

1 Zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts

1.1 Das Reformgesetz: Geltungsbeginn, Geltungsbereich, Evaluierung

Mit dem **Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 4. Mai 2009**¹, wodurch in erster Linie die Vorschriften der Gemeindeordnung (GemO) zur Haushaltswirtschaft geändert und jene zum Prüfungswesen angepasst werden, sowie die auf Grundlage der GemO neu erlassenen Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) und Gemeindekassenverordnung (GemKVO) vom 11. Dezember 2009² wird das **Neue Kommunale Haushaltsrecht (NKHR)** für die Kommunen Baden-Württembergs eingeführt. Die Reform basiert auf empfohlenen Musterentwürfen, die von der Innenministerkonferenz am 21. November 2003 beschlossen wurden.³ Dieser Beschluss soll sicherstellen, dass bundesweit die Grundzüge der Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts und damit die interkommunale Vergleichbarkeit gewahrt sowie finanzstatistische Anforderungen erfüllt werden.

Nach Artikel 13 des Gesetzes ist bis spätestens zum Haushaltsjahre 2016 auf das neue Recht umzustellen. Bis zur Umstellung gelten die bisherigen Regelungen für die kameralistische Haushaltswirtschaft weiter. Wer früher umstellt, kann bis zum Haushaltsjahr 2015 eine Vergünstigung bei der Haushaltsausgleichsregelung in Anspruch nehmen. Der nach dem neuen § 95a GemO geforderte Gesamtabschluss ist abweichend davon frühestens erst ab dem Haushaltsjahr 2018 aufzustellen.

Die vor Inkrafttreten des Gesetzes für die freiwillige Einführung der kommunalen Doppik erteilten Ausnahmegenehmigungen nach der Experimentierklausel (§ 146 GemO a. F.) galten letztmalig für das Haushaltsjahr 2009. Ausnahmsweise kann das zuständige Regierungspräsidium die Genehmigungen für das Haushaltsjahr 2010 verlängern.

„Soweit die Kommunen bis zum Inkrafttreten des Reformgesetzes bereits mit der Bewertung ihrer Vermögensgegenstände begonnen haben und dabei die zum Bewertungszeitpunkt zur Verfügung stehenden Leitlinien zur kommunalen Kostenrechnung in Baden-Württemberg und die Referentenentwürfe des Innenministeriums vom Januar 2005 und August 2005 einschließlich Ihrer Fort-

1 GBl. 2009, S. 185. Abrufbar im Internet unter: <http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1310178/GBl-2009185.pdf>.

2 GBl. 2009, S. 770 und S. 791. Abrufbar im Internet unter: <http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/menu/1168008/index.html>.

3 Abrufbar im Internet unter: http://www.im.nrw.de/bue/doks/nkf_imk1103.pdf.

Reform des Gemeindehaushaltsrechts

schreibung sachgerecht zugrunde gelegt haben, besteht für die durchgeführten Bewertungen Vertrauensschutz.“⁴

Außer für die Gemeinden gilt das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts auf der Grundlage bestehender gesetzlicher Verweisungen auch für die Landkreise, die Gemeindeprüfungsanstalt, den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg, den Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, die Region Stuttgart, die Regionalverbände und die Nachbarschaftsverbände. Des Weiteren ist es von den Eigenbetrieben und Zweckverbänden anzuwenden, die wahlweise nicht die handelsrechtliche kaufmännische Buchführung eingeführt haben.

Die Auswirkungen der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens werden spätestens nach Ablauf des Haushaltsjahres 2017 durch das Landesinnenministerium unter Mitwirkung der kommunalen Landesverbände überprüft (Artikel 13 Abs. 7).

1.2 Die Steuerungskonzeption des neuen Rechnungswesens

Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts verfolgt folgende **Zielsetzungen**:⁵

- Die Kameralistik basiert auf einer geldvermögensorientierten Darstellung über Einnahmen und Ausgaben. Die Veränderung des Geldvermögens ergibt sich hierbei aus einer Veränderung des Zahlungsmittelbestands durch Ein- und Auszahlungen (Anordnungs-Soll = Zahlungs-Ist) zuzüglich der Veränderung von Kassenresten aus fällig gestellten Forderungen und Verbindlichkeiten (Differenz aus Anordnungs-Soll und niedrigerem Zahlungs-Ist). Der wertmäßige Bestand wird in der Geldvermögensrechnung ausgewiesen. Das Nichtgeldvermögen bleibt – mit Ausnahme kostenrechnender Einrichtungen (u. a. Gebührenhaushalte) – unberücksichtigt. Die Reform setzt nun an die Stelle dieser vorrangig zahlungsorientierten Teilsicht ein Rechnungssystem, das den Bestand und die Veränderung des gesamten Vermögens – dies umfasst alle zur Verfügung stehenden Ressourcen (neben den Zahlungsmitteln auch Sach- und sonstiges Finanzvermögen) und deren vollständige Finanzierung durch eigenes Kapital oder Verbindlichkeiten – darstellt. Die entscheidenden Veränderungsgrößen sind hier Ertrag (Ressourcenmehrung) und Aufwand (Ressourcenverbrauch), die im neuen Ergebnishaushalt verbucht werden. Zusätzlich wird die zahlungsorientierte Sicht über Ein- und Auszahlungen im neuen Finanzhaushalt abgebildet. Der Fokus beim Haushaltsausgleich liegt zukünftig nicht mehr auf den Einnahmen und Ausgaben, sondern auf den Erträgen und Aufwendungen. Dieses Ressourcenverbrauchskonzept entspricht dem **Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit**,

4 Schreiben des Innenministerium Baden-Württemberg vom 11.6.2007 (AZ: 2-2241-0/95-5), in: Leitfaden zur Bilanzierung nach den Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in Baden-Württemberg, Stand: 19. Mai 2009, S. 16, im Internet abrufbar unter www.nkhr-bw.de.

5 Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 14/4002 vom 10. Februar 2009. Abrufbar im Internet unter: http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/4000/14_4002_D.PDF.

wonach jede Generation die von ihr verbrauchten Ressourcen selbst wieder ersetzen und keine Lasten einseitig in die Zukunft verschieben soll.

- Die bisherigen kameralen Ausgabeermächtigungen mit – häufig tief gegliederten – Haushaltsstellen werden auf der neuen Teilhaushalts- und Budgetebene (in etwa vergleichbar mit den bisherigen Einzelplänen oder Unterabschnitten) ersetzt durch nach Aufwandsarten und Auszahlungsarten gegliederte Budgetermächtigungen, die zumindest budgetintern weitgehend deckungsfähig sind. Die Teilhaushalte sind produktorientiert zu bilden, so dass produktbezogene messbare Leistungsziele beigefügt werden können. Damit tragen die Budgetverantwortlichen zugleich die Produktverantwortung, was dem Prinzip einer einheitlichen Fach- und Ressourcenverantwortung entspricht. Dies soll eine output- bzw. produktorientierte Steuerung der Verwaltung ermöglichen. Als Ergänzung zur bisher lediglich anlassbezogenen Unterrichtung des Gemeinderats ist dieser nunmehr unterjährig obligatorisch über die Erreichung der Finanz- und Leistungsziele zu unterrichten.
- Als neues Rechnungssystem wird die kommunale doppelte Buchführung (kommunale Doppik) eingeführt. Für sie sind die im Handelsrecht geltenden Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung unter Berücksichtigung der besonderen gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen maßgeblich. Eine Wahlmöglichkeit für die erweiterte Kameralistik, mit der die beiden vorgenannten Zielsetzungen durch zusätzliche Neben- bzw. Abgrenzungsrechnungen auch erreicht werden könnten, besteht nicht. Auf die Option wurde verzichtet, da sich die Rechnungsergebnisse der beiden Systeme nicht vollständig angleichen lassen und damit interkommunale Vergleiche sowie die Aufstellung einer einheitlichen Finanzstatistik erschwert würden. Ebenso wenig wäre aus diesem Grund die Erstellung eines Gesamtabschlusses möglich.
- Um ein Gesamtbild der kommunalen Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage einschließlich der „ausgelagerten“ Bereiche zu erhalten, wird der Jahresabschluss nach dem NKHR für den Kernhaushalt (auch Kämmereihaushalt genannt) der Gemeinde mit den Abschlüssen der von ihr beherrschten und abhängigen Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechnungsführung in einem Gesamtabschluss zusammengeführt (konsolidiert). Das ist mit Einführung des NKHR möglich, weil ab diesem Zeitpunkt alle zu konsolidierenden Einheiten die Doppik nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger kaufmännischer Buchführung – unter Beachtung spezifischer, sich aus dem jeweiligen Rechtskreis ergebender Abweichungen – eingerichtet haben.

Reform des Gemeindehaushaltsrechts

System	Bewegungsrechnung (Mehring/Verbrauch)			Bestandsrechnung	
	Einnahmen/Ausgaben (Veränderung des Geldvermögens)		Ertrag/ Aufwand (Veränderung des Gesamtvermögens)		Leistung/ Kosten (Veränderung des betriebsbedingten Vermögens)
	Einzahlungen/Auszahlungen (Veränderung des Zahlungsmittelbestands)	Fällig gestellte Forderungen/Verbindlichkeiten (Veränderung der Kassenreste)			
Kameralistik (bisheriges Recht)	Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, Jahresrechnung (Soll = Ist)	Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, Jahresrechnung (Δ Soll – Ist)		Nur kostenrechnende Einrichtungen (u. a. Gebührenhaushalte)	Geldvermögensrechnung (nur freiwillig Vollvermögensrechnung), Anlagennachweise kostenrechnender Einrichtungen
Erweiterte Kameralistik	Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, Jahresrechnung (Soll = Ist)	Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, Jahresrechnung (Δ Soll – Ist) \Rightarrow Aufnahme in die Vollvermögensrechnung	Ermittlung durch Abgrenzung von Einnahmen/Ausgaben	Ermittlung durch Abgrenzung von Einnahmen/Ausgaben, Produktinformationen	Vollvermögensrechnung
NKHR-Doppik	Finanzhaushalt, Finanzrechnung	Abbildung in der Vermögensrechnung	Ergebnishaushalt, Ergebnisrechnung	Teilergebnishaushalt, Teilergebnisrechnung, Produktinformationen	Vermögensrechnung (Bilanz)

Abb. 1: Rechnungsgrößen der Kameralistik, erweiterten Kameralistik, Doppik

Wirtschaftswissenschaftliche Fundierung des Prinzips der intergenerativen Gerechtigkeit.⁶

Vom klassischen Ökonomen Ricardo kommt die Aussage, dass Staatsschulden keine realwirtschaftlichen Wirkungen haben. Die Aussage ist auch als Ricardo-Barro-Äquivalenztheorem bekannt, weil es der amerikanische Ökonom Barro mathematisch formuliert und dabei die Prämissen für dessen Gültigkeit herausgearbeitet hat.

Ricardo unterstellt, dass der Staat nur unproduktive, also konsumptive Leistungen erbringt. Nimmt er dafür Schulden auf, verringern die Bürger in entsprechendem Umfang ihren privaten Konsum und sparen das Geld (indem sie die staatlichen Anleihen kaufen). Denn sie rechnen damit, dass sie bzw. die ihnen nachfolgenden Generationen in Zukunft höhere Steuern zahlen müssen, damit der Staat Tilgung und Zinsen seiner Schulden vornehmen kann. Im Ergebnis verdrängt somit staatlicher Konsum privaten Konsum (bei unveränderten privaten Investitionen), so dass die Höhe des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks gleich bleibt. Es herrscht intergenerative Gerechtigkeit, da durch das gegenwärtige Sparen der Bürger eine Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen unterbleibt.

Diese Aussage des Theorems kann sich ändern, wenn:

- 1. dem Staat auch produktive, d. h. investive Leistungen zugebilligt werden. Investitionen zeichnen sich durch längerfristigen Nutzen aus, der grundsätzlich auch nachfolgenden Generationen zugute kommt (was aber nichts darüber aussagt, ob die nachfolgenden Generationen den Nutzen gleich einschätzen, also unveränderte Präferenzen haben). Die staatlichen Investitionen erhöhen den volkswirtschaftlichen Kapitalstock, wenn nicht zugleich private Investitionen durch die staatliche Investitionstätigkeit verdrängt werden.*
- 2. die Bürger ihren privaten Konsum nicht einschränken. Einerseits müssen dann zukünftige Generationen wegen der höheren Steuern vermehrt durch Konsumverzicht sparen, was sich negativ auf die zukünftige Konjunktur auswirkt. Andererseits kann aber gegebenenfalls durch eine gegenwärtige positive konjunkturelle Wirkung ein höherer volkswirtschaftlicher Kapitalstock erwirtschaftet werden, dessen höherer Ertrag den zukünftigen Generationen zugute kommt. Welche Wirkung hier überwiegt, hängt von vielen Faktoren ab und ist Gegenstand von Kontroversen zwischen angebotsorientierten und nachfrageorientierten (keynesianischen) Ökonomen.*

Eine Konsequenz aus 1. ist schon seit langem im kommunalen Haushaltsrecht verankert: Kommunen dürfen Kredite nur für Investitionen aufnehmen. Im NKHR kommen nun weitere Konsequenzen aus 1. hinzu:

⁶ Vgl. Barro, Journal of Political Economy, 1974, Jg. 82, S. 1095–1117; vgl. Barro, Journal of Political Economy, 1979, Jg. 87, S. 940–971.

Reform des Gemeindehaushaltsrechts

- Die Kredittilgung ist in Form von Abschreibungen auf die durch die Investitionen angeschafften oder hergestellten Vermögensgegenstände von den jeweils nutzenziehenden Generationen zu erwirtschaften.
 - Auch die ungewissen Verbindlichkeiten (Rückstellungen) sind als Teil der Gesamtschulden von der Generation zu erwirtschaften, die sie eingegangen ist bzw. verursacht hat.
- Konsequenzen aus 2. haben u. a. Eingang gefunden in das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz des Bundes vom 8. Juni 1967.*

1.3 Drei-Komponenten-Rechnungssystem, Zwei-Komponenten-Planung

Das doppische Rechnungswesen nach dem NKHR besteht aus drei – oben bereits angesprochenen – Komponenten, die im Buchungsverbund geführt werden und ein vollständiges Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermitteln sollen:

– *Vermögensrechnung (Bilanz):*

In ihr werden als zentrales Element der kommunalen Doppik und als zeitpunktbezogene Bestandsrechnung alle Vermögenspositionen (Aktiva) der Gemeinde den vollständigen Finanzierungs- bzw. Kapitalpositionen (Passiva) gegenübergestellt. Sie gibt somit Auskunft über Höhe und Zusammensetzung des Vermögens und des finanzierenden Eigen- und Fremdkapitals einer Gemeinde. Falls das nicht zweckgebundene Eigenkapital – bestehend aus dem Basiskapital (als positive Differenz zwischen dem Wert der Vermögensseite und dem Wert der restlichen Passivposten) und den Ergebnisrücklagen (Überschüsse vergangener Jahre) abzüglich der ausgewiesenen Fehlbeiträge vergangener Jahre – aufgebraucht ist und die Bewertung der restlichen Passivseite den Wert der Vermögenspositionen übersteigt (d. h. die Schulden und das zweckgebundene Eigenkapital der Kommune sind größer als ihr vorhandenes Vermögen = bilanzielle Überschuldung), ist auf der Aktivseite als Nettoposition ein nicht gedeckter Fehlbetrag auszuweisen, so dass immer der Wert der Aktivseite dem der Passivseite rechnerisch entspricht.

Eine Planvermögensrechnung (Planbilanz) ist nicht vorgeschrieben, kann aber auf freiwilliger Basis erstellt werden.

– *Ergebnisrechnung/Ergebnishaushalt, Teilergebnisrechnung/Teilergebnishaushalt:*

In der Ergebnisrechnung werden die ordentlichen und außerordentlichen Erträge (Ressourcenmehrung) und Aufwendungen (Ressourcenverbrauch) nach dem Grundsatz der Verursachung in dem Haushaltsjahr gebucht, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind (Prinzip der Periodenabgrenzung bzw. der Ergebniswirksamkeit). Der Saldo von Erträgen und Aufwendungen erhöht als Überschuss das Eigenkapital in der Vermögensrechnung und verringert es als Fehlbetrag. Die Ergebnisrechnung entspricht dem Konzept der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung, allerdings mit einer den kommunalen Bedürfnissen angepassten Gliederung. Weil das Ziel kommunalen Handelns gemäß der Gemeinwohlorientierung und dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit primär die Aufgabenerfüllung bei Ausgleich

Drei-Komponenten-Rechnungssystem

von Ressourcenmehrung und Ressourcenverbrauch ist und nicht, wie bei privatwirtschaftlichen Unternehmen, die Erzielung eines Gewinns, wurde anstelle der Begriffe „Gewinn“ und „Verlust“ die Bezeichnung „Ergebnis“ gewählt.

Die Ergebnisrechnung ist in Teilergebnisrechnungen zu untergliedern, in denen nur die *ordentlichen*, in der Regel betriebsbedingten Erträge und Aufwendungen einschließlich jene aus internen Leistungen, also die ertrags- bzw. aufwandsgleichen Leistungen und Kosten, zuzüglich kalkulatorischer Kosten abgebildet werden. Die Teilergebnisrechnungen spiegeln also die Kosten- und Leistungssicht wider. Durch die vorgeschriebene produktorientierte Gliederung der Teilrechnungen sind die Leistungen und Kosten einzelnen Produktgruppen und Produkten zuordenbar.

Ergebnishaushalt und Teilergebnishaushalte bilden die Planungsseite ab und enthalten die voraussichtlich im Haushaltsjahr nach dem Grundsatz der Verursachung anfallenden Erträge und Aufwendungen der laufenden Verwaltungstätigkeit. In den Teilergebnishaushalten werden zusätzlich die Produktgruppen und ausgewählte Schlüsselprodukte mit ihren Kosten und Leistungen sowie den Leistungszielen und Kennzahlen abgebildet. Für den Ergebnishaushalt, der abgesehen von der unterschiedlichen Periodenabgrenzung (Abschreibungen, Bildung und Auflösung von Rückstellungen, aktivierte Eigenleistungen und Bestandsveränderungen, Auflösung passivierter Zuweisungen und dergl.) mit dem kameraleen Verwaltungshaushalt vergleichbar ist, besteht grundsätzlich die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich des Saldos aus ordentlichen Erträgen und Aufwendungen. Für die Teilergebnishaushalte besteht keine Ausgleichspflicht.

– *Finanzrechnung/Finanzhaushalt, Teilfinanzrechnung/Teilfinanzhaushalt:*

In der Finanzrechnung werden die Einzahlungen (Mehring des Zahlungsmittelbestands) und die Auszahlungen (Reduzierung des Zahlungsmittelbestands) nach dem Kassenwirkungsprinzip in dem Haushaltsjahr gebucht, in dem sie bei der Gemeindekasse eingehen oder von ihr geleistet werden. Der Saldo von Einzahlungen und Auszahlungen erhöht als Mittelüberschuss die liquiden Mittel in der Vermögensrechnung und verringert sie als Mittelbedarf. Die Finanzrechnung entspricht dem Konzept der handelsrechtlichen Kapitalflussrechnung, nur, dass sie im Gegensatz zu ihr nicht indirekt aus der Gewinn- und Verlustrechnung nachträglich abgeleitet, sondern im Haushaltsjahr direkt laufend ermittelt bzw. gebucht wird.

Die Finanzrechnung ist parallel zu den Teilergebnisrechnungen in Teilfinanzrechnungen zu untergliedern. Diese enthalten obligatorisch die Zahlungen aus Investitionstätigkeit, fakultativ auch die Zahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Zahlungen aus Finanzierungstätigkeit (Kredite und vergleichbare Vorgänge) werden dagegen nicht in den Teilfinanzrechnungen, sondern nur zentral in der Finanzrechnung verbucht.

Auf der Planungsseite enthält der Finanzhaushalt – mit Ausnahme haushaltsfremder – alle voraussichtlich im Haushaltsjahr nach dem Kassenwirkungsprinzip anfallenden Einzahlungen und Auszahlungen. Er entspricht bezüglich der Zahlungen aus Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit (Aufnahme und Tilgung von Krediten) dem kameraleen Vermögenshaushalt. Für den Finanzhaushalt besteht zwar nicht die Pflicht zum Ausgleich,

Reform des Gemeindehaushaltsrechts

jedoch besteht die Pflicht der Kommune zur Sicherung ihrer Zahlungsfähigkeit.

Der Teilfinanzhaushalt enthält obligatorisch die Zahlungen aus Investitionstätigkeit. Zumindest in einer Investitionsübersicht mit den geplanten Zahlungen einzeln darzustellen. Die Gesamtheit aller Investitionsvorhaben ergibt den Investitionsplan der Gemeinde.

Die drei Rechnungskomponenten dienen der laufenden Verbuchung der Verwaltungsvorfälle zur Eröffnung, während des Haushaltsjahres und zum Jahresabschluss. Der Haushaltsplan bildet dagegen die Planungsseite ab und ist verbindliche Grundlage der Haushaltsausführung. Er bleibt weiterhin ein zentrales Steuerungsinstrument des Gemeinderats, in dem dieser der Verwaltung finanzwirtschaftliche Vorgaben macht. In diesen Vorgaben spiegeln sich die mehrheitsfähigen politischen Präferenzen des Gemeinderats hinsichtlich der im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gesetzten Aufgabenschwerpunkte wider.

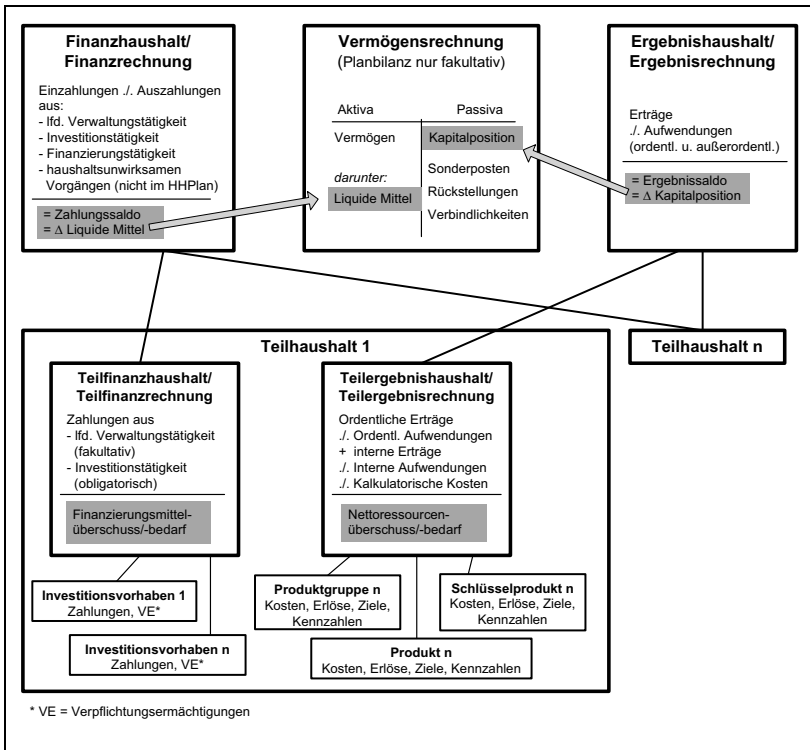


Abb. 2: Drei-Komponenten-Rechnung, Zwei-Komponenten-Planung

Ablauf Haushaltswirtschaft und Prüfungswesen

1.4 Zeitlicher Ablauf der Haushaltswirtschaft und des Prüfungswesens

Abbildung 3 zeigt den zeitlichen Ablauf der Haushaltswirtschaft und des Prüfungswesens, der sich mit der Gemeindehaushaltsreform nicht ändert. Er wird allerdings um Zeitvorgaben für den neu eingeführten Gesamtabschluss ergänzt. Die folgenden, jeweils prozessorientiert aufgebauten Kapitel des Buches entsprechen in ihrer Reihenfolge diesem zeitlichen Ablauf.

In der Regel beginnt im Frühjahr bzw. Sommer des Vorjahres (Planaufstellungsjahr) die konkrete Aufstellung des Haushalts. Die Frist zur Aufstellung der Haushaltssatzung und deren Vorlage bei der Rechtsaufsichtsbehörde ist eine Soll-Vorschrift. Erfolgt die Vorlage später, verschiebt sich gegebenenfalls der Abschluss der Prüfung und die Erteilung eventuell erforderlicher Genehmigungen durch die Rechtsaufsichtsbehörde in das Haushaltsjahr hinein. In einem derartigen Fall gelten bis zu diesem Zeitpunkt für das Haushaltsjahr die Vorschriften für die vorläufige Haushaltsführung. Bei den Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses handelt es sich um Ist-Vorschriften. Ausnahme: Die überörtliche Prüfung soll innerhalb von vier Jahren nach Ende des Haushaltsjahres vorgenommen werden.

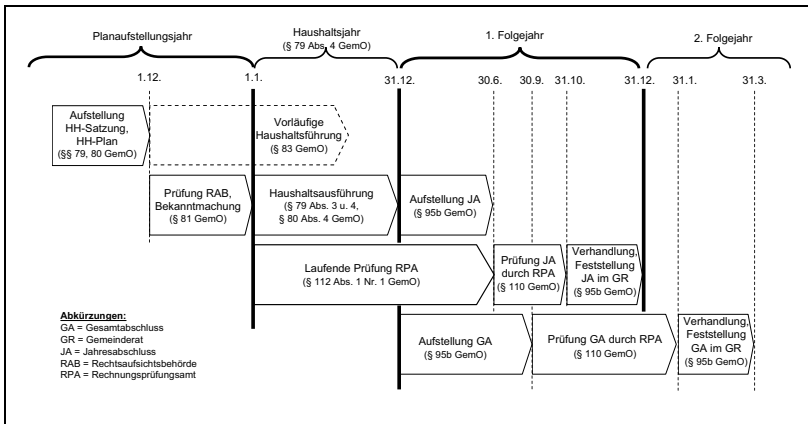


Abb. 3: Zeitlicher Ablauf der Haushaltswirtschaft und des Prüfungswesens

2 Haushaltsplanung

2.1 Der kommunale Haushalt

Im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts steht den Kommunen die **Finanzhoheit** zu. Sie konkretisiert sich durch den Haushalt, der folgenden Funktionen dient:

- *Finanzwirtschaftliche Funktion*: Sicherstellung einer stetigen Aufgabenerfüllung (§ 77 Abs. 1 GemO) durch finanzielle Deckung des Ressourcenbedarfs (Bedarfsdeckungsfunktion) und Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze bzw. der rechtlichen Vorgaben zur Planung und Ausführung des Haushalts. Eine Grundlage dafür ist nunmehr auch die Transparenz von outputbezogenen Leistungen und Kosten.
- *Politische Funktion*: Der Gemeinderat legt im Haushalt seine politischen Prioritäten fest.
- *Kontrollfunktion*: Die Verwaltung selbst sowie der Gemeinderat können über Berichte zur Ausführung des Haushalts dessen Einhaltung prüfen. Eine institutionalisierte Kontrollfunktion erfolgt in Form der örtlichen und überörtlichen Prüfung. Schließlich obliegt dem Gemeinderat die Feststellung über die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses.
- *Statistische Funktion*: Die Finanzstatistik dient der Transparenz, dem Vergleich und der Analyse der kommunalen Haushalte.
- *Gesamtwirtschaftliche Funktion*: Nach § 16 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums (StWG) sind auch die Gemeinden zu einer Haushaltswirtschaft verpflichtet, die den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung trägt. Jedoch hat dabei die Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung für die Kommunen Vorrang. Konjunkturpolitische Maßnahmen sind vorrangig Bundes- und Länderaufgabe (§ 1 StWG).

2.1.1 Haushaltssatzung

Der kommunale Haushalt besteht aus der Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan, der integrierter Teil der Haushaltssatzung ist (§ 80 Abs. 1 GemO). Der Inhalt der Haushaltssatzung ergibt sich aus § 79 Abs. 2 GemO; andere als die dort genannten obligatorischen und fakultativen Punkte dürfen nicht aufgenommen werden (**Bepackungsverbot**):