

Den kommunalen Haushaltsplan – kameral und doppisch – richtig lesen und verstehen

Leitfaden für Rat und Verwaltung

Von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Beigeordneter a.D.,
Geschäftsführer des Städtetages
Rheinland-Pfalz

3., überarbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über dnb.ddb.de abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/3 503 09060 6](http://ESV.info/3_503_09060_6)

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

ISBN-13: 978 3 503 09060 0
ISBN-10: 3 503 09060 6

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2006
www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek 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 3. Auflage

Der Beschluss der Innenministerkonferenz vom Herbst 2003 zur Einführung eines neuen kommunalen Haushaltsrechts hat die Überarbeitung des Buches schneller als erwartet erforderlich gemacht. Ab dem 1. 1. 2005 wird in Nordrhein-Westfalen das kameralistische durch das doppische Rechnungswesen abgelöst. Andere Länder werden in Kürze folgen. Dadurch verändern sich Struktur und Inhalt kommunaler Haushalte ganz erheblich. Mit der Neuauflage soll diesen Entwicklungen Rechnung getragen werden; so sind neben den bisherigen auch stets die neuen Bestimmungen dargestellt. Auf diese Weise sollen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen beiden Rechnungskonzepten deutlich werden. Um dem Leser den Übergang vom herkömmlichen zum neuen Recht zu erleichtern, sind die Ausführungen zum doppischen Haushalt nicht getrennt beschrieben sondern weitestgehend in die Gesamtdarstellung integriert.

Bisher besitzt lediglich das Land Nordrhein-Westfalen ein ausformuliertes doppisches Haushaltsrecht, daher liegen den entsprechenden Ausführungen vor allem die dort getroffenen Regelungen zugrunde. Soweit möglich werden aber voraussetzliche Abweichungen in anderen Bundesländern erwähnt. Daneben galt es, aktuelle Entwicklungen, so im Finanzausgleich oder bei der Grundsteuer aufzugreifen. Angesichts der kritischen Finanzlage wurden auch die Ausführungen zur Haushaltssicherung und -konsolidierung ergänzt.

Da der Umfang des Buches nicht erweitert werden sollte, war es notwendig, einige Kürzungen vorzunehmen. So ist auf das frühere Kapitel 5, das sich mit den Grundzügen des „Neuen Steuerungsmodells“ befasste, verzichtet worden. Dies war deshalb zu vertreten, weil eine Reihe der dort genannten Aspekte nunmehr unmittelbar in das neue Haushaltsrecht Eingang gefunden hat. Schwieriger fiel der Verzicht auf den Anhang zur Haushaltsanalyse mit Hilfe von Kennzahlen; mit der Einführung des neuen Haushaltsrechts werden sich jedoch Kennzahlen wesentlich verändern, zumal sie sich künftig nicht mehr nur auf Haushaltsdaten, sondern auch auf die von der Kommune erbrachten Leistungen beziehen werden. Hierzu gibt es allerdings bisher erst wenige praktische Erfahrungen, so dass es geboten erschien, diesen Aspekt erst zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzugreifen.

Für die Darstellung der neuen haushaltsrechtlichen Bestimmungen waren die Diskussionen in der Lenkungsgruppe des rheinland-pfälzischen Doppik-Projekts außerordentlich wertvoll. Wichtige Anregungen stammen auch aus einer Reihe von Seminaren zur kommunalen Doppik für Verwaltungen und Ratsmitglieder sowie vielen Gesprächen mit Kolleginnen und Kollegen aus Nordrhein-Westfalen. Für alle Fehler und Ungenauigkeiten bleibt der Verfasser selbstverständlich allein verantwortlich.

Mainz, im Sommer 2005

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

Mainz, im Juni 1999

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
Vorwort zur 3. Auflage	5	
Vorwort zur 1. Auflage	6	
Verzeichnis der Schaubilder	13	
Abkürzungsverzeichnis	15	
I. Einführung		
		1– 36
1. Der Haushalt als Instrument der Kommunalpolitik	17	1– 3
1.1 Finanzwirtschaftliche Planung	17	1
1.2 Finanzwirtschaftlicher Handlungsrahmen	17	2
1.3 Prioritäten und Kontrolle	18	3
2. Der Haushalt im herkömmlichen System	19	4– 19
2.1 Haushaltssatzung	19	4
2.2 Haushaltsplan	19	5– 6
2.3 Verwaltungs- und Vermögenshaushalt	20	7– 10
2.3.1 Besonderheiten des kommunalen Rechnungswesens	20	7
2.3.2 Unterscheidung laufender und vermögens- wirksamer Vorgänge	21	8– 9
2.3.3 Zuordnungsfragen	23	10
2.4 Ordnungsprinzipien	23	11– 15
2.4.1 Gliederung und Gruppierung	23	11
2.4.2 Unterabschnitte	24	12– 13
2.4.3 Zuführungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt	25	14
2.4.4 Verpflichtungsermächtigungen	26	15
2.5 Bestandteile und Anlagen	26	16– 19
2.5.1 Gesamtübersichten	26	16
2.5.2 Einzelpläne und Sammelnachweise	27	17
2.5.3 Anlagen	27	18
2.5.4 Haushaltssicherungskonzept und Beteiligungsbericht	28	19
3. Der Haushalt in der Doppik	28	20– 26
3.1 Haushaltssatzung	28	20– 21
3.2 Haushaltsplan	30	22– 26

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
3.2.1 Ergebnis- und Finanzhaushalt	30	22– 23
3.2.2 Produkt- und Kontenplan	32	24– 25
3.2.3 Bestandteile und Anlagen	34	26
4. Zusatzinformationen zu kommunalen Betrieben und Unternehmen.	35	27– 36
4.1 Kommunale Unternehmen und kommunaler Haushalt.	35	27
4.2 Organisationsformen	35	28– 29
4.3 Aufgabenfelder und Strukturmerkmale	37	30– 31
4.4 Der Eigenbetrieb	39	32
4.5 Unternehmen in privater Rechtsform	39	33
4.6 Sparkassen	40	34– 35
4.7 Zweckverbände	41	36
 II. Kommunale Aufgaben und Ausgaben: Grundlagen zum Verständnis		
		37– 47
1. Kommunale Aufgaben	43	37– 42
1.1 Örtliche und Überörtliche Aufgaben	43	37
1.2 Arten kommunaler Aufgaben	43	38
1.3 Freiwillige Aufgaben	44	39– 40
1.4 Pflichtaufgaben	45	41
1.5 Übertragene Angelegenheiten	45	42
2. Aufgabenabgrenzung im kreisangehörigen Raum.	46	43– 44
2.1 Spannungsverhältnis zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden	46	43
2.2 Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben	46	44
3. Entwicklung und Struktur kommunaler Ausgaben	47	45– 47
3.1 Sozialhilfe als Ursache des Ausgabenanstiegs.	48	45
3.2 Folgen der Ausgabenentwicklung.	48	46
3.3 Veränderungen der Ausgabenstrukturen.	48	47
 III. Die wichtigsten kommunalen Einnahmen		
		48–120
1. Ein schneller Überblick	51	48– 52
1.1 Steuern.	51	49
1.2 Spezielle Entgelte	52	50
1.3 Finanzausgleich.	53	51
1.4 Vermögen und Kredite	53	52

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
2. Entwicklung und Struktur kommunaler Einnahmen.	53	53– 55
3. Gewerbesteuer.	56	56– 63
3.1 Vom Gewerbeertrag zum Meßbetrag.	56	56
3.2 Zerlegung und örtlicher Hebesatz	56	57
3.3 Gewerbesteuerumlage	57	58– 59
3.4 Die Gewerbesteuer in der Kritik.	58	60– 62
3.5 Erhalt oder Abschaffung der Gewerbesteuer?	60	63
4. Grundsteuer.	60	64– 66
4.1 Vom Einheitswert zum Meßbetrag.	60	64
4.2 Einheitswerte und Verkehrswerte	61	65
4.3 Reform der Grundsteuer?	62	66
5. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.	62	67– 71
5.1 Zielsetzungen der Gemeindefinanzreform 1969	62	67
5.2 Von der Einkommensteuer zur Schlüsselzahl	63	68
5.3 Kappungsgrenze und Steuerstatistik.	64	69
5.4 Steuer oder Quasi-Zuweisung?	64	70
5.5 Wohnortbezug und Bevölkerungsstruktur	65	71
6. Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.	66	72– 75
6.1 Von der Umsatzsteuer zur Schlüsselzahl	66	73– 74
6.2 Ein endgültiger Verteilungsschlüssel	67	75
7. Spezielle Entgelte	67	76– 91
7.1 Gebühren.	68	77– 87
7.1.1 Verwaltungs- und Benutzungsgebühren	68	77
7.1.2 Grundsätze der Gebührenerhebung	68	78
7.1.3 Kostendeckungsprinzip und Kostenrechnung	69	79– 81
7.1.4 Bewertung des Anlagevermögens	70	82– 83
7.1.5 Kalkulatorische Kosten im kameralistischen Haushalt	71	84
7.1.6 Gebührenhaushalte und Kostenrechnung im doppischen Haushalt	72	85– 86
7.1.7 Gebührenmaßstäbe	73	87
7.2 Beiträge	73	88– 91
7.2.1 Typische Beiträge	73	88– 89
7.2.2 Berechnung des Beitrags.	74	90
7.2.3 Beitragsmaßstäbe.	75	91
8. Finanzausgleich	75	92–108
8.1 Umfang und Struktur des Finanzausgleichs.	76	93– 98
8.1.1 Verbundmasse und Verbundsatz	76	93
8.1.2 Angemessene Höhe der Finanzausgleichsleistungen.	76	94– 95

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
8.1.3 Leistungen außerhalb des Steuerverbundes und Befrachtungen	77	96
8.1.4 Allgemeine und Zweckzuweisungen	78	97– 98
8.2 Schlüsselzuweisungen als Kernelement des Finanzausgleichs	79	99–104
8.2.1 Finanzbedarf und Finanzkraft	79	99–100
8.2.2 Finanzbedarf und Hauptansatz	80	101
8.2.3 Nebenansätze	81	102
8.2.4 Steuerkraft und Ausgleichsfaktor	81	103–104
8.3 Besonderheiten zweckgebundener Zuweisungen	82	105–107
8.3.1 Grundzüge	82	105
8.3.2 Notwendigkeit oder Gängelung?	83	106
8.3.3 Finanzierung der Folgekosten	83	107
8.4 Die Kreisumlage	83	108
9. Kredite	84	109–120
9.1 Grundlagen	84	109–111
9.1.1 Investitionsfinanzierung durch Kredite	84	109
9.1.2 „Rentierliche“ Investitionen	84	110
9.1.3 Begriffe der Kreditwirtschaft	85	111
9.2 Arten der Kreditaufnahme	86	112–114
9.2.1 Kreditgeber	86	112
9.2.2 Laufzeit eines Darlehens	86	113
9.2.3 Zinsbindungsfrist	87	114
9.3 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	87	115–116
9.4 Grenzen der Kreditaufnahme	88	117–119
9.4.1 Die dauerhafte Leistungsfähigkeit	89	118
9.4.2 Stabilitätspolitische Grenzen	89	119
9.5 Liquidität und Kassenkredite	90	120
IV. Grundzüge der Haushaltswirtschaft		121–199
1. Allgemeine Haushaltsgrundsätze	91	121–145
1.1 Überblick	91	121–125
1.1.1 Stetige Aufgabenerfüllung	91	122
1.1.2 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	91	123
1.1.3 Konjunkturpolitische Erfordernisse	92	124
1.1.4 Öffentlichkeit	92	125
1.2 Haushaltsausgleich im kameralistischen System	93	126–130
1.2.1 Wann ist ein Haushalt ausgeglichen?	93	126
1.2.2 Fehlbedarf und Fehlbetrag	93	127
1.2.3 Berechnungsgrundlagen	94	128–129

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
1.2.4 Vereinfachtes Verfahren	96	130
1.3 Haushaltsausgleich im doppelten System	96	131–137
1.3.1 Grundzüge	96	131–133
1.3.2 Anforderungen an den Haushaltsausgleich im Vergleich	97	134–137
1.4 Die Folgen unausgeglichener Haushalte	99	138–143
1.4.1 Die Rolle der Aufsichtsbehörde	99	138–139
1.4.2 Das Haushaltssicherungskonzept	100	140–141
1.4.3 Haushaltskonsolidierung	101	142
1.4.4 Bedarfszuweisungen	102	143
1.5 Grundsätze der Einnahmebeschaffung: Rangfolge der Deckungsmittel	102	144–145
2. Aufstellung und Ausführung des Haushalts	103	146–150
2.1 Die Phasen des Haushalts	103	146
2.2 Von der Aufstellung zum Entwurf	103	147
2.3 Beratung und Beschlussfassung im Rat	104	148
2.4 Das Genehmigungsverfahren	104	149
2.5 Ausführung und Rechnungslegung	105	150
3. Prinzipien der Haushaltsplanung	106	151–159
3.1 Vollständigkeit und Präzision	106	151
3.2 Zweckbestimmung	106	152
3.3 Zeitliche Geltung	107	153–157
3.3.1 Haushaltsreste	107	154–156
3.3.2 „Dezemberfieber“	108	157
3.4 Gesamtdeckungsprinzip	109	158
3.5 Echte Deckungsfähigkeit	109	159
4. Vorläufige Haushaltsführung	110	160–161
4.1 Leistung von Ausgaben	110	160
4.2 Steuererhebung und Kreditaufnahme	110	161
5. Veränderungen des Haushalts im Jahresverlauf	111	162–167
5.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	111	163
5.2 Sonderfälle	111	164
5.3 Der Nachtragshaushalt	112	165–166
5.4 Pflicht zum Nachtragshaushalt	113	167
6. Vermögen und Rücklagen	114	168–180
6.1 Vermögen im herkömmlichen Recht	114	169–170
6.2 Vermögen im neuen Haushaltsrecht	115	171–173
6.2.1 Grundzüge	115	171
6.2.2 Erfassung und Bewertung	116	172–173
6.3 Bewirtschaftung des Vermögens	117	174

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
6.4 Rücklagen und Rückstellungen	117	175–180
6.4.1 Rücklagen als Bestandteil des kameralistischen Rechnungswesens	117	175–177
6.4.2 Rücklagen und Rückstellungen im neuen Haushaltsrecht	118	178–180
7. Finanzplanung und Investitionsprogramm	120	181–184
7.1 Zeithorizont der Finanzplanung	120	182–183
7.2 Probleme der Finanzplanung	121	184
8. Jahresrechnung und Rechnungsprüfung	122	185–199
8.1 Rechnungslegung in der Kameralistik	122	185–186
8.1.1 Haushaltsrechnung	122	185
8.1.2 Kassenmäßiger Abschluss	122	186
8.2 Rechnungslegung in der Doppik	123	187–192
8.2.1 Der Jahresabschluss	123	187
8.2.2 Die Bilanz	123	188–189
8.2.3 Der Anhang zum Jahresabschluss	124	190–191
8.2.4 Gesamtabschluss	125	192
8.3 Örtliche Prüfung	126	193–198
8.3.1 Grundzüge	126	193
8.3.2 Das Rechnungsprüfungsamt	126	194
8.3.3 Besonderheiten der Rechnungsprüfung im doppischen Haushaltsrecht	127	195–197
8.3.4 Schlussbericht und Entlastung	128	198
8.4 Überörtliche Prüfung	128	199
Verwendete und weiterführende Literatur	129	
Stichwortverzeichnis	131	

Verzeichnis der Schaubilder

		Seite
1	Funktionen des Haushalts	18
2	Inhalt eines Haushaltsplans im herkömmlichen System	20
3	Haushaltsstruktur in der Kameralistik (nach der Gruppierungsübersicht).....	22
4	Aufbau des Verwaltungshaushalts in der Kameralistik.....	25
5	Aufbau des Vermögenshaushalts in der Kameralistik.....	26
6	Bestandteile des Haushaltsplans	27
7	Anlagen zum Haushaltsplan.....	28
8	Ergebnis- und Finanzhaushalt in der Gegenüberstellung	30
9	Integration der Finanzplanung in den Ergebnis- und Finanzhaushalt.....	31
10	Produktgliederung.....	32
11	Produkt- und Organisationsgliederung – Beispiel –.....	33
12	Kontenklassen	33
13	Organisationsformen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung.....	36
14	Strukturmerkmale der wichtigsten Organisationsformen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung	37
15	Klassifizierung gemeindlicher Aufgaben.....	44
16	Klassifizierung der Aufgaben der Landkreise	47
17	Kommunale Ausgaben 1980 – 2004 – Alte Bundesländer.....	47
18	Struktur der kommunalen Ausgaben 1980 und 2003 – Alte Bundesländer	49
19	Veranschlagung von Einnahmen in der Kameralistik	52
20	Veranschlagung von Einnahmen in der Doppik	52
21	Die Entwicklung kommunaler Einnahmen und Ausgaben 1980 – 2004 in den alten Bundesländern.....	54
22	Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen 1980 – 2004 alte Bundesländer	55
23	Ermittlung der Gewerbesteuer seit 1.1.1998.....	57
24	Berechnung der Gewerbesteuerumlage	57
25	Vervielfältiger für die Gewerbesteuerumlage seit 1970.....	58
26	Besteuerungsverfahren für die Grundsteuer	61
27	Durchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer	62
28	Die Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ...	63
29	Berechnungsgrundlagen für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	64

Verzeichnis der Schaubilder

30	Bedeutung verschiedener Benutzungsgebühren für den Kommunalhaushalt	68
31	Kostendeckungsgrade ausgewählter Gebührenhaushalte 1996	69
32	Behandlung der Kostenrechnung im Haushalt.	71
33	Überleitungsrechnung zwischen Haushalt und Gebührenkalkulation in der Doppik	72
34	Beitragsermittlung	74
35	Der Stabilisierungsfonds im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich	77
36	Umfang und Struktur des Finanzausgleichs	78
37	Aufteilung der Finanzausgleichsleistungen 2001	79
38	Grundschemata des Finanzausgleichs	80
39	Normiertes Realsteueraufkommen im Finanzausgleich	82
40	Arten der Kreditaufnahme	86
41	Pflichtzuführung und „freie Spitze“	93
42	Beispiel für die Kumulation von Fehlbeträgen	94
43	Beispiel zur Ermittlung des Haushaltsausgleichs/-fehlbedarfs	95
44	Vereinfachtes Verfahren zur Beurteilung des Haushaltsausgleichs ..	96
45	Die Nutzung der Ausgleichsrücklage in Nordrhein-Westfalen	97
46	Fehlbeträge und Eigenkapital im neuen Haushaltsrecht	97
47	Aufstellung und Beratung des Haushalts	104
48	Mittel für Investitionen im Haushaltsjahr	108
49	Darstellung der Unterabschnitte im Nachtragshaushalt	112
50	Darstellung der Teilpläne im Nachtragshaushalt (doppisches System)	113
51	Struktur der Aktivseite der Bilanz im neuen Haushaltsrecht	115
52	Nutzungsdauer ausgewählter kommunaler Vermögensgegenstände	116
53	Finanzplanung der Gemeinde	120
54	Investitionsprogramm der Gemeinde	121
55	Bilanz (vereinfachte Darstellung)	124