

betriebe des Abschnitts 77 (Fuhrpark, Bauhof), zum anderen aber auch für die Druckerei, die Kantine, die Gärtnerie, Reparaturbetriebe u. ä. m. Ziel dieser Regelung ist es, für Leistungsbereiche der Verwaltung mit betriebsähnlichem Charakter eine verbesserte Wirtschaftlichkeitskontrolle zu ermöglichen.

### § 13 Durchlaufende Gelder, fremde Mittel

Im Haushaltsplan der Gemeinde werden nicht veranschlagt

1. durchlaufende Gelder,
2. Beträge, die die Gemeinde aufgrund eines Gesetzes unmittelbar in den Haushalt eines anderen öffentlichen Aufgabenträgers zu buchen hat (einschließlich der ihr zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Mittel),
3. Beträge, die die Kasse des endgültigen Kostenträgers oder eine andere Kasse die unmittelbar mit dem endgültigen Kostenträger abrechnet, anstelle der Gemeinkasse vereinnahmt oder ausgibt.

## ERLÄUTERUNGEN zu § 13

### I. Allgemeines

**1** Für die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben gilt der Grundsatz des § 78 GO, wonach alle für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde zu leistenden Ausgaben und eingehenden Einnahmen im Haushaltsplan zu veranschlagen sind. § 7 Abs. 2 konkretisiert diese Vorschrift dahin, daß die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe zu veranschlagen sind, soweit die GemHVO nichts anderes bestimmt. Schon die Gemeindeordnung selbst sieht Ausnahmen von dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts insofern vor, als im Rahmen der dort gezogenen Grenzen für verschiedene Arten von Sondervermögen besondere Haushalts- oder Wirtschaftspläne anstelle der Veranschlagung im Haushaltsplan aufgestellt werden können. Daneben spielen diejenigen Einnahmen und Ausgaben für die Frage der Einbeziehung in den Haushaltsplan eine Rolle, die sich aus der Wahrnehmung von Aufgaben anderer öffentlicher Aufgabenträger oder sonstiger dritter natürlicher oder juristischer Personen ergeben. Für die Einbeziehung dieser Beträge in den Haushaltsplan wird angeführt, daß sie Personal- und Verwaltungskosten verursachen, die von der Gemeinde aufzubringen sind und die deshalb die Ausgabe Seite der Gemeinde belasten. Wird auf die Einbeziehung der Sachausgaben für diese Aufgaben in den Haushaltsplan verzichtet, so verschiebt sich das Verhältnis der Personal- und Verwaltungskosten zu den sonstigen Sach- und Zweckausgaben zuungunsten der ersteren. Das führt häufig zur Kritik über den wachsenden Anteil der allgemeinen Personal- und Verwaltungskosten an den Gesamtkosten. Auf der anderen Seite besteht ein Interesse daran, die Gesamtsumme des Haushaltsvolumens sowohl im kommunalen Haushalt als auch in der Gesamtsumme der Haushalte der öffentlichen Hand so niedrig wie möglich zu halten. Diesem Ziel wird am ehesten gedient, wenn die Sach- und Zweckausgaben und die entsprechenden Einnahmen, die die Gemeinde lediglich für einen anderen Aufgaben- und Kostenträger einnimmt und ausgibt, die aber endgültig im Haushaltsplan des öffentlichen Kostenträgers veranschlagt werden, nicht auch noch im Haushaltsplan der Gemeinde veranschlagt werden.

Die Regelung des § 13 geht davon aus, daß von dem Prinzip der Veranschlagung aller zur Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben nur abzuweichen ist, wenn es sich um durchlaufende Gelder handelt, wenn die Einnahmen und Ausgaben einer Aufgabe von der Gemeinde auf Grund gesetzlicher Bestimmungen unmittelbar in der Rechnung eines anderen Aufgabenträgers zu buchen sind oder wenn die Kasse des endgültigen Kostenträgers die Beträge unmittelbar selbst vereinnahmt oder verausgibt oder sich hierzu einer anderen Kasse bedient, mit der sie unmittelbar abrechnet. Alle anderen Einnahmen und Ausgaben sind im Rahmen der Bestimmungen des § 78 i. V. m. § 82 GO im Haushaltsplan der Gemeinde zu veranschlagen. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um Einnahmen und Ausgaben für Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben oder Auftragsaufgaben handelt.

## II. Erläuterungen im einzelnen

### I. Nr. 1

Durchlaufende Gelder sind nach § 45 Nr. 5 Beträge, die für einen Dritten lediglich vereinnahmt und verausgabt werden. Sie gehören nicht zu den Aufwendungen und Erträgen im finanzwirtschaftlichen Sinne, die sich aus der Erfüllung der Aufgaben ergeben, sondern stellen kassenmäßige Vorgänge dar, die aus der Wahrnehmung von Kassengeschäften für Dritte entstehen. Sie beschränken sich meistens auch auf den eigentlichen Bereich der Kasse. Die Verwaltung ist in der Regel weder in die Festsetzung noch in die Anordnung der Beträge eingeschaltet. Um durchlaufende Gelder handelt es sich z. B. bei der Einziehung und Weiterleitung der Umlagen, Beiträge und sonstigen Abgaben der Landwirtschaftskammern und anderer bernständischer öffentlicher Einrichtungen, bei den Kassengeschäften für Deichgenossenschaften oder für Wasser- und Bodenverbände.

### 2. Nr. 2

Ebenfalls nicht im Haushaltsplan zu veranschlagen sind die Beträge, die die Gemeinde auf Grund eines Gesetzes unmittelbar in den Haushalt eines anderen öffentlichen Aufgabenträgers zu buchen hat. Hierbei handelt es sich um Mittel für die Erfüllung von Aufgaben des Bundes, des Landes, einer anderen Gemeinde oder eines anderen Gemeindeverbandes oder eines anderen Dritten, deren Durchführung der Gemeinde übertragen ist. Nach Art. 104 a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben (Abs. 2). Das gleiche gilt, wenn die Gemeinden im Auftrag des Bundes oder des Landes handeln. Wenn nichts anderes durch Sondergesetz bestimmt wird, sind die hierdurch entstehenden Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan der Gemeinde in voller Höhe zu veranschlagen. Die Ausgaben werden je nach der Sondergesetzlichen Regelung zum Teil oder in voller Höhe vom endgültigen Kostenträger erstattet; die Einnahmen sind im Rahmen der hierfür geltenden Bestimmungen an die Kostenträger abzuführen, soweit nicht eine Aufrechnung vorgesehen ist. Die Verwaltungskosten werden nur dann und nur insoweit erstattet, wie dies durch besondere gesetzliche Vorschriften vorgesehen ist. Im übrigen haben die Gemeinden die aus der Aufgabe entstehenden Ausgaben aus den ihnen zugewiesenen Einnahmequellen einschließlich etwaiger Finanzzuweisungen selbst zu decken. Nur wenn auf Grund von Bundes- oder Landesgesetzen bestimmt ist, daß die mit solchen Aufgaben verbundenen Einnahmen oder Ausgaben in den Haushalt eines anderen Aufgabenträgers unmittelbar zu buchen sind,

ordnungen gemeint sind. Für die Grenze der Geringfügigkeit nach § 29 kann also nicht die – ggf. durch Hauptabzug oder in sonstiger Weise festgelegte – Abgrenzung der Erheblichkeit im Sinne von §§ 80 und 82 GO herangezogen werden; die Betragsgrenze nach § 29 wird vielmehr deutlich niedriger anzusetzen sein als nach § 80 Abs. 2 und 82 Abs. 1 GO. Durch die Unterrichtung soll vermieden werden, daß der Rat bei Abschluß der Maßnahme sich vor vollendete Tatsachen gestellt sieht; durch die Unterrichtung erhält er, wie bei vorstehender Nr. 2, die Möglichkeit, einzugreifen und ggf. Maßnahmen zu treffen.

Für die Fälle nach den vorstehenden Nrn. 2 und 3 besteht die Unterrichtungspflicht bereits dann, wenn sich die genannten Tatbestände abzeichnen, also nicht erst, wenn sie bereits eingetreten sind. Der Rat soll bereits bei den ersten Anzeichen von hauswirtschaftlichen Schwierigkeiten unterrichtet werden. Denn der Sinn des § 29 liegt nicht nur in der frühzeitigen Information des Rates, sondern auch in der Einräumung der Möglichkeit, Gegenmaßnahmen zu treffen. Das gleiche Ziel wird deutlich aus der Verpflichtung, daß die Unterrichtung des Rates „unverzüglich“, d. h. ohne schuldhaftes Zögern, vorzunehmen ist.

Auch wenn § 29 keine Regelung enthält, durch wen die Unterrichtung des Rates vorzunehmen ist, so ist doch nach Sinn und Zweck der Regelung klar, daß die Unterrichtung durch den Bürgermeister als verantwortlichem Leiter der Verwaltung zu erfolgen hat.

### § 30 Vorschüsse, Verwahrgelder

(1) Eine Ausgabe, die sich auf den Haushalt bezieht, darf als Vorschuß nur behandelt werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung feststeht und die Deckung gewährleistet ist, die Ausgabe aber noch nicht endgültig im Haushalt gebucht werden kann.

(2) Eine Einnahme, die sich auf den Haushalt bezieht, darf als Verwahrgeld nur behandelt werden, solange ihre endgültige Buchung im Haushalt nicht möglich ist.

### ERLÄUTERUNGEN zu § 30

#### I. Allgemeines

1 In den Begriffsbestimmungen des § 45 werden in Nr. 29 die Vorschüsse und Verwahrgelder als „die in § 30 genannten Beträge und die durchlaufenden Gelder“ bezeichnet. Dies zeigt, daß § 30 nur auf einen Teil der Vorschüsse und Verwahrgelder Anwendung findet und daß außer den Ausgaben und Einnahmen nach § 30 auch noch die durchlaufenden Gelder als Verwahrgelder nach den Vorschriften der GemKVO zu behandeln sind; im übrigen kennt die GemKVO weitere Vorschüsse und Verwahrgelder, z. B. Kassenbestandsverstärkungen nach § 19 GemKVO als Buchungen im Verwahrbuch oder Kassenfehltbeträge, die nicht zugleich vom verantwortlichen Kassenbeamten ersetzt werden.

Vorschüsse und Verwahrgelder sind gemäß § 28 GemKVO im Vorschuß- bzw. Verwahrbuch zu buchen. Beide Bücher sind echte Sachbücher und stehen neben dem Sachbuch für den Verwaltungshaushalt und dem Sachbuch für den Vermögenshaushalt. Solange Einnahmen und Ausgaben, die sich auf den Haushalt beziehen, als Vorschüsse oder Verwahrgelder behandelt werden, ist das für sie zuständige Sachbuch nicht das Sachbuch für den

Haushalt, sondern das Vorschuß- und Verwahrbuch. Sie sind aus diesem Grunde keine Einnahmen und Ausgaben des Haushalts. Soweit Vorschriften ausdrücklich auf den „Haushalt“ beschränkt sind, gelten sie daher für die Vorschüsse und Verwahrgelder nicht. Wegen der Einzelheiten über das Vorschuß- und Verwahrbuch (Form und Inhalt, Zusammenfassung von Vorschuß- und Verwahrbuch, Vornahme von Buchungen auf der Einnahme- und Ausgabenseite) wird auf § 28 GemKVO verwiesen. Vgl. hierzu auch *Scheel/Steyp*, Erl. II, 4 und 2 zu § 28 GemKVO.

Vorschüsse und Verwahrgelder sind in die Jahresrechnung einzubeziehen. § 40 bestimmt, daß sie im kassenmäßigen Abschluß gesondert nachzuweisen sind. Die beim Jahresabschluß noch nicht abgewickelten Vorschüsse und Verwahrgelder sind gemäß Nr. 3 der VV zu § 34 GemKVO einzeln in die Bücher des neuen Jahres zu übernehmen. Ein Gesamtergebnis wird also weder für das Verwahrbuch noch für das Vorschußbuch ermittelt, wie sich auch aus § 40 entnehmen läßt. § 88 Abs. 2 Satz 2 KuRVO, der durch § 47 Abs. 1 a. F. aufgehoben wurde, bestimmte außerdem, daß unerledigte Vorschüsse und Verwahrgelder nicht vor dem Jahresabschluß durch Buchung einer Ausgabe im alten und einer entsprechenden Einnahme im neuen Rechnungsjahr umgebucht werden dürfen. Wenn dieses Verbot infolge der Aufhebung des § 88 KuRVO zwar förmlich nicht mehr gilt, ist unter dem Gesichtspunkt einer ordnungsmäßigen Rechnungslegung dennoch weiterhin so zu verfahren, um eine eindeutige Kontrolle der Erledigung der Vorschüsse und Verwahrgelder und ggf. ihre Zurückverfolgung zu ermöglichen. Dies gilt um so mehr, als das früher in § 93 Abs. 1 Buchst. b KuRVO vorgeschriebene Verzeichnis der beim Jahresabschluß unerledigten Vorschüsse und Verwahrgelder nicht mehr gefordert wird; § 93 KuRVO wurde ebenfalls durch § 47 Abs. 1 a. F. aufgehoben. Im übrigen vgl. hierzu *Scheel/Steyp*, Erl. I zu § 31 GemKVO und Erl. II 11 zu § 34 GemKVO.

#### II. Erläuterungen im einzelnen

##### 1. Abs. 1

Aus den allgemeinen Grundsätzen der Haushaltswirtschaft und den Vorschriften des § 26 2 über die Bewirtschaftung und Überwachung der Ausgaben folgt, daß Ausgaben grundsätzlich nur im Rahmen der im Haushaltsplan vorgesehenen Ansätze oder im Rahmen enger Voraussetzungen als überplanmäßige oder außerplanmäßige Ausgaben geleistet werden dürfen. Dies macht erforderlich, daß die Ausgaben sofort bei der entsprechenden Haushaltsstelle gebucht werden, damit stets eine Kontrolle vorhanden ist, welche Mittel noch zur Verfügung stehen. Es ist unzulässig, daß Zahlungen zwar geleistet, die endgültige Buchung aber hinausgeschoben wird. Ausnahmen sind nur im Rahmen der Vorschußwirtschaft zugelassen, bei der eine vorläufige Buchung im Vorschußbuch möglich ist. Da diese Ausnahmen jedoch auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt bleiben müssen, regelt § 30 Abs. 1 die Voraussetzungen, unter denen Ausgaben, die sich auf den Haushalt beziehen, als Vorschüsse behandelt werden dürfen. Da unter „Haushalt“ nach der Terminologie des Haushaltsrechts alle Vorgänge und Grundlagen der gesamten Haushaltswirtschaft verstanden werden, der Begriff also Haushaltsplan und Haushaltsrechnung umfaßt, trifft § 30 Abs. 1 auf alle Ausgaben zu, die entweder im Haushaltsplan veranschlagt sind oder hätten veranschlagt werden können bzw. müssen (einschließlich der außerplanmäßigen oder überplanmäßigen Ausgaben) und die demgemäß in der Haushaltsrechnung nach § 41 als Haushaltsausgaben nachzuweisen sind. Ausgaben, die nicht im Haushalt abzuwick-

D · Erl. § 30 GemHVO

to Darlehen dürfen nicht als Vorschüsse gebucht werden, um sie mit den eingehenden Tilgungsbeträgen zu verrechnen. Ob eine Ausgabe, die von der Gemeinde zwar geleistet werden muß, die aber von einem anderen erstattet wird, als Vorschuß behandelt werden darf, erscheint fraglich; in diesem Fall muß wohl davon ausgegangen werden, daß die Gemeinde die Zahlung sofort als endgültige Ausgabe bucht, unabhängig von der später eingehenden Erstattung. Gehaltvorsauszahlungen sind in der Regel Leistungen, die die Gemeinde vor Empfang der Gegenleistung erbringt. Solche Vorleistungen sind, wie schon erwähnt, an sich nicht als Vorschüsse anzusehen. Nach Nr. 3 der VV zu § 28 GemKVO sind Gehaltsvorschüsse nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften über den Haushalt abzuwickeln, wenn sie im Jahre der Bewilligung in vollem Umfang zurückgezahlt werden. In den anderen Fällen sind sie vorläufig im Vorschußbuch als Auszahlung und die ratenweise von den Bezüglern des Vorschußempfängers eingehaltenen Beträge als Einzahlung zu buchen. Vgl. auch Scheel/Stepp, Erl. II 1.4 zu § 28 GemKVO.

2. Abs. 2

5 Während sich Abs. 1 auf Ausgaben bezieht, regelt Abs. 2 die Behandlung von Einnahmen als Verwahrgelder. Für die Fragen der Begriffsabgrenzung und der Behandlung der Verwahrgelder gelten die Ausführungen zu den Vorschüssen (oben zu II 1) sinngemäß. § 30 Abs. 2 erfaßt – ebenso wie § 30 Abs. 1 für die Ausgaben – nur die Einnahmen, die sich auf den Haushalt beziehen; andere Verwahrgelder, wie z. B. die in § 13 Nr. 1, § 45 Nr. 29 genannten durchlaufenden Gelder, und die fremden Mittel nach § 13 Nr. 2 und 3 werden von § 30 Abs. 2 nicht erfaßt.

§ 30 Abs. 2 macht die Behandlung der den Haushalt betreffenden Einnahmen als Verwahrgelder von der Voraussetzung abhängig, daß ihre endgültige Buchung im Haushalt nicht möglich ist. Auch hier kommen die gleichen Möglichkeiten in Betracht wie bei den Vorschüssen nach Abs. 1, nämlich daß die Buchungssstelle unklar ist oder die Bücher des neuen Haushaltsjahres noch nicht geöffnet sind. Zur ersten Gruppe zählen die Fälle, in denen eine offensichtlich haushaltsmäßige Einnahme einget, für die eine Annahmeanordnung noch nicht vorliegt und bei der der sachliche Grund für die Einzahlung nicht zu erkennen ist, oder daß Meinungsverschiedenheiten über die richtige Verrechnungsstelle bestehen. Die zweite Fallgruppe umfaßt die Fälle, in denen Einnahmen eingehen, die gemäß § 42 Abs. 2 in den Büchern des kommenden Haushaltsjahres nachzuweisen sind, deren Buchung jedoch erst später, nach Öffnung der Bücher, möglich ist; als besonders gerechter Fall gehören hierzu die Einnahmen im Rahmen eines Bewirtschaftungsplanes nach § 30. Dagegen dürfen Einnahmen, die außerplanmäßig vereinahmt werden können, nicht als Verwahrgelder behandelt werden. Sobald die Möglichkeit zur endgültigen Buchung gegeben ist, sind die Verwahrgelder, wie sich aus dem Wort „solange“ in § 30 Abs. 2 ergibt, sofort abzuwickeln, d. h. auf die jeweils zutreffenden Verrechnungsstellen des Sachbuchs für den Haushalt als Einnahmen umzubuchen. Erst nach der Umbuchung stehen die Einnahmen zur Deckung von Ausgaben haushaltsmäßig zur Verfügung; ob zwischenzeitlich Ausgaben aus Verwahrgeldern geleistet werden können, ist keine haushaltsrechtliche, sondern eine kassenrechtliche Frage, die sich nach den Vorschriften der GemKVO richtet. Das gilt insbesondere für durchlaufende Gelder, für fremde Kassengeschäfte aber auch für irrtillich gezahlte oder überzahlte Beträge. Sind Ausgaben aus Verwahrgeldern, die sich auf den Haushalt beziehen, geleistet worden (z. B. Rückzahlungen), müssen nach dem Bruttoprinzip (§ 7 Abs. 2) bei der Abwicklung die Einnahmen und die aus ihnen geleisteten Ausgaben getrennt nachgewiesen werden.

Erl. § 31 GemHVO · D

Die ordnungsgemäße Behandlung der Verwahrgelder erfordert es, daß die Gemeindegasse Einnahmen, die sich offensichtlich auf den Haushalt beziehen und gemäß § 30 Abs. 2 als Verwahrgelder behandelt werden, sofort der anordnungsbefugten Stelle mitteilt (vgl. auch Nr. 2 der VV zu § 10 GemKVO). Diese Stelle hat die für die endgültige Buchung oder weitere Behandlung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Für den Abschluß des Verwahrbuches und die Übertragung der unerledigten Verwahrgelder in das neue Rechnungsjahr gelten die oben zu II 1 zu den Vorschüssen gemachten Ausführungen entsprechend. Zur kassenmäßigen Behandlung der Vorschüsse und Verwahrgelder siehe Scheel/Stepp, Erl. II 1.4 zu § 28 GemKVO.

§ 31 Vergabe von Aufträgen

- (1) Der Vergabe von Aufträgen muß eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe rechtfertigen.
(2) Bei der Vergabe von Aufträgen sind die Vergabegrundsätze anzuwenden, die das Innenministerium bekanntgibt.

ERLÄUTERUNGEN zu § 31

I. Allgemeines

§ 31 beinhaltet in Form einer Mußvorschrift die Ausschreibungspflicht eines öffentlichen Auftrages vor dessen Vergabe, sofern nicht Ausnahmefälle vorliegen. Damit sind sämtliche Vergaben von Aufträgen erfaßt; grundsätzlich sind dies alle Aufträge auf Lieferungen, Leistungen und Dienstleistungen.

Auch die Vorschriften des staatlichen Haushaltsrechts (§ 30 HGrG, § 55 BHO, § 55 LHO) schreiben für den Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen die öffentliche Ausschreibung in Form einer Muß-Vorschrift vor. Damit gilt dieser Grundsatz allgemein für die gesamte öffentliche Verwaltung. Das staatliche Haushaltsrecht enthält außerdem die Vorschrift, daß beim Abschluß von Verträgen nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren ist. Hierin kommt dasselbe Grundprinzip wie in § 31 Abs. 2 zum Ausdruck, daß einheitliche Richtlinien ein marktgerechtes Verhalten der öffentlichen Hand unter Ausnutzung eines Leistungswettbewerbs herbeiführen und somit dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung Rechnung tragen sollen. Durch die Anwendung einheitlicher Vergabegrundsätze soll gleichzeitig auch Fällen einer Vorteilsgewährung und/oder Vorteilsgewinnung sowie der Gefahr der Manipulation bei der Vergabe von Aufträgen begegnet werden.

Die grundsätzliche Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung von Vergaben soll sicherstellen, daß die Angebote der in Frage kommenden Unternehmen im Leistungswettbewerb mit den Mitunternehmern zustande kommen, so daß die Gemeinde in die Lage versetzt wird, unter Ausnutzung aller Chancen am Markt das günstigste Angebot zu erzielen. Die auf Grund der Ausschreibung eingehenden Angebote ermöglichen der Gemeinde, sich vor der Auftragsvergabe einen Überblick über die Preissituation und über die Leistungsfähigkeit der Anbieter zu verschaffen. Durch die Förmlichkeit des Ausschreibungsverfahrens