



## Stellungnahme der Verwaltung vom 17.04.2026 - Verzicht auf Haushaltsvorbehalt bei Leistungsvereinbarungen (BV-P- ö/08/0216-01)

<i>Einbringer/in</i> 20 Amt für Finanzen	<i>Datum</i> 17.04.2026
---	----------------------------

<i>geplante Beratungsfolge</i>		<i>geplantes Sitzungsdatum</i>	<i>Beratung</i>
Senat (S)	Beratung	21.04.2026	N
Bürgerschaft (BS)	Kenntnisnahme	27.04.2026	Ö

### Sachdarstellung

Der Bürgerschaft der Universitäts- und Hansestadt Greifswald wird die beiliegende Stellungnahme der Verwaltung zur Verfügung gestellt.

### Anlage/n

- 1 Stellungnahme der Verwaltung vom 17.04.2026 öffentlich

**Stellungnahme der Verwaltung zur Beschlussvorlage „Verzicht auf Haushaltsvorbehalt bei Leistungsvereinbarungen“ (BV-P-ö/08/0216-01)**

---

<b>Stellungnahme erfolgt:</b>	öffentlich <input checked="" type="checkbox"/>	nichtöffentlich <input type="checkbox"/>
-------------------------------	--	--

Das Ansinnen, sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch auf Seiten der Zuwendungsempfänger Verwaltungsaufwand zu minimieren und zugleich Planungssicherheit zu erreichen, wird grundsätzlich unterstützt. Dennoch ist der Haushaltsvorbehalt ein wichtiges Instrument, um finanzielle Risiken zu begrenzen, demokratische Kontrolle zu sichern und auf Veränderungen reagieren zu können.

Zuwendungen der Kommune werden grundsätzlich durch einen Zuwendungsbescheid (= Verwaltungsakt) gewährt. Ein bestandskräftiger Zuwendungsbescheid begründet somit grundsätzlich den Anspruch des Zuwendungsempfängers und könnte nur unter den Voraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG aufgehoben werden. Es bedarf daher rein formell keiner Leistungsvereinbarung zur Gewährung der Zuwendung. Um den Trägern dennoch die grundsätzliche Absicht zur Leistungsgewährung darzulegen, werden in der Universitäts- und Hansestadt Greifswald Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, mit denen sich die Universitäts- und Hansestadt Greifswald verpflichtet, bei Vorliegen der haushaltsrechtlichen Anforderungen die entsprechenden Zahlungen zu leisten. Ohne den bisher darin enthaltenen ausdrücklichen Haushaltsvorbehalt kann der begünstigende Verwaltungsakt in Form des Zuwendungsbescheids nicht widerrufen werden.

Nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der kommunalen Haushaltswirtschaft dürfen Aufwendungen und Auszahlungen jedoch nur im Rahmen der im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel erfolgen (§§ 43, 49, 50 KV M-V). Der Haushaltsplan begrenzt damit die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung und ist aufgrund der jeweils dargestellten Kreditermächtigungen genehmigungspflichtig (§ 52 Abs. 2 KV M-V). Bis zum Vorliegen der rechtsaufsichtlichen Entscheidung gilt ggf. die vorläufige Haushaltsführung (§ 49 KV M-V).

Der Haushaltsvorbehalt entfaltet seine Wirkung als Schutzmechanismus in erster Linie in Zeiten der vorläufigen Haushaltsführung: Aufwendungen und Auszahlungen für freiwillige Leistungen sind nur in dem Umfang möglich, in dem finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Ohne ihn können Verpflichtungen entstehen, die zukünftig ggf. nicht mehr gedeckt werden können und eine Überschreitung des zugestandenen Umfangs an freiwilligen Leistungen zur Folge haben.

Der Nutzung des Haushaltsvorbehalts „führt dazu, dass Zahlungen während der vorläufigen Haushaltsführung grundsätzlich nicht zulässig sind, sondern erst auf Grundlage eines rechtswirksamen Haushaltes vorgenommen werden dürfen. Nur in wenigen Ausnahmefällen sind für den freiwilligen Aufgabenbereich Zuwendungsvereinbarungen ohne Haushaltsvorbehalt denkbar. Dieser eng begrenzte Bereich beschränkt sich auf im dringenden übergemeindlichen Interesse liegende Aufgaben, bei denen ohne das Tätigen von Aufwendungen und Auszahlungen während der vorläufigen Haushaltsführung die Gefahr bestehen würde, dass die Aufgabenerfüllung in Wegfall gerät (z. B. Theaterverträge). Bei Gemeinden mit weggefallener bzw. gefährdeter dauernder Leistungsfähigkeit sind besonders strenge Maßstäbe anzulegen.“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Schartow; Dirk in: Kommunalverfassungsrecht Mecklenburg-Vorpommern 2019, § 49, S. 5.

Gemäß § 49 Abs. 1 KV M-V sind während der vorläufigen Haushaltsführung nur in beschränktem Umfang Aufwendungen und Auszahlungen zulässig. Die durch die Universitäts- und Hansestadt Greifswald gewählte Form der Leistungsvereinbarung mit Haushaltsvorbehalt dient der Wahrung des § 49 Abs. 1 Nr. 3 KV M-V, wonach Aufwendungen und Auszahlungen für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben nur in dem Umfang geleistet werden dürfen, der unaufschiebbar ist, um bestehende Aufgaben fortzuführen. Der Abschluss neuer Vereinbarungen ist während dieser Zeit nicht zulässig. Darüber hinaus bedarf es gemäß § 49 Abs. 4 KV M-V zur Leistung von Aufwendungen und Auszahlungen nach Abs. 1 Nr. 3 (...für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben...) einer beschlossenen Haushaltssatzung oder zumindest, sofern die Haushaltssatzung noch nicht beschlossen worden ist, der Zustimmung der Gemeindevertretung. Mit dem Abschluss der Leistungsvereinbarungen, die grundsätzlich der Zustimmung der Bürgerschaft bedürfen<sup>2</sup>, wird sichergestellt, dass bei der Aufstellung des Haushaltsplans die zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen notwendigen Mittel in vollem Umfang berücksichtigt werden, auch wenn zu diesem Zeitpunkt aufgrund des Genehmigungsvorbehalts durch die Rechtsaufsicht nicht sicher feststehen kann, dass die Zahlungen auch geleistet werden dürfen.

Während der vorläufigen Haushaltsführung, insbesondere unter Berücksichtigung der aktuellen finanziellen Lage der Universitäts- und Hansestadt Greifswald, ist unsicher, in welchem Rahmen die Haushaltsgenehmigung erteilt wird. Aufgrund der bevorstehenden Entwicklung ist auf längere Zeit nicht abzusehen, dass eine uneingeschränkte Haushaltsgenehmigung, ohne Auflagen, Sperren und Bedingungen erteilt werden wird. Es ist daher stets davon auszugehen, dass Kürzungen und Einschränkungen infolge der Genehmigung vorzunehmen sind. Insbesondere mit der rechtsaufsichtlichen Entscheidung vom 15.04.2025 zum Doppelhaushalt 2025/2026 wurde durch die Rechtsaufsicht deutlich gemacht, dass der Anteil an freiwilligen Leistungen erheblich ist und mit der derzeitigen Einstufung der dauernden Leistungsfähigkeit (RUBIKON orange = gefährdete dauernde Leistungsfähigkeit) nicht vereinbar ist. Es ist daher davon auszugehen, dass mit den kommenden Haushaltsplanungen vermehrt auf Einsparungen im freiwilligen Aufgabenbereich gedrängt wird. Der grundsätzliche Verzicht auf den Haushaltsvorbehalt wird es der Universitäts- und Hansestadt Greifswald dann unmöglich machen, den Vorgaben der Rechtsaufsicht Folge zu leisten.

Gemäß § 17a GemHVO-Doppik M-V steht den Gemeinden zwar unabhängig von der finanziellen Lage ein Anteil an freiwilligen Leistungen zu, dennoch muss dieser im Verhältnis angemessen sein. Dies wurde vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt, wenn auch im Urteil vom 31.01.2013, 8 C 1.12, Randnummer 19 und auch in späteren Entscheidungen, wie beispielsweise im Urteil vom 29.05.2019, 10 C 6.18, kein konkreter Umfang oder Anteil von Finanzmitteln für diese Aufgaben, beispielweise im Verhältnis zu den Aufwendungen oder Auszahlungen der Gemeinde, bestimmt wurde. Nach Rücksprache mit der Rechtsaufsicht ist es jedoch ständige rechtsaufsichtliche Praxis, einen angemessenen Umfang an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben im Rahmen von Haushaltskonsolidierungsverfahren nicht zu beanstanden, sofern ein Richtwert von im Regelfall mindestens fünf Prozent der zur Verfügung stehenden Einzahlungen oder Erträge nicht überschritten wird. Die konkrete Entscheidung, welche freiwilligen Aufgaben in welchem finanziellen Umfang wahrgenommen werden, obliegt dabei jedoch weiterhin den Gemeinden. Ein Verzicht auf den Haushaltsvorbehalt dürfte daher über alle freiwilligen Leistungen maximal in dem Umfang erfolgen, der fünf Prozent der zur Verfügung stehenden Einzahlungen und Erträge nicht übersteigt. Dabei ist zu beachten, dass der Anteil der freiwilligen Leistungen der Universitäts- und Hansestadt Greifswald derzeit ca. 18 % beträgt und damit der Richtwert bereits weit überschritten ist. Ein Verzicht auf den Haushaltsvorbehalt wäre dem folgend nicht zulässig.

---

<sup>2</sup> Ebd.

„Aufgrund der dargestellten Einschränkungen stellen Zuwendungsvereinbarungen somit kein „Allheilmittel“ hinsichtlich der Gewährung freiwilliger Leistungen während der vorläufigen Haushaltsführung dar.“<sup>3</sup>

Gemäß § 43 Abs. 4 KV M-V hat die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erfolgen, wobei gemäß § 43 Abs. 1 KV M-V die stetige Aufgabenerfüllung unter Beachtung der Generationengerechtigkeit nachhaltig zu gewährleisten ist. Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich die Gemeinde gemäß § 43 Abs. 3 KV M-V nicht überschulden darf. Der Verzicht auf den Haushaltsvorbehalt kann zur Gefährdung der pflichtgemäßen Erfüllung des § 43 KV M-V führen. Die Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung umfasst zunächst die pflichtige Aufgabenerfüllung. Die letzte Haushaltsplanung hat jedoch bereits aufgezeigt, dass selbst bei Wegfall aller freiwilligen Leistungen der Haushaltsausgleich unterjährig nicht erreicht werden kann. Es dürfen daher in der zukünftigen Entwicklung unter Berücksichtigung der Generationengerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit keine Entscheidungen getroffen werden, die zu finanziellen Belastungen führen, ohne dass diesen in irgendeiner Form Einhalt geboten werden kann. Der Verzicht auf den Haushaltsvorbehalt führt jedoch dazu, dass ohne Vorliegen der finanziellen Mittel Auszahlungsverpflichtungen begründet werden, denen die Universitäts- und Hansestadt Greifswald nicht haushaltsrechtskonform gerecht werden kann.

Anzumerken ist zudem, dass der Beschluss, so er denn, wie in der Version BV-P-ö/08/0216-01 vorliegend, gefasst wird, gemäß § 55 a KV M-V der Rechtsaufsicht anzuzeigen wäre. Mit Wegfall des Haushaltsvorbehalts und ohne Beschränkung auf einzelne Sachverhalte stellt der Beschluss eine Entscheidung zur Begründung sonstiger laufender Zahlungsverpflichtungen, deren Laufzeit den Finanzplanungszeitraum übersteigt, dar. Die Umsetzung des Beschlusses dürfte demnach erst vollzogen werden, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde nicht innerhalb von einem Monat nach Eingang der erforderlichen Unterlagen die Unvereinbarkeit der Entscheidung mit den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft geltend gemacht hat oder vor Ablauf der Frist erklärt, dass eine Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der geordneten Haushaltswirtschaft besteht. Nach Rücksprache mit der Rechtsaufsicht und unter Berücksichtigung der Haushaltslage der Universitäts- und Hansestadt Greifswald muss derzeit davon ausgegangen werden, dass aufgrund der vorgenannten Argumentation keine Bestätigung bzgl. der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der geordneten Haushaltswirtschaft vorgelegt wird.

Ergänzend zu den zuvor genannten Bedenken wird darauf aufmerksam gemacht, dass der Verzicht auf den Haushaltsvorbehalt bei Abschluss einer langjährigen Leistungsvereinbarung eine Einschränkung der Haushaltshoheit der Bürgerschaft (§ 22 Abs. 3 Nr. 8 KV M-V) nach sich zieht. Die Entscheidungen über die kommunalen Aufwendungen und Auszahlungen stehen der Bürgerschaft zu – aus Art. 28 Abs. 2 GG, dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung, entspringt die Haushaltshoheit der Gemeindevertretung. Der Beschluss der Gemeindevertretung über den Haushalt ist die demokratische Steuerungsentscheidung innerhalb einer Kommune. Grundsätzlich beschließt die Bürgerschaft über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan mit den darin verankerten Planansätzen. Nur wenn der Haushaltsvorbehalt in den Vereinbarungen bestehen bleibt, kann die Bürgerschaft tatsächlich über die Aufnahme von Planansätzen beschließen. Ohne Haushaltsvorbehalt werden zukünftige Haushaltsentscheidungen faktisch vorweggenommen, eine Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen ist nicht möglich und die Budgethoheit der Bürgerschaft wird eingeschränkt; die freiwillige und dennoch vertraglich geschuldete Leistung ist zu gewähren – die Kontrolle und Einflussnahme durch die Bürgerschaft wird deutlich geschwächt. Zukünftige Haushalte, zukünftige Bürgerschaften dürfen nicht gebunden werden – dieser Bindungswirkung kann nur mit einem Haushaltsvorbehalt entgegengewirkt werden.

---

<sup>3</sup> Ebd.

Darüber hinaus hat sich spätestens 2020 zu Beginn der Corona-Zeit gezeigt, dass die Universitäts- und Hansestadt Greifswald kurzfristig auf unvorhergesehene Veränderungen reagieren können muss. Der Verzicht auf einen Haushaltsvorbehalt schränkt die Reaktionsfähigkeit in Krisensituationen jedoch erheblich ein. In Fällen unvorhergesehener Entwicklungen, wie wirtschaftlichen Abschwüngen, Katastrophen oder auch politischen Veränderungen, ist die Universitäts- und Hansestadt Greifswald darauf angewiesen, finanzielle Mittel möglichst flexibel, aber unter Beachtung der Haushaltsgesetze umzuschichten und Prioritäten neu setzen zu können. Durch die Nutzung des Haushaltsvorbehaltes bleiben somit zukünftige Haushaltsentscheidungen der Bürgerschaft unberührt. Bestehen jedoch feste Leistungsverpflichtungen ohne haushaltsrechtliche Einschränkung, können notwendige Anpassungen nicht oder nur eingeschränkt vorgenommen werden. Dies kann dazu führen, dass Mittel weiterhin gebunden sind, obwohl sie an anderer Stelle dringender benötigt würden. Der Verzicht auf den Haushaltsvorbehalt vermindert somit die Fähigkeit, angemessen und zeitnah auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass ohne einen Haushaltsvorbehalt ein Ungleichgewicht in der Risikoverteilung zulasten der Universitäts- und Hansestadt Greifswald entsteht. Während der Zuwendungsempfänger eine gesicherte Finanzierung erhält, trägt die Stadt das alleinige Risiko finanzieller Engpässe oder unerwarteter Mehrbelastungen. Dies kann dazu führen, dass wirtschaftliche Anreize zur sparsamen und effizienten Mittelverwendung abgeschwächt werden. Fehlt die Möglichkeit, Leistungen bei veränderten Haushaltsbedingungen anzupassen, besteht zudem die Gefahr, dass Kostensteigerungen ungeprüft weitergegeben werden. Insgesamt begünstigt der Verzicht auf einen Haushaltsvorbehalt somit ineffiziente Strukturen und erschwert eine ausgewogene, verantwortungsvolle Mittelbewirtschaftung.

## Fazit

Eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zur Aufnahme eines Haushaltsvorbehalts besteht nicht. Seine Verwendung ist jedoch haushaltsrechtlich sachgerecht und entspricht der üblichen Verwaltungspraxis, da andernfalls bereits durch die Leistungsvereinbarung eine rechtlich bindende Zahlungsverpflichtung entstehen kann, die bei späteren Haushaltsänderungen nur eingeschränkt aufgehoben werden könnte. Die Verwaltung rät daher dringend davon ab, auf den Haushaltsvorbehalt zu verzichten.

Wie eingangs erwähnt ist es dennoch das Ziel der Universitäts- und Hansestadt Greifswald, den Leistungsempfängern eine gewisse Planungssicherheit zu ermöglichen. Daher empfiehlt die Verwaltung die Anpassung des Beschlussvorschlags unter Berücksichtigung der zuvor genannten Aspekte, wie folgt:

„Die Bürgerschaft der Universitäts- und Hansestadt Greifswald beauftragt den Oberbürgermeister unter Fortführung der Beschlüsse B 972-48/98 vom 17.11.1998 und B 652-43/03 vom 15.12.2003 mit den freien Trägern alle bestehenden Leistungsvereinbarungen in diesem Kalenderjahr neu abzuschließen, dabei auf den Haushaltsvorbehalt zu verzichten und die Dauer der Vereinbarung auf zwei Jahre zu begrenzen. Bei neu abzuschließenden Leistungsvereinbarungen, deren Laufzeit mehr als zwei Jahre betragen soll, ist der Haushaltsvorbehalt aufzunehmen; Leistungsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu zwei Jahren sind ohne Haushaltsvorbehalt abzuschließen.“

Anlage/n
----------

keine