

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen

Von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Beigeordneter und Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz a. D.,
Honorarprofessor an der Deutschen Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

6., 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 <https://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

<https://ESV.info/978-3-503-20986-6>

Zitiervorschlag:

Schwarting, Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen

1. Auflage 1999

...

4. Auflage 2010

5. Auflage 2016

6. Auflage 2022

ISBN 978-3-503-20986-6 (gedrucktes Werk)

ISBN 978-3-503-20987-3 (eBook)

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2022

www.ESV.info

Druck: docupoint, Barleben

Vorwort

Seit der letzten Auflage haben sich die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die kommunale Haushaltswirtschaft in Deutschland erneut deutlich verändert. Die lange Erholungsphase nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 endete abrupt, als zu Beginn 2020 die Covid-19-Pandemie zu einem starken Einbruch des Bruttoinlandsprodukts führte. Für die Wirtschaft, aber auch für die kommunalen Haushalte wurden beispiellose Stützungsmaßnahmen realisiert. Das war nur durch Ausweitung der staatlichen Verschuldung möglich; die enorme Überschreitung der Schuldenbremse wurde mit der außerordentlichen Notlage begründet. Die Kommunen konnten auf Grund dieser Hilfen das Jahr 2020 sogar mit einem leicht positiven Finanzierungssaldo abschließen. Die Covid-19-Pandemie und ihre Auswirkungen werden daher in die entsprechenden Abschnitte in Kapitel III und IV integriert.

Die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank ist trotz der wieder steigenden Inflation beibehalten worden. Die Vorsorge gegenüber Zinsschwankungen ist dadurch zeitweise in den Hintergrund getreten; gleichwohl zeigen noch anhängige Gerichtsverfahren, dass Altrisiken aus Derivatgeschäften noch immer aufgearbeitet werden. Da die Kreditinstitute dazu übergingen, für größere Geldeinlagen negative Zinsen zu verlangen, haben Kommunen nach anderen Anlagemöglichkeiten für temporär oder dauerhaft nicht benötigte Liquidität Ausschau gehalten. Dass dies mit hohen Risiken verbunden sein kann, hat die Insolvenz der Greensill-Bank gezeigt. Nach wie vor ungelöst ist das Problem der hohen Liquiditätskredite in einigen Ländern. Zwar ist das Volumen dieser Kredite bis 2020 auf Grund der positiven Gesamtentwicklung der kommunalen Haushalte gesunken; einen wichtigen Beitrag hat auch die Übernahme der Liquiditätskredite in Hessen durch ein Sondervermögen des Landes („Hessenkasse“) geleistet. Wie die „Altschulden“ im Übrigen beseitigt werden können, ist noch immer unklar. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom November 2021 sieht eine Bundesbeteiligung vor, sofern die Länder einen eigenen Beitrag aufbringen.

Zu den großen Veränderungen seit 2016 zählt die Neuordnung der Grundsteuer. Das Kapitel war daher ganz neu zu konzipieren. Ab 2025 wird die Grundsteuer auf Basis neuer Grundsteuergesetze erhoben. Ein einheitliches Grundsteuerrecht wird es dann nicht mehr geben. Mehrere Länder haben von der Öffnungsklausel für ein eigenes Recht Gebrauch gemacht. Eine zweite wichtige Veränderung ist der allmähliche Paradigmenwechsel im kommunalen Finanzausgleich. Nach Thüringen und Sachsen-Anhalt hat Hessen ein bedarfsorientiertes Verfahren eingeführt. Zum 1. 1. 2023 wird Rheinland-Pfalz als viertes Land folgen. Ein kurzer Blick auf diese Entwicklung erschien daher angebracht.

Um den Umfang des Buches nicht erheblich anschwellen zu lassen, wurden verschiedene Kapitel gestrafft und mehrere Statistiken gekürzt. Die statistischen

Übersichten sind allerdings schwieriger geworden, seit der Deutsche Städtetag seine „Gemeindefinanzberichte“ in der herkömmlichen Form eingestellt und durch eine Kurzbroschüre „Stadtfinanzen“ ersetzt hat. Insofern mussten verschiedene andere Quellen herangezogen werden. Dabei hat die Finanzstatistik immer noch mit Problemen der Parallelität von Doppik und Kameralistik in einigen Ländern zu tun; hinzukommt, dass es an einer doppelischen Statistik fehlt. Gleichwohl wurden die statistischen Übersichten so gut es ging aktualisiert und ergänzt. Wo nötig wurde auch die Differenzierung zwischen westdeutschen und ostdeutschen Ländern beibehalten.

Wie in der Voraufgabe wird allgemein der Begriff „Kommune“ verwendet, sofern nicht der Sachverhalt selbst eine Differenzierung zwischen Gemeinden und Kreisen fordert. Ebenso wird zumeist die männliche Sprachform der besseren Lesbarkeit halber benutzt; sie schließt selbstverständlich die weibliche Form ein. Soweit auf Rechtsvorschriften verwiesen wird, werden vor allem die Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz herangezogen. Allerdings wird in bestimmten Themen der Blick auch in andere Länder geworfen. Eine Darstellung aller Länderregelungen hätte allerdings den Rahmen dieser kurzen Einführung gesprengt. In dieser Auflage wurde auf die sonst üblichen Querverweise verzichtet. Das ausführliche Stichwortverzeichnis soll dies ausgleichen.

Wie stets beruht ein Buch auf den Erfahrungen in Gesprächen und Diskussionen mit Anderen. Hervorzuheben sind die Gremien, Konferenzen und Arbeitsgruppen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Im Arbeitskreis 1.1 der Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwaltung (AWV) werden insbesondere Probleme des Rechnungswesens erörtert. Wichtige Impulse geben auch die Diskussionen im „Kompetenzzentrum für nachhaltige kommunale Finanzpolitik“ an der Universität Münster. Schließlich haben die Studierenden der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und der Hochschule Koblenz mit ihren Fragen und Diskussionsbeiträgen Anlass gegeben, manche scheinbare Selbstverständlichkeit neu zu überdenken.

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

Mainz, im Frühjahr 2022

Gunnar Schwarting

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	11
Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	17
I. Einführung	19
1 Der Haushalt als Instrument der Kommunalpolitik	19
1.1 Finanzwirtschaftliche Planung	19
1.2 Finanzwirtschaftlicher Handlungsrahmen	20
1.3 Prioritäten und Kontrolle	20
2 Aufbau des Kommunalhaushalts	21
2.1 Haushaltssatzung und Haushaltsplan	21
2.2 Ergebnis- und Finanzhaushalt	23
2.3 Bilanz	24
2.4 Haushaltsgliederung	26
2.5 Bestandteile und Anlagen	29
3 Zusatzinformationen zu kommunalen Betrieben und Unternehmen	30
3.1 Informationen als Grundlage der Steuerung	30
3.2 Kommunale Unternehmen und kommunaler Haushalt	32
3.3 Organisationsformen	33
3.4 Aufgabenfelder und Strukturmerkmale	34
3.5 Der Eigenbetrieb und die Anstalt	37
3.6 Unternehmen in privater Rechtsform	38
3.7 Sparkassen	38
3.8 Zweckverbände	39
II. Kommunale Aufgaben und Ausgaben: Grundlagen zum Verständnis	41
1 Kommunale Aufgaben	41
1.1 Örtliche und Überörtliche Aufgaben	41
1.2 Arten kommunaler Aufgaben	41
1.3 Freiwillige Aufgaben	42
1.4 Pflichtaufgaben	43
1.5 Übertragene Angelegenheiten	44
1.6 Arten der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben	45
2 Aufgabenabgrenzung im kreisangehörigen Raum	46
2.1 Spannungsverhältnis zwischen Kreisen und kreis- angehörigen Gemeinden	46
2.2 Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben	46

3	Entwicklung und Struktur kommunaler Ausgaben	47
3.1	Sozialer Tat als Hauptursache des Ausgabenanstiegs	49
3.2	Folgen der Ausgabenentwicklung	49
III.	Die wichtigsten kommunalen Finanzierungsquellen	53
1	Ein schneller Überblick	53
1.1	Steuern	53
1.2	Spezielle Entgelte	54
1.3	Finanzausgleich	54
1.4	Vermögen und Kredite	55
2	Entwicklung und Struktur kommunaler Finanzierung	56
2.1	Die Phase bis 2019	56
2.2	Kommunal Finanzen in der Pandemie	57
3	Gewerbsteuer	59
3.1	Vom Gewerbeertrag zum Messbetrag	59
3.2	Vorauszahlungen, Zerlegung und örtlicher Hebesatz	60
3.3	Gewerbsteuerumlage	60
3.4	Die Gewerbsteuer in der Kritik	62
4	Grundsteuer	64
4.1	Vom Einheitswert zum Messbetrag	64
4.2	Wertermittlung und Hebesatz	65
4.3	Reform der Grundsteuer	66
5	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	69
5.1	Zielsetzungen der Gemeindefinanzreform 1969	69
5.2	Von der Einkommensteuer zur Schlüsselzahl	69
5.3	Kappungsgrenze und Steuerstatistik	70
5.4	Steuer oder Quasi-Zuweisung?	71
5.5	Wohnortbezug und Bevölkerungsstruktur	72
6	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	73
6.1	Der Verteilungsschlüssel	73
6.2	Die Kommune als Steuerschuldner	74
7	Die kleinen Gemeindesteuern	75
8	Spezielle Entgelte	76
8.1	Gebühren	77
8.2	Beiträge	80
9	Finanzausgleich	83
9.1	Umfang und Struktur des Finanzausgleichs im herkömmlichen System	83
9.2	Schlüsselzuweisungen als Kernelement des Finanz- ausgleichs	87
9.3	Der bedarfsorientierte Finanzausgleich	90
9.4	Besonderheiten zweckgebundener Zuweisungen	91
9.5	Die Kreisumlage	93
10	Kredite	94
10.1	Grundlagen	94
10.2	Arten der Kreditaufnahme	96

10.3 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	99
10.4 Grenzen der Kreditaufnahme	101
10.5 Liquidität und Kredite zur Liquiditätssicherung	102
IV. Grundzüge der Haushaltswirtschaft	105
1 Allgemeine Haushaltsgrundsätze	105
1.1 Überblick	105
1.2 Haushaltsausgleich im doppelischen Haushaltsrecht	108
1.3 Die Folgen unausgeglichener Haushalte	113
1.4 Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung: Rangfolge der Deckungsmittel	119
2 Aufstellung und Ausführung des Haushalts	120
2.1 Die Phasen des Haushalts	120
2.2 Von der Aufstellung zum Entwurf	120
2.3 Beratung und Beschlussfassung im Rat	121
2.4 Das Genehmigungsverfahren	121
2.5 Ausführung und Rechnungslegung	122
3 Prinzipien der Haushaltsplanung	123
3.1 Vollständigkeit und Präzision	123
3.2 Zweckbestimmung	124
3.3 Zeitliche Geltung	125
3.4 Gesamtdeckungsprinzip	127
3.5 Echte Deckungsfähigkeit	127
4 Vorläufige Haushaltsführung	128
4.1 Leistung von Zahlungen	128
4.2 Steuererhebung und Kreditaufnahme	128
5 Veränderungen des Haushalts im Jahresverlauf	129
5.1 Über- und außerplanmäßige Mittelbereitstellung	129
5.2 Sonderfälle	130
5.3 Der Nachtragshaushalt	130
5.4 Pflicht zum Nachtragshaushalt	131
6 Output- und risikoorientierte Steuerung	132
6.1 Kosten- und Leistungsrechnung	132
6.2 Ziele und Kennzahlen	133
6.3 Kennzahlen als Steuerungsinstrument	134
6.4 Risikomanagement	134
7 Vermögen und Rückstellungen	136
7.1 Vermögensstruktur	137
7.2 Erfassung und Bewertung des Vermögens	138
7.3 Bewirtschaftung des Vermögens	140
7.4 Sonderposten und Rückstellungen	140
8 Finanzplanung und Investitionsprogramm	142
8.1 Zeithorizont der Finanzplanung	143
8.2 Die Finanzplanung als Instrument des Risiko- managements?	144
8.3 Probleme der Finanzplanung	144

9	Jahresabschluss und Rechnungsprüfung	145
9.1	Der Jahresabschluss	145
9.2	Die Bilanz	145
9.3	Anhang und Lagebericht	146
9.4	Kennzahlen zur Haushaltslage der Kommune	148
9.5	Gesamtabschluss (Konzernbilanz)	150
9.6	Örtliche Prüfung	151
9.7	Überörtliche Prüfung	153
	Weiterführende Literatur	155
	Stichwortverzeichnis	157