

Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen

Leitfaden für Rat und Verwaltung

von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Stadtkämmerer a.D.
Geschäftsführer des Städtetages
Rheinland-Pfalz

4., völlig neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
ESV.info/978 3 503 12096 3

1. Auflage 1999
2. Auflage 2002
3. Auflage 2006
4. Auflage 2010

ISBN 978 3 503 12096 3

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2010
www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706.

Satz: multitext, Berlin
Druck: Strauss, Mörlenbach

Vorwort zur 4. Auflage

Standen bei der dritten Auflage dieses Buches die Kommunen erst am Beginn der Einführung der Doppik, so ist das neue Rechnungswesen inzwischen in vielen Teilen Deutschlands gelebte Realität. In der Mehrzahl der Länder liegen die endgültigen Regelungen für ein doppisches Haushaltsrecht vor, in zwei Ländern – Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz – ist die Doppik seit dem 1. 1. 2009 flächendeckend verbindlich, in anderen Bundesländern haben viele Kommunen ihre Haushalte bereits umgestellt. Im Gegensatz zum kameralistischen Haushaltsrecht sind allerdings die Divergenzen zwischen den rechtlichen Regelungen der einzelnen Länder nicht unerheblich, so dass es ein für alle Kommunen weitgehend identisches System auf absehbare Zeit nicht mehr geben wird. Erschwerend kommt hinzu, dass einige Länder auch weiterhin die Anwendung der herkömmlichen (Bayern, Thüringen) oder einer erweiterten (Hessen, Schleswig-Holstein) Kameralistik zulassen. Gleichwohl konzentriert sich die Darstellung in dieser Neuaufgabe ausschließlich auf das doppische Rechnungswesen, das auch in den Ländern mit Wahlrechten dominieren dürfte; zum besseren Verständnis für den Übergang werden allerdings Bezüge zu Regelungen aus der Kameralistik soweit zweckmäßig hervorgehoben. Eine Betrachtung aller Unterschiede zwischen den Ländern ist in einem so kurzen Leitfaden unmöglich; die Darstellung beschränkt sich auf die gemeinsamen Grundzüge des neuen Haushaltsrechts in den Ländern, auf gravierende Abweichungen, wie die Ausgleichsrücklage in Nordrhein-Westfalen und im Saarland, wird allerdings gesondert verwiesen.

Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise hat auch die kommunale Finanzwirtschaft nicht unberührt gelassen. Das gilt zum einen für die Entwicklung des Steueraufkommens und die Aufwendungen für soziale Leistungen. Beide Effekte haben den Konsolidierungsdruck erheblich verschärft. Dabei stellen sich herkömmliche Konsolidierungsstrategien im Licht des doppischen Rechnungswesens durchaus anders dar als bisher. Zum anderen aber verlangt die Finanz- und Wirtschaftskrise auch aktives Handeln des Staates – so ist mit den Konjunkturprogrammen des Bundes erstmals seit langem auch die direkte Einbeziehung der Kommunen in eine staatliche Politik zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erfolgt. Auf diese Aspekte ist ebenso einzugehen wie auf die „Schuldenbremse“, die Bund und Länder im Rahmen der Föderalismusreform II vereinbart haben. Sie berührt zwar die Kommunen nicht unmittelbar, doch der notwendige Konsolidierungskurs der Länder kann negative Folgen für die Kommunen nach sich ziehen.

Neben diesen sehr grundlegenden Entwicklungen galt es auch bei dieser Auflage wieder, die vielfältigen Rechtsänderungen, aber auch neuere Diskussionen aufzugreifen. So sind die Unternehmensteuerreform und die endgültige Festlegung

Vorwort

eines Verteilungsschlüssels für die Umsatzsteuer ebenso zu berücksichtigen gewesen wie verschärfte Anforderungen an die Führung öffentlicher Unternehmen oder an die Anlage liquider Mittel. Ausführlicher dargestellt werden öffentlich-private Partnerschaften im Zusammenhang mit kreditähnlichen Rechtsgeschäften sowie das Konzept des Bürgerhaushalts als Beitrag zu einer verstärkten Partizipation der Öffentlichkeit. Insgesamt sind vermehrt auch finanzpolitische Aspekte einbezogen worden. Schließlich wird die Begrifflichkeit insoweit präzisiert als durchweg von Kommunen gesprochen wird; lediglich notwendige Differenzierungen zwischen Kreisen sowie kreisangehörigen Städten und Gemeinden werden gesondert hervorgehoben; der Einfachheit halber wird die kommunale Vertretungskörperschaft aber weiterhin als Rat, der/die Hauptverwaltungsbeamte/-beamtin als Bürgermeister bezeichnet.

Wie in der Vergangenheit verdankt der Verfasser viele Anregungen und Hinweise Gesprächen und Diskussionen, u. a. im Arbeitskreis „Public&Nonprofit Management“ der Schmalenbach-Gesellschaft, in Arbeitsgruppen und Veranstaltungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), im gemeinsamen Doppik-Projekt der KGSt und der Bertelsmann-Stiftung und wiederum vielen Seminaren für Ratsmitglieder und Verwaltungen. Der Arbeitsgemeinschaft der Kämmereileiter im Städtetag Rheinland-Pfalz, namentlich ihren Vorsitzenden Stefan Garçon und Iris Brandt, ist für zahlreiche praktische Anregungen und Hinweise zu danken.

Für alle Fehler und Ungenauigkeiten bleibt der Verfasser selbstverständlich allein verantwortlich.

Mainz, im Sommer 2009

Gunnar Schwarting

Vorwort zur 1. Auflage

Das Verständnis finanzwirtschaftlicher Zusammenhänge ist für die Arbeit in der kommunalen Verwaltung ebenso wie für die Tätigkeit im Rat und seinen Gremien von höchster Bedeutung. Die Materie ist jedoch, nicht zuletzt auf Grund der Besonderheiten des kameralen Rechnungswesens, aber auch einer eigenen Begrifflichkeit schwer zugänglich. Das vorliegende Buch versucht, Basiswissen zur kommunalen Finanzwirtschaft zu vermitteln; dabei kann es lediglich darum gehen, die wichtigsten Fragestellungen zu erläutern. Eine gewisse Vereinfachung ist zudem insoweit erforderlich, als nicht alle – trotz weitgehender Einheitlichkeit im Einzelfall doch abweichenden – Landesregelungen aufgenommen werden konnten. Zum leichteren Verständnis ist die Darstellung auf die Beschreibung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft konzentriert; für die Landkreise gibt es indes keine grundlegenden Abweichungen. Soweit sachlich erforderlich finden besondere Gegebenheiten auf der Ebene der Landkreise jedoch Erwähnung.

Bewußt wurde die Betrachtung nicht auf das Haushaltsrecht beschränkt, denn für die Finanzpolitik in einer Kommune sind Fragen des Finanzausgleichs oder der Gebührenbemessung mindestens ebenso bedeutsam. Darüber hinaus wurden auch Themen aufgenommen, die wie die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen oder das Neue Steuerungsmodell, oft gesondert abgehandelt werden. Aufbau und Darstellung sollen das Nachschlagen erleichtern; deshalb ist das Stichwortverzeichnis sehr ausführlich gehalten und der Text durch Zwischenüberschriften ergänzt. Zahlreiche Schaubilder sollen das Verständnis komplexerer Zusammenhänge erleichtern.

In Kapitel 1 werden zunächst die wichtigsten Strukturen des kommunalen Haushalts dargestellt; ergänzt wird dies durch eine kurze Erläuterung des Bereichs der kommunalen Wirtschaft. In Kapitel 2 steht die für die Kommunalpolitik so wichtige Klassifizierung von freiwilligen und Pflichtaufgaben im Vordergrund. Kapitel 3 ist einer Darstellung der wichtigsten kommunalen Einnahmen gewidmet; in dem Zusammenhang werden auch offene Fragen und mögliche Entwicklungen der Zukunft angesprochen. Kapitel 4 befasst sich mit den Grundzügen des Haushaltsrechts; ein Schwergewicht liegt auf der Behandlung des Problemkomplexes „Haushaltsausgleich“. Kapitel 5 schließlich bietet einen – sehr – knappen Überblick über das Neue Steuerungsmodell, das mehr oder weniger ausgeprägt in vielen Kommunen angewandt oder diskutiert wird. Soweit zweckmässig sind auch in den übrigen Text Hinweise auf das Neue Steuerungsmodell – kursiv abgehoben – eingefügt.

Die Ausführungen basieren nicht nur auf den Erfahrungen langjähriger Tätigkeit in der kommunalen Finanzwirtschaft; sie sind auch ganz wesentlich geprägt durch zahlreiche Fortbildungsveranstaltungen, die der Verfasser gerade für Kommunalpolitiker durchgeführt hat. Nicht zuletzt daraus resultieren die gewählten

Vorwort

Schwerpunktsetzungen. Selbstverständlich bleibt der Autor für alle Fehler allein verantwortlich.

Mainz, im Juni 1999

Gunnar Schwarting

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
Vorwort zur 4. Auflage	5	
Vorwort zur 1. Auflage	7	
Verzeichnis der Schaubilder	15	
Abkürzungsverzeichnis	17	

I. Einführung

1. Der Haushalt als Instrument der Kommunalpolitik	19	1– 3
1.1 Finanzwirtschaftliche Planung	19	1
1.2 Finanzwirtschaftlicher Handlungsrahmen	19	2
1.3 Prioritäten und Kontrolle	20	3
2. Aufbau des Kommunalhaushalts	21	4–14
2.1 Haushaltssatzung und Haushaltsplan	21	4– 5
2.2 Ergebnis- und Finanzhaushalt	22	6
2.3 Bilanz	24	7– 9
2.4 Haushaltsgliederung	25	10–12
2.5 Bestandteile und Anlagen	28	13–14
3. Zusatzinformationen zu kommunalen Betrieben und Unternehmen	29	15–29
3.1 Informationen als Grundlage der Steuerung	29	15–17
3.2 Kommunale Unternehmen und kommunaler Haushalt	31	18
3.3 Organisationsformen	31	19–20
3.4 Aufgabenfelder und Strukturmerkmale	33	21–23
3.5 Der Eigenbetrieb	35	24
3.6 Unternehmen in privater Rechtsform	36	25
3.7 Sparkassen	36	26–28
3.8 Zweckverbände	38	29

II. Kommunale Aufgaben und Ausgaben: Grundlagen zum Verständnis

1. Kommunale Aufgaben	39	30–36
1.1 Örtliche und Überörtliche Aufgaben	39	30
1.2 Arten kommunaler Aufgaben	39	31
1.3 Freiwillige Aufgaben	40	32–33
1.4 Pflichtaufgaben	41	34

Inhaltsverzeichnis

1.5	Übertragene Angelegenheiten	42	36
2.	Aufgabenabgrenzung im kreisangehörigen Raum.....	42	37–38
2.1	Spannungsverhältnis zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden	42	37
2.2	Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben	43	38
3.	Entwicklung und Struktur kommunaler Ausgaben	44	39–42
3.1	Sozialer Tat als Hauptursache des Ausgabenanstiegs	46	40
3.2	Folgen der Ausgabenentwicklung.....	46	41–42

III. Die wichtigsten kommunalen Finanzierungsquellen

1.	Ein schneller Überblick	49	43–47
1.1	Steuern.....	49	44
1.2	Spezielle Entgelte	50	45
1.3	Finanzausgleich.....	50	46
1.4	Vermögen und Kredite	51	47
2.	Entwicklung und Struktur kommunaler Finanzierung	51	48–50
3.	Gewerbesteuer.....	54	51–58
3.1	Vom Gewerbeertrag zum Messbetrag	54	51
3.2	Zerlegung und örtlicher Hebesatz	55	52
3.3	Gewerbesteuerumlage	55	53–54
3.4	Die Gewerbesteuer in der Kritik.....	57	55–58
4.	Grundsteuer.....	59	59–61
4.1	Vom Einheitswert zum Messbetrag	59	59
4.2	Einheitswerte und Verkehrswerte	60	60
4.3	Reform der Grundsteuer?.....	61	61
5.	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.....	61	62–66
5.1	Zielsetzungen der Gemeindefinanzreform 1969.....	61	62
5.2	Von der Einkommensteuer zur Schlüsselzahl.....	62	63
5.3	Kappungsgrenze und Steuerstatistik.....	63	64
5.4	Steuer oder Quasi-Zuweisung?.....	63	65
5.5	Wohnortbezug und Bevölkerungsstruktur.....	64	66
6.	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.....	65	67–70
6.1	Von der Umsatzsteuer zur Schlüsselzahl	65	68
6.2	Ein endgültiger Verteilungsschlüssel	66	70
7.	Spezielle Entgelte	67	71–81
7.1	Gebühren.....	67	72–77
7.1.1	Verwaltungs- und Benutzungsgebühren	67	72
7.1.2	Grundsätze der Gebührenerhebung	68	73
7.1.3	Kostendeckungsprinzip und Kostenrechnung ..	69	74–76
7.1.4	Gebührenmaßstäbe	70	77

Inhaltsverzeichnis

7.2	Beiträge	71	78– 81
7.2.1	Typische Beiträge	71	78– 79
7.2.2	Berechnung des Beitrags	72	80
7.2.3	Beitragsmaßstäbe	73	81
8.	Finanzausgleich	73	82– 99
8.1	Umfang und Struktur des Finanzausgleichs	73	83– 90
8.1.1	Verbundmasse und Verbundsatz	73	83
8.1.2	Angemessene Höhe der Finanzausgleichsleistungen	74	84– 86
8.1.3	Leistungen außerhalb des Steuerverbundes und Befrachtungen	75	87
8.1.4	Allgemeine und Zweckzuweisungen	76	88– 90
8.2	Schlüsselzuweisungen als Kernelement des Finanzausgleichs	77	90– 95
8.2.1	Finanzbedarf und Finanzkraft	77	90– 91
8.2.2	Finanzbedarf und Hauptansatz	78	92
8.2.3	Nebenansätze	79	93
8.2.4	Steuerkraft und Ausgleichsfaktor	80	94– 95
8.3	Besonderheiten zweckgebundener Zuweisungen	80	96– 98
8.3.1	Grundzüge	80	96
8.3.2	Notwendigkeit oder Gängelung?	81	97
8.3.3	Finanzierung der Folgelasten	81	98
8.4	Die Kreisumlage	82	99
9.	Kredite	83	100–113
9.1	Grundlagen	83	100–103
9.1.1	Investitionsfinanzierung durch Kredite	83	100
9.1.2	„Rentierliche“ Investitionen	83	101–102
9.1.3	Begriffe der Kreditwirtschaft	84	103
9.2	Arten der Kreditaufnahme	85	104–106
9.2.1	Kreditgeber	85	104
9.2.2	Laufzeit eines Darlehens	86	105
9.2.3	Zinsbindungsfrist	86	106
9.3	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	87	107–109
9.4	Grenzen der Kreditaufnahme	88	110–112
9.4.1	Die dauerhafte Leistungsfähigkeit	88	110–111
9.4.2	Stabilitätspolitische Grenzen	89	112
9.5	Liquidität und Kassenkredite	90	113

IV. Grundzüge der Haushaltswirtschaft

1.	Allgemeine Haushaltsgrundsätze	91	114–137
1.1	Überblick	91	114

Inhaltsverzeichnis

1.1.1	Stetige Aufgabenerfüllung	91	115
1.1.2	Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	92	116
1.1.3	Konjunkturpolitische Erfordernisse	92	117–118
1.1.4	Öffentlichkeit und Bürgerhaushalt	93	119–120
1.2	Haushaltsausgleich im neuen Haushaltsrecht	94	121–128
1.2.1	Wann ist ein Haushalt ausgeglichen?	94	121–124
1.2.2	Die Behandlung von Fehlbeträgen	97	125–128
1.2.2.1	Die Ausgleichsrücklage in Nordrhein- Westfalen	97	127
1.2.2.2	Verlustvortrag in Rheinland-Pfalz	98	128
1.3	Die Folgen unausgeglichener Haushalte	99	129–135
1.3.1	Die Rolle der Aufsichtsbehörde	99	129–130
1.3.2	Das Haushaltssicherungskonzept	100	131–132
1.3.3	Haushaltskonsolidierung	100	133–134
1.3.4	Bedarfszuweisungen	103	135
1.4	Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung: Rangfolge der Deckungsmittel	103	136–137
2.	Aufstellung und Ausführung des Haushalts	104	138–142
2.1	Die Phasen des Haushalts	104	138
2.2	Von der Aufstellung zum Entwurf	104	139
2.3	Beratung und Beschlussfassung im Rat	105	140
2.4	Das Genehmigungsverfahren	105	141
2.5	Ausführung und Rechnungslegung	106	142
3.	Prinzipien der Haushaltsplanung	107	143–150
3.1	Vollständigkeit und Präzision	107	143–144
3.2	Zweckbestimmung	108	145
3.3	Zeitliche Geltung	108	146–148
3.3.1	Ermächtigungsübertragung	109	147
3.3.2	„Dezemberfieber“	110	148
3.4	Gesamtdeckungsprinzip	110	149
3.5	Echte Deckungsfähigkeit	110	150
4.	Vorläufige Haushaltsführung	111	151–152
4.1	Leistung von Zahlungen	111	151
4.2	Steuererhebung und Kreditaufnahme	112	152
5.	Veränderungen des Haushalts im Jahresverlauf	112	153–158
5.1	Über- und außerplanmäßige Mittelbereitstellung	112	154
5.2	Sonderfälle	113	155
5.3	Der Nachtragshaushalt	113	156–157
5.4	Pflicht zum Nachtragshaushalt	114	158
6.	Outputorientierte Steuerung	115	159–162
6.1	Kosten- und Leistungsrechnung	115	159
6.2	Ziele und Kennzahlen	115	160–161

Inhaltsverzeichnis

6.3 Kennzahlen als Steuerungsinstrument	116	162
7. Vermögen und Rückstellungen	117	163
7.1 Vermögensstruktur	117	164–165
7.2 Erfassung und Bewertung des Vermögens	119	166–167
7.3 Bewirtschaftung des Vermögens	120	168
7.4 Sonderposten und Rückstellungen	121	169–172
7.4.1 Sonderposten	121	169
7.4.2 Rückstellungen	121	170–172
8. Finanzplanung und Investitionsprogramm	123	173–178
8.1 Zeithorizont der Finanzplanung	123	175–176
8.2 Die Finanzplanung als Instrument des Risiko- managements?	124	177
8.3 Probleme der Finanzplanung	125	178
9. Jahresabschluss und Rechnungsprüfung	126	179–193
9.1 Der Jahresabschluss	126	179
9.2 Die Bilanz	126	180–181
9.3 Anhang und Lagebericht	127	182–184
9.4 Kennzahlen zur Haushaltslage der Kommune	129	185–186
9.5 Gesamtabchluss (Konzernbilanz)	131	187–188
9.6 Örtliche Prüfung	132	189–192
9.6.1 Grundzüge	132	189
9.6.2 Das Rechnungsprüfungsamt	133	190
9.6.3 Inhalte der Rechnungsprüfung	133	191
9.6.4 Schlussbericht und Entlastung	134	192
9.7 Überörtliche Prüfung	134	193
Weiterführende Literatur	135	
Stichwortverzeichnis	137	