

## Teil B:

# Das kommunale Haushaltswesen

Christian Weber

<b>I.</b>	<b>Einführung</b>	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
<b>II.</b>	<b>Haushaltsgrundsätze</b>	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 Finanzhaushalts. . . . .	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
<b>III.</b>	<b>Haushaltssatzung. . . . .</b>	<b>169</b>
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
<b>IV.</b>	<b>Haushaltsplan. . . . .</b>	<b>183</b>
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 (Nr. 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	Gesamtabschluss, Wirtschaftspläne .....	222
2.6.7	Übersicht über die Budgets .....	223
2.7	Haushaltssystematik .....	223
<b>V.</b>	<b>Haushaltsvollzug .....</b>	<b>226</b>
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 Haushalts- wirtschaft .....	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 Haushalts- wirtschaft .....	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
<b>VI.</b>	<b>Die kommunale Finanzplanung . . . . .</b>	<b>265</b>
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 Haushaltsplan . . . . .	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

<b>VII. Vergaberecht</b> .....	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
<b>VIII. Der Fachbedienstete für das Finanzwesen</b> .....	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.<sup>1</sup> 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 Betrachtung 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.<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup> das Recht und die Macht der Einflussnahme auf die öffentliche Finanzwirtschaft. Diese Einflussnahme geschieht in allen zeitlichen Phasen der Haushaltswirtschaft: bei der Planung,<sup>4</sup> Planausführung<sup>5</sup> und Haushaltskontrolle.<sup>6</sup> Für die Gemeinden ist die Finanzhoheit ein unverzichtbarer Bestandteil ihres Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG/Art. 71 LV).<sup>7</sup>

### 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).<sup>8</sup>

---

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 HPL 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/Gemeindehaushaltsverordnung 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 histo-



### 3. Das kommunale Haushaltsrecht

#### 3.1 Das Drei-Komponenten-Rechnungsmodell im Überblick

Mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts im Jahr 2009 ist das zahlungsorientierte kamerale kommunale Haushalts- und Rechnungswesen auf eine ressourcenorientierte Darstellung in Form der kommunalen Doppik umgestellt worden.<sup>9</sup> **125**

Das baden-württembergische Haushalts- und Rechnungswesen basiert im Wesentlichen auf drei Komponenten: **126**

- dem Ergebnishaushalt/der Ergebnisrechnung (Darstellung des Ressourcenverbrauchs),
- 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. **127**

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. **128**

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. **129**

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

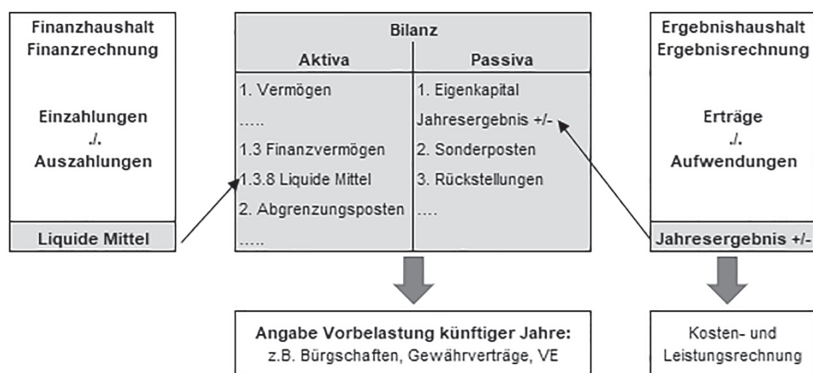


Abb. 1: Drei-Komponenten-Rechnung

- 130 Das doppelte 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)<sup>10</sup>
- 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	Kommunaler Versorgungs- verband	Kommunalver- band für Jugend und Soziales	Zweck- verbände	Verband Region Stuttgart	Regionalver- bände	Nachbarschafts- 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

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

### **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.

---

<sup>11</sup> § 60 Abs. 1 GemO i. V. m. § 18 GKZ bzw. § 20 GKZ.

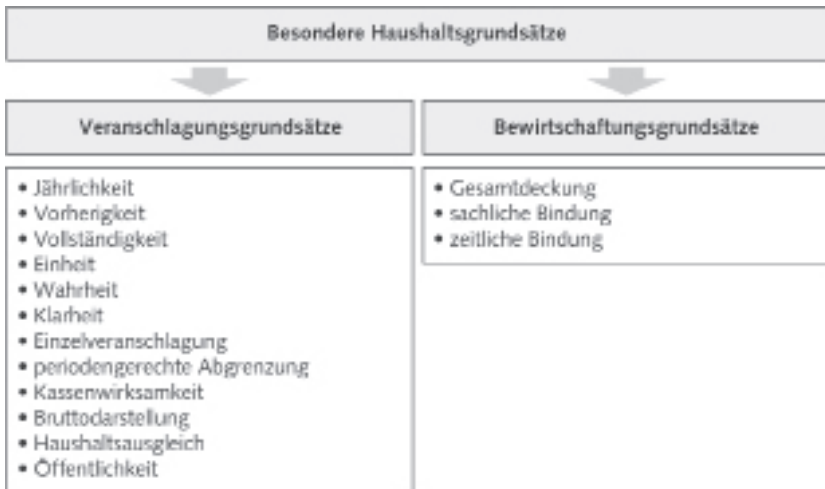


Abb. 3: Übersicht Besondere Haushaltsgrundsätze

## 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 Haushaltsjahre 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 satzungsrechtlich 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 Ungenauigkeiten 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 Haushaltsjahres 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 Haushaltsjahres 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. **141**

## 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. **142**

Auch der Wirtschaftsplan kommunaler Krankenhäuser<sup>12</sup> und Pflegeeinrichtungen ist Bestandteil des Haushaltsplans der Gemeinde (§§ 3 und 8 a KrHRVO).<sup>13</sup> **143**

**Ausnahmen** gelten für **144**

- 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. **145**

## 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- **146**

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.

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 Haushaltsausgleich.

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 Haushaltsausgleichs 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.<sup>14</sup> 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.