

Kleines ABC des kommunalen Haushaltsrechts

Gesamtdeckungsprinzip: Alles Geld fließt in einen Topf

Die Einnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts sind nicht zur Verwendung für ganz bestimmte Ausgabenzwecke festgelegt. Sie fließen vielmehr in einen Topf, aus dem insgesamt die Ausgaben bestritten werden. Ausnahmen bilden die zweckgebundenen Einnahmen wie z.B. Spenden. Diese dürfen nur für ihren Spendenzweck verwendet werden.

Haushaltsausgleich: Warum sind die Einnahmen und Ausgaben immer gleich hoch?

Sicherlich haben Sie festgestellt, dass die Einnahmen immer so hoch sind wie die Ausgaben. Aufgrund gesetzlicher Vorgaben müssen die beiden Teilhaushalte, Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, immer in den Einnahmen und den Ausgaben ausgeglichen sein. Diese Vorgabe bezieht sich nicht nur auf die Planerstellung, sondern auch auf die Erstellung der Jahresrechnung.

Die im Verwaltungshaushalt zur Deckung der laufenden Ausgaben nicht benötigten Einnahmen sind als „Überschuss“ dem Vermögenshaushalt zuzuführen; man spricht auch von der Investitionsrate.

Unter Fachleuten ist die Investitionsrate der Gramesser für die Leistungskraft einer Kommune.

Ist dieser Zuführungsbetrag für neue Investitionen frei? Nein, es sind zunächst die Ausgaben für die Kredittilgung abzusetzen (ergibt die sog. Netto-Investitionsrate oder Mindestzuführung). Nur der hiernach verbleibende Restbetrag kann für neue Investitionen verwendet werden.

„Was nicht sein darf, das nicht sein kann“ Das Gesetz kennt ihn nicht, den Begriff „umgekehrte oder negative Zuführung“, und doch gibt es dieses Phänomen, daß nämlich die „Betriebskosten“ der Gemeinde (also die Ausgaben des Verwaltungshaushalts) höher sind als die laufenden Einnahmen (insb. Steuern, Finanzaufweisungen, Gebühren, Mieten, Pachten, Erbbauzinsen u.a.). Gerade in der heutigen Zeit tritt das Phänomen wieder zutage. Das bedeutet Vermögensverzehr, um den laufenden Betrieb am Leben zu halten.

Rücklage

Die zur Finanzierung des Vermögenshaushaltes nicht benötigten Einnahmen sind der so genannten Rücklage zuzuführen. Die Rücklage dient zur Sicherung der Betriebsmittel der Kasse und zum anderen der Deckung des künftigen Ausgabenbedarfs des Vermögenshaushaltes.

Was ist eine kostenrechnende Einrichtung?

Kostenrechnende Einrichtungen sind Einrichtungen der Kommune, die in der Regel ganz oder zum Teil aus Entgelten (Gebühren) finanziert werden, z.B. Abwasserbeseitigung, Friedhof, Hallenbad. Ein weiteres Merkmal dieser Einrichtung ist die Veranschlagung der kalkulatorischen Kosten (Abschreibung und kalkulatorischer Zins) im Verwaltungshaushalt.

Netto-Einnahmen und Netto-Ausgaben: Fließt alles Geld nach außen ?

Nein, denn der Gesetzgeber hat die Kommunen dazu verpflichtet, in bestimmten Bereichen des Haushaltsplanes Verrechnungszahlungen (betriebliche Leistungsverrechnung) zu veranschlagen. Den tatsächlichen Geldfluss erhalten wir, wenn von dem Haushaltsvolumen die Verrechnungsbuchungen abgezogen werden. Die verbleibenden Beträge bezeichnen wir als Netto-Einnahmen bzw. Netto-Ausgaben.

Beispielhaft sei hier der Bereich der klassischen „Inneren Verrechnung“ genannt. Wir möchten dies kurz erläutern: Das Hallenbad beauftragt den Bauhof, den Rasen zu mähen. Für diese Arbeiten fallen Kosten an, die an anderer Stelle verbucht werden (hier: Buchungsstelle der Personalausgaben und der Betriebskosten des Rasenmähers beim Bauhof). Aufgrund der Gesetzeslage hat das Hallenbad dem Bauhof diese Kosten zu erstatten – dies geschieht in Form der Inneren Verrechnung (Ausgabe beim Kindergarten und Einnahme beim Bauhof).

Übertragbarkeit - „Dezemberfieber“

Die im Haushaltsplan zur Verfügung gestellten Geldmittel gelten für ein Haushaltsjahr (Kalenderjahr). Am Jahresende nicht verbrauchte Haushaltsmittel gelten als erspart. Einige Maßnahmen wie z.B. Baumaßnahmen sind jedoch am Jahresende oft nicht abgeschlossen oder ziehen sich über mehrere Jahre hin. Daher besteht haushaltsrechtlich die Möglichkeit, die Ansätze im Haushaltsplan zu übertragen, so dass sie im nächsten Jahr weiterhin zur Verfügung stehen. Dies geschieht durch die Bildung eines Haushaltsrestes. Diese Möglichkeit wird aufgrund der Verwaltungsreform auf immer weitere Bereiche der Verwaltung (z.B. Beschaffungen für den laufenden Betrieb innerhalb eines Budgets) ausgedehnt. Durch die Übertragung der Ausgabenmittel lässt sich auch das sog. Dezemberfieber in der Verwaltung (rasanter Anstieg der Ausgaben am Jahresende) verhindern.

<http://www.rheinstetten.de/buergerhaushalt/haushalts-abc> in leicht bearbeiteter Form

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg

Auszug

Dritter Teil Gemeindewirtschaft

1. Abschnitt Haushaltswirtschaft

§ 77

Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts grundsätzlich Rechnung zu tragen.

(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.

§ 78

Grundsätze der Einnahmebeschaffung

(1) Die Gemeinde erhebt Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften.

(2) Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen

1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,
2. im Übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Sie hat dabei auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen.

(3) Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

§ 79

Haushaltssatzung

(1) Die Gemeinde hat für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen. Die Haushaltssatzung kann für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, erlassen werden.

(2) Die Haushaltssatzung enthält die Festsetzung

1. des Haushaltsplans unter Angabe des Gesamtbetrags
 - a) der Einnahmen und der Ausgaben des Haushaltsjahres,
 - b) der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Kreditermächtigung),
 - c) der vorgesehenen Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen belasten (Verpflichtungsermächtigungen),
2. des Höchstbetrags der Kassenkredite,
3. der Steuersätze, die für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen sind.

Sie kann weitere Vorschriften enthalten, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben und den Stellenplan für das Haushaltsjahr beziehen.

(3) Die Haushaltssatzung tritt mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft und gilt für das Haushaltsjahr.

(4) Haushaltsjahr ist das Kalenderjahr, soweit durch Gesetz oder Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist.

§ 80

Haushaltsplan

(1) Der Haushaltsplan ist Teil der Haushaltssatzung. Er enthält alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde voraussichtlich

1. eingehenden Einnahmen,
2. zu leistenden Ausgaben,
3. notwendigen Verpflichtungsermächtigungen.

Der Haushaltsplan enthält ferner den Stellenplan nach § 57 Satz 1. Die Vorschriften über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen der Gemeinde bleiben unberührt.

(2) Der Haushaltsplan ist in einen Verwaltungshaushalt und einen Vermögenshaushalt zu gliedern. **Er ist** unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren **in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.**

(3) Der Haushaltsplan ist nach Maßgabe dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Führung der Haushaltswirtschaft verbindlich. Ansprüche und Verbindlichkeiten werden durch ihn weder begründet noch aufgehoben.

§ 81

Erlass der Haushaltssatzung

(1) Die Haushaltssatzung ist vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen.

(2) Die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung ist der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen; sie soll ihr spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorliegen.

(3) Mit der öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan an sieben Tagen öffentlich auszulegen; in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen. Enthält die Haushaltssatzung genehmigungspflichtige Teile, kann sie erst nach der Genehmigung öffentlich bekannt gemacht werden.

§ 82

Nachtragssatzung

(1) Die Haushaltssatzung kann nur bis zum Ablauf des Haushaltsjahres durch Nachtragssatzung geändert werden. Für die Nachtragssatzung gelten die Vorschriften für die Haushaltssatzung entsprechend.

(2) Die Gemeinde hat unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn

1. sich zeigt, dass ein erheblicher Fehlbetrag entstehen würde und dieser sich nicht durch andere Maßnahmen vermeiden lässt,
2. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Ausgaben bei einzelnen Haushaltsstellen in einem im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Haushaltsplans erheblichen Umfang geleistet werden müssen,
3. Ausgaben des Vermögenshaushalts für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet werden sollen,
4. Beamte, Angestellte oder Arbeiter eingestellt, angestellt, befördert oder in eine höhere Vergütungs- oder Lohngruppe eingestuft werden sollen und der Stellenplan die entsprechenden Stellen nicht enthält.

(3) Absatz 2 Nr. 2 bis 4 findet keine Anwendung auf

1. unbedeutende Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie unabweisbare Ausgaben,
2. die Umschuldung von Krediten,
3. Abweichungen vom Stellenplan und die Leistung höherer Personalausgaben, die sich unmittelbar aus einer Änderung des Besoldungs- oder Tarifrechts ergeben,
4. eine Vermehrung oder Hebung von Stellen für Beamte im Rahmen der Besoldungsgruppen A 1 bis A 10, für Angestellte und für Arbeiter, wenn sie im Verhältnis zur Gesamtzahl der Stellen für diese Bediensteten unerheblich ist.

§ 83

Vorläufige Haushaltsführung

(1) Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht erlassen, darf die Gemeinde

1. Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Vermögenshaushalts, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren, fortsetzen,
2. Abgaben vorläufig nach den Sätzen des Vorjahres erheben,
3. Kredite umschulden.

(2) Reichen die Deckungsmittel für die Fortsetzung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen des Vermögenshaushalts nach Absatz 1 Nr. 1 nicht aus, darf die Gemeinde mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel des durchschnittlichen Betrags der Kreditermächtigungen für die beiden Vorjahre aufnehmen. § 87 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das neue Jahr erlassen ist.

§ 84

Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben

(1) Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben sind nur zulässig, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht und die Deckung gewährleistet ist oder wenn die Ausgabe unabweisbar ist und kein erheblicher Fehlbetrag entsteht. Sind die Ausgaben nach Umfang oder Bedeutung erheblich, bedürfen sie der Zustimmung des Gemeinderats. § 82 Abs. 2 bleibt unberührt.

(2) Für Investitionen, die im folgenden Jahr fortgesetzt werden, sind überplanmäßige Ausgaben auch dann zulässig, wenn ihre Deckung im folgenden Jahr gewährleistet ist; sie bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats.

(3) Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für Maßnahmen, durch die überplanmäßige oder außerplanmäßige Ausgaben entstehen können.

§ 85

Finanzplanung

(1) Die Gemeinde hat ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zu Grunde zu legen. Das erste Planungsjahr der Finanzplanung ist das laufende Haushaltsjahr.

(2) In der Finanzplanung sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten darzustellen.

(3) Als Grundlage für die Finanzplanung ist ein Investitionsprogramm aufzustellen.

(4) Der Finanzplan ist mit dem Investitionsprogramm dem Gemeinderat spätestens mit dem Entwurf der Haushaltssatzung vorzulegen.

(5) Der Finanzplan und das Investitionsprogramm sind jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen.

§ 86

Verpflichtungsermächtigungen

(1) Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in künftigen Jahren dürfen unbeschadet des Absatzes 5 nur eingegangen werden, wenn der Haushaltsplan hierzu ermächtigt.

(2) Die Verpflichtungsermächtigungen dürfen zu Lasten der dem Haushaltsjahr folgenden drei Jahre veranschlagt werden, erforderlichenfalls bis zum Abschluss einer Maßnahme; sie sind nur zulässig, wenn durch sie der Ausgleich künftiger Haushalte nicht gefährdet wird.

(3) Die Verpflichtungsermächtigungen gelten weiter, bis die Haushaltssatzung für das folgende Jahr erlassen ist.

(4) Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung insoweit der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, als in den Jahren, in denen voraussichtlich Ausgaben aus den Verpflichtungen zu leisten sind, Kreditaufnahmen vorgesehen sind.

(5) Verpflichtungen im Sinne des Absatzes 1 dürfen überplanmäßig oder außerplanmäßig eingegangen werden, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht und der in der Haushaltssatzung festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nicht überschritten wird.

§ 87

Kreditaufnahmen

(1) Kredite dürfen unter den Voraussetzungen des § 78 Abs. 3 nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden.

(2) Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen.

(3) Die Kreditermächtigung gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr erlassen ist.

(4) Die Aufnahme der einzelnen Kredite, deren Gesamtbetrag nach Absatz 2 genehmigt worden ist, bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (Einzelgenehmigung), sobald nach § 19 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft die

Kreditaufnahmen beschränkt worden sind. Die Einzelgenehmigung kann nach Maßgabe der Kreditbeschränkungen versagt werden.

(5) Die Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommt, bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. Eine Genehmigung ist nicht erforderlich für die Begründung von Zahlungsverpflichtungen im Rahmen der laufenden Verwaltung. Das Innenministerium kann die Genehmigung für Rechtsgeschäfte, die zur Erfüllung bestimmter Aufgaben dienen oder den Haushalt der Gemeinde nicht besonders belasten, allgemein erteilen.

(6) Die Gemeinde darf zur Sicherung des Kredits keine Sicherheiten bestellen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen, wenn die Bestellung von Sicherheiten der Verkehrsübung entspricht.

§ 88

Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte

(1) Die Gemeinde darf keine Sicherheiten zu Gunsten Dritter bestellen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen.

(2) Die Gemeinde darf Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen. Die Rechtsgeschäfte bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn sie nicht im Rahmen der laufenden Verwaltung abgeschlossen werden. § 87 Abs. 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(3) Absatz 2 gilt entsprechend für Rechtsgeschäfte, die den in Absatz 2 genannten Rechtsgeschäften wirtschaftlich gleichkommen, insbesondere für die Zustimmung zu Rechtsgeschäften Dritter, aus denen der Gemeinde in künftigen Haushaltsjahren Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben erwachsen können.

(4) Das Innenministerium kann die Genehmigung allgemein erteilen für Rechtsgeschäfte, die 1. von der Gemeinde zur Förderung des Städte- und Wohnungsbaus eingegangen werden, 2. den Haushalt der Gemeinde nicht besonders belasten.

(5) Hat die Gemeinde zur Förderung des Wohnungsbaus der Gewährung eines Darlehens oder der Übernahme einer Bürgschaft durch die Landeskreditbank Baden-Württemberg zugestimmt, so hat sie der Landeskreditbank Baden-Württemberg einen Ausfall aus dem Baudarlehen oder der Bürgschaft zu einem Drittel zu ersetzen. Wenn die Gemeinde zur Förderung des Wohnungsbaus eine Bürgschaft für Darlehen übernommen oder ein Darlehen gewährt hat, kann die Landeskreditbank Baden-Württemberg die Ausfallhaftung teilweise übernehmen.

§ 89

Kassenkredite

(1) Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Die Ermächtigung gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das folgende Jahr erlassen ist.

(2) Der Höchstbetrag der Kassenkredite bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn er ein Fünftel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen übersteigt.

§ 90

Rücklagen

Die Gemeinde hat zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden. Rücklagen für andere Zwecke sind zulässig.

§ 91

Erwerb und Verwaltung von Vermögen

(1) Die Gemeinde soll Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

(2) Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen.

(3) Besondere Rechtsvorschriften für die Bewirtschaftung des Gemeindewalds bleiben unberührt.

§ 92

Veräußerung von Vermögen

(1) Die Gemeinde darf Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht braucht, veräußern. Vermögensgegenstände dürfen in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden.

(2) Für die Überlassung der Nutzung eines Vermögensgegenstands gilt Absatz 1 entsprechend.

(3) Will die Gemeinde einen Vermögensgegenstand unter seinem vollen Wert veräußern, hat sie den Beschluss der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Das Innenministerium kann von der Vorlagepflicht allgemein freistellen, wenn die Rechtsgeschäfte zur Erfüllung bestimmter Aufgaben dienen oder ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren oder wenn bestimmte Wertgrenzen oder Grundstücksgrößen nicht überschritten werden.

Literaturhinweis:

► ► ► Zeitschrift „Die Gemeinde“ BWGZ Ausgabe 12 / 2009 - 30. Juni 2009

Schwerpunktthema: Schwerpunktausgabe für Stadt-, Gemeinde- und Ortschaftsräte, insbesondere neugewählte Mitglieder

u.a. mit Beiträgen

- Willi Schmid und Ernst Gössl:
Die Gemeinden und ihre Finanzen
 - Gemeindefinanzen als Teil der öffentlichen Finanz- und Haushaltswirtschaft
 - Kommunale Steuern und Abgaben
 - Steueranteil und Steuerverbund
 - Kommunaler Finanzausgleich in Baden-Württemberg
- Karl Reif:
Von der Kameralistik zur Doppik
 - Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen
 - Planung und Rechnungslegung nach dem geltenden kameralen Haushaltsrecht
 - Das neue kommunale Haushaltsrecht (NKHR-BW)