



fes-kommcheckers.de

Kommunalpolitik einfach online lernen

Modul 3

„Kommunale Finanzen“

Teil 2

Umsetzungsinstrumente

Von:

Roland E. Helber

Dipl. Verwaltungswirt (FH)

Bürgermeister a.D.

Schömburg/Schwarzwald

Inhaltsverzeichnis (Teil 2)

9	Haushaltsplanung.....	3
9.1	Haushaltssatzung.....	3
9.2	Haushaltssystematik.....	6
9.3	Vorbericht	8
9.4	Gesamtplan, Haushaltsquerschnitt, Gruppierungsübersicht	9
9.5	Stellenplan.....	9
9.6	Sammelnachweise	11
9.7	Übersichten	11
9.8	Finanzplanung mit Investitionsprogramm.....	16
9.9	Wirtschaftspläne	16
10	Finanzwirksame Satzungen	17
11	Entgeltfestsetzungen	17
12	Haushaltsüberwachung / Nachtragssatzung.....	17
13	Aufstellungsverfahren für Haushaltssatzung und Haushaltsplan	18
14	Rechnungslegung.....	20
15	Kommunale Finanzen - Zusammenfassung in 12 Merksätzen	22

9 Haushaltsplanung

Die Haushaltsplanung zeigt, wo die Gelder der Gemeinde her kommen und wofür sie verwendet werden sollen. Das Haushaltsrecht wird auch als „*Königsrecht*“ des Gemeinderats bezeichnet. Hier werden im Finanzbereich die grundlegenden Entscheidungen getroffen.

Niemand kommt auf den Gedanken, ein Telefonbuch zu lesen, aber immer wieder wird die Frage gestellt: „Wie lese ich einen Haushaltsplan?“ Mit diesem Instrument, von manchen auch „Buch mit sieben Sigeln“ genannt, kann man nur umgehen. Und wie bei einem Telefonbuch kommt es darauf an, die Systematik zu kennen.

Wichtig ist zunächst das *Inhaltsverzeichnis* (hier am Beispiel der Gemeinde Schömberg), aus dem einige Positionen anschließend erläutert werden:

-1-

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>	<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
1. Haushaltssatzung	3	15. Berechnung der Finanzaufweisungen	324
2. Finanzierungsübersicht	6	16. Übersicht über die Entwicklung der Steuereinnahmen und Finanzaufweisungen	328
3. Vorbericht	7	17. Übersicht über die Abgabensätze	329
4. Gesamtplan, Haushaltsquerschnitt, Gruppierungsübersicht	79	18. Übersicht über die Haushalts- und Finanzlage	333
a) Zusammenfassung der Einnahmen/Ausgaben	79	19. Finanzplanung	343
b) Haushaltsquerschnitt	81	20. Investitionsprogramm	353
c) Gruppierungsübersicht	93	21. Wirtschaftsplan Touristik und Kur	377
5. Verwaltungshaushalt	105	a) Erfolgsplan	393
6. Vermögenshaushalt	219	b) Investitionsprogramm	417
7. Stellenplan	297	22. Übersicht über die Wirtschaftslage der Nouvelle Schömberg Freizeiteinrichtungen GmbH	429
8. Übersicht über Funktionen der Beschäftigten	305	23. Wirtschaftsplan Wasserversorgung	431
9. Sammelnachweis über Personalaufwand	311	a) Erfolgsplan	443
10. Sammelnachweis Bewirtschaftungskosten	316	b) Investitionsprogramm	455
11. Sammelnachweis Geschäftsausgaben	317	24. Suchregister nach Gliederung des Haushaltsplans	463
12. Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen	318	25. Verfahrensbeschreibung	469
13. Übersicht über den Stand der Rücklagen	320		
14. Übersicht über den Stand der Schulden	321		

9.1 Haushaltssatzung

Wie auf allen anderen politischen Ebenen wird der Haushalt als Gesetz, im kommunalen Bereich als *Satzung* bezeichnet, beschlossen. Die Gesamtsumme des aus Einzelplänen zusammengesetzten Haushaltsplans wird in der Satzung festgesetzt.

Der Haushalt muss bei den *Einnahmen* und *Ausgaben* ausgeglichen sein. Dabei werden die Summen des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts getrennt aufgeführt. Ein Grundsatz an dieser Stelle:

Der Haushaltsplan ist für die Führung der Haushaltswirtschaft verbindlich, nach außen gewährt die Einstellung von Beträgen in den Haushaltplan aber weder Rechte, noch begründet dies Pflichten.

Wenn also beispielsweise Mittel zur Vereinsförderung im Haushalt stehen, so bedarf es vor der Auszahlung noch eines besonderen Beschlusses über die Höhe der Zuschüsse an einzelne Vereine, die so genannte *Sachentscheidung*.

Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

Im *Verwaltungshaushalt* wird alles geplant, was im laufenden Betrieb einer Gemeinde an Einnahmen und Ausgaben anfällt.

Der *Vermögenshaushalt* enthält die Investitionen und die vermögensgleichen Vorgänge - wenn etwa durch Schuldentilgung aus Fremdvermögen Eigenvermögen wird.

Mit Privatpersonen verglichen heißt dies: Lohn und Gehalt, Erlöse, Zins- und andere Einnahmen auf der Einnahmenseite (Haben) und Lebensunterhalt, Miete, Heizung, sonstige laufenden Kosten auf der Ausgabenseite (Soll) sind Teil des Verwaltungshaushalts. Dagegen sind einmalige Verkaufserlöse, Darlehensaufnahmen, Erbschaften u.ä. Vermögenseinnahmen und Anschaffungen wie Möbel, Auto, Urlaub (als Gesundheitsinvestition), aber auch Schuldentilgungen, Vermögensausgaben.

Schaubild Verwaltungs- und Vermögenshaushalt (beispielhafte, vereinfachte Darstellung)

Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt	
Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
z.B. - Steuern - Gebühren	z.B. - Löhne und Gehälter der Verwaltungsbediensteten	z.B. - Beiträge - Grundstückserlöse - Zuführung vom Verwaltungshaushalt	z.B. - Schuldentilgung - neue EDV-Technik für die Verwaltung - Baulanderschließung
Bei Überschuss: Zuführung des Betrags <u>zum</u> Vermögenshaushalt			

Was beim Vergleich der laufenden Einnahmen mit den laufenden Ausgaben übrig bleibt, kann für Einmaliges verwendet werden. Bei den Gemeinden nennt sich dies *Zuführungsrate vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt*. Dies ist dann eine der Finanzierungsgrundlagen für Investitionen. Andere Begriffe dafür sind *freie Finanzspitze* oder *Investitionsquote*.

In die Haushaltssatzung sind weiter aufzunehmen:

→ Die *Kreditermächtigung*: Das ist der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen.

- Diese Kreditermächtigung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

→ Der Gesamtbetrag der *Verpflichtungsermächtigungen*: Daraus ist ablesbar, welche Mittel der künftigen Jahre schon gebunden sind.

Beispiel: Für ein mehrjähriges Bauvorhaben sind bereits verschiedene Bauaufträge vergeben, aber noch nicht zur Zahlung fällig.

Entsprechende zukünftige Ausgaben, die über den aktuellen Haushaltsplan hinausgehen, sind somit durch das Bauvorhaben gebunden und dürfen nicht für andere Zwecke ausgegeben werden. Durch Verpflichtungsermächtigungen werden Vorbelastungen künftiger Haushalte dargestellt .

→ Der Höchstbetrag der *Kassenkredit*: Dies sind keine Finanzierungsmittel!

Sie dienen der zeitweiligen Überbrückung unterschiedlicher Einnahmenezu- und Ausgabenabflüsse.

→ Die *Realsteuerhebesätze* für Grundsteuer und Gewerbesteuer.

Die Grundsteuer teilt sich in die

- Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke und Betriebe.
- Grundsteuer B für die übrigen bebauten und unbebauten Grundstücke (Wohn- und Gewerbegebäude, Baugrundstücke).

→ Wenn Steuersätze geändert werden sollen, gilt: Erhöhungen sind rückwirkend nur durch Beschluss bis zum 30.06. des Jahres möglich, dagegen Steuersenkungen jederzeit.

Verpflichtungsermächtigungen, Kassenkredite, Realsteuerhebesätze sind Pflichtbestandteile der Haushaltssatzung. Weitere freiwillige Bestandteile müssen einen Bezug zum Haushaltsjahr haben.

Stichwort Haushaltssperre:

Bei knapper Kassenlage können - etwa bei nicht durch Gesetz oder Vertrag festgelegten Ausgaben - haushaltswirtschaftliche Sperren, die so genannte Haushaltssperre, verfügt werden.

Das heißt, dass ein bestimmter Prozentsatz (z.B. 3%, 5% oder 10%) jeweils im Haushaltsplan eingestellter Beträge nur nach besonderer Freigabe ausgegeben werden darf. Mit diesem Instrument können drohende Fehlbeträge und damit die Gefahr eines unausgeglichene Haushalts verhindert werden.

9.2 Haushaltssystematik

Die *Haushaltssystematik*, auch *Gliederungsplan / Kennziffernsystem* genannt, fußt auf einem Dezimalsystem von 0 bis 9.

Eine Haushaltsstelle besteht aus Ziffern *vor* und *nach* einem „Punkt“.

- *Vor* dem „Punkt“ stehen die Einzelpläne und damit die *Zweckbestimmungen einer Einnahme oder Ausgabe*.¹
- *Nach* dem „Punkt“ stehen die Gruppierungsziffern oder die *Einnahme- und Ausgabenarten*.

Merke:

Für Ehrenamtliche in der Kommunalpolitik gilt, dass es ausreicht, jeweils mit der ersten Ziffer zu arbeiten und auf eine tiefere Gliederung der Einzelpläne in Abschnitte und Unterabschnitte und der Gruppierungsziffern in Untergruppierungen zu verzichten.

Mit dieser Information ist die Zuordnung einzelner Haushaltsstellen gar nicht so schwer. Anhand zweier Beispiele soll das hier exemplarisch und vereinfacht verdeutlicht werden.

Beispiel 1: 0000.4000 (Personalausgaben für den Bürgermeister)

Die Ziffern „0000“ – vor dem „Punkt“ stehend - stammen aus dem Einzelplan „Allgemeine Verwaltung“. Die Ziffern „4000“ – nach dem „Punkt“ stehend - gehören zur Gruppe der „Personalausgaben“. So wird klar, dass es sich bei der Haushaltsstelle „0000.4000“ um die Allgemeine Verwaltung und um Personalausgaben handelt. In diesem Fall also um Personalausgaben für den Bürgermeister.

¹ Weitere Informationen zu den Einzelplänen siehe auch Modul 1 „Kommunale Aufgaben“.

Beispiel: 4640.110000 (Kindergartenentgelte)

Hier wird es ein bisschen komplizierter, da wir es hier nicht mit glatten vierstelligen Zahlen zu tun haben. Wir sehen aber: Die Ziffern „4640“ vor dem „Punkt“ gehören zum Einzelplan „4000“ - „Soziale Sicherung“, zu dem im Haushaltsplan das Betreiben von Kindergärten gehört. Die Ziffern „110000“ nach dem „Punkt“ gehören zur Gruppe 1000 – „Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb“. Das heißt also, dass im Haushaltsplan Elternbeiträge für den Kindergarten als Einnahmen bezüglich des Betriebs von Kindergärten verbucht werden.

Im Folgenden ist eine tabellarische Übersicht des Kennziffersystems aufgeführt:

Schaubild Kennziffersystem

Einzelplan		„PUNKT“	Hauptgruppe	
Kennziffer	Sachbereich / Zweck		Kennziffer	Arten
0000	Allg. Verwaltung	●	0000	Steuern, Allg. Zuwendung
1000	Öffentliche Ordnung	●	1000	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb
2000	Schulen	●	2000	Sonstige Finanzeinnahmen
3000	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	●	3000	Einnahmen des Vermögenshaushalts
4000	Soziale Sicherung	●	4000	Personalausgaben
5000	Gesundheit, Sport, Erholung	●	5000 / 6000	Sächliche Verwaltung und Betriebsaufwand
6000	Bauwesen, Verkehr, Wohnung	●		
7000	Öffentl. Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	●	7000	Zuweisungen / Zuschüsse (außer Investitionen)
8000	Wirtschaft, allg. Grund- u. Sondervermögen	●	8000	Sonstige Finanzausgaben
9000	Allg. Finanzwirtschaft	●	9000	Ausgaben des Vermögenshaushalts

Hinweis:

Grün unterlegte Werte = Einnahmen des Verwaltungshaushalts

Rot unterlegte Werte = Ausgaben des Verwaltungshaushalts

Blau unterlegte Werte = Einnahmen und Ausgaben des Vermögenshaushalts

Die Einzelpläne 0. bis 9. gibt es im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sowie im Investitionsprogramm der Mittelfristigen Finanzplanung.

Bei den Gruppierungsziffern stehen .0 bis .3 für Einnahmen und davon .0 bis .2 für solche im Verwaltungs- und .3 für solche im Vermögenshaushalt. Die Gruppierungsziffern .4 bis .9 stehen für Ausgaben und davon .4 bis .8 für solche im Verwaltungs- und .9 für solche im Vermögenshaushalt. Die Mittelfristige Finanzplanung wird auf der Grundlage der Gruppierungsziffern, also der Einnahme- und Ausgabearten, erstellt.

9.3 Vorbericht

Ein guter Vorbericht enthält neben statistischen Angaben eine Darstellung der Finanzsituation, oft angereichert mit Schaubildern: Er bietet einen Überblick über

- den Stand und die Entwicklung der Haushaltswirtschaft,
- die Entwicklung der wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten,
- das Vermögen,
- die Schulden,
- die Zuführung zum Vermögenshaushalt,
- die Rücklagenentwicklung.

Im Rahmen des Vorberichts ist darzulegen, welche Investitionen geplant sind und welche Auswirkungen dies hinsichtlich der Folgekostenabschätzung im personellen und Sachkostenbereich auf die Folgejahre hat.

Ausgehend vom laufenden Haushaltsjahr wird die Finanzsituation des kommenden Planjahres beschrieben und möglichst auch ein darüber hinausgehender Ausblick gegeben.

9.4 Gesamtplan, Haushaltsquerschnitt, Gruppierungsübersicht

Hier können die zusammengefassten Beträge sowohl nach den Zweckbestimmungen (Einzelpläne, Abschnitte) als auch nach den Arten (Gruppierungsziffern, Untergruppierungen) abgelesen werden. Wie auch beim gesamten Haushaltsplan sind dabei drei Jahre ausgewiesen: Das Planjahr, das Vorjahr und das noch einmal ein Jahr davor liegende letzte Rechnungsergebnis.

9.5 Stellenplan

Der Stellenplan ist eine Anlage zum Haushaltsplan. In ihm werden alle Stellen, die für die Erfüllung der Aufgaben im Haushaltsjahr erforderlich sind, ausgewiesen. Dabei erfolgt eine Unterteilung in

- *Beamte* (mit Angabe der Besoldungsgruppe) und
- *Beschäftigte*, früher Angestellte und Arbeiter (mit Angabe der Entgeltgruppe).

Stellenobergrenzen

Damit die kommunalen Bäume nicht in den Himmel wachsen, gibt es vom Land her eine *Stellenoberbegrenzungsverordnung*. Sie orientiert sich an der Gemeindegröße und legt fest, dass eine bestimmte Besoldungsgruppe nicht überschritten werden darf. So gilt beispielsweise in Gemeinden bis 10.000 Einwohner die Besoldungsgruppe A 13. Für die Besoldung der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen gelten besondere Vorschriften, bis 10.000 Einwohner gilt hier A 15 oder A 16.

Personalausgaben

Aus dem Sammelnachweis über den Personalaufwand sind die gesamten Personalkosten nach der Gruppierungsziffer .4 („Personalausgaben“) quer durch alle Einzelpläne, also den gesamten Verwaltungshaushalt, ablesbar. Diese Personalkosten werden oft in ein prozentuales Verhältnis zum Volumen des Verwaltungshaushalts gebracht und dann mit anderen Kommunen verglichen.

Hinweis zu den Personalausgaben:

Vorsicht ist geboten bei über private Anbieter in Anspruch genommenen Dienstleistungen. Sie erscheinen im Haushalt nämlich nicht unter Personal-, sondern unter Sachkosten.

Dies trifft beispielsweise zu, wenn Reinigungsleistungen in Schulen nicht mit eigenem Personal, sondern über Reinigungsfirmen erfolgen. Und es wirkt sich hier auch aus, ob eine Gemeinde zum Beispiel Kindertagesstätten oder Alteneinrichtungen selbst, also mit eigenem

Personal, betreibt. Oder sich hierfür eines anderen Trägers oder Verbandes bedient und diesen externen Einrichtungen dann als Sachkosten ausgewiesene Zuschüsse gewährt.

Personalkosten werden in der Regel kritisch betrachtet, da sie die „freie Finanzspitze“, also die Zuführungsrate vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt, schmälern und damit die Investitionen beeinträchtigen. Es gilt oft der Grundsatz: Investitionen sind gut, Personalkosten sind von Übel. Die Unterscheidung Sachinvestitionen und „Personalinvestitionen“ wird nicht gemacht.

Beispiel:

Der Bau eines Kindergartens (Sachinvestition) ist gut, die Anstellung einer zusätzlichen Erzieherin („Personalinvestition“ und zugleich zusätzlicher Arbeitsplatz) schmälert die Investitionsfähigkeit. Dabei kann aber die „Personalinvestition Erzieherin“ durchaus die zukunfts-trächtigere „Investition“ in Bildung gegenüber weiteren Sachinvestitionen sein.

Über die Mittelfristige Finanzplanung mit Investitionsprogramm werden die Sachinvestitionen auf 5 Jahre geplant, eine vergleichbare längerfristige Planung zum Stellenplan, also den „Personalinvestitionen“, gibt es nicht.

In jeder Gemeinde muss für die fachgemäße Erledigung der Verwaltungsgeschäfte mindestens ein Gemeindefachbeamter (gehobener oder höherer Verwaltungsdienst) eingestellt sein.

„Gemeindejammerer“

Der für die Finanzgeschäfte zuständige Gemeindebedienstete wird Kämmerer, oft auch „Gemeindejammerer“, genannt. Wie die meistens beispielsweise auch in Vereinen mit Finanzfragen befassten Personen sitzen diese auf dem „Geldsack“ und haben ein uns Menschen wohl insgesamt innewohnendes „Sicherheitsbedürfnis“.

Hinweis:

Kein Kämmerer wird zugeben, dass in seinem Haushalt „Finanzpolster“ enthalten sind. Ein solches kann übrigens im Einzelplan 9. („Allg. Finanzwirtschaft“), ohne dass dies getadelt werden sollte, unter der Bezeichnung „Verstärkungsmittel“ eingestellt werden und dient dann der Abdeckung unvorhergesehener Ausgaben.

In vielen Haushalten sind jedoch verdeckte kleine „Finanzpölsterchen“. Wenn also ein Kämmerer sich immer wieder rühmt, er habe 2 oder 3 % des Haushaltsvolumens „erübrigt“, so kann dies damit zusammen hängen. Das Geld ist dann zwar nicht weg, aber zumindest zeitweise sind Leistungen vorenthalten worden. Dem beizukommen ist schwierig; eine haus-haltswirtschaftliche Sperre könnte da vielleicht helfen.

9.6 Sammelnachweise

Außer Sammelnachweisen für Personalausgaben gibt es auch solche für

- *Bewirtschaftungskosten* (also Heizung, Reinigung, Strom, Wasser, Steuern, Versicherungen für die kommunalen Gebäude) und
- *Geschäftsausgaben* (also Bürobedarf, Bücher, Zeitschriften, Post- und Fernmeldegebühren, Dienstreisen, Datenverarbeitung).

Die in solchen Sammelnachweisen aufgeführten Aufwendungen sind *gegenseitig deckungsfähig*. Das heißt, was an einer Stelle eingespart wird, kann an anderer Stelle ausgegeben werden.

9.7 Übersichten

Weiter oben ist schon die Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen (sh. 9.1) erwähnt. Darüber hinaus finden sich im Haushaltsplan einer Gemeinde Übersichten zum *Stand der Rücklagen* und zum *Stand der Schulden*. Diese werden im Folgenden erläutert.

1. Übersicht über den Stand der Rücklagen

Früher wurden Rücklagen für unterschiedliche Investitionszwecke (Schulgebäude, Sportstätten, Freizeit-, Entsorgungseinrichtungen usw.) angesammelt. Dies hing damit zusammen, dass jedes Investitionsvorhaben einzeln finanziert wurde.

Heute gilt auch im Vermögenshaushalt, in dem die Investitionen ausgewiesen werden, genauso wie im Verwaltungshaushalt mit den laufenden Einnahmen und Ausgaben, das *Gesamtdeckungsprinzip*. *Gesamtdeckung* heißt, dass alle Ausgaben mit allen Einnahmen gedeckt werden.

Daher gibt es nun nur noch eine *Allgemeine Rücklage* und *Sonderrücklagen* für zweckgebundene, nicht anderweitig verwendbare, Mittel.

Betriebsmittel

Jede Kommune hat *Betriebsmittel* bereitzuhalten. Deren Mindestbetrag muss zwei Prozent des durchschnittlichen Volumens der Verwaltungshaushalte der letzten drei Jahre erreichen. Die Betriebsmittel sind keine Finanzierungsquelle z.B. für Investitionen oder die Zahlung von Gehältern! Sie dienen dazu, bei zeitunterschiedlichem Einnahmengu- und Ausgabenabfluss

die kommunale Kasse liquide zu halten, ohne gleich mit Zinslasten verbundene Kassenkredite (Kontokorrentkredite) aufnehmen zu müssen.

Allgemeine Rücklage

Diese Betriebsmittel sind als Mindestbetrag in der Allgemeinen Rücklage vorzuhalten. In diese Allgemeine Rücklage fließen nicht benötigte Mittel des Vermögenshaushalts. Und aus dieser Rücklage können Gelder zur Finanzierung von Investitionen im Vermögenshaushalt entnommen werden.

2. Übersicht über den Stand der Schulden

Schulden dürfen nur für Investitionen im Vermögenshaushalt aufgenommen werden. Gemäß den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen auch nur dann, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre.

Vermögenshaushalt

Durch das auch für den Vermögenshaushalt geltende Gesamtdeckungsprinzip können Schulden nicht mehr einzelnen Investitionen zugeordnet werden.

Zinsausgaben fallen als *laufende Ausgaben im Verwaltungshaushalt* an. *Tilgungen* als vermögensgleicher Vorgang wandeln Fremdvermögen zu Eigenvermögen um und sind daher im Vermögenshaushalt aufzubringen.

Verwaltungshaushalt

Der Verwaltungshaushalt muss, um die Tilgungsverpflichtungen einhalten zu können, mindestens den Betrag bereithalten, der im laufenden Jahr zur Schuldentilgung benötigt wird. Dieser Betrag geht als Zuführung in den Vermögenshaushalt, aus dem - wie oben genannt - die Tilgungsaufwendungen aufgebracht werden.

Die *absolute Verschuldungsgrenze* einer Gemeinde ist erreicht, wenn über den Vermögenshaushalt nur noch die Mittel für die Schuldentilgung aufgebracht, aber keine Investitionen mehr finanziert werden können.

Unter *Netto-Neuverschuldung* wird der Betrag verstanden, der sich bei neuen Schuldaufnahmen nach Abzug der Tilgungen im laufenden Jahr ergibt.

Die Gesamthöhe der Verschuldung ergibt, durch die Einwohnerzahl geteilt, die *Pro-Kopf-Verschuldung*. Diese wird dann mit dem Landesdurchschnitt oder mit dem Wert anderer Gemeinden verglichen. Die Aussagekraft ist jedoch relativ. Eine Gemeinde mit niedriger Pro-Kopf-Verschuldung, aber schlecht ausgestatteter Infrastruktur bietet schlechtere Lebensquali-

tät als eine Gemeinde mit höherer Verschuldung, in der aber alle wichtigen öffentlichen Einrichtungen schon vorhanden sind.

Schaubild Verschuldung

Typen	Erklärung
Absolute Verschuldungsgrenze	Sämtliche Mittel aus der Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt werden für die Tilgung bestehender Kredite benötigt. Es bleibt kein Geld mehr für Neuinvestitionen übrig.
Netto-Neuverschuldung	Der Betrag für neue Schulden im laufenden Jahr abzüglich der Tilgungen für bestehende Kredite.
Pro-Kopf-Verschuldung	Gesamtschulden der Gemeinde, geteilt durch ihre Einwohnerzahl.

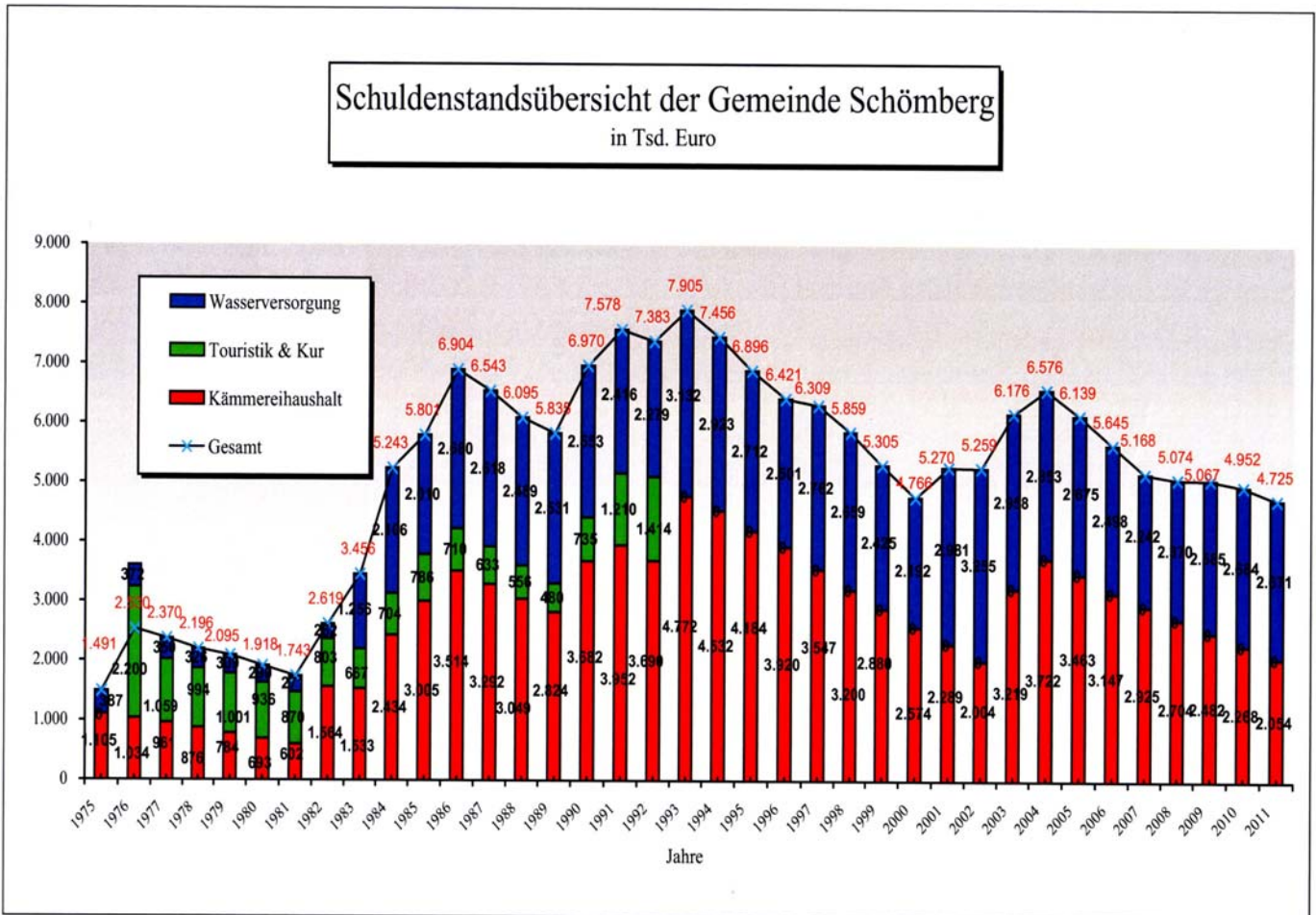
Die frühere Unterscheidung in rentierliche und unrentierliche Schulden (bei ersteren ist der Schuldendienst - Zins und Tilgung - durch Einnahmen in Form von Gebühren und Entgelten gedeckt) ist entfallen. Auch die früher übliche Berechnung einer Unbedenklichkeitsgrenze für die Verschuldung gibt es nicht mehr.

„Die Finanzen der Gemeinde Schömberg: Erläuterungen zum Schuldenstand und zu Zinsaufwendungen“

Am Beispiel der Gemeinde Schömberg im Schwarzwald mit ca. 8.500 Einwohnern zeigen Schaubild „I. Schuldenstandsübersicht nach absoluter Höhe“ und Schaubild „II. Entwicklung der Zinsaufwendungen“ einen längerfristigen Verlauf ab der Gemeindereform 1975, der auch über das Jahr 2008 hinaus die voraussichtliche Entwicklung nach der mittelfristigen Finanzplanung enthält. Unterschieden sind dabei die Schulden

- a) des Kämmereihaushalts (unterer roter Sockel),
- b) des Eigenbetriebs Touristik & Kur (mittlerer grüner Teil) und
- c) des Eigenbetriebs Wasserversorgung (oberer blauer Teil).

„I. Schuldenstandsübersicht nach absoluter Höhe“²



Aus Schaubild I. lässt sich ablesen, dass die Gemeinde Schömberg den Schuldenstand schon in den vergangenen Jahren zurückgeführt hat und in den nächsten Jahren weiter zurückführen will. Den höchsten Schuldenstand zwischen 1998 und 2008 registrierte die Gemeinde im Jahr 2004 mit über 6,5 Mio. Euro. Das hatte zu tun mit Investitionen im Tiefbaubereich für Straßenbau, Wasserversorgung und Entwässerung (Kanalisation und Kläranlage). Seit 2006 verbessern sich u.a. aufgrund vermehrter Steuereinnahmen, Steueranteile und Zuweisungen infolge einer robusten Konjunktur die wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen.

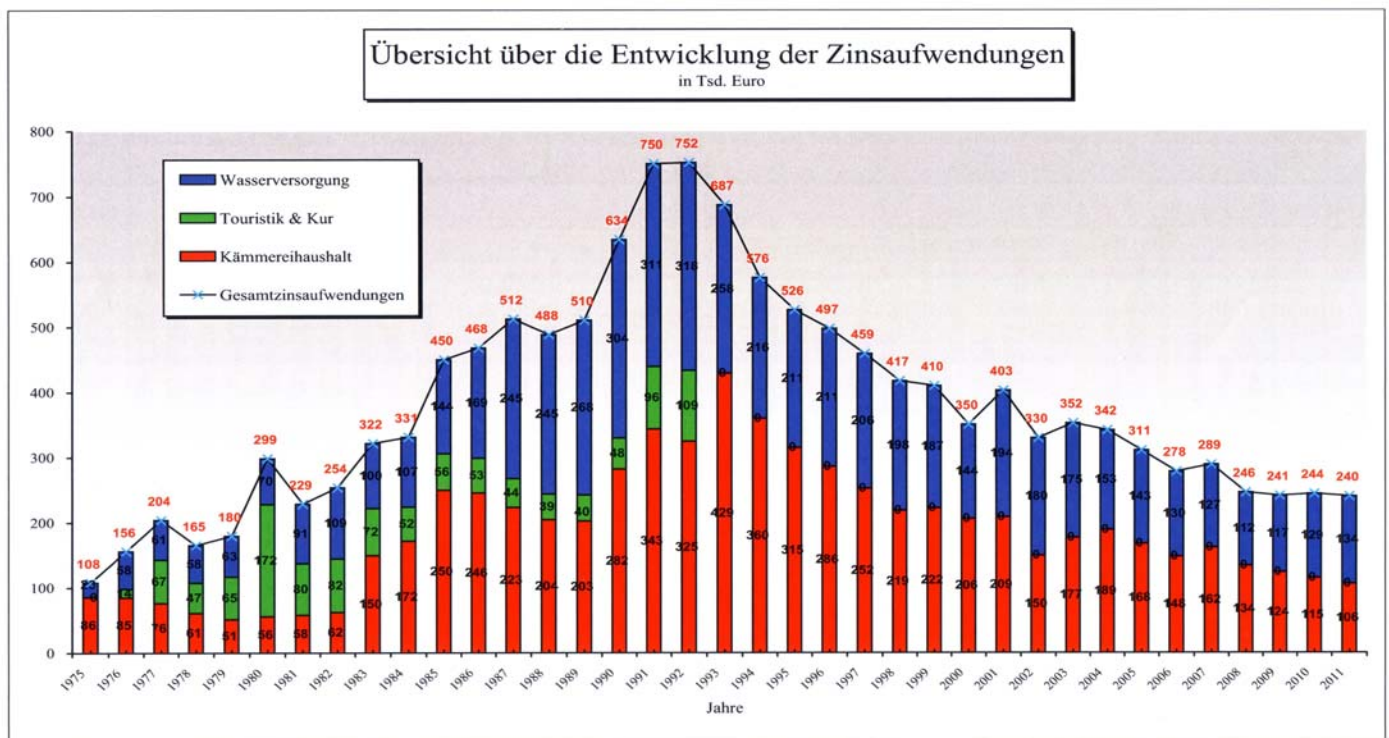
Daraus resultierende Mehreinnahmen nutzt Schömberg nicht nur für Neuinvestitionen, sondern auch vermehrt zur Schuldentilgung. Die mittelfristige Finanzplanung zeigt, dass Schömberg bis 2011 die Verschuldung in etwa auf das Niveau des Jahres 2000 (4,7 Mio. Euro) zurückführen will. Das bedeutet, dass der Gemeinde dann in den folgenden Jahren durch den geringeren Schuldendienst voraussichtlich mehr finanzieller Spielraum zur freien Gestaltung der kommunalen Angelegenheiten bleiben wird.

² Schaubild I. und II. stammen aus dem Vorbericht zum Haushalt 2008, mit Zustimmung des Fachbeamten für das Finanzwesen.

Einen Sonderfall stellt die *Touristik & Kur* dar: Die Verschuldung der *Touristik & Kur* ist ab 1993 nicht mehr dargestellt. Damals hat die Gemeinde EnBW Aktien (Energieversorgung Baden-Württemberg) verkauft. Aus steuerlichen Gründen wurde vom Kämmereihaushalt an die *Touristik & Kur* ein Trägerdarlehen gewährt. Dieses sogenannte Innere Darlehen wurde dann in die Schuldenübersicht, weil keine Außenschuld, nicht mehr aufgenommen. Die Schaubilder zeigen auch, dass die Verschuldung des *Eigenbetriebs Wasserversorgung* ab den 1990er Jahren keine allzu großen Schwankungen aufweist, es aber beim *Kämmereihaushalt* a) von 1993 bis 2002 einen Schuldenabbau, b) über die beiden folgenden Jahre wieder eine Verschuldungserhöhung und c) seit 2005 einen tatsächlichen bzw. geplanten Schuldenrückgang gibt.

Ein etwas anderes Bild zeigt die Entwicklung der Zinsaufwendungen. Die Aufwendungen an Zinsen für den Gesamtschuldenstand erreichten Anfang der 1990er Jahre ihren Höhepunkt. So musste Schömberg 1991 und 1992 je ca. 750.000 Euro allein für Zinsen aufbringen. Geld, das z.B. für andere freiwillige Leistungen der Kommune nicht mehr zur Verfügung stand. Seit 1993 wendet Schömberg kontinuierlich weniger Zinsen auf. Das hängt u.a. damit zusammen, dass die Gemeinde die Höhe des Gesamtschuldenstands reduzieren konnte. Auch wird deutlich, dass die Situation am Kapitalmarkt eine Rolle spielt, denn es konnte durch Umschuldungen der Kreditbestand zinsgünstiger gestaltet werden, und seit Jahren werden bei Neuaufnahmen seitens des Kapitalmarkts niedrige Kreditzinsen gefordert.

„II. Entwicklung der Zinsaufwendungen“



9.8 Finanzplanung mit Investitionsprogramm

Die Gemeinden haben seit den 1970er Jahren - über den jährlichen Haushaltsplan hinaus – ihrer Haushaltswirtschaft eine *fünfjährige Finanzplanung* (auch mittelfristige Finanzplanung genannt) zugrunde zu legen.

Bei der mittelfristigen Finanzplanung werden - basierend auf den Einnahme- und Ausgabenarten (Gruppierungsziffern) - Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten über die Dauer von fünf Jahren dargestellt.

Die Datenlieferung zur wirtschaftlichen Entwicklung erfolgt von staatlicher Seite über den *Finanzplanungsrat*, herunter gebrochen auf die Länder und die Kommunen.

Von den Kommunen ist ein Investitionsprogramm (nach Einzelzwecken/Einzelplänen) aufzustellen. Wenn dieses nicht nur die „Wunschliste“ der im laufenden Haushaltsjahr nicht zu finanzierenden Projekte sein soll, wird das Investitionsprogramm zweckmäßiger Weise aus der Gemeindeentwicklungsplanung abgeleitet.

Der Stellenwert der mittelfristigen Finanzplanung mit Investitionsprogramm, die jährlich den aktuellen Rahmenbedingungen anzupassen ist, wird oft nur gering eingeschätzt. Dies hat der Gesetzgeber wohl mit der Bestimmung, dass die Vorlage „spätestens mit dem Entwurf der Haushaltssatzung“ erfolgen soll, mit zu verantworten. Niemand ist aber gehindert, zu einem früheren Zeitpunkt über die mittelfristige Finanzplanung eine gesonderte Beratung abzuhalten und darin nicht nur eine Anlage zum Haushaltplan zu sehen.

Hinweis:

Es ist zweckmäßig, die fünfjährige Finanzplanung zu Beginn einer Kommunalwahlperiode gründlich zu beraten und somit die Basis für die jährliche Planung der Investitionen im Vermögenshaushalt zu schaffen.

9.9 Wirtschaftspläne

Die Gemeinde darf wirtschaftliche Unternehmen dann betreiben, wenn der öffentliche Zweck dies rechtfertigt. Sie sollen einen Ertrag abwerfen.

Für wirtschaftliche Unternehmen ist ein gesonderter Erfolgsplan und ein Investitionsprogramm aufzustellen.

Die Ausweisung von Kreditaufnahmen, Verpflichtungsermächtigungen und Kassenkrediten für diese Zwecke erfolgt gesondert. Insofern sind beispielsweise bei der Gesamtverschuldung einer Kommune auch diese Kredite zu berücksichtigen.

10 Finanzwirksame Satzungen

Nicht nur mit der jährlichen Haushaltsplanung, sondern auch im Laufe des Jahres erfolgen wirtschaftliche Entscheidungen über finanzwirksame Satzungen. Viele Satzungen (Ortsgesetze) enthalten neben allgemeinen Vorschriften einen finanzwirksamen Teil, über den Beiträge und Gebühren festgesetzt werden. Dazu gehören u.a. die Bereiche Erschließungs-, Abwasser-, Wasser-, Friedhofs-, Fremdenverkehrssatzung usw.

11 Entgeltfestsetzungen

Soweit Gebühren über Satzungen festgesetzt werden, haben sie öffentlich-rechtlichen Charakter. Werden diese Gebühren nicht bezahlt, braucht die Gemeinde zum Eintreiben des säumigen Betrags keinen Mahnbescheid. Sie kann den fälligen Betrag selbst vollstrecken.

Daneben gibt es *Entgeltfestsetzungen* durch einfachen Gemeinderatsbeschluss. Dazu gehören Dinge wie z.B. meist Kindergartenentgelte oder Eintrittsgelder. In diesem Fall handelt es sich dann um privatrechtliche Forderungen.

12 Haushaltsüberwachung / Nachtragssatzung

Im Laufe des Jahres ist die Einhaltung der Planansätze zu überwachen. Wenn sich zeigt, dass

- ein *erheblicher Fehlbetrag* entstehen würde,
- *zusätzliche Ausgaben in erheblichem Umfang* oder für *Investitionen* geleistet werden müssen oder
- im *Personalbereich Veränderungen* erfolgen sollen,

ist eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen.

13 Aufstellungsverfahren für Haushaltssatzung und Haushaltsplan

Der Fachbeamte für das Finanzwesen (Kämmerer) bindet alle mittelbewirtschaftenden Stellen/Ämter der Gemeindeverwaltung ein. Er sorgt - unter Berücksichtigung der Vorgaben durch den Gemeinderat - für den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich durch Ausgabenstreichung und/oder Einnahmenerhöhung.

Früher war schon der Entwurf auszulegen, und die Einwohner und Abgabepflichtigen konnten Einwendungen erheben. Davon wurde so gut wie kein Gebrauch gemacht, und folgerichtig wurde das Haushaltsaufstellungsverfahren in diesem Punkt „entrümpelt“.

Vorgehensweise

Der Entwurf wird also im Gemeinderat eingebracht und in den Fachausschüssen beraten. Die Fraktionen und/oder Einzelmitglieder des Gemeinderats können *Anträge auf Änderungen/Ergänzungen* stellen.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Haushalt viele fixe, durch Gesetz oder Vertrag festgeschriebene und damit zumindest nicht kurzfristig veränderbare Beträge und nur vergleichsweise wenige variable Posten enthält.

Beschluss

Zwingend vorgeschrieben ist die abschließende Beratung und Beschlussfassung in öffentlicher Sitzung des Gemeinderats. Die *beschlossene Haushaltssatzung* mit Anlagen ist der Rechtsaufsichtsbehörde

- dem Landratsamt (bei kreisangehörigen Gemeinden) bzw.
- dem Regierungspräsidium (bei Großen Kreisstädten und Stadtkreisen)

vorzulegen. Dies soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, das dem Kalenderjahr entspricht, erfolgen.

Genehmigung

Eine Genehmigung des Landratsamts bzw. Regierungspräsidiums ist erforderlich

- zum Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen,
- zu den Verpflichtungsermächtigungen (soweit in späteren Jahren Kreditaufnahmen vorgesehen sind) und

- zum Höchstbetrag der Kassenkredite (ab einer bestimmten Höhe).

Nach Vorliegen der Genehmigungen ist die Haushaltssatzung öffentlich bekannt zu machen und der Haushaltsplan an sieben Tagen öffentlich auszulegen. Unabhängig vom Tag der Bekanntmachung tritt die Haushaltssatzung am 1. Januar in Kraft.

Schaubild Aufstellungsverfahren Haushaltssatzung mit Haushaltsplan

Schritte	Prozedere	Zuständigkeit
1	Aufstellung der Teilentwürfe und Haushaltsausgleich	Kämmerer unter Einbeziehung der Ämter
2	Entwurf des Haushaltsplans	Kämmerer
3	Einbringung und 1. öffentliche Beratung	Gemeinderat
4	Vorberatungen in Fachausschüssen	z.B. Verwaltungsausschuss, Finanzausschuss Technischer und Umweltausschuss usw.
5	Anträge auf Änderung oder Ergänzung	Ausschüsse, Fraktionen, einzelne Ratsmitglieder
6	Öffentliche Beratung und Beschlussfassung	Gemeinderat
7	Vorlage an Rechtsaufsichtsbehörde, soweit für einzelne Teile erforderlich: Genehmigung	Landratsamt/Regierungspräsidium
8	Öffentliche Bekanntmachung und Auslegung	Verwaltung

14 Rechnungslegung

Über die *Jahresrechnung* ist das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich des Standes des Vermögens und der Schulden zu Beginn und Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen.

Es erfolgt ein Abgleich der Planansätze mit dem tatsächlichen Ergebnis. Was im Verwaltungshaushalt übrig bleibt, wird an den Vermögenshaushalt überführt (Zuführungsrate). Was im Vermögenshaushalt übrig bleibt, geht in die Allgemeine Rücklage (Rücklagenzuführung). Von dort kann in den Folgejahren wieder eine Entnahme zur Finanzierung von Investitionen im Vermögenshaushalt erfolgen. Im Rechnungsjahr nicht verwendete Mittel verfallen.

Haushaltsreste

Allerdings können bei der Rechnungslegung *Haushaltsreste* gebildet werden. Über solche ist es möglich, nicht verbrauchte, aber im Folgejahr noch benötigte Mittel ins nächste Jahr zu übertragen. So kann eine nochmalige (und damit doppelte) Einstellung in den Haushalt und ein sich daraus ergebendes falsches Bild vermieden werden. Gleichwohl deuten aber eine Vielzahl von Haushaltsresten möglicherweise darauf hin, dass der Kämmerer, vielleicht wieder aus Sicherheitsdenken, die Bereitstellung der Mittel verfrüht vornahm, um sich so ein „Polster“ zu schaffen.

Die Jahresrechnung ist innerhalb von sechs Monaten aufzustellen und vom Gemeinderat innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres „festzustellen“. Es ist also über das Ergebnis, die Genehmigung über- und/oder außerplanmäßiger Ausgaben sowie Haushaltsreste zu beschließen.

Der Beschluss über die Feststellung der Jahresrechnung ist der Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich mitzuteilen und ortsüblich bei gleichzeitiger öffentlicher Auslage der Jahresrechnung und des Rechenschaftsbericht, bekannt zu geben. Über die Rechtsaufsichtsbehörde und die Gemeindeprüfungsanstalt erfolgt eine überörtliche Prüfung.

Schaubild Mittelfluss

Mittelfluss zwischen einzelnen Haushalten innerhalb des Haushaltplans						
<u>Verwaltungshaushalt</u>		<u>Vermögenshaushalt</u>		<u>Allgemeine Rücklage</u>		<u>Vermögenshaushalt</u>
Überschuss geht als Zuführungsrate an den Vermögenshaushalt	→	Überschuss geht als Zuführung an die Allgemeine Rücklage	→	Mittel der Rücklage können in Folgejahren als Rücklageentnahmen an den Vermögenshaushalt gehen	→	Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage dienen der Finanzierung künftiger Investitionen

Hinweis:

- Einen Mittelfluss zwischen Allgemeiner Rücklage und Verwaltungshaushalt gibt es nicht.
- Die über den Mindestbetrag der Betriebsmittel hinausgehenden Beträge der Allgemeinen Rücklage dürfen nur für Investitionen und damit nur im Vermögenshaushalt Verwendung finden.

15 Kommunale Finanzen - Zusammenfassung in 12 Merksätzen

1. Ein Buchführungssystem allein garantiert noch nicht, dass mit öffentlichen Mitteln sparsam, effizient und kostenbewusst umgegangen wird.
2. Das Ziel öffentlichen Wirtschaftens liegt in der Erfüllung von Aufgaben. Darunter fällt die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, v.a. auch in dünner besiedelten Gebieten.
3. Steuern sind zwar gerechter, weil sie Besitz und Leistungsfähigkeit berücksichtigen, sie stehen jedoch in der kommunalen Einkommensbeschaffung in der letzten Rangfolge. Bei Gebühren steht eine konkrete Gegenleistung der Kommune dahinter.
4. Steuern sind nicht immer einer politischen Ebene zugeordnet. Oftmals können sie auch von mehreren Ebenen gemeinschaftlich, aber dann nach festgelegten Schlüsseln vereinnahmt werden. Die Steuergesetzgebung, der Finanzausgleich und gezielte Zuschüsse sind dabei erhebliche Einflussgrößen auf den kommunalen Haushalt.
5. Das Haushaltsrecht ist das Königsrecht des Gemeinderats. Der Gemeinderat als Hauptorgan der Gemeinde steuert mit der Haushaltsplanung Herkunft und Verwendung der Mittel.
6. Die Haushaltssatzung - das jährliche Haushaltsgesetz der Gemeinde - kann neben Pflichtinhalten auch andere haushaltswirtschaftliche Elemente enthalten.
7. Der Haushaltsplan ist für die Führung der Haushaltswirtschaft verbindlich. Das heißt nicht, dass durch den Haushaltsplan Ansprüche und Verbindlichkeiten nach außen begründet oder aufgehoben werden.
8. Die Haushaltssystematik fußt auf einem doppelten Dezimalsystem: Vor dem Punkt der Haushaltsstelle sind die Zwecke aufgelistet, nach dem Punkt sind die Arten der Einnahmen und Ausgaben erkenntlich.
9. Rücklagen und Schulden dienen der Finanzierung des Investitionsbedarfs. Bei den Rücklagen sind Betriebsmittel in vorgeschriebener Mindestgröße vorzuhalten. Die Zuführung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt muss mindestens die laufenden Tilgungsraten abdecken.

10. Über die jährliche Haushaltsplanung hinaus kann die mittelfristige Finanzplanung mit Investitionsprogramm als sinnvolles Umsetzungsinstrument der Gemeindeentwicklungsplanung genutzt und eingesetzt werden.
11. Die Aufstellung des Haushalts muss in mehrfacher Hinsicht öffentlich gemacht werden. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat nicht nur ein Prüfrecht bei der Aufstellung des Haushalts, sondern einige finanzwirtschaftliche Festlegungen müssen von ihr genehmigt werden.
12. Über die Rechnungslegung erfolgt eine Kontrolle der Haushaltsplanung. Dabei wird ein Abgleich mit dem tatsächlichen Ergebnis vorgenommen. Anschließend gibt es eine überörtliche Rechnungsprüfung.