

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Finanzwirtschaft

Die Aufgabe der öffentlichen Finanzwirtschaft ist es, den für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendigen Bedarf an Gütern und Dienstleistungen zu befriedigen und die hierfür erforderlichen Finanzmittel aufzubringen, zu verwalten und einzusetzen. Sie lässt sich auch kurz kennzeichnen als die Haushaltswirtschaft des Staates, der Gemeinden und der sonstigen öffentlichen Gemeinwesen, soweit sie sich auf die Bewirtschaftung der öffentlichen Mittel bezieht.<sup>1</sup>

Träger der Haushaltswirtschaft sind in erster Linie die Gebietskörperschaften – der Bund und die Länder ebenso wie die Gemeinden und Gemeindeverbände (Landkreise).<sup>2</sup>

Als Haushaltswirtschaft ist die Beschaffung, Planung, Verwendung und Kontrolle öffentlicher Mittel sowie insbesondere die Aufstellung, Feststellung und Ausführung eigener Haushaltspläne aufgrund spezieller Vorschriften zu verstehen.<sup>3</sup> Sie hat mit den privaten Haushalten und Unternehmen gemeinsam, dass sie wie jene bestrebt ist, planmäßig mit geeigneten Mitteln zum bestmöglichen Erfolg zu gelangen. Sie ist ebenso eingefügt in die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den einzelnen Bereichen der Volkswirtschaft, unterscheidet sich jedoch durch folgende Merkmale:<sup>4</sup>

- Die öffentliche Haushalts- bzw. Finanzwirtschaft deckt jenen Bedarf, der im öffentlichen Interesse geboten ist (z. B. Gefahrenabwehr, Bildungswesen, Sozialhilfe etc.). Die Privatwirtschaft dagegen stellt i. d. R. nur die Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen bereit, mit denen sie Gewinne erzielen kann.
- Die Haushaltswirtschaft kann ihren Bedarf durch Zwangserträge (z. B. Steuern und Gebühren) decken. Sie ist aufwandsorientiert, d. h., der Ertrag richtet sich nach dem Aufwand. Die Privatwirtschaft dagegen ist darauf angewiesen, dass für die von ihr angebotenen Güter und Leistungen eine Nachfrage besteht, handelt also ertragsorientiert.
- Die öffentliche Finanzwirtschaft erstrebt keinen Gewinn, sondern ist auf den Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen abgestellt, die im Voraus in einem Haushaltsplan festgelegt werden. Das Unternehmen strebt dagegen einen größtmöglichen Gewinn an.
- Die öffentliche Haushaltswirtschaft ist primär auf das Minimalprinzip ausgerichtet (vgl. Kap. 3.2.2). Mit dem geringsten Mitteleinsatz soll der erwünschte Erfolg erzielt werden. Dagegen wird die Privatwirtschaft von dem Maximalprinzip geleitet. Hier soll mit den gegebenen Mitteln ein größtmöglicher Gewinn erzielt werden.
- Die öffentliche Finanzwirtschaft hat das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht anzustreben und muss sich daher konjunkturgerecht verhalten (vgl. Kap. 3.1). Das Unternehmen dagegen ist in erster Linie auf die Gewinnmaximierung bedacht und wird daher nur dann stabilitätsbewusst handeln, wenn damit gleichzeitig das Ziel der eigenen Gewinnerzielung verfolgt wird.

---

<sup>1</sup> Weichsel, 1976, S. 9

<sup>2</sup> Weichsel, 1976, S. 11

<sup>3</sup> Erkes, ZKF 1988, S. 26

<sup>4</sup> Braun, VR 1986, S. 181; Blödtner/Friedrich, 1981, S. 16; Brückmann, KStZ 1993, S. 105

- Die öffentliche Finanzwirtschaft ist eine politisch bestimmte Wirtschaft. In der Regel führen die politischen Parteien durch Beschluss der Haushaltsplanung die finanzpolitischen Entscheidungen herbei.
- In der öffentlichen Haushaltswirtschaft des Bundes, der Bundesländer und einiger Kommunen in wenigen Bundesländern<sup>1</sup> wird nur eine Verlaufsbuchführung (Kameralistik) vorgenommen, um die Ausführung des Haushaltsplanes zu überwachen. Nach Ablauf des Planjahres wird in der Jahresrechnung ein Überschuss oder Fehlbetrag ausgewiesen. In der Privatwirtschaft erfolgt stattdessen eine kaufmännische Buchführung mit der Zielsetzung, einen Gewinn oder Verlust auszuweisen. Seit dem 1.1.2006 sind die Kommunen in Niedersachsen zu einer der kaufmännischen ähnlichen doppelten Buchführung verpflichtet (vgl. Kap. 1.4). Auch für das für den Bund und die Bundesländer geltende staatliche Haushaltsrecht sind doppische Systeme zugelassen und in einigen Bundesländern bereits umgesetzt.<sup>2</sup>

## 1.2 Kommunale Selbstverwaltung

Die Idee der Selbstverwaltung kann bis in das Mittelalter zurückverfolgt werden. Als Geburtsstunde der kommunalen Selbstverwaltung wird häufig die Preußische Städteordnung des Freiherrn vom Stein<sup>3</sup> vom 19.11.1808 angesehen, wenngleich diese kaum mit der heutigen kommunalen Selbstverwaltung vergleichbar ist. Ziele der damaligen Reformen waren neben der Belebung des Bürgersinns und des Gemeingeistes insbesondere die Beteiligung des Bürgertums an den finanziellen Lasten des preußischen Staates.

In der Zeit der Industrialisierung im Lauf des 19. Jahrhunderts veränderten sich mit der Lebensweise der Menschen auch die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnisse. Das enorme Wachstum der Städte insbesondere im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts brachte bis dato unbekannte Probleme mit sich. Neben sozialen Aufgaben (Sozialhilfe, Krankenversorgung, Arbeitsvermittlung etc.) mussten zur Unterbringung der Bevölkerung eine planende Wohnungsbau- und Bodenpolitik und eine Verbesserung der Infrastruktur erfolgen.

Im Jahre 1918 wurde das bis dahin geltende Drei-Klassen-Wahlrecht (je nach der wirtschaftlichen Selbstständigkeit, dem Besitz und der Steuerleistungen wurden die Bürger in drei Klassen eingeteilt) abgeschafft. Allmählich mussten die Aufgaben der Städte und Gemeinden von hauptamtlichen Verwaltungskräften erledigt werden. Das kommunale Berufsbeamtentum verstand sich dabei allerdings weniger als Organ zur Ausführung der Beschlüsse der gewählten Stadtverordneten, sondern vielmehr als verlängerter Arm der Staatsverwaltung.

Nach dem zweiten Weltkrieg bestand Einigkeit bei den Besatzungsmächten, dass in Deutschland künftig eine dezentralisierte politische Struktur bestehen sollte. Dennoch floss in die neuen Kommunalverfassungen die deutsche Tradition der kommunalen Selbstverwaltung ein, indem die hauptamtlichen Verwaltungsbeamtinnen und -beamten nicht von Bürgerinnen und Bürgern gewählt, sondern nach hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums berufen wurden.

---

<sup>1</sup> nur Bayern, Schleswig-Holstein, Thüringen haben ihren Kommunen ein Wahlrecht eingeräumt, ob sie nach doppelten oder kameralen Grundsätzen wirtschaften; alle anderen Kommunen müssen doppische Regeln beachten ([www.doppikvergleich.de](http://www.doppikvergleich.de) mit Stand 1.8.2015)

<sup>2</sup> Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz vom 31.7.2009, BGBl. I S. 2580, BT-Drs. 16/12060; Gk 2009/7; Mitteilung des BMF vom 2.3.2011, Gk 2011/63

<sup>3</sup> Daff, StuG 2007, S. 286; Henneke/Ritgen, DVBl. 2007, S. 1253; Deufel, NST-N 2010, S. 48; Beckhof, gemh 2011, S. 11

Der heutige Art. 28 Abs. 2 GG garantiert den Städten, Gemeinden, Samtgemeinden und Gemeindeverbänden (Landkreisen) eine kommunale Selbstverwaltung. Diese Mindestgarantie gewährleistet, dass die Kommunen über einen nicht unbedeutenden Bestand an Aufgaben verfügen und diese in eigener Verantwortung wahrnehmen können<sup>1</sup>. Besonders in Zeiten von Finanzkrisen drohen aber der kommunalen Selbstverwaltung Gefahren.<sup>2</sup> Nach Art. 57 Abs. 1 Satz 1 NV verwalten die Gemeinden und Landkreise und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung.

Der § 1 Abs. 1 Satz 1 NKomVG definiert Kommunen als die Gemeinden, die Samtgemeinden, die Landkreise und die Region Hannover und greift ihr Recht auf, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze eigenverantwortlich zu regeln.<sup>3</sup> Dabei ist das Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu fördern. Das EU-Recht steht der kommunalen Selbstverwaltung nicht entgegen.<sup>4</sup>

Nach h. M. zählen zu dem Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung folgende Hoheitsrechte<sup>5</sup>:

- die Gebietshoheit (Innerhalb des Gebietes der Kommune obliegt die Durchführung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der jeweiligen Kommune, die bezüglich der Einhaltung der Gesetze beaufsichtigt wird.),
- die Personal- und Organisationshoheit (Den Kommunen ist es überlassen, die Form des Aufgabenvollzuges und den sachlichen sowie den personellen Aufbau der Verwaltung selbst zu bestimmen.),
- die Planungshoheit (Zur Selbstverwaltung gehört auch die Befugnis, das Gebiet der Kommune zu ordnen und zu gestalten. Dieses Recht kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass die Kommune durch Bauleitpläne Einfluss auf die Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke ausübt.),
- die Kulturhoheit (Die Pflege und Förderung der örtlichen Kulturszene ist in erster Linie Angelegenheit der Kommunen.),
- die Satzungshoheit (Neben den üblichen Formen des Verwaltungshandelns, wie z. B. dem Erlass von Verwaltungsakten und dem Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen, erlaubt Art. 28 Abs. 2 GG in Form einer Generalemächtigung den Kommunen auch den Erlass von Satzungen, die allerdings nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen und lediglich die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regeln dürfen.),
- die Steuerhoheit (vgl. Kap. 6.3) und
- die Finanzhoheit (Sie sichert den Kommunen das Recht auf eigenverantwortlich ausschöpfbare Finanzquellen. Diese Befugnis zur autonomen Regelung der Haushaltswirtschaft im Rahmen der Gesetze wird dadurch konkretisiert, dass die Kommunen ihre Haushaltsplanung nach eigenen Zielen aufstellen und ausführen.).

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.11.1978, DÖV 1979, S. 135; Brohm, DÖV 1986, S. 398; BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988, StUG 1989, S. 80; Ullrich, StUG 1989, S. 67; von Mutius, StUG 1989, S. 299; von Mutius, DVBl. 1989, S. 449; Knemeyer, NVwZ 1996, S. 29; Albers, Gk 1996/88; BVerfG, Beschluss vom 24.4.1996, DVBl. 1996, S. 1062 und NVwZ 1996, S. 1222; Henneke, NVwZ 1996, S. 1181; Schwarz, NVwZ 1996, S. 1182; Magen, JuS 2006, S. 404; BVerfG, Urteil vom 20.12.2007, DVBl. 2008, S. 173; NVwZ 2008, S. 183; Meyer, NVwZ 2008, S. 275; Schoch, DVBl. 2008, S. 937; Müller, gemh 2010, S. 268; Engels, JA 2014, S. 7

<sup>2</sup> Henneke, DÖV 1994, S. 705; Schwarz, ZKF 2009, S. 241

<sup>3</sup> Thiele, NST-N 2008, S. 28

<sup>4</sup> Mombaur, WUR 1990, S. 7

<sup>5</sup> Fick, SKV 1976, S. 370 und SKV 1977, S. 39; von Mutius, Jura 1982, S. 32; Koch, gemh 1983, S. 49; Schoch, Jura 2001, S. 121; Mohl, KStZ 2002, S. 28; App, KKZ 2004, S. 160

### 1.3 Rechtsgrundlagen

Nach dem Zweiten Weltkrieg wandelte sich der Staat zunehmend von einem Verwaltungs- zu einem Leistungsstaat. Daraus ergab sich die Notwendigkeit zur Anpassung des Haushaltsrechts mit dem Ziel,

- die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge bei der Planung und Ausführung der öffentlichen Haushalte zu berücksichtigen,
- die Haushaltsplanung auf einen längerfristigen Zeitraum auszurichten und
- die öffentlichen Haushalte einheitlich und damit vergleichbar zu gestalten.

Diese Haushaltsreform begann mit der Änderung des Art. 109 GG und der Verpflichtung von Bund und Ländern zur Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Dazu wurden das StabG geschaffen und bestehende Vorschriften geändert. Das HGrG vom 19.8.1969 verpflichtete die Länder zu einer entsprechenden Anpassung ihres Landeshaushaltsrechts bis zum 1.1.1972 und als Folge zu einer Reform des kommunalen Haushaltsrechts.<sup>1</sup> Das im Zuge dieser Haushaltsreform 1974 geschaffene Haushaltsrecht für niedersächsische Kommunen stimmte somit weitgehend mit dem staatlichen Haushaltsrecht des Bundes und der Länder überein.<sup>2</sup> Neben die reine Bedarfsdeckungsfunktion (vgl. Kap. 5.1) trat die Aufgabe, vor allem durch die Ausgaben eine Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durchzuführen. Dazu flossen neben dem HGrG auch das StabG, die BHO und die LHO in ihren Grundzügen ein.

Die gesetzliche Grundlage für die Haushaltswirtschaft der niedersächsischen Gemeinden stellte seitdem vorrangig die NGO dar. Hinzu kamen zunächst Ausführungsbestimmungen zur NGO, die GemHVO mit Verwaltungsvorschriften, die VVGG mit VVGG-W sowie die GemKVO nebst Verwaltungsvorschriften.

Nachdem die für die kommunale Haushaltswirtschaft wichtigen Vorschriften der NGO, NLO, GemHVO, GemKVO und der dazugehörigen Runderlasse seit über zwanzig Jahren nahezu unverändert geblieben waren, hat mit der Änderung der GemHVO und der GemKVO im Oktober 1995 eine weit reichende Reform begonnen.<sup>3</sup> Zum 1.11.1996 trat das Gesetz zur Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts in Kraft, das nicht nur die Gemeindedirektorin bzw. den Gemeindedirektor durch die hauptamtliche Bürgermeisterin bzw. den hauptamtlichen Bürgermeister ersetzte, sondern auch zahlreiche Änderungen der NGO und der NLO zum Haushaltsrecht enthielt.<sup>4</sup> Bei der anschließenden Neufassung von GemHVO und GemKVO vom 17.3.1997 wurden neben der Anpassung an die geänderte NGO und NLO weitere inhaltliche Änderungen vorgenommen.<sup>5</sup> Die NGO wurde haushaltsrechtlich am 20.11.2001 in Details überarbeitet<sup>6</sup> und am 27.1.2003 ergänzt (Nds. GVBl. S. 36).

Mit dem „Gesetz zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindewirtschaftsrechtlicher Vorschriften“ vom 15.11.2005 wurde für die niedersächsi-

<sup>1</sup> Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert am 27.5.2010 (BGBl. I S. 671); Blödtner/Friedrich, 1981, S. 30

<sup>2</sup> Weelborg, SKV 1975, S. 267; Depiereux, 1975, S. 8

<sup>3</sup> Anders, Gk 1995/161; Rose, DVP 1996, S. 57, gemh 1996, S. 97; Foraita, DVP 1996, S. 277

<sup>4</sup> Ausführlich in Thiele, 1996; Henneke, NdsVBl. 1995, S. 150; Goldmann, NST-N 1996, S. 81; Thiele, KommP N 1996, S. 133; Thiele, KommP N 1996, S. 139 und NST-N 1995, S. 197; Ipsen, NdsVBl. 1996, S. 97; Rose, Gk 1996/76 und gemh 1996, S. 245; Rose, gemh 1996, S. 245

<sup>5</sup> Rose, KommP N 1997, S. 71 und S. 102; Rose, DVP 1997, S. 225

<sup>6</sup> Rose, gemh 2001, S. 176 und ZKF 2001, S. 170

schen Kommunen der Wechsel von der kameralen zur doppelten Buchführung vorge-schrieben.<sup>1</sup> Ab dem 1.1.2006 lief eine Übergangszeit von 6 Jahren zur Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (NKR) mit seiner Drei-Komponenten-Rechnung (vgl. Kap. 2). Spätestens seit dem Haushaltsjahr 2012 müssen die Kommunen und die Zweckverbände sowie ihre Unternehmen und Einrichtungen die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung im Rechnungsstil der doppelten Buch-führung führen. Wollte die Kommune ihren Haushalt in der Übergangszeit nach den bis zum 31.12.2005 geltenden Vorschriften weiterführen, musste sie dieses nach Art. 6 Abs. 2 des o. g. Gesetzes vom 15.11.2005 durch ausdrücklichen Beschluss des Rates bzw. Kreistages festlegen. Allerdings galten auch dort bereits in der Übergangszeit einige der neuen Regelungen der NGO.<sup>2</sup> Als Ausnahme konnte das MI nach Art. 6 Abs. 13 dieses Gesetzes zulassen, dass der Wechsel zur Doppik in begründeten Einzelfällen erst zu ei-nem bestimmten Zeitpunkt nach der Übergangszeit erfolgen durfte.

Für Landkreise bestimmte der § 65 NLO die Vorschriften des sechsten Teils der NGO (mit Ausnahmen) für entsprechend anwendbar. Nach § 78 Regiongesetz galten diese Vorschriften der NGO entsprechend auch für die Region Hannover. Mit Wirkung zum 1.11.2011 ersetzte das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)<sup>3</sup> u. a. die NGO, die NLO und das Regiongesetz.

Mit dem Gesetz vom 26.10.2016 (Nds. GVBl. S. 226) wurden u. a. das NKomVG in dem Bereich der Kommunalwirtschaft geändert.<sup>4</sup> Ebenfalls mit Wirkung zum 1.1.2017 wurde die GemHKVO überarbeitet und in „Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen“ (Kom-munalhaushalts- und -kassenverordnung – KomHKVO –) umbenannt.<sup>5</sup>

Ausführungserlasse und Verwaltungsvorschriften werden durch Runderlasse des jeweili-gen Landesministeriums erteilt, die zunächst lediglich Innenwirkung haben. Nur die Lan-desverwaltung wäre demnach zur Anwendung dieser Erlasse verpflichtet, nicht aber eine Gemeinde, da ein derartiger Eingriff in ihr Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG nur durch Gesetz zulässig ist.<sup>6</sup> In § 178 Abs. 1 NKomVG wird jedoch das MI zum Erlass der KomHKVO und eines Ausführungserlasses gesetzlich ermächtigt. Folglich ist auch der Erlass für die Kommunen verbindlich.

Neben der einheitlichen europäischen Währung (vgl. Kap. 1.6) hat das europäische Ge-meinschaftsrecht zunehmend Einfluss auf die kommunale Selbstverwaltung genommen, der EuGH geht von einem uneingeschränkten Vorrang des EU-Rechts vor dem nationalen Recht aus. Gegebenenfalls darf das dem EU-Recht widersprechende nationale Recht nicht angewendet werden.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Nds. GVBl. 2005, S. 342, geändert am 18.5.2006, Nds. GVBl. S. 203

<sup>2</sup> Rose, *gemh* 2006, S. 224

<sup>3</sup> Gesetz zur Zusammenfassung und Modernisierung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts vom 17.12.2010, Nds. GVBl. S. 576

<sup>4</sup> Rose, ZKF 2016, S. 280; Fst 2017/121

<sup>5</sup> zu Veränderungen: Rose, ZKF 2017, S. 247 und 272; Anders, *gemh* 2017, S. 297

<sup>6</sup> Meyer in KVR-NKomVG § 1 Rn. 55; Meyer in Blum/Häusler/Meyer Kommentar NKomVG § 1 Rn. 14, Ipsen in Ipsen Kommentar NKomVG § 1 Rn. 9

<sup>7</sup> von Ameln, NST-N 1999, S. 299; Kirchen, DVP 2016, S. 479

Für die kommunale Finanzwirtschaft in Niedersachsen sind insbesondere die nachfolgend aufgeführten Rechtsvorschriften maßgebend:

	<b>Bundesrecht</b>	<b>Landesrecht</b>
Verfassungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grundgesetz (GG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nds. Verfassung (NV)</li> </ul>
Gesetze	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)</li> <li>▪ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG)</li> <li>▪ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)</li> <li>▪ Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG)</li> <li>▪ Abgabenordnung (AO)</li> <li>▪ Bewertungsgesetz (BewG)</li> <li>▪ Grundsteuergesetz (GrStG)</li> <li>▪ Gewerbesteuerengesetz (GewStG)</li> <li>▪ Umsatzsteuergesetz (UStG)</li> <li>▪ Finanz- und Personalstatistikgesetz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nds. Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)</li> <li>▪ Nds. Kommunalabgabengesetz (NKAG)</li> <li>▪ Nds. Gesetz über den Finanzausgleich (NFAAG)</li> <li>▪ Nds. Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung (NFVG)</li> <li>▪ Gesetz zur Übertragung der Festsetzung und Erhebung der Realsteuern auf die heberechtigten Gemeinden (Realsteuer-Erhebungsgesetz)</li> <li>▪ Nds. Verwaltungskostengesetz (NVwKostG)</li> <li>▪ Nds. Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (NKPG)</li> <li>▪ Nds. Verwaltungsvollstreckungsgesetz (NVwVG)</li> <li>▪ Nds. Gesetz für die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG)</li> <li>▪ Nds. Gesetz über die Konkursunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts</li> <li>▪ Nds. Tarifreue- und Vergabegesetz (NTVergG)</li> </ul>
Verordnungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vergabeverordnung (VgV)</li> <li>▪ Konzessionsvergabeverordnung (KonzVGV)</li> <li>▪ Vergabestatistikverordnung (VergStatVO)</li> <li>▪ Gewerbesteuer-Durchführungsverordnung (GewStDV)</li> <li>▪ Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung (UStDV)</li> <li>▪ „Schuldendeckelverordnung“ nach § 19 StabG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO)</li> <li>▪ Eigenbetriebsverordnung (EigBetrvVO)</li> <li>▪ Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (DVO-NVwVG)</li> <li>▪ Verordnung über kommunale Anstalten (KomAnstVO)</li> <li>▪ Verordnung über die selbständige Wirtschaftsführung kommunaler Einrichtungen (KomEinrVO)*</li> <li>▪ Wertgrenzenverordnung (NWertVO)</li> </ul>
Erlasse, Verwaltungsvorschriften	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Umsatzsteuer-Anwendungserlass (UStAE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ KomHKVO-Ausführungserlass mit Mustern ... und einer Abschreibungstabelle ...</li> <li>▪ Produktrahmen mit Zuordnungsvorschriften</li> <li>▪ Kontenrahmen mit Zuordnungsvorschriften</li> <li>▪ Bereichsabgrenzung mit Zuordnungsvorschriften</li> <li>▪ Krediterlass</li> <li>▪ Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung von Haushaltssicherungskonzepten und -berichten</li> <li>▪ Erlass „Übersicht über Daten der Haushaltswirtschaft für Kommunen“</li> <li>▪ Erlass „Muster und Erläuterungen für die Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung, die Erfolgsübersicht, den Anhang und den Erfolgsplan von Eigenbetrieben“</li> </ul>

Darüber hinaus sind z. B. für Eigenesellschaften und andere Bereiche der Kommune in privater Rechtsform die Vorschriften im HGB, Aktiengesetz, GmbH-Gesetz und im Genossenschaftsgesetz sowie im Steuerrecht zu beachten.

Aus aktuellem Anlass wurden in 2020 zeitlich begrenzte „Sonderregelungen für außergewöhnliche Situationen“ nach Feststellung einer epidemischen Lage von bundes- oder landesweiter Tragweite durch den Bundestag oder den Landtag in den neu eingefügten

§ 182 NKomVG aufgenommen.<sup>1</sup> Bezüglich die Haushaltswirtschaft sind in § 182 Abs. 4 NKomVG für den festgestellten Fall einer epidemischen Lage vorgesehen:

- Die Kommune muss Fehlbeträge des ordentlichen und außerordentlichen Ergebnisses aus dem betreffenden Haushaltsjahr und dem Folgejahr in ihrer Bilanz auf der Passivseite (vgl. Kap. 11.2.3.2.6) gesondert ausweisen (im Normalfall wäre das Jahresergebnis nicht zu splitten).<sup>2</sup> Diese Fehlbeträge sollen nach § 184 Abs. 4 Satz 2 NKomVG spätestens innerhalb von 30 Jahren ausgeglichen werden.
- Die Kommune darf ihre absolute Verschuldungsgrenze (vgl. Kap. 6.4.2) überschreiten, wenn sie die besonderen Möglichkeiten des § 182 Abs. 4 NKomVG nutzt.
- Die Kommune kann auf ein Haushaltssicherungskonzept (vgl. Kap. 5.3.2.4) verzichten, soweit wegen einer außergewöhnlichen Situation der Haushaltsausgleich nicht erreicht, eine Überschuldung nicht abgebaut oder eine drohende Überschuldung nicht abgewendet werden kann.
- Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag der Liquiditätskredite bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, wenn er ein Drittel (statt nur einem Sechstel) der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit ausmacht (vgl. Kap. 6.4.6). Außerdem darf die Kommune den Höchstbetrag der Liquiditätskredite bereits ab dem Tag nach der Verkündung der Haushaltssatzung in Anspruch nehmen (statt erst am Tag nach der Auslegung des Haushaltsplans).
- Die Kommune darf ihre Haushaltssatzung ohne genehmigungsbedürftige Teile bereits zwei Wochen (statt einem Monat) nach Vorlage an die Kommunalaufsichtsbehörde verkünden (vgl. Kap. 4.2).
- Für unmittelbar aus einer außergewöhnlichen Situation resultierende über- oder außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen muss eine Deckung nicht gewährleistet sein (vgl. Kap. 9.4.2); davon unberührt bleibt die Pflicht zur Aufstellung einer Nachtragshaushaltssatzung (vgl. Kap. 4.4).
- Die Kommune kann abweichend von § 122 Abs. 1 Satz 1 NKomVG Liquiditätskredite für Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform des privaten Rechts, bei denen sie über die Mehrheit der Anteile verfügt, sowie für ihre kommunalen Anstalten im Rahmen des in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrages aufnehmen und weiterreichen, soweit diesen für rechtzeitige Auszahlungen andere Mittel nicht zur Verfügung stehen.

Außerdem sind zur Sicherstellung und Vereinfachung der Tätigkeit der Vertretung und des Hauptausschusses Regelungen zur Durchführung von Sitzungen (z. B. als Videokonferenzen) sowie zu Eil- und Umlaufverfahren getroffen.

## 1.4 Neues kommunales Rechnungswesen

Neben einer Verschlankung der Vorschriften sollte mit der Haushaltsreform 1996 insbesondere die Einführung neuer Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung ermöglicht werden, indem z. B. die Regelungen zur Deckungsfähigkeit, Zweckbindung und Übertragbarkeit seit dem Haushaltsjahr 1996 eine noch flexiblere Haushaltsführung erlaubten. Viele Kommunen erprobten neue Modelle, oft verbunden mit einem Wechsel von der Kameralistik zur kaufmännischen Buchführung und einer Verstärkung der Kosten- und Leistungsrechnung.<sup>3</sup>

Das MI konnte dafür nach dem zum 1.11.1996 eingefügten § 138 Abs. 1 NGO im Interesse der Weiterentwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung und zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle sowie des Haushalts-, Rechnungs- und Kassenwesens Ausnahmen zulassen von den Vorschriften über den Haushaltsplan und die Haushaltssatzung, den Stellenplan, die Jahresrechnung, die Rechnungsprüfung, die Deckungsfähigkeit und zeitliche Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln und die Buchführung.

<sup>1</sup> Stand laut LtDrs. 18/6482

<sup>2</sup> Das LSN hat im Rundschreiben vom 3.4.2020 empfohlen, die Ausgaben für die Bewältigung der Corona-Pandemie dezentral bei den betroffenen Produkten als außerordentliche „Aufwendungen in Zusammenhang mit Katastrophen und ähnlichen Ereignissen“ und entsprechenden Auszahlungen zu buchen.

<sup>3</sup> KGSt-Berichte 5/1993, 1/1995 und 8/1995; Czisch, KommP N 1995, S. 218; Bauer, KKZ 1995, S. 185; Korthals, FiWi 1995, S. 185; Dieckmann, FiWi 1995, S. 181; Müller, VR 1995, S. 217; Kaczorowski/Klitzke, KommP N 1995, S. 311; Freudenberg, DVP 1996, S. 3; Knöll, VOP 1996, S. 40; Schwarting, FiWi 1996, S. 101; Wichmann, StuG 1996, S. 171; Achterberg, StuG 1996, S. 229; Schumacher, gemh 1996, S. 221; van Impel, gemh 1996, S. 228; Gk 1996/127; Bals, ZKF 1996, S. 194; Kaczorowski/Wahlen, ZKF 1996, S. 218; Stolorz/Bourgett, VR 1996, S. 109; Teschke, NST-N 1996, S. 291; Starzacher/Körner, VOP 1997, S. 9; in NRW: Große Lanwer/Stockel-Veltmann, gemh 2000, S. 243; Merzbach, KKZ 2002, S. 215

Ähnliche Experimentierklauseln wurden auch in einigen anderen Bundesländern eingeführt.<sup>1</sup> Über die Experimentierklausel sollte in Pilotprojekten erprobt werden, die Effizienz der Verwaltung durch neue Organisationsstrukturen und stärkere Beachtung betriebswirtschaftlicher Aspekte zu steigern. Mit der Modernisierung der GemHVO in 1997 wurde die niedersächsische Experimentierklausel weitgehend entbehrlich,<sup>2</sup> mit Einführung des NKR zum 1.1.2006 wurde sie gestrichen.

Die Innenministerkonferenz (IMK) hatte im Juni 1999 ein Konzept zur weiteren Haushaltsreform in naher Zukunft beschlossen, das den Kommunen ein Wahlrecht zwischen einer Weiterentwicklung der Kameralistik oder dem Wechsel zur kaufmännischen Buchführung einräumte.<sup>3</sup> In drei Arbeitsgruppen der Innenministerien wurden auf Bundesebene gemeinsam neue Mustervorschriften erarbeitet.<sup>4</sup> Mit einem Wechsel zur Doppik wurden Konzernabschlüsse der Kommunen mit ihren bereits zuvor nach kaufmännischen Grundsätzen bilanzierenden Unternehmen (vgl. Kap. 15.2) und dem Kernhaushalt der Kommune möglich.<sup>5</sup> Am 21.11.2003 beschloss die IMK entsprechende Eckpunkte zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts mit Textentwürfen für neue Rechtsvorschriften und Empfehlungen für Produkt- und Kontenrahmenpläne.<sup>6</sup>

Das Land Niedersachsen hat sich daraufhin zur Einführung der Drei-Komponenten-Rechnung (vgl. Kap. 2) als Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR) für Kommunen entschieden und mit dem „Gesetz zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindefinanzieller Vorschriften“ vom 15.11.2005 (Nds. GVBl. S. 342) die NGO, die NLO und andere Vorschriften entsprechend geändert.<sup>7</sup> Die Regelungen zum NKR wurden mit nur wenigen Änderungen in das NKomVG übernommen.

## 1.4.1 Dezentrale Ressourcenverantwortung

Als dezentrale Ressourcenverantwortung in der öffentlichen Verwaltung wird die Verlagerung der Verantwortung für Personal-, Finanz- und Sachmittel von den zentralen Stellen (z. B. Querschnittsbereiche Hauptamt, Kämmeri, Personalamt) auf die dezentral angesiedelten Organisationsbereiche bezeichnet. Die ausführenden Dienststellen vor Ort sollen neben ihrer bisherigen Fachverantwortung auch die Finanzverantwortung für den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereich tragen.

Unter dem Stichwort „Tilburger Modell“ ist die niederländische Stadt Tilburg für ihr System der dezentralen Ressourcenverantwortung bekannt geworden. Inzwischen haben viele große und kleine Kommunen Deutschlands ähnliche Steuerungsmodelle erprobt.<sup>8</sup> Kennzeichnend für das Tilburger Modell<sup>9</sup> ist die Einteilung der Verwaltung in Dienste (statt in Fachämter), denen ein Budget eingeräumt wird, das sie selbstständig verwalten. Die Querschnittsämter (z. B. Hauptamt oder Kämmeri) werden weitgehend aufgelöst und auf die Dienste verteilt. Umfangreiche Regelungen zur flexiblen Haushaltsführung erlauben den Diensten, innerhalb ihres Budgets Einsparungen und Mehreinnahmen für Mehrausgaben zu verwenden oder in das Folgejahr zu übernehmen, ohne dass dafür die

<sup>1</sup> z. B. in Nordrhein-Westfalen und Hessen (KKZ 1995, S. 49), kritisch: Siedentopf, DÖV 1995, S. 193; positiv: Lange, DÖV 1995, S. 770; Thiele, KommP N 1996, S. 35; Brüning, DÖV 1997, S. 278

<sup>2</sup> Bothe, NST-N 1999, S. 214

<sup>3</sup> Blönnigen/Fischer, ZKF 1999, S. 26; ZKF 1999, S. 251; Stein, ZKF 1999, S. 50; Held/Zakrzewski, gemh 1999, S. 145; Bothe, NST-N 1999, S. 217 und S. 254; gemh 1999, S. 227; Albers, Gk 2000/13 und 2000/27

<sup>4</sup> gemh 2001, S. 55 und 112; ZKF 2001, S. 50 und 74; zur Rolle der Gemeindekassen: KKZ 2001, S. 104

<sup>5</sup> Detemple/Marettek, ZögU 2000, S. 271; Kölz, KKZ 2000, S. 227

<sup>6</sup> ZKF 2004, S. VIII und 49; gemh 2004, S. 36; gemh 2004, S. 36; Frischmuth, gemh 2004, S. 97

<sup>7</sup> Rose, ZKF 2006, S. 45; Gk 2006/15; Fst 2006/72; NLT 2006, S. 42

<sup>8</sup> Bauer, gemh 1994, S. 128; Miller, DVP 1994, S. 278; Gravemann, gemh 1994, S. 199; Albers, Gk 1994/79; Bauer, KStZ 1994, S. 213; Meier, KStZ 1994, S. 221; Damkowski/Precht, VOP 1994, S. 412; Freund, ZKF 1994, S. 273; Laux, gemh 1994, S. 169

<sup>9</sup> KGSt-Berichte 12/1991, 19/1992 und 10/1995; Krähler, ZKF 1993, S. 50 und 78; Krähler, FiWi 1993, S. 229; Lang, APF 1996, S. 21 und S. 41; Lang, ZKF 1996, S. 21

Hauptverwaltungsbeamtin bzw. der Hauptverwaltungsbeamte oder gar die Vertretung vorher zu fragen sind. Nur in Ausnahmefällen dürfen sie Haushaltsmittel von fremden Bereichen (z. B. von anderen Diensten) anfordern. Die Möglichkeiten der beweglichen Haushaltsführung reichen so weit, dass die Dienste selbst über die Einstellung, Veränderung etc. des Personals entscheiden. Im Rahmen der Haushaltsplanberatungen der Vertretung werden die zu erledigenden Aufgaben vorgegeben. Kennzeichen der dezentralen Ressourcenverantwortung ist die ganzheitliche Verantwortung einer Organisationseinheit für Personal, Organisation und Finanzen. Die Leistungen der Querschnittsbereiche werden nur gegen Kostenerstattung in Anspruch genommen.

Dabei können als Ressourcen die Finanz-, Sach- und Personalmittel definiert werden. Als Ressourcenverbrauch wird der finanzrelevante Werteverzehr (Aufwand) bezeichnet. Dem steht der Ertrag als Ressourcenaufkommen gegenüber. Der Begriff der dezentralen Ressourcenverantwortung bezieht beides ein.

Zur vollen Wahrnehmung der Ressourcenverantwortung müssen den verantwortlichen Organisationseinheiten die folgenden Management-, Steuerungs- und Controllingaufgaben übertragen werden:<sup>1</sup>

- Organisation und Personaleinsatz
- Informationsversorgung und Automatisierung
- Haushalts- und Ressourcenplanung
- Mittelbewirtschaftung
- Vor- und Nachkalkulation der Leistungen
- Kosten- und Leistungsrechnung, Kenn- und Richtzahlen
- Betriebswirtschaftliche Abweichungsanalyse
- Berichterstattung

Die Schaffung von Organisationseinheiten vor Ort mit umfassender Managementverantwortung und ihre outputorientierte Steuerung durch Produkte sind wesentlicher Inhalt des Neuen Steuerungsmodells (vgl. Kap. 1.4.2). An die Stelle zentraler Ressourcenzuteilung treten die Budgetierung (vgl. Kap. 1.4.3) und eine ergebnisorientierte Steuerung mit der Vorgabe von Leistungs- und Finanzzielen und allgemeinen Mindeststandards. Eine zunehmende Autonomie der dezentralen Organisationseinheiten bezüglich der finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen macht ein Kontraktmanagement (vgl. Kap. 1.4.3) und ein Controlling mit einem Berichtswesen (vgl. Kap. 1.4.3) erforderlich, um ihre Entwicklung zu steuern und zu überblicken.

## 1.4.2 Produkte

Das von der KGSt vorgeschlagene Neue Steuerungsmodell (NSM) sieht vor, die Leistung der Kommune nach dem Output der Verwaltung zu steuern. Als Output werden die angebotenen und die erbrachten Leistungen der Verwaltung angesehen.

Daher muss zunächst festgelegt werden, welche Leistungen die Kommune zu erbringen hat (Pflichtaufgaben) und darüber hinaus erbringen will (freiwillige Aufgaben<sup>2</sup>). Dabei kann es sich um Leistungen für Externe (Personen und Einrichtungen außerhalb der Verwaltung) oder für andere Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung handeln.

Eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die für Stellen außerhalb der betrachteten Organisationseinheit sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung erbracht werden, bezeichnet die KGSt als Produkt.<sup>3</sup> In § 60 Nr. 37 KomHKVO wird das Produkt

<sup>1</sup> KGSt-Bericht 5/1993, S. 18

<sup>2</sup> Rauber, gemh 2011, S. 200

<sup>3</sup> KGSt-Bericht 8/1994, S. 11; Jahn, DVP 2004, S. 453

als eine Zusammenfassung von Leistungen nach sachlichen Gesichtspunkten definiert, die von einer Verwaltungseinheit für andere Stellen erbracht werden und Ressourcenverbrauch verursachen.

Maßgebend für die Festlegung von Produkten sind die Aufgaben der Kommune, die überwiegend durch Rechtsvorschriften oder auf Beschluss ihrer politischen Vertretung festgelegt werden. Alle derart vorgegebenen Aufgaben müssen entsprechenden Produkten so zugeordnet werden, dass alle Produkte zusammen die Erfüllung sämtlicher Aufgaben und die Erreichung der damit angestrebten Ziele sicherstellen. Es darf weder eine Aufgabe verbleiben, die keinem Produkt zugerechnet wird, noch ein Produkt angeboten oder erbracht werden, das nicht der Aufgabenerfüllung dient. Jedes Produkt muss eindeutig nur einer Organisationseinheit zugeteilt werden. Sind mehrere Organisationseinheiten an der Erfüllung einer Aufgabe beteiligt, so ist für jede Organisationseinheit ein einzelnes Produkt zu definieren oder die Aufgabe nur einer Organisationseinheit zuzuordnen, die dann die Leistungen der anderen Organisationseinheit gegen interne Verrechnung (vgl. Kap. 8.8) in Anspruch nimmt.

Da eine Kommune eine Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen hat, müssen zur besseren Überschaubarkeit möglichst viele Leistungen zu einem Produkt zusammengefasst werden. Empfohlen wird, die Zahl der Produkte gering zu halten (max. etwa 100 pro Kommune).

In einer Produktbeschreibung in Teil A der Teilhaushalte im Haushaltsplan (vgl. Kap. 5.3.1.3) sollten neben der Aufgabengrundlage (z. B. eine Rechtsvorschrift oder ein Beschluss der Vertretung) die Ziele, die Zielgruppe und andere Details zur Konkretisierung angegeben werden. Anschließend sind jedem Produkt dafür sinnvolle Kennzahlen zuzuweisen. Damit wird eine Steuerung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ermöglicht.

Jedes Produkt wird einer Produktgruppe zugeordnet, mehrere Produktgruppen bilden einen Produktbereich (§ 60 Nrn. 39 und 38 KomHKVO). Bei diesen Zuordnungen nach sachlichen Gesichtspunkten (z. B. nach Zielgruppen oder Objekten) wird eine Verdichtung der Informationen erreicht, so dass übergreifende Zusammenhänge deutlich und eine bessere globale Steuerung möglich werden.

