



Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Mühlentwiete 4, 19059 Schwerin

lt. Verteiler

Bearbeiter: Torsten Mietko
Telefon: 0385/7412-139
Fax: 0385/7412-100
E-Mail: tmietko@lrh-mv.de

per E-Mail

Schwerin, 24. August 2017

Rundschreiben Nr. 03/2017 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern *Haushalts- und Wirtschaftsführung während der vorläufigen Haushaltsführung* (§ 49 KV M-V)

Allgemeines

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern informiert in unregelmäßigen Abständen über Themen von über den Einzelfall hinausgehender Bedeutung durch Rundschreiben. Adressat der Rundschreiben sind alle Stellen der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, die vom Landesrechnungshof geprüft werden können. Der Versand erfolgt ausschließlich elektronisch, die Rundschreiben werden auch auf der Homepage des Landesrechnungshofes zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof wird die in seinen Rundschreiben mitgeteilten Wertungen und Empfehlungen seiner künftigen Prüfungstätigkeit zugrunde legen und als bei den geprüften Stellen bekannt voraussetzen. Er bittet deshalb die Empfänger, in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die Rundschreiben allen Beschäftigten bekannt gemacht werden.

I. Vorbemerkungen

Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V)¹ geht davon aus, dass die Haushaltssatzung vor Beginn des Haushaltsjahres erlassen wird. Sie soll vor Beginn des Haushaltsjahres der Rechtsaufsicht vorgelegt werden (§ 47 Abs. 2 KV M-V) und tritt mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft (§ 45 Abs. 5 KV M-V). Wenn es der Kommune nicht gelingt, die Haushaltssatzung rechtzeitig vor dem Beginn des Haushaltsjahres öffentlich bekannt zu machen, fehlt diese haushaltsrechtliche Grundlage. Folge ist, dass

¹ Verkündet als Artikel 1 des Gesetzes über die Kommunalverfassung und zur Änderung weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 13. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 777).

dann im beginnenden Haushaltsjahr zunächst die Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung gelten (§ 49 KV M-V).

Aktuelle Analysen und Prüfungen zeigen, dass die Mehrzahl der Kommunen des Landes ihre Haushaltssatzung nicht mit Beginn des Haushaltsjahres erlässt. Dies betrifft sowohl die Landkreise und kreisfreien Städte als auch den kreisangehörigen Raum. So hat der Landesrechnungshof u. a. für das Haushaltsjahr 2015 bei den unteren Rechtsaufsichtsbehörden festgestellt, dass sich landesweit rd. 95 % der ihrer Aufsicht unterliegenden Gemeinden und Ämter teilweise oder vollständig in der vorläufigen Haushaltsführung befunden haben.

Wesentliche Gründe für die teils ausgedehnte Dauer der vorläufigen Haushaltsführung liegen auch im Verantwortungsbereich der Kommunen. Dazu hatte der Landesrechnungshof bereits in der Vergangenheit grundsätzliche Verbesserungen für die Haushaltsaufstellungsverfahren angemahnt und Optimierungsvorschläge unterbreitet.² Insbesondere sind die Kommunen angehalten, ihr Haushaltsaufstellungsverfahren frühzeitig zu beginnen, damit der Haushalt in der Regel zum Ende des dritten Quartals des Haushaltsvorjahres beschlossen wird. Dies räumt der Rechtsaufsicht ausreichend Zeit zur Prüfung und Genehmigung des Haushalts ein.

Die rechtzeitige Inkraftsetzung der Haushaltssatzung liegt zuvorderst im Eigeninteresse der Kommune, da sich deren Haushalts- und Wirtschaftsführung anderenfalls an den restriktiven Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung auszurichten hat (§ 49 KV M-V).³ Diese waren ursprünglich für den (Ausnahme-) Fall gedacht, dass zwischen Beginn des Haushaltsjahres und Inkrafttreten der Haushaltssatzung nur einige Wochen zu überbrücken sind.

Die restriktiven Vorschriften des § 49 KV M-V schaffen für diesen Übergangszeitraum die rechtlichen Voraussetzungen, dass die Kommune die ihr obliegenden Aufgaben dennoch erfüllen kann. Gleichzeitig soll die Haushaltsführung auf das absolut notwendige Maß begrenzt werden.

Angesichts seiner Prüfungserfahrung, dass die Maßgaben des § 49 KV M-V durch nahezu die gesamte Kommunalebene zu beachten sind und die Kommunen diese Regelungen nicht durchgehend einhalten, gibt der Landesrechnungshof nachfolgend weitere ergänzende Hinweise zur Umsetzung der damit verbundenen Grundsätze

² Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2014, Tzn. 341 ff.).

³ Diesbezüglich gelten für die Kommunen länderübergreifend weitgehend gleichlautende Regeln.

und des rechtlichen Rahmens.⁴ Zudem wird in diesem Zusammenhang auf die zwingenden Folgen von Rechtsverstößen hingewiesen.

II. Grundsätze der Haushaltsführung

Die allgemeinen Haushaltsgrundsätze (§§ 43, 44 KV M-V) gelten unverändert während der vorläufigen Haushaltsführung. Diese werden ergänzt durch die Vorgaben des § 49 KV M-V und sind bei allen Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen zu beachten.

Adressat dieser Regelungen sind alle gesetzlichen Organe der Kommune. Auch die Kommunalvertretungen sind damit nur zu Beschlüssen über Aufwendungen/Auszahlungen in den engen Grenzen des § 49 KV M-V ermächtigt.

Diese Maßgaben gelten unabhängig von der Ursache und der Dauer der vorläufigen Haushaltsführung und damit auch in den Fällen, in denen diese einen Großteil des Haushaltsjahres umfasst.

Eine rückwirkende Inkraftsetzung der Haushaltssatzung heilt etwaige Verstöße gegen die Vorschriften des § 49 KV M-V, welche in der so genannten haushaltslosen Zeit begangen wurden, nicht. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Grundsatz der Vorherigkeit des Haushalts. Der Regelungsinhalt des § 49 KV M-V ist als Ausnahmenvorschrift zur rechtzeitigen Etatfeststellung zu verstehen und würde bei rückwirkender Heilung keinen substantiellen Regelungsgehalt aufweisen.

III. Auswirkungen der vorläufigen Haushaltsführung

1. Rechtlicher Rahmen

Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht öffentlich bekannt gemacht, so darf die Kommune nach § 49 Abs. 1 KV M-V lediglich

- Aufwendungen und Auszahlungen leisten, zu denen sie gesetzlich oder bei Beginn des Haushaltsjahres vertraglich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind;

⁴ Auch das Ministerium für Inneres und Europa (Innenministerium) hat bereits mehrfach explizit auf die Bestimmungen der vorläufigen Haushaltsführung hingewiesen. So wurden u. a. im „1. Haushaltserlass an die Kommunen des Landes Mecklenburg-Vorpommern für 2010“ (Erlass vom 27. November 2009, Geschäftszeichen: II 320 – 174.3.61 – 2010) Hinweise zur vorläufigen Haushaltsführung gegeben. Wenngleich sich diese Hinweise ursprünglich auf die kamerale Haushalts- und Wirtschaftsführung bezogen, gelten diese im Ergebnis auch unter doppischen Rahmenbedingungen.

- ihre Investitionstätigkeit, für die im Haushaltsplan des Vorjahres Haushaltsansätze oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, fortsetzen;
- Abgaben nach den Sätzen des Vorjahres erheben, soweit diese in der Haushaltssatzung festgesetzt werden, und
- Kredite umschulden.

Aufgrund dieser abschließenden Aufzählung zulässiger Aufwendungen und Auszahlungen ist in der haushaltslosen Zeit weder nach Maßgabe der Etatansätze des Vorjahres noch nach dem bislang 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 sollen keine neuen Maßnahmen begonnen oder Verpflichtungen eingegangen werden, die das Budgetrecht der Kommunalvertretung durch Vorfestlegungen einschränken könnten, bevor eine (durch die Rechtsaufsichtsbehörde geprüfte und ggf. genehmigte) rechtsgültige Haushaltssatzung in ihrer endgültigen Form vorliegt.

Neben diesen Regelungen zur laufenden Haushalts- und Wirtschaftsführung sind die Maßgaben in § 49 Abs. 2 (Kreditaufnahmen) und Abs. 3 (Stellenplan) zu beachten.

2. Hinweise zur Umsetzung

2.1 Aufwendungen und Auszahlungen

Die Leistung von Aufwendungen und Auszahlungen sowie das Eingehen von Verpflichtungen sind nur insoweit zulässig, als die Maßnahmen die o. g. Voraussetzungen des § 49 KV M-V erfüllen und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Tätigkeit der Verwaltung erforderlich sind.

2.1.1 Zulässige Aufwendungen und Auszahlungen für bestehende Verpflichtungen (§ 49 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 KV M-V)

Unter dem Begriff der *Verpflichtung* im Sinne des § 49 KV M-V werden bestehende gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen der Kommunen zusammengefasst. Sofern sich aus kommunalen Satzungen Ansprüche Dritter ergeben, stellen diese ebenfalls eine rechtliche Verpflichtung der Kommune dar. Entgegen der in der kommunalen Praxis teilweise vorherrschenden Auffassung, stellen Beschlüsse der Kommunalvertretung sowie Zuwendungsrichtlinien (z. B. die Sportförderungsrichtlinie einer Kommune) allein grundsätzlich keine rechtliche Verpflichtung im Sinne des § 49 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V dar.

Auf Grund *gesetzlicher Verpflichtung* erachtet der Landesrechnungshof nach dieser Vorschrift Aufwendungen und Auszahlungen u. a. in folgenden Zusammenhängen für zulässig:

- Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung,
- Auszahlungen für Fahrtkosten der Schülerbeförderung,
- Mittel für Kinder- und Jugendnotdienst,
- das Vorhalten eines bedarfsgerechten Bestandes von Einrichtungen und Diensten der Kindertagesförderung,
- Schulträgerschaft,
- abwehrender Brandschutz,
- Aufgaben nach dem Meldegesetz,
- Aufgaben nach dem Wohngeldgesetz sowie
- Aufgaben zur Gefahrenabwehr.

Zulässig sind auch die Zahlung von

- Umlagen (z. B. Verbandsumlage, Kreisumlage) und
- Sozialbeiträgen.

Bei *Verpflichtungen aus Verträgen* muss es sich um Verträge handeln, die zu Beginn der haushaltslosen Zeit bereits bestanden haben. Dies sind zumeist Verträge, welche längerfristig geschlossen wurden. Typische Beispiele für Verträge, aus denen derartige Zahlungsverpflichtungen erwachsen, sind

- Mietverträge,
- Arbeitsverträge,

- Lieferverträge für Energie, Wasser etc. sowie
- Leasing- und Wartungsverträge für technische Einrichtungen.

Einschränkend gilt allerdings auch in den Fällen der gesetzlichen⁵ und vertraglichen Verpflichtungen, 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 haushaltslosen Zeit endende Verträge grundsätzlich auslaufen oder sind nach Möglichkeit unter Rückgriff auf entsprechende Vertragsklauseln (sowie unter Berücksichtigung des Maßstabs der Wirtschaftlichkeit) zu kündigen.

2.1.2 Unaufschiebbar Aufwendungen und Auszahlungen für die Weiterführung notwendiger Aufgaben (§ 49 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 KV M-V)

Ausnahmen gelten allerdings gem. § 49 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 KV M-V für „*Aufwendungen oder Auszahlungen*“, die für „*die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind*“.

Unter dem Begriff „*Weiterführung*“ ist nicht zu verstehen, dass alle bereits in Planung befindliche Projekte zwingend fortgeführt werden können bzw. müssen. Ist ein Aufschub möglich, ist die eintretende Verzögerung hinzunehmen.

Demzufolge dürfen von den Kommunen, abgesehen von einem eventuellen Aufwuchs gesetzlicher Aufgaben, keine neuen Aufgaben begründet werden. Diese maßgebliche Einschränkung betrifft insbesondere den freiwilligen Bereich, so z. B. Auszahlungen/Aufwendungen für

- künstlerische Veranstaltungen,
- Sportvereine und
- private Musikschulen.

Notwendig sind in der Regel Aufwendungen und Auszahlungen zur Erfüllung von Pflichtaufgaben. *Unaufschiebbar* sind Aufwendungen/Auszahlungen nur, wenn sie so

⁵ Die Verpflichtungen umfassen auch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

eilbedürftig sind, dass ein Hinausschieben der Leistung bis zum Wirksamwerden der Haushaltssatzung bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als unvertretbar angesehen werden muss. So wären Notwendigkeit und Unaufschiebbarkeit beispielsweise gegeben, wenn der Kommune nachweislich ein wirtschaftlicher Schaden entsteht oder die Maßnahme zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes erforderlich ist. Diese Voraussetzungen sieht der Landesrechnungshof beispielsweise im Fall von Umzugsbeihilfen für Studenten, Zuschüsse an Wohlfahrtsorganisationen sowie Aufwendungen/Auszahlungen für die Vertretung der Kommune bei gesellschaftlichen Anlässen grundsätzlich als *nicht* erfüllt an.

Ideelle „Schäden“ scheiden zur Begründung der Notwendigkeit und Unaufschiebbarkeit aus. So hatte z. B. eine geprüfte Kommune verfügt, dass eine Ausgabe als unaufschiebbar anzusehen sei, wenn ihre Zurückstellung *Schäden für das gemeine Wohl* verursacht. Diese sehr weite Interpretation könnte letztlich jede kommunale Ausgabe während der vorläufigen Haushaltsführung begründen. Die eng auszulegenden Restriktionen des § 49 KV M-V würden damit unterlaufen. Die Begründung trägt daher nicht, die Verfügung war rechtswidrig.

2.1.3 Sonderfall: Zuwendungen

Für die (Weiter-)Gewährung von Zuwendungen sind die Voraussetzungen des § 49 Abs. 1 KV M-V ebenfalls in jedem Einzelfall zu prüfen. Dabei sind hinsichtlich der Bewertung der Weiterführung notwendiger Aufgaben sowie der Unaufschiebbarkeit die unter 2.1.2 geschilderten Maßstäbe anzusetzen.

Die Einschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung treffen hauptsächlich den freiwilligen Bereich. Eine besondere Relevanz dieser Einschränkungen besteht für den Bereich der Zuwendungen, weil freiwillige Aufgaben der Kommunen oftmals freien Trägern übertragen und durch Zuwendungen der Kommune finanziell abgesichert werden. Auch hier dürfen in der haushaltslosen Zeit keine neuen Zahlungsverpflichtungen aufgrund von *Zuwendungsbescheiden* begründet werden. Werden die Zuwendungen unter Haushaltsvorbehalt gestellt, erfordert deren Ausreichung 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 Kommunalvertretung 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 Kommune 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 in engen Grenzen während der vorläufigen Haushaltsführung zulässig sein. Ein solcher Ausnahmefall kann insbesondere vorliegen, wenn ein Zuwendungsempfänger notwendige Aufgaben⁶ der Gemeinde wahrnimmt, diesem bei nicht geleisteten Zuschüssen eine Insolvenz droht und damit die Aufgabenerfüllung gefährdet ist oder das Ergebnis mit einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nicht vereinbar wäre. In solchen Fällen ist allerdings nachzuweisen, dass der Zuwendungsempfänger alle zumutbaren Möglichkeiten zur Sicherstellung der Finanzierung aus eigenen Mitteln ausgeschöpft hat. Zudem sollten in diesen Ausnahmefällen bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Haushaltssatzung für das neue Haushaltsjahr die Zuwendungsbescheide nur befristet und auf das für die Aufgabenerfüllung absolut notwendige Maß begrenzt erteilt werden.

2.2 Fortgesetzte Investitionstätigkeit (§ 49 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 KV M-V)

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

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 Haushaltsansätze oder Verpflichtungsermächtigungen vor-

⁶ Vgl. § 49 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V. In der Regel handelt es sich dabei um Pflichtaufgaben.

gesehen waren. Die vom Gesetz geforderte „Fortsetzung“ bedingt, dass mit der Maßnahme bereits begonnen worden ist. Reine verwaltungsinterne Vorbereitungsmaßnahmen gelten noch nicht als Beginn der Maßnahme.

Zu berücksichtigen ist dabei die Regelung des § 15 Abs. 3 GemHVO-Doppik M-V, welcher die Übertragbarkeit von Ein- und Auszahlungsansätzen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen regelt.

2.2.2 Ausnahmen von der Unzulässigkeit neuer Maßnahmen

Die Regelung des § 49 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V, wonach Auszahlungen 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.

So kann eine Investitionsmaßnahme unaufschiebbar sein, wenn für diese z. B. eine rechtliche Verpflichtung aufgrund von Vorschriften

- zur Unfallverhütung,
- zur Bauordnung,
- zum Brandschutz oder
- zur Hygiene und zum Gesundheitsschutz

besteht.

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. Soweit der Betrieb einer Einrichtung in einem Gebäude durch bloße Reparaturen aufrechterhalten werden kann oder ein anderes Gebäude zur Nutzung zur Verfügung steht, besteht im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung grundsätzlich keine Möglichkeit des Umbaus oder der Grundsanierung, da es insoweit am Tatbestand der Unaufschiebbarkeit und/oder sachlichen Notwendigkeit mangelt.

Der dringende Handlungsbedarf und die Notwendigkeit der konkreten Maßnahme als Voraussetzung der Vereinbarkeit mit den Maßgaben der vorläufigen Haushaltsführung sollte dokumentiert werden (z. B. Gutachten, Begehungsprotokoll).

2.2.3 Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung (§ 49 Abs. 2 KV M-V)

Bei der Investitionstätigkeit unter den o. g. Voraussetzungen dürfen in der haushaltslosen Zeit i. d. R. nur übertragbare Mittel aus den Vorjahren verausgabt werden.

Ausnahmen sind im Rahmen des § 49 Abs. 2 KV M-V möglich. Kreditaufnahmen nach dieser Vorschrift sind allerdings nur denkbar, wenn andere Deckungsmittel nicht ausreichen. Die Kommune muss zunächst alle anderen Möglichkeiten der Mittelbeschaffung ausnutzen, bevor sie die Beschaffung im Wege eines genehmigungspflichtigen Kredites in Erwägung zieht. In der vorläufigen Haushaltsführung sind an die Prüfung der Übernahme neuer finanzieller Risiken, auch bei der Prüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde, besonders strenge Anforderungen zu stellen.

2.3 Weitergeltung des Vorjahresstellenplans (§ 49 Abs. 3 KV M-V)

Im Bereich der Personalwirtschaft sind die Kommunen während der vorläufigen Haushaltsführung zu einem äußerst restriktiven Kurs verpflichtet. Ausgangspunkt ist dabei gemäß § 49 Abs. 3 KV M-V jeweils der *Stellenplan des Vorjahres*, da der Stellenplan des Haushaltsjahres noch nicht in Kraft getreten ist und damit keine Rechtswirkung entfaltet. Soweit der Stellenplan aufsichtsrechtlichen Beschränkungen unterlag, gelten diese ebenfalls weiter. Über diesen geltenden Stellenplan hinaus dürfen grundsätzlich keine neuen Stellen geschaffen werden.

Bei der Besetzung freier Planstellen gelten die Beschränkungen des § 49 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V.⁷ Die Wahrnehmung der auf *freie Stellen bzw. Stellenanteile* entfallenden Aufgaben, zu deren Erledigung die Gemeinde im Sinne des § 49 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V gesetzlich verpflichtet ist, muss deshalb in der haushaltslosen Zeit zuerst durch interne Maßnahmen wie die Optimierung von Verwaltungsabläufen sowie Umsetzungen sichergestellt werden. Sollte dies nachweislich nicht möglich sein, kommt eine *Neu- bzw. Nachbesetzung* freier Stellen bzw. Stellenanteile durch die Begründung neuer Beschäftigungsverhältnisse (Ernennung und Neueinstellung) in Betracht. Dies ist in der haushaltslosen Zeit jedoch allenfalls in dem Umfang möglich, wie es die Erfüllung der gemäß § 49 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V zulässigerweise wahrzunehmenden Aufgaben erforderlich macht. Eine Prüfung anhand dieser Maßstäbe ist auch vor einer durch eine bestehende Planstelle abgedeckten Ausweitung des

⁷ Vgl. Wille, Dietger in: Darsow, Thomas et. al. (Hrsg.), Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 4., überarbeitete Auflage, Stuttgart 2014, § 49 Rz. 4 (im Folgenden: Schweriner Kommentierung).

Beschäftigungsumfanges bei bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnissen vorzunehmen, soweit darauf kein individueller Anspruch des Beschäftigten besteht.

Beförderungen sind ebenfalls grundsätzlich unzulässig.

IV. Erfordernis verwaltungsinterner Regelungen

Da die Regelungen des § 49 KV M-V unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, empfiehlt der Landesrechnungshof zur Klarstellung und Konkretisierung, dass jede Kommune eigene Handlungsleitlinien für die Zeit der vorläufigen Haushaltswirtschaft in einer Richtlinie erlässt. Eine Orientierung bieten die im o. g. Haushaltserlass des Innenministeriums veröffentlichte Musterdienstanweisung⁸ und die im vorliegenden Schreiben enthaltenen Ausführungen.

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. Es empfiehlt sich zu diesem Zweck, die verwendeten (Anordnungs-)Formulare so zu gestalten, dass die zur Prüfung notwendigen Informationen abgefragt bzw. die Prüfung der Voraussetzungen des § 49 KV M-V bestätigt werden.

V. Verstöße gegen die Regelungen des § 49 KV M-V

Die Verantwortung für die Einhaltung des § 49 KV M-V tragen zunächst die Organe der Kommune als Adressaten der Vorschrift.

Wird durch die Kommunalvertretung ein Beschluss gefasst, dessen Umsetzung zu einem Verstoß gegen die Vorschrift des § 49 KV M-V führen würde, besteht für den Bürgermeister, Amtsvorsteher, leitenden Verwaltungsbeamten oder Landrat nach den einschlägigen gesetzlichen Regelungen die Verpflichtung, diesem Beschluss zu widersprechen.⁹

⁸ Vgl. Fn. 4.

⁹ Für den Bürgermeister folgt die Pflicht bzgl. solcher Beschlüsse der jeweiligen Kommunalvertretung aus § 33 Abs. 1 S. 1 KV M-V, für den Landrat aus § 111 Abs. 1 S. 1 KV M-V und für den Amtsvorsteher aus § 140 Abs. 1 S. 1 KV M-V. Einen Sonderfall bildet die Widerspruchspflicht des leitenden Verwaltungsbeamten gem. § 142 Abs. 4 KV M-V bzw. des hauptamtlichen Amtsvorstehers gem. § 137 Abs. 5 S. 5 i. V. m. § 142 KV M-V, denn dieser hat rechtswidrigen Beschlüssen des Amtsausschusses und der Gemeindevertretung zu widersprechen. Zur Verpflichtung, Beschlüssen zu widersprechen, welche gegen das Recht der vorläufigen Haushaltsführung verstoßen und der aus einem Pflichtverstoß potentiell resultierenden Haftung, vgl. VG Magdeburg, Urteil vom 12. November 2013 – 5 A 165/12 –, juris. Das Urteil weist auch auf Pflichten nach Ablauf der Widerspruchsfrist hin. Die Kommunalvertretung ist bei nicht unerheblichen Änderungen der Sach- oder Rechtslage und dem bislang ausgebliebenen Vollzug des Beschlusses in Kenntnis zu setzen. Eine solche Änderung liegt vor, wenn zwischenzeitlich die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung gelten und der Umsetzung des Beschlusses entgegenstehen. Der Kommunalvertretung ist in einem solchen Fall Gelegenheit zu geben, darüber zu befinden, ob bzw. in welchem Umfang sie an dem Beschluss festhält. Gegebenenfalls umfasst die Pflicht auch, die Aufsichtsbehörde anzurufen,

Daneben hat die Rechtsaufsicht durch geeignete Maßnahmen (z. B. durch Ausübung des Informationsrechts gem. § 80 KV M-V) die Einhaltung der Grundsätze der vorläufigen Haushaltsführung – unabhängig von deren Ursache – sicherzustellen. Beschlüsse, die einen Verstoß gegen die Vorschrift des § 49 KV M-V zum Inhalt haben, sind zwingend zu beanstanden und dürfen nicht vollzogen werden.¹⁰ Ist bekannt, dass eine Kommune in der Vergangenheit die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung nicht hinreichend beachtet hat, können präventive Maßnahmen (z. B. durch entsprechende Ausübung des Informationsrechts gem. § 80 KV M-V) zur Vermeidung weiterer Verstöße in Erwägung gezogen werden.

Weiterhin können Verstöße gegen die Vorschrift des § 49 KV M-V disziplinarrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Entsteht durch den Verstoß ein Vermögensschaden, kann dieser Verstoß auch strafrechtliche Relevanz haben. In einem solchen Fall können ebenfalls Schadensersatzansprüche der Kommune bestehen.¹¹

gez. Dr. Johannsen

gez. Arenskrieger

gez. Scheeren

gez. Fuhrmann

sofern die Kommunalvertretung am Beschluss festhält und der Vollzug zum Verstoß gegen die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung führen würde.

¹⁰ Vgl. Wille, in: Schweriner Kommentierung, § 49 Rz. 2.

¹¹ Vgl. zu den möglichen disziplinarrechtlichen, strafrechtlichen und zivilrechtlichen Konsequenzen: Wille, in: Schweriner Kommentierung, § 49 Rz. 1.