

Der kommunale Haushaltsplan, 2. Teil

Allgemeine Haushaltsgrundsätze und Grundsätze der Einnahmebeschaffung

Fi 11
(Finanzen)D-53170 Bonn
Telefax 02 28/88 36 95

Die Gemeindeordnungen aller Bundesländer enthalten weitgehend übereinstimmende Rechtsvorschriften über die **allgemeinen Haushaltsgrundsätze** und die **Grundsätze der Einnahmebeschaffung**. Die Vorschriften weichen allerdings in der Paragraphenfolge voneinander ab. Bei den genannten Grundsätzen handelt es sich um **rechtliche Verpflichtungen** der Gemeinden, die von der Verwaltung und der Gemeindevertretung zu beachten sind. Die Nichtbeachtung stellt deshalb einen Verstoß gegen geltendes Recht mit allen sich daraus ergebenden Rechtsfolgen dar. Siehe hierzu OVG Münster, Ur. vom 24.10.1978, OVG 33, 282 = der gemeindehaushalt 1979, 164 (165). Im allgemeinen sind derartige Rechtsverstöße relativ selten, weil die genannten Grundsätze den Gemeinden einen gewissen **Beurteilungsspielraum** belassen und die Haushaltsführung im Interesse der Gemeinde normieren.

Nachfolgend sind die **allgemeinen Haushaltsgrundsätze** und die **Grundsätze der Einnahmebeschaffung** übersichtlich aufzuzeigen und unter Berücksichtigung des Schrifttums (mit Ausnahme zur Kommentarliteratur der Gemeindeordnungen) sowie der Rechtsprechung kurz, aber dennoch verständlich zu erläutern.

Auf die **speziellen Haushaltsgrundsätze**, die in den landesrechtlichen Gemeindehaushaltsverordnungen weitgehend übereinstimmend geregelt sind, ist hier unter Ziffer 3. zumindest namentlich hinzuweisen.

1. Die allgemeinen Haushaltsgrundsätze

1.1 Die Sicherung der Aufgabenerfüllung

Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass eine stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Damit steht die Sicherung der Aufgabenerfüllung an erster Stelle der Haushaltsgrundsätze. Die Gemeinde hat somit ihre Aufgaben – die gesetzlichen, freiwilligen und vertraglichen – wahrzunehmen und zu erfüllen. Diese Forderung nach einer stetigen Aufgabenerfüllung lässt die Schlussfolgerung zu: Die Haushaltswirtschaft dient nur der Aufgabenerfüllung, nicht aber auch erwerbswirtschaftlichen Zielen. In erster Linie hat die Gemeinde den Verpflichtungen nachzukommen, die das Allgemeinwohl an sie stellt.

Die der **Gemeinde obliegenden Aufgaben** bestimmen sich nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft), dem entsprechenden Artikel der jeweiligen Landesverfassung und nach den Bestimmungen der Gemeindeordnungen, die als bekannt vorausgesetzt werden und auf die vom Thema her nicht näher eingegangen werden kann. Siehe aber Wegbeschreibung RF 13: „Die Aufgaben der Gemeinde“.

Was unter dem Begriff **Ha Haushaltswirtschaft** namentlich zu verstehen ist, haben die Landesgesetzgeber offengelassen und die Interpretation des Begriffs der Praxis überlassen. Grundsätzlich gehört hierzu nicht nur das, was mit der Vorbereitung, Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes zusammenhängt, sondern auch die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, die Erhebung der zur Deckung der Ausgaben notwendigen Deckungsmittel einschließlich der Beschaffung von Krediten und die Verwaltung des Vermögens, soweit sie sich auf den Haushaltsplan niederschlägt.

Die **Planung der Haushaltswirtschaft** umfasst nicht nur die Vorbereitung und Aufstellung des Haushaltsplans für das jeweilige Haushaltsjahr. Das Erfordernis einer Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung setzt vielmehr eine zeitlich weiträumige Planung in Form der **Finanzplanung** voraus, die sich nach den Bestimmungen der Gemeindeordnungen auf einen Zeitraum von **fünf Jahren** zu erstrecken hat (vgl. **Wegbeschreibung Fi 16**).

Schrifttum: Bauer „Grundsätze der kommunalen Haushaltswirtschaft“, KKZ 1993 S. 42 ff.; Gornas „Zur Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit in kommunalen Investitions- und Finanzmodellen“, AfK 1984 S. 43-66; Makswit „Finanzierung weisungsgebundener Aufgaben auf der Kommunalebene“, DVBl. 1984 S. 1044 ff. und Mohl „Zur Übertragung von Pflichtaufgaben durch den Bundesgesetzgeber auf die Kommunen ohne gleichzeitige Zuweisung von Finanzmitteln“, KStZ 1993 S. 86 ff. jeweils mwN.

1.2 Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Dabei (**hier: der Planung der Haushaltswirtschaft**) ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Der Begriff „Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ findet in Art. 109 Abs. 2 GG Verwendung, wird dort aber ebenso wenig definiert wie in den Gemeindeordnungen. Nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts stellt der **Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** einen „un“ bestimmten Verfassungsbegriff dar, der einen in die Zeit hinein offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer, gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als zuständige Fachdisziplin enthält (BVerfGE 79, 311 (338)). Von der einzelnen Gemeinde kann allerdings **nicht erwartet** werden, dass sie für ihre Haushaltswirtschaft jederzeit diesen allgemein gehaltenen und für sie deshalb nicht immer umsetzbaren Haushaltsgrundsatz beachten kann. Die gilt insbesondere auch deshalb, weil die Masse der Gemeinden über ein nur **geringes Finanzvolumen** verfügen und darauf bedacht sind, ihren Haushaltsplan auszugleichen.

Zum **Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** siehe auch § 16 in Verbindung mit § 1 des Stabilitätsgesetzes vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. September 1994 (BGBl. I S. 2325).

1.3 Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

„Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen“. Was unter dem **Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit** namentlich zu verstehen ist, wird weder durch Gesetz noch durch Rechtsverordnungen zum Ausdruck gebracht.

Von einer **sparsamen Haushaltswirtschaft** ist gemeinhin dann die Rede, wenn die Ausgaben möglichst niedrig gehalten werden, ohne die von der Gemeinde wahrzunehmenden Aufgaben zu vernachlässigen und alle Einnahmequellen ausgeschöpft werden.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass eine Haushaltswirtschaft dann wirtschaftlich geführt wird, wenn sie mit dem geringsten Aufwand einen möglichst großen Nutzen erzielt. Das aber setzt unter anderem eine effektiv arbeitende Gemeindeverwaltung voraus, die über fachlich gut ausgebildete Dienstkräfte verfügt und die entsprechenden Gerätschaften einsetzt.

Zum besseren Verständnis des **„Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit“** ist hier auf die nachfolgende Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu verweisen, die, falls erforderlich, nachgelesen werden kann.

- (1) „Die für die gemeindliche Haushaltsführung maßgeblichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit sollen regelmäßig solche Maßnahmen verhindern, die mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar sind. Das hiermit einhergehende Abwägungsgebot gilt naturgemäß nicht in solchen Fällen, in denen die Gemeindeordnung konkrete Bestimmungen für die Wirtschaftlichkeit der Gemeinden enthält. Die Regelung des § 79 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GemO RhPf, dass ein Vermögensgegenstand in der Regel nur zu seinem vollen Wert veräußert oder zur Nutzung überlassen werden darf, stellt ein konkretes Wirtschaftsgebot in diesem Sinne dar.“ So OVG Rheinland-Pfalz, Ur. vom 18.9.1979, DVBl. 1980, 767 = DÖV 1981, 145.
- (2) „Die gerichtliche Prüfung der Kostensätze (der Gebührenbedarfsrechnung) erfolgt jedenfalls unter dem Gesichtspunkt, ob die Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltswirtschaft (§ 62 Abs. 2 GO-NW) beachtet worden sind; diese Prüfung ist beschränkt auf die Untersuchung der Frage, ob die einschlägigen Ausgabeansätze des Haushaltsplans einen sachlich nicht mehr vertretbaren Verbrauch öffentlicher Mittel erkennen lassen.“ So OVG Münster, Ur. vom 29.1.1980, KStZ 1980, 112 = EzKommR 2550.36.
- (3) „Zur Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens wegen Unvereinbarkeit des Kostendeckungsvorschlages mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltswirtschaft in § 77 Abs. 2 GO-BW“ siehe VGH Mannheim, Ur. vom 29.11.1982, VBIBW 1983, 306 = EKBW GemO § 21 E 11.
- (4) „Zur gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Festsetzung der Hebesätze der Grundsteuer (Verletzung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit)“ siehe VGH Mannheim, Ur. vom 5.10.1989, EKBW GemO § 77 E2 = KStZ 1990, 35 mwN.
- (5) „Ein Einschreiten der Kommunalaufsicht zur Durchsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (hier: bei der Vergabe eines Planungsauftrages) setzt voraus, dass die Gemeinde den ihr bei der Anwendung dieses Grundsatzes zustehenden Entscheidungsspielraum in nicht mehr vertretbarer Weise überschritten hat (hier: bejaht bei erheblicher Abweichung vom niedrigsten Angebot ohne zureichende Gründe).“ So OVG Münster, Beschluss vom 26.10.1990, KStZ 1991, 115 = DÖV 1991, 611.

Schrifttum: Grupp „Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Haushaltsrecht“, JZ 1982 S. 231 ff.; Salmen „Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der kommunalen Finanz- und Haushaltsplanung“ (1980); Walther „Inhalt und Bedeutung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der öffentlichen Verwaltung“, BayVBl. 1990 S. 231 ff. jeweils mwN.

1.4 Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs

Von einem **Haushaltsausgleich** spricht man dann, wenn im Haushaltsplan die Einnahmen mit der Summe der Ausgaben übereinstimmt. Die meisten Gemeindeordnungen enthalten insoweit eine Muss-Vorschrift, in Einzelfällen aber auch „nur“ eine Soll-Vorschrift.

Ausführende und erläuternde Vorschriften über den **Haushaltsausgleich** enthalten die §§ 22 und 23 GemHVO des jeweiligen Landes, auf die hier besonders hingewiesen wird. Anzumerken ist aber, dass die Verpflichtung zum Ausgleich des Haushaltsplans auch für den **Finanzplan** gilt.

Kann der Haushalt nicht ausgeglichen werden, ist in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz von den Gemeinden (GV) die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts erforderlich. Das Haushaltssicherungskonzept soll die schnellstmögliche Wiedererlangung des notwendigen Haushaltsausgleichs gewährleisten. Es dient dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige dauernde Leistungsfähigkeit zu erreichen. Weiteres

Ziel eines Haushaltssicherungskonzepts ist es, nach erfolgreicher Konsolidierung den Haushalt so zu steuern, dass er auch in Zukunft nachhaltig ausgeglichen werden kann. Damit soll eine solide Finanzierungsbasis für die kommunale Aufgabenerfüllung gewährleistet werden. Das setzt strenge Ausgabendisziplin voraus.

Schrifttum: Brommer „Haushaltsausgleich und Fehlbetragsausweisung“, der Gemeindehaushalt 1984 S. 1 ff.

2. Der Grundsatz der Einnahmebeschaffung

2.1 Allgemeines

Die **Einnahmequellen** der Gemeinden sind vielfältig. Sie ergeben sich zum Teil aus privatrechtlichen, zum anderen Teil aus öffentlich-rechtlichen Vorgängen. Die wichtigsten Einnahmegruppen sind

- die **Einnahmen auf privatrechtlicher Basis**. Hierzu gehören die Vermögenserträge, die unmittelbar dem Haushalt zufließen, die Erlöse aus der Veräußerung von Gemeindevermögen und Vermögensrückflüsse, die Einnahmen aus kommunalen Einrichtungen, soweit sie auf privatrechtlicher Basis erhoben werden, wie z. B. die Entgelte für die Inanspruchnahme von kulturellen Einrichtungen, Badeanstalten oder Sportstätten in Form von Eintrittsgeldern, die Entgelte für den Aufenthalt in Heimen und Anstalten, die Einnahmen aus denjenigen wirtschaftlichen Unternehmen, deren Rechnungsführung nicht nach kaufmännischen Gesichtspunkten aufgebaut ist und deren Einnahmen brutto im Haushalt verrechnet werden, die Ablieferungen der Verkehrs- und Versorgungsbetriebe aus ihren Überschüssen und die Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten;
- die **Einnahmen auf öffentlich-rechtlicher Basis**. Dazu gehören alle auf öffentlich-rechtlichen Vorschriften beruhenden Einnahmen aus der Aufgabenerfüllung, die öffentlich-rechtlichen Abgaben und die Finanzaufweisungen. Die Einnahmen aus der Aufgabenerfüllung, soweit ihre Erhebung sich auf öffentlich-rechtliche Vorschriften stützt, spielen im kommunalen Haushalt keine große Rolle. In der Hauptsache kommen hierfür Erstattungen auf dem Gebiet der Sozialhilfe und der Jugendhilfe in Betracht. Das größere Gewicht liegt bei den **Abgaben**. Zu ihnen gehören die Verwaltungsgebühren, die Benutzungsgebühren, die Beiträge und die Steuern. Zur Gruppe der **Gemeindesteuern** gehören die Grundsteuer, die Gewerbesteuer und die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern. Umstritten ist die Frage, ob der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Steuer zu gelten hat. Art. 106 GG sieht zwar vor, dass den Gemeinden durch Bundesgesetz das Recht zur Festsetzung von Hebesätzen für ihren Anteil an der Einkommensteuer eingeräumt werden kann. Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber aber noch keinen Gebrauch gemacht. Der Gemeindeanteil wird auch nicht der einzelnen Gemeinde nach dem örtlichem Aufkommen zugewiesen, sondern nach einem durch das Gemeindefinanzreformgesetz festgesetzten Schlüssel wird ein fester Hundertsatz des Gesamtaufkommens im Lande auf die Gemeinden aufgeteilt. Diese Regelung lässt den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Schwergewicht als Finanzaufweisung erscheinen, solange den Gemeinden die Hebesatzkompetenz durch Bundesgesetz noch nicht eingeräumt ist. Eine wichtige Rolle unter den auf öffentlich-rechtlicher Basis beruhenden Einnahmen spielen die **staatlichen Zuweisungen**. **Auf die allgemeinen Finanzaufweisungen**, die den allgemeinen Deckungsmitteln zuzurechnen sind, haben die Gemeinden in der Regel **einen Rechtsanspruch**. **Die zweckgebundenen Zuweisungen** werden den Gemeinden im Schwergewicht **in Form von Ermessensaufweisungen zugeteilt**. Es gibt daneben aber auch Zweckaufweisungen, auf die die einzelne Gemeinde der Art und der Höhe nach einen Rechtsanspruch hat. Schließlich gehören zu den öffentlich-rechtlichen Einnahmen die **Umlagen**, die bei den Gemeindeverbänden häufig zu den wichtigsten Einnahmequellen zählen.

Auf das **Abgabenrecht** der Gemeinde, das insbesondere durch das **Kommunalabgabengesetz** des einzelnen Landes geregelt wird, haben die Grundsätze für die Einnahmebeschaffung keinen Einfluss. Sie sind lediglich als die unter den Gesichtspunkten der Haushaltswirtschaft zu betrachtende Regelung der **Rangfolge** der einzelnen Einnahmen und die Verpflichtung zur Inanspruchnahme der gesetzlichen Möglichkeiten des Abgabenrechts zu werten.

2.2 Die Pflicht der Gemeinde, Abgaben zu erheben

Die Gemeindeordnungen verpflichten die Gemeinden, **Abgaben** zu erheben, soweit ihr diese nach den gesetzlichen Vorschriften zustehen. Zum **Abgabenbegriff** siehe auch § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung). Öffentliche Abgaben in diesem Sinne sind neben Steuern, Beiträgen und Gebühren auch sonstige Abgaben, die eine Finanzierungsfunktion erfüllen. Siehe hierzu auch BVerwG, Urt. vom 17.12.1992, Die Gemeinde (S-H) 1993, 145 = BayVBl. 1993, 311.

Die Frage, ob eine Gemeinde Abgaben erheben kann, ist allerdings keine Frage des kommunalen Haushaltsrechts. Diese Frage bestimmt sich nach den Vorschriften des (Landes-) Kommunalabgabengesetzes, des § 127 Abs. 1 BauGB und anderer Gesetze mehr. So ist § 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB als Ausprägung des allgemeinen beitragsrechtlichen Gebots der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung bei solchen öffentlichen Aufgaben anzusehen, die der Beitragspflicht unterliegen. Siehe hierzu BVerwG, Urt. vom 14.12.1979, BVerwGE 59, 149 (152). Zulässige Rechtsgrundlagen können hiernach Bundes- als auch Landesgesetze sein (vgl. **Wegbeschreibung Fi 7**).

Dem kommunalen Haushaltsrecht obliegt nur die Aufgabe zu regeln, in welchem Ausmaß die Gemeinde die Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen soll, die ihr durch die Abgabengesetze etc. erschlossen werden und bei denen das Abgabenrecht der Gemeinde einen Spielraum hinsichtlich der Festsetzung der Höhe der einzelnen Abgaben einräumt.

2.3 Über die Rangfolge der Deckungsmittel

Die in den Gemeindeordnungen kumulativ aufgezählten Einnahmen enthalten zugleich eine **Rangfolge**, die für alle Gemeinden verbindlich sind. Es ist von dem Grundsatz auszugehen, dass derjenige, der eine kommunale Leistung in Anspruch nimmt oder eine kommunale Einrichtung benutzt, die entstehenden Kosten in vertretbarem und gebotenen Umfang tragen soll, und dass Steuern nur soweit erhoben werden sollen, wie diese und die übrigen Einnahmen nicht ausreichen, die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Ausgaben zu decken. Das heißt: Steuern dürfen nur subsidiär eingesetzt werden, während vorrangig

auf andere Finanzierungsmöglichkeiten in Form der sonstigen Einnahmen bzw. der speziellen Entgelte zurückzugreifen ist. Zum besseren Verständnis dieser Vorschrift ist nachfolgend auf einige Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zu verweisen:

- (1) „Die Gemeinden sind grundsätzlich verpflichtet, die von ihnen unterhaltenen öffentlichen Einrichtungen in vollem Umfang durch Entgelte zu finanzieren, wobei auch angemessene Abschreibungen zu berücksichtigen sind. Auf die Berücksichtigung von Abschreibungen kann ausnahmsweise verzichtet werden, wenn ansonsten die Höhe des Entgelts unvertretbar wäre. Ob dies der Fall ist, unterliegt der gerichtlichen Kontrolle“. So OVG Rheinland-Pfalz, Ur. vom 1.8.1984, DÖV 1985, 36.
- (2) „94 Abs. 2 GemO RhPf verpflichtet jede Gemeinde ohne Einräumung eines Handlungs- und Ermessensspielraums dazu, zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen die gesetzlich zulässigen Ausbaubeiträge in wirtschaftlich vertretbarem und gebotenem Umfang zu erheben, soweit die sonstigen Einnahmen – mit Ausnahme von Steuern – zur Erfüllung ihrer Aufgabe nicht ausreichen.“ So OVG Rheinland-Pfalz, Ur. vom 17.9.1985, KStZ 1986, 53. Ebenso OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 7.12.1999 (6 B 12174/99).
- (3) „Sind bei der Durchführung einer nach ihrer Konzeption neuartigen straßenbaulichen Maßnahme, deren wirtschaftliche Vorteile für die Anlieger nicht ohne weiteres erkennbar sind, die betroffenen Einwohner nicht bereits im Zeitpunkt der Planung des Vorhabens auf eine etwaige Beitragspflicht nach § 8 KAG-NW hingewiesen worden, so kann dies die Gemeinde berechtigen, von einer Beitragserhebung ausnahmsweise abzusehen (hier: Einrichtung von Fußgänger- und Ruhezeiten bzw. verkehrsberuhigten Zonen in Wohngebieten).“ So OVG Münster, Ur. vom 23.8.1985, NVwZ 1985, 853.
- (4) „Die Gemeinden sind gemäß § 63 Abs. 2 GO-NW verpflichtet, ihre Einnahmemöglichkeiten aus **speziellen Entgelten** für die von ihnen erbrachten Leistungen auszuschöpfen, bevor sie Steuern erheben; dieser Grundsatz erfährt nur dann eine Einschränkung, wenn und soweit die Erhebung spezieller Entgelte nicht vertretbar und geboten ist.“ So OVG Münster, Ur. vom 7.9.1989, NWVBL. 1990, 266 = DÖV 1990, 615 = KStZ 1990, 157.

Diese Auffassung hat das Bundesverwaltungsgericht **nicht** geteilt, es hat das Urteil des OVG Münster aufgehoben und in dem amtlichen Leitsatz ausgeführt: Das bundesrechtliche Hebesatzrecht der Gemeinden für die Gewerbesteuer (Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG in Verbindung mit § 16 Abs. 1 und 5 GewStG) gewährt dem Landesgesetzgeber keine Kompetenz, die Bemessung der Hebesätze an die Ausschöpfung des Gebührenrahmens für besondere Leistungen der Gemeinden (vgl. § 63 Abs. 2 Nr. 1 GP-NW) zu binden. In welchem Ausmaß die Gemeinden zur Deckung ihres Finanzbedarfs ihre Steuerquellen heranziehen wollen, steht in ihrem Ermessen. So BVerwG, Ur. vom 11.6.1993, KStZ 1993, 193 = DÖV 1993, 1093 mwN.

- (5) „Ein Folgekostenvertrag ist wegen Verstoßes gegen das aus § 78 Abs. 2 GO-BW sich ergebende Verbot ungerechtfertigter und rücksichtsloser Einnahmebeschaffung nichtig, wenn die Finanzkraft der Gemeinde ausreicht, die Herstellung der Folgekosteneinrichtungen aus allgemeinen Haushaltsmitteln ohne Kreditaufnahmen zu finanzieren.“ So VGH Mannheim, Ur. vom 22.3.1990, EKBW GemO § 42 E 7.

Nach der Auffassung des bayerischen Innenministeriums ist der Verzicht auf die Konzessionsabgabe zulässig. Zu verweisen ist auf die Stellungnahme in dem Schreiben vom 17.2.1993 (I B 3-3024-19/ 1 (86)), mitgeteilt in Kommunalpraxis 1993 Nr. 10.

Schrifttum: Dettmeier „Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips des § 63 GO-NW und seine verwaltungsgerichtliche Kontrolle unter verfassungsgerichtlichen Aspekten“, der gemeindehaushalt 1985 S. 151 ff.; Freisburger „Kommunale Hebesätze – Rechtliche und tatsächliche Grenzen“, KStZ 2000 S. 41 ff.; Lehmann „§ 63 Abs. 2 GO-NW: Programmatische Richtlinien und Ermessenscharakter oder gesetzlich zwingende Rangfolge der Deckungsmittel“, der gemeindehaushalt 1984 S. 106 ff.; Meier „Verstößt der Verzicht auf Konzessionsabgaben gegen § 63 Abs. 2 GO-NW“, Verwaltungsgrundschau 1993 S. 144 ff. und Schützenmeister „Kommunalabgaben und Einnahmebeschaffungsgrundsätze der Kommunen in den neuen Bundesländern“, LKV 1993 S. 114 ff. jeweils mwN.

2.4 Über die Voraussetzungen der Kreditaufnahme

2.4.1 Allgemeines

Nach den Gemeindeordnungen darf die Gemeinde Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Damit kommt die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung von Ausgaben des Vermögenshaushalts für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und Umschuldungen – für andere Zwecke ist eine Kreditaufnahme nicht zugelassen – nur in Frage, wenn alle anderen Deckungsmöglichkeiten des Vermögenshaushalts ausgeschöpft sind. Die Gemeinde muss deshalb vor der Veranschlagung von Krediten prüfen, ob und inwieweit die Maßnahme aus Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt, Entnahmen aus der Rücklage, Investitionszuweisungen des Staates oder anderer Gemeinden bzw. Gemeindeverbände, Beiträgen Dritter und ähnlichen Entgelten gedeckt werden kann. Auch die Inanspruchnahme innerer Darlehen geht der Finanzierung durch Kredite vor.

Die konkreten gesetzlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Krediten werden durch die Vorschriften der Gemeindeordnungen geregelt, auf die namentlich zu verweisen ist. Anzumerken ist lediglich, dass der Gesamtbetrag der im Vermögenshaushalt vorgesehenen Kreditaufnahme in den meisten Bundesländern (anders beispielsweise NRW) im Rahmen der gemeindlichen Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung) bedarf. Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter **Bedingungen** oder **Auflagen** erteilt werden. Hierbei handelt es sich um **Nebenbestimmungen** zum Verwaltungsakt (Genehmigungserteilung bzw. -versagung) nach § 36 VwVfG.

2.4.2 Begriff

Der Kreditbegriff ist in den Gemeindehaushaltsverordnungen (beispielsweise § 46 GemHVO-NRW, § 45 GemHVO-RhPf) bestimmt.

Unter dem Begriff „**Kredite**“ ist hier das unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten oder von Sondervermögen mit Sonderrechnung aufgenommene Kapital mit Ausnahme der Kassenkredite zu verstehen. Unterschieden wird zwischen Festbetragskrediten, Ratenkrediten und Annuitätskrediten.

2.4.3 Entgeltberechnung

Das Entgelt für den Kredit wird durch Ermittlung des Effektivzinssatzes (z. B. nach der Preisangabenverordnung) unter Berücksichtigung aller mit der Kreditaufnahme verbundenen Kosten festgestellt (z. B. Disagio, Vermittlungsgebühren, Abschlussgebühren, Zuteilungsgebühren und Zinsverluste während der Ansparzeit bei Bauspardarlehen).

Zinsbelastung und ein evtl. Disagio sollten möglichst gering gehalten werden. Bei der Höhe des Disagios ist zu berücksichtigen, ob die Möglichkeit einer Konditionenanpassung für den Kreditgeber vereinbart wurde, weil dann später zu dem Disagio ein höherer Nominalzinssatz hinzukommen kann oder nach einer Festschreibungsfrist unter Umständen sogar ein erneutes Disagio vergütet werden muss.

2.4.4 Laufzeit

Wenn mehrere Investitionen oder Investitionsmaßnahmen vorgesehen sind, kann ein Kredit nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung nicht einer bestimmten Maßnahme zugerechnet werden. Gleichwohl sollte an dem Grundsatz festgehalten werden, dass langfristig nutzbare Objekte auch langfristig finanziert werden, zumal für kostenrechnende Einrichtungen die Tilgung aus den Abschreibungserlösen erbracht werden soll.

Die Vereinbarung über die Tilgung von Krediten muss sich nach den finanziellen und wirtschaftlichen Interessen und Möglichkeiten der Gemeinde richten. Aus Gründen der Haushaltssicherung bedarf es insbesondere bei einer kurzfristigen, aber auch bei einer mittelfristigen Verschuldung einer besonders sorgfältigen Prüfung der Leistungsfähigkeit im Hinblick auf den künftigen Haushaltsausgleich und den Verschuldungsspielraum.

Bei der Aufnahme eines kurzfristigen Kredites, dessen spätere Umwandlung in einen langfristigen Kredit beabsichtigt ist, ist eine entsprechende Zusage des Kreditinstituts für ein anschließendes Finanzierungsangebot (dem Grunde nach) unumgänglich.

2.4.5 Kündigungsrechte für Gemeinden und Kreditgeber

Es muss sichergestellt sein, dass die Gemeinde nicht vom Kündigungsrecht im Rahmen des § 489 Abs. 1 und 2 BGB mit der Folge ausgeschlossen wird, dass lediglich dem Kreditgeber die Kündigungsmöglichkeit zusteht (beachte: § 489 Abs. 4 Satz 2 BGB).

2.4.6 Auslandskredite

Von Kreditaufnahmen im Ausland in fremder Währung ist möglichst Abstand zu nehmen. Solche Auslandskredite sind in der Regel mit Bedingungen versehen, die mit einer genügenden Haushaltssicherheit nicht vereinbar sind. Durch zusätzliche Vermittlungsgebühren ist auch die effektive Belastung bei Auslandskrediten oft ungünstiger, als nach den angegebenen Bedingungen zunächst angenommen werden konnte. Die Verschuldung in fremder Währung ist zudem mit beträchtlichen Wechselkursrisiken belastet. Im übrigen besteht nach den Vorschriften des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung eine Meldepflicht gegenüber der Deutschen Bundesbank.

Schrifttum: Schützenmeister „Die kommunal- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Kommunalkrediten“, LKV 1992 S. 80 ff.

3. Die speziellen Haushaltsgrundsätze der GemeindehaushaltsVO

Von den speziellen, in der jeweiligen Gemeindehaushaltsverordnung geregelten Haushaltsgrundsätzen sind nachfolgend insbesondere aufzuzeigen:

3.1 Der Grundsatz der Jährlichkeit

Haushaltssatzung und Haushaltsplan sind für jedes Jahr zu erlassen. Soweit Haushaltssatzung und Haushaltsplan gleichzeitig für zwei Jahre erlassen werden (Doppelhaushalte), sind alle Festsetzungen und Ansätze nach Jahren zu trennen. Das Haushaltsjahr deckt sich mit dem Kalenderjahr. Auch für den Haushaltsvollzug gilt der Grundsatz der Jährlichkeit (= zeitliche Bindung des Haushaltsplanes). Dies bedeutet, dass die Ansätze im Haushaltsplan grundsätzlich nicht ins nächste Jahr übertragen werden können. Nicht verbrauchte Haushaltsansätze gelten als erspart (Ausnahme: Übertragbarkeit).

3.2 Der Grundsatz der Vorherigkeit

Die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung ist der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen bzw. anzuzeigen; sie soll ihr spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorliegen. Das Ziel dieser Sollvorschrift wird allerdings in der Praxis nur selten erreicht.

Ebenfalls zum Grundsatz der Vorherigkeit gehört, dass Nachtragshaushaltssatzungen vor der Bewirtschaftung der sie notwendig machenden Ausgaben erlassen sein müssen.

3.3 Der Grundsatz der Vollständigkeit und der Kassenwirksamkeit

Der Haushaltsplan muss alle voraussehbaren Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen des Haushaltsjahres enthalten.

Maßgebend für das Veranschlagungsjahr ist die voraussichtliche Kassenwirksamkeit; d. h. der Eingang der Einnahmen und die Auszahlung der Ausgaben.

3.4 Der Grundsatz der sachlichen Einheit

Für jedes Jahr ist nur ein einziger Haushaltsplan zuzulassen. Ausnahme sind die Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, sofern die Gemeinde einen Eigenbetrieb betreibt.

3.5 Der Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit

Die Haushaltsansätze sind – soweit nicht errechenbar – sorgfältig zu schätzen.

Der Haushaltsklarheit dienen auch die Erläuterungen im Haushaltsplan.

3.6 Der Bruttoveranschlagungsgrundsatz

Die Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Es ist grundsätzlich nicht zulässig, Ausgaben vorweg von den Einnahmen (oder umgekehrt) abzuziehen und nur Differenzbeträge netto zu veranschlagen.

Beispiel: Die Gewerbesteuer ist voll als Einnahme, die Gewerbesteuerumlage als Ausgabe im Verwaltungshaushalt der Gemeinde zu veranschlagen.

3.7 Der Grundsatz der Einzelveranschlagung

Nach diesem Grundsatz sind Einnahmen einzeln nach ihrem Entstehungsgrund; die Ausgaben nach Einzelzwecken zu veranschlagen. Die Zwecke müssen hinreichend bestimmt sein. Im Vermögenshaushalt sind die einzelnen Vorhaben (= einzelne Investitionen) einzeln zu veranschlagen. Dies erfolgt in der Praxis regelmäßig dadurch, dass die einzelnen Investitionsvorhaben mit einer sogenannten Maßnahmekennziffer versehen werden.

3.8 Der Grundsatz der Gesamtdeckung

Im Verwaltungshaushalt und im Vermögenshaushalt sind die Einnahmen nicht für bestimmte Ausgaben gebunden. Die Einnahmen des Verwaltungshaushalts dienen insgesamt zur Deckung aller Ausgaben des Verwaltungshaushalts. Auch die Einnahmen des Vermögenshaushalts dienen insgesamt zur Deckung aller Ausgaben des Vermögenshaushalts.

3.9 Grundsatz der Bindung

- 3.9.1** Die **sachliche Bindung** bedeutet, dass die Mittel nur für die im Haushaltsplan vorgesehenen Zwecke verwandt werden dürfen.
- 3.9.2** Die **zeitliche Bindung** führt dazu, dass die Mittel, die bis zum Jahresabschluss für den vorgesehenen Zweck nicht verwendet werden, als erspart gelten und damit nicht mehr zur Verfügung stehen.
- 3.9.3** Die **größenmäßige Bindung** hat zur Folge, dass die Ausgabenansätze nicht überschritten werden dürfen.

4. Ausnahmen

Die dargestellten speziellen Haushaltsgrundsätze (Nr. 3) sind Grundsätze, zu denen in den Gemeindeordnungen und Gemeindehaushaltsverordnungen Ausnahmen enthalten sind.

Beispiele:

- Übertragbarkeit als Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit und der zeitlichen Bindung.
- Zweckbindung als Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung.
- Vermischte Ausgaben, Verfügungsmittel, Deckungsreserve und Deckungsfähigkeit als Ausnahmen vom Grundsatz der sachlichen Bindung und der Einzelveranschlagung.

Zu den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen (Nr. 1) gibt es keine Ausnahmebestimmungen.