

1 Grundlagen des doppelten Haushaltswesens

Anders als Bund und Länder haben die Gemeinden keine Staatsqualität. Das Grundgesetz (GG) spricht von einem zweistufigen Staatsaufbau und meint damit den Bund (Gesamtstaat) und die Länder (Gliederstaaten). Den Ländern kommt wie dem Bund somit eine eigene Staatsqualität zu, d. h. die Länder weisen ebenfalls die drei Merkmale des Staatsbegriffs – Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt – auf.

Das Staatsvolk bilden alle natürlichen Personen eines Staates, die dessen Staatsangehörigkeit besitzen (z. B. Art. 116 Abs. 1 GG). Das Staatsgebiet eines Staats umfasst einen abgegrenzten Teil der Erdoberfläche, auf den die Hoheit eines Staats begrenzt ist. Das Staatsgebiet wird vom jeweiligen Staat verwaltet und unterliegt seiner Rechtsordnung. Die Staatsgewalt ist die durch die Organe und Institutionen (z. B. Gerichte, Behörden) des Staates ausgeübte Herrschaftsmacht über sein Staatsgebiet und über die auf dem Staatsgebiet befindlichen Personen.

In der Bundesrepublik Deutschland können der Bund und die Länder im Rahmen ihrer vom Grundgesetz eingeräumten Zuständigkeiten die von den politischen Mehrheitsverhältnissen getragenen Vorstellungen eigenständig auf Ebene der Legislative abbilden (im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung), durch die Exekutive umsetzen und mittels der Judikative (Justiz) durchsetzen. Staaten können sich jederzeit eine neue Verfassung geben. Die Gemeinden hingegen sind keine selbstständigen staatlichen Ebenen, vielmehr sind sie Teil der Exekutive der Länder.

Das GG räumt den Gemeinden¹ in der Bundesrepublik in Art. 28 Abs. 2 GG das Recht ein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (kommunale Selbstverwaltungsgarantie). Die Hessische Landesverfassung (HV) manifestiert das Recht der **kommunalen Selbstverwaltung** in Art. 137 Abs. 3 HV. Die Gemeinden, Städte und Landkreise in Hessen sind in ihrem örtlichen Wirkungskreis die eigenverantwortlichen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen (Art. 137 Abs. 1 HV, § 2 Hessische Gemeindeordnung [HGO]). Sie erfüllen neben den gesetzlich **übertragenen Aufgaben** eine Vielzahl **freiwilliger Aufgaben**. Die **Landkreise** nehmen in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, diejenigen

1 Der Begriff »Gemeinde« wird generell stellvertretend für alle anderen kommunalen Gebietskörperschaften verwendet.

öffentlichen Aufgaben wahr, die über die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen (Art. 137 Abs.2 HV, § 2 Abs.1 Satz 1 Hessische Landkreisordnung [HKO]). Dabei führen sie im Wesentlichen gesetzlich übertragene Aufgaben aus. Freiwilligen Aufgaben nehmen bei den Landkreisen einen relativ kleinen Umfang ein.

Das Handeln der Gemeinden muss sich insoweit an den Gesetzen orientieren, die Bund und Länder erlassen haben und unterliegt somit einem Gesetzesvorbehalt. Dabei unterliegen die Gemeinden der Aufsicht des Staates (Art. 137 Abs.3 Satz 2 HV, §§ 135 ff. HGO).

Gemeinsam mit Bund und Ländern bilden die Gemeinden die Träger der öffentlichen Finanzwirtschaft. Als solche sind sie auch in Hessen eine bedeutende wirtschaftliche Größe. Allein das Haushaltsvolumen der hessischen Gemeinden, Städte und Kreise betrug 2010 bei den Einzahlungen rund 19,8 Mrd. EUR und bei den Auszahlungen rund 21,1 Mrd. EUR.

1.1 Finanzhoheit als Teil der kommunalen Selbstverwaltung

Ein wesentlicher Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie umfasst die kommunale **Finanzhoheit**. In engem Zusammenhang dazu steht die kommunale **Abgabehoheit**, die Teil der Finanzhoheit ist. Die Abgabehoheit einer Gemeinde erstreckt sich auf die Befugnis, eigene Rechtsnormen als Ermächtigungsgrundlage zum Erheben von Abgaben zu erlassen (**Rechtsetzungshoheit**, d. h. **Satzungen zu erlassen** – vgl. § 2 **Kommunalabgabengesetz [KAG]**), die Abgaben zu verwalten (**Verwaltungshoheit**) und die Erträge aus den Abgaben zu vereinnahmen (**Ertragshoheit**).

Die aus Art. 28 Abs.2 GG abgeleitete **Finanzhoheit** umfasst auch das Recht der Gemeinden, durch eine weitgehend autonome Finanzpolitik ihre haushaltswirtschaftlichen Angelegenheiten in **eigener Verantwortung** zu gestalten. Eingriffe des Staates sind nur im Rahmen der **Gesetze** zulässig (z. B. §§ 135 ff. HGO). Ein zulässiger Eingriff des Staates stellt die durch Rechtsvorschriften geregelte Ausgestaltung des kommunalen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens dar, mit den Zielen, die Transparenz und die Ordnungsmäßigkeit des kommunalen Finanzwesens sowie eine leichtere aufsichtsbehördliche Überprüfbarkeit zu gewährleisten.

Ohne eine ihren Aufgaben **angemessene Finanzausstattung** der Gemeinden würde die kommunale Selbstverwaltungsgarantie unterlaufen. Der Staat ist gefordert, den Kommunen Geldmittel sowie eigene Finanzierungsquellen zur Verfügung zu stellen, durch die sie in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben in ausreichendem Maße erfüllen zu können. In der Verfassung Hessens wird dies in Art. 137 Abs.5 konkretisiert. Nach Art. 137 Abs.5 Satz 1 HV hat der Staat

den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs² zu sichern, ohne dass die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung eindeutig bestimmt wird. Über die Frage: »Welchen Umfang eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden haben muss?« bestehen deshalb zwischen den staatlichen und den kommunalen Repräsentanten beträchtliche Gegensätze, die Klagen von Kommunen gegen das Land wegen unzureichender Finanzausstattung vor dem Hessischen Staatsgerichtshof (HessStGH) zur Folge hatten. Der HessStGH hat aufgrund der Klage einer kreisangehörigen Stadt von 17.000 Einwohnern gegen Teile des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2011 (GVBl. I S.612) mit Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361³ – festgestellt, dass die Gemeinden einen aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abgeleiteten Anspruch gegen das Land Hessen auf angemessene Finanzausstattung (Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 5 HV) haben.⁴ Den Umfang der angemessenen Finanzausstattung sieht der HessStGH von den Aufgaben der Kommunen bestimmt. Demzufolge kann das Land seine Verpflichtung zur Garantie einer angemessenen Finanzausstattung nur dann erfüllen, wenn es die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel kennt. Der Staatsgerichtshof verpflichtet in seiner Entscheidung daher den Landesgesetzgeber, bei der Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung den Finanzbedarf der Kommunen zu berücksichtigen.

Bei der Gewährung von Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auf der Grundlage des FAG hat das Land bisher weitestgehend nur auf die Finanzkraft der Kommunen abgestellt und den Finanzbedarf der Kommunen bislang nicht ermittelt (► **Kap. 1.6.2.3.1**). Da es somit an einer Mindestanforderung an die Bestimmung einer angemessenen Finanzausstattung fehlt, hat der HessStGH entschieden, dass die von der klagenden Stadt angefochtenen Teile des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 und letztendlich die fehlende Ermittlung des Finanzbedarfs im FAG generell nicht vereinbar sind mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 5 HV. Um künftig den Kommunen eine mit Art. 137 Abs. 5 HV im Einklang stehende und damit verfassungsgemäße Finanzausstattung gewährleisten zu können, stand das Land nach der Entscheidung des HessStGH vor der Herausforderung, den Finanzbedarf der

2 Siehe hierzu Finanzausgleichsgesetz des Landes Hessen (FAG) vom 23. Juli 2015 (GVBl. I S.298).

3 Veröffentlicht u. a. in GVBl. 2013, S.535, sowie Zeitschrift des Hessischen Städte – und Gemeindebundes (HSGZ) 2013, S.210 ff.

4 Weitergehende Erläuterungen zum Urteil des Staatsgerichtshof siehe Kapitel 1.6.2.3.1.

Kommunen für deren Aufgabenerfüllung zu ermitteln. Der HessStGH räumte dem Land eine Übergangsfrist ein. Spätestens mit dem Ausgleichsjahr 2016 ist der für die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung relevante und im FAG verankerte kommunale Finanzausgleich neu zu regeln. Das vom Hessischen Landtag beschlossene FAG vom 23. Juli 2015 (Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen – GVBl. I S. 298) soll diese Anforderungen erfüllen.

1.2 Rechtsgrundlagen des kommunalen doppelischen Haushaltswesens

1.2.1 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG)

Das vom Bund beschlossene Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) gibt im Sinne eines einheitlichen Haushaltsrechts Grundsätze vor, die auch die Länder bei ihrer **Haushaltsgesetzgebung** zu **beachten** haben.⁵ Im Hinblick auf ein einheitliches öffentliches Haushaltswesen finden die Regelungen des HGrG durch die haushaltsrechtlichen Grundlagen in den **Kommunalgesetzen** der Länder auch ihre Anwendung im kommunalen Haushaltswesen. Dennoch hat sich in den Bundesländern eine sehr uneinheitliche Ausgestaltung der Rechtsvorschriften zum kommunalen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen entwickelt. Die Vergleichbarkeit von Gemeinden verschiedener Bundesländer ist hierdurch praktisch verloren gegangen. Die Schaffung einer Vergleichbarkeit von Gemeinden war allerdings ein wichtiges Ziel der Reformbestrebungen zur Modernisierung des kommunalen Haushaltsrechts.

§ 7a HGrG gibt die Grundsätze der staatlichen Doppik für die Landeshaushalte vor. Hierbei ist anzumerken, dass bisher von den staatlichen Gebietskörperschaften nur die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und von den Flächenbundesländern ausschließlich Hessen ihre Haushaltswirtschaft auf die staatliche Doppik umgestellt haben.

Die staatliche Doppik erfolgt auf Basis der Vorschriften des HGB, insbesondere des Ersten und des Zweiten Abschnitts, Erster und Zweiter Unterab-

5 Vgl. Teil I Vorschriften für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder, in: Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273).

schnitt sowie des Dritten Buches Handelsgesetzbuch (HGB) und den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Buchführung und Bilanzierung (§ 7a Abs. 1 HGrG).

Staatliche und kommunale Doppik basieren zwar auch auf Rechtsnormen des HGB. In ihren Ausgestaltungen und Konkretisierungen, insbesondere bei der Ausübung von handelsrechtlichen Wahlrechten, weichen staatliche und kommunale Doppik teilweise elementar voneinander ab. Es ist somit noch ein sehr weiter Weg zu einem einheitlichen und vergleichbaren Rechnungswesen der staatlichen und kommunalen Gebietskörperschaften.

Einen Weg zurück zur kameralen Haushaltswirtschaft wird es allerdings nicht geben. Wahrscheinlicher ist die Festlegung internationaler Standards für die Haushaltswirtschaft durch die Einführung der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) auf allen staatlichen und kommunalen Ebenen, wie er derzeit in der EU-Kommission diskutiert wird.

Noch gelten in Hessen aber die Hessische Gemeindeordnung und die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) als Rechtsgrundlage für die kommunale Haushaltswirtschaft.

1.2.2 Hessische Gemeindeordnung

Die **Hessische Gemeindeordnung** enthält im 6. Teil (§§ 92 bis 134) grundlegende Bestimmungen zur Ausgestaltung des kommunalen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, der Vermögenswirtschaft, der wirtschaftlichen Betätigung sowie der Rechnungsprüfung. Durch § 154 Abs. 3 und 4 HGO wird das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIuS) im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium der Finanzen (HMdF) ermächtigt, die finanzwirtschaftlichen Bestimmungen der Gemeindeordnung durch Detailregelungen in einer **Rechtsverordnung** auszufüllen. Auf dieser Ermächtigungsgrundlage basiert die GemHVO (► **Kap. 1.2.3**).

Gemäß § 52 Abs. 1 HKO gilt für die Wirtschaftsführung (einschließlich der Haushaltsführung) der Landkreise grundsätzlich ebenfalls der 6. Teil der HGO sowie daneben auch die GemHVO. Die Landkreise haben ihre Haushaltsführung ebenfalls nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (§ 92 Abs. 2 HGO i.V. mit § 52 Abs. 1 HKO) auszurichten.

Der Gesetzgeber hat in den letzten Jahren wiederholt eine Reihe von haushaltsrechtlichen Bestimmungen im 6. Teil der HGO überarbeitet.

Durch das – auch als »Hessische Kommunalrechtsnovelle 2005« bezeichnete – Gesetz zur »Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze« vom 31. Januar 2005 (GVBl. I S. 54 ff.) wurde mittels des neu eingeführten § 92 Abs. 3 HGO den hessischen Gemeinden ein auf

Dauer angelegtes Wahlrecht zwischen zwei Systemen zur Ausgestaltung der Haushaltswirtschaft eingeräumt: der Verwaltungsbuchführung und der doppelten Buchführung. Den Gemeinden wurde für den Umstellungsprozess von der bisherigen (traditionellen) Kameralistik auf eines der beiden genannten Systeme ein Zeitkorridor bis Ende 2008 eingeräumt, d. h. spätestens mit Beginn des Haushaltsjahres 2009 musste die Haushaltswirtschaft entweder nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung oder der doppelten Buchführung erfolgen.

Das bisherige System der (traditionellen) Kameralistik durften die Gemeinden somit letztmalig noch auf die Erstellung der Haushalte und Jahresrechnungen des Haushaltsjahres 2008 anwenden (siehe Artikel 1 Nr. 9 der »Dritten Verordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung« vom 2. April 2006 – GVBl. S. 235 ff.).

Von wenigen Ausnahmen abgesehen werden in Hessen Rechtsvorschriften mit einer fünfjährigen Gültigkeitsdauer in Kraft gesetzt und tragen somit ein Ablaufdatum. Durch die »Hessische Kommunalrechtsnovelle 2005« wurde die geltende Befristung der HGO vom 31. Dezember 2005 auf den 31. Dezember 2011 verlängert. Eine nur fünfjährige Befristung bis zum 31. Dezember 2010 wurde vom Gesetzgeber mit Rücksichtnahme auf die Kommunalwahlen im März 2011 nicht für sinnvoll erachtet.

Im Zuge der Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Weitergeltung der HGO über den 31. Dezember 2011 hinaus wurden die haushaltsrechtlichen Bestimmungen in der HGO überprüft und grundlegend überarbeitet. Die Fraktionen der CDU und FDP legten hierzu dem Hessischen Landtag am 10. Mai 2011 einen entsprechenden Gesetzentwurf für ein »Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Drs. 18/4031) vor. Am 2. November 2011 folgte ein gemeinsamer Änderungsantrag beider Fraktionen (Drs. 18/4621). Die Beschlussfassung des Gesetzentwurfs erfolgte im Hessischen Landtag am 15. Dezember 2011. Das beschlossene Gesetz wurde am 16. Dezember 2011 ausgefertigt und im GVBl. vom 23. Dezember 2011, S. 786 ff., veröffentlicht. Die Änderungen zu den haushaltsrechtlichen Bestimmungen finden sich in Artikel 1 Nr. 25-40 des Änderungsgesetzes (ÄndGHGO) und traten am Tage nach der Verkündung im GVBl. in Kraft (Art. 17 S. 1 ÄndGHGO). Die §§ 92, 95, 97, 100, 105, 106, 108 bis 112, 129 und 131 der Hessischen Gemeindeordnung in der ab dem 24. Dezember 2011 geltenden Fassung der HGO sind **erstmalig auf die Haushaltswirtschaft des Haushaltsjahres 2012** anzuwenden (Art. 15 Abs. 3 ÄndGHGO).

Im Folgenden soll auf die wesentlichen Neuerungen der Hessischen Gemeindeordnung im Hinblick auf die kommunale Haushaltswirtschaft eingegangen werden:

- **Verzicht auf die Verwaltungsbuchführung**

Das nur sehr geringe Interesse bei den Gemeinden in Hessen an der Verwaltungsbuchführung (einer Weiterentwicklung der ursprünglichen kameeralen Haushaltswirtschaft) hat den Gesetzgeber dazu veranlasst, zukünftig allen Gemeinden die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung verbindlich vorzugeben (§ 92 Abs. 2 HGO). Zum spätesten Umstellungstermin am 1. Januar 2009 entweder auf das System der Verwaltungsbuchführung oder der doppelten Buchführung hatten sich 424 von den 426 Städten und Gemeinden, alle 21 Landkreise sowie der »Landeswohlfahrtsverband Hessen« und der »Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main« für die Ausgestaltung ihrer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung entschieden.

Die »Gemeindehaushaltsverordnung-Verwaltungsbuchführung 2009« wurde mit Wirkung zum 24. Dezember 2011 aufgehoben (Art. 13 Abs. 1 i.V. mit Art. 17 Satz 1 ÄndGHGO). Die beiden betroffenen Gemeinden mussten ihre Haushaltswirtschaft allerdings spätestens zum 1. Januar 2015 auf die kaufmännische Buchführung umstellen (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 ÄndGHGO).

Wegen des Verzichts auf die Verwaltungsbuchführung im 6. Teil der HGO werden die bisherigen §§ 114a bis 114u die §§ 94 bis 114 (Art. 1 Nr. 29 ÄndGHGO). Die bisherigen Bestimmungen im zweiten Titel des Sechsten Teils der HGO zur Verwaltungsbuchführung (§§ 94 bis 114 HGO werden aufgehoben (Art. 1 Nr. 28 ÄndGHGO)).

- **Präzisierung des Haushaltsausgleichs und des Haushaltssicherungskonzepts**

Die grundlegende Bestimmung über den Haushaltsausgleich ist nach wie vor als Soll-Vorschrift ausgestaltet (§ 92 Abs. 3 Satz 1 HGO). Gegenüber der bisherigen Regelung in § 114b Abs. 4 HGO a.F. sind die Voraussetzungen für den Haushaltsausgleich dahin gehend erweitert worden, dass in den Haushaltsausgleich auch Fehlbeträge aus Vorjahren einzubeziehen sind und dass der Haushalt zukünftig auch dann als ausgeglichen anzusehen ist, wenn in der Phase der Haushaltsplanung ein Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts bzw. beim Jahresabschluss ein Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung jeweils durch Rücklagemittel ausgeglichen werden kann (§ 92 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 HGO).

Die Bestimmungen zum Haushaltssicherungskonzept finden sich wie bisher in § 92 Abs. 4 HGO. Die bisherige Regelung zum Haushaltssicherungskonzept in § 92 Abs. 4 Satz 2 HGO a.F. war sehr knapp gefasst und sah vor, dass ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen ist, sofern der Haushaltsausgleich nicht möglich ist. In der Rechtspraxis kam es bei der Auslegung dieser Rechtsvorschrift wiederholt zu unterschiedlichen Auffassungen zwischen Gemeinden

und Aufsichtsbehörden über die Frage, wann ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen ist. Der Gesetzgeber sah sich daher zum Handeln veranlasst. Aus der Begründung zum Gesetzentwurf geht hervor, dass eine Beschreibung der Situationen, in denen die Gemeinde zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet ist, nach den bisherigen Erfahrungen der Aufsichtsbehörden für notwendig gehalten wird.

Nach der Neufassung des § 92 Abs. 4 Satz 1 HGO ist in den dort genannten drei Fällen jeweils ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Das Haushaltssicherungskonzept wird ausführlicher in Kapitel 1.5.4.3 erläutert.

- **Einführung der Genehmigungspflicht für Kassenkredite**

In der Begründung zum Änderungsgesetz der HGO wird darauf hingewiesen, dass die hessischen Gemeinden Ende 2009 mit 613 EUR je Einwohner bundesweit die vierthöchsten Kassenverstärkungskredite aufweisen. Der Gesetzgeber hat aufgrund dieser aus seiner Sicht bedenklichen Entwicklung die Notwendigkeit zum Handeln gesehen. Mit der (Wieder-) Einführung der Genehmigungspflicht für den Höchstbetrag der Kassenkredite in der Haushaltssatzung (§ 105 Abs. 2 HGO) soll einem weiteren Anwachsen der Kassenkreditschulden entgegengewirkt bzw. eine Reduzierung der Kassenkreditschulden erreicht werden. Somit ist zukünftig jede Kreditaufnahme, gleichgültig ob konsumtiv oder investiv (vgl. § 103 Abs. 2 HGO), durch die Aufsichtsbehörde genehmigungspflichtig.

Kassenkredite sind ihrer Natur nach kurzfristige Verbindlichkeiten. Sie sind keine (weder kurzfristige noch längerfristige) Finanzierungsmittel und dürfen ausschließlich zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit einer Gemeinde aufgenommen werden. Zu den Kassenkrediten siehe Kapitel 1.6.2.1.7.

Bei der Genehmigung der Kassenkredite haben die Aufsichtsbehörden insbesondere darauf zu achten, dass Kassenkredite ihrem Zweck entsprechend zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit und nicht zweckwidrig zur langfristigen Finanzierung von Investitionen (§ 58 Nr. 17 GemHVO) verwendet werden. Für Investitionen können Kassenkredite allenfalls zu deren kurzfristigen Zwischenfinanzierung genutzt werden.

1.2.3 Gemeindehaushaltsverordnung

Auf der Grundlage der Ermächtigung in der HGO hat das HMdIuS im Einvernehmen mit dem HMdF die **Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik)** vom 2. April 2006 (GVBl. Nr. 2006, S. 235 ff.) erlassen. Neben dem Verordnungstext enthält die GemHVO-Doppik insgesamt 20 Muster, die für die Kommunen verbindlich sind (z. B. zur Haushaltssatzung, Gestaltung des Gesamthaushalts und der Teilhaushalte, sowie der Vermögensrechnung). Die

GemHVO-Doppik war befristet bis zum 31. Dezember 2011 (§ 62 GemHVO-Doppik).

Im Zuge der Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Weitergeltung über den 31. Dezember 2011 hinaus wurden neben den haushaltsrechtlichen Bestimmungen der HGO auch die Regelungen der GemHVO-Doppik überprüft und grundlegend überarbeitet. Die Änderungen traten mit der vom Minister des Innern und für Sport am 27. Dezember 2011 ausgefertigten und im GVBl. Nr. 27/2011 vom 30. Dezember 2011, S. 840 ff., veröffentlichten »Verordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung« (ÄndVO-GemHVO) am 31. Dezember 2011 in Kraft (Art. 3 ÄndVOGemHVO).

Die §§ 3 und 4, 23-25, 49 und 60 sowie Muster 1-21 GemHVO waren erstmals bei der Aufstellung der Haushaltssatzung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014, sowie bei der Aufstellung des Jahresabschlusses für den 31. Dezember 2014 und bei der Aufstellung des Gesamtabschlusses auf den 31. Dezember 2015 verpflichtend anzuwenden (Artikel 2 der ÄndVOGemHVO).

Aufgrund der unter 1.2.2 angesprochenen Aufhebung der »Gemeindehaushaltsverordnung-Verwaltungsbuchführung 2009« kann zukünftig bei der GemHVO-Doppik auf einen das doppelhaushaltswesen bezeichnenden Zusatz verzichtet werden. Die Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik konnte somit durch Artikel 1 Nr. 1 der ÄndVOGemHVO in »Gemeindehaushaltsverordnung« (GemHVO) umbenannt werden.

Daneben enthält die GemHVO noch folgende wesentlichen Änderungen im Vergleich zur GemHVO-Doppik:

- **Änderung von Bezeichnungen (Artikel 1 Nr. 2 und 3 ÄndVOGemHVO)**
Die Bezeichnungen »Gesamtergebnishaushalt« und »Gesamtfinanzhaushalt« in §§ 1 bis 3 GemHVO-Doppik werden in der GemHVO durch »Ergebnishaushalt« und »Finanzhaushalt« ersetzt.
- **Finanzhaushalt (Artikel 1 Nr. 4 ÄndVOGemHVO)**
Der Finanzhaushalt musste bisher gemäß § 3 GemHVO-Doppik ausschließlich nach der indirekten Methode aufgestellt werden, während die Finanzrechnung nach § 47 GemHVO-Doppik sowohl nach der direkten als auch nach der indirekten Methode aufzustellen war. Mit Art. 1 Nr. 29 der ÄndVOGemHVO wurde § 47 GemHVO neu gefasst. Danach wird den Gemeinden ein Wahlrecht eingeräumt (§ 47 Abs. 1 GemHVO) zwischen der Aufstellung der Finanzrechnung nach der direkten Methode (§ 47 Abs. 2 GemHVO) und der indirekten Methode (§ 47 Abs. 3 GemHVO). Damit korrespondierend werden in § 3 Abs. 1 und Abs. 2 GemHVO der Inhalt des direkten und indirekten Finanzhaushalts geregelt. Vergleiche entsprechende Ausführungen hierzu in Kapitel 1.5.3.2.

- **Teilhaushalte (Artikel 1 Nr. 5 ÄndVOGemHVO)**

Die neu hinzugekommene Möglichkeit zur Aufstellung des Finanzhaushalts nach der direkten Methode (§ 3 Abs. 1 GemHVO) macht eine textliche Anpassung der Regelungen zu den Teilfinanzhaushalten in § 4 Abs. 4 und 5 GemHVO erforderlich. Auch zukünftig müssen in den Teilfinanzhaushalten nur die Ein- und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit nachgewiesen werden. Der Verordnungsgeber sieht darüber hinaus auch die Möglichkeit vor, Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (§ 103 HGO) und wirtschaftlich vergleichbaren Vorgängen und die Auszahlungen für deren Tilgung in den Teilfinanzhaushalten auszuweisen, soweit die Veranschlagung nicht zentral im Teilfinanzhaushalt der »Allgemeinen Finanzwirtschaft« erfolgt (siehe Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO Produktbereich Nr. 16). Zu den Teilhaushalten siehe Kapitel 1.5.3.3.

- **Vorbericht (Artikel 1 Nr. 6 ÄndVOGemHVO)**

Im Vorbericht sollen nach § 6 Satz 2 GemHVO zukünftig die Auswirkungen der demografischen Entwicklung (demografischer Wandel) auf die gemeindliche Haushaltswirtschaft dargestellt werden (►Kap. 1.5.4.1).

- **Verfüungsmittel (Artikel 1 Nr. 9 ÄndVOGemHVO)**

Durch Artikel 1 Nr. 18 ÄndGHGO wurde § 57 HGO der Absatz 5 angefügt. Danach sind zukünftig dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung die für die Erledigung seiner Aufgaben notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Regelung über die Verfügungsmittel (§ 13 GemHVO, ►Kap. 1.6.2.1.5) musste somit dahingehend angepasst werden, dass dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung im Haushalt der Gemeinde von der Gemeindevertretung in angemessener Höhe Verfügungsmittel zur Verfügung zu stellen sind.

- **Deckungsfähigkeit (Artikel 1 Nr. 12 ÄndVOGemHVO)**

Die Regelungen zur Deckungsfähigkeit (►Kap. 1.7.1) finden sich in § 20 GemHVO. Bisher bestimmte § 20 Abs. 1 GemHVO-Doppik, dass die in einem Budget (§ 58 Nr. 9 GemHVO) veranschlagten Aufwendungen gegenseitig deckungsfähig sind, wenn im Haushaltsplan nichts anderes bestimmt ist. Mit der Neuregelung wird die gegenseitige Deckungsfähigkeit auf zahlungswirksame Aufwendungen beschränkt, d.h. nur noch die zahlungswirksamen Aufwendungen sind innerhalb eines Budgets automatisch deckungsfähig. Mit der präziseren Neufassung der Deckungsfähigkeit kraft Vermerk in § 20 Abs. 2 GemHVO wird nun klargestellt, dass budgetübergreifende Ansätze für zahlungswirksame und zahlungsunwirksame Aufwendungen jeweils untereinander für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden können, wenn ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die frühere Beschränkung, dass es sich um Ansätze handeln muss, die nicht bereits deckungsfähig nach § 20 Abs.