

ED

Abweichungen von Haushaltssatzung und Haushaltsplan im Zusammenhang mit der Schaffung von Flüchtlingsunterkünften

Im Zusammenhang mit der dynamischen Entwicklung des Bedarfs an Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge wurde der Geschäftsstelle aus der Mitgliedschaft zunächst vereinzelt berichtet, dass zwischen örtlichen Aufsichtsbehörden und Gemeinden unterschiedliche Rechtsauffassungen zur Anwendung von §§ 98 bis 100 HGO im Zusammenhang mit Maßnahmen wie Anschaffung von Containern, Umnutzung von Räumlichkeiten bestehen oder zumindest doch Rechtsunsicherheit herrscht.

Unsere Geschäftsstelle hat das zum Anlass genommen, die thematisierten Fallgestaltungen und aus unserer Sicht bestehenden Lösungsansätze wie folgt an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) heranzutragen:

Einschätzung des HSGB:

„Wir sehen die bisher an uns herangetragenen unterschiedlichen Fallgestaltungen so:

1. Soweit die Gemeinde nicht über eine bekannt gemachte Haushaltssatzung verfügt, gibt es zwei Fallgestaltungen:
 - a) Die Gemeinde erhält Flüchtlinge zugewiesen (§ 2 LAufnG). Dann besteht u.E. die rechtliche Verpflichtung zur Leistung der erforderlichen Auszahlungen i.S.v. § 99 Abs. 1 Nr. 1 1. Fall HGO.
 - b) Die Gemeinde schafft Unterkünfte und stellt diese bereit, ohne dass eine Zuweisung erfolgt: Hier kann nach unserer Beurteilung rechtlich vertretbar das Merkmal der unaufschiebbaren Weiterführung notwendiger Aufgaben (§ 99 Abs. 1 Nr. 1 2. Fall HGO) bejaht werden. Hierfür lässt sich anführen, dass die Gemeinde insoweit für Aufgaben der Gefahrenabwehr im weiteren Sinne tätig wird, d.h. die Unterbringung anderweitig nicht mit Wohnraum versorgter Personen.
2. Soweit die Gemeinde über eine bekannt gemachte Haushaltssatzung verfügt, stellt sich die Frage, inwieweit der Haushaltsplan zur Leistung der erforderlichen Auszahlungen ermächtigt. Haushaltsansatz ist dabei im Ausgangspunkt die Veranschlagungsposition im Teilhaushalt (z.B. Auszahlungen für Baumaßnahmen). Diese Position kann sich zunächst durch zweckgebundene Mehrerträge, im Rahmen der Deckungsfähigkeit sowie um Haushaltsermächtigungen aus Vorjahren erhöhen (§§ 19-21 GemHVO, Hinweis Nr. 2 zu § 100 HGO); insoweit liegt noch keine Abweichung von Festsetzungen des Haushaltsplans vor. Überplanmäßige Auszahlungen fallen an, soweit die Auszahlungen die so umschriebenen Ermächtigungen im Haushaltsplan und die übertragenen Ermächtigungen aus Vorjahren übersteigen (§ 58 Nr. 34 GemHVO); außerplanmäßige Auszahlungen (nur) dort, wo Aufwendungen und Auszahlungen erfolgen sollen, für deren Zweck im Haushaltsplan keine Ermächtigungen veranschlagt und keine aus Vorjahren übertragenen Ermächtigungen verfügbar sind (§ 58 Nr. 7 GemHVO). Nur bei Vorliegen außerplanmäßiger Vorgänge kann demnach eine Verpflichtung zum Erlass einer Nachtragssatzung nach § 98 Abs. 2 Nr. 4 HGO in Betracht kommen, soweit nicht § 98 Abs. 3 Nr. 1 HGO hiervon eine Ausnahme zulässt.

Folgende Fallgestaltungen wurden dabei an uns herangetragen:

- a) Die Gemeinde schafft zusätzliche Container an und richtet dazu Abstellplätze her. Voraussichtlich werden dafür Auszahlungen von 500.000 Euro benötigt. Sie hat im Produktbereich 05 Auszahlungen für Baumaßnahmen (kleineren Umfangs) von

5.000 Euro veranschlagt. U.E. kann die Gemeinde hier nach § 100 HGO vorgehen, wobei im Einzelfall kleinerer Gemeinden die Zuständigkeit der Gemeindevertretung für die Bewilligungsentscheidung besteht.

- b) Die Gemeinde setzt leer stehende Wohnungen für die Nutzung als Unterkünfte in-stand. Bei den dafür erforderlichen Auszahlungen handelt es sich um Instandsetzungen an Bauten und Anlagen, die unabweisbar sind i.S.v. § 98 Abs. 3 Nr. 1 HGO, so dass eine Nachtragssatzung nicht erlassen werden muss.

Von daher werden die Gemeinden im Regelfall aktuell keine Nachtragssatzung erlassen müssen. Diese kann jedoch erforderlich werden, soweit die Deckung später im Jahr anfallender Auszahlungen nur durch zusätzliche Kreditaufnahmen gewährleistet werden kann und die Voraussetzungen nach § 100 Abs. 2 HGO nicht vorliegen. Die Unvorhersehbarkeit und Unabweisbarkeit wie insb. in Hinweis Nr. 4 zu § 100 HGO beschrieben wird aktuell zu bejahen sein.“

Antwort des HMdIS:

„Sehr geehrter Herr Dr. Rauber,

ich wurde gebeten, Ihre Anfrage vom 16. März 2022 zu beantworten. Ich schließe mich Ihren Feststellungen in vollem Umfang an. Allerdings erlaube ich mir zu Ihren Feststellungen zu Nr. 2 a noch folgenden Hinweis: Nach § 98 Abs. 2 Nr. 3 HGO bedarf es bereits dann einer Nachtragssatzung, soweit bei einzelnen Ansätzen für Auszahlungen überplanmäßige Auszahlungen in einem im Verhältnis zu den gesamten Auszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen. Auszahlungen i.S. dieser Vorschrift sind u.a. überplanmäßige Auszahlungen investiver als auch nichtinvestiver Natur. Zu leistende überplanmäßige Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen oberhalb der Erheblichkeitsgrenze erfordern demnach nach § 98 Abs. 2 Nr. 3 i. V. mit § 98 Abs. 3 Nr. HGO eine Nachtragssatzung. Die Erheblichkeitsgrenze ist von den Kommunen individuell zu definieren. Sofern aus zwingenden Gründen erhebliche überplanmäßige Auszahlungen geleistet werden mussten, ist die Nachtragssatzung zeitnah nachzuholen.

Auf eine Nachtragssatzung kann nach § 98 Abs. 3 Nr. 1 HGO bei investiven Mehrauszahlungen nur verzichtet werden, wenn diese unerheblich sind. Nur soweit keine Nachtragssatzung erforderlich ist, kommt die Leistung von überplanmäßigen Auszahlungen nach § 100 HGO in Betracht.

Darüber hinaus erlaube ich mir noch einige allgemeine Bemerkungen zu haushaltsrechtlichen Problemstellungen im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen aus der Ukraine.

Die im Zusammenhang mit der Errichtung und der Unterbringung von Flüchtlingen aus der Ukraine anfallenden Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen sind unter Beachtung der haushaltsrechtlichen vollständig im kommunalen Finanzwesen nachzuweisen.

In Abstimmung mit dem Statistischen Landesamt sind die buchungsrelevanten Vorgänge im Produktbereich 05 – Soziale Leistungen dem finanzstatistischen Produkt 315 – Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe) – zuzuordnen. Sofern zu einem späteren Zeitpunkt ggf. eine Anerkennung der Flüchtlinge als Asylbewerber erfolgen sollte, sind ab dem Zeitpunkt der Anerkennung als Asylbewerber Geldleistungen an die betroffenen Personen der Produktgruppe 313 – „Hilfen für Asylbewerber“ zuzuordnen.

Aus dem kommunalen Bereich haben uns Anfragen zu möglichen Sonderregelungen für Kreditaufnahmen aus dem „Sonderkreditprogramm Flüchtlingseinrichtungen“ der KFW-Bank erreicht. Aus dem Sonderprogramm der KFW-Bank werden den Kommunen Kredite zur Finanzierung von Investitionen im Zusammenhang mit Flüchtlingseinrichtungen zur Verfügung gestellt. Im Eildienst Nr. 45 haben Sie bereits darauf hingewiesen, dass die Inanspruchnahme

der Kredite nach § 103 Abs. 1 S. 1 HGO die Veranschlagung entsprechender Investitions- bzw. Investitionsförderungsmaßnahmen im Haushalt voraussetzt. Zudem wird eine genehmigte Kreditermächtigung nach § 103 Abs. 2 bzw. § 97a Nr. 4 HGO vorausgesetzt. Von den zwingenden Vorgaben der genannten HGO-Regelungen sind von uns keine abweichenden Sonderregelungen vorgesehen. Anders als zum Zeitpunkt des „Corona-Erlasses“ vom 30. März 2020 fehlt es am Erfordernis einer außergewöhnlichen Situation, die Sonderregelungen zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung rechtfertigen würden. Sofern eine Kreditaufnahme bei der KFW-Bank beabsichtigt ist, bedarf es dazu einer ausreichenden Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung für 2022, die ggf. durch deren Änderung im Wege einer Nachtragssatzung sicherzustellen ist.“

Ergänzende Hinweise der Geschäftsstelle des HSGB:

Das HMdIS hat die hiesigen Einschätzungen bestätigt. Nach dem vom HMdIS angesprochenen § 98 Abs. 2 Nr. 3 HGO ist eine Nachtragssatzung u.a. auch dann zu erlassen, wenn bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen und Auszahlungen bei einzelnen Ansätzen oder einzelnen vorgegebenen Finanzrahmen (Budget) in einem im Verhältnis zu den gesamten Aufwendungen und Auszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen. Dies gilt nach § 98 Abs. 3 Nr. 1 HGO u.a. nicht für Baumaßnahmen, für die unerhebliche Auszahlungen zu leisten sind. In der Literatur – Rechtsprechung dazu liegt nicht vor – wird insoweit eine Erheblichkeitsgrenze von 10% der gesamten Aufwendungen des Ergebnishaushalts oder – soweit der Finanzhaushalt betroffen ist – 10% der gesamten Auszahlungen des Finanzhaushalts aus Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit für angemessen erachtet (Rauber, in: Schneider/Dreßler u.a., HGO-Kommentar, § 98 Erl. 18). Soweit die Gemeinde eine solche Erheblichkeitsgrenze nicht festgelegt hat, kann sie dies durch Beschluss der Gemeindevertretung tun. Dies kann z.B. in zeitlichem Zusammenhang mit einer Bewilligung nach § 100 HGO geschehen.

Hervorzuheben ist auch der Hinweis des HMdIS, dass in zwingenden Fällen eine Nachtragssatzung auch zeitnah nachgeholt werden kann.

Nach aktueller Einschätzung dürften sich mit diesen Überlegungen des HSGB bzw. des HMdIS die auftretenden praktischen Fälle kurzfristig lösen und haushaltsrechtlich absichern lassen. Soweit weitere Problemstellungen auftreten, können diese weiterhin an die Geschäftsstelle herangetragen werden.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Abteilung 1.2-Dr.R./Rau./Ju.

Nr. – ED vom