

Die Prinzipien der Jährlichkeit und Vorherigkeit im kommunalen Haushaltsrecht NW

Inauguraldissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte

durch die

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

vorgelegt von

Damian Hoppe

aus Schwerte

Düsseldorf 1999

Inhalt

	Seite
1. Teil: Einleitung	19
A) Der Begriff der Vorherigkeit	19
B) Der Begriff der Jährlichkeit	20
C) Fragestellungen dieser Untersuchung	21
I. Vorherigkeitsprinzip	23
II. Jährlichkeitsprinzip	25
1. Nachtragssatzungen	27
2. Übertragbarkeit der Mittel	28
D) Historische Entwicklung	29
I. Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts	29
II. Entwicklung des Vorherigkeitsprinzips bzw. des Nothaushaltsrechts	38
III. Entwicklung des Jährlichkeitsprinzips	40
2. Teil: Der Inhalt von Jährlichkeits- und Vorherigkeitsprinzip	43
A) Inhalt im nordrhein-westfälischen kommunalen Haushaltsrecht	43
I. Der Haushaltskreislauf	43
1. Die Phase der Planung	44
2. Die Phase der Beratung und Verabschiedung	44
3. Die Phase der Ausführung	45
II. Der Inhalt des Jährlichkeitsprinzips im einzelnen	46
1. Grundsatz	46
2. Ausnahmen	46
a) Sog. „kw“- und „ku“-Vermerke als Ausnahme?	47
b) Übertragbarkeit	48
c) Fortgeltende Ermächtigungen	48
(1) Kredite	49

(2) Kassenkredite	49
(3) Verpflichtungsermächtigungen	49
d) Rechnungsabgrenzung, § 42 GemHVO NW	49
e) Nachtragssatzungen	50
III. Der Inhalt des Vorherigkeitsprinzips im einzelnen	52
IV. Entsprechung in der Kreisordnung	57
B) Parallelen im Bundes-, Landes- und Europarecht	58
I. Parallelen im Bundesrecht	59
1. Finanzverfassung des Grundgesetzes	59
a) Jährlichkeitsprinzip	59
b) Vorherigkeitsprinzip	60
2. Ausgestaltung im einfachen Bundesrecht	63
a) Haushaltsgrundsätzegesetz	64
(1) Jährlichkeitsprinzip	64
(2) Vorherigkeitsprinzip	66
b) Bundeshaushaltsordnung	67
(1) Jährlichkeitsprinzip	67
(2) Vorherigkeitsprinzip	68
II. Parallelen im Landesrecht	69
1. Jährlichkeitsprinzip	69
2. Vorherigkeitsprinzip	70
III. Parallelen im Europarecht	71
1. Jährlichkeitsprinzip	71
2. Vorherigkeitsprinzip	72
IV. Ergebnis	75
C) Die Funktionen von Jährlichkeits- und Vorherigkeitsprinzip	75
I. Jährlichkeits- und Vorherigkeitsprinzip als Elemente des Demokratieprinzips des Grundgesetzes	76
1. Das parlamentarische Budgetrecht als Element des Demokratieprinzips des Grundgesetzes	76
2. Funktionen des Haushaltsrechts als Ausdruck des Budgetrechts	78
3. Bedeutungsverlust von Kontrollfunktion und finanzpolitischer Funktion	80

4. Jährlichkeits- und Vorherigkeitsprinzip als Mittel zur Verwirklichung der Kontrollfunktion	82
a) Jährlichkeitsprinzip	82
b) Vorherigkeitsprinzip	83
II. Übertragbarkeit auf das kommunale Haushaltsrecht NW	84
1. Budgetrecht des Rates	84
2. Budgetfunktionen	86
3. Bedeutungsverlust des Budgetrechts	87
4. Jährlichkeits- und Vorherigkeitsprinzip als Mittel zur Verwirklichung der Steuerungsfunktion	89
a) Jährlichkeitsprinzip	90
b) Vorherigkeitsprinzip	90
5. Daraus resultierende Pflichten der beteiligten Organe	93
a) Pflicht des Kämmerers	93
b) Pflichten des Bürgermeisters	95
c) Budgetpflicht des Rates	95
d) Mitwirkung der Aufsichtsbehörde	96
3. Teil: Die Beachtung des Grundsatzes der Vorherigkeit	99
A) Die Praxis in Nordrhein-Westfalen	99
I. Die Dauer der vorläufigen Haushaltsführung insgesamt	100
1. Durchschnittlicher Bekanntmachungstag und die Verteilung	100
2. Vorläufige Haushaltsführung und Fehlbedarf	103
3. Vorläufige Haushaltsführung und Größe der Stadt	104
4. Vorläufige Haushaltsführung und dominierende politische Kraft	105
II. Die Ursachen der Verzögerung der Bekanntmachung von Haushaltssatzungen	106
1. Das Aufstellungsverfahren innerhalb der Verwaltung	106
a) Das Einbringungsdatum in Abhängigkeit von der Ausgeglichenheit des Haushalts	108
b) Das Einbringungsdatum in Abhängigkeit von der Größe der Stadt	108
c) Das Einbringungsdatum in Abhängigkeit von Größe und Fehlbedarf	109
d) Das Einbringungsdatum in Abhängigkeit von den politischen Mehrheitsverhältnissen	109

2. Dauer und Abschluß der Beratung	110
a) Abschluß der Beratung	110
(1) Der Abschluß der Beratung in Abhängigkeit von der Ausgeglichenheit des Haushalts	111
(2) Der Abschluß der Beratung in Abhängigkeit von der Größe der Kommune	111
(3) Der Abschluß der Beratung in Abhängigkeit von den politischen Mehrheitsverhältnissen	112
b) Die Dauer der politischen Beratung	112
(1) Die Dauer der politischen Beratung in Abhängigkeit von der Ausgeglichenheit des Haushaltes	114
(2) Die Dauer der politischen Beratung in Abhängigkeit von der Größe der Kommune	115
(3) Die Dauer der politischen Beratung in Abhängigkeit von den politischen Mehrheitsverhältnissen	115
3. Das Datum der Genehmigung und die Dauer des Genehmigungsverfahrens	116
a) Das Datum der Genehmigung	117
(1) Der Genehmigungstag in Abhängigkeit von der Ausgeglichenheit des Haushalts	118
(2) Der Genehmigungstag in Abhängigkeit von der Größe der Gemeinde	118
b) Die Dauer der Zeit zwischen Ratsbeschluß und Genehmigung	119
(1) Die Genehmigungsdauer in Abhängigkeit von der Ausgeglichenheit des Haushalts	120
(2) Die Genehmigungsdauer in Abhängigkeit von der Größe der Gemeinden	121
(3) Die Genehmigungsdauer in Abhängigkeit von der zuständigen Aufsichtsbehörde	121
4. Die Bekanntmachung der Haushaltssatzung	122
a) Der Zeitraum zwischen Genehmigung und Bekanntmachung	122
b) Der Zeitraum zwischen Ratsbeschluß und Bekanntmachung	124
c) Der Zeitraum zwischen Einbringung und Bekanntmachung	125
III. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	126
B) Grenzen der vorläufigen Haushaltsführung	127

I. Zeitliche Grenze der vorläufigen Haushaltsführung	127
1. Grenze aus § 81 Abs. 1 GO NW	127
2. Zeitliche Grenze aus § 81 Abs. 2 GO NW	128
3. Grenze der vorläufigen Haushaltsführung aus allgemeinen Prinzipien	130
4. Ergebnis	132
II. Zulässige Ausgaben und Einnahmen in der vorläufigen Haushaltsführung	132
1. Ausgaben nach § 81 Abs. 1 Nr. 1 GO NW	133
a) Rechtliche Verpflichtungen	133
(1) Gesetzliche Verpflichtungen	133
(2) Vertragliche Verpflichtungen	135
b) Ausgaben, die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unauf- schiebbar sind	136
(1) Weiterführung notwendiger Aufgaben	136
(2) Unaufschiebbarkeit der Ausgaben	138
(a) Beeinträchtigung wichtiger Gemeinschaftsbelange	139
(b) Kein oder wesentlich geringerer Erfolg	142
c) Fortsetzung von Leistungen des Vermögenshaushaltes	143
2. Realsteuern und Umschuldungen nach § 81 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GO NW	144
3. Kreditaufnahme nach § 81 Abs. 2 GO NW	145
4. Nutzung fortgeltender Ermächtigungen	149
5. Zusammenfassung	149
III. Folgerungen aus dem Unterschied zwischen der vorläufigen und der regulären Haushaltsführung	150
1. Interessenlage des Kämmerers	151
2. Interessenlage in anderen Fachämtern	153
3. Interessenlage des Rates	154
4. Interessenlage der Aufsichtsbehörde	156
C) Möglichkeiten zur Begrenzung der vorläufigen Haushaltsführung nach § 81 GO NW	157
I. Nothaushaltssatzung	157
II. Haushaltssatzungsbeschluß nach § 60 GO NW	159
III. Klagemöglichkeiten	163
IV. Maßnahmen der Aufsichtsbehörde	163

V. Beschleunigungsmöglichkeiten de lege ferenda	164
1. Einbringungstermin	165
2. Fiktion des Beschlusses über die Haushaltssatzung	167
3. Fiktion der Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes	169
4. Weitere Bestimmungen	170
4. Teil: Die Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit im Laufe des Haushaltsjahres: die Nachtragssatzung nach § 80 GO NW	171
A) Die Praxis in den Städten, Gemeinden und Kreisen	172
I. Häufigkeit von Nachtragssatzungen	172
II. Zeitpunkt und Dauer der Verfahren	174
1. Zeitpunkte	174
a) Einbringung	174
b) Ratsbeschluß	174
c) Genehmigung	175
d) Bekanntmachung	175
2. Dauer der Verfahren	175
a) Zeitraum zwischen Einbringung und Ratsbeschluß	175
b) Zeitraum zwischen Ratsbeschluß und Genehmigung	175
c) Zeitraum zwischen Genehmigung und Bekanntmachung	176
d) Zeitraum zwischen Ratsbeschluß und Bekanntmachung	176
e) Zeitraum zwischen Einbringung und Bekanntmachung	176
B) Gründe für den Erlaß einer Nachtragssatzung	177
I. Freiwilliger Nachtrag, § 80 Abs. 1 GO NW	178
1. Änderungen des § 1 der Haushaltssatzung	178
a) Änderung von Haushaltsvermerken	179
b) Erhöhung von Deckungsreserve oder Verfügungsmitteln	180
c) Veranschlagung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	181
2. Änderungen der §§ 2 ff. der Haushaltssatzung	181
II. Pflicht zum Erlaß einer Nachtragssatzung aufgrund § 80 Abs. 2 GO NW	182
1. § 80 Abs. 2 Nr. 1 GO NW	183
a) Erheblicher Fehlbetrag	183
(1) Fehlbetrag	183

(2) Erheblichkeit des Fehlbetrages	185
(a) Die Ausfüllung des Begriffs in Praxis und Wissenschaft	185
(b) Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum	188
(c) Konkretisierung der „Erheblichkeit“	191
(d) Beurteilungsspielraum	195
(e) Ergebnis	198
b) Jede Sparmöglichkeit ausgenutzt	198
c) Haushaltsausgleich nur durch Nachtragssatzung möglich	200
d) Unverzüglichkeit des Satzungserlasses	203
e) Ergebnis zu § 80 Abs. 2 Nr. 1 GO NW	204
2. § 80 Abs. 2 Nr. 2 GO NW	205
a) Funktion der Vorschrift	205
b) Bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Ausgaben bei einzelnen Haushaltsstellen	206
c) Erheblicher Umfang durch einzelne Mehrausgabe	209
d) Erheblichkeit des Umfangs	211
(1) Die Ausfüllung des Begriffs in der Praxis	211
(2) Konkretisierung der „Erheblichkeit“	212
e) Ausnahme: überplanmäßige Ausgaben gem. § 82 Abs. 2 GO NW	216
f) Ergebnis	217
3. § 80 Abs. 2 Nr. 3 GO NW	217
4. Ausnahmen nach § 80 Abs. 3 GO NW	219
a) Geringfügige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	219
(1) Die Ausfüllung des Begriffes in Wissenschaft und Praxis	219
(2) Präzisierung des Begriffes	221
(a) Geringfügigkeit im Verhältnis zu § 80 Abs. 2 Nr. 2 GO NW	222
(b) Geringfügigkeit im Verhältnis zu § 80 Abs. 2 Nr. 3 GO NW	223
b) Unabweisbare Instandsetzungen an Bauten	228
c) Umschuldung von Krediten	230
d) Ergebnis zu § 80 Abs. 3 GO NW	231
C) Beschluß spätestens am Ende des Haushaltsjahres (§ 80 Abs. 1 S. 1 GO NW)	232
I. Beschluß bis zum Ablauf des Haushaltsjahres	232
II. Zeitliches Ende der Pflichten aus § 80 Abs. 2 GO NW	234

1. Verwaltungstechnische Unmöglichkeit	234
2. Erhebliche Durchbrechung des Jährlichkeitsprinzips	235
3. Konflikt entweder mit dem Vorherigkeitsprinzip oder einer Ordnungsvorschrift	235
4. Bundesrechtliche Einschränkung des § 80 Abs. 2 Nr. 1 GO NW	236
5. Ergebnis	237
D) Inhalt des Nachtragsplans, § 34 GemHVO NW	237
5. Teil: Die Durchbrechung des Grundsatzes der Jährlichkeit am Jahresende (Übertragbarkeit)	243
A) Der Grundsatz der zeitlichen Bindung	243
B) Die dadurch bedingten Probleme	243
I. Verwaltungsaufwand bei nur kurzfristiger Bedarfsverschiebung	243
II. Das sogenannte Dezemberfieber	244
C) Ausnahmen vom Grundsatz der zeitlichen Bindung	248
I. Verkürzung der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln (Haushaltswirtschaftliche Sperre)	248
II. Verlängerung der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln (Übertragbarkeit)	249
1. Die Mittel des Vermögenshaushalts	250
2. Die Mittel des Verwaltungshaushalts	251
3. Übertragbarkeit von über- und außerplanmäßigen Ausgabeermächtigungen	254
4. Übertragbarkeit zweckgebundener Mittel	255
5. Übertragbarkeit von Einnahmeeremächtigungen	256
III. Übertragung von Haushaltsmitteln bei unausgeglichenem Haushalt	257
D) Bewertung	258
6. Teil: Vorherigkeit und Jährlichkeit als Elemente einer „Neuen Steuerung“ der Kommunalverwaltung	259
A) Produktdefinition, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung	260

I. Produktorientierter Haushaltsplan und Kosten- und Leistungsrechnung	262
1. Stand der Entwicklung	262
2. Auswirkungen auf Vorherigkeit und Jährlichkeit	264
II. Dezentrale Ressourcenverantwortung durch Budgetierung	265
1. Aufstellung des Haushalts im Budgetierungsverfahren	265
a) Stand der Entwicklung	265
b) Auswirkungen auf Vorherigkeit und Jährlichkeit	267
2. Dezentrale Ressourcenverantwortung in der Vollzugsphase des Haushalts	267
a) Stand der Entwicklung	267
b) Auswirkungen auf die Häufigkeit von Nachtragssatzungen	270
c) Auswirkungen auf das Jährlichkeitsprinzip und das Budgetrecht des Rates	271
B) Andere Aspekte des neuen Steuerungsmodells	275
I. Aufgabenkritik und Privatisierung	275
II. Personalmotivation, Geschäftsprozeßoptimierung, Kundenorientierung, Qualitätsmanagement	276
C) Langfristige Ziele der Verwaltungsneuorganisation	278
I. Kaufmännische Buchführung	278
II. Konzernmodell, Kontraktmanagement	279
1. Auswirkungen auf Haushaltsplan und Haushaltssatzung	280
2. Auswirkungen auf das Vorherigkeitsprinzip	281
3. Auswirkungen auf das Jährlichkeitsprinzip	282
D) Ergebnis	284
7. Teil: Anhang	287
Literaturverzeichnis	311

