

# KASSENKREDITE !!!

## **Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen**

### **Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26.7.2004; Überblick**

(Vgl. auch FStBay Randnummer 326/2004)

Am 1.8.2004 trat das unten vermerkte Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26.7.2004 in Kraft. Durch das Gesetz wurden insgesamt zehn Gesetze, darunter die Gemeindeordnung, die Landkreisordnung und die Bezirksordnung, das Kommunalabgabengesetz und das Gesetz über den Kommunalen Prüfungsverband geändert. Die Änderungen erfassen eine Vielzahl einzelner Bereiche des Kommunalrechts; hierzu ist im Wesentlichen auf die Beitragsreihe in der Fundstelle Bayern, beginnend mit Randnummer 326/2004 (Heft 23) zu verweisen.

Vier Änderungsbereiche stehen in engem Bezug zum Haushaltsrecht und werden deshalb in diesem und im nächsten Heft in der Gemeindekasse abgehandelt, nämlich

- Verbesserungen bei der vorläufigen Haushaltsführung,
- die Einführung der Stabilitätskriterien,
- Änderungen bei der Prüfung der Jahresrechnung und der Entlastung sowie
- die Zulassung der Zweitwohnungssteuer.

Die Darstellung stützt sich auf die Begründung des Gesetzentwurfs (LT- Drs. 15/1063).

Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26.7.2004 (GVBl S. 272)

GKBay 2005/1 EAPL.: 011 (0110), 012 (0120), 020 (0200)

### **Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts; vorläufige Haushaltsführung**

Gemeinde-, Landkreis- und Bezirksordnung enthalten für die Zeit, in der das Haushaltsjahr begonnen hat, jedoch noch keine Haushaltsatzung bekannt gemacht wurde (vorläufige Haushaltsführung), einige spezielle Vorschriften, so für

GKBay 1/2005

1

2

Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

- die Verpflichtungsermächtigungen, Art. 67 Abs. 3 GO, Art. 61 Abs. 3 LKrO, Art. 59 Abs. 3 BezO,
- die Zulässigkeit von Ausgaben, die Erhebung von Abgaben und die Umschuldung von Krediten, Art. 69 Abs. 1 GO, Art. 63 Abs. 1 LKrO, Art. 61 Abs. 1 BezO,
- die Aufnahme von Krediten, Art. 69 Abs. 2 GO, Art. 63 Abs. 2 LKrO, Art. 61 Abs. 2 BezO,
- die Stellenpläne, Art. 69 Abs. 3 GO, Art. 63 Abs. 3 LKrO, Art. 61 Abs. 3 BezO,
- die Fortgeltung von Kreditermächtigungen, Art. 71 Abs. 3 GO, Art. 65 Abs. 3 LKrO, Art. 63 Abs. 3 BezO sowie
- die Fortgeltung von Kassenkreditermächtigungen, Art. 73 Abs. 1 Satz 2 GO, Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LKrO, Art. 65 Abs. 1 Satz 2 BezO.

Diese Vorschriften wurden dem mittlerweile auch in Bayern nicht mehr außergewöhnlichen Fall mehrjähriger Hindernisse beim Erlass einer rechtmäßigen Haushaltsatzung infolge Finanzknappheit der Kommune nicht in vollem Umfang gerecht.

Einleitend macht die Gesetzesbegründung allerdings deutlich, dass die folgenden Änderungen eine Haushaltsanreicherung durch

- eine Steigerung der Einnahmen,
- eine Senkung der Ausgaben
- oder eine Kombination hieraus

nicht ersetzen können. Die Änderungen sind vielmehr formeller Art und sollen einen rechtmäßigen Haushaltsvollzug auch in mehrjährigen Haushaltsanreicherungsphasen sicherstellen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Gemeindeordnung; Landkreis- und Bezirksordnung wurden entsprechend geändert. Im Einzelnen:

#### 1. Kassenkredite bei vorläufiger Haushaltsführung

Nach dem bisherigen Art. 73 GO konnte eine Gemeinde Kassenkredite bis zu einem in der Haushaltsatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, der ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen nicht übersteigen soll. Diese Ermächtigung galt über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass der neuen Haushaltsatzung. Diese Fortgeltung der Ermächtigung gehörte systematisch zu den Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung und wurde deshalb in Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 übernommen. Sie wurde dem sprachlichen Zusammenhang entsprechend neu formuliert, jedoch inhaltlich nicht geändert.

2

GK 1/2005

Darüber hinaus wurde nun bei besonderen Umständen im Einzelfall eine höhere Aufnahme von Kassenkrediten ermöglicht. Anlass war das Auftreten von Fällen, in denen in der Haushaltssatzung Höchstbeträge deutlich unterhalb des genannten Sechstels festgesetzt wurden, die in der nachfolgenden Periode der vorläufigen Haushaltsführung nicht ausgereicht haben. Zudem können die Erfordernisse einer mehrjährigen Haushaltsanierung Kassenkredite über das als Sollvorschrift formulierte Sechstel hinaus notwendig machen. Hierfür sind aber Umstände von einigem Gewicht zu verlangen.

Am Zweck der Kassenkredite zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben durch die Kasse bei Fehlen anderer Mittel änderte sich nichts, ebenso wenig an ihrer Bewirtschaftung. Die erhöhte Kreditaufnahme ist genehmigungspflichtig (Abs. 4 neu).

## 2. Kreditaufnahme bei vorläufiger Haushaltsführung

Es bleibt bei der regelmäßigen Grenze von einem Viertel der Kreditaufnahme aus Vorjahren nach Art. 69 Abs. 2 GO, die sich als praktikabel erwiesen hat. Allerdings wird nun auf die vier, nicht die beiden letzten Jahre abgestellt, um einen übermäßigen Einfluss von Jahren mit Sonderentwicklungen zu begrenzen.

Darüber hinaus wurde bei besonderen Umständen im Einzelfall eine höhere Kreditaufnahme ermöglicht: War in einem der Vorjahre kein Kredit festgesetzt worden, kann der Durchschnitt angemessen erhöht werden. Die bisherige Bezugnahme auf den Finanzplan entfällt, da sie bei mehrjähriger haushaltsloser Zeit nicht immer einen geeigneten Maßstab bot. Das schließt eine Orientierung am Finanzplan im Einzelfall nicht aus.

Aber auch andere Umstände können die Überschreitung der so gezogenen Grenze rechtfertigen, wobei aber Umstände von einigem Gewicht voraussetzen sind. In Betracht käme etwa, dass

- in kostendeckend arbeitende Einrichtungen wie die Abwasserbeseitigung investiert wird, wobei Zins und Tilgung von Dritten aufzubringen sind,
- die Deckung von Zins und Tilgung aus Erträgen im Zusammenhang mit der kreditfinanzierten Maßnahme gewährleistet ist, wie dies bei der Erschließung und Veräußerung von Bauland der Fall sein kann,
- Instandsetzungsmaßnahmen zur Vermeidung weitreichender Substanzverluste unabweisbar sind.

Die Überschreitung ist genehmigungspflichtig (Abs. 4); vgl. auch nachfolgend unter 3.

## 3. Genehmigung von Krediten u.a.

Die bisherigen Genehmigungsvorschriften des Art. 69 Abs. 2 Sätze 2 und 3 (alt) wurden durch den neuen Absatz 4 ersetzt. Er gilt für alle Fälle der Kreditauf-

nahme – wie bisher –, einschließlich der neugeschaffenen Möglichkeit, die Ein-Viertel-Grenze zu überschreiten, aber auch für die erhöhte Aufnahme von Kassenkrediten nach Abs. 1 Nr. 4 Halbsatz (neu).

Die Bezugnahme auf Art. 71 Abs. 2 Sätze 2 und 3 als Genehmigungsmaßstab erwies sich als problematisch, da die Umöglichkeit, eine genehmigungsfähige Haushaltssatzung zu beschließen, die Feststellung der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Frage stellt. Deshalb ist mit Abs. 4 Satz 3 ein neuer Genehmigungsmaßstab dahin formuliert worden, dass die Genehmigung der Wiederherstellung einer geordneten Haushaltswirtschaft und der dauernden Leistungsfähigkeit nicht widersprechen darf. Damit wurde die Priorität der Haushaltssanierung festgeschrieben.

Um die Beurteilung der Genehmigungspflicht unter diesem Gesichtspunkt zu ermöglichen, hat die Gemeinde darzulegen, wie und bis wann sie den Erlass einer Haushaltssatzung sicherstellen, also zu einer geordneten Haushaltswirtschaft zurückkehren kann. Die Anforderungen an diese Darstellung werden umso größer sein, je bedeutsamer für den Haushaltsausgleich sich die zur Genehmigung beantragte Maßnahme auswirkt. Sie können bis zur Pflicht gehen, ein umfassendes Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, jedoch bei weniger bedeutsamen Fällen auch deutlich dahinter zurückbleiben. Dies trägt der primären Pflicht der Gemeinde Rechnung, im Rahmen der Selbstverwaltung ihren Haushalt eigenverantwortlich zu sanieren; um die notwendige Flexibilität zu gewährleisten, wurde auf die Normierung eines förmlichen Haushaltssicherungskonzepts verzichtet. Über die wie bisher zulässigen Auflagen und Bedingungen kann die Umsetzung der von der Gemeinde dargelegten Maßnahmen ganz, teilweise oder auch mit Maßgaben zur Genehmigungsvoraussetzung gemacht werden.

## 4. Kreditähnliche Verpflichtungen und Sicherheiten

Die Genehmigungsfähigkeit von Rechtsgeschäften nach Art. 72 GO während der vorläufigen Haushaltsführung wurde angezweifelt, weil das Fehlen einer gültigen Haushaltssatzung die Feststellung der dauernden Leistungsfähigkeit in Frage stellt. Um die Genehmigung auch in diesen Fällen zu ermöglichen, wurde Abs. 4 um die Verweisung auf Art. 69 Abs. 4 Sätze 2 und 3 erweitert.

- Umfang geleistet werden müssen,
3. Ausgaben des Vermögenshaushalts für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet werden sollen,
  4. Beamte oder Angestellte eingestellt, befördert oder in eine höhere Vergütungsgruppe eingestuft werden sollen und der Stellenplan die entsprechenden Stellen nicht enthält.

(3) Absatz 2 Nrn. 2 bis 4 finden keine Anwendung auf

1. den Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens und Baumaßnahmen, soweit die Ausgaben nicht erheblich und unabweisbar sind,
2. Abweichungen vom Stellenplan und die Leistung höherer Personalausgaben, die auf Grund des Beamten- oder Tarifrechts oder für die Erfüllung neuer Aufgaben notwendig werden.

#### **Art. 69 Vorläufige Haushaltsführung**

(1) Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekanntgemacht, so darf die Gemeinde

1. Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Vermögenshaushalts, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren, fortsetzen,
2. die in der Haushaltssatzung jährlich festzusetzenden Abgaben nach den Sätzen des Vorjahres erheben,
3. Kredite umschulden,
4. Kassenkredite bis zu dem zuletzt in einer Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag oder, wenn besondere Umstände im Einzelfall eine Erhöhung rechtfertigen, auch darüber hinaus aufnehmen.

(2) <sup>1</sup>Reichen die Deckungsmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Vermögenshaushalts nach Abs. 1 Nr. 1 nicht aus, darf die Gemeinde Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel des durchschnittlichen Betrags der für die vier Vorjahre festgesetzten Kredite aufnehmen. <sup>2</sup>Eine angemessene Erhöhung dieser Kreditaufnahme ist zulässig, wenn besondere Umstände im Einzelfall diese Erhöhung rechtfertigen.

(3) Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das neue Jahr erlassen ist.

(4) <sup>1</sup>Maßnahmen nach Abs. 1 Nr. 4 Halbsatz 2 und Abs. 2 bedürfen der Genehmigung. <sup>2</sup>Die Gemeinde hat im Antrag darzulegen, wie und bis wann sie den Erlass einer Haushaltssatzung sicherstellen kann. <sup>3</sup>Die Genehmigung darf der Zielen der Wiederherstellung einer geordneten Haushaltswirtschaft und der

#### **Art. 73 Kassenkredite**

(1) Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.

(2) Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag soll für die Haushaltswirtschaft ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen und für den Eigenbetrieb ein Sechstel der im Erfolgsplan vorgesehenen Erträge nicht übersteigen.