



HOCHSCHULE LUDWIGSBURG
HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
UND FINANZEN

Wahlpflichtfach: Finanzmanagement in öffentlichen Gebiets-
körperschaften und ihren Unternehmen

**Anforderungen an die Prüfung der Haushaltssatzung/ Haushalts-
planung durch die Rechtsaufsicht nach dem Neuen Kommunalen
Haushalts- und Rechnungswesen BW**

DIPL OM AR BEIT

zur Erlangung des Grades
einer Diplom-Verwaltungswirtin (FH)

vorgelegt von

Saskia Zeberer

Studienjahr: 2008/2009

Erstgutachter: Prof. Rieth

Zweitgutachter: Hr. Schellberg

Vorwort

Ein herzlicher Dank geht an meine Professoren Herrn Ade, Herrn Rieth sowie Herrn Sievering für ihre interessanten Beiträge im Wahlpflichtfach. Insbesondere danke ich Herrn Rieth für sein offenes Ohr bei Fragen und Erklärungen bezüglich meiner Diplomarbeit.

Danken möchte ich auch Herrn Pflumm für die Unterstützung bei meiner Umfrage und bei der Ausarbeitung meines Prüfungsschemas.

Weiter möchte ich noch Herrn Schellberg für die zusätzliche Unterstützung bei meiner Umfrage danken.

Ein Dank geht auch an alle Landratsämter und Regierungspräsidien, die sich zahlreich an meiner Umfrage beteiligt haben. Aus der Anzahl der Antworten zu meiner Umfrage ist ein großes Interesse an der Thematik ersichtlich.

*„Alle Veränderungen, sogar die meistersehnten, haben ihre Melancholie.
Denn was wir hinterlassen, ist ein Teil unserer Selbst.“*

Jacques François Anatole Thibault, (1844 -1924)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
1 Einleitung	1
1.1 Allgemeines zur Reform	1
1.2 Gegenstand der Arbeit	1
2 Einordnung der Kommunalaufsicht ins Staatsgefüge	3
2.1 Verfassungsrechtliche Absicherung der Kommune	3
2.2 Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie	4
2.2.1 Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.....	4
2.2.2 Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde	5
2.2.3 Finanzhoheit.....	6
2.2.4 Gemeindliches Handeln unter dem Aspekt „im Rahmen der Gesetze“	7
2.3 Erweiterte Garantien im landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrecht	9
2.4 Einordnung der Kommunalaufsicht in das kommunale Selbstverwaltungsrecht	10
2.4.1 Kommunalaufsicht als Korrelat der Selbstverwaltung.....	10
2.4.2 Kommunalaufsicht als Landesaufsicht	10
2.4.3 Kommunale Aufgaben und Kommunalaufsicht.....	11
2.5 Abgrenzung zum Demokratieprinzip.....	13
3 Grundzüge der Haushaltswirtschaft	14
3.1 Allgemeines zur Haushaltswirtschaft	14
3.2 Grundlegende Veränderungen im Neuen kommunalen Haushaltsrecht.....	15
3.2.1 Veränderungen im Haushalt.....	15
3.2.2 Veränderungen beim Haushaltsausgleich	19
4 Maßstäbe der Kommunalaufsicht	20
4.1 Gesetzmäßigkeitsprüfung.....	20
4.1.1 Vorlagepflicht als Gesetzmäßigkeitsprüfung.....	20
4.1.2 Prüfungsinhalte der Gesetzmäßigkeit.....	21

4.2	Prüfung der Genehmigungsmaßstäbe.....	22
4.2.1	Inhaltliche Konkretisierung des Begriffs „geordnete Haushaltswirtschaft“	22
4.2.1.1	Beurteilungsspielräume in der Kameralistik.....	22
4.2.1.2	Veränderungen der Beurteilungsspielräume durch NKHR	23
4.2.2	Inhaltliche Konkretisierung des Begriffs „dauernde Leistungsfähigkeit“.....	26
4.2.2.1	Beurteilungsspielräume in der Kameralistik.....	26
4.2.2.2	Veränderungen der Beurteilungsspielräume durch NKHR	27
4.2.3	Einordnung des Verhältnisses der zwei Genehmigungsmaßstäbe zueinander.....	29
5	Prüfungsschema zur Beurteilung der Haushaltssatzung ..	31
5.1	Aufbau des Prüfungsschemas.....	31
5.2	Konkretisierung bzw. Auslegung des Prüfungsschemas	32
5.2.1	Analyse der Haushaltssatzung	32
5.2.1.1	Formale Prüfung der Haushaltssatzung	32
5.2.1.2	Materielle Prüfung der Haushaltssatzung.....	33
5.2.1.2.1	Entwicklung der Realsteuern.....	33
5.2.1.2.2	Überprüfung der Finanzausgleichsleistungen.....	34
5.2.1.2.3	Haushaltslage der Kommune	34
5.2.1.2.4	Genehmigungspflichtige Teile	42
5.2.1.2.5	Ertrags- und Aufwandstruktur	48
5.2.1.2.6	Überprüfung der Teilhaushalte	50
5.2.1.2.7	Kostenrechnende Einrichtungen (Produkte).....	50
5.2.1.2.8	Investitionen/Aufgabenerfüllung	51
5.2.1.2.9	Sondervermögen (Eigenbetrieb).....	53
5.2.2	Aufbau interkommunaler Vergleichszahlen von kommunalen Haushalten	54
5.2.2.1	Chancen durch die Reform.....	54
5.2.2.2	Problematik bei Verwendung von Kennzahlen	55
5.2.2.3	Aufbau eines Interkommunalen Vergleichs	56
6	Schlussbetrachtung	58
	Anlagenverzeichnis.....	VII
	Literaturverzeichnis	VIII
	Eidesstaatliche Erklärung nach § 36 Abs. 3 AprOVwgD.....	XII

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG)</i>	<i>9</i>
<i>Abbildung 2: "Wirkungskreis der Gemeinde"</i>	<i>12</i>
<i>Abbildung 3: Drei-Komponenten-Rechnungsmodell.....</i>	<i>16</i>
<i>Abbildung 4: Abgrenzung Auszahlungen/Ausgaben/Aufwand.....</i>	<i>17</i>
<i>Abbildung 5: Wahlrecht zur Gliederung des Haushalts</i>	<i>18</i>
<i>Abbildung 6: Rangfolge zum Haushaltsausgleich eines Fehlbetrages.....</i>	<i>19</i>
<i>Abbildung 7: Verhältnis von Auszahlung zur Tilgung und Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit</i>	<i>39</i>

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
Bsp.	Beispiel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dr.	Doktor
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
E-GemHVO	Entwurf der Gemeindehaushaltsverordnung
E-GemO	Entwurf der Gemeindeordnung
EigBG	Eigenbetriebsgesetz
EigBVO	Eigenbetriebsverordnung
Einw.	Einwohner
EKBW	Entscheidungssammlung zum Kommunalrecht Baden-Württemberg
ESVGH	Entscheidungssammlung des Verwaltungsgerichtshofs
etc.	et cetera
ff.	folgende
FiplZ	Finanzplanungszeitraum
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz

GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
HGB	Handelsgesetzbuch
HHPlan	Haushaltsplan
HJ	Haushaltsjahr
Hr.	Herr
HS	Hochschule
i.s.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
IMK	Innenministerkonferenz
KAG	Kommunales Abgabengesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LV	Landesverfassung
mwN	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen
NKHR	Neues kommunales Haushaltsrecht
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RIP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
S.	Seite
sog.	So genannt
StabWG	Stabilitäts- und Wirtschaftsgesetz
StGH	Strafgerichtshof
U.v.	Urteil vom
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
Vgl.	Vergleiche
VJ	Vorjahr
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschriften
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

1.1 Allgemeines zur Reform

Aufregende Zeiten liegen hinter uns. Nach über zehn Jahren anhaltender Debatte billigte die Innenministerkonferenz (IMK) am 24.11.2000 die erarbeiteten Eckpunkte für die Reform des kommunalen Haushaltsrechts. Mit dem Beschluss der IMK vom November 2003 liegen nun Standards zum Haushaltsrechts auf doppischer Grundlage vor. Dadurch ist ein bundesweiter Reformprozess angestoßen worden.

In Baden-Württemberg hat der Ministerrat Ende Dezember 2007 beschlossen, dass der Gesetzesentwurf zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts zur Anhörung freigegeben wird. Der Gesetzesentwurf sieht eine Übergangsfrist vor, so dass spätestens für das Haushaltsjahr 2016 alle kommunalen Haushalte nach den neuen Regeln aufgestellt werden könnten¹.

Im Zentrum des neuen Haushaltswesens steht künftig der Ressourcenverbrauch bzw. -zuwachs einer Periode. Die Zielsetzung der kommunalen Haushaltswirtschaft bleibt weiterhin die Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung.² Mit der Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens wird die wirtschaftliche Notlage der Großstädte mit aller Deutlichkeit auf einer betriebswirtschaftlich nachvollziehbaren Grundlage dokumentiert.³

1.2 Gegenstand der Arbeit

Durch die Einführung des Neuen kommunalen Haushaltsrechts (NKHR) ergeben sich grundlegende Veränderungen im Haushaltswesen. Dies erfordert auch grundlegende Veränderungen bei der Prüfung der Haushaltsatzung durch die Kommunalaufsicht. Dem Leser dieser Arbeit soll ein

¹ Siehe dazu <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/179001.html>, 3.12.2008

² Notheis/Ade, 2006, S. 24

³ Proll, Reckert (Hrsg.), 2006, S. 16

Überblick über die Änderungen der Beurteilungskriterien für die Kommunalaufsicht und der sich daraus ergebenden Möglichkeiten bei der Auslegung gegeben werden.

Ziel der Arbeit ist es, eine Handlungshilfe in Form eines Prüfungsschemas zu erstellen, anhand dessen die Kommunalaufsicht die Haushaltssatzung der Kommunen nach dem Neuen kommunalen Haushaltsrecht überprüfen kann. In meiner Arbeit habe ich mich auf die Prüfung von Kommunen und ihrer Haushaltssatzung beschränkt, da eine Einbeziehung von Städten, Kreisen sowie Verbänden zu umfangreich für diese Diplomarbeit gewesen wäre.

Die Literatur hat zu diesem Themenbereich wenig hergegeben und auch aus Gründen der Praxisnähe habe ich eine Umfrage erstellt, die der Sammlung von Informationsmaterial zum Thema dienen soll. In der Umfrage sind die 35 Landratsämter und 4 Regierungspräsidien in Baden-Württemberg angeschrieben worden, um Stellung zu einzelnen kommunalaufsichtlichen Vorgaben zu nehmen. Siehe dazu die Anlagen 1 und 2. Im Rahmen der Umfrage sind die einzelnen Prüfungsschemata nach dem „Alten Haushaltsrecht“ angefordert worden. Diese sollten als Grundlage für das neu erarbeitete Prüfungsschema bzw. die Handlungshilfe dienen.

Im Hauptteil dieser Diplomarbeit werden die sich neu ergebenden kommunalaufsichtlichen Beurteilungsspielräume erklärt und kritisch hinterfragt. Weiter sind die einzelnen Punkte bei der Prüfung der Haushaltssatzung erklärt und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen aufgezeigt.

Zusammengefasst handelt es sich bei dieser Arbeit um eine Handlungshilfe zur kommunalaufsichtlichen Prüfung der Haushaltssatzung nach NKHR.

2 Einordnung der Kommunalaufsicht ins Staatsgefüge

Im Synonymwörterbuch ist der Begriff „*Aufsicht*“ mit Wörtern wie „*Beaufsichtigung, Beobachtung, Beschattung, Bewachung, Kontrolle und Observation*“ umschrieben⁴. Zusammenfassend kann man sagen, Kommunalaufsicht bedeutet die Überwachung der Gemeinde durch den Staat.

Um ihre Aufgabe näher bestimmen zu können, erscheint es unabdinglich, das Verhältnis zwischen Gemeinden und Staat näher zu definieren. Denn nur nach Bestimmung der Stellung von Gemeinden im Staatsgefüge ist es möglich, die Eingriffsbefugnisse des Staates in den Gemeindebereich vollständig zu erfassen.

2.1 Verfassungsrechtliche Absicherung der Kommune

Die Stellung der Kommune ist zum einen im Bundesrecht in Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz und für das Land Baden-Württemberg (BW) in Artikel 71 Absatz 1 Satz 1 Landesverfassung BW geregelt. Die darin verankerte Kommunale Selbstverwaltungsgarantie hat ihren Ursprung in der verfassungsrechtlichen Tradition der Weimarer Reichsverfassung⁵. Das Grundgesetz regelt die kommunale Selbstverwaltung nicht im Grundrechtsteil, sondern im staatsorganisationsrechtlichen Abschnitt⁶. Dem Selbstverwaltungsrecht werden zwei Funktionen zugerechnet. Zum einen die politisch-demokratische, welche unter Abschnitt 2.5 behandelt wird, und die administrativ-organisatorische, auf die nachfolgend eingegangen wird. Die Rechtsprechung hat der administrativ-organisatorischen Selbstverwaltungsgarantie zwei Wirkungen zugesprochen⁷. Zum einen muss es Gemeinden als Gefüge im Verwaltungsaufbau überhaupt geben (institutionelle Rechtssubjektsgarantie) und zum anderen ist den Gemeinden die Selbstverwaltung als objektiv-rechtliches und als subjektives Recht

⁴ DUDEN, Synonymwörterbuch, S. 44

⁵ Gebhardt, 2007, S. 20

⁶ Grundgesetz, Abschnitt II, Der Bund und die Länder; Gebhardt, 2007, S. 23

⁷ BVerfG DVBl 1992, StGH BW VBIBW 1968, 9f.; ESVGH 23 1 (3); 25, 1 (10); Kne-meyer/Hofmann, 1984, S. 7

(Rechtsinstitutionsgarantie) garantiert⁸. Die Gewährleistung eines bestimmten Aufgabenbestands ist hierbei die objektiv-rechtliche Seite. Die subjektivrechtliche Seite gewährt das Recht auf Kommunalverfassungsbeschwerde⁹ und die Klagebefugnis der Gemeinde gegen staatliche Maßnahmen¹⁰. Die bundesrechtliche Garantie enthält einen fixierten Mindeststandard¹¹. In Baden-Württemberg sind durch Landesverfassung weitere Garantien geregelt.

2.2 Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie

Die oben bereits genannten Artikel regeln das Recht der Gemeinde, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen ihrer Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Verfassungssätze haben durch gängige Auslegungen der Rechtssprechung eine Definition erhalten.

2.2.1 Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

So hat das Bundesverfassungsgericht erklärt, dass Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder aus sie einen spezifischen Bezug haben (...), die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und – wohnen der Menschen in der politischen Gemeinde betreffen...“¹². Dadurch ist den Gemeinden eine sogenannte Allzuständigkeit zugesprochen worden. Diese wird durch einen spezifischen örtlichen Bezug bei der Aufgabenwahrnehmung begrenzt¹³. Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft bestimmen den Ortsbezug nicht, da überforderte Gemeinden sich zur Erfüllung der Aufgabe auch zu einem Gemeindeverband oder einer Verwaltungsgemeinschaft zusammenschließen können¹⁴. Die oben genannte Umschreibung der örtlichen Gemeinschaft gibt den Gemeinden die Allzu-

⁸ Gern, 2005, Rn. 26

⁹ Siehe Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG

¹⁰ Vgl. § 42 Abs. 2 VwGO

¹¹ Schrappner, 1992, S. 88; Gern, 2005, Rn. 27

¹² BVerfGE 79, 127 (151f.) – Rastede;

¹³ Vgl. Universalität, BVerfG DVBl. 1989, 300 = EKBW GG Art. 28 E 10

¹⁴ Geis, 2008, § 6 Absatz 2 Rn. 2,

ständigkeit¹⁵ (Universalitätsprinzip). Diese Allzuständigkeit wird begrenzt durch das so genannte Regionalprinzip. Das heißt, dass die Gemeinde bei der Ausübung ihrer Aufgaben an das Gemeindegebiet gebunden ist¹⁶. Aus dem örtlichen Bezug und der Allzuständigkeit kann abgeleitet werden, dass die Gemeinde ihre Befugnisse überschreitet, wenn sie zu allgemeinen, überörtlichen Themen Beschlüsse fasst¹⁷. In Ausnahmefällen besteht eine sogenannte Befassungskompetenz im Bereich staatlicher Aufgaben¹⁸ und wenn eindeutige Kompetenzen auf Bundes- oder Landesebene vorhanden sind.

2.2.2 Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde

In der Selbstverwaltungsgarantie wird den Gemeinden zudem übertragen, dass sie örtliche Angelegenheiten „in eigener Verantwortung“¹⁹ regeln dürfen. Schmidt-Jortzig umfasst den Begriff Eigenverantwortlichkeit mit der Bedeutung „Freisein von staatlichen bzw. überhaupt dritten Einflüssen beim Ermessen der Zielprojektion, Zweckmäßigkeit und Form der betreffenden Verwaltungstätigkeit“²⁰. Daraus folgt, dass die Gemeinden durch die in Artikel 28 Absatz 2 GG festgesetzte Eigenverantwortlichkeit einzelne Freiheiten wie zum Beispiel Gestaltungs-, Ermessens- und Weisungsfreiheit erhalten. Die Gemeinden sind dabei dafür verantwortlich, dass ihr Handeln als Teil der Exekutive mit Recht und Gesetz übereinstimmt²¹. Dadurch wird den Kommunen zugesichert, dass sie ihre Aufgaben nach eigenen Zweckmäßigkeitserwägungen durchführen können²². Ausdruck findet die Eigenverantwortlichkeit in einzelnen den Gemeinden zustehenden Hoheitsrechten wie zum Beispiel Gebiets-, Organisations-, Personal-, Planungs-, Finanz- und Satzungshoheit. Nach dem Bundesverfassungsgericht ist die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der

¹⁵ BVerfGE 21, 117, (128ff.); NVwZ 1989, 349

¹⁶ Lübking/Vogelgesang, 1998, S. 18

¹⁷ Bsp. Lagerung von Atomwaffen oder zur Raketenstationierung, siehe BVerfGE 87, 228

¹⁸ BVerfG DVBl 1988, 363; DÖV 1989, 266

¹⁹ Vgl. dazu § 2 Abs. 1 GemO BW

²⁰ Schmidt-Jortzig, 1982, S. 165; BVerfG NVwZ 1992 365 (367)

²¹ Art. 20 Absatz 3 GG; Geis, 2008, § 6 Absatz 2 Nr. 3 (S. 40)

²² Dols/Plate, 2005, S. 14

Eigenverantwortlichkeit zuzurechnen²³. Dabei ist die Organisation der Gemeinde allerdings in historischer Sichtweise nur relativ gewährleistet²⁴. Nicht umfasst werden allerdings die gesetzlichen Regelungen der äußeren Kommunalverfassung²⁵. Hier unterliegt die Regelungsbefugnis der Legislative.

Strittig ist dagegen, ob eine Einheitlichkeit der öffentlichen Verwaltung zu den Merkmalen der Selbstverwaltung zählt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage offen gelassen²⁶.

2.2.3 Finanzhoheit

Die „finanzielle Eigenverantwortlichkeit“ ist seit 1994²⁷ in Artikel 28 Absatz 2 GG in Satz 3 ausdrücklich von der Rechtssprechung garantiert worden. Die überaus schlechte finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte sollte durch die Verankerung der normativen Vorgabe gestärkt werden²⁸.

Grundsätzlich zählt das BVerfG unter die Finanzhoheit das Recht der Gemeinde zu einer eigenen Einnahmen- und Ausgabewirtschaft²⁹. Darunter ist eine Garantie der Gesetzgebung zu verstehen, die eine Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden hervorhebt. Die finanzielle Eigenverantwortlichkeit ist zusätzlich ergänzt worden, so dass zu den Grundlagen einer Gemeinde ein Hebesatzrecht für eine wirtschaftsbezogenen Steuerquelle gehört³⁰.

Offen gelassen hat das BVerfG die Frage, ob auch eine angemessene Finanzausstattung bzw. eine finanzielle Mindestausstattung garantiert ist³¹. In Artikel 73 Absatz 1 Landesverfassung Baden-Württemberg (LV BW) ist gesichert, dass der Gesetzgeber den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben entsprechende Finanzmittel zur Verfügung stellen muss. Diese Garantie sichert nicht eine zweckgebundene Finanzausstattung

²³ BVerfG NVwZ 1999, 520

²⁴ DVBI 1995, 290

²⁵ BVerfG DVBI 1995, 290

²⁶ BVerfG NVwZ 1989, 349

²⁷ BGBl. I S. 3146

²⁸ Dols/Plate, 2005, S.16

²⁹ BVerfGE 26, 228 (244), DVBI. 1992, 117 (118)

³⁰ Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG; BGBl. I S. 2470

³¹ BVerfGE 26, 228 (244)

(sog. „freie Spitze“), sondern vielmehr eine ausreichende Zurverfügungstellung von erforderlichen Finanzmitteln zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Länder entscheiden über eine Finanzierungspflicht. Seine Grenze findet sie, im sog. Konnexitätsgebot, wonach die finanzielle Ausstattung der Kommunen durch deren Aufgabenanfall bestimmt wird. Die Auslegung der Pflicht zur Erfüllung liegt im Ermessen der Länder³².

2.2.4 Gemeindliches Handeln unter dem Aspekt „im Rahmen der Gesetze“

Ein weiterer Aspekt der Selbstverwaltungsgarantie ist, dass Kommunen nur im Rahmen der Gesetze handeln dürfen. Unter den Begriff „Gesetz“ fallen alle förmlichen Bundes- und Landesgesetze sowie auch Rechtsverordnungen im Sinne des Artikels 80 GG.

Somit kann das Recht auf Selbstverwaltung vom Bund und auch durch das Land Baden-Württemberg eingeschränkt werden³³. Diese Einschränkungen sind so genannte Gesetzesvorbehalte im Sinne des Artikels 20 Absatz 3 GG³⁴ in Form von Begrenzungsvorbehalten. Sie beziehen sich sowohl auf die Universalität des kommunalen Aufgabenbereichs als auch auf die Eigenverantwortlichkeit der Wahrnehmung³⁵.

Diese gesetzgeberischen Beschränkungen der gemeindlichen Selbstverwaltung sind nur zulässig, wenn nicht der Kernbereich der Garantie angetastet wird (Absolute Grenze - Wesensgehaltsgarantie)³⁶. Nach der Judikative gehören zum Kernbereich alle identitätsbestimmenden Merkmale, institutionellen Standards, Hoheitsrechte und Aufgaben der Selbstverwaltung³⁷. Das Bundesverwaltungsgericht kennzeichnet den Kernbereich damit, dass es demgegenüber keine begrenzenden gleich- oder höherwertigen Rechtsgüter mehr gibt, soll nicht die Garantie ihre Wirksamkeit für das Staatsganze und den Aufbau der Demokratie von unten

³² Lübking/Vogelsang, 1998, Rn. 19

³³ Trumpp, 2006/2007, § 1 Nr. 2

³⁴ BVerfGE 56, 298 (309), Schmidt-Jortzig DÖV 1993, 973, (975)

³⁵ Schmidt-Aßmann/Badura, 2005, S. 117

³⁶ BVerfGE 1, 167; 38, 258 (278); 56 398 (312); NVwZ 1988, 49; 1989, 348; DVBl 1995, 290; Schmidt, 1990, S. 94

³⁷ BVerfG NVwZ 1992, 365 (366) mwN; LKV 1995, 187

nach oben einbüßen³⁸. Insgesamt leiden alle Versuche zur Bestimmung des Kernbereichs „an mangelnder rationaler Überprüfbarkeit und intersubjektiver Vermittelbarkeit“³⁹. Im sogenannten Rastede-Beschluss hat das BVerfG festgehalten, dass zum Kernbereich oder Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung kein gegenständlicher bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog gehört⁴⁰. Dieser grundlegende Beschluss des BVerfG fügt sich schwer in den Kontext des BVerwG ein.

Die Ausgestaltung der „relativen Grenzen“ ist dem Gesetzgeber überlassen. Diese darf jedoch nicht beliebig sein. Der Gesetzgeber darf nur eingreifen, wenn tragfähige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sind⁴¹, wobei zugunsten des Gesetzgebers eine Einschätzungsprärogative⁴² besteht. Der Gesetzgeber muss die Ausgestaltung auf ein notwendiges Maß begrenzen. Schranken hierfür sind der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot.

Damit gewährleistet Artikel 28 Absatz 2 GG nicht nur die Institution „Gemeinde“ als solche, sondern vielmehr garantiert er ihr auch einen Kernbereich an eigenen Aufgaben, den sie ohne staatliche Beeinflussung wahrnehmen kann⁴³.

³⁸ VBIBW 1984, 204

³⁹ Mutius, Gutachten zum 53. Deutschen Juristentag 1980, S. 44

⁴⁰ BVerfG, DVBl. 1989, 300

⁴¹ BVerfG NVwZ 1988, 47 (49); VGH BW DÖV 1988, 649

⁴² BVerfG NVwZ 1982, 367; BVerwG NVwZ RR 1989, 182; Bedeutung: Vorzug bzw. Vorrecht im staatsrechtlichen Sinne

⁴³ Schmidt, 1990, S. 97

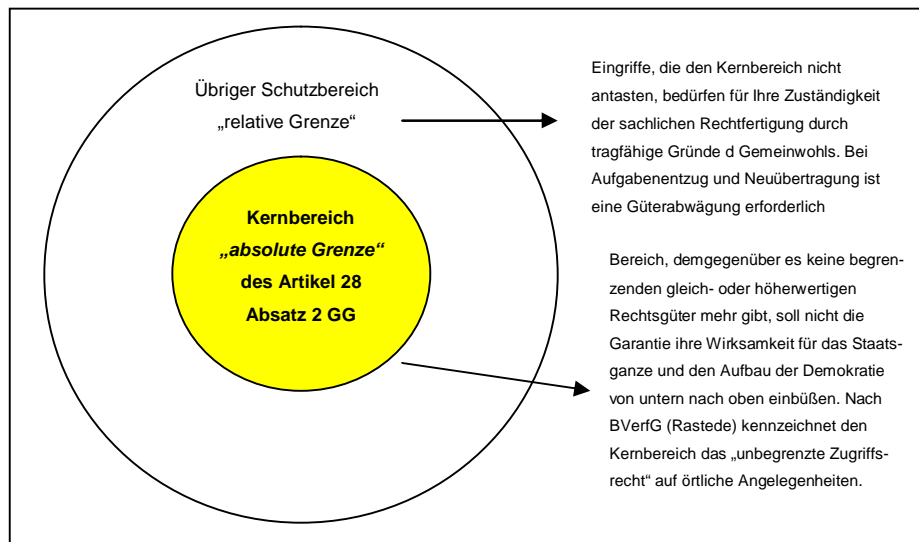


Abbildung 1: Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG)⁴⁴

2.3 Erweiterte Garantien im landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrecht

Wie bereits oben erwähnt, ist die gemeindliche Selbstverwaltung auch in den Artikeln 71 – 76 LV BW geregelt. Inhaltlich ist die garantierte Selbstverwaltung der Landesverfassung im Wesentlichen identisch mit Artikel 28 Absatz 2 GG. In Baden-Württemberg erstreckt sich die Selbstverwaltungsgarantie auch auf Zweckverbände und andere Körperschaften sowie Anstalten des öffentlichen Rechts. In der Landesverfassung werden einzelne Garantielemente präzisiert und erweiterte Punkte des Selbstverwaltungsrechts über die Mindestgarantie hinaus geregelt. Verfassungsrechtlich ist dies nicht zu beanstanden⁴⁵. Einer der wichtigsten normativ geregelten Punkte ist die Übertragung von Pflichtaufgaben, die nur durch Gesetz und unter Berücksichtigung der Kostenfrage zugelassen wird⁴⁶. Die wichtigste weitergehende Regelung gegenüber Artikel 28 GG ist, dass die Gemeinden in ihrem Gebiet Träger der öffentlichen Aufgaben sind, soweit diese nicht in öffentlichem Interesse durch Gesetz anderen Stellen

⁴⁴ Schaubild Nr. 5 von Gern, 2005

⁴⁵ StGH BW VBIBW 1956, 88; ESVGH 23, 1, 3

⁴⁶ VGH BW VBIBW 1987, 30 Schlarmann/Ottig VBIBW 1999, 121 – Unzulässigkeit durch Verwaltungsvorschrift; Artikel 71 Absatz 3 LV BW

übertragen sind (Totalitätsprinzip)⁴⁷. Beide Garantien stehen nebeneinander.

2.4 Einordnung der Kommunalaufsicht in das kommunale Selbstverwaltungsrecht

2.4.1 Kommunalaufsicht als Korrelat der Selbstverwaltung

Durch die oben erläuterte Thematik kommt zum Ausdruck, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung für Gemeinden nicht schrankenlos gilt, sondern die Gemeinden bei der eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung den Bedingungen der staatlichen Ordnung unterliegen. Die Verbindung zwischen Staat und gemeindlicher Selbstverwaltung stellt daher die Kommunalaufsicht dar⁴⁸. Durch die Kommunalaufsicht kompensiert der Staat das Recht auf Selbstverwaltung der Gemeinden und dem Ausdruck dem Prinzip der „Einheit der Staatsgewalt“⁴⁹.

Das Verhältnis zwischen kommunaler Selbstverwaltung und Kommunalaufsicht ist in Literatur und Rechtsprechung umstritten. Das BVerfG hat hierzu ausgeführt, dass Kommunalaufsicht nicht Element, sondern Korrelat der kommunalen Selbstverwaltung sei⁵⁰. Dies ergibt sich bereits aus dem Wesen der Kommunalaufsicht, da sie eigenverantwortliches Tätigwerden der Gemeinden begrenzt. Der größte Teil der Literatur stimmt der Auffassung des BVerfG zu.

2.4.2 Kommunalaufsicht als Landesaufsicht

Die Regelungsbefugnis über die Staatsaufsicht steht ausschließlich dem Land zu⁵¹. Der Gesetzgeber hat deshalb in der LV BW verankert, dass das Land die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung überwacht⁵². Daher gibt es keine Bundeskommunalaufsicht. Vielmehr ist denkbar, dass die Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Gemeinde gegenüber

⁴⁷ Artikel 71 Abs. 2 LV BW

⁴⁸ Schwarz, 1998, S.6

⁴⁹ Ipsen, 1995, S. 5 (7)

⁵⁰ BVerfGE 6, 104 (118); NvwZ 1989, 45; VGH BW U.v. 25.04.1989, 1 S 1635/88;

⁵¹ Gern, 2005, S. 373 (432); Art. 83 GG

⁵² Siehe dazu Art. 75 Absatz 1 Satz 1 LV BW

dem Bund bereits unter dem Gesichtspunkt des bundesfreundlichen Verhaltens auf kommunalaufsichtliches Einschreiten verpflichtet sind⁵³.

2.4.3 Kommunale Aufgaben und Kommunalaufsicht

Das BVerfG betrachtet die staatliche Aufsicht als inhärentes Korrelat zum Selbstverwaltungsrecht, aber trotzdem wird sie an den kommunalen Aufgaben ausgerichtet⁵⁴. Deshalb bedingen sich Kommunalaufsicht und kommunale Aufgaben.

Vor Inkrafttreten der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung galt die herkömmliche Aufteilung der Aufgaben in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten⁵⁵. Bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten wird zwischen freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten unterschieden. Beide bilden zusammen den Wirkungskreis einer Gemeinde – siehe hierzu Abbildung 2, Seite 12.

Die Auftragsangelegenheiten sind staatliche Aufgaben, die den Gemeinden vom Staat zur Ausführung übertragen sind (übertragener Wirkungskreis)⁵⁶. Bei Selbstverwaltungsangelegenheiten wird die Gemeinde in eigener Verantwortung tätig. Das Weisungsrecht kann hierbei gesetzlich als beschränktes oder unbeschränktes ausgestaltet sein⁵⁷. Hiervon sind Auftragsangelegenheiten abzugrenzen, denn der Staat hat hier ein Weisungsrecht, also wird neben der Gesetzmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeitkontrolle durchgeführt. Hier steht der Gemeinde keine Entscheidungsfreiheit zu.

⁵³ Geis, 2008, § 24 Rn. 2; BVerfGE 8, 122 (137); 26, 172, (181); OVG Lüneburg, NVwZ 1988, 464

⁵⁴ Schmidt-Aßmann/Badura, 2005, Rn. 32ff.

⁵⁵ Dols/Plate, 2005, Rn. 45; Lübking/Vogelsang, 1998, Rn. 82

⁵⁶ Lübking/Vogelsang, 1998, Rn. 82;

⁵⁷ Pieper, 2006, S. 82

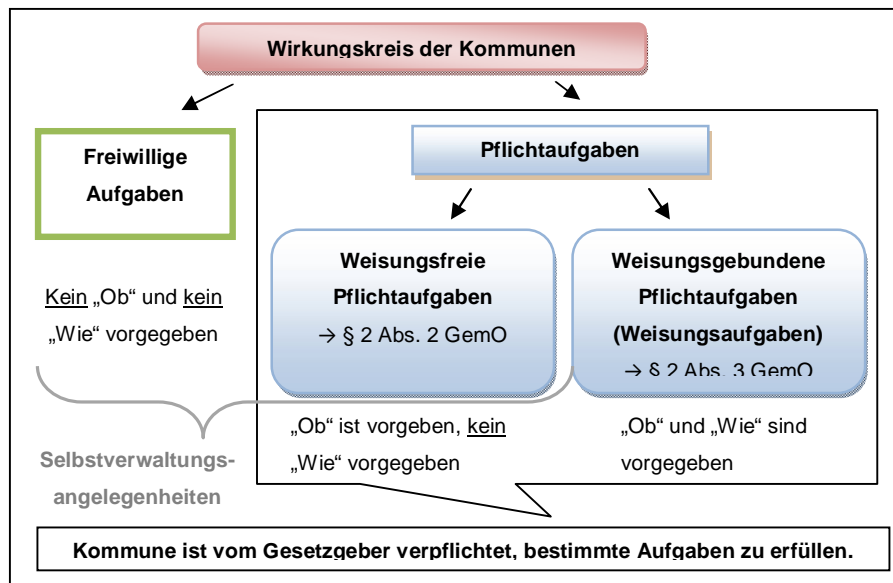


Abbildung 2: "Wirkungskreis der Gemeinde"

In Baden-Württemberg wird die oben genannte Aufteilung der Aufgaben nicht mehr vorgenommen. Vielmehr wird nur noch nach weisungsfreien und weisungsgebundenen Gemeindeaufgaben unterschieden⁵⁸. Die weisungsfreien Aufgaben sind die Selbstverwaltungsaufgaben im Sinne des Artikel 28 Absatz 2 GG. Bei Freiwilligen Aufgaben entscheidet die Gemeinde, ob sie zur Förderung des gemeinsamen Wohls ihrer Einwohner die Aufgabe erfüllen will⁵⁹. Um bestimmte wichtige Aufgaben in allen Gemeinden sicherzustellen, kann die Erfüllung zur Pflicht gemacht werden⁶⁰. Hierbei wird zwischen einer unbedingten⁶¹ und einer bedingten⁶² Verpflichtung unterschieden. Alle weisungsfreien Aufgaben unterliegen der Rechtsaufsicht. Sie werden auf ihre Gesetzmäßigkeit hinsichtlich der gemeindlichen Selbstverwaltung überprüft⁶³. Zweckmäßigkeitstatbestände werden nicht überprüft⁶⁴. Weisungsgebundene Aufgaben sind solche Aufgaben, zu denen die Gemeinde zur Erfüllung gesetzlich verpflichtet ist⁶⁵. Die Weisungsaufgaben sind inhaltlich mit den Auftragsangelegenheiten zu vergleichen. Es handelt sich hierbei um vom Staat zur Ausführung über-

⁵⁸ Dols/Plate, 20052, Rn. 45

⁵⁹ § 1 Abs. 2 GemO BW

⁶⁰ § 2 Abs. 2 GemO BW

⁶¹ Aufgabe muss in jedem Fall erfüllt werden

⁶² Aufgabe ist bei Bedarf und unter bestimmten Voraussetzungen zu erfüllen

⁶³ § 118 Abs. 1 GemO BW; Gern, 2005, Rn. 109

⁶⁴ § 118 Abs. 1, 2 HS. GemO BW

⁶⁵ § 2 Abs. 3 GemO BW

tragene staatliche Aufgaben. Der Staat behält sich hier ein fachliches Weisungsrecht vor, welches auch fachliche Zweckmäßigkeitserwägungen einschließt. Sie werden zwar von der Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Träger der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen, liegen aber außerhalb der institutionellen geschützten Selbstverwaltungsgarantie⁶⁶. Weisungsaufgaben und Pflichtaufgaben können nur durch formelles Gesetz auferlegt werden.

2.5 Abgrenzung zum Demokratieprinzip

Wenn man sich der Frage nach der Auslegung und dem Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung zuwendet, ist es erforderlich, auch das Verhältnis zwischen Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung klarzustellen. Ein Teil der Literatur vertritt die Auffassung, dass sich Demokratie und Selbstverwaltung widersprechen. Dies bedeutet, dass Artikel 28 Absatz 2 GG einen weiten Spielraum enthält.

Demokratie ist eine Form des politischen Lebens, die von Gleichheit und Freiheit der Bürger ausgeht und die Willensbildung des Staates vom Willen des Volkes ableitet⁶⁷. In Artikel 20 Absatz 2 GG ist das Prinzip der Volkssouveränität verankert. Das Volk ist hier Träger der Staatsgewalt und übt seinen Willen durch Wahlen von und Abstimmungen in besonderen Organen aus.

Seit der Entstehung der kommunalen Selbstverwaltung wird sie nicht nur als organisationsrechtliches Prinzip dezentralisierter Staatsgewalt, sondern vor allem auch im Sinne einer bürgerschaftlichen Mitwirkung an der Verwaltung der eigenen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verstanden⁶⁸. Das BVerfG hat jüngst die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung für das demokratische Gemeinwesen unterstrichen: Die Gemeinden seien keine beliebigen dezentralen Verwaltungsuntergliederungen, sondern selbständige Gemeinwesen, die auch in der Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung ihren Bürgern ein überzeugender Anlass für

⁶⁶ BVerfGE 78, 331, 341; StGH DÖV 1976, 595 = EKBW LV Art. 71 E 10

⁶⁷ Werner-Jensen, 2006, S. 15

⁶⁸ Hill, 1987, S. 13

ihre lokale politische Identifikation sein sollen⁶⁹. Damit gehört das Demokratieprinzip zu den wesentlichen, prägenden Verfassungsprinzipien der Selbstverwaltung⁷⁰.

In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass Demokratie nicht als feste Größe zu verstehen sei, sondern vielmehr in gegliederten Abstufungen existieren könne. Beide Prinzipien seien auf die Selbstbestimmung der Bürger zurückzuführen. Selbstverwaltung ermögliche also „mehr Demokratie“ und bekräftige so die demokratische Ordnung im überschaubaren Bereich⁷¹. Das Demokratieprinzip sei auch innerhalb kleiner staatlicher Einheiten möglich⁷².

Auch das BVerfG hat im Zusammenhang mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie festgelegt, dass diese primär durch das Demokratieprinzip geprägt ist⁷³.

3 Grundzüge der Haushaltswirtschaft

3.1 Allgemeines zur Haushaltswirtschaft

Wie oben bereits erwähnt, unterliegt die Kommune in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises bzw. bei der Wahrnehmung von Selbstverwaltungsangelegenheiten lediglich der Rechtsaufsicht. Darunter fällt auch die Gestaltung der kommunalen Haushaltswirtschaft. Mit der bereits im Grundgesetz verankerten Finanzhoheit besteht ein Recht auf selbständige Haushaltsplanung und -vollzug für die Kommune. Grundlage von Haushaltsplanung und -vollzug ist der Haushaltsplan. Dieser dient der Feststellung und der Deckung des zur Aufgabenerfüllung voraussichtlich notwendigen Finanzbedarfs und des zur Substanzerhaltung erforderlichen Ressourcenzuwachs. Der Haushaltsplan ist zentrales Steuerungsinstrument. Er ist Teil der Haushaltssatzung nach § 80 Absatz 1 GemO BW. Die

⁶⁹ BVerfG, DVBl 2003, 919 (921)

⁷⁰ Gebhardt, 2007, S. 27

⁷¹ Von Armin, AÖR, 113 (1988), 1 (6ff.)

⁷² Werner-Jensen, 2006, S. 28

⁷³ BVerfG DVBl 1995, 290 mwN

Haushaltssatzung ist als einzige Satzung bei der Rechtsaufsicht vorlagepflichtig⁷⁴.

Einzelne Teile der Haushaltssatzung sind von der Rechtsaufsichtsbehörde sogar zu genehmigen. Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen bedarf insoweit der Genehmigung, als in den Jahren, zu deren Lasten sie veranschlagt sind, eine Kreditaufnahme vorgesehen ist⁷⁵. Der Höchstbetrag der Kassenkredite (Liquiditätskredite) bedarf der Genehmigung, wenn er ein Fünftel der veranschlagten ordentlichen Aufwendungen im Ergebnishaushalt übersteigt⁷⁶. Bei der Kreditermächtigung muss die vorgesehene Aufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bestimmt sein⁷⁷. Die oben genannten Genehmigungen dürfen nur unter dem Gesichtspunkt einer „geordnete Haushaltswirtschaft“ erteilt werden. Bei der Kreditermächtigung wird die „geordnete Haushaltswirtschaft“ durch die „dauernde Leistungsfähigkeit“ beschränkt. Auf diese werde ich im späteren Verlauf noch genauer eingehen. Als Erstes möchte ich die grundlegenden Veränderungen im Neuen kommunalen Haushaltsrecht aufzeigen.

3.2 Grundlegende Veränderungen im Neuen kommunalen Haushaltsrecht

3.2.1 Veränderungen im Haushalt

Die Zielsetzung der kommunalen Haushaltswirtschaft bleibt weiterhin die Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung nach § 77 Absatz 1 Satz 1 GemO. Das bisherige Rechnungskonzept „Kameralistik“ veranschlagte im Haushalt „Einnahmen“ und „Ausgaben“. Deshalb war bisher Grundlage der Haushaltsplanung die Ebene des Geldvermögens⁷⁸. Im Neuen kommunalen Haushaltsrecht bilden der Werteverzehr und der Wertezuwachs, aber auch Veränderungen der Wertevorräte zentrale Messgrößen. Eine

⁷⁴ Siehe § 81 Abs. 2 E-GemO; Abgrenzung hierzu § 4 Abs. 3 Satz 2 GemO „Satzungen sind der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen.“

⁷⁵ Siehe § 86 Abs. 4 E-GemO

⁷⁶ Siehe § 89 Abs. 3 E-GemO

⁷⁷ Siehe § 87 Abs. 2 E-GemO

⁷⁸ Notheis/Ade, 2006, S. 24

wesentliche Neuerung ist die flächendeckende Veranschlagung von Abschreibungen⁷⁹.

Im Laufe der Zeit haben sich im kameralen Haushaltsrecht wesentliche Mängel gezeigt. Diese haben dazu geführt, dass Diskussionen über Prioritäten in Politik und Verwaltung auf unvollständige oder gar falsche Kostentatbestände zurückzuführen sind. Dabei ist es oft zu Verlagerung von Belastungen der Nutzer auf nachfolgende Generationen gekommen. Deshalb ist bei Einführung des doppischen Haushaltsrechtes auch das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit verankert worden. Dieses besagt, dass jede Generation für die von ihr verbrauchten Ressourcen aufkommen soll. Ausdruck der intergenerativen Gerechtigkeit sind im neuen Haushaltsrecht z.B. die Rückstellungen. Sie machen deutlich in welchem Umfang und für welche Zwecke heute Verpflichtungen für zukünftige Generationen eingegangen werden⁸⁰. Das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit kann als ethischer Qualitätsanspruch an die Haushaltswirtschaft angesehen werden⁸¹.

In Baden-Württemberg nennt sich das neue Haushalts- und Rechnungswesen das „Drei-Komponenten-Rechnungsmodell“. Danach wird der Haushalt in einen Ergebnis- und Finanzhaushalt gegliedert. Diese beiden Instrumente finden ihren Eingang in die „Planbilanz“.

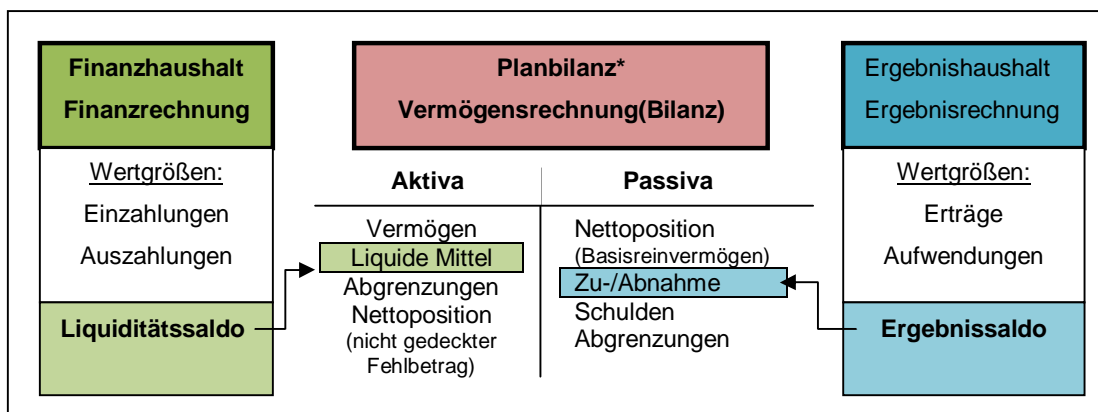


Abbildung 3: Drei-Komponenten-Rechnungsmodell⁸²

⁷⁹ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 2 Rn. 55-57

⁸⁰ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 2 Rn. 68

⁸¹ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 3 Rn. 10

⁸² Eigene Darstellung an Anlehnung an Notheis/Ade, 2006, S. 25

Im Ergebnishaushalt wird der Ressourcenverbrauch, im Finanzhaushalt wird der Geldverbrauch dargestellt. Wie in der Abbildung ersichtlich sind im neuen Haushaltsrecht andere Wertgrößen Grundlage der Haushaltswirtschaft. Wie oben erwähnt, ist man in der Kameralistik von Einnahmen und Ausgaben ausgegangen. In der Doppik sind Ein- und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen grundlegende Wertgrößen. Die nachfolgende Abbildung, soll die unterschiedlichen Bedeutungen der „Wertgrößen“ aufzeigen.

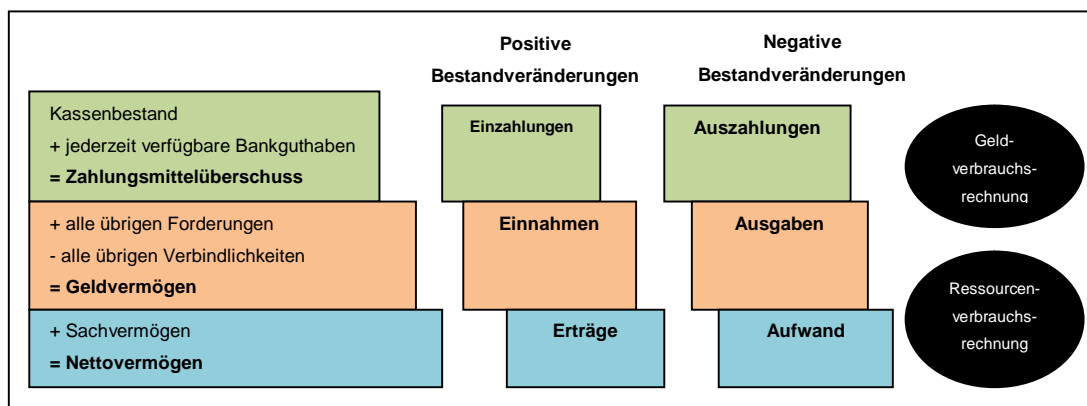


Abbildung 4: Abgrenzung Auszahlungen/Ausgaben/Aufwand⁸³

Der Ergebnishaushalt lässt sich aus der Gewinn- und Verlustrechnung des Handelsgesetzbuchs⁸⁴, unter Berücksichtigung kommunaler Besonderheiten, ableiten. Es wird hierbei in ein ordentliches⁸⁵, ein veranschlagtes ordentliches⁸⁶ und ein außerordentliches Ergebnis⁸⁷ unterschieden. Diese werden zusammengefasst in ein veranschlagtes Gesamtergebnis, das in Form eines Überschusses oder Fehlbetrages in der Planbilanz ausgewiesen wird⁸⁸.

Der Finanzhaushalt hat die Aufgabe alle zeitraumbezogenen Zahlungsströme abzubilden⁸⁹. Die darin enthaltenen Zwischensalden sind nach den verschiedenen Finanzierungsquellen gegliedert. Es wird in einen Saldo

⁸³ Hitzler, 2006/2007, Übersicht Teil 3, S. 4

⁸⁴ § 275 HGB

⁸⁵ Saldo aus ordentl. Erträge und Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

⁸⁶ Saldo aus ordentl. Ergebnis und Ergebnisabdeckungen aus Vorjahren (+/-).

⁸⁷ Das sind solche Erträge und Aufwendungen, die auf seltenen und ungewöhnlichen Vorgängen beruhen. Sie werden nur veranschlagt, wenn ihr Eintritt tatsächlich abschätzbar ist.

⁸⁸ Notheis/Ade, 2006, S. 44-45

⁸⁹ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 16 Rn. 2

aus laufender Verwaltungstätigkeit⁹⁰, Saldo aus Investitionstätigkeit⁹¹ und Saldo aus Finanzierungstätigkeit⁹² unterschieden. Den Saldo aus Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit und aus Investitionstätigkeit nennt man veranschlagten Finanzierungsmittelüberschuss/-bedarf.

Zur Gliederung des Haushalts in einen Ergebnis- und Finanzhaushalt sollen Teilhaushalte gebildet werden. Die bisherige Gliederung des Haushaltsplanes nach Aufgabenbereichen in Einzelpläne wird durch eine produktorientierte Gliederung ersetzt⁹³. Danach kann der Haushalt nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert werden⁹⁴. Der neue Haushalt ist hauptsächlich nach der Managementperspektive aufgebaut. Die nachfolgende Abbildung 5, soll einen Überblick über das neue Wahlrecht beim Aufbau des Haushalts vermitteln.

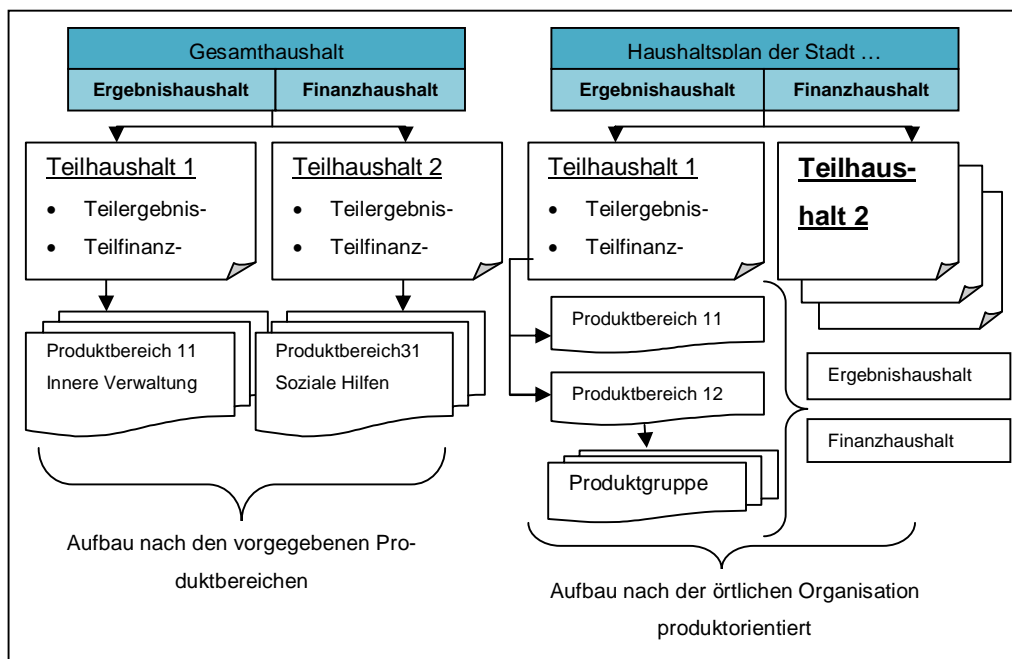


Abbildung 5: Wahlrecht zur Gliederung des Haushalts⁹⁵

⁹⁰ Enthält alle haushaltswirksamen Ein- und Auszahlungen des Ergebnishaushalts.

⁹¹ Enthält alle Ein- und Auszahlungen aus Investitionen (§ 61 Nr. 16 E-GemHVO).

⁹² Enthält alle Ein- und Auszahlungen aus Krediten und wirtschaftlich vergleichbaren Vorgängen.

⁹³ Notheis/Ade, 2006, S. 58ff.

⁹⁴ § 4 Abs. 1 E-GemHVO

⁹⁵ Eigene Abbildung in Anlehnung an Notheis/Ade, 2006, Abbildung 17 und 18

Zusätzlich haben sich Veränderungen bei Haushaltsplanung und -vollzug ergeben. Wie in der „Kameralistik“ sind die Allgemeinen Haushaltsgrundsätze zu beachten, diese sind aber durch spezielle Veranschlagungs- und Bewirtschaftungsgrundsätze sowie durch Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung (GoB)⁹⁶ erweitert worden.

3.2.2 Veränderungen beim Haushaltsausgleich

Der Haushaltsausgleich hat zentrale Bedeutung für die kommunale Haushaltswirtschaft, denn nur ein nachhaltig ausgeglichener Haushalt kann die stetige Erfüllung kommunaler Aufgaben gewährleisten. Während in der Kameralistik der Gesamthaushalt in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen war, bezieht sich im doppelischen Haushaltsrecht die Ausgleichspflicht auf das veranschlagte ordentliche Ergebnis. Daher ist das Ergebnis aus ordentlichen Erträgen und ordentlichen Aufwendungen unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren grundsätzlich auszugleichen⁹⁷. Aus § 24 E-GemHVO ergibt sich eine Rangfolge zum Ausgleich eines Fehlbetrags. In Abbildung 6 wird aufgezeigt, nach welchen Stufen ein Haushalt als ausgeglichen gilt.

Stufe 1:	Ausgleich von ordentlichen Erträgen und Aufwendungen
Stufe 2:	Verwendung der Ergebnismrücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses
Stufe 3:	Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten
Stufe 4:	Verwendung von Überschüssen des Sonderergebnisses aus außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen
Stufe 5:	Verwendung der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses, wenn diese nicht für zukünftige Investitionen benötigt werden.
Stufe 6:	Veranschlagung eines Fehlbetrags im Ergebnishaushalt, sofern im Finanzplanungszeitraum ein Haushaltsausgleich nach Stufe 4 + 5 durch den Finanzplan nachgewiesen wird.
Stufe 7:	Veranschlagung eines Fehlbetrags im Ergebnishaushalt und Vorlage eines Haushaltsstrukturkonzepts, das binnen spätestens fünf Jahren einen Haushaltsausgleich nach Stufe 4 + 5 nachweist.
Stufe 8	Verrechnung von Fehlbeträgen aus Vorjahresrechnungsergebnisses auf das Basiskapital, wenn eine Haushaltsstrukturkonzept vorliegt.

Abbildung 6: Rangfolge zum Haushaltsausgleich eines Fehlbetrages⁹⁸

⁹⁶ Die GoB sind zum größten Teil vom HGB übernommen worden.

⁹⁷ Notheis/Ade, 2006, S. 75ff. ; Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 10

⁹⁸ Eigene Darstellung in Anlehnung an Notheis/Ade, 2006, Abbildung 26

4 Maßstäbe der Kommunalaufsicht

Auf der Suche nach Genehmigungsmaßstäben im Rahmen der kommunalen Haushaltswirtschaft stößt man in Artikel 75 Landesverfassung Baden-Württemberg auf eine wichtige Vorschrift. Dort heißt es, dass das Land die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung überwacht. In Fällen der Übernahme von Schuldverpflichtungen und Gewährleistungen sowie Veräußerung von Vermögen bezieht sich die verfassungsrechtliche Vorprüfungsbefugnis nur auf die geordnete Wirtschaftsführung („geordnete Haushaltswirtschaft“).

4.1 Gesetzmäßigkeitsprüfung

Die Rechtsaufsicht überwacht die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Sie darf nicht aus Zweckmäßigkeitsgründen bei Ermessensentscheidungen der Gemeinde eingreifen, sondern nur die Erfüllung gesetzlich obliegender Verpflichtungen oder die Überschreitung gesetzlicher Befugnisse überprüfen. Außerdem prüft sie das Vorliegen von Ermessensmissbrauch in Einzelfällen (Willkür)⁹⁹. Die Vorlagepflicht ist ein Instrument zur Überprüfung der Gesetzmäßigkeit.

4.1.1 Vorlagepflicht als Gesetzmäßigkeitsprüfung

Wie bereits erwähnt, ist die Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht vorlagepflichtig. Sie überprüft im Rahmen der Vorlagepflicht die Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung. Die Rechtsaufsicht kann die Haushaltssatzung nach der Prüfung beanstanden¹⁰⁰ oder die Gesetzmäßigkeit bestätigen¹⁰¹. Die Bestätigung der Gesetzmäßigkeit kann auch in Form einer Bestätigungsfiktion geschehen, d. h. die Haushaltssatzung gilt als gesetzmäßig, wenn sie nicht innerhalb eines Monats beanstandet wurde¹⁰². Die Vorlagepflicht stellt gegenüber einem Genehmigungsvorbehalt das mildere Mittel dar. Sie soll als präventives Mittel einen rechtzeitigen Infor-

⁹⁹ Feuchte, 1987, Art. 75 Rn. 3

¹⁰⁰ § 121 GemO

¹⁰¹ Feuchte, 1987, Art. 75 Rn. 3

¹⁰² Siehe § 121 Abs. 2 GemO

mationsaustausch gewährleisten und Rechtsverstöße möglichst zu einem frühen Zeitpunkt verhindern. Dadurch ist die Aufsichtsbehörde in der Lage frühzeitig zu entscheiden, ob und gegebenenfalls wie sie tätig werden will¹⁰³.

Abzugrenzen hiervon ist die Sonder- oder Fachaufsicht. Sie überwacht die weisungsgebundenen Pflichtaufgaben („Angelegenheiten des übertragenden Wirkungskreises“). Die Sonder- oder Fachaufsicht umfasst neben einer Rechts- auch eine Zweckmäßigkeitsabwägung¹⁰⁴. Eine Abgrenzung von Rechts- und Zweckmäßigkeitskontrolle stellt sich bisweilen als schwierig heraus. Im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft sind solche Vorgaben durch unbestimmte Rechtsbegriffe geprägt¹⁰⁵.

4.1.2 Prüfungsinhalte der Gesetzmäßigkeit

Die Kommunalaufsicht überprüft die Haushaltssatzung, ob sie formal und inhaltlich den Gesetzen (im materiellen Sinn) entspricht¹⁰⁶. Formale Vorgaben können z.B. das Verfahren zur Aufstellung der Haushaltssatzung sein. Bei den materiellen Gesichtspunkten zählt z.B. das Gebot der Haushaltswahrheit etc. Dabei ist es wichtig, dass die Aufsichtsbehörde sich einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung des kommunalen Haushalts verschafft. Aber auch eine Überprüfung der vorgelegten Unterlagen auf Vollständigkeit, Bestimmtheit, Aussagekraft sowie Plausibilität ist unentbehrlich.

Die eigentliche Prüfungstätigkeit der Kommunalaufsicht, wie oben genannt, verändert sich nicht durch die Einführung der Doppik. Es ist weiterhin zu überprüfen, ob die Haushaltssatzung formal und inhaltlich den Gesetzen entspricht. Zwar haben sich hier teilweise inhaltliche gesetzliche Änderungen ergeben, diese führen aber nicht zu einer wesentlichen Veränderung der Prüfungstätigkeit.

¹⁰³ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 21 Rn. 29-31; Lübking/Vogelsang, 1998, Rn. 163-165

¹⁰⁴ Lübking/Vogelsang, 1998, S. 151

¹⁰⁵ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 21 Rn. 5

¹⁰⁶ Kunze/Bronner/Katz, § 81 Rn. 29-32

4.2 Prüfung der Genehmigungsmaßstäbe

Bestimmte Regelungen der Haushaltssatzung sind genehmigungsbedürftig. In Artikel 75 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung Baden-Württemberg steht, dass Genehmigungen nur unter dem Gesichtspunkt einer „geordneten Haushaltswirtschaft“ zu erteilen sind. Bei der Gesamtgenehmigung wird der Begriff der „geordneten Haushaltswirtschaft“ explizit in § 87 Absatz 2 Satz 2 E-GemO als Voraussetzung genannt. Für die Gesamtgenehmigung ist eine weitere Präzisierung des Begriffs in Satz 3 vorgesehen. Danach ist die Genehmigung zu versagen, wenn die Kreditverpflichtung mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht in Einklang steht.

4.2.1 Inhaltliche Konkretisierung des Begriffs „geordnete Haushaltswirtschaft“

4.2.1.1 Beurteilungsspielräume in der Kameralistik

Beim Begriff „geordnete Haushaltswirtschaft“ handelt es sich um einen unbestimmten, aber aus dem Gesetz heraus bestimmbareren Rechtsbegriff. Der Begriff ist sehr weit zu fassen. Nach überwiegender Auffassung umfasst er sowohl die Allgemeinen Haushaltsgrundsätze als auch die Grundsätze der Einnahmehbeschaffung. Unter den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen versteht man die Gewährleistung der stetigen Aufgabenerfüllung, den Grundsatz der Sparsam- und Wirtschaftlichkeit sowie die Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts¹⁰⁷. Die Grundsätze der Einnahmehbeschaffung sind die in § 78 GemO genannten Vorschriften. Daraus ergibt sich eine für die Kommune einzuhaltende Rangfolge bei der Finanzierung der Ausgaben¹⁰⁸.

Weiter wurde in der Umfrage genannt, die Zuführungsrate (Haushaltsausgleich) und der Ausgleich des Haushalts innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung¹⁰⁹. In der Kameralistik wird verlangt, dass zwingend ein

¹⁰⁷ Siehe § 77 GemO

¹⁰⁸ Hier ist der Alte Begriff „Ausgabe“ verwendet worden, da im Entwurfs-Gesetzestext noch von Grundsätzen der Einnahmehbeschaffung gesprochen wird.

¹⁰⁹ Siehe § 22 GemHVO und 24 Abs. 4 GemHVO

Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben besteht¹¹⁰, mit der Beschränkung, dass die Zuführungsrate zum Vermögenshaushalt mindestens so hoch sein muss, um die Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Tilgung von Krediten zu decken (Pflichtzuführung)¹¹¹.

In der Kameralistik bestand die Verpflichtung, dass Gemeinden zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts Rücklagen (Mindestrücklagen) in angemessener Höhe zu bilden haben¹¹². Dies war für die Kommunalaufsicht ein wichtiges Kriterium, zur Einordnung der kommunalen Haushaltswirtschaft.

Weitere genannte Prüfungspunkte sind, der Schuldenstand der Kommune sowie die Unterhaltungskosten und der Kostendeckungsgrad der Kostenrechnenden Einrichtungen.

4.2.1.2 Veränderungen der Beurteilungsspielräume durch NKHR

Im NKHR sind weiterhin die Allgemeinen Haushaltsgrundsätze in § 77 E-GemO verankert. Bei der Beurteilung der Haushaltssatzung ist weiterhin auf das Gebot der stetigen Erfüllung der Aufgaben, der Wirtschaftlich- und Sparsamkeit sowie der Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu achten. Zu diesen Grundsätzen sind im doppelischen Haushaltsrecht noch die Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung hinzugekommen¹¹³. Sie stammen aus dem Handelsrecht und sind überwiegend übernommen worden. Die wichtigsten Grundsätze sind das Vollständigkeits- und das Verrechnungsgebot, welche besagen, dass sämtliche Aufwendungen und Erträge vollständig und unsaldiert auszuweisen sind. Hierbei kommt es auf die Zahlung selbst nicht an¹¹⁴. In der Praxis werden diese Grundsätze seltener Gegenstand einer aufsichtsbehördlichen Maßnahme sein.

Die Grundsätze der Einnahmehbeschaffung sind im Neuen Haushaltsrecht entsprechend dem Wortlaut übernommen worden. Dadurch sind sie wei-

¹¹⁰ § 80 Abs. 2 Satz 2 GemO

¹¹¹ Faiss/Giebler/Lang/Notheis/Schmid, 2002, Rn. 126ff.

¹¹² Siehe § 90 GemO, § 20ff. GemHVO

¹¹³ Siehe § 77 Abs. 3 E-GemO

¹¹⁴ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 12 Rn. 3ff.

terhin Gegenstand einer Überprüfung im Rahmen der „geordneten Haushaltswirtschaft“. Die dort genannten Begriffe „Einnahmen“ und „Ausgaben“ gibt es im NKHR nicht mehr, daher werden sich bei der Beurteilung der Rangfolge Schwierigkeiten ergeben. Auf diese Problematik werde ich im späteren Verlauf noch genauer eingehen.

Der Haushaltsausgleich hat im Neuen kommunalen Haushaltsrecht eine wichtige Schlüsselrolle bekommen. Er war bereits in der Kameralistik ein wichtiges Instrument der aufsichtsbehördlichen Prüfung. Im Vergleich zum NKHR ist er aber einfacher zu erreichen gewesen, da sich der Ausgleich auf reine Zahlungsströme bezog. Im Neuen Haushaltsrecht spricht man von Erträgen und Aufwendungen. Diese Wertgrößen beinhalten nicht immer einen tatsächlichen Zahlungsstrom, z.B. Abschreibungen, Auflösung von Sonderposten, Zuführungen zu Rückstellungen etc. Aus diesen Gründen wird ein Ausgleich des Haushalts schwieriger zu erreichen sein.

In der Kameralistik hatte der Gesetzgeber verschiedene Abstufungen des Ausgleichs wie z.B. Pflichtzuführung, Sollzuführung und Soll-Mindesthöhe der Zuführung vorgesehen. Diese fallen im Neuen kommunalen Haushaltsrecht weg. Die Ausgleichspflicht bezieht sich nun auf das ordentliche Ergebnis des Ergebnishaushalts.

Durch NKHR wird bei der Beurteilung der „geordneten Haushaltswirtschaft“ das Vermögen eine wichtige Rolle einnehmen. Zwar sind bereits in der Kameralistik verschiedene Vermögensverzeichnisse geführt worden, dieser sind jetzt aber durch die Verpflichtung zur Aufstellung einer Eröffnungsbilanz und der damit verbundenen Bewertung des Gemeindevermögens Nachdruck verliehen worden. Die Kommunen haben jetzt eine ausführliche Auflistung der einzelnen Vermögensgegenstände zu führen. Diese finden ihren Niederschlag auf der Aktivseite der „Plan“- bzw. Schlussbilanz wieder. Das Vermögen beeinflusst somit auch entscheidend das Gebot des Haushaltsausgleichs¹¹⁵. Aber nicht nur aus dem oben genannten Grund bekommt das Vermögen eine wichtige Rolle, sondern auch durch das damit einhergehenden Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit. Das

¹¹⁵ Notheis/Ade, 2006, S. 109

besagt, dass jede Generation für die von ihr verbrauchten Ressourcen aufkommen soll.

Hat man früher nicht geprüft, ob im jeweiligen Haushaltsjahr der Vermögensgegenstand sich verbessert oder verschlechtert hat, kann nun durch die Einführung der Doppik die Vermögensveränderung genau beobachtet werden. Die Kommunalaufsicht kann somit durch die Beurteilung des Vermögens wichtige Rückschlüsse auf das Gebot der stetigen Aufgabenerfüllung ziehen.

In der Kameralistik sind die Rücklagen ein wichtiges Kriterium für die Kommunalaufsicht gewesen. In der Doppik verliert dieses Kriterium seine Bedeutsamkeit. Der Begriff „Rücklage“ wird zwar in der Doppik auch verwendet, doch der Wesensgehalt entspricht nicht dem Begriff im kameralen Haushaltswesen. In der Kameralistik unterscheidet man zwei Rücklagearten. Zum einen die allgemeine Rücklage, welche nur in den Fällen des § 90 GemO gebildet werden darf. Sie beinhaltet Betriebsmittel der Kasse, die der Aufrechterhaltung der Kassenliquidität dienen. Die Allgemeine Rücklage wird im doppischen Haushaltsrecht aufgelöst und unter dem Posten „Liquide Mittel“ verbucht. Zum Zweiten die Sonderrücklage, welche nicht für Fälle des § 90 GemO sowie für Zwecke des Ausgleichs vorübergehender Schwankungen gebildet werden dürfen. Sonderrücklagen sind meist in den Fällen, in denen die Kommune Beihilfe bzw. Versorgung selbst ausbezahlt, gebildet worden¹¹⁶. Im Neuen Haushaltsrecht wird die Sonderrücklage bzw. der Grund für die Bildung in sogenannten „Rückstellungen“ verbucht. Im kameralen Haushaltsrecht hat die Sonderrücklage, bei der Beurteilung der Kommunalaufsicht eine geringe Rolle gespielt. In der Doppik werden die Rückstellungen für die Kommune sowie für die Kommunalaufsicht eine wichtige Rolle spielen. Durch die Bildung von Rückstellungen sollen zukünftige Verpflichtungen bereits bei ihrem Entstehen abgebildet werden und als Aufwand in Form einer Zuführung veranschlagt werden. Dadurch wird auch der Haushaltsausgleich beeinflusst. Der als Aufwand verbuchte Zuführungsbetrag muss von der Kommune im

¹¹⁶ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 18 Rn. 32

Jahr der Bildung der Rückstellung erwirtschaftet werden. Gleichzeitig ist für die Kommunalaufsicht interessant, was die Kommune mit den erwirtschafteten Mitteln zur Bildung von Rückstellungen macht. Auf diese Problematik werde ich noch im späteren Verlauf genauer eingehen.

Ein weiteres Problem wird die mit erheblichen Unsicherheiten behaftete Prognose der mittelfristen Finanzplanung sein. Sie wird auch weiterhin für die Kommunalaufsicht ein grundlegendes Element darstellen. Doch die dort genannten Beträge sollten sehr abwägend verwendet werden. Der Finanzplan kann Auskunft über die finanziellen Absichten sowie eine weitreichende Vorschau der Investitionstätigkeit der Kommune vermitteln.

4.2.2 Inhaltliche Konkretisierung des Begriffs „dauernde Leistungsfähigkeit“

4.2.2.1 Beurteilungsspielräume in der Kameralistik

Der Begriff der „dauernden Leistungsfähigkeit“ ist schwierig zu bestimmen. Grundsätzlich kann man eine Stärkung des Gebots der Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung, das im besonderen Interesse der Allgemeinheit liegt, erkennen¹¹⁷. Damit kann man sagen, dass wenn die Gemeinde ihre bestehenden Ausgabeverpflichtungen erfüllt und ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich verwaltet, die dauernde Leistungsfähigkeit gesichert ist. Darüber hinaus muss sie Mittel zur Verfügung haben, mit denen sie die Finanzierung und die Folgekosten von vorgesehenen und in der Zukunft erforderlichen Investitionen tragen kann. Für eine Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit reicht nicht die Betrachtung des Haushaltsjahres aus, sondern es muss auch der Finanzplanungszeitraum berücksichtigt werden¹¹⁸.

Bei der Leistungsfähigkeitsprognose diene in der Kameralistik die sogenannte freie Spitze (Nettoinvestitionsrate) als aussagekräftiges Kriterium. Weitere Kriterien waren die Belastungen aus Kreditaufnahmen, kreditähnlichen und sonstigen Verpflichtungen sowie der Stand der Aufgabenerfüllung und der Rücklagen.

¹¹⁷ Kunze/Bronner/Katz, § 87 Rn. 37

¹¹⁸ Schwarting, 2007, S. 76 (Rn. 98)

4.2.2.2 Veränderungen der Beurteilungsspielräume durch NKHR

Auch im doppelten Haushaltsrecht ist es schwierig die dauernde Leistungsfähigkeit zu bestimmen bzw. abzugrenzen von der „geordneten Haushaltswirtschaft“. Viele Beurteilungskriterien spielen in beiden Bereichen eine wichtige Rolle.

In vielen Bundesländern ist der Reformprozess schon weiter gediehen bzw. sogar schon abgeschlossen. So hat z.B. der niedersächsische Verordnungsgeber bereits eine Definition für die dauernde Leistungsfähigkeit einer Kommune festgesetzt. Dort ist eine dauernde Leistungsfähigkeit zu bejahen, wenn

- der Haushaltsausgleich des Haushaltsjahres erreicht ist,
- die mittelfristige Finanzplanung unter Berücksichtigung eventueller Fehlbeträge ausgeglichen ist,
- Verbindlichkeiten aus Verlustübernahmen für Einrichtungen und Eigenbetriebe sowie für kommunale Anstalten und Eigen- sowie Beteiligungsgesellschaften entweder im Haushalt oder in der mittelfristigen Finanzplanung oder aus den Rücklagen gedeckt werden können,
- die Einlösbarkeit von Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre, soweit sie nicht bereits im Haushalt oder in der mittelfristigen Finanzplanung veranschlagt sind, als nicht von vornherein unrealistisch anzusehen ist und
- in der Bilanz eine positive Nettoposition (= Eigenkapital) ausgewiesen ist und voraussichtlich ausgewiesen bleibt¹¹⁹.

Das Gebot des Haushaltsausgleichs ist kein Selbstzweck, sondern dient vielmehr dem Gebot zur Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung. Denn wenn nämlich die Erträge nicht ausreichen, um die zur Erfüllung sämtlicher Aufgaben anfallenden Aufwendungen zu decken, entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen Ausgleichsgebot und Gebot der stetigen Aufgabenerfüllung¹²⁰. Außerdem möchte das Haushaltsausgleichsgebot ver-

¹¹⁹ Vgl. § 23 GemKVO Nds.

¹²⁰ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 10 Rn. 4-7

meiden, dass es zu Lastenverschiebungen in die Zukunft kommt, welches dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit entspricht.

Kommt es im Haushaltsjahr zu einem Fehlbetrag, soll durch die enge Zeitspanne - fünfjähriger Finanzplanungszeitraum – gesichert werden, dass einem nachdrücklichen Gleichauf von Erträgen und Aufwendungen nichts entgegensteht. Dies ist Ausfluss der Vermeidung der Lastenverschiebung und des Prinzips der intergenerativen Gerechtigkeit.

Zusätzlich soll von der Kommunalaufsicht geprüft werden, ob im Haushaltsjahr oder im Finanzplanungszeitraum irgendwelche Situationen eintreten können, welche den Haushalt belasten. Damit soll eine Plausibilitätsüberprüfung durchgeführt werden, ob die Gemeinde bei ihrer Planung alle sich ergebenden Gesichtspunkte und einen allumfassende Überblick über die Situation der Kommune berücksichtigt hat.

Der letzte Aspekt der Definition handelt vom fiktiven Eigenkapital im neuen doppelten Haushaltsrecht. Es werden zwei Eigenkapitalarten unterschieden, das buchmäßige und das reale Eigenkapital. Beim realen Eigenkapital spricht man von Einlagen bzw. Kapitalerhöhungen durch den Eigentümer oder von Einbehaltung von erzielten Gewinnen. Das buchmäßige Eigenkapital ist die Differenz von Aktivposten und Verbindlichkeiten, Rückstellungen und passivem Rechnungsabgrenzungsposten¹²¹. Im doppelten Rechnungswesen geht man vom betriebswirtschaftlichen buchmäßigen Eigenkapital aus. Wenn das Eigenkapital also die Differenz aus Vermögen und Schulden ist, würde ein negatives Eigenkapital (Nettoposition) bedeuten, dass die Kommune mehr Schulden als Vermögen besitzen würde. Das ist ein Anzeichen dafür, dass die Kommune eine defizitäre Haushaltslage aufweist und somit eine dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune nicht mehr gegeben scheint. Aus diesem Grund spricht ein Ausweis von positivem Eigenkapital dafür, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Haushaltsjahr gesichert ist. Ist in der Finanzplanung kein Ausweis einer Nettoposition vorgesehen, kann sogar darauf

¹²¹ Gabler-Wirtschafts-Lexikon, 1997, S. 1028

geschlossen werden, dass die Kommune innerhalb des Finanzplanungszeitraums dauerhaft leistungsfähig bleibt.

Die Vorgabe einer solchen Definition, wie in Niedersachsen, würde ich in Baden-Württemberg begrüßen, da für die Kommunalaufsicht die Beurteilung der „dauernden Leistungsfähigkeit“ vereinfacht wird. Die Kommunalaufsicht kann so anhand der vorgegebenen Merkmale ihr kommunalaufsichtliches Handeln ausrichten und bewerten.

4.2.3 Einordnung des Verhältnisses der zwei Genehmigungsmaßstäbe zueinander

Bei der Betrachtung der beiden Genehmigungsmaßstäbe sind Überschneidungen bei den Beurteilungshilfen zu erkennen. Trotzdem sind aber beide Genehmigungsmaßstäbe getrennt zu beurteilen. So sind bei der „geordneten Haushaltswirtschaft“ grundlegende haushaltswirtschaftliche Gesichtspunkte zu prüfen, die einen umfassenden Überblick über die Haushaltslage sowie den Stand der zu erfüllenden Aufgaben der Kommune wiedergibt.

Ein generelles Vorliegen der geordneten Haushaltswirtschaft lässt sich schwer bejahen. Deshalb ist es sinnvoll, nach den jeweiligen individuellen Verhältnissen der Gemeinde zu beurteilen. Feste Grenzwerte für jede Gemeinde festzulegen ist nicht möglich.

Der Begriff der „geordneten Haushaltswirtschaft“ sollte so, wie er wörtlich gemeint ist, von der Kommunalaufsicht ausgelegt werden. Ist nach Ansicht des Sachbearbeiters die Haushaltswirtschaft einer Kommune in geordneten Bahnen, kann nichts gegen diesen Genehmigungsmaßstab sprechen. Mit geordneten Bahnen sind hier das Vorliegen aller haushaltsrechtlichen Vorgaben, aber auch ein fundiert eingerichtetes Rechnungs- und Kontrollwesens der Kommune gemeint. Der Begriff ist sehr weit auszulegen. Im Gegensatz hierzu sollte der zweite Genehmigungsmaßstab, die „dauernde Leistungsfähigkeit“, sehr eng ausgelegt werden. Im kameraleen Haushaltsrecht ist der Begriff sehr weit ausgelegt worden bzw. eine Auslegung wurde der einzelnen Kommunalaufsicht überlassen. Im Neuen Haushaltsrechts bietet es sich an, die dauernde Leistungsfähigkeit durch

einzelne Merkmale – wie oben bereits erwähnt – zu begrenzen. Dadurch wird die Beurteilung der „geordneten Haushaltswirtschaft“ auf ein vergleichbares Maß – den Rahmen der dauernden Leistungsfähigkeit - reduziert.

Dies wäre schon sinnvoll aus dem Grund, da ein kommunalaufsichtliches Einschreiten sich in der Praxis als sehr schwierig erweist. Nimmt man zum Beispiel die Stadt Aulendorf, die als höchstverschuldete Gemeinde in Baden-Württemberg und eigentlich als zahlungsunfähig gilt.

Die Kommunalaufsicht hat trotz Empfehlung zum Erlass eines Verschuldensverbots der Gemeindeprüfungsanstalt eine weitere Genehmigung zur Kreditaufnahme erteilt. Liest man die Drucksache des Landtags zu diesem Fall¹²², kommt man schnell zur Erkenntnis, dass die Kommunalaufsicht einige ihrer Mittel eingesetzt hat, sich aber nicht zu einem endgültigen Schritt durchringen konnte. Die Thematik in solchen Fällen ist sehr heikel, denn zwar hat die Kommunalaufsicht darauf zu achten, dass die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sichergestellt ist, aber gleichzeitig muss sie auch die besondere Stellung einer Kommune beachten. Denn über das Vermögen einer Gemeinde kann kein Konkursverfahren stattfinden¹²³.

Das hängt schon mit der speziellen Aufgabenstellung einer Gemeinde zusammen. Eine Zahlungsunfähigkeit würde somit auch bedeuten, dass die Kommune ihrer Aufgabenstellung nicht mehr nachkommen könnte. Hier stellt sich schlicht die Frage, welches Gut höherwertig ist. Von Seiten der Rechtsprechung ist bisweilen keine Entscheidung getroffen worden.

Eine Definition der „dauernden Leistungsfähigkeit“ würde somit vielleicht die Entschlusskraft der Kommunalaufsicht für durchgreifende Maßnahmen stärken. Die Kommunalaufsicht könnte sich bei einem Verschuldensverbot auf vorliegende Tatsachen berufen.

¹²² Drucksache 14/1410 vom 20.06.2007, Landtag Baden-Württemberg, zu Nr. 2

¹²³ Faiss/Giebler/Lang/Notheis/Schmid, 2002, Rn. 649

5 Prüfungsschema zur Beurteilung der Haushaltssatzung

5.1 Aufbau des Prüfungsschemas

Zu Beginn war angedacht, das Prüfungsschema in drei Bereiche zu teilen. Der erste Bereich sollte eine Grundanalyse umfassen, der weitere Teil eine Prüfung bei Unregelmäßigkeiten und der dritte Bereich der Aufbau interkommunaler Vergleichszahlen. Die Unterscheidung in eine Grundanalyse und eine weitergehende Analyse bei Unregelmäßigkeiten, erwies sich als sehr schwierig. Eine Abgrenzung ist aus meiner Sicht nicht möglich, da der Schwerpunkt nicht bei einzelnen Prüfungspunkten liegt, sondern die Gesamtheit der Prüfung von Bedeutung ist. Zusätzlich würde eine Prüfung bei „Unregelmäßigkeiten“ auch eine Prüfung des Haushaltssicherungskonzepts bedeuten und dies hätte die Arbeit gesprengt. Aus diesen Gründen umfasst mein Prüfungsschema lediglich zwei Bereiche.

Im ersten Bereich des Prüfungsschemas ist das Ziel die originäre Prüfung der kommunalen Haushaltssatzung. Sie dient der Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung sowie der einzelnen genehmigungspflichtigen Teile. Die Kommunalaufsicht soll einen allumfassenden Überblick über die Haushaltslage der Kommune erhalten.

Der zweite Bereich meines Prüfungsschemas dient dem Aus- bzw. Aufbau eines Interkommunalen Vergleichs. Ziel der Doppik ist es, die kommunale Haushaltswirtschaft für einen großen Adressatenkreis transparenter zu gestalten. Adressaten können z.B. der Gemeinderat, die Verwaltung, das Rechnungsprüfungsamt bzw. die Gemeindeprüfungsanstalt sowie Bürger und Bürgerinnen sein.

Im nachfolgenden Abschnitt werde ich auf die einzelnen Teile des Prüfungsschemas eingehen. Zum besseren Verständnis der erklärten Prüfungspunkte sollte das Prüfungsschema dazu herangezogen werden.

5.2 Konkretisierung bzw. Auslegung des Prüfungsschemas

5.2.1 Analyse der Haushaltssatzung

Der erste Teil des Prüfungsschemas beinhaltet eine formale sowie eine materielle Prüfung der Haushaltssatzung. Auf eine Trennung der Gesetzmäßigkeits- und Genehmigungsprüfung wurde verzichtet. Aus den mir vorliegenden Prüfungsschemata ist keine Untergliederung der Prüfung zu erkennen. Daraus lässt sich für mich ableiten, dass in der kommunalaufsichtlichen Praxis auf eine Trennung verzichtet wird. Aber auch die Überschneidung von einzelnen Beurteilungskriterien lässt einen Zusammenhang von Gesetz- und Genehmigungsprüfung erkennen. So ist in der Genehmigungsprüfung z.B. bei der Einordnung der geordneten Haushaltswirtschaft eine Entscheidungshilfe der Haushaltsausgleich. Bei der Überprüfung der Gesetzmäßigkeit ist der Haushaltsausgleich auch ein wichtiger Tatbestand, denn nur ein ausgeglichener Haushalt gilt als gesetzmäßig.

5.2.1.1 Formale Prüfung der Haushaltssatzung

Die formale Prüfung der Haushaltssatzung umfasst einen allgemeinen Überblick über die Gemeindestruktur, eine Vollständigkeitsprüfung der Unterlagen sowie eine Verfahrensprüfung zur Aufstellung der Haushaltssatzung.

Der allgemeine Überblick soll ein Bild der tatsächlichen Verhältnisse einer Gemeinde wiedergeben. Die tatsächlichen Verhältnisse beeinflussen den Haushalt und somit auch die Beurteilung der Haushaltssatzung bzw. des Haushaltsplans. Der Umfang der Aufgabenerfüllung einer Gemeinde ist davon abhängig, wie viele Einwohner eine Gemeinde hat und wie die Steuerkraft¹²⁴ der Kommune beschaffen ist. Bei einer Gemeinde mit geringer Einwohneranzahl wäre es nicht sinnvoll, z.B. ein Theater zu betreiben. Oder aber eine Gemeinde mit einer geringen Steuerkraft hat eventuelle hohe Aufwendungen im Bereich der sozialen Leistungen. Aus die-

¹²⁴Siehe dazu § 38 FAG BW

sem Grund ist es sinnvoll, einen allgemeinen Überblick über die zu prüfende Gemeinde zu bekommen. Er kann grundlegend die weitere Prüfung bei einzelnen Punkten beeinflussen.

Bei der Überprüfung der Vollständigkeit handelt sich um die originäre formale Prüfung. Die Vollständigkeitsprüfung beinhaltet auch eine Vergleichsprüfung, ob einzelne Punkte der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan übereinstimmen. Diese Vollständigkeitsüberprüfung ist gegenüber der Kameralistik gleich geblieben. Hier haben sich nur einzelne Begrifflichkeiten verändert, z.B. Verwaltungshaushalt – Ergebnishaushalt.

Die Verfahrensüberprüfung zur Aufstellung der Haushaltssatzung hat sich gegenüber dem kamerale Haushaltsrechts nicht verändert. Aus diesem Grund werde ich darauf nicht genauer eingehen.

5.2.1.2 Materielle Prüfung der Haushaltssatzung

5.2.1.2.1 Entwicklung der Realsteuern

Bei Punkt 4. der materiellen Prüfung geht es darum, einen Überblick über die einzelnen Steuerarten zu bekommen. Die Steuer ist die wichtigste Einnahmeart der Kommunen. Aber bei der Beachtung der Rangfolge der Deckungsmittel sind die Steuern auf Rang 3 der Einnahmeart. Die Kommune hat ihre Einnahmen erst aus „Sonstigen Einnahmen“ und aus „speziellen Entgelten“ zu finanzieren, bevor sie Steuern erhebt. Die im Prüfungsschema eingefügte Tabelle „Entwicklung der Hebesätze“ soll einen Überblick über die von der Kommune festgesetzten Hebesätze und einem Vergleich zum Landesdurchschnitt geben. Sie dient der Überprüfung der Rangfolge der Deckungsmittel. Bei der kommunalaufsichtlichen Prüfung der Hebesätze hat sich im NKHR nichts verändert.

Die zweite Tabelle „Entwicklung Realsteuerbeträge“ dient der Überprüfung der im Haushaltsplan festgesetzten Haushaltsansätze und soll gleichzeitig einen Überblick über ihre Entwicklung im Finanzplanungszeitraum geben. Sie war bereits Bestandteil der kommunalaufsichtlichen Prüfung in der Kameralistik. Auch hier hat sich grundlegend nichts verändert.

5.2.1.2.2 Überprüfung der Finanzausgleichsleistungen

In diesem Bereich des Prüfungsschemas soll eine Plausibilitätsüberprüfung der Finanzausgleichsleistungen erfolgen. In der Tabelle sind die entsprechenden Haushaltsansätze den vom Innenministerium festgesetzten Orientierungsdaten¹²⁵ gegenübergestellt. Schon im kameraleen Haushaltsrecht ist dies Gegenstand kommunalaufsichtlicher Prüfung gewesen. Im neuen Haushaltsrecht sind die einzelnen Ansätze dem Ergebnishaushalt¹²⁶ zu entnehmen. Die Plausibilitätsprüfung hat sich nicht verändert.

5.2.1.2.3 Haushaltslage der Kommune

Bei der Überprüfung der Haushaltslage einer Kommune soll die Kommunalaufsicht einen Überblick über die Entwicklung des Haushalts bekommen. In der Kameralistik ist die Zuführungsrate ein Instrument zur Einordnung der Haushaltslage gewesen. Im neuen Haushaltsrecht gibt es diese nicht mehr. Aus diesem Grund ist in den Mittelpunkt der Beurteilung der Haushaltslage der Kommune der Haushaltsausgleich bzw. die Ausgleichspflicht des Ergebnishaushalts gerückt. Die eingefügte Tabelle im Prüfungsschema soll einen Überblick über den Haushalt im Haushaltsjahr vermitteln. Dabei lässt sich ein Bild der Kommune verschaffen, mit welchen Mitteln der Ausgleich des Ergebnishaushalts gelungen ist und ob die Rangfolge¹²⁷ eingehalten wurde. Zusätzlich können der Stand und die Entwicklung der Ergebnismrücklagen¹²⁸ ausgewertet werden. Diese haben zwar nicht mehr die Bedeutung wie die Rücklagen in der Kameralistik, aber trotzdem sollte ihre Entwicklung bei kommunalaufsichtlichen Beurteilungen nicht außer Betracht gelassen werden.

Bei der Beurteilung des Haushaltsausgleichs ist darauf zu achten, ob

¹²⁵ Werden durch den Finanzplanungsrat in jedem Jahr neu festgelegt. Dabei werden die aktuelle Lage der öffentlichen Haushalte sowie gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen berücksichtigt. Der Haushaltserlass wird vom Innenministerium und dem Finanzministerium veröffentlicht.

¹²⁶ § 2 Abs. 1 Nr. 2 E-GemHVO

¹²⁷ Siehe dazu § 24 E-GemHVO, sowie Abbildung 5

¹²⁸ Ergebnismrücklagen werden aus Ergebnisüberschüssen gebildet. Siehe dazu Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 10 Rn. 43ff.; Notheis/Ade, 2006, S. 78ff.

- der Haushalt tatsächlich in Erträgen und Aufwendungen unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen ist, oder
- der Haushalt nur als ausgeglichen gilt, weil ein Fehlbetrag durch die Inanspruchnahme von Ergebnisrücklagen oder Überschüssen aus dem Sonderergebnis oder dessen Rücklage ausgeglichen wird (Fiktiver Haushaltsausgleich), oder
- der Haushalt im Haushaltsjahr nicht ausgeglichen ist, aber im Finanzplan ein Ausgleich in nachfolgenden Jahren – höchstens fünf Jahre – vorgesehen ist, oder
- sogar kein Haushaltsausgleich möglich ist und es zu einer Verrechnung von Eigenkapital kommt.

Die beiden ersten Haushaltsausgleichsvarianten sind aus meiner Sicht für die Kommunalaufsicht unbedenklich, da der Haushalt als gesetzlich ausgeglichen gilt. Die dritte Variante bedeutet eine erhöhte Aufmerksamkeit der Kommunalaufsicht. In diesem Fall sollte sie die Entwicklung in nachfolgenden Jahren genau überwachen, um gegebenenfalls frühzeitig umsteuern zu können. Bei der letzten Variante sollte die Kommunalaufsicht den kommunalen Haushalt genau überprüfen. Ergeben sich irgendwelche Bedenken, müssen diese der entsprechenden Kommune aufgezeigt und gegebenenfalls die Beseitigung veranlasst werden. Kommt die Gemeinde der Verpflichtung nicht nach, kann die Kommunalaufsicht nach § 121 GemO beanstanden. Ein solcher Haushalt kann aus kommunalaufsichtlicher Sicht niemals als gesetzmäßig nach dem neuen Haushaltsrecht gelten. Unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung kann die Kommunalaufsicht der Gemeinde die vollständige oder teilweise Beseitigung des Fehlbetrags aufgeben. Das Haushaltsdefizit muss aber darauf beruhen, dass

- ein Verstoß gegen den Grundsatz der vernünftigen Haushaltswirtschaft bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben, oder
- bei der Wahrnehmung von Freiwilligen Aufgaben oder

- der Verzicht auf die angemessene Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten,

vorliegt und der hierdurch verursachte Fehlbetrag erheblich ist¹²⁹.

Grundsätzlich liegt die Entscheidung, ob und inwieweit der geforderte Haushaltsausgleich herbeigeführt wird, bei der Kommune selbst. Die Kommunalaufsicht kann hier nur beratend tätig werden¹³⁰.

Maßgebliches Kriterium bei der Ausübung des kommunalaufsichtlichen Ermessens bei einem unausgeglichenen Haushalt ist die Entwicklung des Eigenkapitals. Bei der letzten oben genannten Variante kommt es zu einem Verzehr von Eigenkapital, da im Finanzplanungszeitraum ein Ausgleich des Fehlbetrags nicht möglich war. Die Verringerung von Eigenkapital bedeutet einen Verzehr der kommunalen Substanz. Dieser Substanzverzehr ist, schon aus der Verankerung des Prinzips der intergenerativen Gerechtigkeit, als sehr schlecht anzusehen. Aus meiner Sicht sollte eine Beurteilung sehr abwägend erfolgen. Denn jede Kommune weist bei Aufstellung der Eröffnungsbilanz ein unterschiedlich hohes Eigenkapital aus. Aus diesem Grund sollte die Kommunalaufsicht bei einem Verzehr immer auf die Eröffnungsbilanz und das dort ausgewiesene Eigenkapital Rücksicht nehmen. Hat nämlich eine Kommune ein hohes Eigenkapital ausgewiesen, ist bei ihr ein negatives Ergebnis nicht so bedenklich wie bei einer Gemeinde mit geringem bzw. einer Nettoposition. Dadurch würde eine Kommune, die bei Erstellung der Eröffnungsbilanz ein hohes Eigenkapital ausgewiesen hat, immer benachteiligt sein.

Wie man dieses Problem in der Praxis umgehen möchte, wird sich im Laufe der kommunalaufsichtlichen Beurteilung nach dem Neuen Haushaltsrecht ergeben.

Um aber bereits bei der Einführung von NKHR einen entstandenen Fehlbetrag in das aufsichtsbehördliche Handeln einordnen zu können, ist die Verwendung von sogenannten Haushaltskennzahlen eine gute Möglichkeit. Hierfür würde sich die „Eigenkapitalreichweite“ (EKRW) eignen. Diese Kennzahl gibt an, nach wie vielen Jahren das vorhandene Eigenkapital

¹²⁹ Innenministerium Rheinland-Pfalz, 2007, S. 38ff.

¹³⁰ Vgl. § 118 Abs. 3 GemO

aufgebraucht ist. Dabei wird unterstellt, dass sich betragsmäßig das negative ordentliche Ergebnis nicht verändert. Die Kennzahl errechnet sich wie folgt:

$$\text{EKRW} = \frac{\text{Eigenkapital}}{\text{Negatives Jahresergebnis}}$$

Was unter Eigenkapital und Negativen Jahresergebnis verstanden wird, kann der „Anlage zum Prüfungsschema“ entnommen werden. Mit dieser Kennzahl ist es möglich, den Verschleiß des Eigenkapitals einzuordnen und kommunalaufsichtlich zu bewerten. Bei einem Ergebnis mit einer geringen Jahreszahl ist ein Einschreiten bzw. eine Beanstandung von Seiten der Kommunalaufsicht sehr wahrscheinlich, im Gegensatz zu einer Kommune mit einer hohen Eigenkapitalreichweite. Diese Kennzahl soll der Kommunalaufsicht bei der Beurteilung der Haushaltslage und des Eigenkapitals der Kommune helfen und diese erleichtern.

Des Weiteren sollte der Finanzhaushalt, der die Ein- und Auszahlungen enthält, betrachtet werden. Aus ihm sind auch wichtige Fakten zur Beurteilung der Haushaltslage der Gemeinde zu entnehmen. Für den Finanzhaushalt besteht im Neuen Haushaltsrecht keine Ausgleichspflicht in Baden-Württemberg. Vereinzelt haben sich Bundesländer¹³¹ für eine Ausgleichspflicht des Finanzhaushalts entschieden. In diesen Bundesländern ist der Finanzhaushalt ausgeglichen, wenn Ein- und Auszahlungen ausreichen, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten zu decken. Für Baden-Württemberg würde dies bedeuten, wenn der Saldo aus haushaltswirksamen Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit¹³² ausreicht, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten¹³³ zu decken, dann ausgeglichen. Dadurch ist in diesen Bundesländern der im kameraleen Recht beheimatete

¹³¹ Bsp. Rheinland-Pfalz, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern

¹³² siehe § 3 Abs. 2 Nr. 1 E-GemHVO BW, vgl. hierzu § 3 Abs. 1 Nr. 26 GemHVO RIP; www.rlp-doppik.de

¹³³ Siehe § 3 Abs. 1 Nr. 15 E-GemHVO BW, vgl. hierzu § 3 Abs. 1 Nr. 46 GemHVO RIP; Dabei ist zu beachten, dass BW keine Untergliederung in § 3 E-GemHVO in Investitionskrediten und Liquiditätskrediten vorgesehen hat. Die Liquiditätskredite müssen anhand der Untergliederung im Kontenplan herausgenommen werden; www.rlp-doppik.de

Deckungsgrundsatz übernommen worden. Danach muss der Verwaltungshaushalt einen Überschuss (Pflichtzuführung) erwirtschaften. Diese Pflichtzuführung zum Verwaltungshaushalt muss mindestens der Kredittilgung und den Kreditbeschaffungskosten entsprechen¹³⁴.

Bei der kommunalaufsichtlichen Betrachtung sollte diese „Ausgleichsgröße“ bei der Beurteilung der Haushaltslage einfließen. Denn es könnte ein Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorgaben vorliegen, wenn hierbei eine Gefährdung der zu gewährleistenden Liquidität im Rahmen der dauernden Leistungsfähigkeit zu erkennen ist¹³⁵.

Die „Ausgleichsgröße“ ist bei der Betrachtung aber vielmehr auch in Beziehung mit den Veränderungen bei den Verbindlichkeiten und Forderungen zu sehen. So kann ein negativer Saldo unbedenklich sein, wenn ihm in gleicher Höhe eine Zunahme von Forderungen gegenübersteht. Voraussetzung ist, dass diese auch tatsächlich realisiert werden. Im umgekehrten Beispiel kann ein positiver Saldo dann nicht unbedenklich sein, wenn ihm in gleicher Höhe eine Zunahme von Verbindlichkeiten gegenübersteht. Eine Überprüfung des Standes der voraussichtlichen Verbindlichkeiten kann anhand der beizufügenden Übersicht erfolgen¹³⁶.

Aber auch eine Abgrenzung im Hinblick auf das Verhältnis von Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten und dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit sollte erfolgen. Zwar kann die Kommunalaufsicht wegen der fehlenden Ausgleichspflicht keine Beanstandungen erheben, dennoch aber wichtige Rückschlüsse auf die Liquidität der Kommune ziehen. Eine Betrachtung des Verhältnisses sollte immer vor dem Hintergrund des Gebots des Haushaltsausgleichs der anderen Bundesländer erfolgen.

¹³⁴ Henneke/Strobl/Diemert, § 10 Rn. 22ff.

¹³⁵ Henneke/Strobl/Diemert, § 10 Rn. 24

¹³⁶ Siehe § 1 Abs. 3 Nr. 3 E-GemHVO

Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit				
		Positiv	Null	negativ
Tilgung	Positiv	Tilgung kleiner oder gleich Saldo → <u>Unbedenklich</u>	→ Haushaltsrechtlich <u>bedenklich</u>	→ Haushaltsrechtlich <u>bedenklich</u>
		Tilgung größer als Saldo → Haushaltsrechtlich <u>bedenklich</u>		
	Null	→ <u>Unbedenklich</u> , wenn keine Auszahlung zur Tilgung anfallen	→ <u>Unbedenklich</u> , wenn keine Auszahlung zur Tilgung anfallen	→ <u>Bedenklich</u> , da ein negativer Saldo vorliegt, der auch nicht durch Rückzahlung von Krediten ausgeglichen werden kann

Abbildung 7: Verhältnis von Auszahlung zur Tilgung und Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit

Aus kommunalaufsichtlicher Sicht sind also Fälle zu beachten, bei denen die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung den Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit übersteigen oder ein negativer Saldo vorliegt, wo zwar keine Tilgung erfolgen muss, aber ein Ausgleich durch Rückzahlung von Krediten nicht möglich ist. Bei den anderen Konstellationen sind keine kommunalaufsichtlichen Bedenken¹³⁷.

Um einen besseren Überblick über die Entwicklung des Finanzhaushalts zu bekommen, ist in der Tabelle auch der Finanzplanungszeitraum einbezogen worden. Somit können nicht nur Rückschlüsse auf die Liquidität des Haushaltsjahres gezogen werden, sondern auch auf die der nachfolgenden Jahre.

In mein Prüfungsschema habe ich zusätzlich die „Planbilanz“ aufgenommen. Sie ist der Kern des doppelischen Haushaltswesens. In ihr werden die Investitionen bzw. der Zugang an Vermögenswerten auf der Aktivseite sowie der Vermögensverzehr durch Abschreibungen dargestellt. Auf der Passivseite der Bilanz sind die einzelnen Finanzierungen zu entnehmen. Bestimmten Werten in der Bilanz kommt ein Innenfinanzierungstatbestand zu, d.h. dass aus dem kommunalen Ertragsprozess heraus durch Zurückhalten von Gewinnen, durch Bildung von Rückstellungen, durch Freisetzung von Abschreibungswerten oder durch sonstige Umschichtungen

¹³⁷ Innenministerium Rheinland-Pfalz, 2007, S. 15ff.

des Vermögens zusätzliche Finanzierungsmittel angesammelt werden¹³⁸. Diese Innenfinanzierung muss meiner Ansicht nach bei der Beurteilung von der Haushaltssatzung berücksichtigt werden.

Unter Innenfinanzierung versteht man zum einen die Selbstfinanzierung durch zurückbehaltene Gewinne. Diese mehrten die Ergebnismittel der kommunalen Bilanz und haben somit Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich. Im Prüfungsschema ist auf eine weitere Darstellung der Ergebnismittel verzichtet worden, da bereits ein Überblick bei der Prüfung des Ergebnishaushalts erfolgt ist.

Die zweite Innenfinanzierung sind die Rückstellungen. Als Beispiel möchte ich die Pensionsrückstellungen herausgreifen. Sie werden aufgrund vertraglicher Verpflichtung mit dem Arbeitnehmer zur Zahlung von Alters- oder Hinterbliebenenvorsorge gebildet¹³⁹ und können bereits bei der Zusage, also schon Jahre vorher, in die Bilanz eingestellt werden¹⁴⁰. Im Moment ist noch nicht ganz sicher, ob die Bildung von Rückstellungen weiterhin eine Muss-Vorschrift im Gesetzesentwurf bleibt. Viele gerade umstellenden Gemeinden und hauptsächlich Landkreise haben große Probleme, die Rückstellungen zu finanzieren bzw. in der Bilanz auszugleichen. Nach Erstellung der Eröffnungsbilanz standen viele Landkreise sehr schlecht da.

In meinem Prüfungsschema habe ich die Tabelle „Entwicklung der Planbilanz“ eingefügt, um die Höhe der zu bildenden Rückstellungen zu überwachen. Hierbei ist für die Kommunalaufsicht wichtig, ob die Kommune es schafft, die gebildeten Rückstellungen ganz oder teilweise zu erwirtschaften, und was die Kommune mit diesen erwirtschafteten liquiden Mitteln anfängt. Die Kommunalaufsicht sollte darauf achten, ob die Mittel zweckentfremdet werden oder für den Bildungsgrund angelegt sind.

Dies ergibt sich schlüssig aus § 22 Absatz 1 E-GemHVO. Denn dort heißt es, dass liquide Mittel rechtzeitig für ihre Zwecke zur Verfügung stehen müssen. Mit dieser Vorschrift ist ein Verbot der Zweckentfremdung in den

¹³⁸ Wöhe, 1993, S. 959

¹³⁹ § 41 Abs. 1 Nr. 1 E-GemHVO

¹⁴⁰ Wöhe, 1993, S. 978

Gesetzesentwurf aufgenommen worden. Denn eine rechtzeitige Verfügbarkeit der Mittel für ihren Zweck ist nur möglich, wenn diese Mittel erwirtschaftet und angelegt worden sind. Eine Zweckentfremdung der Mittel würde somit auch keine rechtzeitige Verfügbarkeit bedeuten.

Weiter besteht im Gesetzesentwurf die Verpflichtung, dass eine vorübergehende Verwendung von liquiden Mitteln aus angesammelten langfristigen Rückstellungen im Anhang des Jahresabschlusses darzustellen ist¹⁴¹.

Diese Verpflichtung besteht nur für die Jahresrechnung, nicht für die Haushaltsplanung. Dies ist nach meiner Ansicht eine Schwächung der kommunalaufsichtlichen Stellung, da eine Zweckentfremdung bzw. eine Verwendung der liquiden Mittel zu Ende des Haushaltsjahres bereits vollzogen ist und somit die Kommunalaufsicht nicht mehr vorher umsteuern kann.

Die Abschreibungen haben auch den Effekt einer Innenfinanzierung. Sie haben die Aufgabe, die Anschaffungs- und Herstellungskosten von Wirtschaftsgütern auf die Jahre der Nutzung umzuverteilen¹⁴². Durch sie erfolgt eine Vermögensumschichtung (Aktivtausch). Liquide Mittel, die bei Anschaffung des Sachmittels gebunden sind, werden schrittweise wieder in die liquide Form überführt. Die Abschreibungen und die sich daraus ergebende Effekte können unter dem Prüfungspunkt 8.2 „Analyse der Aufwandstruktur“ überprüft werden. Auch hier ist es für die Kommunalaufsicht wichtig, ob die Abschreibungen erwirtschaftet werden und was mit ihnen geschieht.

Im Moment sind noch keine eindeutigen Regelungen bezüglich der Überwachung von liquiden Mitteln wegen einer Zweckentfremdung gegeben. Die Verwendung von Instrumenten aus der Betriebswirtschaft bzw. aus der Wirtschaftsprüfung ist nicht möglich, da diese an Rechnungsdaten ausgelegt werden. Bei der Prüfung der Haushaltssatzung sind nur reine Schätz- bzw. Plandaten vorhanden.

Wie bereits unter 4.2.1.2 erwähnt, ist das Vermögen eine wichtige „Ausgangsgröße“ bei der Beurteilung des Haushalts im neuen Haushaltsrecht.

¹⁴¹ § 22 Abs. 2 E-GemHVO

¹⁴² Wöhe, 1993, S. 986

Anhand der Tabelle kann man sich einen Überblick über die Vermögensveränderungen und ihre Entwicklung im Finanzplanungszeitraum verschaffen.

5.2.1.2.4 Genehmigungspflichtige Teile

Bei den genehmigungspflichtigen Teilen beginne ich mit dem Gesamtbetrag der Investitionskredite, danach folgt der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen und zum Schluss der Höchstbetrag der Liquiditätskredite.

Das kommunale Haushaltsrecht lässt Kreditaufnahme¹⁴³ ausdrücklich zu, unterwirft sie aber wichtigen Beschränkungen. Eine Aufnahme von Krediten ist an die kommunale Aufgabenerfüllung geknüpft. Damit ist gemeint, dass eine Aufnahme von Krediten außerhalb des gemeindlichen Aufgabenbereichs nicht zulässig ist. Im Ganzen gibt es fünf wichtige Grenzen zur Kreditaufnahme. Zum einen muss die Gesamtgenehmigung unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt werden. Die unter 4.2.1.2 genannten Kriterien müssen zur Beurteilung der geordneten Haushaltungswirtschaft herangezogen werden. Die vorher erlangten Erkenntnisse aus der Haushaltslage, aus Aufwands- und Ertragsarten sowie der formalen Überprüfung der Haushaltssatzung unterstützen die Beurteilung. In der Tabelle „Entwicklung des Schuldenstands“ soll die Kommunalaufsicht einen Überblick über den bisherigen Schuldenstand und die geplante weitere Entwicklung bekommen. Dies soll zur Einordnung einer „geordneten Haushaltswirtschaft“ dienen.

Eine Beurteilung kann nicht durch die isolierte Betrachtung der genannten Kriterien erfolgen, sondern vielmehr gibt der Gesamteindruck die entscheidenden Informationen. Wie unter 4.2.3 genannt, soll dieser Rechtsbegriff sehr weit ausgelegt werden. In der Praxis wird dies wahrscheinlich keine Probleme bereiten, denn die Kommunalaufsichten verfügen über entsprechende Fachkenntnisse aus ihrer jahrelangen Prüfungstätigkeit, um diese Gesichtspunkte auslegen zu können.

¹⁴³ Siehe § 87 E-GemO

Eine Begrenzung der geordneten Haushaltswirtschaft ist der Grundsatz der dauernden Leistungsfähigkeit. Im Abschnitt 4.2.2.2 bin ich bereits auf dieses Genehmigungsmerkmal eingegangen. Die dort genannte Definition muss anhand des Haushalts überprüft werden. Die beiden ersten Kriterien können anhand der Tabelle „Entwicklung des kommunalen Haushalts“ im Prüfungsschema nachgeschaut werden. Die beiden nächsten Kriterien sind aus der Übersicht über den Stand der Verbindlichkeiten und der künftigen Verpflichtungsermächtigungen zu entnehmen. Die letzte Position ist aufgrund der Tabelle „Entwicklung der Planbilanz“ zu überprüfen. Liegt eines der Definitionskriterien nicht vor, muss die Kommunalaufsicht die Genehmigung versagen oder gegebenenfalls mit Auflagen versehen.

Ein weiteres Kriterium zur Erteilung der Gesamtgenehmigung ist die Bindung an die Investitionstätigkeit (sog. „Investitionsschranke“). Im Prüfungsschema soll dieses Kriterium in der Tabelle „Maximale Kredithöhe“ überprüft werden. Hierzu wird der Saldo aus den Auszahlungen für Investitionen¹⁴⁴ und Investitionsfördermaßnahmen¹⁴⁵ abzüglich der Einzahlungen aus Investitionszuweisungen dem beantragten Gesamtbetrag für Investitionskredite gegenübergestellt. Im doppischen Haushaltswesen werden Investitionsausgaben sowie Kreditaufnahmen und Tilgungen lediglich nur im Finanzhaushalt veranschlagt¹⁴⁶. Darum muss bei der Überprüfung der Investitionsbindung auf Wertgrößen des Finanzhaushalts zurückgegriffen werden. Ergibt sich aus dem genannten Saldo eine Differenz, so würden laufende Ausgaben des Haushalts kreditfinanziert werden. Im kommunalen Haushaltsrecht ist dies unzulässig¹⁴⁷ und die Kommunalaufsicht müsste die beantragte Genehmigung versagen.

Eine weitere Begrenzung der kommunalen Kreditaufnahme ist die Rangfolge der Deckungsmittel nach § 78 E-GemO. Hiernach ist die Aufnahme von Krediten nur möglich, wenn alle übrigen Einnahmequellen herangezogen wurden (Subsidiarität). Diese Nachrangigkeit ist in der Doppik sehr

¹⁴⁴ Siehe § 61 Nr. 16 E-GemHVO

¹⁴⁵ Siehe § 61 Nr. 17 E-GemHVO

¹⁴⁶ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 9 Rn. 37ff.

¹⁴⁷ Abgrenzung § 87 Abs. 1 E-GemO und § 89 E-GemO

schwer zu überprüfen. In der Entwurfsfassung des neuen kommunalen Haushaltsrechts ist in § 78 E-GemO weiterhin die Rede von „Einnahmen“. Im neuen Haushaltsrecht sind diese Wertgrößen kein Gegenstand des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Wie in Abbildung 4 ersichtlich, werden unter den Begrifflichkeiten unterschiedliche Wertgrößen verstanden.

In anderen Bundesländern wurde die Rangfolge der Deckungsmittel an den Wertgrößen „Erträge“ und „Einzahlungen“ ausgerichtet¹⁴⁸. Eine solche Veränderung des Gesetzestextes erscheint mir in Baden-Württemberg auch als sinnvoll. Zum einen würde es keine Probleme bei der Beurteilung der Rangfolge der Deckungsmittel durch die unterschiedlichen Wertgrößen ergeben. Durch die Veränderung des Gesetzestextes verändern sich nicht das Grundprinzip des Paragraphen, sondern nur die Begrifflichkeiten. Hier sollte der Schritt zu einer übergreifenden Veränderung umgesetzt werden.

Bei der Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes auf die Kreditaufnahme einer Kommune können auch Zweckmäßigkeitserwägungen angestellt werden. Das bedeutet, dass auf eine andere Finanzierung zwar zurückgegriffen werden könnte, dies aber wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Eine Unzweckmäßigkeitserwägung kann sich sowohl aus haushaltsrechtlichen als auch gesamtwirtschaftlichen Gründen ergeben¹⁴⁹.

Letztes Kriterium kann auch als Grenze der kommunalen Kreditaufnahme gesehen werden. Die Kommune hat bei der Aufstellung ihres Haushalts auf Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts¹⁵⁰ zu achten. Durch das Stabilitätsgesetz sind die Kommunen in die Konjunkturpolitik einbezogen worden¹⁵¹. Danach kann die Bundesregierung die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand in der Hochkonjunktur begrenzen (Schuldendeckelverordnung)¹⁵². Diese ist allerdings seit 30 Jahren ohne prakti-

¹⁴⁸ Siehe hierzu § 94 GemO RIP

¹⁴⁹ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 9 Rn. 54ff.

¹⁵⁰ § 77 Abs. 1 Satz 2 E-GemO

¹⁵¹ Siehe § 16 StabWG

¹⁵² Osterloh/Schmidt, 2004, Nicolaysen, S. 836ff.; vgl. §19 StabWG,

sche Bedeutung¹⁵³. Die Beachtung von gesamtwirtschaftlichen und konjunkturpolitischen Gesichtspunkten ist umstritten. Darum können konjunkturpolitische Aspekte als ergänzende Interpretationsauslegung bei der Prüfung der Kreditaufnahmevoraussetzungen berücksichtigt werden. Eine Versagung allein aus Konjunktur- oder gesamtwirtschaftlichen Gründen wird deshalb nicht möglich sein¹⁵⁴. Aus diesen Gründen bin ich im Prüfungsschema auf eine Überprüfung aus gesamtwirtschaftlichen Aspekten nicht explizit eingegangen. Bei der Gesamtbeurteilung der Genehmigung muss sie aber berücksichtigt werden.

Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen ist genehmigungspflichtig. Sie sind eine Art von Ermächtigung zum Eingehen von rechtlichen Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen belasten. Sie dienen dazu, den Haushaltsausgleich auf Dauer zu gewährleisten. Verpflichtungsermächtigungen sind eine kommunale Besonderheit.

Der Gesamtbetrag ist nur insoweit genehmigungspflichtig, als die eingegangenen Verpflichtungen in den künftigen Jahren zu Kreditaufnahmen zum Ausgleich des Haushalts führen. Diese Genehmigungspflicht dient der vorbeugenden Begrenzung der Verschuldung¹⁵⁵. Anhand der eingefügten Tabelle im Prüfungsschema lässt sich die Höhe der genehmigungspflichtigen Verpflichtungsermächtigungen ermitteln. Diese Festsetzung hat sich gegenüber der Kameralistik nicht verändert, das dort verwendete Berechnungsmodell¹⁵⁶ kann im Neuen Haushaltsrecht übernommen werden. Ist bei der Gegenüberstellung der Verpflichtungsermächtigungen und des Kreditbedarfs die Kreditaufnahme geringer als die ausgewiesenen Verpflichtungsermächtigungen, so bedarf es nur einer Genehmigung in Höhe der Kreditaufnahme. Ist dagegen der Kreditbedarf höher als die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, muss der Gesamtbetrag ge-

¹⁵³ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 9 Rn. 84ff.

¹⁵⁴ Kunze/Bronner/Katz, § 87 Rn. 47

¹⁵⁵ Kunze/Bronner/Katz, § 86 Rn. 44ff.

¹⁵⁶ Quecke/Schmid, G § 81 Rn. 45ff.

nehmigt werden. Grundsätzlich wird nämlich vermutet, dass sich der Kreditbedarf entsprechend den vorgesehenen Verpflichtungen im jeweiligen Haushaltsjahr erhöht bzw. niedriger wird¹⁵⁷. Dies ist beim Vollzug nicht zwingend, da betreffende Haushaltsansätze auch durch andere spezielle Deckungsmittel gedeckt werden. In der Praxis ist dies nicht nachteilig, da die Kommunalaufsicht bei ihrem Ergebnis immer einen erhöhten Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen heranzieht¹⁵⁸.

Auch hier darf eine Genehmigung nur unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt werden. Wie auch bereits bei der Kreditgenehmigung erläutert, müssen die genannten Beurteilungskriterien zur Einordnung der „geordneten Haushaltswirtschaft“ vorliegen. Ein bereits bei der Kreditgenehmigung erhaltenes Bild der „geordneten Haushaltswirtschaft“ kann zum größten Teil auf die Verpflichtungsermächtigungen übernommen werden.

Zur Beurteilung dieser Kriterien kann die dem Haushaltsplan beizufügende Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen sowie der Finanzplan Aufschluss geben.

Die Begrenzung auf geplante Kreditaufnahmen in zukünftigen Jahren und die Sicherstellung des Haushaltsausgleichs dienen letztlich einer finanziellen Tragbarkeit der Belastungen. Aus diesen Gründen ist es auch hier sinnvoll, Aspekte der dauernden Leistungsfähigkeit zu überprüfen¹⁵⁹. Im Prüfungsschema ist dies nicht zusätzlich genannt, da eine Überprüfung bereits bei der Kreditgenehmigung erfolgt ist. Die dort angesprochenen Aspekte können auch hier ihre Verwendung finden.

Prinzipiell kann gesagt werden, dass wenn eine nicht dringende Maßnahme veranschlagt ist, die einen hohen Zuschussbedarf aufweist, diese von Seiten der Kommunalaufsicht beanstandet werden kann. Damit würde schon gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen¹⁶⁰. Ob die Kommunalaufsicht eine Maßnahme beanstandet, liegt rein in ihrem Er-

¹⁵⁷ Kunze/Bronner/Katz, § 86 Rn. 46

¹⁵⁸ Quecke/Schmid, G § 81 Rn. 47

¹⁵⁹ Kunze/Bronner/Katz, § 86 Rn. 52

¹⁶⁰ § 77 Abs. 2 E-GemO

messen, sie muss nur alle entsprechenden Beurteilungsspielräume berücksichtigen haben.

Der dritte genehmigungspflichtige Teil ist der Höchstbetrag der Liquiditätskredite. Für die Genehmigung ist ein Schwellenwert festgesetzt. Dieser besagt, dass wenn der Höchstbetrag ein Fünftel der ordentlichen Aufwendungen übersteigt, er genehmigungspflichtig ist¹⁶¹. Aufgrund der Tabelle im Prüfungsschema kann die Genehmigungspflicht überprüft werden. Ist der Höchstbetrag genehmigungspflichtig, muss auch er der „geordneten Haushaltswirtschaft entsprechen“¹⁶².

Im Prüfungsschema ist zusätzlich zur Beurteilung der „geordneten Haushaltswirtschaft“ die Haushaltskennzahl „Kurzfristige Verbindlichkeitsquote“ (KVbQ) eingefügt worden. Im neuen doppischen Haushaltswesen werden die sogenannten Kassenkredite als Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in der Bilanz angesetzt. Durch diese Kennzahl kann beurteilt werden, wie hoch die Bilanz durch kurzfristige Verbindlichkeiten (Fremdkapital) belastet wird.

$$\text{KVbQ} = \frac{\text{Kurzfristige Verbindlichkeiten} \times 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

Die Erklärung zu den einzelnen Wertgrößen kann der „Anlage zum Prüfungsschema“ entnommen werden. Im kameralen Haushaltsrecht haben Kunze/Bronner/Katz in ihrem Kommentar zur Gemeindeordnung festgelegt, dass die Genehmigung zu versagen ist, wenn

- ein materielles Ungleichgewicht des Haushalts oder
- sachlich nicht begründbare Rückstände beim Einzug der Einnahmen

ausgleichen sollen¹⁶³. Dieser Grundsatz gilt auch weiterhin im neuen Haushaltsrecht. Im zweiten Teil würde sich bei Änderung des Gesetzestextes der Begriff „Einnahmen“ zu „Erträgen/Einzahlungen“ verändern. Im

¹⁶¹ Siehe § 89 Abs. 3 E-GemO

¹⁶² Siehe 75 Abs. 1 Satz 2 LV BW, Kunze/Bronner/Katz, § 89 Rn. 37

¹⁶³ Kunze/Bronner/Katz, § 89 Rn. 40

Moment sieht der Entwurf der Gemeindeordnung noch die „Grundsätze der Einnahmebeschafterung“ vor.

5.2.1.2.5 Ertrags- und Aufwandstruktur

Die Analyse der Ertragsstruktur dient der Überwachung der Rangfolge der Deckungsmittel. Hier wird die Überprüfung an den „Erträgen“ ausgerichtet, da es im neuen Haushaltsrecht keine Einnahmen mehr gibt. Ein weiterer Grund ist die von mir bereits genannte Anregung, den Gesetzesentwurf entsprechend zu ändern. Die eingefügte Tabelle soll einen Überblick über die einzelnen Erträge und den prozentualen Anteil an den Gesamterträgen geben. Dies ist bereits im kameraleu Haushaltsrecht Inhalt der kommunalaufsichtlichen Prüfung gewesen. Dabei haben sich nur die Begrifflichkeiten verändert.

Die Überwachung der Aufwandsstruktur ist gleich geblieben wie im kameraleu Haushaltsrecht. Meine Anregung zu diesem Punkt ist es, nicht mehr absolute Zahlen zu betrachten, sondern auch hier auf Haushaltskennzahlen zurückzugreifen. Hier haben meiner Ansicht nach Kennzahlen noch mehr Aussagekraft als die reine Betrachtung von Haushaltsansätzen.

Wenn man, die mir bei der Umfrage zugegangen Prüfungsschemata durchsieht, hat die Kommunalaufsicht bei der Prüfung der Haushaltssatzung immer die Personal-, Zins- und sächlichen Verwaltungs- und Betriebsausgaben betrachtet. Diese Größen habe ich im Prüfungsschema übernommen und zusätzlich die Abschreibungen hinzugefügt. Die Verwendung von Kennzahlen bringt hier eine bessere Vergleichbarkeit, da der Aufwand immer ins Verhältnis zu einer anderen Größe gesetzt wird. Folgende Kennzahlen sind bei der Auswertung der Aufwandstruktur von mir verwendet worden. Als Erstes die „Personalintensität 1“ (PI1). Sie gibt an, welchen Anteil die Personalaufwendungen an dem Saldo der ordentlichen Aufwendungen ausmachen. An ihr kann die Frage beantwortet werden, welcher Teil der Aufwendungen für Personal aufgewendet wird.

$$\text{Personalintensität 1} = \frac{\text{Personalaufwendungen} \times 100}{\text{Ordentliche Aufwendungen}}$$

Bei der nächsten Kennzahl werden die Personalaufwendungen auf die Einwohnerzahl umgerechnet. Diese Kennzahl soll durch einen interkommunalen Vergleich Aussagekraft erhalten.

$$\text{Personalaufwand je Einwohner} = \frac{\text{Personalaufwendungen}}{\text{Einwohnerzahl}}$$

Die „Sach- und Dienstleistungsintensität“ (SDI) gibt an, welchen Anteil Sach- und Dienstleistungen am Saldo der ordentlichen Aufwendungen ausmachen. Aus ihr lässt sich erkennen, in welchem Ausmaß sich die Kommune für die Inanspruchnahme von Leistungen Dritter entschieden hat.

$$\text{SDI} = \frac{\text{Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen} \times 100}{\text{Ordentliche Aufwendungen}}$$

Wie bereits beim Personalaufwand sollen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen auf die Einwohnerzahl umgerechnet werden. Auch diese Kennzahl dient dem interkommunalen Vergleich.

Durch die Verwendung der Kennzahlen zu Abschreibungen sollen zusätzliche Informationen gegeben werden, die der Prüfung unter der „Planbilanz“ dienen. Abschreibungen sind weitgehend unbeeinflussbare fixe Aufwendungen. Mit der Kennzahl „Abschreibungsintensität“ (AbI), soll der Teil der Aufwendungen ermittelt werden, der weitgehend unbeeinflussbar ist. Kommt ein niedriger Wert heraus, hat die Kommune ihr Anlagevermögen größtenteils abgeschrieben, ohne es durch neue Anlagen zu ersetzen.

$$\text{Abschreibungsintensität} = \frac{\text{Planmäßige Abschreibungen} \times 100}{\text{Ordentliche Aufwendungen}}$$

Die beiden letzten Kennzahlen beschäftigen sich mit den Zinsaufwendungen. Die erste Kennzahl zeigt die Belastungen aus Finanzaufwendungen am Saldo aus ordentlichen Aufwendungen.

$$\text{Zinslastenquote} = \frac{\text{Finanzaufwendungen}}{\text{Ordentliche Aufwendungen}}$$

Die „Zinsdeckungsquote“ (ZDQ) gibt den Umfang des Verzehrs der ordentlichen Erträge der Finanzaufwendungen an. Aus ihr ist der Grad der Deckung der Zinsaufwendungen herauszulesen.

$$\text{Zinsdeckungsquote} = \frac{\text{Finanzaufwendungen}}{\text{Ordentliche Erträge}}$$

Die Verwendung dieser Kennzahlen ist eine Anregung zur Prüfung der Beurteilung der Haushaltssatzung. Die meistverwendete Methode des Vergleichs von absoluten Haushaltsansätzen ist immer noch möglich und genauso geeignet.

5.2.1.2.6 Überprüfung der Teilhaushalte

Im neuen Haushaltsrecht verändert sich der Aufbau des Haushalts. Ist in der Kameralistik der Haushalt in Einzelpläne¹⁶⁴ gegliedert, die genau vorgeschrieben sind, z.B. Einzelplan 1 = Öffentliche Sicherheit und Ordnung¹⁶⁵, fallen diese im Neuen Haushaltsrecht weg und werden durch sogenannte Teilhaushalte ersetzt. Der veränderte Aufbau und das Wahlrecht der Gliederung erschweren die kommunalaufsichtliche Beurteilung¹⁶⁶. Durch das Wahlrecht muss die Kommunalaufsicht die Gliederung bzw. den Aufbau des Haushalts nach den gesetzlichen Vorgaben überprüfen. Diese Prüfung muss eigentlich nur zu Beginn der Erstellung des ersten kommunalen Haushalts nach dem doppelten Recht geschehen. Eine spätere Überprüfung fällt weg, da der Aufbau des Haushalts selten verändert wird. Kommt es zu einer Veränderung der Gliederung, sollte diese wieder nach den gesetzlichen Bestimmungen geprüft werden. Die im Prüfungsschema eingefügte Tabelle soll bei der Prüfung der Gliederung bzw. des Aufbaus des Haushalts und seiner Produkte helfen.

5.2.1.2.7 Kostenrechnende Einrichtungen (Produkte)

Die Kostenrechnenden Einrichtungen umfassen vor allem den Teil der öffentlichen Einrichtungen („Gebührenhaushalte“), bei denen die erhobenen Entgelte eine erhebliche Rolle spielen¹⁶⁷. Darunter fallen auch Hilfsbetriebe, andere kommunale „Einrichtungen“ und wirtschaftliche Unterneh-

¹⁶⁴ Vgl. § 5 Abs. 1 GemO

¹⁶⁵ Siehe dazu Anlage 1 der VwV Gliederung und Gruppierung

¹⁶⁶ Henneke/Strobl/Diemert, 2008, § 2 Rn. 37

¹⁶⁷ Faiss/Giebler/Lang/Notheis/Schmid, 2002, Rn. 770ff.

men. Die Gebühren für Kostenrechnende Einrichtungen dürfen höchstens so bemessen sein, dass die Gesamtkosten der Einrichtungen gedeckt werden¹⁶⁸.

Kostenrechnende Einrichtungen hat es bereits im kameralen Haushaltsrecht gegeben. Sie sind dort in Einzelplänen veranschlagt gewesen. Im neuen Haushaltsrech sind diese in Produkten der entsprechenden Teilhaushalte veranschlagt. Die vorhergehende Prüfung der einzelnen Teilhaushalte und ihrer Produkten, kann bei der Prüfung der Kostenrechnenden Einrichtungen herangezogen werden. Damit können wichtige produktbezogene Informationen verwendet werden.

Bevor im Prüfungsschema auf die Prüfung der Kostenrechnenden Einrichtungen eingegangen wird, sollen einzelne Gebührentatbestände überprüft werden. Die eingefügte Tabelle „Gebührentatbestände“ soll dabei helfen. Danach werden in der nächsten Tabelle die einzelnen Kostenrechnenden Einrichtungen analysiert. Prinzipiell hat sich bei der Überprüfung der kostenrechnenden Einrichtungen nichts verändert. Dies kann wie bereits im kameralen Haushaltsrecht erfolgen.

5.2.1.2.8 Investitionen/Aufgabenerfüllung

Im Mittelpunkt der kommunalen Haushaltswirtschaft steht die Erfüllung der stetigen Aufgaben. In diesem Bereich des Prüfungsschemas soll eine Überprüfung des Stands der kommunalen Aufgaben und ihrer Finanzierung erfolgen. Um als Kommunalaufsicht einen Überblick über die Aufgabenerfüllung zu bekommen, sollte als Erstes der Ergebnishaushalt und seine Teilhaushalt durchgeschaut werden. Dadurch erhält der Prüfer einen Überblick über den ungefähren Stand der Aufgabenerfüllung.

Des Weiteren sollte eine Überprüfung der Finanzierung durchgeführt werden. Sie gibt Anhaltspunkte darüber, mit welchen Mitteln die geplanten Investitionen finanziert werden. Zur Überprüfung der Finanzierung sind im Prüfungsschema verschiedene Kennzahlen eingefügt, die einen Überblick dazu vermitteln sollen.

¹⁶⁸ siehe § 9 Abs. 2 KAG

Die erste Kennzahl („Eigenfinanzierungsquote“) zeigt den Anteil der eigenen Finanzmittel der Kommune an den Auszahlungen für Investitionen an. Mit eigenen Finanzmitteln sind hier Einzahlungen aus der Veräußerung von Grundstücken, Gebäuden, beweglichem Vermögen und aus Anteilsrechten, Beteiligungen sowie Wertpapieren und sonstigen Rückflüssen gemeint. Die Bildung der Kennzahlen kann sich in der Praxis aber als schwierig erweisen, da der Aufbau des Gesamtergebnishaushalts nicht zwischen Einzahlungen aus Investitionskrediten und Liquiditätskrediten unterscheidet. Dies ist aus meiner Sicht ein Knackpunkt des Entwurfs der Gemeindehaushaltsverordnung in Baden-Württemberg. Andere Bundesländer haben eine genauere Unterteilung des Finanzhaushalts vorgenommen. Dies ist aus meiner Sicht auch sinnvoll, da somit eine bessere Transparenz entsteht. Im jetzigen Entwurf stellt sich eine Beurteilung für die Kommunalaufsicht als ziemlich schwierig heraus, da eine Unterteilung zu grobflächig ist. Die Kennzahl errechnet sich wie folgt:

$$\text{Eigenfinanzierungsquote} = \frac{\text{Einzahlungen aus Investitionstätigkeit} - \text{Einzahlungen aus Investitionszuwendungen} - \text{Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten} \times 100}{\text{Auszahlungen aus Investitionstätigkeit}}$$

Eine weitere Kennzahl ist die „Kreditfinanzierungsquote“. Sie zeigt an, zu welchem Teil die kommunalen Investitionen mittels Investitionskrediten finanziert werden.

$$\text{Kreditfinanzierungsquote} = \frac{\text{Einzahlungen aus Investitionskrediten} \times 100}{\text{Auszahlungen aus Investitionstätigkeit}}$$

Die letzte Kennzahl ist die „Zuwendungsfinanzierungsquote“. Diese Kennzahl zeigt an, zu welchem Anteil die kommunalen Investitionen mittels Einzahlungen aus Investitionszuwendungen finanziert werden.

$$\text{Zuwendungsfinanzierungsquote} = \frac{\text{Einzahlungen aus Investitionszuwendungen} \times 100}{\text{Auszahlungen aus Investitionstätigkeit}}$$

Diese Kennzahlen sollen dazu dienen, die Finanzierung der kommunalen Investitionen herauszufinden, um eventuell bei Ungleichgewicht eingreifen

zu können. Grundsätzlich hat sich bei der Überprüfung des Stands der Aufgabenerfüllung nichts gegenüber der Kameralistik verändert. Die Anregung bezieht sich nur auf die Verwendung von Kennzahlen.

5.2.1.2.9 Sondervermögen (Eigenbetrieb)

Das Sondervermögen einer Gemeinde umfasst Geld oder Sachwerte, die zur Erfüllung eines bestimmten Zweckes dienen¹⁶⁹. Es wird vom übrigen Gemeindevermögen getrennt verwaltet. Zum Sondervermögen zählt

- a) das Gemeindegliedervermögen (§ 100 GemO)
- b) das Vermögen der rechtlich unselbständigen Stiftungen (§ 101 GemO)
- c) das Vermögen der Eigenbetriebe (EigBG, EigBVO)
- d) das Vermögen rechtlich unselbständiger Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen für Bedienstete der Gemeinde,
- e) das Sondervermögen für die Kameradschaftspflege¹⁷⁰.

Für das Sondervermögen gelten ganz oder teilweise die Vorschriften über die Haushaltswirtschaft der Gemeinde¹⁷¹. Der Eigenbetrieb ist die häufigste vorkommende Form des Sondervermögens. Aus diesem Grund ist das nachfolgende Prüfungsschema auf die Überprüfung des Wirtschaftsplanes eines Eigenbetriebs bezogen. Das Sondervermögen mit Sonderrechnung, insbesondere die Eigenbetriebe, werden mit ihrem Nettoergebnis, d.h. mit ihrem abgeführten Überschuss oder der zu leistenden Verlustabdeckung im Haushalt der Kommune abgebildet. Der Gesamtbetrag der Kreditaufnahme, der Verpflichtungsermächtigungen und der Kassenkredite ist ebenso genehmigungspflichtig wie beim Kernhaushalt der Kommune. Die Gesamtbeträge sind nicht im Haushalt bzw. in der Haushaltssatzung der Gemeinde ausgewiesen, sondern sind im Rahmen der Beschlussfassung des Wirtschaftsplans von der Rechtsaufsicht genehmigungspflichtig¹⁷².

Die Rechtsaufsicht überprüft im Rahmen der Haushaltssatzung, auch hier die Gesetzmäßigkeit des Wirtschaftsplans.

¹⁶⁹ Faiss/Giebler/Lang/Notheis/Schmid, 2002, Rn. 576

¹⁷⁰ § 96 Abs. 1 GemO

¹⁷¹ § 96 Abs. 2 und 3 GemO

¹⁷² Kunze/Bronner/Katz, § 87 Rn. 7, § 89 Rn. 7, 86 Rn. 7

Das Prüfungsschema ist in einen formalen und materiellen Prüfungsbereich gegliedert. Der formale Prüfungsbereich beinhaltet eine Anwendungsprüfung des Eigenbetriebsrechts sowie eine originäre Untersuchung der Vollständigkeit der Unterlagen.

Die materielle Prüfung des Wirtschaftsplans sieht eine Überprüfung des Vermögens-, Erfolgs- und Finanzplans vor. Weiter ist eine Prüfung der Stellenübersicht, des Stammkapitals, der Abschreibungen und der Tilgung sowie der Verwendung des Jahresgewinns bzw. Jahresverlusts vorgesehen. Bei der Überprüfung des Wirtschaftsplans hat sich durch Einführung des neuen Haushaltsrechts nichts verändert.

5.2.2 Aufbau interkommunaler Vergleichszahlen von kommunalen Haushalten

5.2.2.1 Chancen durch die Reform

Mit der Einführung des neuen doppischen Rechnungswesens bietet sich die Gelegenheit „alte Zöpfe“ anzupacken. Diese Reform ist mehr als nur eine Veränderung des Rechnungsstils. Durch die Einführung des NKHR wird künftig kommunales Verwaltungshandeln transparenter werden.

Deshalb sollten die sich jetzt ergebenden Chancen genutzt werden, um Instrumente zur Analyse des kommunalen Handelns flächenübergreifend einzuführen. Im NKHR steht die Vermögensrechnung im Mittelpunkt des Jahresabschlusses. Daher bietet es sich an, bestimmte Kennzahlen aus der betriebswirtschaftlichen „Bilanzanalyse“ zu übernehmen. Denn erst durch die Einführung eines Drei-Komponenten-Rechnungsmodells ist die Beurteilung einer Kommune anhand von Kennzahlen erstmalig sinnvoll¹⁷³. Im kameralen Haushaltssystem war dies bislang noch nicht möglich, da wichtige Bestandteile für eine Analyse anhand Finanzkennzahlen fehlten, z.B. das Anlagevermögen einer Kommune etc.

Im Neuen Rechnungssystem werden die Anforderungen an den Jahresabschluss sowie die Haushaltsplanung gesteigert. Im Jahresabschluss wird z.B. gefordert, dass dieser einen tatsächlichen Überblick über die

¹⁷³ Proll/Reckert, 2006, S. 17

Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune darstellt¹⁷⁴. In der Haushaltsplanung wird der Stellung des Vorberichts, der dem Haushaltsplan beizufügen ist, eine größere Rolle zugeordnet. Vom Vorbericht wird verlangt, dass dieser einen Überblick über die Entwicklung und den Stand der Haushaltswirtschaft anhand von Kennzahlen geben soll¹⁷⁵. Durch diese Verankerungen im Neuen kommunalen Haushaltsrecht ist es sinnvoll, den Kommunen einen einheitlichen Kennzahlenkatalog vorzugeben. Durch einen ausgearbeiteten Kennzahlenkatalog wird die Analyse für den Adressatenkreis, insbesondere für die Kommunalaufsicht, einfacher.

5.2.2.2 Problematik bei Verwendung von Kennzahlen

Kennzahlen kennen wir aus der Betriebswirtschaft. Bei genauerer Betrachtung kommt man zu dem Entschluss, dass betriebswirtschaftliche Kennzahlen nicht auf die kommunale Ebene übertragbar sind. Das hängt schon mit den unterschiedlichen Aufgabenstellungen zusammen. Die Privatwirtschaft ist darauf ausgerichtet, einen Gewinn zu realisieren. Im Gegensatz dazu haben die Kommunen die Aufgabe der Gemeinwohlmaximierung. Aus dieser unterschiedlichen Zielsetzung ist eine Übertragbarkeit von betriebswirtschaftlichen Kennzahlen nicht möglich. Aber auch die Anpassung der „Bilanz“ auf kommunale Besonderheiten macht es schwierig Kennzahlen zu übertragen.

Erste Anläufe für Kennzahlen im kommunalen Bereich gibt es bereits. So hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle einen Sonderdruck über das Thema Kennzahlen veröffentlicht¹⁷⁶. Außerdem kann auf Erfahrungen aus anderen Bundesländern zurückgegriffen werden.

In der „Anlage zum Prüfungsschema“ dieser Arbeit findet sich ein Umriss von einzelnen Kennzahlen, die sich für interkommunale Vergleiche eignen.

Allerdings kann das beigegefügte Kennzahlenset nicht unbeschränkt verwendet werden. Bei der Vergleichbarkeit mit Hilfe von Kennzahlen muss

¹⁷⁴ Siehe § 95 Abs. 1 Satz 4 E-GemO

¹⁷⁵ Siehe § 1 Abs. 3 Nr. 1 E-GemHVO i.V.m. § 6 Satz 1 E-GemHVO

¹⁷⁶ KGSt 22/2005, „Analyse der kommunalen Bilanz – erste Gedanken“

beachtet werden, dass die Kommunen unterschiedliche Strukturen aufweisen. Jede Kommune hat eine unterschiedliche Infrastruktur, Gemeindegröße, Einwohnerzahl und Aufgabenstellungen u.v.m. Alle diese Faktoren beeinflussen die Verwendungen von Kennzahlen. Aber auch die unterschiedlichen Formen der Ausgliederung von kommunalen Unternehmen und Einrichtungen beeinflussen Kennzahlen. Führt eine Kommune z.B. ihren Bauhof in Form eines Eigenbetriebs, ist dieser nicht mehr in der Kernverwaltung der Kommune. Der Bauhof wird meistens nicht kostendeckend geführt, d.h. dass durch die Ausgliederung des Bauhofes der Kernhaushalt geschönt wurde. Erst im konsolidierten Gesamtabchluss bildet der Eigenbetrieb mit dem Kernhaushalt eine wirtschaftliche Einheit¹⁷⁷.

Weiter ist zu beachten, dass unterschiedliche Zielgruppen den kommunale Haushalt und den Jahresabschluss verwenden. Zielgruppen können die oben bereits genannten Adressaten sein. Wichtigster Adressat wird auch künftig die Kommunalaufsichtsbehörde sein. Sie soll anhand der Kennzahlen den kommunalen Haushalt überprüfen. Ihr wird es bei der Verwendung von Kennzahlen darauf ankommen, nur solche zu verwenden, die dazu dienen, die Gesetzmäßigkeit und einzelne Genehmigungstatbestände zu beurteilen. Im Gegensatz hierzu ist auch ein Kreditinstitut eine Zielgruppe des kommunalen Haushalts. Diese wird vermutlich eine reichhaltige Analysepraxis aus der Privatwirtschaft haben und kann dies auf den kommunalen Haushalt anwenden¹⁷⁸. Ihr wird es bei der Beurteilung um betriebswirtschaftliche Aspekte gehen. Bei der Verwendung von Kennzahlen sollte deshalb immer darauf geachtet werden, wer die Kennzahlen wofür benötigt.

5.2.2.3 Aufbau eines Interkommunalen Vergleichs

Im zweiten Teil meines Prüfungsschemas geht es um den Aufbau eines interkommunalen Vergleichs. Bei meiner Umfrage zum Thema ist mir lediglich ein „Kommunaler Finanzbericht“ von einem Landratsamt zugesendet worden. Dieser Bericht umfasst alle Steuer- und Gebührentatbestände

¹⁷⁷ Ade/Notheis, 2006, S.138

¹⁷⁸ Proll/Reckert, 2006, S. 31

sowie wichtige Aussagegrößen im kameralen Haushaltsrecht. Die Erstellung dieses Berichts ist aus meiner Sicht sinnvoll. Aus ihm können wichtige Daten und Fakten für andere und die eigene Kommunalaufsicht zum Vergleich herangezogen werden. Ein solcher Finanzbericht soll neben einer Analyse von Plandaten auch eine Analyse der letzten beizufügenden Schlussbilanz (Rechnungsdaten) enthalten. Außerdem sollte er einen wirtschaftlichen Ausblick auf verschiedene Ebenen, z.B. Bundes-, Landes-, kommunale Ebene und den Bereich des Landkreises selbst beinhalten.

Bei näherem Hinterfragen bezüglich des „Kommunalen Finanzberichts“, musste ich feststellen, dass ein großer Teil der Kommunalaufsichten einen solchen Bericht nicht erstellt.

Ein Grund zur Einführung der Doppik ist es, kommunales Handeln auf ein vergleichbares Maß zu bringen. Die oben genannte Verpflichtung zur Verwendung von Kennzahlen bei der Analyse der finanziellen Lage ebnet den Weg zur Unterstützung eines interkommunalen Vergleichs anhand von Kennzahlen.

Mein Vorschlag zum Aufbau eines interkommunalen Vergleichs im Bereich der kommunalaufsichtlichen Prüfung der Haushaltswirtschaft sieht eine flächendeckende Einführung des oben genannten „Finanzberichts“ vor. Damit ist gemeint, dass jedes Landratsamt im Haushaltsjahr einen solchen Finanzbericht erstellt, der einheitliche Aussagegrößen enthält. Die einzelnen Berichte sollen in einem Gesamtbericht für Baden-Württemberg gesammelt werden.

Der Bericht soll einzelne Steuer- und Gebührentatbestände beinhalten. Aber auch die Bildung von Kennzahlen aus der letzten Schlussbilanz, ist aus meiner Sicht sinnvoll. Sie sollen die Beurteilung der kommunalen Haushaltswirtschaft später unterstützen. Die Verwendung von Kennzahlen ist nicht von heute auf morgen möglich. Denn ein Problem bei Kennzahlen ist es, dass eine stichtagsbezogene und vergangenheitsorientierte Aussagekraft begrenzt ist und bei ihrer Einführung noch keine allgemeinen

Richtwerte aufgestellt sind¹⁷⁹. Aus diesem Grund und aus Gründen der allgemeinen Vergleichbarkeit würde ich empfehlen, einen interkommunalen Vergleich aufzubauen. Durch Erstellung der Finanzberichte können allgemeine Richtwerte ausgearbeitet werden und später zur kommunalaufsichtlichen Beurteilung verwendet werden. Damit meine ich nicht, dass bei der Einführung auf Kennzahlen ganz verzichtet werden soll, sondern vielmehr ihre Verwendung zu Beginn sehr abwägend beurteilt werden sollte.

6 Schlussbetrachtung

Das von mir im Rahmen meiner Diplomarbeit erstellte Prüfungsschema, sollte als eine erste Handlungshilfe zur Einführung in die kommunalaufsichtliche Prüfung aufgrund des doppischen Haushaltsrechts angesehen werden. Die aufgezeigten Probleme bzw. Beurteilungsspielräume sind mangels zugänglicher Erfahrungswerte in Baden Württemberg nach meinem aktuellen Kenntnisstand definiert worden. Viele der von mir genannten Probleme können sich im Verlauf der Erprobungsphase nochmals verändern und gegebenenfalls können neue Regelungen dazu getroffen werden.

Der Aufbau des Prüfungsschemas in einzelnen Tabellen hat den Hintergrund, dass viele der mir vorliegenden Prüfungsschemata tatsächlich als Auswertungsbögen in Tabellenform geführt werden. Die Tabellen haben den Vorteil, dass bestimmte Haushaltsansätze bzw. Zahlen immer im Überblick zum Finanzplanungszeitraum gesehen werden können. Ein Aufbau als eine Art Checkliste ist meiner Ansicht zu unübersichtlich, da die kommunalaufsichtliche Prüfung größtenteils aus der Betrachtung der Gesamtsituation der Kommune gezogen wird und nicht aus einzelnen vorliegenden Tatsachen.

Anregen möchte ich, dass die Verwendung des Prüfungsschemas in Excel-Tabellen eine geeignete Auswertungsform darstellt. Viele der mir zu-

¹⁷⁹ Kirchmer, 2007, S. 149

gegangenen Auswertungs- bzw. Prüfungsbogen der einzelnen Kommunalaufsichten sind bereits im „kameralen Haushaltsrecht“ in Excel-Tabellen geführt worden. Zusätzlich hat das den Vorteil, dass die Tabellen mit bestimmten Funktionen verlinkt werden können und dadurch viel Zeit bei der Erfassung gespart wird.

Prinzipiell ist der Zeitfaktor bei der Erfassung wichtiger prüfungsrelevanter Haushaltsansätze etc. nicht zu verkennen. Mein Ziel im Rahmen des Prüfungsschemas war es, diesen Faktor so gering wie möglich zu halten. Ob dies gelungen ist wird sich bei der Erprobung des Prüfungsschemas in der Praxis zeigen.

Viele der erfahrenen Mitarbeiter in den Kommunalaufsichten verfügen über entsprechendes Know-How, um bei der Prüfung der Haushaltssatzung kein Prüfungsschema verwenden zu müssen. Durch die Einführung des NKHR verändern sich einzelne Beurteilungskriterien, z.B. die Zuführungsrates etc. Das vorhandene Know-How kann im Laufe der Zeit die sich ergebenden Veränderungen sehr gut kompensieren. Das erstellte Prüfungsschema kann diesen Mitarbeitern zu Beginn als Orientierungshilfe bei der doppelten Prüfung helfen. Eine durchgehende Verwendung bei der kommunalaufsichtlichen Prüfung ist nicht sinnvoll. Schon aus dem oben genannten Grund des Zeitfaktors.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass im Moment im Bereich der Prüfung der Haushaltssatzung nach NKHR Hilflosigkeit besteht. Dies war bereits in meiner Umfrage zu erkennen. Viele der von mir befragten Landratsämter bzw. Regierungspräsidien, die bereits Haushaltssatzungen auf doppelter Grundlage geprüft haben, klagten über das Fehlen von präzisen Grundlagen und mangelnder Erfahrungen. Viele stützen sich im Moment auf die Erteilung der Ausnahmegenehmigung nach § 146 GemO als Basis der Haushaltsprüfung. Was aber nach Einführung des Neuen Haushaltsrechts passiert, bleibt für viele im Dunkeln.

Die Verwendung von Erfahrungen aus anderen Bundesländern ist nur bedingt möglich, da oft unterschiedliche gesetzliche Grundlagen bestehen. Zusätzlich weist der bestehende Gesetzesentwurf der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung in vielen Teilen Mängel bzw. große Regelungslücken auf. Im vorhergehenden Teil der Diplomarbeit sind diese Lücken und die entsprechende Lösungswege aufgezeigt worden. Eine übergreifende Lösung kann in dieser Diplomarbeit nicht aufgezeigt werden.

Hier ist aus meiner Sicht ganz klarer Regelungsbedarf von Seiten des Innenministeriums gegeben. Die bestehende Hilflosigkeit kann nur durch die Erstellung von entsprechenden Leitfäden zur kommunalaufsichtlichen Prüfung beseitigt werden. Dies würde der Kommunalaufsicht einen vorgegebenen Handlungsrahmen geben. Ein solcher Leitfaden sollte spätestens beim endgültigen Beschluss des Neuen Gemeindehaushaltsrechts in Baden-Württemberg vorliegen.

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: Anschreiben zur Umfrage
- Anlage 2: Fragebogen zur Umfrage
- Anlage 3: Prüfungsschema zur Diplomarbeit
- Anlage 4: Prüfungsschema zur Beurteilung des Wirtschaftsplans
- Anlage 5: Anlage zum Prüfungsschema „Kennzahlenset“
- Anlage 6: Leitfaden zur aufsichtsbehördlichen Prüfung doppischer Kommunalhaushalte, Rheinland-Pfalz

Literaturverzeichnis

B

Backhaus, W. August/von Burski, Ulrich/Knecht, Paul: Verwaltungsblätter Baden-Württemberg, Stuttgart, 1980

Blaum, Kurt: Deutsches Verwaltungsblatt, Köln, 1950

Bundesministerium: Bundesgesetzblatt Teil 1 und 2, Bonn, 19XX

D

Di Fabio, Udo/Huber, Peter/Robbens, Gerhard: Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen 1948

Dols, Heinz/Plate, Klaus: Kommunalrecht Baden-Württemberg, Stuttgart, 6. Auflage 2005

Duden: Bedeutungswörterbuch, Mannheim, 2002

F

Faiss, Konrad/Giebler, Peter/Lang, Manfred/Notheis, Klaus/Schmid, Hansdieter: Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg; Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden, 7. Auflage 2002

Feuchte, Paul: Verfassung des Landes Baden-Württemberg: Kommentar, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1987

G

Gabler-Wirtschafts-Lexikon: Wiesbaden, 1997

Gebhardt, Ihno: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, Baden-Baden, 2007

Geis, Max-Emanuel: Kommunalrecht, München, 2008

Gern, Alfons: Kommunalrecht Baden-Württemberg, Baden-Baden, 9. Auflage 2005

H

- Henneke, Hans-Günter/Strobl, Heinz/Diemert, Dörte:** Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft – Doppik; München, 2008
- Henneke, Hans-Günter:** Stärkung der kommunalen Handlungs- und Entfaltungsspielräume, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden, 1996
- Heymann, Carl:** Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Berlin, 1961
- Hill, Hermann:** Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, Baden-Baden, 1987
- Hill, Herрман:** Kommunale Selbstverwaltung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Berlin, 2005
- Hitzler, Wolfgang:** Kommunales Wirtschaftsrecht, Hochschule Ludwigsburg, Jahr 2006/2007

I/J

- Innenministerium Baden-Württemberg:** Referentenentwurf, Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrecht, Stuttgart, Stand: 08.08.2005
- Ipsen, Jörn:** Kommunale Aufgabenerfüllung im Zeichen der Finanzkrise, Baden-Baden, 1995

K

- Kirchmer, Manfred:** Transparenz für Kommunalaufsicht, Teil 2: Doppelgebucht hält besser?, Loccum Protokoll 08/07, Rehburg-Loccum, 2007
- Knemeyer, Franz-Ludwig/Hofmann, Jochen:** Gemeinde und Kreise - zur verfassungsrechtlichen Aufgabenbestimmung und -abgrenzung, Stuttgart-München-Hannover, 1984
- Kunze, Richard/Bronner, Otto/Katz, Alfred:** Kommentar zur Gemeindeordnung Baden-Württemberg, Stuttgart, Dezember 2004

L

- Lübking, Uwe/Vogelsang, Klaus:** Die Kommunalaufsicht – Aufgaben, Rechtsgrundlagen, Organisation, Berlin, 1998

M

Mitglieder des BVerfG: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,
BdNr. 1 bis 118, Tübingen, 1970

Mitglieder des VGH: Entscheidungssammlung des VGH, Heidelberg,
1987

Mutius: Gutachten zum 53. Juristischen Tag, 1980

N

Nordrhein-Westfalen, Innenministerium: NKF-Leitfaden, Anzeige der
kommunalen Haushaltssatzung, Düsseldorf, Oktober 2006

Notheis, Klaus/Ade, Klaus: Das Neue kommunale Haushaltsrecht Ba-
den-Württemberg, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-
Dresden, 2006

O

Osterloh, Lerke/Schmidt, Karsten/Weber, Hermann: Festschrift für Pe-
ter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin, 2004

P

Pieper, Stefan Ulrich: Aufsicht – Verfassungs- und verwaltungsrechtliche
Strukturanalyse, Köln-Berlin- München, 2006

Proll, R. Uwe/Reckert, Klaus: Neues kommunales Finanzmanagement,
Köln, 2006

Q

Quecke, Albrecht/Schmid, Hansdieter: Gemeindeordnung für den Frei-
staat Sachsen: Kommentar, Berlin, 19XX

R

Rheinland-Pfalz, Ministerium für Innere und Sport: Leitfaden „Auf-
sichtsbehördliche Prüfung doppischer Kommunalhaushalte“,
Mainz, November 2007

S

Schmidt, Eva: Kommunalaufsicht in Hessen, Frankfurt am Main, 1990

- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Badura, Peter:** Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin, 13. Auflage, 2005
- Schmidt-Jortzig, Edzard:** Kommunalrecht, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1982
- Schrappner, Ludger:** Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und staatliches Genehmigungsrecht, Köln-Berlin-Bonn-München, 1992
- Schwarting, Gunnar:** Kommunales Kreditwesen, Berlin, 3. Auflage 2007
- Schwarz, Kyriell-Alexander:** Staatsgarantie für kommunale Verbindlichkeiten bei „faktischem Konkurs von Kommune?“, Baden-Baden, 1998
- Seeger, Richard/Füsslin, Ernst/Vogel, Dieter:** Entscheidungen Kommunalrecht Baden-Württemberg, Stuttgart/Berlin/Köln, Januar 1995

T

- Trumpp, Eberhard:** Skript Kommunales Verfassungsrecht für das Grundstudium, Hochschule Ludwigsburg, Jahr 2006/2007

U/V

- Von Armin, Hans Herbert:** Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, AÖR, 113 (1988), 1 (6ff.)

W

- Wagner, Frido:** Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften, Stuttgart, 1948
- Weber, Hermann:** Neue Verwaltungsrecht Zeitschrift, München/Frankfurt, 19XX
- Werner-Jensen, Alma:** Planungshoheit und kommunale Selbstverwaltung, Baden-Baden, 2006
- Wöhe, Günter:** Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, München, 1993

Eidesstaatliche Erklärung nach § 36 Abs. 3 AprOVwgD

„Ich versichere, dass ich diese Diplomarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.“

Ludwigsburg, den 03.03.2009

Saskia Zeberer

Datum

Unterschrift

Anlagen

Anlage 1: Anschreiben zur Umfrage

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen meines Studiums zur Diplom-Verwaltungswirtin schreibe ich eine Diplomarbeit, in der ich die Thematik der Rechtsaufsicht bei der Prüfung der Haushaltssatzung nach der Einführung des neuen kommunalen Haushaltsrechts in Baden-Württemberg darstelle. Das Ergebnis meiner Diplomarbeit wird ein Prüfungsschema auf Grundlage des Neuen Kommunalen Haushaltsrechtes für die Rechtsaufsicht sein.

Auf Anraten meines Betreuers Herr Schelberg (Regierungspräsidium Stuttgart) und Ihres Kollegen Herr H. Pflumm (Kommunalaufsicht Zollernalbkreis) erhebe ich Informationen von den einzelnen Landratsämtern bzw. Regierungspräsidien über die derzeitige Prüfung des Haushalts.

In diesem Zusammenhang bitte ich Sie um Ihre Mithilfe:

Bitte füllen Sie den beigefügten Fragebogen innerhalb von **3 Wochen** aus und senden Sie ihn an mich, am besten per E-Mail, zurück.

Bei Interesse werde ich Sie gerne, über die Auswertung der Umfrage und des daraus resultierenden Prüfungsschemas unterrichten.

Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass die individuellen Angaben ihrerseits nicht detailliert landkreisbezogen in meiner Diplomarbeit aufgegriffen werden, sondern als Grundlage für mein (allgemeines) Prüfungsschema dienen.

Für Ihre unterstützende Hilfe und baldige Erledigung möchte ich mich schon jetzt herzlich bedanken.

Mit freundlichen Grüßen

Saskia Zeberer

Hinter der Kirche 31
74366 Kirchheim a.N.

Tel: 07143/409718
Handy: 0176/78018012
Saskia.zeberer@gmx.de

Fragebogen

Bitte füllen Sie den Fragebogen aus und senden Sie ihn innerhalb von **3 Wochen** wieder an mich zurück. Herzlichen Dank für Ihre Mithilfe!

Amt	
E-Mail	
Telefon	
Evtl. Ansprechpartner	

<u>Kamerales Haushaltswesen</u>	Ja	Nein
---------------------------------	----	------

1. Nach welchen Gesichtspunkten beurteilen Sie

- die dauerende Leistungsfähigkeit,

- eine „geordnete Haushaltswirtschaft“.

2. Benutzen Sie bereits bei der Beurteilung von haushaltsrechtlichen Fragestellungen „Kennzahlen“??

--	--

3. Wenn ja? Welche für.....

Die Vermögenslage:

Die Finanzlage:

Die Ertragslage: (Verwaltungshaushalt)

4. Liegt Ihnen zur Prüfung der Haushaltssatzung ein Prüfungsschema vor???
5. Wenn ja? Können Sie dem Fragebogen ihr derzeitiges Prüfungsschema beifügen??

Doppisches Haushaltsrecht

Ja **Nein**

6. Haben Sie bereits Haushaltssatzungen geprüft auf der Grundlage des Neuen kommunalen Haushaltsrechts??
7. Wenn ja? Wie viele waren es??
8. Welche Schwierigkeiten haben sich für Sie daraus ergeben??

9. Haben Sie vielleicht schon ein Prüfungsschema auf Grundlage des Neuen kommunalen Haushaltrechts???
10. Wenn ja?? Könnten Sie auch wieder ihr vorliegendes Prüfungsschema dem Fragebogen beifügen??
11. Falls Nein?? In welchem Zeitraum ist damit zu rechnen, dass Sie ein Prüfungsschema erstellen???

Zusätzliche Kommentare:

--

Anlage 3: Fragebogen zur Umfrage

Gemeinde/Stadt: _____
Haushaltsjahr: _____
Vorlage LRA/RP. _____
Frist zur Prüfung _____

**Prüfungsschema zur Beurteilung der Haushaltssatzung
bzw. Haushaltsplan**

Gliederung:

- A. Analyse der Haushaltssatzung**
- B. Aufbau interkommunaler Vergleichszahlen vom kommunalen Haushalt**

A. Analyse der Haushaltssatzung

I. Formale Prüfung der Haushaltssatzung

1. Allgemeiner Überblick

Fakten	HJ	Anmerkungen
Einwohnerzahl am 30.06.XX		
Fläche (in Hektar)		
Anzahl der Teilortschaften		
Steuerkraftsumme		

2. Vollständigkeit der HHS und Haushaltsplan

Haushaltswirtschaftliche Unterlagen	Liegt vor	Bemerkungen
HAUSHALTSSATZUNG		
Vergleich der HHS mit HHPlan		
- Summe des ERGEBNISHAUSHALT		
- Summe des FINANZHAUSHALT		
HHS enthält weitere Vorschriften nach § 79 Abs. 2 Satz 2 E-GemO		
Genehmigungspflichtige Teile		
- Höchstbetrag Kreditaufnahme		Weiter bei IIb.
- Höchstbetrag Kassenkredite		Weiter bei IIb.
- Höchstbetrag Verpflichtungsermächtigungen		Weiter bei IIb.
Festsetzung der Steuersätze		
HAUSHALTSPLAN		
ERGEBNISHAUSHALT (§ 2 E-GemHVO)		
FINANZHAUSHALT (§ 3 E-GemHVO)		
TEILHAUSHALTE (§ 4 E-GemHVO)		
HAUSHALTSQUERSCHNITT Teilergebnishaushalt		
HAUSHALTSQUERSCHNITT Teilfinanzhaushalt		
STELLENPLAN		
Sind Stellenhebungen vorgesehen?		
ANLAGEN DES HAUSHALTSPLAN		
VORBERICHT		
FINANZPLAN mit Investitionsprogramm		
HAUSHALTSSICHERUNGSKONZEPT, wenn erstellt werden muss		
Übersicht über VERPFLICHTUNGSERMÄCHTIGUNGEN		
Übersicht über Stand der (voraussichtlichen) VERBINDLICHKEITEN		
Gesamtabschluss des Vorjahres		
Wirtschaftspläne des Sondervermögens, für die Sonderrechnung geführt werden! (Anzahl)		
Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Unternehmen und Einrichtungen		
Übersicht über die Wirtschaftslage und (voraussichtliche) Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen		
Übersicht über die Budgets (§4 Abs. 5 E-GemHVO)		
PRÜFUNG HAUSHALT FÜR ZWEI JAHRE		
Jedes HHJ getrennte Haushaltssatzung?		

Sind der Haushaltssatzung die oben genannten Bestandteile beigelegt bzw. berücksichtigt?		
Keine Zusammenfassung der beiden Rechnungsperioden?		
Berücksichtigung der folgenden Planungsjahre an das zweite HHJ anzubinden?		
Fortschreibung der Ergebnis- und Finanzplanungsdaten?		

3. Ordnungsmäßigkeit der HHS

Ordnungsgemäßes Satzungsbeschlussverfahren	Liegt vor	Bemerkungen
Liegt ein <u>PROTOKOLLAUSZUG</u> vor?		
- Öffentlicher Satzungsbeschluss des GR		
- War der Gemeinderat beschlussfähig?		
- Mehrheitsbeschluss des GR?		
- Inhaltlich ausreichende Beschlüsse? Bsp. Wirtschaftspläne (besondere Beschlussfassung); Übereinstimmung mit Zahlen aus HHPlan;		
Liegt ein <u>BEKANNTMACHUNGSNACHWEIS</u> vor?		
Rechtzeitige Vorlage beim RAB?		
Festsetzung einer Hebesatzerhöhung?		

II. Materielle Prüfung der Haushaltssatzung

4. Entwicklung Realsteuern

4.1 Entwicklung Hebesätze

	Vorjahr	Haushaltsjahr	Landes- durchschnitt	Anmerkungen
Grundsteuer A				
Grundsteuer B				
Gewerbsteuer				
Kreisumlage				

4.2 Entwicklung Realsteuererträge

Entwicklung der Realsteuererträge								
	Vor- jahr TEUR	Haus- halts- jahr TEUR	HJ+1 TEUR	HJ+2 TEUR	HJ+3 TEUR	Abso- lut	Pro Einwoh- ner	Anmerkun- gen
Grundsteuer A								
Grundsteuer B								
Gewerbsteuer								

5. Überprüfung der Finanzausgleichsleistungen

Prüfung der richtigen Berechnung von Finanzausgleichsleistungen				
	Vergleich Haus- haltsan- sätze	Plausibel innerhalb FiplaZ	Orient- ierungs- daten IM	Bemerkungen/ Abweichungen
Schlüsselzuweisungen				
Mehrzuweisungen				
Kommunale Investitionspauscha- le (KIP)				
Familienleistungsausgleich				
Gemeindeanteil an Einkommens- steuer				
Gemeindeanteil an Umsatzsteuer				
Gewerbsteuerumlage				
Kreisumlage				
Finanzausgleichsumlage				
Pauschalierte Investitionszuwei- sungen				
Zuweisungen für Gemeindever- bindungsstraßen				
Sachkostenbeitrag				
Kindergartenlastenausgleich				

6. Haushaltsanalyse

6.1 Ergebnishaushalt

Entwicklung des kommunalen Haushalts						
	Vor- vorjahr TEUR	Vorjahr TEUR	Haus- haltsjahr TEUR	Planung HJ+1 TEUR	Planung HJ+2 TEUR	Planung HJ+3 TEUR
Erträge (insgesamt)						
Aufwendungen (insgesamt)						
Ergebnisvortrag						
Jahresergebnis						
Rücklagen Ordentl. Ergebnis	Anfangsbestand					
	Verringerung (-)					
	Zuführung (+)					
	Schlussbestand					
Sonder- ergebnis- rücklage	Anfangsbestand					
	Verringerung (-)					
	Zuführung (+)					
	Schlussbestand					
Haushaltsausgleich (ja/nein)						
Vortrag Fehlbetrag						
Ausgleich innerhalb Finanzpla- nung (Ja/Nein)						
Haushaltsstrukturkonzept auf- stellen (Ja/Nein)						

1. Wird im Haushaltsjahr der Haushaltsausgleich erreicht?	
2. Nein? Was sagt die Kennzahl „Eigenkapitalreichweite“?	
Eigenkapitalreichweite = $\frac{\text{Eigenkapital}}{\text{Negatives Jahresergebnis}}$	
<u>Kommunalaufsichtliche Anmerkungen:</u>	

6.2 Finanzhaushalt

Entwicklung des Finanzhaushalt						
	Vor- vorjahr TEUR	Vorjahr TEUR	Haus- haltsjahr TEUR	Planung HJ+1 TEUR	Planung HJ+2 TEUR	Planung HJ+3 TEUR
Saldo aus Verwaltungstätigkeit						
Einzahlungen						
Auszahlungen						
Saldo aus Investitionstätigkeit						
Einzahlungen						
Auszahlungen						
Saldo aus Finanzierungstätigkeit						
Gesamtsaldo						
<u>Kommunalaufsichtliche Bemerkungen:</u>						

6.3 Planbilanz

Entwicklung der Planbilanz						
	Vor- vorjahr TEUR	Vorjahr TEUR	Haus- haltsjahr TEUR	Planung HJ+1 TEUR	Planung HJ+2 TEUR	Planung HJ+3 TEUR
Anlagevermögen						
Immaterielle Vermögensgegenstände						
Sachvermögen						
Finanzvermögen						
Gesamtvermögen						
Basiskapital						
Gesamtkapitalposition						
Pensionsrückstellungen						
Rekultivierungs- und Nachsorge- rückstellungen						
Rückstellungen im Rahmen Fi- nanzausgleich						
Rückstellung für drohende Ver- pflichtungen aus Bürgschaften etc.						
Gesamtrückstellungen						
<u>Kommunalaufsichtliche Bemerkungen:</u>						

7. Genehmigungspflichtige Bestandteile

7.1 Investitionskredite

7.1.1 Maximale Kredithöhe

Bezeichnungen	Betrag	Erklärung
Auszahlungen für Investitionen		Siehe hierzu Kontenart 787 „Baumaßnahmen“
Auszahlungen für Investitionsfördermaßnahmen		Siehe hierzu Kontenart 781 „Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen“
Abzgl. Einzahlungen aus Investitionszuweisungen		Siehe hierzu 681 „Investitionszuweisungen“
Summe		
beantragte Kreditaufnahme		(Vergleich)
Differenz		
<u>Kommunalaufsichtliche Bemerkungen:</u>		

Nachrichtlich:

7.1.2. Entwicklung des Schuldenstands

Entwicklung des Schuldenstands							
	VJ	HJ	HJ +1	HJ+2	HJ+3	Veränderungen zum VJ	
						Absolut	In %
Tatsächliche Schuldenstand 01.01.xx							
<i>Schuldenstand pro Einwohner</i>							

Vorgesehene Neuverschuldung							
Genehmigte Neuverschuldung							
Kreditermächtigung VJ							
Tilgungsausgaben Gesamt							
Voraussichtlicher Stand 31.12.xx							
<i>Schuldenstand pro Einwohner</i>							
<u>Kommunalaufsichtliche Bemerkungen:</u>							

7.2 Verpflichtungsermächtigungen (VE)

In welchen Jahren sind VE vorgesehen?

In welcher Höhe sind in diesen Jahren Kreditaufnahmen vorgesehen?

Berechnung der Verpflichtungsermächtigungen								
Verpflichtungsermächtigung		Zu Lasten der Jahre						
Jahr der Begründung	Gesamt-betrag	VJ	HJ	HJ +1	HJ+2	HJ+3	HJ+4	HJ+5
VE zusammen								
Kreditaufnahme lt. Finanzplan HJ								
Genehmigungspflichtig								
Bereits genehmigt								
Im HJ noch zu genehmigen								
zusammen								
<u>Kommunalaufsichtliche Bemerkungen:</u>								

7.3 Liquiditätskredite

	Betrag	Anmerkungen
Ordentliche Aufwendungen		
> 1/5 der ordentl. Aufwendungen		
Genehmigungspflichtig? (Ja/Nein)		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote		KVbQ = Kurzfristige Verbindlichkeiten x 100/ Bilanzsumme
<u>Kommunalaufsichtliche Bemerkungen:</u>		

8. Ertrags- und Aufwandsstruktur

8.1. Ertragsstruktur

Entwicklung wichtiger kommunaler Ertragsarten									
	VJ	HJ	HJ + 1	HJ + 2	HJ + 3	Veränderg. zum Gesamten			Anmerkungen
						absolut	In %	% im FiplZ	
Umsatzsteuer (Gemeindeanteil)									
Einkommensteuer (Gemeindeanteil)									
Sonstige Gemeindesteuern									
Steuerähnliche Entgelte									
Schlüsselzuweisungen									
Bedarfszuweisungen									
Sonstige allgemeine Zuweisungen									
Zuweisungen und Zuschüsse lfd. Zwecke									
Verwaltungsgebühren									
Benutzungsgebühren									
Mieten und Pachten									
Konzessionsabgaben									
Gesamt (Summe)									

8.2 Aufwandsstruktur

Analyse der Aufwandstruktur									
Nr.	Finanzkennzahl	VJ	HJ	HJ+1	HJ+2	HJ+3	Interko. Vergleich	%-Veränderung zum VJ	Anmerkungen
	Personalintensität 1								
	Personalaufwand je Einw.								
	Sach- u. Dienstleistungsintensität								
	Sach- u. Dienstleistungsintensität je Einw.								
	Abschreibungsintensität								
	Zinslastquote								
	Zinsdeckungsquote								

9. Überprüfung der Teilhaushalte

Gliederung des Haushaltsplans		
Fragestellung	Bemerkung	Folgerungen
Welche Teilhaushalte liegen vor?		
Wie sind die Teilhaushalte gegliedert?		
Besteht ein Produktplan?		
Sind die Ergebnisse der Produktdefinitionen ordentliche dokumentiert?		
Stellen die Produktbereiche die obere Ebene im Produktplan dar?		
Steht die Anzahl der Produkte in einem angemessenen Verhältnis zur Größe der Gemeinde?		
Gibt der Vorbericht einen vollständigen		

Überblick der hauswirtschaftlichen Lage der Kommune?		
Sind alle bestehenden oder entstehenden Haushaltsrisiken sowie Verpflichtungen im Haushaltsjahr ausführlich dargestellt?		
Gibt der Vorbericht einen Ausblick auf wesentliche Veränderungen der Hauswirtschaft?		
Lassen sich aus dem Vorbericht Informationen für die Teilergebnishaushalte gewinnen?		
Gibt es Erläuterungen zu den einzelnen Positionen?		
Platz für weitere Fragestellungen.....		

10. Kostenrechnende Einrichtungen (Produkte)

10.1 Entwicklung wesentlicher Gebührentatbestände

Gebührentatbestände			
Gebührentatbestände	Gebührensatz	Zuletzt geändert	Anmerkungen
	€/m ³		
Kanal- und Klärgebühr			
Wasserverbrauchsgebühr			
Bestattung			
Bestattung über 6. Jahre			
Reihengrab			
Tiefgrab			
Wahlgrab (Einzel)			
Wahlgrab (Doppel)			
Benutzung Leichenhalle			

10.2 Analyse einzelner „kostenrechnenden Einrichtungen“

Analyse „Kostenrechnende Einrichtungen“											
Kostenrechnende Einrichtung	Zuschussbedarf				Abschreibungen			Verzinsung AK			Anmerkungen
	VJ T€	HJ T€	in %	HJ+1 T€	VJ T€	HJ T€	In %	VJ T€	HJ T€	In %	
Musikschule											
Volkshochschule											
Altenheime											
Kindergärten											
Kindertagesheim											
Freibad											
Hallenbad											
Abwasserbeseitigung											
Abfallbeseitigung											
Schlacht- und Viehhof											
Bestattungswesen											
Gaststätten											
Stadthallen											
Waldwirtschaft											

10.3 Einzelbetrachtung von „kostenrechnenden Einrichtungen“

Einzelbetrachtung von „Kostenrechnenden Einrichtungen“
--

Teilergebnisplan	Vorvor- jahr T€	Vor- jahr T€	HJ T€	HJ+1 T€	HJ+2 T€	HJ+3 T€	Anmerkun- gen
Erträge							
Aufwendungen							
ERGEBNIS							
Differenz kalk. und bilanziel- ler AfA (-)							
Differenz kalk. Zinsen und effektiven Schuldzinsen							
Sonstige Abweichungen zw. Gebührenkalkulation und Ergebnis							
SALDO							

11. Investitionen/Aufgabenerfüllung

11.1 Eigenfinanzierungsquote

Vergleich durch Eigenfinanzierungsquote							
	Vorvor- jahr T€	Vor- jahr T€	HJ T€	HJ+1 T€	HJ+2 T€	HJ+3 T€	Anmerkun- gen
Einzahlung aus Investiti- onstätigkeit							
Einzahlungen aus Inves- titionszuwendungen							
Einzahlungen aus der Aufnahme von Investiti- onskrediten							
Auszahlungen aus Inves- titionstätigkeit							
Quote							
<u>Kommunalaufsichtliche Bemerkungen:</u>							

11.2 Kreditfinanzierungsquote

Vergleich durch Kreditfinanzierungsquote							
	Vorvor- jahr T€	Vor- jahr T€	HJ T€	HJ+1 T€	HJ+2 T€	HJ+3 T€	Anmerkun- gen
Einzahlungen aus Inves- titionskrediten							
Auszahlungen aus Inves- titionstätigkeit							
Quote							
<u>Kommunalaufsichtliche Bemerkungen:</u>							

11.3 Zuwendungsfinanzierung

Vergleich durch Zuwendungsfinanzierungsquote							
	Vorvor- jahr T€	Vor- jahr T€	HJ T€	HJ+1 T€	HJ+2 T€	HJ+3 T€	Anmerkun- gen
Einzahlungen aus Investitionszuwendungen							
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit							
Quote							
<u>Kommunalaufsichtliche Bemerkungen:</u>							

12. Sonderrechnung/Eigenbetriebs

Siehe extra Prüfungsschema „Wirtschaftsplan“

B. Aufbau interkommunaler Vergleichszahlen vom kommunalen Haushalt

1. Entwicklungen im Haushaltsjahr

1.1. Steuerkraftsumme

Vorläufige Steuerkraftsumme der Kreisgemeinden HJ			
Gemeinde	Einwohner am 30.06.XX	Steuerkraftsumme	
		Absolut	Je Einwohner
Summe/Schnitt			

1.2 Einkommensteueranteil

Einkommensteueranteil der Kreisgemeinden VJ					
Gemeinde	Planansatz VJ	Rechnung VJ	Differenz	Einwohner am 30.06.XX	Euro je Einwohner
	TEUR	TEUR	TEUR		TEUR
Gesamtsummen					

2. Realsteuer

2.1 Hebesätze

Realsteuerhebesätze HJ			
Gemeinde	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
	v.H.	v.H.	v.H.
Gesamtsumme			
Durchschnitt HJ			
Durchschnitt VJ			

2.2 Gewerbesteuererträge

Gewerbesteuererträge VJ					
Gemeinde	Planansatz VJ	Rechnung VJ	Differenz	Einwohner am 30.06. VJ	Euro je Einwohner
	TEUR	TEUR	TEUR		
Gesamtsumme					

2.3 Hundesteuer

Hundesteuer HJ					
Gemeinde	Steuer für 1 Hund	Jeder weitere Hund	Zwingerhund	Kampfhund	Je weiteren Kampfhund
	Euro	Euro	Euro	Euro	Euro
Durchschnitt					

3. Schlüsselzuweisungen

Schlüsselzuweisungen VJ					
Gemeinde	Planansatz VJ	Rechnung VJ	Differenz	Einwohner am 30.06. VJ	Euro je Einwohner
	TEUR	TEUR	TEUR		
Gesamtsumme					

4. Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

4.1 Gesamte Leistungsentgelte

Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte VJ					
Gemeinde	Planansatz VJ	Rechnung VJ	Differenz	Einwohner am 30.06. VJ	Euro je Einwohner
	TEUR	TEUR	TEUR		
Gesamtsumme					

5. Reinvestitionsquote (RinQ)

Reinvestitionsquote					
Gemeinde	VJ	HJ	Finanzplanung		
			HJ+1	HJ+2	HJ+3
Durchschnitt					

6. Schulden

6.1 Schuldenstand

Schuldenstand des VJ					
Gemeinde	Einwohner Zum 30.06.XX	Schuldenstand zum 01.01.VJ		Schuldenstand zum 31.12.HJ	
		Gesamt	Pro Kopf	Gesamt	Pro Kopf
		TEUR	TEUR	TEUR	TEUR
Gesamtsumme					

6.2 Kreditaufnahme

Kreditaufnahme des VJ				
Gemeinde	Planansatz VJ	Rechnungsergebnis VJ	Differenz	Kreditaufnahme Plan HJ
	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR
Gesamtsumme				

7. Analyse des Ergebnishaushalts

7.1 Analyse der Ertragsseite

Ertragsanalyse			
Gemeinde	Steuerquote/Allg. Umlagenquote	Leistungsentgeltquote	Zuwendungsquote
Durchschnitt			

7.2 Analyse der Aufwandsseite

Aufwandsanalyse								
Gemeinde	Personalintensität ₁	Personalintensität ₂	Sach- u. Dienstleistungsintensität	Abschreibungsintensität	Abschreibungslastquote	Zinslastquote	Zinsdeckungsquote	Zinssteuerquote
Durchschnitt								

7.3 Analyse Jahresergebnis des Ergebnishaushalt

Analyse Jahresergebnis					
Gemeinde	Ergebnisquote	Finanzergebnisquote	Fehlbeitragsquote	Außerordentl. Ergebnisquote	Eigenkapitalreichweite
Durchschnitt					

8. Analyse der letzten Schlussbilanz

8.1 Liquiditätsanalyse

Liquiditätsanalyse				
Gemeinde	Liquidität 1. Grades	Liquidität 2. Grades	Kurzfristige Verbindlichkeiten	Dynamischer Verschuldungsgrad
Durchschnitt				

8.2 Analyse der Kapitalausstattung

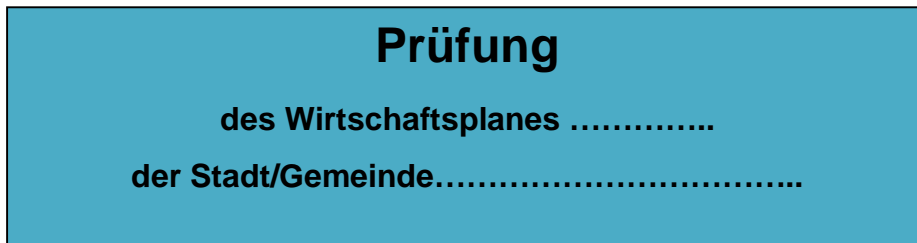
Analyse Jahresergebnis				
Gemeinde	Eigenkapitalquote 1	Eigenkapitalquote 2	Anlagendeckungsgrad 1	Anlagendeckungsgrad 2
Durchschnitt				

8.3 Vermögensanalyse

Analyse der Vermögensstruktur				
Gemeinde	Anlagenintensität	Infrastrukturquote	Investitionsdeckung	Investitionsquote

Anlage 4: Prüfungsschema zur Prüfung des Wirtschaftsplans

Gemeinde/Stadt: _____
Haushaltsjahr: _____
Vorlage LRA/RP. _____
Frist zur Prüfung _____



Gliederung:

- I. **Formale Prüfung des Wirtschaftsplans**
- II. **Materielle Prüfung des Wirtschaftsplans**

I. Formale Prüfung des Wirtschaftsplanes

1. Anwendung des Eigenbetriebsrecht

	Ja	Nein
Kann das Unternehmen/die Einrichtung nach § 1EigBG als Eigenbetrieb geführt werden?		
Ist es ein wirtschaftliches Unternehmen i.S.d. § 102 GemO?		
Ist es ein sonstiges Unternehmen/Einrichtung, die überwiegend oder ganz aus Entgelten finanziert werden?		

2. Vollständigkeit der Unterlagen

	Liegt vor	Anmerkungen
Verhandlungsprotokoll des Gemeinderats		
Erfolgsplan		
Vermögensplan		
Stellenübersicht		
Finanzplan		
Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen		
Genehmigung erforderlich?		
Wenn ja, für welche Höhe?		
Höchstbetrag der Kassenkredite		
Übersteigt der Betrag 1/5 der Ordentlichen Aufwendungen? Genehmigungspflichtig?		
Wenn ja, welche Höhe?		
Gesamtbetrag der Kreditaufnahme		
Genehmigung erforderlich?		Siehe dazu Punkt 1.1
Wenn ja, für welche Höhe?		

II. Materielle Prüfung des Wirtschaftsplans

3. Vermögensplan

	Ja	Nein
Enthält er alle vorhandene bzw. voraussehbaren Finanzierungsmittel und den Finanzierungsbedarf (§ 2 Abs. 1)?		
Enthält er die notwendigen Verpflichtungsermächtigungen?		
Entspricht die Gliederung Anlage 6 zur EigBVO?		
Sind der Finanzierungsbedarf und die Verpflichtungsermächtigungen nach Vorhaben getrennt veranschlagt und erläutert?		
Sind die Vorhaben nach dem Anlagennachweis gegliedert?		

Analyse Kreditaufnahme					
Wirtschaftsplan	VJ	HJ	Veränderungen zum VJ		Anmerkungen
			Absolut	In %	
SCHULDENSTAND					
Zu Beginn des Jahres					
Vorgesehene Neuverschuldung					
Tilgungsausgaben					
Kreditermächtigung VJ		--	--	--	
Zum Jahresende					
<i>Pro Einwohner</i>					

4. Erfolgsplan

	Ja	Nein
Enthält er alle Erträge und Aufwendungen des Wirtschaftsjahres?		
Ist der Erfolgsplan wie die Gewinn- und Verlustrechnung gegliedert?		
Stehen die Zahlen des lfd. Jahres und des Vorjahres gegenüber?		

5. Stellenübersicht

	Ja	Nein
Enthält sie die erforderlichen Stellen für Angestellte und Arbeiter?		
Werden Beamte im Stellenplan der Gemeinde geführt und in der Stellenübersicht nachrichtlich angegeben?		
Ist die Stellenübersicht nach Betriebszweigen gegliedert?		
Werden die im laufenden Wirtschaftsjahr vorgesehenen und tatsächlichen besetzten Stellen angegeben?		
Werden erhebliche Abweichungen von der Stellenübersicht des laufenden Wirtschaftsjahrs begründet?		

6. Finanzplan

	Ja	Nein
Enthält er eine Übersicht über die Entwicklung der Finanzierungsmittel und des Finanzierungsbedarfs des Vermögensplans?		
Enthält er eine Übersicht über Zu- und Abflüsse und Ausgaben des Eigenbetriebes, die für den Haushalt der Gemeinde erheblich sind?		

7. Stammkapital

Angemessene Stammkapitalausstattung	Ja	Nein
Goldene Bilanzregel: langfristiges Kapital soll langfristig finanziert werden?		
Eigenkapital: Fremdkapital = 1:2?		
Stammkapitalerhöhungen erforderlich?		
Wird eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet?		

8. Abschreibungen/Tilgungen

Analyse Eigenbetrieb					
Wirtschaftsplan	VJ	HJ	Veränderungen zum VJ		Anmerkungen
			Absolut	In %	
ABSCHREIBUNGEN/TILGUNG					
Höhe der Abschreibungen					
Abzgl. Auflösung Ertragszuschüsse					
Höhe der Darlehenstilgung					
Ersatzdeckungsmittel					

9. Jahrgewinn/Jahresverlust

Analyse Eigenbetrieb					
Wirtschaftsplan	VJ	HJ	Veränderungen zum VJ		Anmerkungen
			Absolut	In %	
ERFOLGSPLAN					
Erträge					
Aufwendungen					
Gewinn/Verlust					
Volumen Vermögensplan					

Verwendung des Jahrgewinns	Ja	Nein
A) Tilgung des Verlustvortrages		
B) Zur Einstellung in Rücklagen		
C) zur Abführung an den Haushalt		
D) Auf neue Rechnung vorgetragen		
Deckung eines Jahresverlusts	Ja	Nein
A) Haushaltsmittel der Gemeinde		
B) Vortrag auf Rechnung		
C) Gewinne		
D) Entnahmen aus den Rücklagen		
E) Haushaltsmittel der Gemeinde		

Kennzahlenset

Dieses Kennzahlenset dient zur Erläuterung der im Prüfungsschema verwendeten Haushaltskennzahlen. In dieser Anlage wird jede Kennzahl kurz erklärt und aufgezeigt, wie sie zu berechnen ist.

1. Einzelanalyse des Haushalts und der Finanzdaten

1.1 Ergebnishaushalt

1.1.1 Ertragsanalyse anhand Finanzkennzahlen

(a) Steuerquote (StQ)

Die Steuerquote gibt an, zu welchem Teil sich die **Kommune** „selbst“ finanzieren kann und somit unabhängig von staatlichen Zuwendungen ist.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Steuererträge	=	Erträge nach § 2 Absatz 1 Nr. 1 E-GemHVO; Kontengruppe 30
Ordentlichen Erträge	=	Summe der ordentliche Erträge § 2 Absatz 2 Nr. 1 bis 9 E-GemHVO

$$\text{Steuerquote} = \frac{\text{Steuererträge} \times 100}{\text{Ordentliche Erträge}}$$

(b) Leistungsentgeltquote (LEQ)

Die Leistungsentgeltquote gibt den Anteil der Leistungsentgelte und Kostenerstattungen an der Summe der laufenden Erträge an. Bsp. Kindergärten, Friedhöfe, Bürgerhäuser, Schwimmbäder etc.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Erträge aus Leistungsentgelte	=	Erträge nach § 2 Absatz 2 Nr. 5 E-GemHVO; Kontengruppe 34
Kostenerstattungen	=	Erträge nach § 2 Absatz 2 Nr. 6 E-GemHVO; Kontengruppe 34
Ordentliche Erträge	=	Summe der ordentliche Erträge § 2 Absatz 2 Nr. 1 E-GemHVO

$$\text{Leistungsentgeltquote} = \frac{\text{Leistungsentgelt} + \text{Kostenerstattung} \times 100}{\text{Ordentliche Erträge}}$$

(c) Zuwendungsquote (ZwQ)

Die Zuwendungsquote gibt einen Hinweis darauf, inwieweit die Kommune von Zuwendungen und damit von Leistungen Dritter abhängig ist.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Erträge aus Zuwendungen	=	Erträge nach § 2 Absatz 2 Nr. 2 E-GemHVO; Kontenart 311 bis 316
Ordentliche Erträge	=	Summe der ordentliche Erträge § 2 Absatz 2 Nr. 1 E-GemHVO

$$\text{Zuwendungsquote} = \frac{\text{Erträge aus Zuwendungen} \times 100}{\text{Ordentliche Erträge}}$$

1.1.2 Aufwandanalyse anhand Finanzkennzahlen

(d) Personalintensität 1 (PI1)

Die Personalintensität 1 gibt an, welchen Anteil die Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen ausmachen. Im Hinblick auf den interkommunalen Vergleich dient diese Kennzahl dazu, die Frage zu beantworten, welcher Teil der Aufwendungen üblicherweise für Personal aufgewendet wird.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Personalaufwendungen	=	Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 E-GemHVO
Ordentliche Aufwendungen	=	Summe der ordentliche Aufwendungen § 2 Absatz 1 Nr. 10 bis 16 E-GemHVO

$$\text{Personalintensität 1} = \frac{\text{Personalaufwendungen} \times 100}{\text{Ordentliche Aufwendungen}}$$

(e) Personalintensität 2 (PI2)

Die Personalintensität 2 gibt an, in welchem Umfang die ordentlichen Erträge von den Personalaufwendungen aufgezehrt werden. Die Personalintensität 2 setzt stärker auf eine wirtschaftliche Betrachtung als die Personalintensität 1, da Aufwendungen ins Verhältnis zu den „erwirtschafteten“ Erträgen gesetzt werden. Es steht also – anders als bei der Personalintensität 1 – im interkommunalen Vergleich die Frage im Mittelpunkt, in welchem Umfang die Personalaufwendungen finanzierbar sind.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Personalaufwendungen	=	Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 E-GemHVO
Ordentliche Erträge	=	Summe der ordentliche Erträge § 2 Absatz 1 Nr. 1 bis 9 E-GemHVO

$$\text{Personalintensität 2} = \frac{\text{Personalaufwendungen} \times 100}{\text{Ordentliche Erträge}}$$

(f) Personalaufwand je Einwohner (PaE)

Die einwohnerbezogene Umrechnung der Personalaufwendungen ist für den interkommunalen Vergleich von höherer Aussagekraft.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Personalaufwendungen	=	Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 E-GemHVO
Einwohnerzahl	=	Einwohnerzahl zum 30.06 des Vorjahres

$$\text{Personalaufwand je Einwohner} = \frac{\text{Personalaufwendungen}}{\text{Einwohnerzahl}}$$

(g) Sach- und Dienstleistungsintensität (SDI)

Die Sach- und Dienstleistungsintensität gibt an, welchen Anteil die Sach- und Dienstleistungen an der Summe der laufenden Aufwendungen ausmachen. Aus ihr kann man erkennen, in welchem Ausmaß sich eine Kommune für die Inanspruchnahme von Leistungen Dritter entschieden hat.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	=	Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 E-GemHVO
Ordentliche Aufwendungen	=	Summe der Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 bis 16 E-GemHVO

$$\text{Sach- und Dienstleistungsintensität} = \frac{\text{Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen} \times 100}{\text{Ordentliche Aufwendungen}}$$

(h) Sach- und Dienstleistungsintensität je Einwohner (SDE)

Die einwohnerbezogene Umrechnung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ist für den interkommunalen Vergleich von höherer Aussagekraft.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	=	Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 E-GemHVO
Einwohnerzahl	=	Einwohnerzahl zum 30.06 des Vorjahres

$$\text{Sach- und Dienstleistungsintensität je Einwohner} = \frac{\text{Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen}}{\text{Einwohnerzahl}}$$

(i) Abschreibungsintensität (Abl)

Abschreibungen werden auf Sachanlagen des Anlagevermögens vorgenommen. Die Abschreibungen sind weitgehend unbeeinflussbare fixe Aufwendungen. Die Kennzahl gibt an, welcher Teil der Aufwendungen weitgehend unbeeinflussbar ist. Eine niedrige Abschreibungsintensität kann darauf hindeuten, dass eine Kommune ihr Anlagevermögen weitgehend abgeschrieben hat, ohne es angemessen durch neue Anlagen zu ersetzen, d.h. dass eine Überalterung des Anlagevermögens vorliegt.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Planmäßige Abschreibungen = Aufwendungen nach § 2 Absatz 2 Nr. 13 E-GemHVO
Ordentliche Aufwendungen = Summe der Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 bis 16 E-GemHVO

$$\text{Abschreibungsintensität} = \frac{\text{Planmäßige Abschreibungen} \times 100}{\text{Ordentliche Aufwendungen}}$$

(j) Abschreibungslastquote (AbLQ)

Die Kennzahl zeigt, gemessen an den AHK, das Verhältnis zwischen den bilanziellen Abschreibungen und den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten im Haushaltsjahr an. Sie unterstützt die Bewertung der tatsächlichen Aufwendungen aus der Nutzung des vorhandenen Vermögens.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Bilanzielle Abschreibungen auf AV = Aufwendungen nach § 2 Absatz 2 Nr. 13 E-GemHVO
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten = Kein unmittelbarer Bezug, Erträge müssen herausgesucht werden

$$\text{Abschreibungslastquote} = \frac{\text{Bilanzielle Abschreibungen auf AV} \times 100}{\text{Erträge aus der Auflösung von Sonderposten}}$$

(k) Transferaufwandsquote (TAQ)

Die Kennzahl stellt einen Bezug zwischen den Transferaufwendungen und den ordentlichen Aufwendungen her. Mit ihr lässt sich beurteilen, in welchem Umfang kommunale Zahlungen an private Haushalte, an Unternehmen, Vereine u.a. erfolgen. Die Kennzahl unterstützt einen interkommunalen Vergleich eher als die Angabe der absoluten Höhe der Transferleistungen, wenn nicht zwischen Sozialtransfer und Zuwendungen unterschieden wird.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Transferaufwendungen = Aufwendungen nach § 2 Absatz 2 Nr. 15 E-GemHVO
Ordentliche Aufwendungen = Summe der Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 bis 16 E-GemHVO

$$\text{Transferaufwandsquote} = \frac{\text{Transferaufwendungen} \times 100}{\text{Ordentliche Aufwendungen}}$$

(l) Zinslastquote (ZLQ)

Die Zinslastenquote zeigt die Belastung aus Finanzaufwendungen zusätzlich zu den laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit an. Die Kennzahl unterstützt einen interkommunalen Vergleich eher als die Angabe der absoluten Höhe der Zinsen oder der Finanzaufwendungen.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Finanzaufwendungen	=	Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 14 E-GemHVO; Kontengruppe 45
Ordentliche Aufwendungen	=	Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 bis 16 E-GemHVO

$$\text{Zinslastenquote} = \frac{\text{Finanzaufwendungen}}{\text{Ordentliche Aufwendungen}}$$

(m) Zinsdeckungsquote (ZDQ)

Die Zinsdeckungsquote zeigt an, in welchem Umfang die (ordentlichen) Erträge aus Verwaltungstätigkeit von den Finanzaufwendungen aufgezehrt werden.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Finanzaufwendungen	=	Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 14 E-GemHVO; Kontengruppe 45
Ordentliche Erträge	=	Erträge nach § 2 Absatz 1 Nr. 1 bis 9 E-GemHVO

$$\text{Zinsdeckungsquote} = \frac{\text{Finanzaufwendungen}}{\text{Ordentliche Erträge}}$$

(n) Zinssteuerquote (ZStQ)

Die Zinssteuerquote ist eine zusätzliche Verhältniszahl und stellt wie die Zinsdeckungsquote ein Verhältnis zwischen Zinsaufwendungen und den Erträgen her. Sie gibt aber durch den Bezug zu den Steuererträgen an, in welchem Umfang die kommunal beeinflussbaren Steuern zur „Deckung“ der Zinsaufwendungen aufgezehrt werden.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Zinsaufwendungen	=	Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 13 E-GemHVO
Steuererträge	=	Erträge nach § 2 Absatz 1 Nr. 1 E-GemHVO

$$\text{Zinssteuerquote} = \frac{\text{Zinsaufwendungen} \times 100}{\text{Steuererträge}}$$

1.1.3 Analyse des Jahresergebnisses des Ergebnishaushalts

(o) Ergebnisquote (ErQ)

Die Ergebnisquote zeigt den Anteil des Saldos des veranschlagten ordentlichen Ergebnisses am Jahresergebnis an.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Saldo veranschlagtes ordentliches Ergebnis = Saldo nach § 2 Absatz 2 Nr. 2 E-GemHVO
Jahresergebnis = Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag nach § 2 Absatz 2 Nr. 4 E-GemHVO

$$\text{Ergebnisquote} = \frac{\text{Saldo veranschlagtes ordentliches Ergebnis} \times 100}{\text{Jahresergebnis}}$$

(p) Finanzergebnisquote

Die Finanzergebnisquote gibt Hinweis auf die Finanzpolitik der Kommune, da das Finanzergebnis diejenigen Erfolgsbestandteile darstellt, die aus Finanzanlagen und Kreditaufnahmen resultieren.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Zinserträge = Erträge nach § 2 Absatz 1 Nr. 7 E-GemHVO
Zinsaufwendungen = Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 14 E-GemHVO
Saldo veranschlagtes ordentliches Ergebnis = Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag nach § 2 Absatz 2 Nr. 2 E-GemHVO

$$\text{Zinsdeckungsquote} = \frac{\text{Zinserträge} - \text{Zinsaufwendungen} \times 100}{\text{Saldo veranschlagtes ordentliches Ergebnis}}$$

(q) Fehlbetragsquote

Die Fehlbetragsquote spiegelt den Anteil des negativen Jahresergebnisses bezogen auf die Erträge wider.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Saldo ordentliches Ergebnis = Saldo nach § 2 Absatz 2 Nr. 1 E-GemHVO
Summe ordentliche Erträge = Erträge nach § 2 Absatz 1 Nr. 1 bis 9 E-GemHVO

$$\text{Fehlbetragsquote} = \frac{\text{Saldo ordentliche Erträge} \times 100}{\text{Summe ordentliche Erträge}}$$

(r) Außerordentliche Ergebnisquote (EQAE)

Außerordentliche Erträge bzw. Aufwendungen beruhen i.d.R. auf seltenen und ungewöhnlichen Vorgängen. Sie gibt das Verhältnis der außerordentlichen Erträge und Aufwendungen zum Gesamtjahresergebnis an.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Außerordentliches Ergebnis	=	Saldo nach § 2 Absatz 2 Nr. 3 E-GemHVO
Jahresergebnis	=	Saldo nach § 2 Absatz 2 Nr. 4 E-GemHVO

$$\text{Außerordentliche Ergebnisquote} = \frac{\text{Außerordentliche Ergebnis} \times 100}{\text{Jahresergebnis}}$$

(s) Eigenkapitalreichweite (EKrw)

Bei der Betrachtung eines negativen Jahresergebnisses sollte auch das vorhandene Eigenkapital berücksichtigt werden. Interessant ist hier, nach wie vielen Jahren das vorhandene Eigenkapital aufgebraucht ist. Dabei wird unterstellt, dass das negative Jahresergebnis sich betragsmäßig nicht verändert.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Eigenkapital	=	Ansatz der Planvermögensrechnung nach § 52 Absatz 4 Nr. 1.1. E-GemHVO
Negatives Jahresergebnis	=	Jahresfehlbetrag nach § 52 Absatz 4 Nr. 1.3.2

$$\text{Eigenkapitalreichweite} = \frac{\text{Eigenkapital}}{\text{Negatives Jahresergebnis}}$$

1.2 Finanzhaushalt

1.2.1 Einzelanalyse des Finanzhaushalts anhand Finanzquoten

(t) Reinvestitionsquote (RinQ)

Die Investitionstätigkeit lässt sich mit Hilfe der „Reinvestitionsquote“ (RinQ) beurteilen. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang die Kommune Neuinvestitionen durch jährliche Abschreibungen erwirtschaftet. Damit wird auch angezeigt, was die Kommune für ihre Zukunftsvorsorge leistet, denn eine jährliche Investitionstätigkeit mit dem Ziel der Vermögenserhaltung ist auch für die Kommunen von großer Bedeutung. Die Abschreibungen auf geringwertige Wirtschaftsgüter können ggf. zu einer leichten Verfälschung der Kennzahl beitragen. Trotzdem lassen sich im Zeitvergleich mit Hilfe der Kennzahl geeignete Hinweise auf Wachstums- und Schrumpfungstendenzen beim Anlagevermögen der Kommune ermitteln.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Nettoinvestition	=	Differenz zwischen Zugängen AV und Jahresabschreibungen sowie Abgänge Vermögensgegenstände
Zugänge Anlagevermögen	=	Nachweis im Anlagenspiegel der Kommune
Jahresabschreibungen	=	Bilanzielle Abschreibungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 13

Abgänge von Vermögensgegenständen = E-GemHVO
Nachweis im Anlagenspiegel der Kommune

$$\text{Reinvestitionsquote} = \frac{\text{Nettoinvestition} \times 100}{\text{Jahresabschreibungen auf Anlagevermögen}}$$

(u) Eigenfinanzierungsquote

Die Eigenfinanzierungsquote zeigt den Anteil der eigenen Finanzmittel an den Auszahlungen für Investitionen an.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Einzahlungen aus Investitionstätigkeit = Summe der Einzahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 bis 7 E-GemHVO

Einzahlungen aus Investitionszuwendungen = Einzahlung nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 E-GemHVO

Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten = Einzahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 14 E-GemHVO abzüglich des Betrags für Kredite zur Liquiditätssicherung

Auszahlungen aus Investitionstätigkeit = Summe der Auszahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 8 bis 13 E-GemHVO

$$\text{Eigenfinanzierungsquote} = \frac{\text{Einzahlungen aus Investitionstätigkeit} - \text{Einzahlungen aus Investitionszuwendungen} - \text{Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten} \times 100}{\text{Auszahlungen aus Investitionstätigkeit}}$$

(v) Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote zeigt an, zu welchem Anteil die kommunalen Investitionen mittels Investitionskrediten finanziert werden.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Einzahlungen aus Investitionskrediten = Einzahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 14 E-GemHVO abzüglich des Betrags für Kredite zur Liquiditätssicherung

Auszahlungen aus Investitionstätigkeit = Summe der Auszahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 8 bis 13 E-GemHVO

$$\text{Kreditfinanzierungsquote} = \frac{\text{Einzahlungen aus Investitionskrediten} \times 100}{\text{Auszahlungen aus Investitionstätigkeit}}$$

(w) Zuwendungsfinanzierungsquote

Die Zuwendungsfinanzierungsquote zeigt an, zu welchem Anteil die kommunalen Investitionen mittels Einzahlungen aus Investitionszuwendungen finanziert werden.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Einzahlungen aus Investitionszuwendungen = Einzahlungen nach § 3 Abs.1 Nr. 3 E-GemHVO
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit = Summe der Auszahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 8 bis 13 E-GemHVO

$$\text{Zuwendungsfinanzierungsquote} = \frac{\text{Einzahlungen aus Investitionszuwendungen} \times 100}{\text{Auszahlungen aus Investitionstätigkeit}}$$

2. Analyse der letzten Schlussbilanz

2.1 Liquiditätsanalyse

(x) Liquidität 1. Grades (LiG1)

Die Kennzahl gibt an, wie viel Prozent der kurzfristigen Verbindlichkeiten mit den vorhandenen flüssigen Mitteln beglichen werden können.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Liquide Mittel = Bilanzposten nach § 52 Absatz 3 Nr. 2.2.6 E-GemHVO
Kurzfristige Verbindlichkeiten = Bilanzposten nach § 52 Absatz 4 Nr. 3 E-GemHVO, nur die Verbindlichkeiten die eine Restlaufzeit von bis zu einem Jahr haben (siehe dazu Verbindlichkeitsspiegel)

$$\text{Liquidität 1. Grades} = \frac{\text{Liquide Mittel} \times 100}{\text{Kurzfristige Verbindlichkeiten}}$$

(y) Liquidität 2. Grades (LiG2)

Die Kennzahl kann auch als „kurzfristige Liquidität“ bezeichnet werden, denn liquide Mittel werden den kurzfristigen Forderungen hinzugerechnet. Die Erweiterung der Datenbasis verbessert die Beurteilung der Liquiditätslage der Kommune mit Hilfe einer Kennzahl.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Liquide Mittel = Bilanzposten nach § 52 Absatz 3 Nr. 2.2.6 E-GemHVO
Kurzfristige Forderungen = Bilanzposten nach § 52 Absatz 3 Nr. 2.2.4 bis 2.2.5 E-GemHVO
Kurzfristige Verbindlichkeiten = Bilanzposten nach § 52 Absatz 4 Nr. 3 E-GemHVO, sie müssen eine Restlaufzeit von bis zu einem Jahr haben (siehe dazu Verbindlichkeitsspiegel).

$$\text{Liquidität 1. Grades} = \frac{(\text{Liquide Mittel} + \text{kurzfristige Forderungen}) \times 100}{\text{Kurzfristige Verbindlichkeiten}}$$

(z) Kurzfristige Verbindlichkeitsquote (KVbQ)

Im doppelischen Haushaltswesen werden die Kassenkredite in der kommunalen Bilanz als Verbindlichkeiten aus Krediten aus Liquiditätssicherung angesetzt. Sie stellen kurzfristiges Fremdkapital dar, weil sie in ihrer Laufzeit auf höchstens ein Jahr beschränkt sind. Durch die Kennzahl kann beurteilt werden, wie hoch die Bilanz durch kurzfristiges Fremdkapital belastet wird.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Bilanzsumme = Summe der Passivseite nach § 52 Absatz 4 E-GemHVO
Kurzfristige Verbindlichkeiten = Bilanzposten nach § 52 Absatz 4 Nr. 3 E-GemHVO, nur die Verbindlichkeiten die eine Restlaufzeit von bis zu einem Jahr haben (siehe dazu Verbindlichkeitsspiegel)

$$\text{Kurzfristige Verbindlichkeitsquote} = \frac{\text{Kurzfristige Verbindlichkeiten} \times 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

(aa) Dynamischer Verschuldungsgrad (DVSG)

Mit dieser Kennzahl lässt sich die Schuldentilgungsfähigkeit der Kommune beurteilen. Sie hat dynamischen Charakter, weil sie nach der Betriebswirtschaft die zeitraumbezogene Größe „Cash Flow“ enthält. Diese Wertgröße wird durch die haushaltswirtschaftliche Betrachtung der Kommune durch den „Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit“ aus der Finanzrechnung ersetzt. Dieser Saldo zeigt bei jeder Kommune an, in welcher Größenordnung freie Finanzmittel aus ihrer lfd. Geschäftstätigkeit im abgelaufenen Haushaltsjahr zur Verfügung stehen und damit zur möglichen Schuldentilgung genutzt werden könnten.

Dynamischer Verschuldungsgrad	Auswirkungen	Saldo aus laufenden Verwaltungstätigkeit
kleiner Wert	Schulden können aus selbsterwirtschafteten Mitteln getilgt werden; Solide Ertrags- und Finanzlage; d.h. finanzielle Stabilität und relative Unabhängigkeit von Kreditgebern	Positiver Saldo
Großer Wert	DVSG wird immer ungünstiger, die Gemeinde kann keine Schulden tilgen; zeigt dann an, zu welchem Zeitpunkt sich Effektivverschuldung verdoppelt hat.	Negativer Saldo

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Effektivverschuldung = Gesamtes Fremdkapital – Liquide Mittel – kurzfristige Forderungen = Effektiv Verschuldung
Gesamtes Fremdkapital = Bilanzposten nach § 52 Absatz 4 Nr. 2 und 3 E-GemHVO
Liquide Mittel = Bilanzposten nach § 52 Absatz 3 Nr. 2.2.6 E-GemHVO

Kurzfristige Forderungen = Bilanzposten nach § 52 Absatz 3 Nr. 2.2.4 und 2.2.5 E-GemHVO
 Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit = Saldo nach § 3 Absatz 2 Nr. 1 E-GemHVO

$$\text{Dynamischer Verschuldungsgrad} = \frac{\text{Effektivverschuldung}}{\text{Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit}}$$

2.2 Analyse der Kapitalausstattung

(bb) Eigenkapitalquote 1 (EkQ1)

Die Kennzahl misst den Anteil des Eigenkapitals am gesamten bilanzierten Kapital (Gesamtkapital) auf der Passivseite der kommunalen Bilanz. Für diese Kennzahl gilt:

Eigenkapitalquote	Auswirkungen
Hoch	geringes Finanzierungsrisiko und höhere finanzielle Stabilität sowie wirtschaftliche Sicherheit
Gering	Hohes Finanzierungsrisiko und geringe finanzielle Stabilität

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Eigenkapital = Bilanzposten nach § 52 Absatz 4 Nr. 1 E-GemHVO
 Bilanzsumme = Summe der Passivseite nach § 52 Absatz 4 E-GemHVO

$$\text{Eigenkapitalquote 1} = \frac{\text{Eigenkapital} \times 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

(cc) Eigenkapitalquote 2 (EkQ2)

Die Kennzahl misst den Anteil des „wirtschaftlichen Eigenkapitals“ am gesamten bilanzierten Kapital (Gesamtkapital) auf der Passivseite der kommunalen Bilanz. Wie bei der Kommune die Sonderposten als Bilanzposten mit Eigenkapitalcharakter einen wesentlichen Ansatz in der Bilanz darstellen, wird die Wertgröße „Eigenkapital“ um die „langfristigen“ Sonderposten erweitert.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Eigenkapital = Bilanzposten nach § 52 Absatz 4 Nr. 1 E-GemHVO
 Sonderposten Zuwendungen/Beiträge = Bilanzposten nach § 52 Absatz 4 Nr. 1.4 E-GemHVO
 Bilanzsumme = Summe der Passivseite nach § 52 Absatz 4 E-GemHVO

$$\text{Eigenkapitalquote 2} = \frac{(\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten Zuwendungen/Beiträge}) \times 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

(dd) Anlagendeckungsgrad 1 (AnD1)

Mit Hilfe der Kennzahl über Anlagendeckungsgrade kann die Kapitalverwendung der Kommune analysiert werden. Sie sind geeignete Kennzahlen zur Bewertung finanzieller Risiken. Die Kennzahl zeigt an, wie viel Prozent des Anlagevermögens durch Eigenkapital finanziert sind.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Eigenkapital = Bilanzposten nach § 52 Absatz 4 Nr. 1 E-GemHVO
Anlagenvermögen = Bilanzposten nach § 52 Absatz 3 Nr. 1 E-GemHVO

$$\text{Anlagendeckungsgrad } 1 = \frac{\text{Eigenkapital} \times 100}{\text{Anlagevermögen}}$$

(ee) Anlagendeckungsgrad 2 (AnD2)

Mit Hilfe der Kennzahl über Anlagendeckungsgrade soll die langfristige Kapitalverwendung der Kommune bewertet werden. Die Ergänzung „langfristiges Fremdkapital“ gegenüber der Kennzahl „Anlagendeckungsgrad 1“ führt in der Analyse dazu, dass durch die Kennzahl angezeigt wird, wie viel Prozent des Anlagevermögens langfristig finanziert sind. Sie sollte mind. 100 % betragen, denn andernfalls sind Teile des Anlagevermögens lediglich durch kurzfristiges Kapital finanziert.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Eigenkapital = Bilanzposten nach § 52 Absatz 4 Nr. 1 E-GemHVO
Sonderposten Zuwendungen/Beiträge = Bilanzposten nach § 52 Absatz 4 Nr. 1.4 E-GemHVO
Langfristiges Fremdkapital = Bilanzposten nach § 52 Absatz 4 Nr. 2.1, 2.4 und 3 E-GemHVO
Anlagenvermögen = Bilanzposten nach § 52 Absatz 3 Nr. 1 E-GemHVO

$$\text{Anlagendeckungsgrad } 2 = \frac{(\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten Zuwendungen/Beiträge} + \text{Langfristiges Fremdkapital}) \times 100}{\text{Anlagevermögen}}$$

2.3 Vermögensanalyse

(ff) Anlagenintensität (AnI)

Die Kennzahl stellt ein Verhältnis zwischen Anlagevermögen und dem Gesamtvermögen auf der Aktivseite der Bilanz her. Sie gibt Aufschluss darüber, ob die Höhe des Anlagevermögens den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Kommune entspricht. Ein hoher Wert des Anlagevermögens verlangt i.d.R. einen hohen Anteil von Eigenkapital bzw. von langfristigem Fremdkapital am Gesamtkapital. Eine zu geringe Anlagenintensität kann bedeuten, dass die Kommune überwiegend über bereits abgeschriebene Vermögen oder über Vermögensgegenstände verfügt, die nur noch mit geringen Werten in der Bilanz angesetzt sind.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Bilanzsumme = Summe der Passivseite nach § 52 Absatz 4 E-GemHVO
Anlagenvermögen = Bilanzposten nach § 52 Absatz 3 Nr. 1 E-GemHVO

$$\text{Anlagenintensität} = \frac{\text{Anlagevermögen} \times 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

(gg) Infrastrukturquote (ISQ)

Die Kommune verfügen i.d.R. über ein umfangreiches, der Daseinsvorsorge dienendes Infrastrukturvermögen. Die Kennzahl beleuchtet deshalb als Verfeinerung der Kennzahl „Anlagenintensität“ diesen Aspekt.

Infrastrukturquote	Auswirkungen
Geringer Wert	Hinweis, dass Kommune kaum über derartige öffentliche Einrichtungen verfügt oder diese ggf. bereits veraltet oder geringwertiger sind. Auch könnten diese im Rahmen von Privatisierungsmaßnahmen veräußert sein.
Hoher Wert	Hinweis, dass wegen der Vermögenslage die Kommune hohe Unterhaltungsaufwendungen und hohe Abschreibungen zu erwirtschaften hat.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Infrastrukturvermögen = Bilanzposten nach § 52 Absatz 3 Nr. 1.2.3 E-GemHVO
Bilanzsumme = Summe der Passivseite nach § 52 Absatz 4 E-GemHVO

$$\text{Infrastrukturquote} = \frac{\text{Infrastrukturvermögen} \times 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

(hh) Investitionsdeckung (InD)

Die Kennzahl gibt an, ob die Investitionen im abgelaufenen Haushaltsjahr ausgereicht haben, um den Wertverlust des Anlagevermögens durch die Abschreibungen auszugleichen bzw. um die Leistungen der Kommune uneingeschränkt fortzuführen. Diese Sachverhalte erfordern grundsätzlich, dass jahresbezogen die Investitionen mindestens so hoch sind wie die Abschreibungen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass mit einer sinkenden Investitionsdeckung nicht zwingend eine Leistungsminderung der Kommune verbunden werden kann. Wenn bspw. neue Vermögensgegenstände nicht gekauft, sondern nur geleast werden oder technisch hochwertige Vermögensgegenstände sehr preiswert erworben werden, führen die daraus entstehenden niedrigen Anschaffungswerte zu einer sinkenden Investitionsdeckung, ohne dass dies zwingend eine Leistungseinschränkung der Kommune zur Folge haben muss. Bei der Bewertung der Kennzahl ist außerdem zu beachten, dass eine Desinvestition von der Kommune auch gewollt und aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein kann. Wenn eine Kommune über eine sehr hohe Anlagenintensität verfügt

oder statt Neuinvestitionen verstärkt ihre Finanzmittel für die Tilgung von Fremdkapital einsetzt, müssen Gründe dafür vorliegen.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Bruttoinvestition	=	Auszahlungen nach § 3 Absatz 1 Nr. 8 bis 13 E-GemHVO
Jahresabschreibungen auf Anlagevermögen	=	Bilanzielle Abschreibungen auf Anlagevermögen nach § 2 Absatz 1 Nr. 13 E-GemHVO

$$\text{Investitionsdeckung} = \frac{\text{Bruttoinvestition} \times 100}{\text{Jahresabschreibungen auf Anlagevermögen}}$$

(ii) Investitionsquote (InQ)

Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang die Kommune, gemessen in Prozent an den Anschaffungs- oder Herstellungskosten des Anlagevermögens neu investiert hat. Damit zeigt sie an, was die Kommune im abgelaufenen Haushaltsjahr für ihre Zukunftsvorsorge geleistet hat, denn eine jährliche Investitionstätigkeit mit dem Ziel der Vermögenserhaltung ist auch für die Kommune von großer Bedeutung für die stetige Aufgabenerfüllung. Weil in die Ermittlung der Kennzahl auch Abschreibungen einbezogen werden, können die Abschreibungen auf geringwertige Wirtschaftsgüter ggf. zu einer leichten Verfälschung der Kennzahl beitragen. Trotzdem lassen sich im Zeitvergleich mit Hilfe der Kennzahl geeignete Hinweise auf Wachstums- und Schrumpfungstendenzen beim Anlagevermögen der Kommune ermitteln. Das Investitionsverhalten kann damit ein Indikator für die wirtschaftliche Situation einer Kommune sein.

Ermittlung der Finanzkennzahlen:

Nettoinvestition	=	Differenz zwischen Zugängen des Anlagevermögens und Abschreibungen und sonstigen Abgängen
Zugänge des Anlagevermögen	=	Ausweis im Anlagenspiegel
Abschreibungen	=	Aufwendungen nach § 2 Absatz 1 Nr. 13 E-GemHVO
Sonstige Abgänge	=	Ausweis im Anlagenspiegel
Anlagevermögen zu AHK	=	Bilanzposten nach § 52 Absatz 3 Nr. 1 E-GemHVO

$$\text{Investitionsquote} = \frac{\text{Nettoinvestition} \times 100}{\text{Anlagevermögen zu AHK}}$$



**Ministerium des Innern
und für Sport**

Mainz, 05. November 2007

Leitfaden „Aufsichtsbehördliche Prüfung doppischer Kommunalhaushalte“

Vorwort

Seit dem 1. Januar 2007 haben die kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz ihr Haushalts- und Rechnungswesen nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden zu führen, wobei der Umstieg durch Ratsbeschluss um maximal zwei Jahre hinausgeschoben werden kann. Spätestens im Jahr 2009 wird daher der Wechsel von der bisherigen kameralen Haushaltswirtschaft auf die kommunale Doppik abgeschlossen sein.

Mit dem vorliegenden Leitfaden will das Ministerium des Innern und für Sport die Aufsichtsbehörden bei der Anwendung des neuen Gemeindehaushaltsrechts im Rahmen der Haushaltsprüfungen und der Beratung der Gemeinden und Gemeindeverbände unterstützen.

Die Handreichung soll das Verständnis und den Vollzug der kommunalen Doppik erleichtern und eine einheitliche Grundlage für die Arbeit der Aufsichtsbehörden schaffen. Der Leitfaden wurde in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, der Kreisverwaltungen und der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung/ Zentrale Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz erstellt.

Die Handreichung gibt den gegenwärtigen Diskussions- und Erfahrungsstand bei der Einführung des neuen Gemeindehaushaltsrechts wieder. Sie wird fortgeschrieben, wenn neue Erkenntnisse oder Änderungen des rechtlichen Regelwerks hierfür Anlass bieten.

Inhaltsübersicht

1. Einführung

- 1.1 Reform des kommunalen Haushaltsrechts
- 1.2 Rechtsaufsicht und kommunale Haushaltswirtschaft
- 1.3 Zweck und Inhalt des Leitfadens

2. Formelle Prüfung der Haushaltssatzung

- 2.1 Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Haushaltssatzung mit Haushaltsplan und Anlagen
- 2.2 Prüfung eines Haushalts für zwei Jahre
- 2.3 Prüfung einer Nachtragshaushaltssatzung
- 2.4 Zusammenfassende Checkliste für die formelle Prüfung der Haushaltssatzung mit Haushaltsplan und Anlagen

3. Materielle Prüfung des Haushalts

- 3.1 Prüfung der nicht genehmigungsbedürftigen Bestimmungen der Haushaltssatzung
- 3.2 Prüfung der genehmigungspflichtigen Bestimmungen der Haushaltssatzung

4. Aufsichtsbehördliche Konsequenzen aus dem Ergebnis der formellen und materiellen Haushaltsprüfung

- 4.1 Aufsichtsbehördliches Verfahren allgemein
- 4.2 Vorgehen bei Rechtsverletzungen
- 4.3 Inkrafttreten der Haushaltssatzung

1. Einführung

1.1 Reform des kommunalen Haushaltsrechts

Mit dem Landesgesetz zur Einführung der kommunalen Doppik (KomDoppikLG) vom 2. März 2006 (GVBl. S. 57 ff.) wurde in Rheinland-Pfalz ab dem Haushaltsjahr 2007 ein neues, am kaufmännischen Rechnungswesen orientiertes Gemeindehaushaltsrecht eingeführt. Allerdings haben die Gemeinden und Gemeindeverbände die Möglichkeit, durch Beschluss des Vertretungsorgans den Umstieg auf die kommunale Doppik auch erst ab dem Haushaltsjahr 2008 oder ab dem Haushaltsjahr 2009 vorzunehmen.

Die maßgebliche Neuerung gegenüber dem bisherigen kameralistischen Haushalts und Rechnungswesen ist der Systemwechsel weg vom Geldverbrauchskonzept hin zum Ressourcenverbrauchskonzept. Bislang wurden in der Kameralistik lediglich die Einnahmen und Ausgaben erfasst, d.h. die Erhöhungen und Verminderungen des Geldvermögens. Künftig stellen die Erträge und Aufwendungen, die zusätzlich zu den Ein- und Auszahlungen erfasst werden, die zentralen Steuerungsgrößen im kommunalen Finanzmanagement dar. Betrachtet werden somit die Veränderungen des kommunalen Eigenkapitals, ein Ansatz, der wesentlich transparenter als bislang das wirtschaftliche Handeln der Gemeinde abbildet, da die Aufwendungen zum Zeitpunkt ihrer Verursachung ergebniswirksam erfasst werden und nicht zum Zeitpunkt ihrer Zahlungswirksamkeit. So wird insbesondere der vollständige Werteverzehr durch Abschreibungen offen gelegt, und es werden bereits heute begründete Aufwendungen, die aber erst in Zukunft zu Auszahlungen führen, durch Rückstellungen berücksichtigt.

Kern der kommunalen Doppik ist die Bilanz, die den Bestand des Vermögens und dessen Finanzierung nachweist. Besonderes Interesse gilt dem Eigenkapital. Die Bilanz ist zwar ausschließlich ein Teil des Jahresabschlusses, d.h. eine Planbilanz gibt es nicht. Gleichwohl lässt sich die voraussichtliche Veränderung des Eigenkapitals vorab anhand des Ergebnishaushalts ermitteln, in welchem die erwarteten Erträge (Ressourcenaufkommen) und die voraussichtlichen Aufwendungen (Ressourcenverbrauch) veranschlagt werden. Zusätzlich werden die zahlungswirksamen Geschäftsvorfälle und insbesondere die Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit sowie die Ein- und Auszahlungen der Kreditwirtschaft im Finanzhaushalt erfasst. Am Jahresende werden beide Haushalte in einer Ergebnis- und in einer Finanzrechnung abgeschlossen; die entsprechenden Salden fließen in die Bilanz ein.

Die Planungskomponenten Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt bilden die entsprechenden Rechengrößen jeweils zusammengefasst auf der Ebene der Gemeinde ab. Darüber hinaus ist der Haushaltsplan in Teilhaushalte zu gliedern, die jeweils einen Teilergebnis- und einen Teilfi-

nanzhaushalt enthalten. Die Teilhaushalte ersetzen die bisherige Gliederung des Haushalts in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte.

1.2 Rechtsaufsicht und kommunale Haushaltswirtschaft

Die Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände soll nach Art. 49 Abs. 3 Satz 2 LV und § 117 Satz 1 GemO sicherstellen, dass die Verwaltung im Einklang mit dem geltenden Recht geführt wird (Rechtsaufsicht). Als Teilbereich der Rechtsaufsicht hat die Finanzaufsicht dafür Sorge zu tragen, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften beachtet werden. Die Finanzaufsicht soll gewährleisten, dass eine „geordnete Haushaltswirtschaft“ (vgl. z.B. § 103 Abs. 2 Satz 2 GemO) vorliegt, wobei unter diesem Begriff die Einhaltung aller allgemeinen und besonderen Vorschriften verstanden wird, die bei der Planung und Ausführung des Haushalts sowie der Rechnungslegung zu berücksichtigen sind.

Neben ihren rechtsaufsichtlichen Funktionen gehört es zu den Aufgaben der Aufsichtsbehörden, die kommunalen Gebietskörperschaften zu beraten und sie in ihrer rechtlichen Stellung sowie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu schützen. Bereits im Vorfeld ihrer eigentlichen rechtsaufsichtlichen Tätigkeit sollen die Aufsichtsbehörden deshalb ihre Handlungsspielräume nutzen, um im Wege von Verhandlungen und Vereinbarungen mit den kommunalen Gebietskörperschaften ein Gebrauchmachen von den aufsichtsbehördlichen Befugnissen gemäß §§ 119 ff. GemO nach Möglichkeit zu vermeiden. Im Sinne des gebotenen kommunalfreundlichen Verhaltens (§ 117 S. 2 GemO) kann eine solche Vorgehensweise dazu beitragen, das Steuerungspotenzial der Kommune im Rahmen der Selbstverwaltung zu stärken und die Kooperationsbereitschaft gegenüber der Aufsichtsbehörde zu verbessern.

Die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände ist eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Aus diesem Grund ist die Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und den Anlagen nach § 97 Abs. 1 GemO zwar vorlagepflichtig, sie ist jedoch – auch nach Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens – weiterhin grundsätzlich genehmigungsfrei. Lediglich einzelne Teile, die für die kommunale Haushaltswirtschaft auch unter überörtlichen Gesichtspunkten von besonderer Bedeutung sind, sind weiterhin genehmigungspflichtig. Letzteres betrifft insbesondere den Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen, für den in künftigen Haushaltsjahren voraussichtlich Investitionskredite aufgenommen werden müssen (§ 95 Abs. 4 Nr. 1 GemO) und den Gesamtbetrag der Investitionskredite ohne zinslose Kredite und Kredite zur Umschuldung (§ 95 Abs. 4 Nr. 2 i. V. m. § 103 Abs. 2 S. 1 GemO).

Vor dem Hintergrund der gebotenen Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung (§ 93 Abs. 1 S. 1 GemO), d. h. der Verpflichtung zu einer dauerhaften Gewährleistung und Nachhaltigkeit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, liegt der inhaltliche Schwerpunkt der aufsichtsbehördlichen Prü-

fung doppischer Kommunalhaushalte auf der Beachtung des Gebots des Haushaltsausgleichs, des Verbots der Überschuldung sowie dem Vorliegen der Voraussetzungen für die (genehmigungsbedürftige) Aufnahme von Investitionskrediten und die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen.

1.3 Zweck und Inhalt des Leitfadens

Durch die Veränderungen, die der Wechsel auf die kommunale Doppik mit ihrer neuen Systematik und Begrifflichkeit mit sich bringt, wird auch die Prüfungstätigkeit der Aufsichtsbehörden nachhaltig beeinflusst. Der Leitfaden soll dazu dienen, den Aufsichtsbehörden das Verständnis und den Vollzug des neuen Gemeindehaushaltsrechts zu erleichtern und eine einheitliche Grundlage für die Durchführung der aufsichtsbehördlichen Prüfung zu schaffen. Die Handreichung stellt kein starres Prüfschema dar, das jeweils verbindliche Konsequenzen vorgibt. Sie enthält vielmehr einen Prüfungsrahmen, der durch die individuelle Analyse und Bewertung des einzelnen Haushalts auszufüllen ist. Es ist vorgesehen, den Leitfaden zu gegebener Zeit auf der Grundlage der Erfahrungen der Aufsichtsbehörden mit der Anwendung der kommunalen Doppik fortzuschreiben.

2. Formelle Prüfung der Haushaltssatzung

2.1 Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Haushaltssatzung mit Haushaltsplan und Anlagen

Soweit die Aufsichtsbehörde die ggf. erforderlichen Genehmigungen erteilt und im Übrigen keine Bedenken wegen Rechtsverletzung geltend gemacht hat, berechtigt die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung die Verwaltung der Gemeinde, die im Haushaltsplan enthaltenen Ermächtigungen für die dort ausgewiesenen Zwecke in Anspruch zu nehmen, Verpflichtungen einzugehen und Kredite aufzunehmen. Eine für den Bürger bindende Wirkung hat die Haushaltssatzung nur in einem eingeschränkten Umfang, z. B. durch die Festsetzung der Steuersätze für die Steuerarten, die für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen sind. Die Haushaltssatzung muss nach § 95 GemO die für die jährliche Haushaltswirtschaft der Kommune erforderlichen Regelungen enthalten. Nach der VV Gemeindehaushaltssystematik des Ministeriums des Innern und für Sport vom 23. November 2006 (MinBl. 2007, Seite 16 – VV-GemHSys –) ist das dort in Anlage 3, Muster 1 bekannt gegebene Muster für die Ausgestaltung der jährlichen Haushaltssatzung inhaltlich verbindlich (vgl. VV-GemHSys Nrn. 2 und 7).

Der Haushaltsplan ist in einen Ergebnishaushalt und einen Finanzhaushalt zu gliedern, die nach funktionalen oder institutionellen Gesichtspunkten in produktorientierte Teilhaushalte mit Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalten zu untergliedern sind. Dabei fordert § 4 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006 (GVBl. S. 203 ff.) nur, dass der Haushalt der Gemeinde angemessen in Teilhaushalte zu gliedern ist.

Was angemessen in diesem Sinne ist, richtet sich nach den örtlichen Verhältnissen. Bei Ortsgemeinden mit funktionaler Gliederung werden i. d. R. sechs Teilhaushalte angemessen sein.

Die Erträge und Aufwendungen sowie die Einzahlungen und Auszahlungen sind nun der Rechnungsstoff für die Planung und Bewirtschaftung des kommunalen Haushalts. Wird die Haushaltssatzung nicht rechtzeitig vom Rat beschlossen und kann sie daher mit Beginn des neuen Haushaltsjahres nicht in Kraft treten, finden die Bestimmungen über die vorläufige Haushaltsführung nach § 99 GemO Anwendung.

Um dem Rat einer Kommune eine Übersicht über Inhalt und Umfang der jährlichen Haushaltswirtschaft zu ermöglichen, müssen ihm und den zuständigen Ausschüssen der Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen zur Beratung vorgelegt werden. Diese Unterlagen sind für eine Übersicht über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune unverzichtbar und ermöglichen einen aktuellen Überblick über die wirtschaftliche Lage der einzelnen Kommune. Der Kommune ist es aber freigestellt, nach örtlichen Bedürfnissen dem Haushaltsplan auch noch weitere Unterlagen beizufügen. Die Haushaltssatzung mit ihren Anlagen muss aber auch für eine Unterrichtung der Bürger und der Aufsichtsbehörde geeignet sein.

Vor der eigentlichen Haushaltsanalyse soll eine formelle Prüfung erfolgen, bei der im Rahmen der Vorlagepflicht der Kommune nach § 97 Abs. 1 GemO auf die Ordnungsmäßigkeit der vom Rat beschlossenen Haushaltssatzung und ihrer Anlagen abzustellen ist. Die Aufsichtsbehörde hat nicht nur die Vollständigkeit der vorgelegten haushaltswirtschaftlichen Unterlagen, sondern auch das Vorliegen einer ausreichenden inhaltlichen Bestimmtheit und Aussagekraft dieser Unterlagen zu prüfen.

In der Haushaltssatzung sollte auch eine an den örtlichen Verhältnissen und dem Haushaltsvolumen orientierte Festlegung einer Wertgrenze für die Einzelausweisung von Investitionen im Finanzhaushalt, auf die in § 4 Abs. 11 Satz 2 und Abs. 12 Satz 1 GemHVO Bezug genommen wird, enthalten sein. Es besteht aber keine gesetzliche Regelung, die dies fordert. Fehlt allerdings eine Wertgrenze, so sind alle Ein- und Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen – unabhängig von deren Höhe – einzeln zu veranschlagen.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung sowie den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften hat die Kommune ihrer Aufsichtsbehörde die nachfolgend aufgeführten haushaltswirtschaftlichen Unterlagen vorzulegen. Dabei wird dringend empfohlen, einen aussagekräftigen Vorbericht zu verlangen, der in der Umstellungsphase – trotz der unterschiedlichen Rechnungssystematik – auch Vergleiche mit der kameralistischen Haushaltswirtschaft

beinhalten sollte, um die Haushaltsentwicklung auch im Verhältnis zu den Vorjahren nachvollziehen zu können.

Für die Prüfung der Unterlagen stellt der jeweils dazu aufgeführte Prüfungsauftrag nur ein Beispiel dar, das Anlass für die eigenständige Gestaltung der aufsichtsrechtlichen Prüfung geben soll:

Haushaltsrechtliche Unterlagen	Haushaltsrechtliche Regelung	Liegt vor	Bemerkungen
--------------------------------	------------------------------	-----------	-------------

HAUSHALTSSATZUNG

Haushaltssatzung <i>Prüfungsauftrag:</i> Entspricht die Haushaltssatzung den Anforderungen; finden sich die genannten Beträge auch in den entsprechenden Teilen des Haushaltsplans wieder?	§ 95 GemO i. V. m. Anlage 3 Muster 1 VVGemHSys		
---	--	--	--

Bestandteile des Haushaltsplans

Ergebnishaushalt <i>Prüfungsauftrag:</i> Entspricht der Ergebnishaushalt den Anforderungen und enthält er mindestens die vorgesehenen Haushaltspositionen sowie die Planungsdaten (§ 1 Abs. 2 GemHVO)?	§ 96 Abs. 4 Nr. 1 GemO i. V. m. § 2 Abs. 1 GemHVO und Anlage 3 Muster 5 VV-GemHSys		
Finanzhaushalt <i>Prüfungsauftrag:</i> Entspricht der Finanzhaushalt den Anforderungen und enthält er mindestens die vorgesehenen Haushaltspositionen sowie die Planungsdaten (§ 1 Abs. 2 GemHVO)?	§ 96 Abs. 4 Nr. 2 GemO i. V. m. § 3 Abs. 1 GemHVO und Anlage 3 Muster 6 VV-GemHSys (kreisfreie Städte, verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise) bzw. Muster 7 VV-GemHSys (für Ortsgemeinden)		
Teilhaushalte <i>Prüfungsauftrag:</i> Wie ist der Haushaltsplan in produktorientierte Teilhaushalte gegliedert? Sind alle Produktbereiche enthalten und in welcher Form (vollständig oder zusammengefasst)? Entspricht jeder einzelne Teilhaushalt den Anforderungen nach § 4 GemHVO?	§ 96 Abs. 4 Nr. 3 GemO i. V. m. § 4 GemHVO und Anlage 3 Muster 8 VV-GemHSys		
Stellenplan <i>Prüfungsauftrag:</i> Sind die Vorgaben über die Gliederung des Stellenplans eingehalten?	§ 96 Abs. 4 Nr. 4 GemO i. V. m. § 5 GemHVO und Anlage 3 Muster 12 und 13 VV-GemHSys sowie KomSTovo		

Anlagen zum Haushaltsplan

Vorbericht <i>Prüfungsauftrag:</i> Gibt der Vorbericht einen Überblick über die Entwicklung der Haushaltswirtschaft im Haushaltsjahr unter Einbeziehung der beiden Vorjahre? Sind die in § 6 Nr. 1 bis 7 GemHVO geforderten Darstellungen enthalten: 1. Entwicklung der Jahresergebnisse, 2. Entwicklung der Finanzmittelüberschüsse/ Finanzmittelfehlbeträge, 3. Entwicklung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, 4. Entwicklung der Investitionskredi-	§ 1 Abs. 1 Nr. 1 und § 6 Nrn. 1 bis 7 GemHVO		
---	--	--	--

te, 5. Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung, 6. Entwicklung des Eigenkapitals, 7. Veränderungen des Sonderpostens für Belastungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.			
Bilanz des Vorvorjahres <i>Prüfungsauftrag:</i> Es ist die Bilanz des letzten Haushaltsjahres, für das ein Jahresabschluss vorliegt, beizufügen. Enthält die Bilanz die vorgeschriebenen Angaben?	§ 1 Abs. 1 Nr. 2 und § 47 GemHVO, Anlage 3 Muster 19 VVGemHSys		
Gesamtabschluss <i>Prüfungsauftrag:</i> Ist es der Gesamtabschluss des zutreffenden Haushaltsjahres? Enthält der Gesamtabschluss die vorgeschriebenen Angaben?	§ 109 GemO, § 1 Abs. 1 Nr. 3 und §§ 54 ff. GemHVO, Anlage 3 Muster 24, 25 und 26 VVGemHSys.		Nach Artikel 8 § 15 Abs. 1 KomDoppikLG ist der erste Gesamtabschluss spätestens zum 31.12.2013 aufzustellen
Übersicht über Verpflichtungsermächtigungen <i>Prüfungsauftrag:</i> Gibt die Übersicht einen ausreichenden Überblick über die bestehenden und geplanten Verpflichtungsermächtigungen?	§ 102 GemO i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO, Anlage 3 Muster 3 VVGemHSys		
Übersicht über Verbindlichkeiten <i>Prüfungsauftrag:</i> Gibt die Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten zum Ende des Haushaltsjahres einen ausreichenden Überblick?	§ 1 Abs. 1 Nr. 5 GemHVO, Anlage 3 Muster 4 VVGemHSys		
Wirtschaftspläne der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden <i>Prüfungsauftrag:</i> Liegen die Wirtschaftspläne aller Sondervermögen der Kommune vor?	§ 1 Abs. 1 Nr. 6 GemHVO		
Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 % beteiligt ist, der Zweckverbände, bei denen die Gemeinde Mitglied ist und der rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts, für die die Gemeinde Gewährträger ist <i>Prüfungsauftrag:</i> Gibt die Übersicht einen ausreichenden Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen der Kommune?	§ 1 Abs. 1 Nr. 7 a bis c GemHVO		
Übersicht über die Teilhaushalte gem. § 4 Abs. 4 GemHVO <i>Prüfungsauftrag:</i> Gibt die Übersicht einen ausreichenden Überblick über die gebildeten Teilhaushalte und ihre Angemessenheit sowie die zugeordneten Produkte? Sind in der Anlage für jeden Teilhaushalt die Finanzdaten des Haushaltsjahres produktbezogen dargestellt?	§ 1 Abs. 1 Nrn. 8 und § 4 Abs. 4 GemHVO, Anlage 3 Muster 10 VVGemHSys		

Übersicht über die produktbezogenen Finanzdaten gem. § 4 Abs. 5 GemHVO <i>Prüfungsauftrag:</i> Sind die Finanzdaten in der Zuordnung der einzelnen Produkte zu den Produktgruppen, der Produktgruppen zu den Produktbereichen und der Produktbereiche zu den Haupt-Produktbereichen entsprechend dem Produktrahmenplan dargestellt?	§ 1 Abs. 1 Nrn. 9 und § 4 Abs. 5 GemHVO, Anlage 3 Muster 11 VVGemHSys		
--	---	--	--

Hinweis:

Neben den nach § 1 Abs. 1 GemHVO dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügenden Übersichten hat die Kommune unter Beachtung der Vorgaben der VV-GemHSys (siehe auch Anlage 3 zur VV-GemHSys) weitere Übersichten zu erstellen, die von der Aufsichtsbehörde im Rahmen ihres Unterrichtsrechts angefordert werden können. Hierzu gehören die „Übersicht über die Entwicklung der Jahresergebnisse“ und die „Übersicht über die Entwicklung der Finanzmittelüberschüsse und –fehlbeträge“ (§ 93 Abs. 4 GemO, § 6 Nr. 1 und 2 GemHVO und VV-GemHSys, Anlage 3, Muster 27 und 28) sowie die „Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals“ (§ 95 Abs. 3 GemO, § 6 Nr. 6 GemHVO und VV-GemHSys, Anlage 3, Muster 29).

2.2 Prüfung eines Haushalts für zwei Jahre

Die Kommune ist nach § 95 Abs. 1 GemO verpflichtet, für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen. Davon wird durch § 95 Abs. 5 Satz 2 GemO eine Ausnahme zugelassen. Es ist danach möglich, in der Haushaltssatzung Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre, jedoch nach Jahren getrennt, vorzunehmen (§ 7 GemHVO). Mit dieser Möglichkeit sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre ertrags- und finanzwirtschaftlichen sowie vermögenswirksamen Entscheidungen schon für einen längeren Zeitraum im Voraus satzungsrechtlich festzusetzen. Eine Zusammenfassung dieser beiden Jahre zu einer Rechnungsperiode ist aber nicht zulässig. Außerdem führt eine Festsetzung für zwei Haushaltsjahre in der Haushaltssatzung dazu, dass die zwei dem Haushaltsjahr folgenden Planungsjahre an das zweite Haushaltsjahr anzubinden sind. Auch deshalb besteht für die Kommune die Verpflichtung, eine Fortschreibung der Ergebnis- und Finanzplanungsdaten vorzunehmen. Die Kommunen in Rheinland-Pfalz haben bisher von der Möglichkeit der Aufstellung eines Haushalts für zwei Jahre so gut wie keinen Gebrauch gemacht. Die Prüfung eines solchen Haushalts kann wie unter Nr. 2.1 beschrieben vorgenommen werden.

2.3 Prüfung einer Nachtragshaushaltssatzung

Bei der Vorlage einer Nachtragshaushaltssatzung einer Kommune bei der Aufsichtsbehörde sind die Prüfschritte für die Haushaltssatzung entsprechend vorzunehmen. Deren Erfordernis und Umfang ist an den durch die Nachtragshaushaltssatzung und den Nachtragshaushaltsplan geänderten

haushaltswirtschaftlichen Bedingungen auszurichten (§ 98 GemO und § 8 GemHVO sowie Anlage 3 Muster 2 VV-GemHSys). Ergänzend empfiehlt es sich, die Änderungen durch den Nachtragshaushaltsplan nach folgendem Schema festzuhalten, um dadurch einen Überblick über die zahlenmäßigen Änderungen zu erhalten:

Mit der Nachtragshaushaltssatzung werden festgesetzt:	Gegenüber bisher €	erhöht um €	Vermindert um €	Nunmehr festgesetzt auf €
<u>Ergebnishaushalt</u>				
Gesamtbetrag der Erträge				
Gesamtbetrag der Aufwendungen				
Jahresüberschuss/-fehlbedarf				
<u>Finanzhaushalt</u>				
ordentliche Einzahlungen				
ordentliche Auszahlungen				
Saldo der ordentlichen Ein- und Auszahlungen				
außerordentliche Einzahlungen				
außerordentliche Auszahlungen				
Saldo der außerordentlichen Ein- und Auszahlungen				
Einzahlungen aus Investitionstätigkeit				
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit				
Saldo Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit				
Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit				
Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit				
Saldo Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit				
Gesamtbetrag der Einzahlungen				
Gesamtbetrag der Auszahlungen				
Veränderung des Finanzmittelbestands im Haushaltsjahr				
(Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit und Gesamtbetrag der Ein- und Auszahlungen ohne Ein- und Auszahlungen der Kredite zur Umschuldung)				

2.4 Zusammenfassende Checkliste für die formelle Prüfung der Haushaltssatzung mit Haushaltsplan und Anlagen

Eine formelle Prüfung der Haushaltssatzungen und Haushaltspläne mit Anlagen könnte mit Hilfe der nachfolgenden Tabellen vorgenommen werden. Wegen der teilweisen Unterschiede sind getrennte Checklisten für die Prüfung von Gemeindehaushalten und sog. Umlagehaushalten (Haus-

halte der Verbandsgemeinden, Landkreise und des Bezirksverbands Pfalz) angefügt.

Beispiel für die formelle Prüfung des Haushalts einer Gemeinde

Vorprüfung Haushaltsplan 2007
Gebietskörperschaft: Gemeindeschlüsselnummer: Einwohnerzahl zum 30. Juni des Vorjahres:
Vollständigkeitsprüfung
Haushaltssatzung
Haushaltssatzung enthält ggf. Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung (nicht Ortsgemeinden) Haushaltssatzung enthält Steuersätze Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen Gesamtbetrag der Investitionskredite ohne Kredite zur Umschuldung Festsetzungen Gebühren und Beiträge, soweit keine speziellen Satzungen
Bestandteile des Haushaltsplans
Ergebnishaushalt Finanzhaushalt Teilhaushalte Stellenplan
Anlagen des Haushaltsplans
Vorbericht Bilanz des Vorvorjahres Gesamtabschluss des Vorvorjahres Erstmaliger Gesamtabschluss in Kalenderjahr
Ein erstmaliger Gesamtabschluss ist bis 31.12.2013 aufzustellen!
Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen Übersicht über voraussichtlichen Bestand der Verbindlichkeiten zum Ende des HHJ Wirtschaftspläne der Sondervermögen (nur für solche, die Sonderrechnungen führen) Übersicht über Wirtschaftslage/vorauss. Entwicklung Unternehmen, Einrichtungen, ZwV, Anstalten Übersicht über Teilhaushalte Übersicht über produktbezogene Finanzdaten

Beispiel für die formelle Prüfung des Haushalts einer Verbandsgemeinde /eines Landkreises

Vorprüfung Haushaltsplan 2007
Gebietskörperschaft:: Gemeindeschlüsselnummer: Einwohnerzahl zum 30. Juni des Haushaltsvorjahres:
Vollständigkeitsprüfung
Haushaltssatzung
Haushaltssatzung enthält ggf. Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen Gesamtbetrag der Investitionskredite ohne Kredite zur Umschuldung Festsetzungen Gebühren und Beiträge, soweit keine speziellen Satzungen Festsetzung Verbandsgemeindeumlage / Kreisumlage Festsetzung Sonderumlage
Bestandteile des Haushaltsplans
Ergebnishaushalt Finanzhaushalt Teilhaushalte Stellenplan
Anlagen des Haushaltsplanes
Vorbericht: Bilanz des Vorvorjahres Gesamtabschluss des Vorvorjahres Erstmaliger Gesamtabschluss in Kalenderjahr
Ein erstmaliger Gesamtabschluss ist bis 31.12.2013 aufzustellen!
Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen Übersicht über voraussichtlicher Bestand der Verbindlichkeiten zum Ende des HHJ Wirtschaftspläne der Sondervermögen (nur für solche die Sonderrechnungen führen)

Übersicht über Wirtschaftslage/vorauss. Entwicklung Unternehmen, Einrichtungen, ZwV, Anstalten Übersicht über Teilhaushalte Übersicht über produktbezogene Finanzdaten
--

1. Materielle Prüfung des Haushalts

Die Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und den Anlagen ist gem. § 97 Abs. 1 GemO vorlagepflichtig, sie ist jedoch grundsätzlich genehmigungsfrei. Lediglich der Gesamtbetrag der vorgesehenen Investitionskredite ohne Umschuldungen und zinslose Kredite sowie der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen, für die in den künftigen Haushaltsjahren voraussichtlich Investitionskredite aufgenommen werden müssen, bedürfen gem. § 95 Abs. 4 GemO der Genehmigung. Bei der materiellen Prüfung der Haushaltssatzung durch die Aufsichtsbehörde ist daher zwischen der allgemeinen Prüfung der nicht genehmigungsbedürftigen Bestimmungen der Haushaltssatzung und der Entscheidung über genehmigungspflichtige Teile zu unterscheiden.

3.1 Prüfung der nicht genehmigungsbedürftigen Bestimmungen der Haushaltssatzung

Der Schwerpunkt der materiellen Prüfung des Haushalts durch die Aufsichtsbehörden liegt auf der Frage, ob und inwieweit die in § 93 GemO geregelten allgemeinen Haushaltsgrundsätze für die kommunale Haushaltswirtschaft beachtet sind. Dabei bestimmt sich die Kontrolldichte der Prüfungen im Einzelfall in Abhängigkeit zur jeweiligen aktuellen Haushaltssituation und ihrer absehbaren zukünftigen Entwicklung.

Zunächst hat die Aufsichtsbehörde eine Analyse der Gesamtentwicklung des Haushalts im Zeitablauf im Hinblick auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde vorzunehmen. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob der vorgelegte Haushalt (im Ergebnis- und Finanzhaushalt) sowie die Bilanz (Bilanz gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO) ausgeglichen ist, ob der Haushaltsausgleich – aufgrund der Planungsdaten der folgenden drei Haushaltsjahre – auch mittelfristig gesichert erscheint und ob das Verbot der Überschuldung beachtet wurde. Daran schließt sich eine weitergehende Einzelanalyse der Entwicklung des Haushalts und der wesentlichen Finanzdaten an, um die näheren Ursachen ausgewiesener Haushaltsdefizite zu klären sowie um zukünftig drohende Risiken für die stetige Aufgabenerfüllung frühzeitig zu identifizieren und geeignete Lösungsstrategien entwickeln und vorschlagen zu können.

Die Tätigkeit der Finanzaufsicht ist danach nicht ausschließlich auf die Beseitigung bereits eingetretener Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen beschränkt. Sie dient vielmehr auch dazu, konkrete Gefahren für die kommunale Haushaltswirtschaft frühzeitig aufzuzeigen, damit bereits absehbare Verletzungen des Haushaltsrechts von vornherein vermieden werden können.

3.1.1 Prüfung der Gesamtentwicklung des Haushalts

Wichtigste materielle Bestimmung des kommunalen Haushaltsrechts ist das Gebot der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung gem. § 93 Abs. 1 Satz 1 GemO. Stetige Aufgabenerfüllung bedeutet, dass die Gemeinde nur in einem solchen Umfang Aufgaben übernehmen darf, dass sie die finanziellen Folgen dauerhaft (für die Dauer der Aufgabenerfüllung) verkraften kann. Grundvoraussetzung hierfür ist die Beachtung der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich gem. § 93 Abs. 4 GemO.

Der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung dient zusätzlich das Verbot der Überschuldung gem. § 93 Abs. 6 GemO. Die Gemeinde ist überschuldet, wenn in der Bilanz ein „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ ausgewiesen wird. Der komplette Verzehr des Eigenkapitals, der für sonstige juristische Personen nach § 19 Insolvenzordnung einen Eröffnungsgrund für ein Insolvenzverfahren darstellt, ist ein eindeutiges Indiz für eine massive Gefährdung der Stetigkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung.

Die Beachtung der übrigen in § 93 GemO geregelten allgemeinen Haushaltsgrundsätze (Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gem. § 93 Abs. 1 Satz 2 GemO, Führung der Haushaltswirtschaft nach den Regeln der doppelten Buchführung gem. § 93 Abs. 2 GemO, Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gem. § 93 Abs. 3 GemO und Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung gem. § 93 Abs. 5 GemO) ist nicht generell, sondern schwerpunktmäßig aus konkretem Anlass zu prüfen.

3.1.1.1 Haushaltsausgleich

3.1.1.1.1 Anknüpfungspunkte für die Feststellung des Haushaltsausgleichs

§ 93 Abs. 4 GemO enthält das gesetzliche Gebot, den Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Plan und Rechnung auszugleichen. Aus dem Zweck der Vorschrift, der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung, ergibt sich, dass "der Haushalt" sowohl den Ergebnishaushalt und den Finanzhaushalt gem. § 96 Abs. 4 Nr. 1 und 2 GemO als auch die Ergebnisrechnung, die Finanzrechnung und die Bilanz gem. § 108 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 GemO umfasst. Die Reichweite des Haushaltsausgleichsgebots wird in § 18 Abs. 1 und 2 GemHVO nochmals ausdrücklich klargestellt.

Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich gilt im Übrigen wie bisher grundsätzlich auch für die Planungsdaten der dem Haushaltsjahr folgenden drei Haushaltsjahre, die nach § 1 Abs. 2 GemHVO in den Ergebnishaushalt, den Finanzhaushalt sowie die Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalte aufzunehmen sind.

3.1.1.1.1.1 Ausgleich der Bilanz

Die Anforderungen an den Haushaltsausgleich der Bilanz leiten sich aus § 93 Abs. 6 GemO ab. Nähere Bestimmungen finden sich in §§ 18 Abs. 2 Nr. 3 und 39 GemHVO. Die Darstellung der Bilanz ergibt sich aus der VV GemHSys, Anlage 3, Muster 19.

Haushaltsrechtlich ist eine Bilanz dann ausgeglichen, wenn das Eigenkapital nicht negativ ist. Bilanztechnisch ist dagegen eine Bilanz immer ausgeglichen, d.h. die Aktivseite ist rechnerisch immer so hoch wie die Passivseite.

Zwar wäre es rein formal mit dem gebotenen Ausgleich der Bilanz vereinbar, wenn sich das Eigenkapital einer kommunalen Gebietskörperschaft von Jahr zu Jahr verringert, solange kein negatives Eigenkapital vorhanden ist. Zur Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung muss die Aufsichtsbehörde jedoch einer drohenden Überschuldung – und damit einem Verstoß gegen § 93 Abs. 6 GemO (s. hierzu Nr. 3.1.1.2) – rechtzeitig vorbeugen. Die Beurteilung der stichtagsbezogenen Bilanz muss deshalb durch eine Beurteilung der Bilanz- bzw. Eigenkapitalentwicklung ergänzt werden. Hierzu dienen VV GemHSys, Anlage 3, Muster 27 und 29.

3.1.1.1.1.2 Ausgleich des Ergebnishaushalts und der Ergebnisrechnung

Anders als beim Ausgleich der Bilanz ist eine nähere Regelung zum Ausgleich des Ergebnishaushalts oder der -rechnung in der GemO nicht enthalten. Diese findet sich in § 18 GemHVO.

Aus § 18 Abs. 3 Satz 1 bzw. Abs. 4 GemHVO ergibt sich eine Rangfolge: Die Verrechnung eines Jahresüberschusses mit einem Jahresfehlbetrag hat Vorrang vor einer Verrechnung mit der Kapitalrücklage, d.h. es müssen in chronologischer Reihenfolge immer erst die ältesten Jahresfehlbeträge verrechnet werden. Analoges gilt für einen Jahresfehlbetrag. Er wird zunächst mit Jahresüberschüssen der fünf Haushaltsvorjahre verrechnet; ein verbleibender Betrag wird vorgetragen. Sofern ein Betrag vorgetragen wird, hat die Gemeinde nachzuweisen, wie innerhalb der fünf Haushaltsfolgejahre ein Ausgleich des Betrages durch Jahresüberschüsse erreicht werden soll. Hierzu sind im Vorbericht im Zusammenhang mit der Darstellung der Entwicklung der Jahresergebnisse (§ 6 Satz 4 Nr. 1 GemHVO) die Maßnahmen zu beschreiben, durch die der Betrag abgebaut werden soll. Der in § 18 Abs. 4 Nr. 2, 2. Halbsatz GemHVO geforderte Nachweis dient dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde wieder zu erreichen. Der Nachweis unterliegt keinem gesonderten Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde.

Die Darstellung der Ergebnisvorträge aus Haushaltsvorjahren ist nicht von § 2 Abs. 1 GemHVO umfasst und deshalb auch nicht im Ergebnishaushalt gem. VV GemHSys, Anlage 3, Muster 5 oder in der Ergebnisrechnung gem. VV GemHSys, Anlage 3, Muster 15 enthalten. Ergebnisvorträge aus Haushaltsvorjahren können somit unmittelbar weder im Ergebnishaushalt noch in der -rechnung abgelesen werden. Für die Beurteilung des Haushaltsausgleichs ist folglich eine Nebenrechnung erforderlich. Sie wird in der VV GemHSys Anlage 3, Muster 27 verbindlich vorgegeben.

3.1.1.1.1.3 Ausgleich des Finanzhaushalts und der Finanzrechnung

Anders als beim Ausgleich der Bilanz ist eine nähere Regelung zum Ausgleich des Finanzhaushalts und der Finanzrechnung in der GemO nicht enthalten. Diese findet sich in § 18 GemHVO. Für die Darstellung von Finanzhaushalt und Finanzrechnung wird auf die VV GemHSys, Anlage 3, Muster 6/7 und Muster 16/17 verwiesen.

Danach ist der Finanzhaushalt ausgeglichen, wenn unter Berücksichtigung von vorzutragenden Beträgen aus Haushaltsvorjahren der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 26 GemHVO ausreicht, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von (verzinsten und zinslosen) Investitionskrediten zu decken.

Der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen ist immer auch in Beziehung zu der Veränderung der Verbindlichkeiten und Forderungen zu sehen. Beispielsweise ist ein negativer Saldo dann unbedenklich, wenn ihm eine gleich hohe Zunahme der Forderungen gegenübersteht, sofern davon ausgegangen werden kann, dass die Forderungen auch tatsächlich realisiert werden können. Allerdings wird die Veränderung der Forderungen nicht im Haushaltsplan dargestellt, so dass die Kommunalaufsicht hier auf eine entsprechende Erläuterung oder Darstellung im Vorbericht angewiesen ist. Umgekehrt ist ein positiver Saldo dann nicht unbedenklich, wenn ihm eine gleich hohe Zunahme der Verbindlichkeiten gegenübersteht. Dies kann anhand der Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten zum Ende des Haushaltsjahres (VV GemHSys, Anlage 3, Muster 4) geprüft werden.

Im Hinblick auf die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von (verzinsten und zinslosen) Investitionskrediten in ihrem Verhältnis zum Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen sind verschiedene Konstellationen möglich, wenn aus Vereinfachungsgründen zunächst vom Einfluss der vorzutragenden Beträge abgesehen wird:

		Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen		
		Saldo positiv	Saldo null	Saldo negativ
Tilgung	Tilgung positiv	Tilgung kleiner Oder 1 gleich Saldo	3	4
		Tilgung größer als Saldo 2		
	Tilgung null	5	5	6

Vor dem Hintergrund des Gebots des Haushaltsausgleichs unbedenklich sind jene Konstellationen, bei denen der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen positiv und größer oder gleich hoch wie die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von (verzinsten und zinslosen) Investitionskrediten ist (Fall 1). Gleiches gilt für einen nicht negativen Saldo, sofern keine Auszahlungen zur Tilgung anfallen (Fall 5).

Haushaltsrechtlich zu beanstanden sind jene Fälle, in denen gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs verstoßen wird, weil

- die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von (verzinsten und zinslosen) Investitionskrediten den Saldo übersteigen (Fälle 2 bis 4) oder
- zwar keine Tilgung erfolgen muss, aber ein negativer Saldo vorliegt, der auch nicht durch die Rückzahlung von Krediten ausgeglichen werden kann (Fall 6).

Von einer Beanstandung kann jedoch abgesehen werden, wenn nicht zweckgebundene Einzahlungen aus Investitionstätigkeit zu einem positiven Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit führen, mit denen ein negativer Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen oder die nicht durch einen positiven Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen gedeckten Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten finanziert werden.

Nicht zweckgebundene Einzahlungen aus Investitionstätigkeit können im Wege der Vermögensveräußerung unter den Voraussetzungen des § 79 Abs. 1 Satz 1 GemO grundsätzlich zur Tilgungsfinanzierung genutzt werden.

Im Übrigen ist bei den Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von (verzinsten und zinslosen) Investitionskrediten seitens der Kommunalaufsicht darauf zu achten, dass Auszahlungen für Umschuldungen im Finanzhaushalt nicht mit erfasst werden.

Im Hinblick auf die aus Haushaltsvorjahren vorzutragenden Beträge finden sich für positive Beträge in § 18 Abs. 5 GemHVO und für negative Beträge

in § 18 Abs. 6 GemHVO entsprechende Bestimmungen. Die VV GemHSys enthält mit Anlage 3, Muster 28 ein entsprechendes Formblatt. Dort wird auch bestimmt, dass die vorzutragenden Beträge als Unterschiedsbetrag zwischen dem Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen einerseits und der planmäßigen Tilgung (von verzinsten und zinslosen Krediten) andererseits zu ermitteln sind. Mit Hilfe von Muster 28 ist das dort so genannte, aber von § 2 Abs. 1 Nr. 28 und 31 GemHVO zu trennende Jahresergebnis zunächst mit den fünf Vorjahresergebnissen und sodann mit den geplanten Jahresergebnissen der drei folgenden Haushaltsjahre zu verrechnen.

3.1.1.1.1.4 Kredite zur Liquiditätssicherung

Im Finanzhaushalt kommt Krediten zur Liquiditätssicherung (außer für Ortsgemeinden) eine besondere Bedeutung zu, die sich aus § 105 GemO ableitet. Sie finden im Haushalt an mehreren Stellen Berücksichtigung.

Zum einen wird in der Haushaltssatzung der Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung festgesetzt (vgl. VV GemHSys, Anlage 3, Muster 1, § 4). Zum anderen werden die Einzahlungen aus der Aufnahme sowie die Auszahlungen für die Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung im Finanzhaushalt dargestellt. Darüber hinaus wird der Stand der Kredite zur Liquiditätssicherung zum 31.12. eines jeden Haushaltsjahres in der Bilanz ausgewiesen (vgl. VV GemHSys, Anlage 3, Muster 19, Posten 4.2.2).

Dabei können die entsprechenden Beträge durchaus voneinander abweichen. Denn die Einzahlungen aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten dürfen für sich betrachtet den satzungsmäßigen Höchstbetrag überschreiten, solange nur durch entsprechende Auszahlungen für die Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung jederzeit sichergestellt ist, dass der Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Krediten zur Liquiditätssicherung den in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag nicht überschreitet.

Bei Verbandsgemeinden ist im Rahmen der Einheitskasse zu berücksichtigen, dass in deren Haushaltssatzung der Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung für den Haushalt der Verbandsgemeinde und die Haushalte der Ortsgemeinden zusammen festgesetzt wird, während im Finanzhaushalt der Verbandsgemeinde nur der auf den Haushalt der Verbandsgemeinde entfallende Anteil der Kredite zur Liquiditätssicherung zu veranschlagen ist.

Eine weitergehende Beurteilung

- der Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung,
- der Auszahlungen für die Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung und
- des Saldos dieser Ein- und Auszahlungen

setzt immer einen Vergleich verschiedener Posten im Einzelfall voraus; allgemeine Hinweise können hier nicht erfolgen. Wenn beispielsweise der Saldo der ordentlichen Ein- und Auszahlungen nicht ausreicht, um die Auszahlungen für die planmäßige Tilgung von Investitionskrediten zu decken, müssen entweder vorhandene liquide Mittel verringert werden oder müssten Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden. Während ersteres nicht zu beanstanden wäre, müsste das Einplanen der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung dem Grunde nach beanstandet werden. Allerdings ist dieser Verstoß lediglich eine Folge des Verstoßes gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs im Finanzhaushalt gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 GemHVO, der bereits seinerseits zu beanstanden ist, so dass sich eine Folgebeanstandung erübrigt.

3.1.1.1.2 Haushaltsausgleich und Umlagebedarfsermittlung

Die Verbandsgemeinden und Landkreise sowie der Bezirksverband Pfalz sind berechtigt, nach näherer Maßgabe der §§ 25 - 27 LFAG jährlich eine Umlage von den verbandsangehörigen kommunalen Gebietskörperschaften zu erheben, soweit ihre eigenen Finanzmittel nicht ausreichen. Maßgebliche Ausgangsgröße für die Umlageerhebung ist der jeweilige Finanzbedarf der Verbandsgemeinde, des Landkreises bzw. des Bezirksverbandes Pfalz. Der Finanzbedarf ist die Summe der Finanzmittel, die der Umlageberechtigte zur Erfüllung seiner zulässigen Aufgaben benötigt. In dem Umfang, in dem die eigenen Finanzmittel den Finanzbedarf nicht decken (Umlagebedarf), werden die verbandsangehörigen kommunalen Gebietskörperschaften zur Umlage herangezogen.

Aus haushaltsrechtlicher Sicht dient die Umlage also dem Ziel, die Deckungslücke zum erforderlichen Haushaltsausgleich zu schließen. Insofern gilt das oben zum Haushaltsausgleich Gesagte für die Ermittlung des Umlagebedarfs entsprechend. Auch die umlageberechtigten Körperschaften sind grundsätzlich gehalten, sowohl den Finanzhaushalt als auch den Ergebnishaushalt auszugleichen. Allerdings haben die Umlageverbände bei der Festsetzung des Umlagesatzes neben dem Haushaltsausgleichsgebot auch das von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG, Art. 49 Abs. 1 und 3 LV geschützte Selbstverwaltungsrecht der umlagepflichtigen Kommunen (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. Dezember 1998, AS 27, 279, 292) sowie das Gebot kommunaler Rücksichtnahme (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. Dezember 1978, AS 15, 157, 160 und Urteil vom 25. September 1985, DVBl. 1986, 249, 253) zu beachten.

3.1.1.2 Verbot der Überschuldung

Das Verbot der Überschuldung findet sich in § 93 Abs. 6 GemO, nähere Bestimmungen dazu in §§ 18 Abs. 2 Nr. 3 und 39 GemHVO. Die Darstellung der Entwicklung des Eigenkapitals ergibt sich aus der VV GemHSys Anlage 3, Muster 29.

Ist das gesamte Eigenkapital aufgebraucht und folgt daraus in der Bilanz ein Überschuss der Passivposten über die Aktivposten, kann der „Ausgleich“ bilanztechnisch nur durch den Posten „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ erfolgen. Bei Ausweis dieses Postens liegt eine buchmäßige Überschuldung vor, die im Anhang des Jahresabschlusses zu erläutern ist, auch wenn eine Erläuterung vom Katalog in § 48 Abs. 2 GemHVO nicht ausdrücklich erfasst ist.

3.1.2 Einzelanalyse des Haushalts und der Finanzdaten

Zur Analyse eines kommunalen Haushalts nach den Grundsätzen der kommunalen Doppik gehört neben der Analyse des Haushaltsplanes auch die Betrachtung der Bilanz, später auch der konsolidierten Konzernbilanz, sowie der dem Haushaltsplan beigefügten Anlagen (§ 1 Absatz 1 GemHVO). Die Analyse beschränkt sich dabei nicht auf das jeweilige Haushaltsjahr, sondern schließt auch eine Betrachtung der Vor- und Folgejahre ein.

Da die Gemeinden gem. Art. 8 § 13 KomDoppikLG die Eröffnungsbilanz so rechtzeitig aufzustellen haben, dass sie bis zum 30. November des ersten Haushaltsjahres mit einer Rechnungslegung nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden durch den Gemeinderat festgestellt werden kann, kommt eine Bilanzanalyse erst in den nachfolgenden Jahren in Betracht.

Bei der Analyse des Haushaltsplanes sollen die für die Kommune bestimmenden Faktoren einer vergleichenden Betrachtung unterzogen werden, um einerseits die wesentlichen Ursachen für die Haushaltslage herauszuarbeiten, aber andererseits auch Finanzdaten zu ermitteln, die für einen interkommunalen Vergleich wichtig sind.

Da der Haushalt in einen Ergebnis- und einen Finanzhaushalt zu unterteilen ist, ist auch bei der Analyse zwischen diesen zu unterscheiden. Die Prüfung des Stellenplanes, der nach den Teilhaushalten zu gliedern ist, unterliegt eigenen Anforderungen.

3.1.2.1 Ergebnishaushalt

Im Ergebnishaushalt werden die Erträge und Aufwendungen für die beiden Vorjahre, das Haushaltsjahr und die folgenden 3 Haushaltsjahre (integrierte Finanzplanung) nach ihrer wirtschaftlichen Verursachung periodengerecht abgebildet und das ordentliche und außerordentliche Ergebnis dargestellt.

Im Grunde hat sich für die Prüfung eines Haushaltes, abgesehen von der Darstellungsform und der Aufnahme nicht zahlungswirksamer Erträge und Aufwendungen, gegenüber der bisherigen Situation (Verwaltungshaushalt) inhaltlich keine entscheidende Veränderung ergeben.

Es geht auch künftig darum, die den Haushalt bestimmenden Größen zu ermitteln und zu bewerten. Änderungen haben sich insoweit ergeben, als es nicht mehr um die Einnahmen und Ausgaben geht, sondern um die Erträge und Aufwendungen, die zusätzlich auch nicht zahlungswirksame Vorgänge erfassen. Dabei stehen auf der Ertragsseite das Steueraufkommen, die Zuwendungen und gegebenenfalls die Umlagen im Vordergrund. Auf der Aufwandsseite verdient nunmehr zusätzlich die ordnungsgemäße Darstellung von Abschreibungen und die Zuführung zu Rückstellungen eine besondere Betrachtung.

Um eine Bewertung dieser Größen zu ermöglichen und eine Grundlage für einen interkommunalen Vergleich zu schaffen, bietet sich die Erarbeitung von Finanzdaten/ Strukturkennzahlen an. Bezugsgröße ist dabei i.d.R. die Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 GemHVO) oder die Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit (§ 2 Abs. 1 Nr. 19 GemHVO). Um aber auch einen interkommunalen Vergleich unter Berücksichtigung der jeweiligen Größe der Kommune zu ermöglichen, bietet es sich bei einzelnen Positionen an, auch die Einwohnerzahl als Bezugsgröße mit einzubeziehen.

Von grundlegender Bedeutung sind die nachfolgenden Finanzdaten/Strukturkennzahlen, die aber nach den individuellen Verhältnissen beschränkt oder erweitert werden können.

3.1.2.1.1 Ertragsanalyse

Wesentliche Ertragsarten und Ertragsstruktur (mit Veränderungen im Zeitablauf)

(1.) Steuerquote

Die Steuerquote gibt den Anteil der Erträge aus Steuern an der Summe der laufenden Erträge an.

$$\text{Steuerquote} = \frac{\text{Steuererträge} \times 100}{\text{Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Steuererträge: Erträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO

Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit: Erträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 5, Posten 1 x 100
Muster 5, Posten 10

(2.) Allgemeine Umlagenquote

Die allgemeine Umlagenquote gibt den Anteil der Erträge aus allgemeinen Umlagen an der Summe der laufenden Erträge an.

$$\text{Allgemeine Umlagenquote} = \frac{\text{Allgemeine Umlagen} \times 100}{\text{Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Erträge aus allgemeinen Umlagen: zutreffende Erträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO
Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit: Erträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 GemHVO

Datenquelle:

Hierbei ergibt sich insoweit ein Problem, als in Rheinland-Pfalz die allgemeinen Umlagen nicht gesondert erfasst, sondern als Summe der Zuwendungen, allgemeinen Umlagen und Transfererträge dargestellt werden (vgl. VV GemHSys, Anlage 3, Muster 5, Posten 2). Insoweit wäre eine separate Darstellung im Rahmen des Vorberichtes erforderlich.

Hinweis:

Gilt für Verbandsgemeinden und Landkreise.

(3.) Leistungsentgeltsquote

Die Leistungsentgeltsquote gibt den Anteil der Leistungsentgelte und Kostenerstattungen an der Summe der laufenden Erträge an.

$$\text{Leistungsentgeltquote} = \frac{\text{Leistungsentgelte und Kostenerstattungen} \times 100}{\text{Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Erträge aus Leistungsentgelten (zum Beispiel Kindergärten, Friedhöfe, Bürgerhäuser, Schwimmbäder etc.) und Kostenerstattungen: Erträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 4-6 GemHVO
Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit: Erträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 5, Summe Posten 4 bis 6 x 100
Muster 5, Posten 10

3.1.2.1.2 Aufwandsanalyse

Wesentliche Aufwandsarten und Aufwandstruktur (mit Veränderungen im Zeitablauf)

(1.) Personalintensität 1

Die Personalintensität 1 gibt an, welchen Anteil die Personalaufwendungen an der Summe der laufenden Aufwendungen ausmachen.

$$\text{Personalintensität 1} = \frac{\text{Personalaufwendungen} \times 100}{\text{Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Personalaufwendungen: Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 11 GemHVO
Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit: Laufende Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 19 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 5, Posten 11 x 100
Muster 5, Posten 19

Hinweis:

Kann bei kreisangehörigen Gemeinden mit sehr geringem Personalbestand entfallen.

(2.) Personalintensität 2

Die Personalintensität 2 gibt an, in welchem Umfang die laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit durch die Personalaufwendungen aufgezehrt werden.

$$\text{Personalintensität 2} = \frac{\text{Personalaufwendungen} \times 100}{\text{Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Personalaufwendungen: Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 11 GemHVO
Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit: Erträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 5, Posten 11 x 100
Muster 5, Posten 10

Hinweis:

Kann bei kreisangehörigen Gemeinden mit sehr geringem Personalbestand entfallen.

(3.) Personalaufwand je Einwohner

Die einwohnerbezogene Umrechnung der Personalaufwendungen ist für den interkommunalen Vergleich von höherer Aussagekraft.

$$\text{Personalaufwand je Einwohner} = \frac{\text{Personalaufwendungen}}{\text{Einwohnerzahl}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Personalaufwendungen: Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 11 GemHVO
Einwohnerzahl: Einwohnerzahl zum 30. Juni des Vorjahres (siehe entsprechende Daten der Bestandsstatistik aus dem Integrationssystem des Verfahrens EWOIS-neu unter „<http://www.kommwis.de/index.php?id=6>“).

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 5, Posten 11
Einwohnerzahl 30.06. Vj.

Hinweis:

Für einen interkommunalen Vergleich bietet sich beim Personalaufwand eine auf die Einwohnerzahl bezogene Berechnung an. Hierzu empfiehlt sich die Verwendung der Einwohnerzahl gem. § 29 LFAG, weil zahlreiche Werte im kommunalen Finanzausgleich auf die Einwohnerzahl bezogen werden; Verzerrungen in den Pro-Kopf-Zahlen aufgrund der Verwendung von unterschiedlichen Einwohnerzahlen sollten vermieden werden. Die Daten des Haushaltsjahres 2008 werden mithin auf die Einwohnerzahl zum 30.06.2007 bezogen.

(4.) Sach- und Dienstleistungsintensität

Die Sach- und Dienstleistungsintensität gibt an, welchen Anteil die Sach- und Dienstleistungen an der Summe der laufenden Aufwendungen ausmachen.

$$\text{Sach- und Dienstleistungsintensität} = \frac{\text{Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen} \times 100}{\text{Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen: Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 13 GemHVO
Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit: Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 19 GemHVO

Datenquelle: V GemHSys, Anlage 3: $\frac{\text{Muster 5, Posten 13} \times 100}{\text{Muster 5, Posten 19}}$

(5.) Sach- u. Dienstleistungsintensität je Einwohner

Die einwohnerbezogene Umrechnung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ist für den interkommunalen Vergleich von höherer Aussagekraft.

$$\text{Sach- u. Dienstleistungsintensität je Einwohner} = \frac{\text{Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen}}{\text{Einwohnerzahl}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen: Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 13 GemHVO
Einwohnerzahl: Einwohnerzahl zum 30. Juni des Vorjahres (siehe entsprechende Daten der Bestandsstatistik aus dem Integrationssystem des Verfahrens EWOISneu unter „<http://www.kommwis.de/index.php?id=6>“).

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: $\frac{\text{Muster 5, Posten 13}}{\text{Einwohnerzahl 30.06. Vj.}}$

Hinweis:

Siehe Hinweis zu (3.).

(6.) Abschreibungsintensität

Die Abschreibungen sind weitgehend unbeeinflussbare fixe Aufwendungen; eine niedrige Abschreibungsintensität kann darauf hindeuten, dass eine Kommune ihr Anlagevermögen weitgehend abgeschrieben hat, ohne es angemessen durch neue Anlagen zu ersetzen, d. h. dass eine Überalterung des Anlagevermögens vorliegt.

$$\text{Abschreibungsintensität} = \frac{\text{Jahresabschreibungen auf Anlagevermögen} \times 100}{\text{Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Abschreibungen auf Anlagevermögen: Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 14 GemHVO
Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit: Aufwendungen nach § 2
Abs. 1 Nr. 19 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 5, Posten 14 x 100
Muster 5, Posten 19

(7.) Soziallastquote

Die Soziallastquote zeigt an, welchen Anteil die Aufwendungen der sozialen Sicherung an den laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit ausmachen.

$$\text{Soziallastquote} = \frac{\text{Aufwendungen der sozialen Sicherung} \times 100}{\text{Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Aufwendungen der sozialen Sicherung: Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 17 GemHVO
Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit: Aufwendungen nach § 2
Abs. 1 Nr. 19 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 5, Posten 17 x 100
Muster 5, Posten 19

(8.) Sozialaufwendungen je Einwohner

Die einwohnerbezogene Umrechnung der Sozialaufwendungen ist für den interkommunalen Vergleich von höherer Aussagekraft.

$$\text{Sozialaufwendungen je Einwohner} = \frac{\text{Aufwendungen der sozialen Sicherung}}{\text{Einwohnerzahl}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Sozialaufwendungen: Aufwendungen der sozialen Sicherung nach § 2 Abs. 1 Nr. 17
GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 5, Posten 17
Einwohnerzahl 30.06. Vj.

(9.) Zinslastquote

Die Zinslastquote zeigt die Belastung aus Finanzaufwendungen zusätzlich zu den laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit an.

$$\text{Zinslastquote} = \frac{\text{Finanzaufwendungen} \times 100}{\text{Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Finanzaufwendungen: Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 22 GemHVO

Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit: Aufwendungen nach § 2
Abs. 1 Nr. 19 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 5, Posten 22 x 100
Muster 5, Posten 19

(10.) Zinsdeckungsquote

Die Zinsdeckungsquote zeigt an, in welchem Umfang die laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit von den Finanzaufwendungen aufgezehrt werden.

$$\text{Zinsdeckungsquote} = \frac{\text{Finanzaufwendungen} \times 100}{\text{Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Finanzaufwendungen: Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 22 GemHVO

Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit: Erträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: $\frac{\text{Muster 5, Posten 22} \times 100}{\text{Muster 5, Posten 10}}$

3.1.2.1.3 Analyse des Jahresergebnisses

(1.) Ergebnisquote laufende Verwaltungstätigkeit

Die Ergebnisquote der laufenden Verwaltungstätigkeit zeigt den Anteil des laufenden Ergebnisses aus Verwaltungstätigkeit am Jahresergebnis an.

$$\frac{\text{Laufendes Ergebnis aus Verwaltungstätigkeit} \times 100}{\text{Jahresergebnis}}$$

Ergebnisquote laufende Verwaltungstätigkeit = $\frac{\text{Laufendes Ergebnis aus Verwaltungstätigkeit} \times 100}{\text{Jahresergebnis}}$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Laufendes Ergebnis aus Verwaltungstätigkeit: Ergebnis nach § 2 Abs. 1 Nr. 20 GemHVO

Jahresergebnis: Jahresergebnis nach § 2 Abs. 1 Nr. 28 GemHVO (Jahresüberschuß/Jahresfehlbetrag)

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: $\frac{\text{Muster 5, Posten 20} \times 100}{\text{Muster 5, Posten 28}}$

(2.) Finanzergebnisquote

Die Finanzergebnisquote gibt Hinweise auf die Finanzpolitik der Kommune, da das Finanzergebnis diejenigen Erfolgsbestandteile darstellt, die aus Finanzanlagen und Kreditaufnahmen resultieren.

$$\frac{\text{Finanzergebnis} \times 100}{\text{Jahresergebnis}}$$

Finanzergebnisquote = $\frac{\text{Finanzergebnis} \times 100}{\text{Jahresergebnis}}$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Finanzergebnis: Ergebnis nach § 2 Abs. 1 Nr. 23 GemHVO

Jahresergebnis: Jahresergebnis nach § 2 Abs. 1 Nr. 28 GemHVO (Jahresüberschuß/Jahresfehlbetrag)

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: $\frac{\text{Muster 5, Posten 23} \times 100}{\text{Muster 5, Posten 28}}$

(3.) Fehlbetragsquote

Die Fehlbetragsquote spiegelt den Anteil des negativen Jahresergebnisses (Jahresfehlbetrag) bezogen auf die Erträge wider.

Negatives Jahresergebnis x 100

Fehlbetragsquote = $\frac{\text{Negatives Jahresergebnis} \times 100}{\text{Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit} + \text{Zins- und sonstige Finanzerträge}}$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Negatives Jahresergebnis: Jahresfehlbetrag nach § 2 Abs. 1 Nr. 28 GemHVO

Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit: Summe der Erträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 GemHVO

Zins- und sonstige Finanzerträge: Erträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 21 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: $\frac{\text{Muster 5, Posten 28} \times 100}{\text{Muster 5, Summe Posten 10 u. 21}}$

3.1.2.2 Finanzhaushalt

Bei der Betrachtung des Finanzhaushaltes ist zu berücksichtigen, dass nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO der Finanzhaushalt dann ausgeglichen ist, wenn der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 26 GemHVO ausreicht, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 46 GemHVO zu decken.

Im Finanzhaushalt sind die zahlungswirksamen Vorgänge erfasst. Im Vordergrund steht hier die Investitionstätigkeit und deren Finanzierung, sowie die Liquiditätssicherung. Entscheidende Fragestellungen sind daher, welche Investitionen getätigt und wie sie finanziert werden, und ob die Kreditaufnahme mit der Leistungsfähigkeit der Kommune im Einklang steht. Dabei ist die Zulässigkeit der Kreditaufnahme unter Zugrundelegung der Maßstäbe des § 103 GemO i.V.m. der VV zu § 103 GemO zu beurteilen.

Hinweis: Wenn Erträge und Aufwendungen im Ergebnishaushalt von den Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt abweichen, dann ist dies

- entweder auf Abschreibungen, Rückstellungen und Auflösung von Sonderposten
- oder auf Veränderungen von Forderungen und Verbindlichkeiten zurückzuführen.

Dies geschieht jeweils außerhalb des Finanzhaushalts und ist an der entsprechenden Stelle zu prüfen.

Soweit nachfolgend "Muster 6" als Datenquelle genannt wird, bezieht sich diese Angabe auf kreisfreie Städte, verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise. Für Ortsgemeinden gelten die entsprechenden Posten aus Muster 7.

(1.) Eigenfinanzierungsquote

Die Eigenfinanzierungsquote zeigt den Anteil der eigenen Finanzmittel an den Auszahlungen für Investitionen an.

Einzahlungen aus Investitionstätigkeit abzügl. Einzahlungen aus Investitionszuwendungen und abzüglich Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten x 100

Eigenfinanzierungsquote = $\frac{\text{Einzahlungen aus Investitionstätigkeit}}{\text{Auszahlungen aus Investitionstätigkeit}}$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Einzahlungen aus Investitionstätigkeit: Einzahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 35 GemHVO

Einzahlungen aus Investitionszuwendungen: Einzahlungen gem. § 3 Abs. 1 Nr. 27 GemHVO

Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten: Einzahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 45 GemHVO

Auszahlungen aus Investitionstätigkeit: Auszahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 42 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3:
 $\frac{\text{Muster 6 (Posten 35 ./ Posten 7 ./ Posten 45)} \times 100}{\text{Muster 6, Posten 42}}$

(2.) Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote zeigt an, zu welchem Anteil die kommunalen Investitionen mittels Investitionskrediten finanziert werden.

Einzahlungen aus Aufnahme von Investitionskrediten x 100

Kreditfinanzierungsquote = $\frac{\text{Einzahlungen aus Aufnahme von Investitionskrediten}}{\text{Auszahlungen aus Investitionstätigkeit}}$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten: Einzahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 45 GemHVO

Auszahlungen aus Investitionstätigkeit: Auszahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 42 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: $\frac{\text{Muster 6, Posten 45} \times 100}{\text{Muster 6, Posten 42}}$

(3.) Zuwendungsfinanzierungsquote

Die Zuwendungsfinanzierungsquote zeigt an, zu welchem Anteil die kommunalen Investitionen mittels Einzahlungen aus Investitionszuwendungen finanziert werden.

Einzahlungen aus Investitionszuwendungen x 100

Zuwendungsfinanzierungsquote = $\frac{\text{Einzahlungen aus Investitionszuwendungen}}{\text{Auszahlungen aus Investitionstätigkeit}}$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Investitionszuwendungen: Einzahlungen aus Investitionszuwendungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 27 GemHVO

Auszahlungen aus Investitionstätigkeit: Auszahlungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 42 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: $\frac{\text{Muster 6, Posten 27} \times 100}{\text{Muster 6, Posten 42}}$

(4.) Nettoneuverschuldung

Die Nettoneuverschuldung zeigt den jährlichen Zuwachs der Verbindlichkeiten aus der Aufnahme von Investitionskrediten an. Sie ist als Posten 47 direkt dem Muster 6 VV GemHSyS, Anlage 3 zu entnehmen.

Nettoneuverschuldung aus Investitionskrediten = Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten abzügl. Auszahlungen zur Tilgung von Investitionskrediten

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 6, Posten 47

3.1.2.3 Bilanz

Die Gemeinden haben gem. Art. 8 § 13 KommDoppikLG die Eröffnungsbilanz so rechtzeitig aufzustellen, dass sie bis zum 30. November des ersten Haushaltsjahres mit einer Rechnungslegung nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden durch den Gemeinderat festgestellt werden kann.

Im ersten Jahr mit doppischer Haushaltsführung wird den Aufsichtsbehörden daher i. d. R. zum Prüfungszeitpunkt des Haushaltsplans keine Bilanz vorliegen. Gem. § 1 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO ist in den Folgejahren die Bilanz des letzten Haushaltsjahres, für das ein Jahresabschluss vorliegt (§ 108 GemO), dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen. Die Bilanz ist ausschließlich Teil des Jahresabschlusses; eine Planbilanz gibt es nicht. Die Bilanz ermöglicht als Zeitpunktrechnung die Analyse der Liquidität, des Eigenkapitals, der Verbindlichkeiten und des Vermögens zum Bilanzstichtag.

Künftig können bei der Prüfung der aktuell vorliegenden Schlussbilanz insbesondere folgende Finanzdaten/Strukturkennzahlen für die aufsichtsbehördliche Beurteilung des kommunalen Haushalts herangezogen werden:

(1.) Verschuldung je Einwohner

Die einwohnerbezogene Umrechnung der Verschuldung ist für den interkommunalen Vergleich von Bedeutung. Erfasst werden sowohl Investitionskredite als auch Kredite zur Liquiditätssicherung

$$\text{Verschuldung je Einwohner} = \frac{\text{Verschuldung}}{\text{Einwohnerzahl}}$$

Ermittlung der Bilanzkennzahl:

Verschuldung: Bilanzposten gem. § 47 Abs. 5 Nr. 4.2 GemHVO

Einwohnerzahl: Einwohnerzahl zum 30. Juni des Vorjahres (siehe entsprechende Daten der Bestandsstatistik aus dem Integrationssystem des Verfahrens EWOISneu unter „<http://www.kommwis.de/index.php?id=6>“).

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 19, Passiva, Posten 4.2 Einwohnerzahl 30.06. Vj.

Hinweis:

Bei Verbandsgemeinden werden auch Liquiditätskredite erfasst, die für die Ortsgemeinden aufgenommen werden. Eine hohe Verschuldung je Einwohner ist deshalb nicht ausschließlich auf die Gebietskörperschaft Verbandsgemeinde zu beziehen.

(2.) Eigenkapitalquote

Die Eigenkapitalquote gibt den Anteil des Eigenkapitals am gesamten bilanzierten Kapital an.

$$\text{Eigenkapitalquote} = \frac{\text{Eigenkapital} \times 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Eigenkapital: Bilanzposten nach § 47 Abs. 5 Nr. 1 GemHVO

Bilanzsumme: Summe der Passivposten der Bilanz gem. § 47 Abs. 5 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 19, Passiva, Posten 1 x 100
Muster 19, Passiva, Bilanzsumme

(3.) Anlagendeckungsgrad

Der Anlagendeckungsgrad zeigt an, wie viel Prozent des Anlagevermögens durch Eigenkapital finanziert ist.

$$\text{Anlagendeckungsgrad} = \frac{\text{Eigenkapital} \times 100}{\text{Anlagevermögen}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Eigenkapital: Bilanzposten nach § 47 Abs. 5 Nr. 1 GemHVO

Anlagevermögen: Bilanzposten gem. § 47 Abs. 4 Nr. 1 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 19, Passiva, Posten 1 x 100
Muster 19, Aktiva, Posten 1

(4.) Eigenkapitalreichweite

Diese Kenngröße ist nur für den Fall eines negativen Jahresergebnisses (Jahresfehlbetrag) zu bilden. Sie zeigt an, wie oft der Jahresfehlbetrag durch vorhandenes Eigenkapital ausgeglichen werden kann, wann also bei gleichbleibenden Bedingungen mit dem Verzehr des Eigenkapitals und Ausweisung eines „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages“ auf der Aktiv-Seite der Bilanz zu rechnen ist.

$$\text{Eigenkapitalreichweite} = \frac{\text{Eigenkapital}}{\text{Jahresfehlbetrag}}$$

Ermittlung der Finanzkennzahl:

Eigenkapital: Bilanzposten nach § 47 Abs. 5 Nr. 1 GemHVO

Jahresfehlbetrag: Bilanzposten nach § 47 Abs. 5 Nr. 1.4 GemHVO

Datenquelle: VV GemHSys, Anlage 3: Muster 19, Passiva, Posten 1

Muster 19, Passiva, Posten 1.4

Hinweis:

Das Eigenkapital aus der aktuell vorliegenden Bilanz kann um die jeweiligen Jahresergebnisse der Folgejahre fortgeschrieben werden, so dass zusätzlich auch das fortgeschriebene Eigenkapital zum Jahresergebnis aus Muster 5, Posten 28 ins Verhältnis gesetzt werden kann.

3.1.2.4 Checkliste Finanzdaten / Strukturkennzahlen

Checkliste Finanzkennzahlen / Strukturdaten				
	Finanzkennzahlen / Strukturdaten	Ergebnis	Ziel	Bemerkungen
1.	Ergebnishaushalt			
1.1	Ertragsanalyse			
1.1.1	Steuerquote			
1.1.2	Allgemeine Umlagenquote			
1.1.3	Leistungsentgeltsquote			
1.2	Aufwandsanalyse			
1.2.1	Personalintensität 1			
1.2.2	Personalintensität 2			
1.2.3	Personalaufwand / Einw.			
1.2.4	Sach- u. Dienstleistungsintensität			
1.2.5	Sach- u. Dienstleistungsintensität / Einw.			
1.2.6	Abschreibungsintensität			
1.2.7	Soziallastquote			
1.2.8	Sozialaufwendungen / Einw.			
1.2.9	Zinslastquote			
1.2.10	Zinsdeckungsquote			
1.3	Analyse des Jahresergebnisses			
1.3.1	Ergebnisquote lfd. Verwaltungstätigkeit			
1.3.2	Finanzergebnisquote			
1.3.3	Fehlbetragsquote			
2.	Finanzhaushalt			
2.1	Eigenfinanzierungsquote			
2.2	Kreditfinanzierungsquote			
2.3	Zuwendungsfinanzierungsquote			
2.4	Nettoneuverschuldung			
3.	Bilanz			
3.1	Verschuldung / Einwohner			
3.2	Eigenkapitalquote			
3.3	Anlagendeckungsgrad			
3.4	Eigenkapitalreichweite			

Fremdenverkehr						
Veränderung in % gegenüber Vorjahr	+/- %	+/- %	+/- %	+/- %	+/- %	+/- %
Sonstige/Weitere nach Bedarf						
Veränderung in % gegenüber Vorjahr	+/- %	+/- %	+/- %	+/- %	+/- %	+/- %

3.1.2.5.3 Übersichten für die kommunalaufsichtliche Haushaltsprüfung

Kommunalaufsichtliche Einzelfeststellungen zu Produkten / Leistungen im Rahmen der Verwaltungstätigkeit (Ergebnishaushalt; soweit entsprechende Einzahlungen und Auszahlungen zugleich Finanzhaushalt)				
Gebietskörperschaft:				
Haushaltsjahr:				
Produkt bzw. Leistung und/ oder Konto bzw. Unterkonto EH = Ergebnishaushalt FH = Finanzhaushalt	Bezeichnung	Veranschlagung	Kommunalaufsichtliche Feststellung oder Bemerkung	Beanstandung gem. § 121 ja/nein (ggfls. Teilbetrag)
Nr.		€		€
1261..... (EH) 1261..... (FH)	Anbau Gerätetrakt Feuerwehrrhaus	12.000	Auszahlung für Investitionstätigkeit; Zuordnung zum Finanzhaushalt / zur Finanzrechnung	Ja; Beanstandung: EH 12.000
2110.52313 (EH) 2110.72313 (FH)	Instandsetzung von Grundschulgebäuden	37.500	Haushaltslage lässt nur unabweisbare Instandsetzungen zu; ergänzende Stellungnahme erforderlich. Zunächst pauschale Mittelfreigabe 20.000 €	Ja; Beanstandung: EH / FH Teilbetrag: 17.500
42411.52339 (EH) 42411.72339 (FH)	Erneuerung Leuchtkörper Trainingsbeleuchtung Sportplatz	10.000	Nachweis Wirtschaftlichkeit nicht gegeben; ergänzende Stellungnahme erforderlich	Ja; Beanstandung: EH / FH 10.000
.....

Kommunalaufsichtliche Einzelfeststellungen zu Einzahlungen / Auszahlungen im Rahmen der Investitionstätigkeit (Finanzhaushalt) In-

vestitionsübersicht mit Kreditbedarf						
Gebietskörperschaft:						
Haushaltsjahr:						
Gesamtkreditbedarf					
Produkt bzw. Leistung und/ oder Konto bzw. Unterkonto FH = Finanzhaushalt	Bezeichnung	Veranschlagte Einzahlungen aus Krediten für Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	Kommunalaufsichtliche Genehmigung	Differenz	Gründe für Versagung/Ergebnis der Prüfung der Unabweisbarkeit	Vorfianzierungskredite
Nr.		€	€	€	€	€
52322.78 143 (FH)	Zuweisungen zu Investitionen der Denkmalpflege an Ortsgemeinden	5.000	0	5.000	Freiwillige Leistung; Zurückstellung zur Begrenzung der Neuverschuldung	0
42411.78 53 (FH)	Erweiterung Stadionegebäude (Mehrkosten)	75.500	25.000	50.500	nähere Erläuterung der Mehrkosten erforderlich; Prüfung sonstiger Finanzierungsmöglichkeiten und Eigenleistungen	0
55213.78 53 (FH)	Renaturierung Bachläufe - Planungskosten	16.000	16.000	16.000	Planungskosten; Planung erforderlich für Bau und Finanzierung; Beginn nach Bewilligung Landesförderung (80 v.H.) vorgesehen!	12.800 (Förderung)
.....
	Summen:					

3.2 Prüfung der genehmigungspflichtigen Bestimmungen der Haushaltssatzung

3.2.1 Kreditaufnahmen

Gemäß § 94 Abs. 3 GemO darf die Gemeinde Investitionskredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Nach § 103 Abs. 1 GemO dürfen Kredite nur für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden.

Daneben bestimmt § 14 Satz 1 Nr. 3 GemHVO, dass die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit und aus der Aufnahme von Investitionskrediten insgesamt zur Deckung der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit dienen.

Danach ergibt sich grundsätzlich folgende Prüfung:

Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (s. VV GemHSys, Anlage 3, Muster 6 bzw. 7, lfd. Nr. 42) EUR
- Summe der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit (s. VV GemHSys, Anlage 3, Muster 6 bzw. 7, lfd. Nr. 35) EUR
= Höchstbetrag der Investitionskredite (entspricht dem Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit nach VV GemHSys, Anlage 3, Muster 6 bzw. 7, lfd. Nr. 43) EUR

Stimmt der Gesamtbetrag der Kredite gemäß § 2 der Haushaltssatzung mit den Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten (Muster 6 bzw. 7 Nr. 45 zu § 1 Abs. 1 Satz 1 GemHVO) überein? ja nein

Der Betrag in der Haushaltssatzung ist dann niedriger, wenn im Finanzhaushalt Umschuldungskredite veranschlagt sind, die gemäß § 95 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. d) GemO nicht in den Gesamtbetrag der Haushaltssatzung aufgenommen werden.

Ist der Gesamtbetrag in der Haushaltssatzung gegenüber dem Höchstbetrag

- a) niedriger? ja nein
b) höher? ja nein

Sofern der Gesamtbetrag gemäß Haushaltssatzung höher ist als der zulässige Höchstbetrag, ist hinsichtlich der Differenz eine Beanstandung vorzunehmen.

Der Gesamtbetrag der in der Haushaltssatzung festgesetzten Kredite bedarf grundsätzlich der Genehmigung. Der genehmigungspflichtige Betrag verringert sich, wenn darin zinslose Kredite enthalten sind (§ 95 Abs. 4 Nr. 2 GemO). Diese sind ggf. in § 2 der Haushaltssatzung gesondert einzustellen (Muster 1 zu § 95 i.V.m. § 97 GemO).

Maßgebliches Genehmigungskriterium ist nach wie vor, dass die Kreditermächtigung mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen muss. Die dauernde Leistungsfähigkeit kann als gesichert angesehen werden, wenn die Gemeinde voraussichtlich in der Lage sein wird,

- (1.) ihren bestehenden Aufgaben und Verpflichtungen nachzukommen,
- (2.) ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten sowie
- (3.) die Finanzierungs- und Folgekosten notwendiger Investitionen zu tragen.

Die Prüfung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit erfordert eine mittel- und langfristige Vorschau auf die künftige Haushaltsentwicklung,

die naturgemäß mit vielen Unsicherheitsfaktoren behaftet ist. Sie erfolgt mittels der Berechnung der sog. freien Finanzspitze (Muster 14 zu § 103 Abs. 2 Satz 3 GemO, MinBl. 2007 S. 180).

Sofern dort Minusbeträge ausgewiesen sind, ist die dauernde Leistungsfähigkeit nicht gegeben und die Kreditgenehmigung in der Regel zu versagen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind zulässig unter den Voraussetzungen der VV Nr. 4.1.4 zu § 103 GemO, wobei die Änderung lt. RdSchr. des ISM vom 18. April 2007 (MinBl. 2007, S. 554) zu beachten ist, mit der eine Harmonisierung der Vorgaben für die Kreditgenehmigung mit der Vorschrift des § 18 Abs. 2 Nr. 3 LFAG vorgenommen wurde.

Hinsichtlich der Einzelgenehmigung von Krediten und kreditähnlichen Geschäften nach § 103 Abs. 4 und 5 GemO ist auch künftig nach den Grundsätzen der VV Nr. 4.2 zu § 103 GemO zu verfahren.

3.2.2 Verpflichtungsermächtigungen

Genehmigungspflichtig ist die Summe der Verpflichtungsermächtigungen, für die in den künftigen Haushaltsjahren voraussichtlich Investitionskredite aufgenommen werden müssen (§ 95 Abs. 4 Nr. 1 GemO). Diese Summe ist von der Gemeinde zu ermitteln und in § 3 der Haushaltssatzung anzugeben (Muster 1 zu § 95 i.V.m. § 97 GemO).

Für die Genehmigung der Verpflichtungsermächtigungen gelten die gleichen Maßstäbe wie für die Genehmigung von Krediten nach § 103 GemO.

2. Aufsichtsbehördliche Konsequenzen aus dem Ergebnis der formellen und materiellen Haushaltsprüfung

4.1 Aufsichtsbehördliches Verfahren allgemein

Die vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung beschlossene Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und den vorgeschriebenen Anlagen ist der Aufsichtsbehörde vor ihrer öffentlichen Bekanntmachung immer vorzulegen. Enthält sie keine genehmigungspflichtigen Teile, so findet eine aufsichtsbehördliche Prüfung dahingehend statt, ob die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan mit seinen Bestandteilen und Anlagen mit dem geltenden Recht in Einklang steht. Hierbei gilt die Monatsfrist des § 97 Abs. 1 Satz 2. Enthält die Haushaltssatzung genehmigungspflichtige Teile, so sind zusätzlich die Voraussetzungen der Genehmigungstatbestände zu prüfen. In diesem Fall gilt die Frist von zwei Monaten nach § 119 Abs. 1 Satz 4 GemO.

Soweit die Aufsichtsbehörde zur Erfüllung ihrer Aufgabe weitere Informationen oder Unterlagen benötigt, kann sie diese im Rahmen ihres Unterrichtsrechtes anfordern. In diesem Fall wird die von der Aufsichtsbehörde zu beachtende Monatsfrist (§ 97 Abs. 1 Satz 2 GemO) bzw. die 2-Monatsfrist (§ 97 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. § 119 Abs. 1 Satz 4 GemO) unterb-

rochen und beginnt mit Eingang der erneuten Vorlage bei der Aufsichtsbehörde neu zu laufen (§ 119 Abs. 1 GemO).

Die Aufsichtsbehörde wird bei der Erteilung erforderlicher Genehmigungen nur im Rahmen der Kommunalaufsicht tätig. Sie hat sicherzustellen, dass die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung und der Haushaltsplan mit seinen Bestandteilen und Anlagen mit dem geltenden Recht in Einklang stehen. Die Genehmigungsbedürftigkeit gibt der Aufsichtsbehörde die Befugnisse zur Rechtskontrolle, während finanzwirtschaftliche oder gar finanzpolitische Erwägungen allgemeiner Art genauso ausgeschlossen sind wie ausschließliche Zweckmäßigungsüberlegungen. Die Genehmigung kann unter Bedingungen oder Auflagen erteilt werden.

Stellt die Aufsichtsbehörde bei den **nicht genehmigungsbedürftigen** Bestimmungen der Haushaltssatzung oder den Festsetzungen im Haushaltsplan mit seinen Anlagen keine Rechtsverletzungen fest, hat sie dies der Gemeinde unverzüglich mitzuteilen (§ 97 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 GemO). Erfolgt keine Reaktion der Aufsichtsbehörde, kann die Gemeinde nach Ablauf der in § 97 Abs. 1 Satz 2 GemO genannten Monatsfrist die Haushaltssatzung veröffentlichen.

Enthält die Haushaltssatzung **genehmigungsbedürftige** Bestandteile, darf sie erst nach Erteilung der Genehmigung öffentlich bekannt gemacht werden. Hierbei ist zu beachten, dass bei Genehmigen nach § 95 Abs. 4 GemO eine Frist von zwei Monaten gilt (vgl. § 119 Abs. 1 Satz 4 GemO).

4.2 Vorgehen bei Rechtsverletzungen

4.2.1 Rechtsverletzung durch genehmigungsbedürftige Bestimmungen der Haushaltssatzung

Sofern die Rechtsverletzung durch eine nach § 95 Abs. 4 GemO genehmigungsbedürftige Bestimmung verursacht wird, hat die Aufsichtsbehörde die Genehmigung dieser Bestimmung zu versagen. Sie soll zugleich der Gemeinde mitteilen, unter welchen Voraussetzungen sie bereit ist, die Genehmigung zu erteilen.

4.2.2 Rechtsverletzung durch nicht genehmigungsbedürftige Bestimmungen der Haushaltssatzung oder durch Festsetzungen im Haushaltsplan

Sofern die Rechtsverletzung verursacht ist durch eine nicht genehmigungsbedürftige Bestimmung der Haushaltssatzung oder durch Festsetzungen im Haushaltsplan einschl. seiner Bestandteile (z. B. Stellenplan) und Anlagen, hat die Aufsichtsbehörde zunächst Bedenken wegen Rechtsverletzung zu erheben. Räumt die Gemeinde die Bedenken nicht aus, können die entsprechenden Festsetzungen gem. § 121 GemO förmlich beanstandet werden. Gleichzeitig ist eine angemessene Frist zu bestimmen, binnen derer die beanstandeten Festsetzungen aufzuheben

bzw. zu ändern sind. Ist aufgrund der Beanstandungen die Haushaltssatzung zu ändern, so ist erneut über die Haushaltssatzung zu beschließen.

Dieses Verfahren ist vor allem auch dann anzuwenden, wenn die Rechtsverletzung in der Nichtbeachtung des Gebots, den Haushaltsplan auszugleichen (§ 93 Abs. 4 GemO) besteht, wenn aber die nach § 95 Abs. 4 GemO erforderlichen Genehmigungen erteilt werden können, nachdem die Forderungen der Aufsichtsbehörde (z. B. Herabsetzung des Gesamtbetrages der Kredite, der Verpflichtungsermächtigungen und/oder Erhöhung der Gebühren und Beiträge, Erhöhung der Steuersätze) erfüllt sind oder zumindest sichergestellt ist, dass diese Forderungen durch die geäußerten Beanstandungen rechtzeitig erfüllt oder gegenstandslos werden.

Unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne des Art. 49 Abs. 1 und 3 Satz 1 LV kann die Aufsichtsbehörde einen fehlenden Haushaltsausgleich unmittelbar beanstanden und der kommunalen Gebietskörperschaft die vollständige oder teilweise Beseitigung des Fehlbetrags aufgeben, wenn das Haushaltsdefizit beruht auf

- einer mit den Grundsätzen vernünftiger Wirtschaft schlechthin nicht zu vereinbarenden (Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit gemäß § 93 Abs. 2 GemO) Wahrnehmung von Pflichtaufgaben (Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung) oder auf
- der Wahrnehmung von freien Selbstverwaltungsaufgaben oder auf
- dem Verzicht auf die angemessene Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten
-

und der hierdurch verursachte Fehlbetrag von nennenswertem Gewicht ist (vgl. Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 8. Juni 2007, Az.; 2 A 10286/07.OVG).

Grundsätzlich unterliegt es allein der Entscheidung der kommunalen Gebietskörperschaft, ob und inwieweit sie den geforderten Haushaltsausgleich durch geringere Aufwendungen/ Auszahlungen oder durch höhere Erträge/Einzahlungen herbeiführt. Hierdurch ist die Aufsichtsbehörde jedoch nicht gehindert, konkrete Haushaltsansätze – gewissermaßen beratend – zu benennen, die sich aus ihrer Sicht besonders für eine Verminderung des Haushaltsfehlbetrags anbieten.

Maßgebliches Kriterium bei der Ausübung des aufsichtsbehördlichen Ermessens im Hinblick auf Maßnahmen wegen Verstößen gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs ist die Entwicklung des Eigenkapitals. Der Eigenkapitalausstattung kommt nämlich in der kommunalen Doppik eine besondere Bedeutung zu. Bei einer Überschuldung der kommunalen Gebietskörperschaft ist die Stetigkeit der Aufgabenerfüllung massiv gefähr-

det. Einem schleichenden Verzehr des Eigenkapitals muss daher rechtzeitig vorgebeugt werden.

Beanstandete Beschlüsse (Festsetzungen, Bestimmungen) dürfen gem. § 121 Satz 3 GemO nicht ausgeführt werden; insbesondere dürfen aus beanstandeten Haushaltsansätzen keine Auszahlungen geleistet, Aufwendungen getätigt oder Verpflichtungen eingegangen werden. Die Beanstandung kann im Übrigen nicht nur die Veranschlagung von Aufwendungen und Auszahlungen, sondern auch die Veranschlagung von Erträgen und Einzahlungen betreffen, bei deren Festsetzung die einschlägigen Vorschriften (z. B. §§ 93 und 94 GemO, §§ 9 ff. GemHVO) nicht beachtet worden sind. Ist aufgrund der Beanstandung die Haushaltssatzung zu ändern, so ist erneut über die Haushaltssatzung zu beschließen.

Für die Nachtragshaushaltssatzung (§ 98 GemO) gelten die Bestimmungen über die Haushaltssatzung entsprechend. Als eine Besonderheit ist zu beachten, dass etwaige Erhöhungen des Umlagesatzes für die Verbandsgemeindeumlage oder der Realsteuerhebesätze für das laufende Haushaltsjahr gem. § 28 LFAG bzw. § 25 Abs. 3 GewStG und § 16 Abs. 3 GrStG bis spätestens 30.06. des jeweiligen Kalenderjahres beschlossen sein müssen. Zwar genügt es, wenn die vor dem 30.06. beschlossene Erhöhung in der Nachtragshaushaltssatzung, die bis zum 31.12. bekannt zu machen ist, enthalten ist; jedoch sollen die Gemeinden zur rechtzeitigen Unterrichtung der umlagepflichtigen Kommunen und der Steuerzahler (Vertrauensschutz) die Erhöhung unverzüglich bekannt machen, sofern nicht schon vor dem 30.06. eine Nachtragshaushaltssatzung mit der Erhöhung erlassen wird.

Soweit in Ausnahmefällen das Verfahren nach § 121 GemO nicht ausreicht, kann die Aufsichtsbehörde die weiteren Aufsichtsmittel der §§ 122 bis 125 GemO anwenden.

4.3 Inkrafttreten der Haushaltssatzung

Als Rechtsnorm bedarf die Haushaltssatzung der Verkündung; sie ist nach Abschluss des Beschlussverfahrens und des Vorlageverfahrens sowie nach Vorliegen der erforderlichen Genehmigungen und der sich anschließenden Ausfertigung durch den Bürgermeister öffentlich bekannt zu machen. Obwohl der Haushaltsplan Bestandteil der Haushaltssatzung ist und damit selbst Satzungscharakter hat, sieht die Gemeindeordnung aus Praktikabilitätsgründen von der Bekanntmachungspflicht des Haushaltsplans ab. Der Haushaltsplan ist allerdings unter Beachtung von § 8 GemODVO an sieben Werktagen öffentlich auszulegen, worauf in der Bekanntmachung der Haushaltssatzung unter Angabe von Ort und Zeit der Auslegung hinzuweisen ist.

Die Haushaltssatzung - auch die Nachtragshaushaltssatzung - tritt gem. § 95 Abs. 5 GemO stets mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft.

