrecht und dient der Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung im Haushaltsvollzug.

Sie ermöglicht es der Verwaltung, auf Abweichungen zwischen Planung und tatsächlicher Entwicklung zu reagieren, ohne dass unmittelbar ein Nachtragshaushalt aufgestellt werden muss.

Die flexible Haushaltsführung unterteilt sich im Wesentlichen in

Budgetierung gem. § 21 KomHVO

und

Ermächtigungsübertragung gem. § 22 KomHVO.

Die Budgetierung ist ein elementares Element des kommunalen Haushaltsrechtes. Aus Erfahrung mit den starren Bewirtschaftungsregeln der kameralen Haushaltsführung (Töpfchendenken) wurden Mitte der 1990'er Jahre erstmals Budgets für Organisationseinheiten der kommunalen Verwaltung im Rahmen der sogenannten neuen Steuerungsmodelle eingeführt.

Der Begriff Töpfchendenken bezieht sich auf den Umstand, dass ohne Budgets sich die Aufwandsermächtigung auf die geplante Höhe der jeweiligen Aufwandsart beschränkt. Die Ansätze sind damit strikt limitiert.

Ausgangspunkt ist der Grundsatz der Haushaltsbindung. Danach dürfen Aufwendungen und Auszahlungen grundsätzlich nur in der Höhe geleistet werden, wie sie im Haushaltsplan veranschlagt wurden. Die Deckungsfähigkeit stellt insoweit eine gesetzlich zulässige Durchbrechung dieses Grundsatzes dar und eröffnet Handlungsspielräume innerhalb des bestehenden Haushaltsrahmens.

Mit Hilfe eines Budgets erhalten Organisationseinheiten Finanzmittel zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt.

Für die Einrichtung von Budgets in den jeweiligen nachfolgend benannten Formen ist die Anbringung eines förmlichen Haushaltsvermerkes in der Haushaltssatzung oder im Haushaltsplan erforderlich.

Gem. § 21, 1 S.1 KomHVO dürfen Erträge und Aufwendungen zu Budgets verbunden werden. Ein entsprechender Haushaltsvermerk zur konkreten Ausprägung ist erforderlich. Nach § 21, 1 S.2 KomHVO wird die Gesamtsumme

der Erträge und die Gesamtsumme der Aufwendungen für die Haushaltsführung für verbindlich erklärt.

Bei der Budgetierung sprechen wir im Rahmen der flexiblen Haushaltsführung von echter und unechter Deckungsfähigkeit.

Rechtsgrundlage hierfür ist § 21 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW), der zwischen der echten und der unechten Deckungsfähigkeit unterscheidet.

Im Rahmen der echten Deckungsfähigkeit gem. § 21, Abs. 1 S.2 KomHVO erfolgt die Deckung von Mehraufwendungen durch entsprechende Minderaufwendungen an anderer Stelle. Es handelt sich somit um eine reine Umschichtung innerhalb des Haushalts. Ein zusätzlicher Ressourcenverbrauch entsteht nicht, da die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel unverändert bleiben. Vielmehr wird lediglich die Verwendung der Mittel angepasst. Charakteristisch für die echte Deckungsfähigkeit ist daher ihre Ergebnisneutralität.

Ein typisches Beispiel hierfür ist der Fall, dass in einem Produktbereich geringere Aufwendungen für Fortbildungsmaßnahmen entstehen als ursprünglich geplant, während gleichzeitig höhere Kosten im Bereich der Sachmittel auftreten. Die eingesparten Mittel können in diesem Fall zur Deckung der Mehraufwendungen verwendet werden. Voraussetzung ist - wie oben angeführt - regelmäßig, dass eine entsprechende Deckungsfähigkeit im Haushaltsplan vorgesehen ist, etwa durch Deckungsvermerke oder durch budgetbezogene Regelungen.

Die echte Deckungsfähigkeit trägt wesentlich zur wirtschaftlichen Haushaltsführung bei, da sie es ermöglicht, vorhandene Mittel effizient einzusetzen und kurzfristig auf veränderte Bedarfe zu reagieren. Sie ist daher insbesondere im Rahmen der Budgetierung von großer praktischer Bedeutung.

Demgegenüber liegt eine unechte Deckungsfähigkeit gem. § 21, 2 KomHVO vor, wenn Mehraufwendungen durch Mehrerträge gedeckt werden. Anders als bei der echten Deckungsfähigkeit erfolgt hier keine Umschichtung bestehender Mittel, sondern eine Finanzierung zusätzlicher Aufwendungen durch zusätzliche Einnahmen. In diesem Fall erhöht sich grundsätzlich das Haushaltsvolumen, da sowohl die Aufwendungen als auch die Erträge steigen.

Ein Beispiel für die unechte Deckungsfähigkeit ist gegeben, wenn eine Kommune unerwartet höhere Zuweisungen vom Land erhält und diese zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben, etwa im Sozialbereich, verwendet. Die Mehraufwendungen werden in diesem Fall durch die Mehrerträge kompensiert. Im Unterschied zur echten Deckungsfähigkeit ist die unechte Deckungsfähigkeit regelmäßig nicht ergebnisneutral. Zwar kann sie im Einzelfall zu einem ausgeglichenen Ergebnis führen, sofern sich Mehraufwendungen und Mehrerträge exakt entsprechen, jedoch besteht grundsätzlich das Risiko von Fehlentwicklungen, etwa wenn die erwarteten Mehrerträge nicht in voller Höhe realisiert werden.

Aus diesem Grund ist die unechte Deckungsfähigkeit häufig restriktiver ausgestaltet und kann zusätzlichen Genehmigungserfordernissen unterliegen.

Die Anwendung der unechten Deckungsfähigkeit bedeutet das per Definition überplanmäßige Aufwendungen beziehungsweise überplanmäßige Auszahlungen entstehen, weil die im Haushaltsplan vorgesehenen Aufwendungs- beziehungsweise Auszahlungsermächtigungen logischerweise überschritten werden.

Dies würde in Rechtsfolge bedeuten, dass gemäß § 83 Gemeindeordnung NRW ein förmliches Bewilligungsverfahren in Kraft tritt. Der Kämmerer oder der Rat sind einzuschalten und um Genehmigung zu ersuchen bzw. im Falle des Rates ein förmlicher Beschluss herbeizuführen.

In letzter Konsequenz hätte dies natürlich zur Folge, dass die durch den Gesetzgeber zunächst geschaffene Flexibilisierung der Haushaltsführung ad absurdum geführt würde. Die Intention des Gesetzgebers wäre schlicht nicht umzusetzen.

Um die gewünschte Flexibilität zu ermöglichen, wurde daher im § 21 Absatz 2 Satz 3 KomHVO ist daher ausdrücklich festgelegt, dass diese Mehraufwendungen beziehungsweise Mehrauszahlungen eben nicht als überplanmäßige Aufwendungen beziehungsweise überplanmäßige Auszahlungen gelten.

Bei der Unterscheidung zwischen echter und unechter Deckungsfähigkeit ist stets die Frage maßgeblich, aus welcher Quelle die Deckung der Mehraufwendungen erfolgt.

Erfolgt die Deckung aus eingesparten Aufwendungen, liegt echte Deckungsfähigkeit vor. Erfolgt die Deckung hingegen aus zusätzlichen Erträgen, handelt es sich um unechte Deckungsfähigkeit.

Nach der Vorschrift des § 21, 3 KomHVO gibt es jedoch die Einschränkung, dass es bei der Ausübung der Deckungsfähigkeiten nicht zu einer Minderung des Saldos bei Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in der Finanzrechnung führen darf.

Dies wäre dann der Fall, wenn Minderaufwendung bei nicht zahlungswirksamen Aufwendungen, klassischerweise die bilanziellen Abschreibungen, zur Deckung von Mehraufwendungen von zahlungswirksamen Aufwendungen, wie zum Beispiel Transferaufwand, herangezogen würden.

Die Mehraufwendungen für die Transferleistungen bedingen eine zusätzliche Auszahlung an den Transferleistungsempfänger, die eben nicht durch nichtzahlungswirksame Minderaufwendungen gedeckt werden können.

In aller Regel ergibt sich dann folgende Budgetierungsregel im Haushaltsplan „Minderaufwendungen in den einzelnen Teilplänen mit Ausnahme der bilanziellen Abschreibung und der internen Leistungsverrechnungen berechtigen zu entsprechenden Mehraufwendungen in gleicher Höhe in diesen Teilplänen“.

Der Sachverhalt ist nach folgendem Schema zu prüfen:

1. Wo findet der Sachverhalt statt?

Planansatz / originäre Ermächtigung gem. § 79 Abs. 3 S. 2 GO i. V. m. §§ 2 – 4 KomHVO in welcher Aufwandszeile / Aufwandsart / Kontengruppe oder Zeile

2. Mehrbedarf feststellen?

Bestehen noch vorhandene Vorjahres Reste (Aufwandsermächtigungen § 22 KomHVO)?

3. Unechte Deckungsfähigkeit? § 21 Abs. 2 KomHVO

Liegt ein Deckungsvermerk vor?

4. Echte Deckungsfähigkeit? § 21 Abs. 1 KomHVO

Minderaufwand vorhanden?

5. Nachtragspflicht prüfen

§ 81, 2 GO

§ 81, 2 Nr. 2 GO Liegt der Mehrbedarf über/unter der im Sachverhalt angegebenen Erheblichkeitsgrenze?

§ 81, 2 Nr. 3 GO Handelt es sich um eine nicht veranschlagte Investition

6. Prüfung § 83 GO

§ 83, 1 GO Ist die zeitliche und sachliche Unabweisbarkeit gegeben?

§ 83, 3 GO Handelt es sich um Investitionen?

→ Prinzip der Gesamtdeckung § 20,1 KomHVO NRW

7. Prüfung wer entscheidet?

§ 83, 2 GO prüfen, über- oder unterschreitet der Mehrbedarf die Erheblichkeitsgrenze?

Muss der Rat zustimmen oder liegt die Entscheidung gemäß § 83, 1, S.3 + 4 GO NRW bei dem Kämmerer?

Bei Entscheidung durch den Kämmerer ist die überplanmäßige Mittelbereitstellung dem Rat gem. § 83, 2. Halbsatz GO NRW zur Kenntnis zu geben.