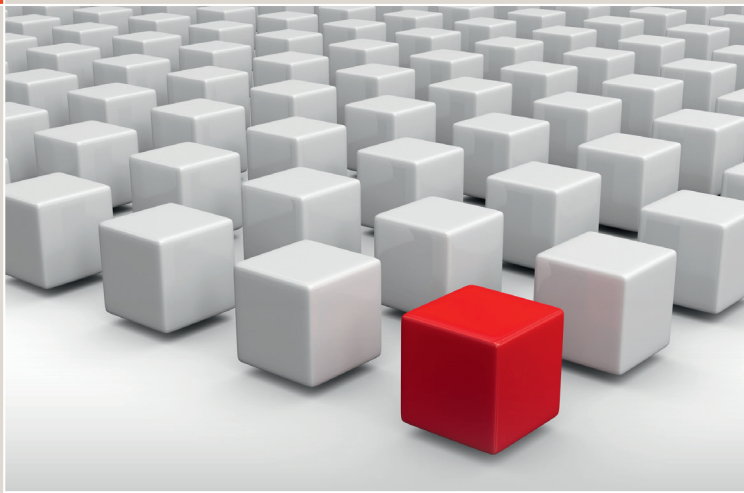
EULER · MECKERT · ZEIS



Gemeindehaushaltsverordnung Hessen

Textausgabe mit einer ausführlichen Einführung zur kommunalen Haushaltswirtschaft

5. Auflage

BOORBERG

Gemeindehaushaltsverordnung Hessen

Textausgabe mit einer ausführlichen Einführung zur kommunalen Haushaltswirtschaft

Dipl.-Verwaltungswirt Thomas Euler
Leiter der Stabsstelle Kreisgremien und Öffentlichkeitsarbeit, Landkreis Gießen

Rechtsanwalt Matthias J. Meckert

Prof. Dr. Adelheid Zeis
Wirtschaftsprüferin und Steuerberaterin,
Frankfurt University of Applied Sciences

5., aktualisierte Auflage, 2021

BOORBERG

Bibliografisc he Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;detaillier te bibliografisc he Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

5. Auflage, 2021
ISBN 978-3-415-07053-0 E-ISBN 978-3-415-07054-7

© 2006 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungenunddie Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © fotomek – Fotolia | Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Medienhaus Plump GmbH, Rolandsecker Weg 33, 53619 Rheinbreitbach

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort

Das zentrale Ziel der kommunalen Haushaltswirtschaft ist die stetige Aufgabenerfüllung; sie ist der Nachhaltigkeit verpflichtet und muss dabei sehr lange Zeiträume berücksichtigen.

Die Gestaltung des Rahmens, der Aufgaben und der Finanzierungsquellen ist den Kommunen aber nur teilweise gegeben. Sie liegt auch beim Land. Wenn in der Vergangenheit bei einigen Kommunen Kassenkredite aufgelaufen sind, die nach übereinstimmender Beurteilung von der Schuldnerin nicht mehr aus eigener Kraft getilgt werden konnten, teilen sich Land und Kommune die Verantwortung für diesen Verstoß gegen eine nachhaltige Haushaltswirtschaft. Mit dem Programm „Hessenkasse“ hat das Land ein Angebot zur Ent- und Umschuldung gemacht, das von vielen Kommunen angenommen wurde. Zum 1. 1. 2019 sollte auch durch die Verrechnung von Fehlbeträgen der Vergangenheit mit der Nettoposition ein Neuanfang gemacht werden. Im Gegenzug hat das Land als Gesetzgeber z. B. die Rolle der Rechtsaufsicht gestärkt und die Anforderungen an den Haushaltsausgleich ausgeweitet. Mit den Erschütterungen der Corona-Krise ist die Wirksamkeit dieser Maßnahmen stark gefährdet. Es wird die Anstrengungen aller Beteiligten brauchen, um aus einer vorübergehenden Krise keinen langfristigen Niedergang werden zu lassen.

Mit der weitgehenden Einschränkung der Verpflichtung zur Erstellung eines Konzernabschlusses kommt der Gesetzgeber Klagen über übermäßigen Aufwand entgegen, verzichtet aber auch auf ein Instrument, das einen landesweiten Vergleich von Kommunen erst möglich macht.

Die in die Instrumente der Haushaltswirtschaft investierten Ressourcen begründen die Verpflichtung, diese Instrumente auch zu nutzen. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag zu rationalen Entscheidungen der Volksvertreter über Prioritäten und Verzichtbares sowie zu einer Verwaltungssteuerung unter Beachtung des Gebots zum Haushaltsausgleich und der Generationengerechtigkeit.

Dieses Nachschlagewerk der rechtlichen Grundlagen ist daher als Arbeitshilfe für alle Mitwirkenden im Prozess der Haushaltswirtschaft gedacht: Für die Mitglieder der Volksvertretungen in den Kommunen, der Gemeindevertretungen, Stadtverordnetenversammlungen und Kreistage, aber auch der Verwaltungen. Im Zuge einer dezentralen Ressourcenbe-

wirtschaftung ist die Haushaltswirtschaft nicht nur Angelegenheit der Kämmereien und Kassen, sondern aller Mitarbeiter mit Budgetverantwortung.

Hinweisen möchten wir noch auf den Band „**Euler/Meckert/Zeis, Hessische Gemeindeordnung und Hessische Landkreisordnung**“, der diese Textsammlung ergänzt.

Frankfurt/Gießen, im April 2021

Die Verfasser

Inhalt

Die Kommunale Haushaltswirtschaft in Hessen – eine Einführung 9

Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung—GemHVO) 39

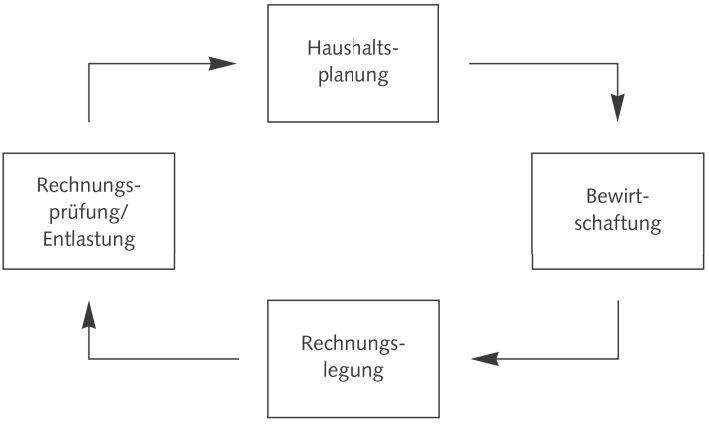
Sachregister 127

Die Kommunale Haushaltswirtschaft in Hessen – eine Einführung

Inhaltsverzeichnis

I. Haushaltsplanung 12
A. Ressourcenkoordination 12
1. Funktion des Haushaltsausgleichs 12
2. Ressourcenverbrauchskonzept 15
3. Darstellung 15
4. Haushaltssicherungskonzept 17
5. Mittelfristige Finanz- und Ergebnisplanung 17
6. Vorbericht 18
B. Politische Steuerung 18
1. Outputsteuerung 19
2. Darstellung 19
3. Dezentrale Ressourcenverantwortung 22
4. Budgetierung 22
II. Bewirtschaftung des Haushalts 22
A. Vorläufige Haushaltsführung 23
B. Außer- und überplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen, Nachtragshaushalt 23
C. Überwachung der Bewirtschaftung 23
1. Buchführung 24
2. Internes Kontrollsystem 24
3. Unterjähriges Finanzmanagement 25
4. Haushaltswirtschaftliche Sperre 26
D. Controlling 26
III. Rechnungslegung 27
A. Jahresabschluss 27
1. Darstellung 28
2. Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze 32
3. Jahresabschlussanalyse 33
B. Rechenschaftsbericht 35
C. Gesamtabschluss 36
IV. Rechnungsprüfung 37

Die Kommunale Haushaltswirtschaft ist ein jährlich neu angestoßener Prozess mit den Abschnitten Haushaltsplanung (I.), Bewirtschaftung des Haushalts (II.), Rechnungslegung (III.) und Rechnungsprüfung (IV.).



Die Rechtsgrundlage ergibt sich für Landkreise gem. § 52 Abs. 1 S. 1 HKO, § 56 GemHVO ebenso wie für Gemeinden aus dem 1. Abschnitt des 6. Teils der HGO und der Gemeindehaushaltsverordnung.

Der Haushaltsplan ist Bestandteil der Haushaltssatzung (§ 94 Abs. 2 HGO). Sie sollte zu Beginn des Haushaltsjahres rechtswirksam sein. Daher stellt der Gemeindevorstand/Kreisausschuss rechtzeitig einen Entwurf der Haushaltssatzung auf. Üblich ist, dass die Gemeindevertretung/der Kreistag in einem sogenannten Eckwerte-Beschluss bereits im Vorfeld den Rahmen für den Entwurf setzt. Dieser Entwurf wird der Gemeindevertretung/dem Kreistag in einer Sitzung vorgelegt und danach durch Auslegung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Er wird anschließend vom Finanzausschuss und zumeist den Fachausschüssen beraten und vom Plenum der Gemeindevertretung/des Kreistags in öffentlicher Sitzung beraten und beschlossen (§ 97 HGO). Die beschlossene Haushaltssatzung ist der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Sie muss die Haushaltssatzung genehmigen (§ 97a HGO), wenn die Vorgaben zum Haushaltsausgleich nicht eingehalten werden und ein Haushaltssicherungskonzept vorgelegt werden muss, immer aber bei einer Aufnahme

von Krediten sowohl für Investitionen als auch zur Liquiditätssicherung und den Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen.

Durch die Vorgabe, bis zum 30.11. des Vorjahres die Haushaltssatzung vorzulegen (§ 97 Abs. 3 S. 2 HGO), wird der zeitliche Ablauf der Haushaltsplanung bestimmt. Mit Bekanntmachung der Haushaltssatzung gem. § 97 Abs. 4 HGO ist die Haushaltssatzung und damit der Haushaltsplan rechtswirksam.

Grundsätzlich ist für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung mit Haushaltsplan zu erlassen. Gem. § 94 Abs. 3 S. 2 HGO kann die Haushaltssatzung aber auch je einen Haushaltsplan für die beiden folgenden Haushaltsjahre, einen sog. Doppelhaushalt, beinhalten.

Der Haushaltsplan bildet die Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Kommune im Haushaltsjahr; er ist für die den Haushalt ausführende Verwaltung verbindlich (§ 95 Abs. 1 HGO). Die darin enthaltenen Planansätze ermächtigen die Verwaltung dazu, in der veranschlagten Höhe Aufwendungen und Verbindlichkeiten zu begründen und Auszahlungen auszuführen (§ 96 Abs. 1 HGO).

Bis zum 30.4. des Folgejahres muss der Gemeindevorstand/Kreisausschuss einen Jahresabschluss erstellen und diesen durch einen Rechenschaftsbericht erläutern (§ 112 Abs. 5 HGO). Über wesentliche Aussagen der Rechnungslegung ist die Gemeindevertretung/der Kreistag sowie die Aufsichtsbehörde zu unterrichten. Um diese Frist durchzusetzen und einen in der Vergangenheit verbreiteten Rückstand bei der Rechnungslegung zu verhindern, wird die Rechtsaufsicht den Haushalt erst nach der Unterrichtung über den Jahresabschluss des Vorvorjahres genehmigen (§ 112 Abs.6 HGO).

Danach prüft das Rechnungsprüfungsamt die Rechnungslegung (§ 128 Abs. 1 HGO). Spätestens bis zum 31.12. des auf den Aufstellungszeitpunkt folgenden Jahres stellt die Gemeindevertretung/der Kreistag die geprüfte Rechnungslegung fest und beschließt über die Entlastung des Gemeindevorstands/Kreisausschusses für das dazugehörige Haushaltsjahr (§ 113, § 114 HGO).

Haushaltsjahr 200x–1		Haushaltsjahr 200x				Haushaltsjahr 200x+1			
I.	Aufstellung HHPlan 200x				Aufstellung HHPlan 200x+1				Aufstellung HHPlan 200x+2
II.		Bewirtschaftung HHPlan 200x				Bewirtschaftung HHPlan 200x+1			
III.		Rechnungslegung HHJ 200x–1				Rechnungslegung HHJ 200x			
IV.			Rechnungsprüfung und Entlastung HHJ 200x-1						

Da ab dem 1.5. aber bereits die Rechnungslegung für das nächste Haushaltsjahr vorliegen muss, empfiehlt es sich, die Prüfung und Entlastung bis dahin abzuschließen.

Feststellung und Entlastung sind öffentlich bekannt zu machen und mit dem Bericht der Rechnungsprüfung der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Rechnungslegung ist öffentlich auszulegen (§ 114 Abs.2 HGO).

I. Haushaltsplanung

Der kommunale Haushalt hat vor allem zwei Funktionen: Er dient der Koordination des Ressourcenverbrauchs der Kommune (A.) und als zentrales Steuerungsinstrument für die Gemeindevertretung/den Kreistag (B.).

A. Ressourcenkoordination

1. Funktion des Haushaltsausgleichs

Die Kommune darf nicht „ins Blaue“ wirtschaften. § 92 Abs. 1 HGO verlangt, dass die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so plant und führt, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. § 103 Abs. 2 HGO spricht vom Erhalt der Leistungsfähigkeit auf Dauer. Die Kommune muss bei der Planung für das anstehende Haushaltsjahr auch die Zukunft berücksichtigen und sicherstellen, dass die Kommune auch in künftigen Haushaltsjahren ihre Aufgaben erfüllen und ihren Verpflichtungen nachkommen kann.

Die Feststellung der dauernden Leistungsfähigkeit bereitet jedoch Schwierigkeiten. Aufgaben und Leistungsfähigkeit stehen in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Zahl und Umfang der bestehenden Aufgaben haben Einfluss auf die Leistungsfähigkeit; umgekehrt bestimmt die Leistungsfähigkeit auch, ob eine Aufgabe übernommen wird (§ 19 Abs. 1

HGO) und wie sie durchgeführt wird. Eine eingeschränkte Leistungsfähigkeit zieht daher eine Einschränkung der Aufgaben nach sich, für deren Wahrnehmung dann die Leistungsfähigkeit ausreichen kann.

Reicht es daher aus, wenn eine dauerhafte Erfüllung der Pflichtaufgaben gewährleistet ist, oder muss das bestehende Portfolio aus Pflicht- und freiwilligen Aufgaben fortführbar sein?

Weiterhin kann die Leistungsfähigkeit auch durch Erhöhung der beeinflussbaren Einnahmen (Hebesätze, örtliche Steuern, bei Landkreisen die Kreisumlage) gesteigert werden. Darf deshalb eine künftig steigende Belastung der Steuer- und Abgabenpflichtigen eingerechnet werden?

Der Gesetzgeber hat die Verpflichtung zum Erhalt der Leistungsfähigkeit durch die Verpflichtung zum jährlichen Haushaltsausgleich teilweise konkretisiert.

Er verlangt seit 2018 den Haushaltsausgleich nicht nur in der Planung, sondern auch in der Rechnung (§ 92 Abs.4 HGO). Für den Haushaltsausgleich in der Planung stellt er Anforderungen sowohl an den Ergebnishaushalt als auch an den Finanzhaushalt (§ 92 Abs.5 HGO).

Im Ergebnishaushalt soll das ordentliche Ergebnis ausgeglichen sein, also die ordentlichen Erträge und Finanzerträge mindestens so hoch sein wie die ordentlichen Aufwendungen und Finanzaufwendungen. Der Ausschluss der außerordentlichen Aufwendungen und Erträge erklärt sich dadurch, dass sich dort insbesondere Gewinne aus dem Verkauf von Anlagevermögen niederschlagen (§ 58 Nr.5b GemHVO) und der Haushaltsausgleich nicht durch den Verkauf von „Tafelsilber“ möglich sein soll. Die grundsätzlich für jedes Jahr bestehende Verpflichtung kann auch über mehrere Jahre gestreckt werden. Wurden in der Vergangenheit Überschüsse im ordentlichen Ergebnis erzielt, können diese durch einen Fehlbetrag aufgebraucht werden; wurden in der Vergangenheit aber Fehlbeträge angehäuft, muss im Planjahr ein Überschuss in dieser Höhe erwirtschaftet werden (§ 92 Abs.5 Nr.1 HGO).

Aufwendungen repräsentieren verbrauchte Ressourcen. Hinter der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich im Ergebnishaushalt steht die Überlegung, dass diese durch entsprechende Gestaltung der Einnahmen ersetzt werden sollen, beziehungsweise nur in der Höhe Ressourcen verbraucht werden, wie im Haushaltsjahr wieder zufließen.

Dies ist auch ein Gebot der Generationengerechtigkeit der Haushaltspolitik. Es verlangt, dass die Chancen nachrückender Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zumindest so groß sind wie die der Generation, die die aktuelle Haushaltspolitik verantwortet.

Gleichzeitig besteht durch die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich (soweit in einer repräsentativen Demokratie möglich) Identität zwischen den Entscheidern über Art und Umfang kommunaler Aufgaben und Leistungen, ihren Nutznießern und den durch die Finanzierung Belasteten. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass rationale Entscheidungen getroffen werden: Nicht „Was wünschen wir uns?", sondern „Was wollen/können wir uns leisten"?

Für den Haushaltsausgleich im Finanzhaushalt fordert der Gesetzgeber, dass der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus der laufenden Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten auch der Hessenkasse geleistet werden können (§ 92 Abs.5 Nr.2 HGO). Hier wird eine Mindestanforderung an die Liquidität formuliert, die auch die Verpflichtung zur stetigen Zahlungsfähigkeit (§ 106 Abs. 1 S.1 HGO) konkretisiert.

Der Zusammenhang zwischen Nutzenziehung und Belastung kann jedoch unterlaufen werden. Zum einen durch eine übermäßige Verschuldung und zum anderen durch einen übermäßigen Vermögensverschleiß wegen unterlassener Instandhaltung. Um dies zu verhindern, gestattet § 103 Abs. 1 HGO eine Kreditaufnahme nur für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen und bindet sie an eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Investitionen führen zu langfristig nutzbaren Vermögensgegenständen. Daher ist es gerecht, die Belastung aus der Finanzierung über die Nutzungsdauer zu verteilen. Diese Begründung trägt allerdings nur, wenn die Kredite innerhalb der Nutzungsdauer getilgt werden, und nicht, wenn sie durch Umschuldungen über die Nutzungsdauer hinaus stehen bleiben. Hier sind auch Rechtsgeschäfte zu berücksichtigen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen, auch sie bedürfen grundsätzlich einer Genehmigung z. B. – abhängig von der Gestaltung – PPP-Verträge, Betreibermodelle, Factoring oder Leasing (§ 103 Abs. 7 HGO). Problematisch ist die Abgrenzung zur laufenden Verwaltung, in deren Rahmen für diese Geschäfte keine Genehmigung erforderlich ist.

Liquiditätskredite, früher als Kassenkredite bezeichnet, sollen lediglich kurze zeitliche Differenzen zwischen Ein- und Auszahlungen, die der laufenden Verwaltungstätigkeit zuzuordnen sind, überbrücken (§ 105 Abs.1 HGO). Der Gesetzgeber hat dies im Zuge der Einrichtung der Hessenkasse und dem Angebot einer Übernahme alter aufgelaufener Kassenkredite durch das Land klargestellt. Um die Entschuldung nachhaltig wirken zu lassen und die Liquiditätskredite auf ihre Funk-