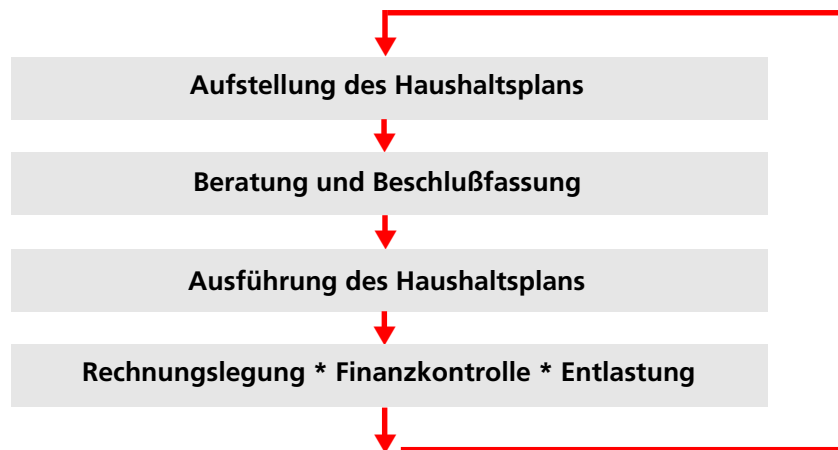


#### 1. Allgemeine Einleitung

Nach dem geltenden Haushaltsrecht ist die Gemeinde **verpflichtet**, für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung und damit auch einen **Haushaltsplan** zu erlassen. Die Haushaltssatzung tritt mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft und gilt für ein Haushaltsjahr. Das Haushaltsjahr ist das Kalenderjahr, soweit für einzelne Bereiche durch Gesetz oder Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist.

Über die doch **wesentliche** Frage, von welcher **Stelle** und nach welchem **Verfahren** der Entwurf des **Haushaltsplans aufzustellen** ist, enthalten die Gemeindeordnungen der einzelnen Länder nur unzureichende Aussagen. Die Gemeindeordnungen bestimmen lediglich, dass die Haushaltssatzung mit ihren Anlagen von der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen ist. Dafür haben aber die zuständigen Landesminister ausreichende **Verwaltungsvorschriften** erlassen und erläuternde Runderlasse verfasst, auf die hier lediglich hinzuweisen ist. Im Übrigen vollzieht sich das Verfahren in den Gemeinden zur Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplanes nach **weitgehend übereinstimmenden Regeln**.

Wie sich das **Aufstellen** des Zahlenwerkes in der gemeindlichen Praxis tatsächlich vollzieht, wer dafür **zuständig** ist, wer den Haushaltsplan durchführt und alles kontrolliert, ist nachfolgend kurz, aber übersichtlich darzustellen und zunächst bildlich aufzuzeigen.



Da für jedes Haushaltsjahr ein Haushaltsplan zu erstellen ist, vollziehen sich die einzelnen Arbeitsschritte somit in einem ständig wiederkehrenden Kreislauf. Man spricht insofern auch von dem sogenannten Haushaltskreislauf. Der Haushaltsplan für ein Haushaltsjahr tangiert von der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs bis zur Entlastung insgesamt drei Kalenderjahre.

#### Beispiel: **Haushaltsplan 2003**

Phase 1: *Haushaltsjahr 2002*  
Aufstellung des Haushaltsplans  
Beratung und Beschlussfassung im Rat

Phase 2: *Haushaltsjahr 2003*  
Ausführung des Haushaltsplans

Phase 3: *Haushaltsjahr 2004*  
Rechnungslegung, Prüfung und Entlastung

## 2. Die Aufstellung des Haushaltsplans

### 2.1 Wer ist für die Aufstellung zuständig?

In allen Bundesländern ist für die **Aufstellung** des Haushaltsplans der **Kämmerer** bzw. der für das Finanzwesen der Gemeinde verantwortliche Fachbeamte zuständig. Zuständiges Stadtamt ist nach dem „Verwaltungsgliederungsplan“ der KGSt das **Amt 20 (Kämmerei)**.

**Schrifttum:** Milbradt „Die Beteiligung von Ratsgremien beim Entwurf der Haushaltssatzung“, der gemeindehaushalt 1978 S. 41 ff.; Rauball „Die Rechtsstellung des Kämmerers nach dem neuen Gemeindehaushaltsrecht“, DVBl. 1976 S. 366 ff.; Scheel „Rechtsstellung und Aufgaben des Kämmerers nach der Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen“, der gemeindehaushalt 1974 S. 73 ff.; Schmidt-Sicking „Die Rechtsstellung des sonst für das Finanzwesen zuständigen Beamten in Nordrhein-Westfalen“, der gemeindehaushalt 1982 S. 153 ff. mwN.

### 2.2 Wie vollzieht sich die Aufstellung?

Es ist zwischen dem herkömmlichen (klassischen) Haushaltsplanaufstellungsverfahren und dem neuen Budgetierungsverfahren zu unterscheiden.

Zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts und die Einführung der Budgetierung wird verwiesen auf die Ausführungen in Nr. 1.3 der **Wegbeschreibung Fi 10 „Der kommunale Haushaltsplan, 1. Teil, Allgemeine Einleitung und Begriffsdarstellungen“**.

#### 2.2.1 Klassisches Haushaltsplanaufstellungsverfahren

Vor der eigentlichen **Aufstellung** des Haushaltsplanes schreibt die Kämmerei alle Stadtämter an, damit diese auf einem bestimmten Vordruck bis zu einem festgesetzten Termin die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben sowie die notwendigen Verpflichtungsermächtigungen ihres Zuständigkeitsbereiches anmelden. Zu diesem Zweck erhalten die angeschriebenen Ämter von der Kämmerei Auszüge aus dem Haushaltsplan, aus denen die Haushaltsansätze des laufenden Jahres und die Rechnungsergebnisse des Vorjahres für jede Haushaltsstelle ersichtlich sind. Die Ämter tragen die Ansätze für das folgende Jahr (Planjahr) in diese Haushaltsauszüge ein und legen sie mit den erforderlichen Schätzungs- und Berechnungsunterlagen wie beispielsweise Pläne und Kostenvoranschläge für Bauvorhaben der Kämmerei vor. Mit Hilfe dieser Unterlagen stellt die Kämmerei erste Teilentwürfe zum Entwurf des gesamten Haushaltsplans zusammen.

Die gesammelten und zusammengestellten Daten verschaffen dem Kämmerer einen verlässlichen Überblick über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde. Im Regelfall werden die von den Ämtern geforderten Ausgaben die geschätzten Einnahmen erheblich **überschreiten**. Gemeinsam mit dem Bürgermeister, den Dezernenten und Amtsleitern wird der Kämmerer diese ersten Entwürfe besprechen und, um den **Haushalt ausgleichen** (vgl. § 22 GemHVO) zu können, gegebenenfalls Streichungen, Umschichtungen oder Kürzungen bestimmter Positionen vorschlagen.

Nach diesen ersten **internen** Abstimmungen werden Bürgermeister und Kämmerer auch mit den **Fraktionsvorsitzenden** erste informelle Gespräche führen, damit diese ihre Fraktionen vorab über die bestehende Haushaltssituation informieren können. **Freie Spitzen**, über die der Gemeinderat selbst verfügen kann, bestehen bei der derzeitigen Finanzlage der öffentlichen Hände kaum noch. Bei der derzeitigen Wirtschaftslage ist das Gegenteil der Fall. Es ist gegebenenfalls zu entscheiden, bei welchen Positionen Streichungen vorzunehmen sind.

#### 2.2.2 Budgetierungsverfahren

Das klassische Haushaltsplanaufstellungsverfahren ist ein Bottom-UP-Verfahren, d. h. ein Verfahren von unten nach oben. Anders als bei der klassischen Haushaltsaufstellung, die mit den Haushaltsanmeldungen der Ämter beginnt, steht am Anfang des neuen Verfahrens ein Top-down-Willensakt der politischen Führung: Die im kommenden Jahr der Kommune zur Verfügung stehende Finanzmasse wird von oben in Dezernats-, Fachbereichs-, Ämter- oder Referatsbudgets aufgeteilt.

Sofern Dezernatsbudgets gebildet sind, verteilen die Dezernate das ihnen zugeteilte Budgetvolumen in einem zweiten Schritt auf ihre Ämter, sofern Fachbereichsbudgets gebildet sind, verteilen die Fachbereiche das Budgetvolumen auf ihre Organisationseinheiten, die alsdann erst in diesem Rahmen ihre Haushaltsmittel anmelden (Gegenstromverfahren). Auf diese Weise ist gewährleistet, dass das insgesamt zur Verfügung stehende Finanzvolumen nicht überschritten wird. Die Fachbereiche sind in die Verantwortung für den Haushaltsausgleich einbezogen.

Diese Umschreibung ist selbstverständlich noch zu grob strukturiert, sie vernachlässigt notwendigerweise die detaillierten Zusammenhänge und Interdependenzen bei der Aufstellung eines Haushalts für eine Kommune mit differenziertem Leistungsangebot, wie sie typisch sind für die Gegebenheiten von städtischen Haushalten. So werden beispielsweise nicht direkt angesprochen die unmittelbaren Beziehungen von Einnahmen und Ausgaben eines kommunalen Aufgabenbereichs, der seine „Produkte“ gegen Entgelt abgibt.

Grundgedanke der Budgetierung ist es, stärker auf die Kompetenz und Verantwortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fachbereichen zu setzen. Dazu werden den Fachbereichen im Rahmen der insgesamt für das Planjahr erwarteten Finanzmittel Budgets vorgegeben, innerhalb derer sie weitgehend selbstständig ihre Einzelansätze festlegen können. Flexibilisierungen im Haushaltsvollzug sind der notwendige nächste Schritt. Sie müssen eingebettet sein in eine möglichst zeitgleiche umfassende Verwaltungsreform. Damit werden Strukturen geschaffen, von denen eine stärkere Motivation der Fachbereiche zu einem effektiven und effizienten Ressourceneinsatz im Sinne des Leitbildes „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“ erhofft wird.

Die Einführung der Budgetierung bedeutet Änderungen im bisherigen Verfahren der Haushaltsplanerstellung. Danach entfällt das alte Mittelanmeldungsverfahren durch die einzelnen Verwaltungseinheiten. Es werden vielmehr die im Planjahr zu erwartenden Gesamteinheiten als Ausgangspunkt für alle haushaltsplanerischen Überlegungen genutzt. Ausgehend von der für die gesamte Kommune verfügbaren Finanzmasse und notwendigen Vorabdotierungen wird die jeweilige Größenordnung der Fachbudgets abgeleitet. Vorab dotiert werden Ausgaben, die unabweisbar sind oder aus politischen

Gründen nicht zur Disposition gestellt werden sollen. Den Fachverwaltungen wird auf dieser Basis die Aufgabe übertragen, die eigenen Haushaltspläne unter Einhaltung der Budgetgrenze im Detail zu erarbeiten.

Ausgabenplanungen, die das Budgetvolumen überschreiten, sind ausgeschlossen, wenn nicht neue fachspezifische Einnahmequellen (wie Gebühren) erschlossen werden.

Die Form des Budgets kann unterschiedlich gewählt werden. Als Grundform gelten **Ausgabenbudgets**, über die Obergrenzen für die Ausgabenplanung der Fachverwaltung definiert werden.

Soll die Einnahmeentwicklung durch die budgetierenden Einheiten Berücksichtigung finden, scheinen **Zuschussbudgets** geeignet. Solche Zuschussbudgets, die im Unterschied zu bloßen Ausgabenbudgets nur noch den Zuschuss, also den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben ausweisen, regen zur Erzielung eigener Einnahmen an.

Für eine Verwaltungssteuerung über politische Zielvorgaben, auf der Grundlage von Kosten- und Leistungsrechnungen, bilden **Produktbudgets** die alternative Budgetform.

Kern der Überlegungen ist, verstärkt auf die Eigenverantwortlichkeit und Kompetenz der Fachbereiche zu bauen. Daraus ergibt sich folgendes Konzept für die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs:

- Das Mittelanmeldeverfahren alter Art entfällt.
- Die Einnahmen und Ausgaben, die von den Fachbereichen im Planjahr weder dem Grunde noch der Höhe nach beeinflusst werden können oder sollen, werden vorab ermittelt und dotiert (Vorabdotierung).
- Aus der verbleibenden Finanzmasse wird der Rahmen für die Fachbereichsbudgets abgeleitet.
- Anschließend erarbeiten die Fachbereiche im Rahmen ihrer Budgets selbstständig ihre Haushalte.

Soweit die Budgets unter denen des Vorjahres liegen, müssen die Konsolidierungsvorschläge von den Fachbereichen kommen.

Die Budgetbildung erfolgt idR zunächst – soweit gebildet – auf Dezernatsebene, weil die Dezernenten gegenüber dem Gemeinderat bzw. dem Kreistag, dem das Budgetrecht zusteht, die Verantwortung tragen und weil die Budgets einen Umfang (Höhe, Anzahl der Einzelpositionen usw.) haben müssen, der Gestaltungsspielräume bietet.

Bisweilen werden nur die Ausgaben in die Budgetierung einbezogen. Wenn auch die Einnahmen einbezogen werden, also Zuschussbudgets gebildet werden, werden die Anreize für die Fachverwaltung erhöht, zusätzliche Einnahmephantasien zu entwickeln – beispielsweise für bisher unentgeltliche Veranstaltungen Entgelte einzuführen –, um damit ihr mögliches Ausgabevolumen aufzubessern. Durch begleitende situationsgerechte Regelungen muss das zielgerichtete Funktionieren sichergestellt werden, z. B.

- muss verhindert werden, dass die Ausgangsveranschlagung der Einnahmen künstlich niedriger angesetzt wird,
- kann geregelt werden, dass zusätzliche Einnahmen nur teilweise dem Fachbereich verbleiben usw.

### 2.2.3 Die Änderungen im Verfahren können an nachfolgender Übersicht verdeutlicht werden:

Haushaltsplanverfahren im Vergleich			
Phase	Neues Verfahren	Phase	Altes Verfahren
1	Vorausschätzung der allgemeinen Deckungsmittel, der vorab zu dotierenden Positionen und der verbleibenden Finanzmasse durch 20	1	Haushaltsanmeldungen durch die Fachämter
2	Chefgespräche zur Aufteilung der verbleibenden Finanzmasse auf die Fachbereiche und Vorgabe der Budgets für die Fachbereiche	2	Erstellung des Rohentwurfs durch 20
3	Erstellung der Fachbereichshaushalte durch die Fachbereiche	3	Feststellung des Fehlbedarfs, Entscheidung über Kürzungsvolumen. Kürzungsvorschläge durch 20
4	Zusammenstellung der Entwürfe der Fachbereiche zum Gesamtentwurf durch 20	4.1	Abgleichverhandlungen zwischen 20 und Fachämtern
5	(Einbringung)	4.2	Entscheidung über Dissense durch Verwaltungsführung
6	(Fraktionsberatungen)	5	Erstellung des Entwurfs durch 20
7	Beratung der Fachbereichshaushalte in den Fachausschüssen	6	(Einbringung)
8	Abschlussberatungen (z.B. im Haupt- und Finanzausschuss und im Rat)	7	(Fraktionsberatungen)
		8	Beratung in den Fachausschüssen
		9	Abschlussberatungen (z.B. im Haupt- und Finanzausschuss und im Rat)

### **2.3 Die Haushaltssatzung ist in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen**

Bevor der **Gemeinderat** die Haushaltssatzung mit ihren Anlagen in öffentlicher Sitzung berät und beschließt, wird sie zunächst in den Gemeinderat eingebracht und an die Fachausschüsse überwiesen. Erst nach der letzten Beschlussfassung im Finanzausschuss und in den Fraktionen findet die eigentliche **Haushaltsberatung** und Beschlussfassung im Gemeinderat statt. In dieser öffentlichen Sitzung haben die Mitglieder der im Gemeinderat vertretenen Fraktionen Gelegenheit, ihre **Haushaltsreden** zu halten und ihre Auffassung vorzutragen.

Beendet wird die Haushaltsberatung durch einen Mehrheitsbeschluss des Gemeinderats. Ein rechtswirksamer Beschluss setzt allerdings voraus, dass er in einer öffentlichen Sitzung des Gemeinderates gefasst worden ist, zu der der Bürgermeister **ordnungsgemäß eingeladen hat**.

Zur Frage, ob zur Gemeinderatssitzung ordnungsgemäß eingeladen worden ist, siehe VGH Mannheim, Urt. vom 8.4.1976, EK BW GemO § 34 E2 = BWVPr. 1976/275 mwN. Eine Haushaltssatzung mit ihren Anlagen im Rahmen einer Dringlichkeits- bzw. Eilentscheidung zu erlassen, ist rechtlich nicht zulässig.

Einzelheiten hierzu sind der **Wegbeschreibung Fi 2 „Haushaltssatzung und Nachtragshaushaltssatzung der Gemeinde“** zu entnehmen.

**Schrifttum:** Friedl „Können kommunale Haushaltssatzungen im Wege der Dringlichkeitsentscheidungen gemäß § 43 Abs. 1 GO-NW erlassen werden?“; Neumann „Kommunalrechtliche Aspekte des § 10 GemHVO“, der gemeindehaushalt 1980 S. 8 ff.; Schmidt-Jortzig „Rechte der Ratsfraktionen gegenüber der Gemeindeverwaltung“, DVBl. 1980 S. 719 ff.; Schmitz „Die Rechte der Ratsfraktionen bei Haushaltsberatungen“, der gemeindehaushalt 1980 S. 55 ff.; Stark „Die Rechte der Gemeinderatsfraktionen bei den Haushaltsberatungen“, DVBl. 1979 S. 495 ff. jeweils mwN.

### **2.4 Die Haushaltssatzung ist der Aufsichtsbehörde vorzulegen bzw. anzuzeigen**

Einzelheiten hierzu sind der **Wegbeschreibung Fi 2: „Haushaltssatzung und Nachtragsatzung der Gemeinde“** zu entnehmen, auf die hier verwiesen wird.

### **2.5 Die genehmigte Haushaltssatzung ist öffentlich auszulegen**

Ebenso wie zu 2.4 ist auch hier auf den Inhalt der dort genannten Wegbeschreibung hinzuweisen.

Anzumerken ist, dass die einzelne Gemeinde die Art und Weise ihrer öffentlichen Bekanntmachung in der **Hauptsatzung** regelt. Einzelheiten hierzu sind der **Wegbeschreibung KS 2: „Die Hauptsatzung der Gemeinde“** zu entnehmen.

## **3. Die Ausführung des Haushaltsplans**

### **3.1 Die vorläufige Haushaltsführung**

Mit dem Inkrafttreten der (neuen) Haushaltssatzung ist die Verwaltung **ermächtigt**, die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben zu leisten und die vorgesehenen Verpflichtungen einzugehen. Außerdem ist sie **verpflichtet**, die veranschlagten Einnahmen hereinzuholen und ihren Eingang zu überwachen.

Da eine Haushaltssatzung aber nur für **ein** Haushaltsjahr gilt, könnte die Verwaltung nicht tätig werden, wenn die neue Haushaltssatzung nicht rechtzeitig (d.h. vor dem 1.1. des Jahres) öffentlich bekannt gemacht ist. Eine Haushaltssatzung tritt zwar immer am 1.1. des Jahres in Kraft, dies setzt aber voraus, dass das Verfahren (konkret die öffentliche Bekanntmachung) abgeschlossen ist. Eine Haushaltssatzung tritt daher ggf. rückwirkend in Kraft, wenn beispielsweise die öffentliche Bekanntmachung erst Ende Februar des Jahres erfolgen konnte. Den Zeitraum zwischen dem 1.1. des Jahres und der (späteren) öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung bezeichnet man als Interimszeit. In einer solchen **„haushaltslosen Zeit“** muss aber die Gemeinde die Möglichkeit haben, diejenigen Ausgaben zu leisten, die zur Erfüllung ihrer rechtlichen und zwangsläufigen Verpflichtungen sowie zum Betrieb ihrer Einrichtungen notwendig sind. Sie muss auch die Möglichkeit haben, die zur Deckung der dadurch entstehenden Ausgaben erforderlichen Mittel zu beschaffen. Für diesen Fall finden die Vorschriften der mit **„Vorläufige Haushaltsführung“** überschriebenen Bestimmungen der Gemeindeordnung Anwendung, auf deren Inhalt hier ausdrücklich hingewiesen wird.

Anzumerken ist: Nach geltendem Recht gelten die Verpflichtungsermächtigungen weiter, bis die Haushaltssatzung für das folgende Haushaltsjahr erlassen ist. Gleiches gilt für die Kassenkreditermächtigung sowie die Kreditermächtigungen.

### **3.2 Über die Anordnungsbefugnis**

Um Ausgaben tatsächlich leisten und Einnahmen annehmen zu können, bedarf es einer besonderen **Anordnungsbefugnis**, die das in der jeweiligen Gemeindeordnung vorgesehene Organ - Bürgermeister/ Stadtdirektor (Hauptverwaltungsbeamter) den Dienstkräften erteilt, die mit der Ausführung des Haushaltsplans beauftragt werden sollen. Die **Anordnungsbefugnis** steht dem Hauptverwaltungsbeamten als Geschäft der laufenden Verwaltung ohne Rücksicht auf die Höhe des anzuordnenden Betrages zu. Der **Gemeinderat**, als beschließendes Organ der Gemeinde, verfügt über **keine** Anordnungsbefugnis.

In größeren Gemeinden delegiert der Hauptverwaltungsbeamte die **Anordnungsbefugnis** auf Beigeordnete oder Dienststellenleiter für deren sachlichen Zuständigkeitsbereich. Dabei ist streng auf die Trennung von **Anordnung** und **Vollzug** zu achten. Nach diesem Grundsatz darf Kassenanweisungen nur vorbereiten und unterschreiben, wer keine Kassengeschäfte wahrnimmt. Umgekehrt darf die Gemeindekasse nicht bei der Anordnung mitwirken. Diese personelle Trennung dient dem Schutz gegen Veruntreuung und findet auch dann Anwendung, wenn die Kasse kein Bargeld mehr verwaltet.

Einzelheiten über **Kassenanordnungen** enthalten die Gemeindekassenverordnungen der Bundesländer, auf die hier lediglich verwiesen werden kann.

### 3.3 Überwachung der Einnahmen, Bewirtschaftung und Überwachung der Ausgaben

Die Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig einzuziehen, ihr Eingang ist zu überwachen. Dies setzt voraus, dass die Gemeinde alle für den Eingang der Einnahmen notwendigen Maßnahmen trifft.

Nach § 25 Abs. 1 GemHVO sind die im Haushaltsplan enthaltenen Ausgabemittel so zu verwalten, dass sie zur Deckung der Ausgaben im Haushaltsplan ausreichen. Ausgaben dürfen erst dann geleistet werden, wenn es die Erfüllung der Aufgabe erfordert.

Die Inanspruchnahme der Ausgabemittel einschließlich der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ist zu überwachen. Die bei den einzelnen Haushaltsstellen noch zur Verfügung stehenden Ausgabemittel müssen stets erkennbar sein.

Ein **verbindliches Muster für die Überwachungslisten** und die Kontrolle der Verpflichtungsermächtigungen ist nicht vorgeschrieben. Das hier als **Anlage** beigefügte **Muster** kann jedoch für eine Haushaltsüberwachungsliste als Beispiel dienen.

Die Übereinstimmung der **Haushaltsüberwachungsliste** mit den Kassenbüchern ist im Laufe des Haushaltsjahres mehrmals festzustellen.

Über die Ausgabeansätze des **Vermögenshaushalts** darf nur verfügt werden, soweit rechtzeitig Deckungsmittel bereitgestellt werden können. Dabei darf die Finanzierung anderer, bereits begonnener Maßnahmen nicht beeinträchtigt werden.

Vor Beginn einer Maßnahme muss mindestens eine **Kostenrechnung**, bei größeren Instandsetzungen ein **Bauzeitplan** vorliegen.

### 3.4 Haushaltsüberschreitungen

#### 3.4.1 Lassen sich Haushaltsüberschreitungen vermeiden?

Nach geltendem Haushaltsrecht muss der Haushalt in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Wie jedoch die tägliche Praxis beweist, lassen sich Abweichungen von den Festsetzungen des Haushaltsplans der unterschiedlichsten Gründe wegen **nicht vermeiden**. Das gilt insbesondere in mittleren und größeren Städten.

Wird im Laufe des Haushaltsjahres festgestellt, dass die tatsächlich anfallenden Ausgaben die einzelnen Ausgabenansätze übersteigen und durch die Einnahmen nicht mehr gedeckt werden können, stellt sich die Frage, ob, und wenn ja, in welcher Weise der **Haushaltsausgleich** hergestellt werden kann. Die hierfür zur Verfügung stehenden Instrumentarien sind insbesondere folgende:

- **Die echten und unechten Deckungsgrundsätze,**
- **die außer- und überplanmäßigen Ausgaben sowie**
- **die Nachtragshaushaltssatzung.**

#### 3.4.2 Die Deckungsgrundsätze der §§ 16 bis 19 GemHVO

§ 16 Abs. 1 GemHVO-RhPf (auf die vergleichbaren Regelungen in den übrigen Bundesländern wird verwiesen) normiert den **Grundsatz der Gesamtdeckung** wie folgt:

„Soweit in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, dienen

1. die Einnahmen des Verwaltungshaushalts insgesamt zur Deckung der Ausgaben des Verwaltungshaushalts.
2. die Einnahmen des Vermögenshaushalts insgesamt zur Deckung der Ausgaben des Vermögenshaushalts.“

Danach stehen alle Einnahmen des Verwaltungshaushalts insgesamt zur Deckung aller Ausgaben des Verwaltungshaushalts und alle Einnahmen des Vermögenshaushalts zur Deckung aller Ausgaben des Vermögenshaushalts zur Verfügung. Die Einzeldeckung von Ausgaben durch bestimmte Einnahmen innerhalb des jeweiligen Teilhaushalts ist **grundsätzlich** nicht zulässig. Durch die Gesamtdeckung wird ein flexibler Einsatz aller Deckungsmittel nach den Bedürfnissen der Gemeinde erreicht. Eine Konsequenz aus diesem Grundsatz ist die der zentralen Veranschlagung der Kredite und der Rücklagen. Dies birgt den Nachteil in sich, dass die Übersicht über die Art der Finanzierung verloren geht und die Deckung der einzelnen Maßnahme nicht so leicht erkennbar ist. Eine direkte Querverbindung von Ausgaben eines Teilhaushalts durch einen anderen Teilhaushalt ist unzulässig. Beide Teilhaushalte bilden für sich eine Einheit und sind getrennt voneinander auszugleichen.

Die §§ 17 bis 19 GemHVO enthalten die **Ausnahmen zum Grundsatz der Gesamtdeckung**, und zwar:

- a) **§ 17 GemHVO** mit den Regelungen zur **Zweckbindung von Einnahmen** und die **unechte Deckungsfähigkeit**. Unechte Deckungsfähigkeit bedeutet, dass bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Mehreinnahmen für Mehrausgaben verwendet werden dürfen.  
Die geleisteten Mehrausgaben gelten in dem Fall nicht als überplanmäßige Ausgaben.
- b) **§ 18 GemHVO** mit den Bestimmungen über die **echte Deckungsfähigkeit**. Die echte Deckungsfähigkeit ermöglicht, dass – bei Vorliegen der Voraussetzungen – Ausgabeeinsparungen bei einer bestimmten Ausgabehaushaltsstelle für Mehrausgaben bei einer anderen Haushaltsstelle verwendet werden können.
- c) **§ 19 GemHVO** regelt die Voraussetzungen, unter denen nicht ausgeschöpfte Ausgabeansätze in das nächste Haushaltsjahr **übertragen** werden können.

Zu den Voraussetzungen im Einzelnen wird auf die Vorschriften in den Gemeindehaushaltsverordnungen der Bundesländer verwiesen.

### 3.4.3 Die außer- und überplanmäßigen Ausgaben

Nach den Vorschriften der Gemeindeordnungen ist der Haushaltsplan für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde verbindlich, und das nach der jeweiligen Gemeinde zuständige Organ ist ermächtigt, die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Wie jedoch die tägliche Praxis bei größeren Gemeinden zeigt, lassen sich Abweichungen von den Ansätzen nicht restlos vermeiden.

Für derartige Fälle hält das Haushaltsrecht das Instrumentarium „**Außerplanmäßige und überplanmäßige Ausgaben**“ bereit.

Unter „**außerplanmäßigen Ausgaben**“ sind Soll-Ausgaben zu verstehen, für deren Zweck im Haushaltsplan keine Mittel veranschlagt und keine Haushaltsausgabenreste aus den Vorjahren verfügbar sind.

Unter „**überplanmäßigen Ausgaben**“ sind die Soll-Ausgaben zu verstehen, die die im Haushaltsplan veranschlagten Beträge und die aus den Vorjahren übertragenen Haushaltsausgabenreste übersteigen.

Zu den Voraussetzungen, unter denen es zulässig ist, über- und außerplanmäßige Ausgaben zu leisten, wird auf die einschlägigen Vorschriften des Landesrechts verwiesen (beispielhaft sind zu nennen § 82 GO NRW und § 100 GemO RhPf). Es ist darauf hinzuweisen, dass vorrangig zu prüfen ist, ob die Pflicht besteht, eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen.

### 3.4.4 Die Nachtragshaushaltssatzung

Als wirksamstes Instrument bietet sich, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind, der Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung an. Einzelheiten hierzu sind der **Wegbeschreibung Fi 2: „Haushaltssatzung und Nachtragssatzung der Gemeinde“** zu entnehmen, auf die hier zu verweisen ist.

**Schrifttum:** Krause „Haushaltsüberschreitungen – Zulässigkeit und Verfahren nach dem Gemeindehaushaltsrecht“, der gemeindehaushalt 1987 S. 198 ff. mwN.

## 3.5 Gefährdung des Haushaltsausgleichs und haushaltswirtschaftliche Sperre

Durch zusätzliche Ausgaben und weniger Einnahmen, wie beispielsweise im Bereich der Gewerbesteuer, kann der **Haushaltsausgleich durchaus gefährdet** werden. In einem solchen Fall stellt das geltende Haushaltsrecht die „Haushaltswirtschaftliche Sperre“ zur Verfügung. Der mit dieser Überschrift versehene § 28 GemHVO bestimmt:

„Wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordern, kann der Bürgermeister/Kämmerer die Inanspruchnahme von Ausgabenansätzen und Verpflichtungsermächtigungen sperren. Die Gemeindevertretung kann eine Sperre aufheben.“

Die **Erforderlichkeit der vom Bürgermeister/Kämmerer** (Leiter der Finanzverwaltung) zu verfügenden haushaltswirtschaftlichen Sperre ist im Wesentlichen unter dem Gesichtspunkt des Haushaltsausgleichs zu beurteilen. Grundsätzlich ist hier auf den konkreten Einzelfall abzustellen, der sich in kleinen Gemeinden anders darstellt als in größeren Städten.

Bei einer Gefährdung des Haushaltsausgleichs ist der Gemeinderat unverzüglich zu unterrichten. Der mit „Unterrichtungspflicht“ überschriebene § 29 GemHVO bestimmt hierzu:

„Die Gemeindevertretung ist unverzüglich zu unterrichten, wenn sich abzeichnet, dass

1. der Haushaltsausgleich gefährdet ist oder
2. die Gesamtausgaben einer Maßnahme des Vermögenshaushalts sich wesentlich erhöhen werden,
3. eine haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 28 ausgesprochen wurde.

Der Bürgermeister/ Kämmerer genügen ihrer Informationspflicht gegenüber dem Rat bei der Verhängung einer haushaltswirtschaftlichen Sperre nach §§ 28 und 29 GemHVO nur dann, wenn der Rat in die Lage versetzt wird, sich jederzeit ein eigenes Urteil über die Notwendigkeit einer verhängten Sperre bilden zu können.

**Schrifttum:** Schmitz „Haushaltswirtschaftliche Sperre durch den Kämmerer in Nordrhein-Westfalen“, der gemeindehaushalt 1978 S. 25 ff. mwN.

## 4. Rechtsgrundlagen, Aufgaben und Organisation der Gemeindekasse

Der Vollständigkeit wegen ist auch das sehr umfangreiche Recht der **Gemeindekasse** zumindest in groben Zügen darzustellen und kurz zu erläutern.

### 4.1 Die Rechtsgrundlage

Die Bestimmungen in den Gemeindeordnungen über die Gemeindekassen stellen nur Rahmenvorschriften dar. Konkrete Vorschriften über Aufbau und Organisation der Gemeindekasse, Geschäftsgang, Kassenanordnungen, Zahlungsverkehr, Verwaltung der Kassennittel und der Wertgegenstände, Buchführung und Abschlüsse, Besorgung der Kassengeschäfte durch Stellen außerhalb der Gemeindeverwaltung, Kassenprüfungen und Sonderkassen enthalten die landesrechtlichen Verordnungen über die Kassenführung der Gemeinden – Gemeindekassenverordnungen (GemKVO), auf die hier ebenso verwiesen wird, wie auf die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften und Runderlasse der zuständigen Landesminister.

### 4.2 Die Aufgaben der Gemeindekasse

Nach den Bestimmungen der Gemeindeordnungen erledigt die Gemeindekasse alle Kassengeschäfte der Gemeinde. Diese Regelung besagt, dass die Kassengeschäfte grundsätzlich von der Gemeindekasse zu erledigen sind und nicht auch anderen Dienststellen der Gemeinde übertragen werden dürfen. Die Gemeinde muss eine Gemeindekasse einrichten, um die Besorgung der Kassengeschäfte sicherzustellen. Dieses Gebot stellt zugleich das Verbot dar, mehr als eine Kasse zu unterhalten (Grundsatz der Einheitskasse).

Als Ausnahmen gelten **Zahlstellen** (vgl. § 3 GemKVO) und **Sonderkassen** (vgl. §§ 42-45 GemKVO), die für Sondervermögen und Treuhandvermögen gebildet werden sollen.

Was unter Kassengeschäften namentlich zu verstehen ist, bestimmt § 1 GemKVO wie folgt:

„(1) Zu den Kassengeschäften, die die Gemeindekasse... zu erledigen hat, gehören

1. die Annahme der Einnahmen und die Leistung der Ausgaben,
2. die Verwaltung der Kassenmittel,
3. die Verwaltung von Wertgegenständen,
4. die Buchführung einschließlich der Sammlung der Belege, soweit nicht eine andere Stelle damit beauftragt ist.

Der Gemeindekasse obliegt außerdem, die Mahnung und die Festsetzung, Stundung, Niederschlagung und der Erlass der Mahngebühren und Nebenforderungen (Zinsen, Säumniszuschläge), soweit in anderen Vorschriften nichts anderes bestimmt oder nicht eine andere Stelle damit beauftragt ist. Der Gemeindekasse obliegt auch die Festsetzung, Stundung, Niederschlagung und der Erlass der Vollstreckungskosten (Gebühren und Auslagen), wenn der Bürgermeister ihr die Durchführung der Vollstreckungsmaßnahmen übertragen hat.

- (2) Der Gemeindekasse können weitere Aufgaben übertragen werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen und die Erledigung der Aufgaben nach Absatz 1 nicht beeinträchtigt wird.
- (3) Mit der Festsetzung, Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von Mahngebühren, Vollstreckungskosten und Nebenforderungen sollen nur Beamte oder Angestellte der Gemeindekasse beauftragt werden, die nicht selbst Einzahlungen annehmen oder Auszahlungen leisten.“

### **4.3 Die Organisation der Gemeindekasse**

Die Gemeinde hat, wenn sie ihre Kassengeschäfte nicht durch eine Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgen lässt, einen Kassenverwalter und einen Stellvertreter zu bestellen.

Die anordnungsbefugten Bediensteten der Gemeinde, Leiter und Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes sowie Rechnungsprüfer dürfen nicht gleichzeitig zum Kassenverwalter oder dessen Stellvertreter bestellt werden.

Der Kassenverwalter, sein Stellvertreter und andere Bedienstete der Gemeindekasse dürfen untereinander, zum Bürgermeister, zu einem Beigeordneten oder zum Fachbediensteten für das Finanzwesen, zum Leiter und zu den Prüfern des Rechnungsprüfungsamtes sowie zu einem Rechnungsprüfer nicht in einem die Befangenheit begründenden Verhältnis stehen. In Gemeinden mit nicht mehr als 1.000 Einwohnern kann der Gemeinderat bei Vorliegen besonderer Umstände Ausnahmen vom Verbot des Satzes 1 zulassen (so beispielsweise § 86 Abs. 4 GO Sachs).

**Schrifttum:** Bals „Die Gemeindekasse in der Organisation der Kommunalverwaltung“, KKZ 1983 S. 6 ff.; Gast/ Schott „Landesverordnung über die Kassenführung der Gemeinden“ Kommentar (2. Auflage); Lang „Kassenverwaltung“, Püttners Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (2. Auflage) Band 6, S. 480 ff.; Reichstein „Liquiditätspflege“, Püttners Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (2. Auflage) Band 6, S. 494 ff.; Ruff „Wie kann der Kassenbestandertrag ertragbringend angelegt werden?“, KKZ 1993 S. 185-190; Scheibelhuber „Die Stellung der Gemeindekasse in der Organisation der Gemeindeverwaltung“, KKZ 1983 S. 2 ff.; Schmitz/Mittweg „Die Sonderkassen der Eigenbetriebe im Gemeindekassenrecht“, KKZ 1981 S. 113 ff.

### **5. Die Automation im Haushaltsrecht**

Nach den Gemeindeordnungen dürfen für die automatisierte Ausführung der Kassengeschäfte im Bereich des Finanzwesens nur Programme verwendet werden, die von der Prüfungseinrichtung geprüft worden sind. Bei Programmen, die für mehrere Anwendungen finden sollen, genügt eine Prüfung. Der Prüfungseinrichtung und dem beteiligten Rechnungsprüfungsamt ist zu ermöglichen, die Programmanwendung an Ort und Stelle zu prüfen.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass inzwischen alle Arbeitsplätze mit Bildschirmgeräten für Datenerfassung und Auskünfte ausgerichtet sind und dass individueller Zugang, Datenschutz und Datensicherheit gewährleistet wird.

**Schrifttum:** Kroglowski/Harwart „Das automatisierte Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen“ (1985).

### **6. Abschluss der Haushaltswirtschaft**

Am Ende eines jeden Jahres muss die Haushaltswirtschaft der Gemeinde abgeschlossen werden. Dies geschieht im Rahmen der Jahresrechnung, dem Gegenstück des Haushaltsplans, die hier unter der **Wegbeschreibung Fi 17: „Die Jahresrechnung“** dargestellt wird und auf deren Inhalt zu verweisen ist.