

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Jürgen Dupper SPD**
vom 02.06.2005

Rechtskräftige Haushaltssatzung

Offensichtlich erlaubt das kommunale Regelwerk, dass sowohl Bezirke als auch Landkreise ihre Haushaltssatzungen für das kommende Jahr nicht vor Ende des laufenden Jahres zusammen mit der Finanzplanung beschließen und in Kraft setzen.

1. Wie und wo ist geregelt, wann ein Haushalt beraten und beschlossen sein muss?
2. Wie viele Landkreise in Bayern hatten am 1.1. 2005 für das Haushaltsjahr 2005 eine genehmigte Haushaltssatzung, wie viele am 1.2., am 1.3. und am 1.4.?
3. Gibt es auch für Städte und Gemeinden dazu Daten?
4. Falls Evidenz in den Antworten auf Fragen 2. und 3.: Worin sieht die Staatsregierung die Ursachen und welche Möglichkeiten sieht die Bayerische Staatsregierung diesen Zustand zu verbessern?

Antwort

des **Staatsministeriums des Innern**
vom 15.07.2005

Zu 1.:

Nach Art. 65 Abs. 2 GO ist die Haushaltssatzung einer Gemeinde mit ihren Anlagen spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Gleich lautende Vorgaben für Landkreise und Bezirke finden sich in Art. 59 Abs. 2 LKrO bzw. Art. 57 Abs. 2 BezO.

Für die Kreis- und Bezirkshaushalte sind daneben noch folgende Vorgaben des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) von Bedeutung: Nach Art. 22 Abs. 2 Satz 2 FAG muss eine Erhöhung des Bezirksumlagesatzes vor dem 1. Mai des laufenden Haushaltsjahres beschlossen sein. Eine Erhöhung des Kreisumlagesatzes muss nach Art. 19 Abs. 2 Satz 2 FAG rechtzeitig vor dem 1. Juni des Haushaltsjahres beschlossen sein. Nach Art. 55 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BezO bzw. Art. 57 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 LKrO enthält die Haushaltssatzung der Bezirke bzw. der Landkreise auch die Bezirks- bzw. Kreisumlage (Umlagesoll und Umlagesätze). Nach den in Art. 22 Abs. 2 Satz 2 FAG und Art. 19 Abs. 2 Satz 2 FAG genannten Terminen ist eine Erhöhung der Kreis- bzw. Bezirksumlagesätze im laufenden Haushaltsjahr nicht mehr möglich.

Zu 2. und 3.:

Zu den Fragen 2 und 3 der schriftlichen Anfrage hat das Staatsministerium des Innern eine kurzfristige Umfrage bei den Regierungen und Landratsämtern durchgeführt.

Zu dieser Umfrage ist vorweg grundsätzlich anzumerken, dass nicht alle Haushaltssatzungen der bayerischen Gemeinden, Landkreise und Bezirke genehmigungspflichtige Bestandteile enthalten.

Der rechtsaufsichtlichen Genehmigung bedürfen lediglich

- der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Art. 71 Abs. 2 GO, Art. 65 Abs. 2 LKrO, Art. 63 Abs. 2 BezO) sowie
- der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen, wenn in den Jahren, zu deren Lasten sie vorgesehen sind, Kreditaufnahmen geplant sind (Art. 67 Abs. 4 GO, Art. 61 Abs. 4 LKrO, Art. 59 Abs. 4 BezO).

Wie sich aus der nachfolgenden **Tabelle 1** ergibt, enthält ein namhafter Teil der Haushaltssatzungen der bayerischen Kommunen keine genehmigungspflichtigen Bestandteile und kann daher frühestens einen Monat nach der Vorlage an die Rechtsaufsichtsbehörde von der Kommune amtlich bekannt gemacht werden, sofern die Rechtsaufsicht die Satzung nicht beanstandet.

Die Tabelle 1 zeigt – getrennt nach kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten, Landkreisen und Bezirken –, wie viele der zum Stand 01.07.2005 den Rechtsaufsichtsbehörden vorliegenden Kommunalhaushalte 2005 genehmigungspflichtige Bestandteile beinhalteten bzw. wie viele Kommunalhaushalte 2005 lediglich anzeigepflichtig waren.

Tabelle 1

	Zahl der Kommunen in Bayern	Zahl der der Rechtsaufsicht vorgelegten Haushalte 2005 (Stand: 01.07.2005)	Davon: Genehmigungspflichtige Haushalte	Davon: Anzeigepflichtige Haushalte
Kreisangehörige Gemeinden	2.031	1792	1009	783
Kreisfreie Städte	25	25	24	1
Landkreise	71	70	68	2
Bezirke	7	7	7	0

Aus der nachfolgenden **Tabelle 2** ergibt sich – wiederum getrennt nach kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten, Landkreisen und Bezirken –, wie viele der genehmigungspflichtigen Kommunalhaushalte 2005 jeweils zum

- 01.01.2005
- 01.02.2005
- 01.03.2005
- 01.04.2005
- 01.07.2005

Tabelle 2

rechtsaufsichtlich genehmigt waren.

	Zahl der vorgelegten genehmigungspflichtigen Haushalte 2005 (Stand: 01.07.2005)	Zahl der genehmigten Haushalte Stand: 01.01.2005	Zahl der genehmigten Haushalte Stand: 01.02.2005	Zahl der genehmigten Haushalte Stand: 01.03.2005	Zahl der genehmigten Haushalte Stand: 01.04.2005	Zahl der genehmigten Haushalte Stand: 01.07.2005
Kreisangehörige Gemeinden	1009	17	35	82	204	898
Kreisfreie Städte	24	1	5	11	16	24
Landkreise	68	0	2	7	12	59
Bezirke	7	0	0	1	3	7 (Stand: 08.07.2005)

Zu 4.:

Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsaufsichtsbehörden grundsätzlich darauf hinwirken, dass die Kommunen – soweit es die sachlichen und rechtlichen Umstände ermöglichen – ihre Haushalte den o. g. kommunalrechtlichen Vorgaben entsprechend rechtzeitig beschließen und der Rechtsaufsicht vorlegen.

Daneben hat sich gezeigt, dass ein bereits in das laufende Haushaltsjahr fallendes – verspätetes – In-Kraft-Treten genehmigungspflichtiger Haushaltssatzungen in aller Regel nicht durch Umstände, die von der Rechtsaufsichtsbehörde zu vertreten sind, begründet ist. Die Rechtsaufsichtsbehörden entscheiden in aller Regel sehr kurzfristig und zeitnah über die rechtsaufsichtliche Genehmigung der vorgelegten kommunalen Haushaltssatzungen. Lediglich in Ausnahmefällen dürfte sich dort, wo insbesondere problembehaftete kommunale Haushalte weitere Gespräche zwischen der Kommune und der Rechtsaufsicht erforderlich machen, eine

Verzögerung durch die Prüfung der Rechtsaufsichtsbehörden ergeben. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle, in denen genehmigungspflichtige Haushaltssatzungen erst im Laufe des Haushaltsjahres in Kraft treten, werden die kommunalen Haushalte auch erst im laufenden Haushaltsjahr beschlossen und der Rechtsaufsicht vorgelegt.

Für die auch aus der obigen Tabelle 2 ersichtliche Feststellung, dass ein überwiegender Anteil der kommunalen Haushaltssatzungen – entgegen der Vorgaben in den bayerischen Kommunalordnungen – nicht spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt, sondern erst im Laufe des Haushaltsjahres in den kommunalen Beschlussgremien beschlossen und der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt wird, gibt es verschiedene Ursachen, die gleichermaßen auf kommunaler Ebene zu suchen als auch auf der Ebene des Bundes und des Landes (mit) zu verantworten sind.

Eine wesentliche Ursache für Verzögerungen bei der Haushaltsaufstellung auf den unteren kommunalen Ebenen, insbesondere bei den kreisangehörigen Gemeinden, ist in dem aufeinander aufbauenden Finanzierungssystem der drei kommunalen Ebenen in Bayern begründet. Die Höhe der Kreis- und Bezirkumlagen hat regelmäßig große Bedeutung für die jeweiligen Umlagezahler, die in ihren kommunalen Haushalten die individuelle Umlagebelastung berücksichtigen müssen. So hängen von der Entscheidung des Bezirks über die Höhe des Bezirksumlagesatzes maßgeblich die Entscheidungen der Landkreise über die Kreisumlagesätze ab. Die Kreisumlage ist wiederum eine wichtige „Stellschraube“ bei der Aufstellung der Haushalte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Verzögert sich die Haushaltsaufstellung der Kommunen höherer Ebene, so hat dies entsprechende Auswirkungen auf die Entscheidungen der folgenden Ebene(n).

Gerade bei der Aufstellung der kommunalen Haushalte 2005 führte der bei verschiedenen umlagefinanzierten Kommunalhaushalten teilweise zu verzeichnende deutliche Rückgang der Umlagekraft 2005 zu schwierigen Debatten in den Bezirks- und Kreisgremien, wodurch sich die Haushaltsaufstellung und die dabei zu treffende Entscheidung über den (Bezirks- bzw. Kreisumlage-)Hebesatz verzögerte.

Vor allem Haushalte kreisangehöriger Gemeinden werden daher aufgrund noch ausstehender Entscheidungen auf Kreis- und Bezirksebene oftmals – abweichend von der Vorgabe des Art. 65 Abs. 2 GO – erst zu Beginn, zum Teil erst im weiteren Verlauf des Haushaltsjahres beschlossen und der Rechtsaufsicht vorgelegt. Gerade dort, wo eine den Vorgaben des Art. 65 Abs. 2 GO (bzw. der Art. 59 Abs. 2 LKrO oder Art. 57 Abs. 2 BezO) entsprechende formell rechtmäßige – fristgerechte – Haushaltsaufstellung materiell-rechtlichen Vorgaben der kommunalen Haushaltswirtschaft, z. B. dem Grundsatz der Haushaltswahrheit, widersprechen würde, begegnet dies keinen grundsätzlichen rechtlichen Bedenken.

Verzögerungen bei der Aufstellung und Vorlage der kommunalen Haushalte können grundsätzlich aber auch in Ursachen liegen, die nicht allein auf kommunaler Ebene zu verantworten sind. Grundlage für die Aufstellung der kommunalen Haushalte ist eine belastbare Datenbasis, die es erlaubt, die Einnahmen und Ausgaben in der Höhe der zu erwartenden oder voraussichtlich zu leistenden Beträge zu veranschlagen oder zumindest sorgfältig zu schätzen, soweit sie nicht errechenbar sind (§ 7 Abs. 1 KommHV). Bei Ermittlung dieser Daten sind die Kommunen vielfach von Entscheidungen, die auf Bundes- oder Landesebene zu treffen sind, abhängig. Verzögern sich dort die maßgeblichen Entscheidungen, weil z.B. Rechtsänderungen, die Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben, erst unmittelbar vor Beginn des Haushaltsjahres beschlossen werden oder sich für die kommunalen Haushalte wichtige finanzielle Eckdaten vom Bund oder Freistaat erst knapp vor Beginn des Haushaltsjahres abzeichnen, so führt dies zwangsläufig zu Verzögerungen bei der Aufstellung der Kommunalhaushalte. So waren z.B. bei der Aufstellung der kommunalen Haushalte 2004 die Ergebnisse der sich bis kurz vor Beginn des Haushaltsjahres hinziehenden Verhandlungen im Vermittlungsausschuss über eine Gemeindefinanzreform (Absenkung der Gewerbesteuerumlage; Änderungen im Gewerbesteuerrecht) sowie über die Hartz IV-Reformen zu berücksichtigen, wodurch sich damals die Verabschiedung der Haushalte 2004 auf allen kommunalen Ebenen hinauszögerte.

Verzögerungen bei der Aufstellung kommunaler Haushalte können allerdings durchaus auch auf lokaler kommunaler Ebene begründet sein. Ursachen für auf kommunaler Ebene zu verantwortende Verzögerungen können beispielsweise Probleme bei der Erstellung eines genehmigungsfähigen Haushalts aufgrund angespannter Haushaltslage (erhöhter kommunalpolitischer Diskussionsbedarf z. B. im Zusammenhang mit der Ausarbeitung kommunaler Haushaltskonsolidierungskonzepte, Abstimmungsbedarf mit der Rechtsaufsicht) sein.