

Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen

Leitfaden für Rat und Verwaltung

Von

Dr. Gunnar Schwarting

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

ERICH SCHMIDT VERLAG

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
Vorwort.....	5	
Inhaltsverzeichnis.....	7	
Verzeichnis der Schaubilder.....	13	
Abkürzungsverzeichnis.....	15	

Kapitel I Einführung

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.....	17	3
2. Der Haushalt.....	18	4– 6
2.1 Haushaltssatzung.....	18	4
2.2 Haushaltsplan.....	19	5
3. Der Haushaltsplan: Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ..	20	7– 10
3.1 Besonderheiten des kommunalen Rechnungswesens ...	20	7
3.2 Unterscheidung laufender und vermögenswirksamer Vorgänge.....	21	8
3.3 Zuordnungsfragen.....	23	10
4. Der Haushaltsplan: Ordnungsprinzipien.....	23	11– 16
4.1 Gliederung und Gruppierung.....	23	11
4.2 Unterabschnitte.....	24	12
4.3 Zuführungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt.....	25	15
4.4 Verpflichtungsermächtigungen.....	25	16
5. Der Haushaltsplan: Bestandteile und Anlagen.....	26	17– 20
5.1 Gesamtübersichten.....	26	17
5.2 Einzelpläne und Sammelnachweise.....	26	18
5.3 Anlagen.....	27	19
5.4 Haushaltssicherungskonzept und Berichtsbericht... ..	28	20
6. Der Haushaltsplan: Zusatzinformationen durch Wirtschaftspläne.....	28	21– 30
6.1 Kommunale Unternehmen und kommunaler Haushalt ..	28	21
6.2 Organisationsformen.....	29	22
6.3 Aufgabengebiete und Strukturmerkmale.....	30	24

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
6.4 Der Eigenbetrieb	32	25
6.5 Unternehmen in Privatrechtsform	32	26
6.6 Sparkassen	33	28
6.7 Zweckverbände	34	30

Kapitel II

Kommunale Aufgaben und Ausgaben: Grundlagen zum Verständnis

1. Kommunale Aufgaben	35	31– 41
1.1 Örtliche und Überörtliche Aufgaben	35	31
1.2 Arten kommunaler Aufgaben	35	32
1.3 Freiwillige Aufgaben	36	33
1.4 Pflichtaufgaben	37	35
1.5 Übertragene Angelegenheiten	37	36
2. Aufgabenabgrenzung im kreisangehörigen Raum	38	37– 38
2.1 Spannungsverhältnis zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden	38	37
2.2 Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben	38	38
3. Entwicklung und Struktur kommunaler Ausgaben	39	39– 41
3.1 Sozialhilfe als Ursache des Ausgabenanstiegs	40	
3.2 Folgen der Ausgabenentwicklung	40	40
3.3 Veränderungen der Ausgabenstrukturen	40	41

Kapitel III

Die wichtigsten kommunalen Einnahmen

1. Ein schneller Überblick	43	42– 46
1.1 Steuern	43	43
1.2 Spezielle Entgelte	43	44
1.3 Finanzausgleich	44	45
1.4 Vermögen und Kredite	44	46
2. Entwicklung und Struktur kommunaler Einnahmen	45	47– 49
3. Gewerbesteuer	47	50– 56
3.1 Grundzüge	47	50
3.2 Vom Gewerbeertrag zum Meßbetrag	47	51
3.3 Zerlegung und örtlicher Hebesatz	47	52
3.4 Gewerbesteuerumlage	48	53
3.5 Die Gewerbesteuer in der Kritik	49	54
3.6 Erhalt oder Abschaffung der Gewerbesteuer?	50	56
4. Grundsteuer	51	57– 59
4.1 Vom Einheitswert zum Meßbetrag	51	
4.2 Einheitswerte und Verkehrswerte	51	58

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
4.3 Reform der Grundsteuer?	52	59
5. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	53	60– 64
5.1 Zielsetzungen der Gemeindefinanzreform 1969	53	60
5.2 Von der Einkommensteuer zur Schlüsselzahl	53	61
5.3 Kappungsgrenze und Steuerstatistik	54	62
5.4 Steuer oder Quasi-Zuweisung?	55	63
5.5 Wohnortbezug und Bevölkerungsstruktur	55	64
6. Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	56	65– 68
6.1 Von der Umsatzsteuer zur Schlüsselzahl	56	66
6.2 Härtefonds	57	67
6.3 Ein endgültiger Verteilungsschlüssel	57	68
7. Spezielle Entgelte	57	69– 80
7.1 Gebühren	58	70– 76
7.1.1 Struktur kommunaler Gebühren	58	70
7.1.2 Grundsätze der Gebührenerhebung	59	71
7.1.3 Kostendeckungsprinzip und Kostenrechnung ...	59	72
7.1.4 Bewertung des Anlagevermögens	60	74
7.1.5 Kalkulatorische Kosten im Haushaltsplan	61	75
7.1.6 Gebührenmaßstäbe	62	76
7.2 Beiträge	62	77– 80
7.2.1 Typische Beiträge	62	77
7.2.2 Berechnung des Beitrags	63	79
7.2.3 Beitragsmaßstäbe	64	80
8. Finanzausgleich	64	81– 95
8.1 Umfang und Struktur des Finanzausgleichs	65	82– 86
8.1.1 Verbundmasse und Verbundsatz	65	82
8.1.2 Leistungen außerhalb des Steuerverbundes und Befrachtungen	65	83
8.1.3 Allgemeine und Zweckzuweisungen	66	84
8.1.4 Besonderheiten zweckgebundener Zuweisungen	67	86
8.2 Schlüsselzuweisungen als Kernelement des Finanzausgleichs	67	87– 92
8.2.1 Finanzbedarf und Finanzkraft	67	87
8.2.2 Finanzbedarf und Hauptansatz	68	89
8.2.3 Nebenansätze	69	90
8.2.4 Steuerkraft und Ausgleichsfaktor	69	91
8.3 Probleme der Zweckzuweisungen	70	93– 94
8.3.1 Zweckzuweisungen: Notwendigkeit oder Gängelung?	70	93
8.3.2 Finanzierung der Folgekosten	71	94

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
8.4 Die Kreisumlage	71	95
9. Kredite	72	96–106
9.1 Grundlagen	72	96– 98
9.1.1 Investitionsfinanzierung durch Kredite	72	96
9.1.2 „Rentierliche“ Investitionen	72	97
9.1.3 Begriffe der Kreditwirtschaft	73	98
9.2 Arten der Kreditaufnahme	73	99–101
9.2.1 Kreditgeber	73	
9.2.2 Laufzeit eines Darlehens	74	100
9.2.3 Zinsbindungsfrist	74	101
9.3 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	75	102–103
9.4 Grenzen der Kreditaufnahme	76	104–106
9.4.1 Die dauerhafte Leistungsfähigkeit	76	105
9.4.2 Neue Bedingungen durch den Euro	77	106

Kapitel IV

Grundzüge der Haushaltswirtschaft

1. Allgemeine Haushaltsgrundsätze	79	107–119
1.1 Überblick	79	107–109
1.1.1 Stetige Aufgabenerfüllung	79	
1.1.2 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	79	
1.1.3 Konjunkturpolitische Erfordernisse	79	108
1.1.4 Öffentlichkeit	80	109
1.2 Haushaltsausgleich	80	110–114
1.2.1 Wann ist ein Haushalt ausgeglichen?	80	110
1.2.2 Fehlbedarf und Fehlbetrag	80	111
1.2.3 Berechnungsgrundlagen	81	112
1.2.4 Vereinfachtes Verfahren	83	114
1.3 Die Folgen unausgeglichener Haushalte	84	115–117
1.3.1 Die Rolle der Aufsichtsbehörde	84	
1.3.2 Haushaltskonsolidierung	84	116
1.3.3 Bedarfszuweisungen	85	117
1.4 Grundsätze der Einnahmehbeschaffung: Rangfolge der Deckungsmittel	85	118–120
2. Aufstellung und Ausführung des Haushalts	86	121–124
2.1 Die Phasen des Haushalts	86	121
2.2 Von der Aufstellung zum Entwurf	86	122
2.3 Beratung und Beschlußfassung im Rat	86	123
2.4 Das Genehmigungsverfahren	87	124
2.5 Ausführung und Rechnungslegung	88	125

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
3. Anforderungen an die Haushaltsplanung	88	126–132
3.1 Vollständigkeit und Präzision	88	126
3.2 Zweckbestimmung	89	127
3.3 Zeitliche Geltung	89	128
3.4 Haushaltsreste	89	129
3.5 „Dezemberfieber“	90	130
3.6 Gesamtdeckungsprinzip	91	131
3.7 Echte Deckungsfähigkeit	91	132
4. Vorläufige Haushaltsführung	91	133–134
4.1 Leistung von Ausgaben	92	
4.2 Steuererhebung und Kreditaufnahme	92	134
5. Veränderungen des Haushalts im Jahresverlauf	92	135–139
5.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	93	
5.2 Sonderfälle	93	136
5.3 Der Nachtragshaushalt	94	137
5.4 Pflicht zum Nachtragshaushalt	94	139
6. Vermögen und Rücklagen	95	140–144
6.1 Sondervermögen und freies Vermögen	95	141
6.2 Vermögensarten	96	142
6.3 Bewirtschaftung des Vermögens	96	143
6.4 Rücklagen und Liquidität	96	144
7. Finanzplanung und Investitionsprogramm	97	145–147
7.1 Zeithorizont der Finanzplanung	97	146
7.2 Probleme der Finanzplanung	98	147
8. Jahresrechnung und Rechnungsprüfung	99	148–153
8.1 Haushaltsrechnung	99	
8.2 Kassenmässiger Abschluß	99	149
8.3 Örtliche Prüfung	100	150
8.4 Das Rechnungsprüfungsamt	100	151
8.5 Schlußbericht und Entlastung	101	152
8.6 Überörtliche Prüfung	101	153

Kapitel V

Grundzüge des Neuen Steuerungsmodells

1. Kommunale Leistungen und Output-Orientierung	103	154–156
1.1 Inputorientierter Haushalt	103	
1.2 Produktbildung	103	155
1.3 Der Bürger als Kunde?	104	156
2. Gesamtverantwortung	104	157–160
2.1 Motivation und Kostenbewußtsein	104	

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
2.2 Dezentrale Verantwortung	105	159
3. Steuerung und ihre Instrumente	106	161–168
3.1 Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement	107	162
3.2 Produktbeschreibung	107	163
3.3 Budgetierung	108	164
3.4 Budgetaufstellung	108	165
3.5 Budgetverantwortung	108	166
3.6 Controlling	109	168
4. Experimentierklauseln	110	169–170

Anhang

Haushaltsanalyse mit Hilfe von Kennzahlen

1. Einführung – Unterschiede zur Bilanzanalyse	111
1.1 Ausgelagerte Aktivitäten	111
1.2 Mängel des öffentlichen Rechnungswesens	111
2. Haushaltskennzahlen in der kommunalen Praxis	112
2.1 Kennzahlen als Vergleichsgrößen	113
2.2 Bildung von Kennzahlen	113
3. Einige gängige Kennzahlen	114
3.1 Die „freie Spitze“	114
3.2 Weitere Kennzahlen	115
Literaturverzeichnis	121
Stichwortverzeichnis	125