

Teil B:

Das kommunale Haushaltswesen

Christian Weber

I.	Einführung	135
1.	Der Gemeindehaushalt	135
2.	Die Funktionen der öffentlichen Haushalte	136
2.1	Konventionelle Funktionen	136
2.2	Die gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion	136
3.	Das kommunale Haushaltsrecht	137
3.1	Das Drei-Komponenten-Rechnungsmodell im Überblick	137
3.2	Anwendungsbereich	139
3.3	Grundbegriffe des kommunalen Haushaltsrechts	140
II.	Haushaltsgrundsätze	140
1.	Allgemeines	140
2.	Die einzelnen Grundsätze	141
2.1	Grundsatz der Jährlichkeit	141
2.2	Grundsatz der Vorherigkeit	142
2.3	Grundsatz der sachlichen Einheit	143
2.4	Grundsatz der Haushaltswahrheit	143
2.4.1	Allgemeines	143
2.4.2	Investitionen	144
2.5	Grundsatz der Haushaltsklarheit	146
2.6	Grundsatz der Einzelveranschlagung	147
2.7	Grundsatz der sachlichen Vollständigkeit	147
2.8	Grundsatz der periodengerechten Abgrenzung	149
2.9	Grundsatz der Kassenwirksamkeit	149
2.10	Bruttogrundsatz	149
2.11	Haushaltsausgleich	150
2.11.1	Allgemeines	150
2.11.2	Ausgleichspflicht (Stufe 1.)	155
2.11.3	Ausgleich des Ergebnishaushalts durch Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses bzw. durch globalen Minderaufwand (Stufe 2.)	155
2.11.4	Ausgleich des Ergebnishaushalts durch Überschüsse des Sonderergebnisses bzw. Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses (Stufe 3.)	156

2.11.5 Vortrag Fehlbetrag im mehrjährigen Finanzplan (Stufe 4)	157
2.11.6 Verrechnung mit Basiskapital (Stufe 5)	158
2.11.7 Ausgleich der Teilergebnishaushalte	159
2.11.8 Ausgleich des Finanzaushalts	159
2.12 Grundsatz der Gesamtdeckung	160
2.13 Grundsatz der sachlichen Bindung	162
2.13.1 Ansätze ohne Einzelzweck	163
2.13.1.1 Verfügungsmittel	163
2.13.1.2 Deckungsreserve	163
2.13.1.3 Globaler Minderaufwand	163
2.13.2 Deckungsfähigkeit	164
2.13.3 Planabweichungen	165
2.14 Grundsatz der zeitlichen Bindung	166
2.15 Grundsatz der Öffentlichkeit (Publizität)	169
III. Haushaltssatzung	169
1. Rechtscharakter und Besonderheiten der Haushaltssatzung	169
2. Inhalt und Form der Haushaltssatzung	171
3. Erlass der Haushaltssatzung	175
3.1 Entwurf des Fachbediensteten für das Finanzwesen	175
3.2 Beteiligung anderer Organisationseinheiten	175
3.2.1 Klassisches (herkömmliches) Verfahren	177
3.2.2 Budgetierungsverfahren	177
3.3 Vorberatung, Beschlussfassung	179
3.4 Vorlagepflicht	180
3.5 Genehmigungspflichtige Teile der Haushaltssatzung	181
3.6 Öffentliche Bekanntmachung	182
3.7 Änderung der Haushaltssatzung	183
3.8 Heilung von Verfahrens- und Formfehlern, Nachprüfbarkeit der Satzung	183
IV. Haushaltsplan	183
1. Inhalt	183
2. Bestandteile des Haushaltsplans	186
2.1 Gesamthaushalt	187
2.1.1 Gesamtergebnishaushalt	187
2.1.1.1 Ordentliche Erträge und Aufwendungen (Nrn. 1–19 Gesamtergebnishaushalt)	190
2.1.1.2 Veranschlagtes ordentliches Ergebnis (Nr. 20 Gesamtergebnishaushalt)	192

2.1.1.3	Außerordentliche Erträge und Aufwendungen (Nrn. 21 und 22 Gesamtergebnishaushalt)	193
2.1.1.4	Veranschlagtes Sonderergebnis (Nr. 23 Gesamtergebnishaushalt)	193
2.1.1.5	Veranschlagtes Gesamtergebnis (Nr. 24 Gesamtergebnishaushalt)	194
2.1.1.6	Nachrichtliche Angaben (Nrn. 25–35 Gesamtergebnishaushalt)	194
2.1.2	Gesamtfinanzhaushalt	194
2.1.2.1	Einzahlungen und Auszahlungen des Ergebnishaushalts (Nrn. 1 bis 16 Gesamtfinanzhaushalt)	198
2.1.2.2	Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit, Salden (Nrn. 18 bis 32)	199
2.1.2.3	Einzahlungen und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit, Saldo (Nrn. 33 bis 35)	201
2.1.2.4	Veranschlagte Änderung Finanzierungsmittelbestand, nachrichtliche Angaben (Nrn. 36 bis 38)	202
2.2	Haushaltsquerschnitt	204
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	205
2.3.1	Begriff und Bedeutung	205
2.3.2	Zulässigkeit	206
2.3.3	Veranschlagung und Genehmigung von Verpflichtungsermächtigungen	206
2.3.4	Genehmigung Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen	208
2.3.5	Geltungsdauer und Bewirtschaftung der Verpflichtungsermächtigungen	208
2.4	Teilhaushalte	208
2.4.1	Allgemeines	208
2.4.2	Gliederung der Teilhaushalte	209
2.4.3	Zusammenfassung mehrerer Produktbereiche in Teilhaushalten	214
2.4.4	Schlüsselpositionen, Leistungsziele und Kennzahlen in Teilhaushalten	215
2.4.5	Teilergebnishaushalte	216
2.4.6	Teilfinanzhaushalte	218
2.4.7	Teilhaushalte als Budget	219
2.5	Stellenplan	220

2.6	Anlagen zum Haushaltsplan	220
2.6.1	Vorbericht	220
2.6.2	Finanzplan.....	220
2.6.3	Übersicht über die voraussichtliche Entwicklung der Liquidität	221
2.6.4	Übersicht über die Auszahlungen aus Verpflichtungsermächtigungen	221
2.6.5	Übersicht über den Stand der Rücklagen, Rückstellungen und Schulden.....	221
2.6.6	Gesamtabchluss, Wirtschaftspläne	222
2.6.7	Übersicht über die Budgets	223
2.7	Haushaltssystematik	223
V.	Haushaltsvollzug	226
1.	Bewirtschaftung, Feststellung und Anordnung	226
1.1	Allgemeines	226
1.2	Bewirtschaftung	227
1.3	Feststellung	228
1.4	Anordnung.....	228
2.	Überwachung der Erträge und Forderungen	229
2.1	Vollständige Erfassung und rechtzeitiger Einzug.....	229
2.2	Stundung	230
2.2.1	Begriff.	230
2.2.2	Voraussetzungen	230
2.2.3	Rechtsgrundlagen	231
2.2.4	Verfahren, Zuständigkeiten	231
2.2.5	Stundungszinsen.....	231
2.2.6	Bedingte Stundung, Vorbehalt des Widerrufs	232
2.2.7	Wirkung auf die Verjährung.	232
2.2.8	Wirkung auf das Ergebnis der Haushaltswirtschaft	232
2.3	Niederschlagung	232
2.3.1	Begriff.	232
2.3.2	Voraussetzungen	233
2.3.3	Rechtsgrundlagen	233
2.3.4	Verfahren, Zuständigkeiten	233
2.3.5	Überwachung niedergeschlagener Forderungen	233
2.3.6	Verzinsung.	234
2.3.7	Wirkung auf die Verjährung.	234
2.4	Erlass	234
2.4.1	Begriff.	234
2.4.2	Voraussetzungen	234
2.4.3	Rechtsgrundlagen	235

2.4.4	Verfahren, Zuständigkeiten	235
2.4.5	Wirkung auf das Ergebnis der Haushaltswirtschaft	236
3.	Bewirtschaftung und Überwachung der Aufwendungen und Auszahlungen sowie Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen	236
3.1	Allgemeines	236
3.2	Inanspruchnahme von Aufwandsermächtigungen	236
3.3	Auszahlungen des Finanzhaushalts	237
3.4	Überwachung der Inanspruchnahme	237
4.	Planabweichungen	237
4.1	Grundsatz der sachlichen Bindung	237
4.2	Begriffe	238
4.3	Erhöhung von Ansätzen	238
4.4	Voraussetzungen	240
4.4.1	Allgemeines	240
4.4.2	Über- und außerplanmäßige Aufwendungen im Ergebnishaushalt	241
4.4.3	Über- und außerplanmäßige Auszahlungen im Finanzhaushalt	242
4.4.3.1	Über- und außerplanmäßige Auszahlungen	242
4.4.3.2	Erleichterung bei Investitionen	243
4.4.4	Zusammenfassende Übersicht	244
4.5	Verfahren	245
4.6	Zeitpunkt	246
4.7	Verpflichtungsermächtigungen	246
5.	Nachtragshaushaltssatzung und Nachtragshaushaltsplan	247
5.1	Allgemeines	247
5.2	Voraussetzungen für den Erlass einer Nachtrags- haushaltssatzung	247
5.3	Zusätzliche Erträge und Einzahlungen	251
5.4	Über- und außerplanmäßige Aufwendungen/ Auszahlungen und Nachtragshaushaltssatzung	251
5.5	Vollständigkeit des Nachtragshaushaltsplans	251
5.6	Zeitpunkt für den Erlass der Nachtragshaushalts- satzung	252
5.7	Anwendung von Haushaltsrecht, Verfahren	252
5.8	Auswirkungen auf den Finanzplan	253
6.	Vorläufige Haushaltsführung	253
6.1	Allgemeines	253
6.2	Umfang der vorläufigen Haushaltsführung	254

7.	Haushaltswirtschaftliche Sperre und Berichtspflicht	257
7.1	Berichtspflicht	257
7.2	Haushaltswirtschaftliche Sperre	257
7.3	Sicherung der Finanzierung im Finanzhaushalt	259
7.3.1	Allgemeines	259
7.3.2	Vorrang begonnener Maßnahmen	260
7.3.3	Voraussetzungen für die rechtzeitige Bereitstellung von Einzahlungen	260
7.3.3.1	Spezielle Deckungsmittel	260
7.3.3.2	Allgemeine Deckungsmittel	261
7.3.3.3	Bereitstellung und Eingang von Deckungsmitteln	262
7.3.4	Absicherung in der Finanzplanung	263
7.3.5	Ungedeckte Auszahlungen im Finanzhaushalt	263
8.	Haftung bei Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften	263
8.1	Allgemeines	263
8.2	Anwendungsfälle	264
8.3	Verfahren	264
VI.	Die kommunale Finanzplanung	265
1.	Allgemeiner Überblick	265
1.1	Begriff, Rechtsgrundlagen	265
1.2	Sinn und Zweck	265
1.3	Kontinuierliche Haushaltswirtschaft	265
2.	Einordnung in die kommunale Gesamtplanung	266
2.1	Gegenstand und Ziel	266
2.2	Einteilung in Planungsbereiche	266
2.3	Verknüpfung der Planungen	267
2.4	Verhältnis der Finanzplanung zum Haushaltspunkt	267
2.4.1	Kurzfristige Finanzplanung	267
2.4.2	Mittelfristige Finanzplanung	268
2.4.3	Langfristige Finanzierungsüberlegungen	268
3.	Grundsätze für die mittelfristige Finanzplanung	268
3.1	Finanzplanungszeitraum	268
3.2	Darstellung, Finanzplanungsschema	269
3.3	Investitionsprogramm	272
3.4	Orientierungshilfen zur realistischen Einschätzung	272
3.4.1	Orientierungsdaten	272
3.4.2	Örtliche Entwicklungstendenzen	273
3.5	Ausgeglichenheit	274
3.6	Rechtzeitigkeit	274
3.7	Jährliche Anpassung	275

VII. Vergaberecht	275
1. Allgemeines	275
2. Haushaltsrechtliche Vorgaben für Gemeinden (Vergaben unterhalb der Schwellenwerte)	277
3. Bundesrechtliche Vorgaben für Gemeinden (Vergaben oberhalb der Schwellenwerte)	281
4. Verfahrensarten	282
5. Rechte der Bieter bei Vergaben	285
VIII. Der Fachbedienstete für das Finanzwesen	287
1. Aufgaben des Fachbediensteten für das Finanzwesen	287
1.1 Aufgaben und Funktionen	287
1.2 Ziel der Aufgabenanhäufung	288
1.3 Dienststelle des Fachbediensteten	288
2. Verantwortlichkeit des Fachbediensteten für das Finanzwesen	289
3. Person des Fachbediensteten für das Finanzwesen	290
3.1 Qualifikation	290
3.2 Bei der einzelnen Gemeinde	290
3.3 Gemeinsame Besorgung des Finanzwesens (Verwaltungsgemeinschaft)	291

I. Einführung

1. Der Gemeindehaushalt

Soll die Kommunalwirtschaft als Teil der öffentlichen Finanzwirtschaft ihrem Auftrag gerecht werden, so hat sie Deckungsmittel zu beschaffen (Finanzierung) und zur Erfüllung kommunaler Aufgaben zu verwenden. Die dabei anfallenden Erträge/Einzahlungen und Aufwendungen/Auszahlungen stellen den Haushalt der Gemeinde dar. Nicht alle Erträge und Einzahlungen sowie Aufwendungen und Auszahlungen der Gemeinde werden ausnahmslos und direkt in den Haushalt einbezogen.¹ Soweit diese Bereiche aber zur Finanzierung des Haushalts beitragen oder den Haushalt belasten, sind sie insoweit haushaltswirksam. Nicht zu verwechseln mit einem öffentlichen Haushalt ist der Privathaushalt, der zwar einige Gemeinsamkeiten zum öffentlichen Haushalt aufweist, aber aus der folgenden Be trachtung ausscheidet.

122

¹ Die fremden Mittel (§ 15 GemHVO) erscheinen gar nicht oder erst später im Haushalt.

2. Die Funktionen der öffentlichen Haushalte

2.1 Konventionelle Funktionen

- 123 Die Feststellung und Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs war schon immer die Aufgabe der Haushaltswirtschaft (sog. Bedarfsdeckungsfunktion); ebenso die Ordnungsfunktion, d. h. eine übersichtliche und wirtschaftliche Erfassung des Bedarfs und seiner Finanzierung im Interesse einer optimalen Handhabung der öffentlichen Finanzen.² Dies gilt für die Haushaltsplanung und für den Planvollzug: Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die machtpolitische Funktion des öffentlichen Haushaltswesens verschafft der nach der Verfassung zuständigen politischen Institution (Bundestag, Landtag, Gemeinderat)³ das Recht und die Macht der Einflussnahme auf die öffentliche Finanzwirtschaft. Diese Einflussnahme geschieht in allen zeitlichen Phasen der Haushaltswirtschaft: bei der Planung,⁴ Planausführung⁵ und Haushaltskontrolle.⁶ Für die Gemeinden ist die Finanzhoheit ein unverzichtbarer Bestandteil ihres Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG/Art. 71 LV).⁷

2.2 Die gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion

- 124 Das Ansteigen der öffentlichen Ausgaben und der dadurch bedingte hohe Anteil der öffentlichen Haushalte am Bruttosozialprodukt unserer Volkswirtschaft (die sog. Staatsquote) verlangen zwangsläufig die Einbeziehung der öffentlichen Haushalte in die staatliche Wirtschafts- und Konjunkturpolitik. Die kommunale Haushaltswirtschaft hat dabei – soweit eine kontinuierliche kommunale Aufgabenerfüllung dies zulässt – den Zielen des StWG Rechnung zu tragen (§§ 1 i. V. m. 16 StWG).⁸

2 Vgl. hierzu auch *Schwarting*, Der kommunale Haushalt, S. 37 ff.

3 Vgl. § 24 Abs. 1 i. V. m. § 39 Abs. 2 Nr. 14 GemO.

4 Vgl. § 24 Abs. 1 i. V. m. § 39 Abs. 2 Nr. 14 GemO.

5 So sind im kommunalen Bereich alle Entscheidungen von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung – auch wenn der HPI die entsprechenden Ansätze aufweist – vom Gemeinderat zu treffen. Beispiele: Erwerb oder Veräußerung von Grundstücken, Durchführung von Investitionen (Hoch- und Tiefbauten).

6 Bei den Gemeinden anlässlich der Feststellung des Jahresabschlusses bzw. des Gesamtabschlusses nach § 95b GemO.

7 Vgl. hierzu z. B. *Ennuschat* in Ennuschat/Ibler/Remmert, Öffentliches Recht in Baden-Württemberg, § 1 Rdnrn. 67, 462 ff.; zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie insgesamt s. z. B. *Pautsch* in Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Rdnrn. 23 ff. zu Art. 71 LV oder *Pünder* in Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 1 Rdnrn. 27 ff.

8 Vertiefend *Hafner* in Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung/Gemeindehaushaltverordnung Baden-Württemberg, Rdnrn. 13 und 14 zu § 77 GemO oder *Katz* in Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung Baden-Württemberg, Rdnrn. 19 ff. zu § 77 GemO; zur histori-

3. Das kommunale Haushaltsrecht

3.1 Das Drei-Komponenten-Rechnungsmodell im Überblick

Mit der Reform des Gemeindehaushaltsgesetzes im Jahr 2009 ist das zahlungsorientierte kamerale kommunale Haushalts- und Rechnungswesen auf eine ressourcenorientierte Darstellung in Form der kommunalen Doppik umgestellt worden.⁹

Das baden-württembergische Haushalts- und Rechnungswesen basiert im Wesentlichen auf drei Komponenten:

- dem Ergebnishaushalt/der Ergebnisrechnung (Darstellung des Resourcenverbrauchs),
- dem Finanzhaushalt/der Finanzrechnung (Darstellung des Geldverbrauchs) und
- der Bilanz (Darstellung der Bestände des Vermögens und der Schulden).

Der Ergebnishaushalt beinhaltet alle Ressourcen als Aufwendungen und Erträge, die wirtschaftlich dem Haushaltsjahr zuzuordnen sind. Rechengrößen sind Erträge und Aufwendungen. Die Ergebnisrechnung ist aus der handelsrechtlichen Gewinn-und-Verlust-Rechnung abgeleitet, wird aber nicht als solche bezeichnet, weil das kommunale Handeln nicht auf die Erzielung von Gewinnen, sondern auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ausgerichtet ist.

Der Finanzhaushalt enthält die Zahlungsermächtigungen; Rechengrößen sind Einzahlungen und Auszahlungen. Die Finanzrechnung entspricht der kaufmännischen Kapitalflussrechnung. Ziele sind die Darstellung der Finanzierungsquellen sowie die Veränderungen des Zahlungsmittelbestands.

Ergänzt werden die Ergebnis- und Finanzrechnung um die Bilanz. In ihr werden das Vermögen, die Schulden und das Eigenkapital der Gemeinde ausgewiesen. Ergebnisrechnung und Finanzrechnung sind mit der Bilanz verknüpft.

Der Ergebnissaldo geht in die Passivseite der Bilanz ein, wobei ein Haushaltsüberschuss das Eigenkapital erhöht und ein Haushaltsfehlbetrag daselbe mindert.

rischen Entwicklung s. auch *Tettinger*, in Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (Band 6), S. 441 ff.

⁹ Die Reform bzw. der Reformprozess des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Baden-Württemberg wird an dieser Stelle nicht mehr explizit dargestellt; dem interessierten Leser wird diesbezüglich die Vorauflage empfohlen.

Der Liquiditätssaldo der Finanzrechnung fließt in die Aktivseite der Bilanz ein, d. h., ein Überschuss der Einzahlungen über die Auszahlungen erhöht das Finanzvermögen; übersteigen die Auszahlungen die Einzahlungen, verringert sich das Finanzvermögen bzw. auf der Passivseite ist ggf. eine Verbindlichkeit auszuweisen.

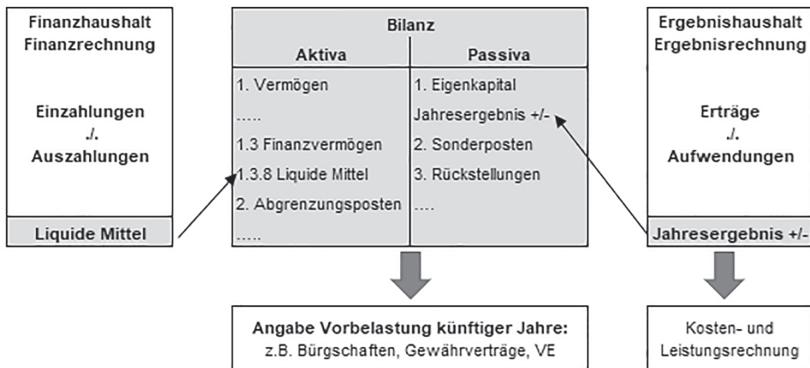


Abb. 1: Drei-Komponenten-Rechnung

- 130** Das doppische Regelwerk orientiert sich am Handelsgesetzbuch (HGB) und an den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB). Es ist vom kaufmännischen handelsrechtlichen Rechnungssystem abgeleitet. Unbeschadet seiner gleichartigen Grundstruktur weist es aber fast durchgehend spezifische Ausprägungen auf, die sich aus den Besonderheiten des öffentlichen Finanzwesens ergeben. Diese Besonderheiten schränken die Möglichkeit einer Übernahme der handelsrechtlichen Regelungen weitgehend ein bzw. sie erforderten zusätzliche Regeln, z. B. für Haushaltsplanung und Haushaltswirtschaft, die das Handelsrecht (mangels entsprechender Anforderungen) nicht aufweist.
- 131** Mit dem doppelten Haushaltsrecht werden insbesondere folgende Ziele verfolgt:
- Darstellung des vollständigen periodengerechten Ressourcenverbrauchs
 - Produktorientierung und konsequente Beachtung von Wirtschaftlichkeitsprinzipien und Erfolgskriterien
 - Transparenz von Leistungen und Belastungen für jetzige und zukünftige Generationen
 - Systematische Erfassung und Fortschreibung des Vermögens

- Konsolidierung mit ausgegliederten Bereichen (Gesamtabschluss)¹⁰
- Benchmarking der öffentlichen Haushalte: Kosten- und Leistungsvergleiche sowie Wettbewerb.

Es soll demnach erreicht werden, dass die Gemeinden nicht mehr (wie früher) nur nach den eingesetzten Finanzmitteln, Sachmitteln und Personaleinsatz ihrer stetigen Aufgabenerfüllung nachkommen und ihre Haushaltswirtschaft steuern (Input), sondern auch vor allem nach den erbrachten bzw. den zu erbringenden Leistungen (Output). Diese Steuerung soll unter Einbeziehung des Ressourcenaufkommens und des Ressourcenverbrauchs vorgenommen werden, das in der fachlichen Ausführung möglichst eigenverantwortlich in einer Hand liegen soll (dezentrale Ressourcenverantwortung).

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung Baden-Württemberg (LT-Drucksache 14/4002) verwiesen.

3.2 Anwendungsbereich

Das Ressourcenverbrauchskonzept und die Haushaltssteuerung sind aufgrund gesetzlicher Verweise nicht nur von den Gemeinden, sondern auch von anderen kommunalen Körperschaften in Baden-Württemberg anzuwenden.

132

Ge-meinden	Land-kreise	Gemein-deprü-fungs-anstalt	Kommu-naler Versor-gungs-verband	Kommu-nalver-band für Jugend und Soziales	Zweck-verbän-de	Verband Region Stuttgart	Regio-nalver-bände	Nachbar-schafts-verbände
§§ 77 ff. GemO	§ 48 LKrO	§ 9 Abs. 1 GPAG i. V. m. § 48 LKrO	§ 27 Abs. 1 GKV i. V. m. § 48 LKrO	§ 8 JSVG	§ 18 GKZ	§ 19 GVRS	§ 42 LplG	§ 3 Nach-barschafts-verbands-gesetz i. V. m. § 18 GKZ

Abb. 2: Anwendungsbereich

10 Vor dem Hintergrund der Einführung der kommunalen Doppik wäre eine Rückführung der ausgegliederten Bereiche in den Kernhaushalt angezeigt; in der kommunalen Praxis ist (unbefriedigender Weise) allerdings genau das Gegenteil zu beobachten.

Ferner können Eigenbetriebe nach § 12 Abs. 3 Satz 2 des EigBG und Zweckverbände, die das Eigenbetriebsrecht anwenden, nach § 20 GKZ anstelle der handelsrechtlichen doppelten Buchführung die Regelungen des Gesetzes über die Kommunale Doppik anwenden. Dies gilt sinngemäß auch für Gemeindeverwaltungsverbände.¹¹

3.3 Grundbegriffe des kommunalen Haushaltsrechts

- 133** Das kommunale Haushaltsrecht selbst besitzt eine Vielzahl von Begriffsbestimmungen (Legaldefinitionen). Die Begriffe dienen einer einheitlichen Sprache im Haushaltsrecht und erleichtern, bei richtiger Anwendung, auch die Haushaltspraxis. Die Begriffe sind entweder vom geltenden Recht dort erläutert, wo sie genannt werden, oder – wie in § 61 GemHVO – an zentraler Stelle. Soweit erforderlich werden Begriffe im Sachzusammenhang erklärt und, soweit vorhanden, wird auf Legaldefinitionen verwiesen.

II. Haushaltsgrundsätze

1. Allgemeines

- 134** Neben den allgemeinen Grundsätzen zur Führung der kommunalen Haushaltswirtschaft – den allgemeinen Wirtschafts- und Finanzierungsgrundsätzen der §§ 77 und 78 GemO – enthält das kommunale Haushaltsrecht weitere Grundsätze für die Aufstellung und die Ausführung des Haushaltsplans. Diese von der Finanzwissenschaft entwickelten Prinzipien haben im jeweils geltenden Haushaltsrecht – sowohl dem staatlichen als auch dem kommunalen – ihren Niederschlag gefunden. Im kommunalen Haushaltsrecht sind sie sowohl im dritten Teil der GemO als auch in der GemHVO (§§ 10 ff.) zu finden.

¹¹ § 60 Abs. 1 GemO i. V. m. § 18 GKZ bzw. § 20 GKZ.

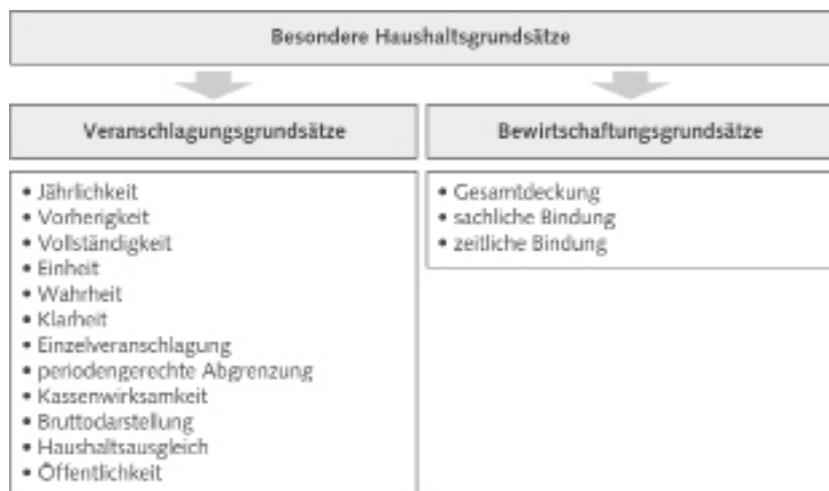


Abb. 3: Übersicht Besondere Haushaltsgrundsätze

2. Die einzelnen Grundsätze

2.1 Grundsatz der Jährlichkeit

Haushaltssatzung und Haushaltsplan sind für jedes Haushaltsjahr zu erlassen (§ 79 Abs. 1 und § 80 Abs. 1 GemO). Das Haushaltsjahr deckt sich grundsätzlich mit dem Kalenderjahr (§ 79 Abs. 4 GemO).

135

Soweit Haushaltssatzung und Haushaltsplan gleichzeitig für zwei Haushaltjahre erlassen werden (sog. Doppelhaushalte), sind sämtliche Festsetzungen und Ansätze nach Jahren zu trennen (§ 79 Abs. 1 GemO i. V. m. § 7 Abs. 1 GemHVO). Eine Zusammenfassung von zwei Jahren zu einer Periode ist nicht zulässig.

136

Mit der Möglichkeit einer Haushaltssatzung für zwei Jahre sollen die Gemeinden in die Lage versetzt werden, ihre ertrags- und finanzwirtschaftlichen sowie vermögenswirksamen Entscheidungen schon für einen längeren Zeitraum im Voraus satzungrechtlich festzulegen. Den gewünschten Rationalisierungseffekt bringen Doppelhaushalte allerdings nur, wenn nicht zu viele Änderungen – vor allem im zweiten Jahr – in Nachtragshaushaltssatzungen und Nachtragshaushaltsplänen aufgefangen werden müssen. Solche Änderungen erfordern einen hohen Verwaltungsaufwand und machen das Planwerk unübersichtlich. Ist es mitunter

schwierig, Haushaltsansätze rechtzeitig für ein Jahr zutreffend zu schätzen, so birgt die Schätzung für zwei Jahre noch mehr unvermeidbare Un- genauigkeiten in sich.

- 137 Auch für den Vollzug von Haushaltssatzung und Haushaltsplan gilt der Grundsatz der Jährlichkeit. Dies bedeutet, dass die Jahresansätze im Haushaltsplan grundsätzlich nicht ins nächste Jahr übertragen werden können. Nicht verbrauchte Aufwands-, Auszahlungs- und Verpflichtungsermächtigungen gelten als erspart. Nicht fällig gewordene Erträge und nicht realisierte Einzahlungen verschlechtern das Haushaltsergebnis.
- 138 **Ausgenommen** von dieser Bindung an das Haushaltsjahr sind die übertragbaren Ansätze. Soweit die Voraussetzungen der §§ 18 Abs. 2 und 21 GemHVO vorliegen, können diese Ansätze ganz oder teilweise ins folgende Jahr übertragen werden. Durch diese Übertragung wird eine nochmalige Veranschlagung in einem späteren Haushaltsjahr vermieden; vgl. dazu auch die Ausführungen bei 2.14 (Grundsatz der zeitlichen Bindung).

2.2 Grundsatz der Vorherigkeit

- 139 Haushaltssatzung und Haushaltsplan sollen so rechtzeitig aufgestellt und vom Gemeinderat beschlossen werden, dass sie spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltjahres der Rechtsaufsichtsbehörde vorliegen, § 81 Abs. 2 GemO.

Das Ziel dieser Sollvorschrift, schon ab Jahresanfang die Haushaltswirtschaft auf der Grundlage einer rechtskräftigen Haushaltsplanung führen zu können, wird in der Praxis leider selten erreicht.

Hat die Gemeinde zu Beginn des Haushaltjahrs keine gültige Haushaltssatzung (Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit), hat dies im Außenverhältnis keine Rechtsfolgen. Die Gemeinde wird allerdings in ihrer Haushaltsführung stark eingeengt. Bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung befindet sich die Gemeinde in der sog. Interimszeit. Es sind nur diejenigen Maßnahmen zulässig, die zur Funktionsfähigkeit der Gemeinde unbedingt notwendig sind. In Teilbereichen wirken die nicht ausgeschöpften Ermächtigungen in der alten Haushaltssatzung nach (z. B. § 86 Abs. 3 GemO, § 87 Abs. 3 GemO, § 89 Abs. 2 GemO, § 83 Abs. 3 GemO) bzw. in beschränktem Umfang sind Vorgriffe auf die noch zu erlassende Haushaltssatzung zulässig (z. B. § 83 Abs. 1 und Abs. 2 GemO).

- 140 Ebenfalls zum Grundsatz der Vorherigkeit gehört auch, dass Nachtragshaushaltssatzungen (§ 82 GemO) **vor** der Bewirtschaftung der sie notwendig machenden Aufwendungen und Auszahlungen erlassen sein müssen.

Auch für über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen sowie über- und außerplanmäßige Verpflichtungen müssen die Voraussetzungen nach §§ 84 und 86 GemO vor ihrer Bewirtschaftung vorliegen.

2.3 Grundsatz der sachlichen Einheit

Für jedes Haushaltsjahr ist nur ein einziger Haushaltsplan zugelassen. Sogenannte Teilhaushalte, z. B. für Teilorte und Ortschaften, sind Teil des einheitlichen Haushaltsplans der Gemeinde.

Auch der Wirtschaftsplan kommunaler Krankenhäuser¹² und Pflegeeinrichtungen ist Bestandteil des Haushaltsplans der Gemeinde (§§ 3 und 8 a KrHRVO).¹³

Ausnahmen gelten für

- Eigenbetriebe (§ 96 Abs. 1 Nr. 3 GemO i. V. m. § 14 EigBG);
- rechtlich selbständige örtliche Stiftungen, die von der Gemeinde treuhänderisch verwaltet werden (Treuhandvermögen, § 97 GemO). Unbedeutendes Treuhandvermögen kann im Haushalt der Gemeinde gesondert nachgewiesen werden (§ 97 Abs. 2 GemO);
- rechtlich unselbständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen für Bedienstete der Gemeinde (§ 96 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 3 GemO).

Die Wirtschaftspläne der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, sind allerdings dem Haushaltsplan der Gemeinde als Anlage beizufügen, § 1 Abs. 3 Nr. 7 GemHVO. Für diejenigen Unternehmen und Einrichtungen, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, ist dem Haushaltsplan mindestens eine kurz gefasste Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen beizufügen, anderenfalls die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse.

2.4 Grundsatz der Haushaltswahrheit

2.4.1 Allgemeines

Die Qualität eines Haushalts wird weitestgehend von der Richtigkeit der veranschlagten Ansätze bestimmt. Der Haushaltsplan muss daher dem Inhalt nach möglichst zutreffend sein. Aus diesem Grunde sind die Haus-

¹² Nachdem nahezu alle kommunalen Krankenhäuser in der Rechtsform der gGmbH geführt werden, ist § 3 KrHRVO letztlich nur noch bei Pflegeeinrichtungen (über § 8 a KrHRVO) von größerer Bedeutung.

¹³ Vertiefend zur Problematik der „Quasi-Eigenbetriebe“ GPA-Geschäftsbericht 2000, S. 30.

141

142

143

144

145

146

haltsansätze – soweit sie nicht errechenbar sind – sorgfältig zu schätzen (§ 10 Abs. 1 GemHVO). Unwahre Ansätze, d. h. zu hohe Erträge und zu niedrige Aufwendungen, gefährden außerdem den Haushaltshaushalt ausgleich.

Im Finanzhaushalt führen zu niedrig veranschlagte Einzahlungen und überhöhte Auszahlungen zu einem hohen Kreditbedarf und i. d. R. zu einer unwirtschaftlichen Finanzierung.

Auch die Veranschlagung eines globalen Minderaufwands ist nur in begrenztem Umfang zulässig (§ 24 Abs. 1 GemHVO).

Reale Schätzungen sind trotz größter Sorgfalt nicht immer möglich. Es sei nur auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die bei rechtzeitiger Aufstellung des Haushaltsplans die Schätzung des Steueraufkommens, insbesondere die Gewerbesteuer verursacht.

Erhebliche Fehleinschätzungen, die zu einer Gefährdung des Haushaltshaushaltsausgleichs führen, können die Berichtspflicht (§ 28 GemHVO), den Erlass einer haushaltswirtschaftlichen Sperre (§ 29 GemHVO) oder die Korrektur der Ansätze durch einen Nachtragshaushalt (§ 82 Abs. 2 GemO) erforderlich machen.

2.4.2 Investitionen

- 147 Dem Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit dient auch die Vorschrift des § 12 Abs. 2 GemHVO.¹⁴ Für Baumaßnahmen (§ 61 Nr. 7 GemHVO) dürfen Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen nach § 12 Abs. 2 GemHVO erst dann **veranschlagt** werden, wenn folgende Unterlagen vorliegen:

- a) Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen

Voraussetzung für einigermaßen zutreffende Kostenberechnungen sind eingehende technische Pläne. Grobe Planskizzen (Rohentwürfe) sind keine ausreichende Unterlage für Kostenberechnungen, die den Anforderungen des § 10 Abs. 1 GemHVO (sorgfältige Schätzung der Auszahlungen, soweit nicht errechenbar) entsprechen. Auf der Grundlage dieser Pläne müssen dann entsprechende Kostenberechnungen nach der DIN 276 (Kostenschätzung, Kostenberechnung etc.) durchgeführt werden; für die Veranschlagung sollte zumindest eine vernünftige Kostenschätzung bzw. besser eine Kostenberechnung vorliegen. Die Erläuterungen geben Auskunft über die Art der Ausführung der Baumaßnahme (Baubeschreibung), den Grundstücksbedarf, Standortfragen u. a.

¹⁴ Losgelöst hiervon ist § 12 GemHVO insbesondere im Zusammenspiel mit den §§ 77 und 91 GemO zu sehen.