

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Kommunalpolitik problemorientiert

Eine Handreichung für Akteure in
Verwaltung und Politik

Nur-Sultan, 2020

UDC 321
LBC 66.0
K71

- K71 „Kommunalpolitik problemorientiert – eine Handreichung für Akteure in Verwaltung und Politik“.
Nur-Sultan: „IndigoPrint“ LLP, 2020. – 270 S.

Die Publikation „Kommunalpolitik problemorientiert – eine Handreichung für Akteure in Verwaltung und Politik“, die von der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. herausgegeben wird, veröffentlicht Beiträge von Experten aus Kasachstan und Deutschland zu Hauptaspekten der kommunalen Verwaltung. Die Autoren beschreiben die Fragen der Bürgerbeteiligung, Budgetpolitik, Daseinsvorsorge, des wirtschaftlichen Strukturwandels und nachhaltiger Entwicklung, sowie des Personalmanagements im Bereich der kommunalen Verwaltung.

Das Buch beschreibt Herausforderungen und gibt Expertenempfehlungen zur Lösung aktueller Probleme. Dieses Buch richtet sich an alle, die sich für die Entwicklung der Kommunalpolitik interessieren, um das Lebensniveau der Bürger der Republik Kasachstan zu steigern.

UDC 321
LBC 66.0

Die Beiträge in diesem Sammelband geben nicht unbedingt die Meinung der Konrad-Adenauer-Stiftung wieder.

Autoren

Sergey Khudyakov

Gregor Bender

Rakhim Oshakbayev

Jochen-Konrad Fromme

Dr. Sebastian Sanders

Thomas Helm

Kaisha Atakhanova

Madina Ibrasheva

Alikhan Baimenov

Ernar Zharkeshov

Gulmira Raissova

Nurgul Adambayeva

Arne Kölling

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Kapitel 1: Partizipation und Bürgerbeteiligung	
Die Einbeziehung der Bürger in den kommunalen Selbstverwaltungsprozess auf der Gemeindeebene	9
<i>Sergey Khudyakov</i>	
Partizipation und Bürgerbeteiligung – wie sieht eine sinnvolle Beteiligung von Bürgern an den Entscheidungen in einer Stadt aus?	23
<i>Gregor Bender</i>	
Kapitel 2: Haushaltspolitik und Finanzen	
Einige Fragen zur Kommunalverwaltung in Kasachstan	35
<i>Rakhim Oshakbayev</i>	
Der kommunale Haushalt	43
<i>Jochen-Konrad Fromme</i>	
Kapitel 3: Daseinsvorsorge und Standortfaktoren	
Daseinsvorsorge	71
<i>Jochen-Konrad Fromme</i>	
Kommunale soziale Daseinsvorsorge als Standortfaktor und ihre Finanzierung	89
<i>Dr. Sebastian Sanders</i>	
Kapitel 4: Wirtschaftlicher Strukturwandel und Nachhaltigkeit	
Wirtschaftsförderung in der Kommune	137
<i>Thomas Helm</i>	
Über die Rolle der Bürgerbeteiligung am Strukturwandel der wirtschaftlichen Entwicklung kleiner Städte und Gemeinden in Kasachstan	173
<i>Kaisha Atakhanova, Madina Ibrasheva</i>	

Stadtmarketing – ein wirksames Element der kommunalen Wirtschaftspolitik?	183
<i>Arne Kölling und Thomas Helm</i>	
Notwendigkeit eines Strukturwandels in den Monostädten Kasachstans und kommunale Verwaltungsaufgaben. Erfahrungen in Deutschland	213
<i>Nurgul Adambayeva</i>	
Kapitel 5: Verwaltung und Personal	
Personalbeschaffung für lokale Verwaltungsbehörden im Kontext regionaler Besonderheiten des Arbeitsmarktes	229
<i>Alikhan Baimenov, Ernar Zharkeshov, Gulmira Raissova</i>	
Verwaltung und Personal – Tarifsysteem der Kommunalverwaltung	247
<i>Gregor Bender</i>	
Autorenhinweise	261
Schlagwortregister	267

Der kommunale Haushalt

Jochen-Konrad Fromme

1. Funktion des Haushaltes

Das eigene Budgetrecht ist eine Grundvoraussetzung für kommunale Selbstverwaltung. Nur wer über ausreichende Finanzen verfügt und diese selbst verwalten darf, kann eigenständig handeln. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet dezentrale Entscheidungsmöglichkeit und setzt deshalb die Finanzhoheit voraus.

Der Haushalt ist das wichtigste Steuerungselement einer Kommune, denn ohne finanzielle Ressourcen kann man nichts bewegen. Er gibt dem Hauptverwaltungsbeamten die Möglichkeit, den laufenden Betrieb zu steuern, und die notwendigen Berechtigungen, um die Sach- und Betriebsmittel zu beschaffen sowie notwendige Auszahlungen vorzunehmen.

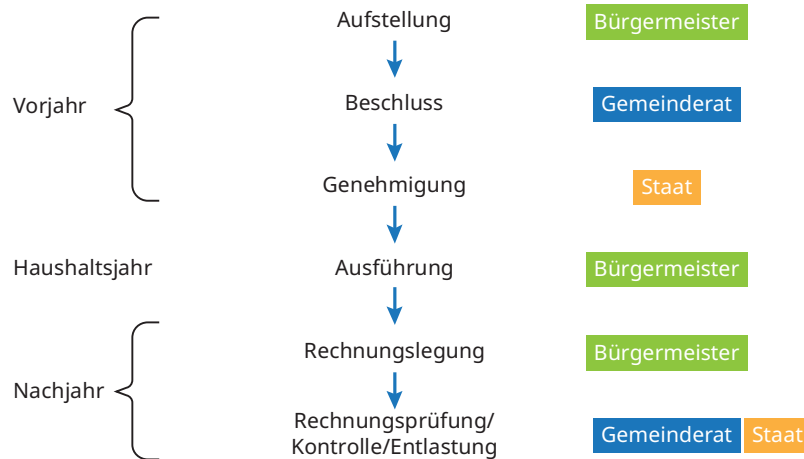
Unter demokratischen Gesichtspunkten gibt der Haushalt dem obersten Organ, dem Rat, die Möglichkeit, seine Politik in einen Handlungsrahmen umzusetzen und dem Hauptverwaltungsbeamten, entsprechend der Hierarchie der kommunalen Organe, Vorgaben zu machen.

Außerdem sorgt der Haushalt für die in einem Rechtsstaat notwendige Transparenz zur Verwendung der öffentlichen Mittel. Der Staat muss gegenüber der Bürgerschaft Rechenschaft über die Verwendung der Steuern des öffentlichen Vermögens ablegen. Da jedermann den Haushalt einsehen kann, ist er ein wichtiges Instrument für die erforderliche Transparenz.

2. Aufstellungsverfahren

Der Haushalt wird durch den Rat beschlossen. Dieser ist ein Kollegialorgan, das aus mehreren Personen besteht und nach einer Beratung seinen Willen durch einen Beschluss bildet. Eine Mehrheit von Personen kann nur beraten, wenn es dafür eine Grundlage, einen Vorschlag, gibt. Diese Vorbereitung obliegt dem Hauptverwaltungsbeamten. Er hat die Aufgabe, einen Haushaltsentwurf aufzustellen und dem Rat zur Beratung vorzulegen. Technisch kann er das, weil er mit Hilfe seines Verwaltungsapparates über die notwendigen Kenntnisse und die technischen Möglichkeiten verfügt.

Abb. 1: Wer macht im Aufstellungsverfahren was und wann? Eine Übersicht.



Handwerklich wird so vorgegangen, dass die einzelnen Aufgabenbereiche die aus ihrer Sicht erkennbaren Notwendigkeiten zusammenstellen. Dazu werden die notwendigen Daten zu einem Stichtag zusammengetragen. Das Gleiche geschieht auf der Einnahmenseite. Auch diese Erkenntnisse werden zum gleichen Stichtag zusammengetragen. Daraus ergibt sich ein erster Entwurf. Nun muss festgestellt werden, ob die verfügbaren Einnahmen zur Finanzierung aller Ausgaben ausreichen. Gegebenenfalls müssen Veränderungen vorgenommen werden, um den Ausgleich herbeizuführen.

Der dem Rat vorzulegende Haushaltsentwurf muss ausgeglichen sein. Die Ausgaben dürfen nicht höher als die Einnahmen sein. Wenn die Einnahmen höher sind, kann der Überschuss einer Rücklage zugeführt werden, um zum Haushaltsausgleich zu kommen. Wenn die Einnahmen kleiner sind als die Ausgaben, gibt es ein Problem. Lässt sich der Ausgleich durch Kürzungen nicht herbeiführen, kann der Ausgleich vorübergehend durch Liquiditätskredite hergestellt werden. Für die Finanzierung von Investitionen können Kredite aufgenommen werden. Allerdings gibt es hier besondere Restriktionen.¹

¹ Vgl. Abschnitt 8.2 (Kredite).

Da der Staat, in Niedersachsen in Form des Landes, für eine ausreichende kommunale Finanzausstattung zuständig ist, muss er die Möglichkeit haben, auf einen sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln zu achten. Zwar besteht im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Eigenverantwortung für den örtlichen Etat, aber wegen der staatlichen Gesamthaftung muss dieser darauf achten können, dass die Entwicklungen nicht aus dem Ruder laufen. Deshalb ist er insofern in das Haushaltsverfahren eingeschaltet, als er die finanzwirtschaftliche Arbeit der Kommunen beobachtet und gegebenenfalls korrigierend eingreifen muss. Dies geschieht in Form der Kommunalaufsicht, der der Haushalt vor dessen Vollzug vorzulegen ist.

Hier ist ein Spagat zu bewältigen: Einerseits ist die kommunale Selbstverwaltung mit ihren eigenen Gestaltungsmöglichkeiten und ihrer Kreativität zu berücksichtigen, andererseits darf dies nicht dazu führen, dass durch das Haushaltsgebaren der Gemeinden der Staat mit unerfüllbaren finanziellen Anforderungen der Kommunen überzogen wird. Dieses Spannungsverhältnis ist in Deutschland dadurch geregelt, dass in Zukunft bindende Entscheidungen, die über den einzelnen Jahreshaushalt und insbesondere über die Wahlperiode hinaus wirken, der Genehmigung der Kommunalaufsicht bedürfen. Das sind insbesondere Kreditaufnahmen, langfristige Bindungen in Form von Unternehmensgründungen mit nicht vorhersehbaren Risiken und Liquiditätskredite. Auch kann das Land Auflagen erlassen, wenn abzusehen ist, dass bei der zukünftigen Haushaltsführung Finanzlücken entstehen würden (Haushaltssicherungskonzept). In allen anderen Fragen kann und darf das Land nur eingreifen, wenn die Kommune einen Rechtsverstoß begeht. Durch dieses abgestufte Konzept ist sichergestellt, dass einerseits der kommunalen Kreativität keine Grenzen gesetzt werden und andererseits langfristig die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung gesichert wird.

Um der Aufsicht die Erledigung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, hat sie in Deutschland einen vierwöchigen Zeitraum zur Prüfung der kommunalen Haushalte. Deshalb sind ihr diese vorzulegen und dürfen erst in Kraft gesetzt werden, wenn die Kommunalaufsicht erklärt, dass sie eine Genehmigung erteilt oder dass keine genehmigungsbedürftigen Tatbestände vorliegen und sie auch nicht beabsichtigt, Auflagen zu erlassen. Deshalb müssen die Haushalte spätestens am 30. November der Kommunalaufsicht vorgelegt werden, damit diese den nötigen Bearbeitungszeitraum auch zur Verfügung hat.

Da für das Arbeiten der Verwaltung der Haushalt rechtsbeständig sein muss, ist das Verfahren so rechtzeitig aufzustellen, dass am 1. Januar eines Jahres ein rechtsbeständiger und genehmigter Haushalt vorliegt. Deshalb müssen die Beratungen im Herbst so rechtzeitig abgeschlossen werden, dass der Genehmigungsbehörde ein Prüfungszeitraum zur Verfügung steht, in Deutschland sind dies vier Wochen. Aus diesem Grunde muss der Hauptverwaltungsbeamte den Haushaltsentwurf so rechtzeitig einbringen, dass der Rat unter Beachtung der entsprechenden Ladungsfristen in der Lage ist, ordnungsgemäß zu beraten. Um diesen Umständen Rechnung zu tragen, beginnen die meisten Haushaltsberatungen unmittelbar nach der Sommerpause. Das wiederum bedingt, dass der Verwaltungsbeamte die Vorarbeiten zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen hat. Deshalb beginnen die internen Vorbereitungen des Hauptverwaltungsbeamten für den nächsten Haushalt regelmäßig bereits im Frühjahr.

Die Schritte des Haushaltes sind also: Vorbereitung durch den Hauptverwaltungsbeamten, Vorlage eines Entwurfes im Rat, Ratsbeschluss, Überprüfung durch die Kommunalaufsicht und Inkraftsetzung durch Veröffentlichung des Haushaltes.

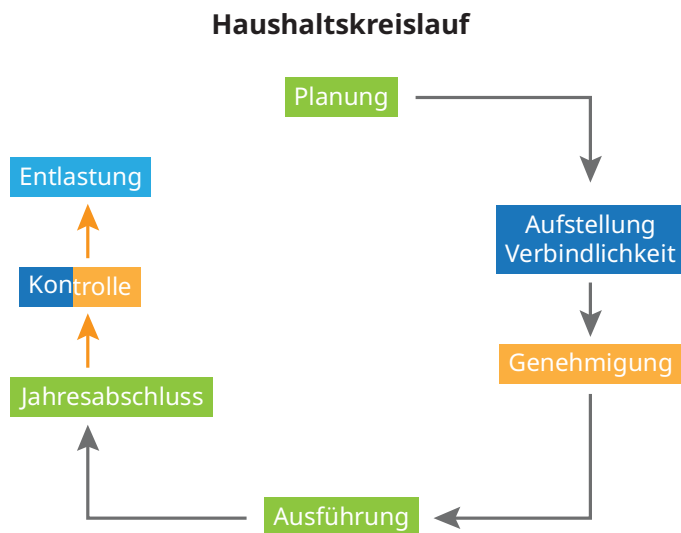
Der Ratsbeschluss erfolgt in Form einer Satzung. Alle anderen Teile des Haushaltes sind Anlagen zu dieser Satzung. Um die öffentliche Transparenz zu gewährleisten, wird der Haushalt in öffentlicher Sitzung beschlossen und in der Regel von der Gemeinde in das Internet eingestellt.

Damit sind die Arbeiten aber noch nicht beendet. Das Haushaltsjahr muss auch ordnungsgemäß abgeschlossen werden. Nach seinem Ablauf hat der Verwaltungsbeamte also einen Jahresabschluss zu fertigen und diesen dem Rat zur Überprüfung und zum Beschluss der Verwendung des Jahresergebnisses vorzulegen. Der Rat wiederum hat die Pflicht, entweder die Ordnungsmäßigkeit der Bewirtschaftung des Haushaltes einschließlich des Jahresabschlusses festzustellen oder konkrete Beanstandungen vorzunehmen, die der Hauptverwaltungsbeamte dann abzustellen hat. Der Jahresabschluss wird dann zu einer fachlichen Begutachtung der unabhängigen Rechnungsprüfung vorgelegt.² Sowohl die örtliche als auch die überörtliche Rechnungsprüfung begutachten den Jahresabschluss und die Rechnungsführung im abgelaufenen Haushaltsjahr. Wenn festgestellt ist, dass alles in Ordnung ist,

² Vgl. Abschnitt 6 (Rechnungslegung und -prüfung)

muss der Rat darüber beschließen, ob er dem Hauptverwaltungsbeamten Entlastung erteilt. Entlastung bedeutet die Erklärung, dass der Rat mit der Haushaltsführung durch den Hauptverwaltungsbeamten einverstanden ist oder nicht einverstanden ist und die Entlastung verweigert. Das Ganze hat dann haftungsrechtliche Konsequenzen insofern, als durch eine Entlastung der Hauptverwaltungsbeamte bezüglich aller zu diesem Zeitpunkt bekannten Tatsachen aus der Haftung für sein Handeln entlassen wird. Abbildung 2 fasst die Abläufe noch einmal zusammen.

Abb. 2: Abläufe des Haushalts



3. Systematik des Haushaltes

Der Haushalt der Gemeinde ist eine Bewegungsbilanz über das ganze Jahr gesehen. Anfangs- und Schlussbilanz sind stichtagsbezogen der eingefrorene Haushalt zum jeweiligen Moment.

3.1. Einleitung

Damit Haushalte vergleichbar sind und von jedem verständigen Bürger auch gelesen werden können, bedient man sich einer einheitlichen Systematik. Für die Handhabung an sich wäre sie nicht nötig und es könnte jeder so verfahren, wie es ihm gerade einfällt. Aber um eine Aufsicht zu ermöglichen und Haushaltsentwicklungen untereinander vergleichen zu können, ist eine Standardisierung der verwendeten Begriffe und Systematik erforderlich. Das kennen wir aus jeder Buchführung, die sich nach einem bestimmten Kontenrahmen gestaltet. Das Gleiche gilt auch für die kommunale Bilanz.

Die Gliederung umfasst im Prinzip zwei Elemente: Zum einen richtet man sich nach der sachlichen Aufgabenerledigung und zum anderen nach der Kostenart. Die Gliederung nach den einzelnen Aufgaben, die man in Niedersachsen „Produkte“ nennt, ergibt sich aus dem Produktrahmen.³ Die Gliederung nach den einzelnen Einnahmen und Ausgabearten ergibt sich aus dem ebenfalls verbindlichen Kontenrahmen.⁴

Diese Gliederung dient gleichzeitig zur Aufbereitung der Daten für die volkswirtschaftliche Gesamtstatistik. Diese bestimmt natürlich auch die Standardisierung. Daraus erklären sich auch manche Zuordnungen, die auf den ersten Blick nicht logisch erscheinen. Die volkswirtschaftliche Statistik ist erforderlich, um die Entwicklung einer Gesellschaft nachzeichnen und insbesondere prognostizieren und so die gesellschaftspolitische Steuerung vornehmen zu können. Sie ist international standardisiert und deshalb relativ fein ziseliert. Aus kommunaler Sicht wäre häufig eine so tief gehende Gliederung nicht erforderlich, aber das ist der Preis dafür, dass die Daten vielfältig verwendbar sind.

³ Vgl. Landesamt für Statistik Niedersachsen: „Verbindlicher Produktrahmen für Niedersachsen 2020“, <https://www.statistik.niedersachsen.de/download/144933> (30.06.2020).

⁴ Siehe zum Beispiel Landesamt für Statistik Niedersachsen: „Verbindlicher Kontenrahmen für Niedersachsen 2017“, <https://www.statistik.niedersachsen.de/download/118471> (30.06.2020).

3.2. Gliederung

Beispiele für die Gliederung nach Produkten:

1111	Gemeindeorgane, politische Gremien
1113	Finanzverwaltung
362	Jugendarbeit
571	Wirtschaftsförderung

Beispiele für die Gliederung nach Kostenarten:

3011	Grundsteuer A
31611	Erträge aus der Auflösung von Sonderposten
3511	Konzessionsabgaben
3411	Mieteinnahmen
42813	Stromkosten
4251	Haltung von Fahrzeugen
47113	Abschreibungen auf Gebäude

3.3. Das Produktkonto

Um die einzelnen Haushaltsbewegungen buchhalterisch abbilden zu können, werden Konten geführt. Deren Bezeichnung ergibt sich aus einer Kombination der Gliederung und der Kostenart. Die erste Zifferngruppe wird aus dem Produktrahmen entnommen und macht deutlich, um welche Aufgabe es sich handelt. Die zweite Zifferngruppe nach dem Punkt bezeichnet die Kostenart.

Beispiel: Gehalt für einen Gemeindearbeiter im Bauhof

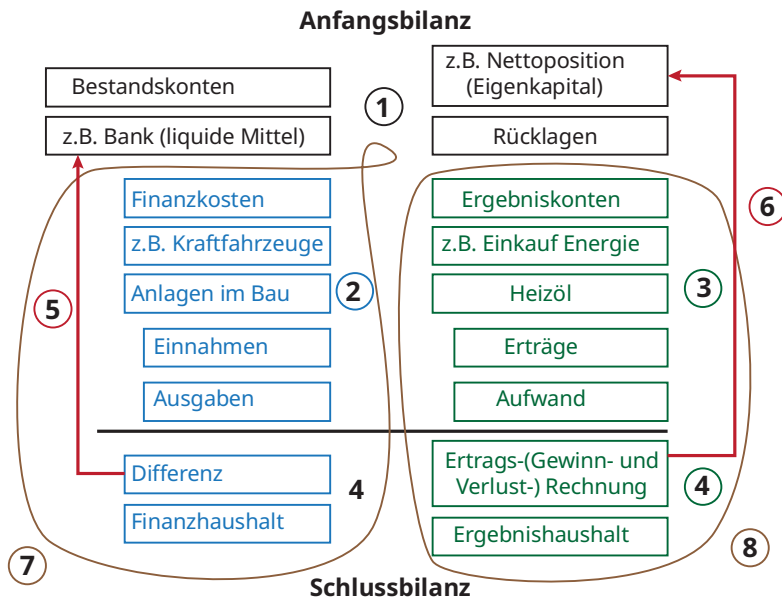
Bauhof	Gehälter
57310	401200

Auf diesem Konto werden die Gehälter für die Mitarbeiter des Bauhofes gebucht.

3.4. Entwicklung aus der Bilanz

Der Haushalt beschreibt, wie ausgehend von der Anfangsbilanz das Jahresziel in Form der Schlussbilanz erreicht werden soll.

Abb. 3: Von der Anfangs- zur Schlussbilanz



Die Konten der Gemeinde stellen den Haushalt als Brücke zwischen der Anfangs- und der Schlussbilanz dar. Auf ihnen spielt sich praktisch das Haushaltsgeschehen während der Rechnungsperiode ab. Dabei werden die Sachkonten, also diejenigen Konten, auf denen Bestände wie zum Beispiel Kasse, Bank, Kredite, Gebäude und Fahrzeuge abgebildet werden, direkt aus der Bilanz abgeleitet (vgl. Abb. 3, Nr. 1 und Nr. 2).

Daneben gibt es die sogenannten Ergebniskonten, auf denen Vermögensänderungen abgebildet werden. Diese werden für jedes Haushaltsjahr neu eröffnet und beginnen mit dem Kontostand 0 (vgl. Abb. 3, Nr. 3).

Das Ergebnis der Finanzkonten (vgl. Abb. 3, Nr. 4 [blau]) entspricht der Differenz der liquiden Mittel von Kasse und Bank zwischen der Anfangs- und der Schlussbilanz (vgl. Abb. 3, Nr. 5).

Die Summe der Ergebniskonten (vgl. Abb. 3, Nr. 4 [grün]) geht am Jahresende in die Netto(eigenkapital)position in der Bilanz ein (vgl. Abb. 3, Nr. 6). Man könnte die Summe dieser Konten als Ergebniskonto vergleichbar dem Gewinn-und-Verlust-Konto in der kaufmännischen Buchführung bezeichnen.

3.5. Getrennte Kreisläufe

Wir haben in der kommunalen Buchführung, genau wie im kaufmännischen Bereich, zwei Rechnungskreisläufe.

Der eine (vgl. Abb. 3, Nr. 7) beschäftigt sich nur mit den Vermögenspositionen, den Beständen, wie zum Beispiel Kasse, Fahrzeuge und Gebäude. Hier handelt es sich um AktivtÄusche wie den Kauf eines Fahrzeuges, bei dem Geld gegen Fahrzeug getauscht wird, sich unter dem Strich aber keine Vermögensveränderung der Gemeinde ergibt. Das können auch Aktiv-Passiv-Mehrungen sein, wie zum Beispiel der Kauf eines Fahrzeuges auf Kredit, oder Aktiv-Passiv-Minderungen, wie zum Beispiel die Tilgung eines Darlehens. Diese spielen sich ausschließlich im Finanzkreislauf (Finanzhaushalt oder Finanzplan) ab.

Der andere Kreislauf (vgl. Abb. 3, Nr. 8) beschäftigt sich ausschließlich mit Vermögensveränderungen, also der Verminderung oder Erhöhung des Vermögens, wie zum Beispiel Personalkosten, Abschreibungen oder Energiekosten. Sie spielen sich ausschließlich im Ertragsbereich (Ertragshaushalt oder Ertragsplan) ab.

Der Unterschied wird am Beispiel eines Fahrzeuges wie folgt dargestellt: Wenn ein Auto gekauft wird, ändert sich die Vermögensposition der Gemeinde unter dem Strich nicht, weil nur Geldvermögen weggegeben und dafür ein Fahrzeugvermögen erworben wurde. Wenn dieses Fahrzeug aber benutzt wird, verliert es an Wert. Dann tritt eine Vermögensminderung für die Gemeinde ein. Diese wird in Form einer Abschreibung abgebildet, was sich ausschließlich im Ertragskreislauf widerspiegelt.

Die beiden Kreisläufe haben unterschiedliche Funktionen. Der Finanzhaushalt oder Finanzplan spiegelt die Liquiditätsslage der Gemeinde wider. Sie trifft also eine Aussage darüber, ob die Gemeinde zahlungsfähig ist oder nicht. Der Ertragskreislauf oder Ertragsplan spiegelt dagegen wider, ob die Gemeinde im Laufe des Haushaltsjahres eine Vermögenseinbuße oder einen Vermögenszuwachs zu verzeichnen hat. Er drückt also aus, ob die Gemeinde ihre laufenden

Aufwendungen mit den laufenden Einnahmen finanzieren kann. Der Idealzustand ist, dass die Gemeinde einen geringfügigen Überschuss erwirtschaftet.

Die Gemeinde hat die Pflicht, ihr Vermögen zu erhalten. Sie ist aber anders als Wirtschaftsbetriebe nicht darauf angelegt, Vermögenszuwächse zu kumulieren und zu erzielen. Als Nebeneffekt ist es unschädlich, aber dieses kann nicht das finale Ziel gemeindlichen Handelns sein. Deswegen spricht man auch vom Ertragsplan oder von der Erfolgsrechnung und nicht von der Gewinn- und -Verlust-Rechnung wie im ökonomischen Bereich.

3.6. Finanzbewegungen (Finanzflüsse)

Es gibt verschiedene Wertbewegungen. Das sind solche mit und ohne Mittelzu- und -abflüssen sowie Wertveränderungen, ohne dass damit ein Geldfluss verbunden ist.

3.6.1. Zuflüsse

Zuflüsse können in einer Form erfolgen, in der sie nicht mit einer Vermögensmehrung verbunden sind. Dann bezeichnet man sie als Einnahmen. Das sind zum Beispiel Verkaufserlöse aus gebrauchten Fahrzeugen oder Gegenständen. Vermögensabgaben dürfen nur zum vollen Wert erfolgen, deshalb ist damit keine Vermögensveränderung verbunden. Es wird lediglich das Sachgut gegen Geld eingetauscht (Aktivtausch). Das Gleiche kann sich auf der Passivseite abspielen.

Die Zuflüsse können aber auch mit einer Vermögensmehrung verbunden sein, zum Beispiel Steuereinnahmen. Hier ist mit dem Mittelzufluss auch gleichzeitig eine Vermögensmehrung verbunden. Diese Zuflüsse bezeichnet man als Ertrag.

3.6.2. Abflüsse

Spiegelbildlich verhält es sich bei den Abflüssen. Sie können mit einem Vermögensverlust verbunden sein, wobei es aber auch Vermögensverluste gibt, die nicht mit einem Mittelabfluss verbunden sind, dies sind zum Beispiel die Abschreibungen. Diese Abflüsse nennt man Aufwand. Wenn ein Abfluss nicht mit einer Vermögensveränderung verbunden ist, nennt man ihn Ausgabe.

3.7. Investitionen

Investitionen sind Abflüsse, die zunächst keinen Einfluss auf die Vermögenslage haben. Ihre Besonderheit ist, dass es sich um Beschaffungen von Gütern handelt, die mehr als eine Rechnungsperiode lang genutzt werden. Klassische Beispiele sind Gebäude und Fahrzeuge. Es sind Aktiv-Täusche oder Aktiv-Passiv-Mehrungen, wenn sie kreditfinanziert sind.

Allein durch die Beschaffung tritt noch keine Vermögensveränderung ein, denn hier findet nur ein Tausch von Geld zu Sachgegenständen statt. Eine Vermögensveränderung ergibt sich erst dann, wenn die Gegenstände durch Benutzung an Wert verlieren. Dieser Vorgang muss im Rechenwerk abgebildet werden, auch wenn er nicht mit einem Geldfluss verbunden ist. Der Vermögensverlust wird dadurch erfasst, dass der Vermögenswert in jährlichen Raten verteilt auf die gesamte Lebensdauer des Wirtschaftsgutes in Form von Abschreibungen in das Rechenwerk eingebracht wird.

Wenn sich Investitionen über einen längeren Zeitraum hinziehen und die Nutzung des Gegenstandes im Jahr der Ausgaben nicht beginnt, wird für den Herstellungszeitraum ein besonderes Konto gebildet. Es handelt sich dann beispielsweise um „Anlagen im Bau“. Mit der Fertigstellung und dem Beginn der Nutzung wird eine Umbuchung von der „Anlage im Bau“ zum entsprechenden Vermögenskonto vorgenommen. Damit wird sichergestellt, dass sich die im Zusammenhang mit der Schaffung der Anlage abspielenden Einnahmen und Ausgaben nicht vermögenswirksam auswirken.

3.8. Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Wie wir aus dem Ablaufplan ersehen können, wird der Haushalt im Frühsommer des Vorjahres konzipiert und im Herbst des Vorjahres beraten, das heißt, dass zwischen der Regelung und der Ausführung mehr als ein volles Jahr liegen können. Dies bedeutet, dass die Lebensrealität sich anders entwickeln kann als die Annahme. Dementsprechend kann es Abweichungen geben, denen Rechnung getragen werden muss.

Für kleinere Abweichungen, die das gesamte Gefüge nicht ins Wanken bringen, sind Mehrausgaben und zusätzliche Ausgaben möglich.

3.8.1. Überplanmäßige Ausgaben

Wenn die Mittelausstattung für einen Ansatz nicht ausreicht, können Erhöhungen im vereinfachten Verfahren durchgeführt werden, wenn die Deckung gewährleistet ist, also z. B. entsprechende Einsparungen an anderer Stelle erwirtschaftet werden können. Typisches Beispiel ist eine nicht vorhergesehene Verteuerung der geplanten Maßnahme oder, wie bei Bau- und Erhaltungsmaßnahmen, ein größerer Umfang, der nicht vorhersehbar war.

3.8.2. Außerplanmäßige Ausgaben

Wenn Ausgaben zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltes nicht vorhersehbar waren, können auch neue Mittelansätze im vereinfachten Verfahren eingeführt werden, wenn sie das gesamte Gefüge nicht gefährden und die Deckung gewährleistet ist.

3.8.3. Eingriff in die Rechte des Rates

Das Haushaltsrecht obliegt dem Rat als dem Hauptorgan der Gemeinde. Kleine Korrekturmaßnahmen von über- und außerplanmäßigen Ausgaben obliegen dem Hauptverwaltungsbeamten. Zur Wahrung des Vieraugenprinzips ist hier die Mitwirkung eines Stellvertreters vorgeschrieben. Das ändert nichts daran, dass auf diesem Wege Entscheidungen des Rates abgeändert werden können. Damit können die Prioritäten verändert werden. Um ein Unterlaufen des Ratswillens an dieser Stelle zu verhindern, beschränkt sich dieses Befugnis auf wirklich kleinere Korrekturen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass hier immer eine Doppelwirkung eintritt: einerseits die über- und außerplanmäßige Ausgabe und andererseits die Deckung. Letzteres bedeutet, dass an einer Stelle weniger ausgegeben wird, als vom Rat beschlossen wurde. Das kann sich im günstigsten Fall als Bewirtschaftungsmaßnahme ohne Veränderung des Ratswillens ergeben. Es kann aber auch dazu genutzt werden, Ausgaben nicht vorzunehmen, die der Rat haben wollte. Das würde den Ratswillen konterkarieren. Deshalb muss der Rat über über- und außerplanmäßige Ausgaben unterrichtet werden. Das soll ihm die Gelegenheit geben, einzugreifen.

3.9. Nachtrag

Wenn sich im Laufe des Haushaltsjahres erhebliche Abweichungen ergeben, die sich mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben nicht regeln lassen, muss ein Nachtragshaushalt beschlossen werden. Dieser unterliegt denselben Regeln

wie der Haushalt. Der einzige Unterschied ist, dass er sich auf die korrekturbedürftigen Teile beschränken kann. Er muss also nur die korrekturbedürftigen Ansätze und die Zusammenfassungen beinhalten.

3.10. Der Abschluss

Am Ende der Rechnungsperiode, zum 31.12., muss ein Haushaltsabschluss gefertigt werden. Im Rahmen der Abschlussarbeiten müssen dann auch Rückstellungen, Übertragungsermächtigungen und Reste gebildet werden. Die Rückstellungen werden im Haushalt gebucht.

Abb. 4: Buchung von Rückstellungen im Haushalt

Produktkonto	Bezeichnung	Rückstellungen aus Ansatz 2019 (für Ausgabeermächtigung 2019)	Bemerkung
Rückstellungen für Altersteilzeitarbeit und ähnliche Maßnahmen			
57310.282100	Rückstellungen für nicht in Anspruch genommenen Urlaub	3.023,22 €	---
57310.282200	Rückstellungen für geleistete Überstunden	2.567,31 €	---
Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung			
54110.283100	Instandhaltungsrückstellung	357,00 €	Rückstellung für das Standsicherheitsgutachten Straßenbeleuchtung, Haverlah
57310.283100		41,65 €	Rückstellung für die Überprüfung der elektrischen ortsfesten Geräte
57320.283100		5.358,49 €	Rückstellung für die Sanierung der Außentreppe DGH Steinlah (5.000 €) sowie die Überprüfung der elektrischen ortsfesten Geräte (358,49 €)
Andere Rückstellungen			
11130.289100	Andere Rückstellung	1.700,00 €	Rückstellung für die Prüfung des JAB 2018
54110.289100		1.015,44 €	Rückstellung für die Reinigung der Simmkästen durch den WV Peine
Insgesamt		14.063,11 €	

Die Übertragungsermächtigungen und Reste werden nur bei der praktischen Haushaltsbewirtschaftung berücksichtigt und nicht in das Zahlenwerk eingebucht. Sie müssen allerdings im Erläuterungsbericht für die Rechnungsprüfung nachgewiesen werden. In das Rechenwerk finden sie insofern Eingang, als sie im nächsten Haushaltsjahr als zusätzliche Ausgabeermächtigung außerhalb des Rechnungswerkes nachgewiesen werden. Da ihre Deckung im Rahmen des Jahresabschlusses gewährleistet ist, braucht diese nicht besonders nachgewiesen zu werden.

Abb. 5: Haushaltsreste (Ermächtigungsübertragungen)

Ergebnishaushalt: Haushaltsreste (Ermächtigungsübertragungen)

Produkt-konto	Bezeichnung	Haushalts-rest 2018 (€)	Bemerkung
36610.421100	Die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	10.000,00 €	Sanierung Bolzplatz Haverlah
51110.427109	Dorferneuerungsplanung	34.555, 64 €	Dorfentwicklungsplanung
57320.421100	Die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	2.100,00 €	Einrichtung Hotspots DGH Steinlah und Haverlah
Insgesamt		46.655,64 €	

Finanzhaushalt: Haushaltsreste (Ermächtigungsübertragungen) – LAUFEND –

Produkt-konto	Bezeichnung	Haushalts-rest 2018 (€)	Bemerkung
11130.743107	Finanzverwaltung	1.700,00 €	Übertragung Finanzmittel aufgrund Rückstellungsbildung für die Prüfung Jahresabschluss 2018
36610.721100	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	10.000,00 €	Übertragung der Finanzmittel / Fortsetzung der Maßnahme Sanierung des Bolzplatzes Haverlah
51110.727109	Dorferneuerungsplanung	34.555, 64 €	Übertragung der Finanzmittel für die Dorfentwicklungsplanung
54110.721200	Unterhaltungsaufwendungen	1.372,44 €	Übertragung Finanzmittel aufgrund Rückstellungsbildung Reinigung der Sinkkästen (WV Peine) (1.015.44 €) sowie Standgutachten Straßenbeleuchtung Feldstraße (357 €)

Produkt-konto	Bezeichnung	Haushalts-rest 2018 (€)	Bemerkung
57310.721100	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	41,65 €	Übertragung Finanzmittel aufgrund Rückstellungsbildung/ Überprüfung der ortsfesten elektrischen Geräte (Bauhof)
57320.721100	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	7.458,49 €	Übertragung Finanzmittel aufgrund Rückstellungsbildung: Sanierung Außentreppe DGH Steinlah (5.000 €) sowie Überprüfung der elektrischen ortsfesten Geräte (358,49 €), Einbau Hotspot DGH (2.100 €)
Diverse	Diverse	6.094,69 €	Bildung Haushaltsreste aus Vormerkungen
Insgesamt		61.222,91 €	

Finanzhaushalt: Haushaltsreste (Ermächtigungsübertragungen) - INVESTIV -

Produkt-konto	Bezeichnung	Haushalts-rest 2018 (€)	Bemerkung
27210.783110	Auszahlungen für den Erwerb von Vermögensgegenständen über 1.000 €	5.634,43 €	Maßnahmenfortführung „Beschaffung von Regalen und Bücherstützen für die Bücherei Steinlah“
29110.781800	Zuweisungen für Investitionen an Kirchen	3.000,00 €	Zuweisung Kirche für das Anlegen eines Weges durch den Pfarrgarten Steinlah
54110.787200	Tiefbaumaßnahmen	43.960,77 €	Maßnahmenfortführung „Winkelstützwand OT Steinlah“
57320.787100	Hochbaumaßnahmen	14.272,69 €	Maßnahmenfortführung „Umbau DGH Steinlah“
Insgesamt		66.867,89	

Praktisch stehen diese Daten spätestens am 31.03. des Folgejahres zur Verfügung, weil bis zu diesem Zeitpunkt der Jahresabschluss aufgestellt wird. In vielen Gemeinden wird der Jahresabschluss erst mit Vorliegen der Ergebnisse der Rechnungsprüfung dem Rat vorgelegt. Das dauert in der Regel längere Zeit. Weil die gebildeten Reste und die Übertragungen finanziert werden müssen, beschränken sie die Verwendung der am 01.01. des Jahres zur Verfügung stehenden liquiden Mittel. Deshalb sollte der Hauptverwaltungsbeamte den Rat über die gebildeten Rückstellungen, Reste und Übertragungen Anfang April unterrichten.

Die Ergebnisrechnung soll einen Überblick darüber geben, ob Erträge und Aufwendungen in der Rechnungsperiode einander entsprechen. Es soll also festgestellt werden, ob die Gemeinde auskömmlich finanziert war oder nicht. Das erfordert noch eine Abgrenzung dahingehend, dass in der Rechnung nur solche Vorgänge erfasst werden, die wirtschaftlich auch in die Rechnungsperiode hineingehören. Alle Vorfälle, die sich auf andere Rechnungsperioden beziehen, müssen ausgeschieden werden. Dies geschieht dadurch, dass alles, was nicht in die Rechnungsperiode hineingehört, in die sogenannte außerordentliche Rechnung gebucht wird. Damit erreicht man, dass das ordentliche Ergebnis sich betriebswirtschaftlich auf die Rechnungsperiode begrenzt. Da außerordentliche Ergebnisse nicht vorgeplant werden können, sind sie im Haushaltsentwurf nicht auszuweisen, sondern nur in der Haushaltsrechnung.

Nachdem die Rechnungslegung erfolgt ist, muss der Rat über die Verwendung des Haushaltsergebnisses entscheiden. Waren die Erträge größer als die Aufwendungen, muss entschieden werden, ob sie dem Eigenkapital oder einer Rücklage zugeführt werden. Die Rücklage hat auch Eigenkapitalcharakter, wird aber vorrangig zur Verwendung von Verlusten aus Vorjahren verwendet.

Da das Haushaltsgeschehen nicht hundertprozentig vorhersehbar ist, muss mit natürlichen Abweichungen gerechnet werden. Solange sich diese in einer vertretbaren Bandbreite bewegen, ist dagegen nichts einzuwenden. Eine vorsichtige Haushaltsführung wird die Einnahmen eher am unteren Rand des Möglichen schätzen und bei den Ausgaben ein gewisses Sicherheitspolster nach oben vorsehen. Eine so praktizierte Haushaltsführung dürfte in der Regel zu Jahresüberschüssen führen. Diese werden dann zunächst einer Rücklage zugeführt, weil sich der Prozess natürlich auch umkehren kann und durch nicht vorhersehbare Umstände ein Verlust im Rahmen der normalen Schwankungsbreite eintreten kann. Dieser wird dann aus der Rückstellung abgedeckt.

Wenn ein Jahresverlust eingetreten ist und Rücklagen zur Abdeckung nicht zur Verfügung stehen, muss dieser Verlust innerhalb der nächsten zwei Jahre abgedeckt werden.

Finanzierungsmäßig erfolgt die Schließung der Deckungslücke durch Liquiditätskredite. Diese dürfen dann ausnahmsweise über den 31.12. des Rechnungsjahres hinaus in Anspruch genommen werden. Das ist unproblematisch, wenn innerhalb von zwei Jahren die Verlustabdeckung erfolgt. Dann wird der

Liquiditätskredit in diesem Rahmen zurückgeführt. Sollte ein Ausgleich innerhalb von zwei Jahren nicht möglich sein, sind besondere Maßnahmen erforderlich, um den mittelfristigen Haushaltsausgleich zu gewährleisten. Diesen Prozess nennt man Haushaltskonsolidierung.

4. Jährlichkeitsprinzip

4.1. Grundsatz

Für die öffentlichen Bereiche gilt das Jährlichkeitsprinzip, d. h., eine Rechnung oder Wirtschaftsperiode umfasst den Ablauf eines Kalenderjahres, in der Regel vom 1.1. bis zum 31.12.

4.2. Übertragbarkeit

Es gibt Fälle, in denen sich die Jährlichkeit als unpraktisch herausstellt. Investitionen in größere Anlagen oder Bauten nehmen in der Regel einen längeren Zeitraum in Anspruch. Von der Planung über die Auftragsvergabe bis zur Umsetzung und Inbetriebnahme einer Anlage vergeht in der Regel ein Zeitraum, der mehr als ein Jahr und damit mehr als eine Rechnungsperiode umfasst. Da sich die Aufstellung des Haushalts über einen längeren Zeitraum hinzieht, wäre es unpraktisch, wenn man beispielsweise im zweiten Jahr alles wieder neu veranschlagen müsste. Deshalb gibt es die sogenannte Übertragbarkeit. Das bedeutet, dass diese Haushaltsmittel länger verfügbar sind als eine Rechnungsperiode. Bei Investitionsausgaben ist festgelegt, dass diese bis einschließlich ein Jahr nach Fertigstellung verfügbar sind. Unter dem Gesichtspunkt der Deckung spielt das keine Rolle, weil im Zusammenhang mit der Aufstellung des Haushaltes geregelt und sichergestellt worden ist, dass nur die bisher nicht abgeschlossenen Mittel auch weiterhin zur Verfügung stehen.

4.3. Haushaltsreste

Ein weiterer Fall ist gegeben, wenn die Ausgabe zwar schon rechtlich verpflichtend herbeigeführt geworden ist, die Auszahlung aber noch nicht erfolgen konnte, weil die Leistung noch nicht erbracht ist. Wenn beispielsweise im August ein Fahrzeug bestellt wird und dieses wegen der Lieferzeit von sieben Monaten erst im nächsten Haushaltsjahr eintreffen wird, könnte auch die Zahlung erst im nächsten Haushaltsjahr geleistet werden. Dazu müsste sie aber, wenn man keine Ausnahme regelt, neu veranschlagt werden. Um diese Fälle

praktisch zu lösen, kann man Reste bilden. Wenn bereits feststeht, in welcher Höhe eine Verpflichtung im aktuellen Haushaltsjahr begründet worden ist, aber die Auszahlung noch nicht erfolgen kann, darf für diese spezielle Ausgabe ein Rest gebildet werden.

4.4. Rückstellungen

Wenn eine wirtschaftliche Verpflichtung im aktuellen Haushaltsjahr entstanden ist, aber weder der Fälligkeitszeitpunkt noch ihre genaue Höhe feststehen, kann man eine Rückstellung bilden. Diese bedeutet, dass für diesen eng begrenzten Zweck Mittel aus dem aktuellen Haushaltsansatz auch in zukünftigen Haushaltsjahren eingesetzt werden dürfen. In dieser Höhe müssen dann natürlich im aktuellen Haushaltsjahr Mittel reserviert werden, damit es an dem entsprechenden Ansatz nicht zu einer Mittelüberschreitung kommen kann.

4.5. Verpflichtungsermächtigungen

Ein weiterer Fall der Abweichung vom Jährlichkeitsprinzip sind die sogenannten Verpflichtungsermächtigungen. Bei langfristigen Vorhaben kann es vorkommen, dass zwischen der rechtlichen Verpflichtung für eine Ausgabe, dem Auftrag und der Fälligkeit ein längerer Zeitraum liegt und die Fälligkeit in eine folgende Rechnungsperiode fällt. Das sind Konstellationen mit längerer Lieferzeit oder beispielsweise Investitionen, bei denen sich der zeitliche Ablauf nicht ganz genau vorhersagen lässt. Um sicherzustellen, dass zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe und zum Zeitpunkt der Fälligkeit die rechtlichen Voraussetzungen für die Abwicklung gegeben sind, kann man mit einer Verpflichtungsermächtigung heute schon Ausgaben für künftige Haushaltsjahre programmieren. Diese werden im Haushalt gesondert ausgewiesen. Ihre Finanzierung in den künftigen Haushaltsjahren muss sichergestellt sein. Weil sie Belastungen für die Zukunft schaffen, unterliegen sie der Genehmigungspflicht. Die Kommune ist dann auch verpflichtet, in dem Haushaltsjahr, zu dessen Lasten eine Verpflichtungsermächtigung eingestellt war, die entsprechenden Haushaltsansätze bereitzustellen.

5. Dauernde Leistungsfähigkeit und Finanzplanung

Öffentliche Aufgaben sind dauerhaft zu erfüllen. Dieser Gesichtspunkt spielt auch bei der Haushaltswirtschaft eine große Rolle. Der Blickwinkel darf sich

wegen dieser Perspektive nicht auf eine Rechnungsperiode beschränken. Wenn Aufgaben dauerhaft zu erfüllen sind, muss auch die Haushaltsführung so erfolgen, dass sie die dauerhafte Aufgabenerfüllung ermöglicht. Deshalb muss auch bei der Planung der Haushalte der Blick auf die künftigen Haushaltsjahre gerichtet werden. Die Haushaltsführung ist so zu planen, dass auch in den Folgejahren ausgeglichene Haushalte möglich sind.

Technisch geschieht dies dadurch, dass der Haushalt für die nächsten drei Jahre fortgerechnet wird. Wenn also der Haushalt 2015 aufgestellt wird, müssen auch die Jahre 2016, 2017 und 2018 rechnerisch niedergelegt werden.

Abb. 6: Fortrechnung des Haushalts für die nächsten drei Jahre

Die Haushaltswirtschaft in den Jahren 2013 bis 2018 (Ergebnishaushalt in €)

	RE 2013	Ansatz 2014	Ansatz 2015	Plan 2016	Plan 2017	Plan 2018
Ordentliche Erträge	154.274.600,03	156.667.400	161.437.300	165.827.200	171.638.200	174.499.200
Ordentliche Aufwendung	148.656.981,36	155.072.800	166.255.100	170.173.000	171.786.200	174.143.200
Außerordentliche Erträge	1.676.745,41	0	50.000	0	0	0
Außerordentliche Aufwendung	1.708.510,80	0	0	0	0	0
Fehlbetrag/ Überschuss	5.585.853,28	1.594.600	-4.767.800	-4.345.800	-148.000	356.000

Bei der Fortschreibung sind die künftigen Preisentwicklungen zu beachten. Ebenso sind Veränderungen in der Ausgabenstruktur zu berücksichtigen. Wenn beispielsweise eine neue Schule in Betrieb genommen wird, müssen natürlich die daraus zu erwartenden Folgekosten in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt werden.

Als Arbeitshilfe gibt das Land dafür einen sogenannten Orientierungsdaten-erlass heraus. Dieser wird aus der Steuerschätzung und der volkswirtschaftlichen Gesamtprognose abgeleitet und gibt den Kommunen Hilfen in Form

von Fortschreibungswerten. Diese müssen natürlich mit den eigenen Erfahrungen noch veredelt werden.

6. Rechnungslegung und -prüfung

6.1. Rechnungslegung

Nach Ablauf der Rechnungsperiode muss der Hauptverwaltungsbeamte über die Geschäftsführung Rechnung legen. Die Rechnungslegung bezieht sich auf alle Einnahmen und Ausgabenpositionen und besteht aus einer Gegenüberstellung von Soll und Ist.

Zu einem demokratischen Staatswesen gehört auch die Transparenz der öffentlichen Finanzen, deshalb müssen sowohl der Haushalt als auch die Rechnungslegung veröffentlicht werden. Dies geschieht heute durch Einstellung in das Internet und gewährleistet damit eine ausreichende Öffentlichkeit.

6.2. Rechnungsprüfung

Zu einem ordnungsgemäßen Haushaltsgebaren gehört natürlich auch, dass die Haushaltsabwicklung überprüft wird. Dies geschieht im kommunalen Bereich in mehrfacher Hinsicht. Zum einen unterhalten die Kommunen eine von der Verwaltung und vom Hauptverwaltungsbeamten unabhängige Rechnungsprüfung. Dies ist regelmäßig eine Organisationseinheit, die nicht den Weisungen des Hauptverwaltungsbeamten, sondern lediglich seiner Dienstaufsicht unterliegt. Der Rat kann der Prüfungsabteilung unabhängige Aufträge erteilen. Dies nennt sich örtliche Rechnungsprüfung.

Auch der Staat beteiligt sich über die Kommunalaufsicht am Prüfungsgeschehen in Form der sogenannten überörtlichen Kommunalprüfung. Diese besteht aus Rechnungsprüfungsorganisationen, die im Auftrag des Staates das kommunale Handeln überprüfen.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist anschlusslos, d. h., es wird jeder Jahresabschluss geprüft, bevor er dem Rat zur Überprüfung vorgelegt wird. Die überörtliche Kommunalprüfung muss nicht anschlusslos sein und kann sich auf einzelne Themen beschränken.

Die örtliche Rechnungsprüfung greift aber nicht nur nach Abschluss des Haushaltsjahres, sondern betätigt sich auch in Form einer permanenten Kontrolle

insofern, als sie bei der Vergabe von Aufträgen ab einer bestimmten Größenordnung eingeschaltet werden muss. Dies ist eine sogenannte vorbeugende Kontrolle, die das Vieraugenprinzip unterstützt und vorbeugend wirken soll.

Rechnungsprüfungsämter als eigene Organisationseinheiten lohnen sich natürlich nur ab einer gewissen Größenordnung. Wenn sie zu klein wären, könnten sie arbeitswirtschaftlich vernünftig nicht betrieben werden. Deshalb haben nicht alle Kommunen eine solche Organisationseinheit. Diese ist erst ab einer Größenordnung vorgeschrieben, in der ihr wirtschaftlicher Betrieb möglich ist. Dabei leisten die Landkreise Hilfe für die kreisangehörigen Gemeinden, die kein eigenes Rechnungsprüfungsamt haben. Diese nehmen gegen Entgelt die Einrichtung der Landkreise in Form einer Amtshilfe in Anspruch.

7. Einbindung der Kommunen in das staatliche Finanzsystem

In einem mehrstufigen Staatsgebilde müssen die Einnahmen auf die einzelnen Ebenen entsprechend der Aufgabenverteilung aufgeteilt werden. Dazu muss man den einzelnen Ebenen entweder bestimmte Steuerquellen mit dem Recht übertragen, die entsprechenden Hebesätze zu bestimmen, oder man bildet einen Steuerverbund, d. h., alle Steuern fließen in einen Topf und den einzelnen Ebenen werden bestimmte Quoten an diesem Topf zugewiesen. Denkbar ist auch eine Mischung, wie etwa in Deutschland. Den Kommunen sind hier die Grund- und Gewerbesteuer als eigene Quellen mit Hebesatzrecht zugewiesen. Dazu kommen bestimmte Anteile aus den Verbundsteuern. Ergänzt wird dieses System durch Zuweisungen der Länder an die Kommunen.

Festgelegt werden muss, wer für die notwendige Finanzausstattung einer Ebene, zum Beispiel der Kommunen, garantieren muss. Das sind in Deutschland die Länder.

8. Finanzierung der Gemeinde

Die Einnahmeseite des Gemeindehaushaltes speist sich aus sehr unterschiedlichen Quellen.

8.1. Einnahmen

Die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte wird aus verschiedenen Quellen gefüllt. Dazu gehören die gemeindeeigenen Steuern, Anteile an Gemeinschaftssteuern, Zuweisungen von Bund und Ländern, Einnahmen aus Gemeindevermögen, spezielle Entgelte für Einrichtungen der Daseinsvorsorge und in Ausnahmefällen Kredite sowie Vorauszahlungen in Form von Beiträgen.

8.1.1. Eigene Steuern

Steuern sind Einnahmen ohne Gegenleistung und ohne Zweckbindung, im kommunalen Bereich im Wesentlichen Grundsteuern, differenziert nach landwirtschaftlichem Besitz und Wohnen bzw. Gewerbenutzung. In Deutschland werden sie als Grundsteuer A und B bezeichnet. Dazu kommt die Gewerbesteuer – eine Abgabe, mit der gewerbliche Betätigungen belegt werden.

8.1.2. Anteile an Gemeinschaftssteuern

In Deutschland gibt es bei der Umsatzsteuer, bei der Einkommensteuer und bei der Körperschaftsteuer einen sogenannten Steuerverbund. Das bedeutet, dass diese Einnahmen zu bestimmten Prozentsätzen Bund, Ländern und Kommunen gemeinschaftlich zustehen. Die entsprechenden Anteile fließen den Gemeindehaushalten direkt zu.

8.1.3. Zuweisungen

Vom Land zu den Kommunen gibt es verschiedene Zahlungsstränge mit und ohne Zweckbindung. Sie werden auch als Transferleistungen bezeichnet.

Finanzausgleich

Zur Verstärkung der gemeindlichen Finanzkraft gibt es allgemeine Zuweisungen – auch Schlüsselzuweisungen genannt. Die gemeindlichen Grundaufgaben wie zum Beispiel Bildung, Verkehr, Entsorgung und Straßen sind überall gleich. Die Wirtschaftskraft der einzelnen Gemeinden im Lande schwankt aber sehr stark und hängt von Faktoren ab, die die Kommunen im Wesentlichen nicht beeinflussen können. Damit alle Gemeinden in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen, gibt es zur Wahrung der Gleichheit der Lebensverhältnisse Finanzausgleichszuweisungen. Damit gleicht das Land die Finanzkraft der Gemeinden bis zu einem gewissen Grad aus, in Deutschland sind es durchschnittlich 75 Prozent. Technisch funktioniert das so, dass das Land einen

bestimmten Topf zur Verfügung stellt, der so verteilt wird, dass gemessen an den durchschnittlichen Kosten die Gemeinden unter Anrechnung ihrer eigenen Finanzkraft am Ende eine ähnliche Finanzausstattung haben. Wer also über viel eigene Steuerkraft verfügt, erhält wenig oder gar nichts, und wer wenig Steuerkraft hat, erhält mehr. Ganz reiche Gemeinden müssen sogar eine solidarische Umlage in diesen Topf leisten.

Mittel für den übertragenen Wirkungskreis

Dazu kommt ein weiterer finanzieller Strang von den Ländern zu den Gemeinden. In vielen Fällen benutzt das Land die Kommunen sozusagen als seine Außenstellen. Damit spart es sich selbst vor Ort eigene Behörden. In diesen Fällen handeln die Gemeinden im Auftrag und auf Weisung des Landes. Die dafür entstehenden Kosten muss das Land den Kommunen erstatten. Es handelt sich um die Zuweisungen für den sogenannten Bereich der Auftragsverwaltung. Technisch werden diese Mittel ohne Zweckbindung zugewiesen. Sie werden aber berechnet nach den objektiv anfallenden Kosten. Dieses System hat zugleich den Vorteil, dass die Gemeinden an einer kostengünstigen Erfüllung dieses Teils der Aufgaben interessiert sind.

Zweckzuweisungen

Häufig hat das Land aus politischen Gründen ein Interesse daran, dass die Gemeinden bestimmte Aufgaben anpacken und erledigen. Dafür lockt es mit Zweckzuschüssen. Wenn beispielsweise der Sporthallenbau gefördert werden soll, gibt es einen zweckgebundenen Zuschuss zum Bau von Sporthallen. Diese werden im Haushalt mit einer entsprechenden Zweckbindung eingestellt.

8.1.4. Spezielle Entgelte

Die Gemeinde erhebt von ihren Bürgern zum Teil Entgelte.

Verwaltungsgebühren

Für einzelne Amtshandlungen, die nicht allgemeiner Art sind, erhebt die Kommune Verwaltungsgebühren, zum Beispiel für die Erteilung eines Bauantrags oder die Ausstellung eines Personalausweises. Diese Gebühren werden so kalkuliert, dass sie kostendeckend sind, aber keinen Gewinnanteil enthalten.

Benutzungsgebühren

Für Dienstleistungen, die dauerhaft erbracht werden und den Einzelnen direkt zugerechnet werden können, erheben die Kommunen Benutzungsgebühren. Hier handelt es sich im Wesentlichen um Leistungen der Daseinsvorsorge, wie zum Beispiel Strom, Wasser, Abwasser oder Müllabfuhr. Auch diese Leistungen werden kostendeckend berechnet.

Beiträge

Beiträge stehen in engem Zusammenhang mit Benutzungsgebühren. Für Einrichtungen mit einer Dauerbeziehung können die Gemeinden Bauzuschüsse in Form von Beiträgen erheben. Wenn beispielsweise eine neue Wasserversorgungsanlage gebaut werden soll, kann die Gemeinde von den potenziellen Nutzern eine Vorauszahlung als Baukostenzuschuss auf die künftigen Benutzungsgebühren verlangen. Der so finanzierte Aufwand für die Investition wird dann bei den Abschreibungen nicht mehr berücksichtigt. Dies ist auch berechtigt, weil er ja von den Gebührenzahlern schon vorab finanziert worden ist. Beiträge finden sich häufig im Bereich des Straßenbaus, der Kanalisation und der Wasserversorgung und ähnlichen auf Dauer angelegten Nutzungsverhältnissen im Bereich der Daseinsvorsorge.

8.1.5. Sonstige Einnahmen

Aus der Vergangenheit heraus besitzen die Kommunen in vielen Fällen Vermögen, sei es Grundvermögen, seien es städtische Gesellschaften, wie zum Beispiel die Stadtwerke, Wirtschaftsfördergesellschaften oder Abfallbeseitigungsbetriebe. Wenn sie dieses Vermögen Dritten zur Nutzung zur Verfügung stellen, dürfen sie das nicht unentgeltlich tun, sondern immer nur zum vollen Wert, d. h. zum Marktwert. Die Einnahmen daraus werden als sonstige Einnahmen im Haushalt verbucht. Sie stehen zur Finanzierung aller Gemeindeausgaben zur Verfügung.

Zu den sonstigen Einnahmen zählen auch Mieten und Konzessionsabgaben. Als Konzessionsabgaben bezeichnet man Entgelte, die dafür gezahlt werden, dass ein Dritter, zum Beispiel ein Energieversorgungsunternehmen oder ein Stadtwerk, in einem Gebiet der Gemeinde eine bestimmte Leistung, zum Beispiel die Stromversorgung, ausschließlich anbieten darf. Damit verbunden ist auch das Recht zur Nutzung gemeindlicher Straßen und Wege zur Verlegung

der entsprechenden Versorgungsleitungen für dieses Leistungspaket. Insgesamt ist eine Konzessionsabgabe zu entrichten. Auch diese steht als Gesamtdeckungsmittel im Haushalt zur Verfügung.

8.2. Kredite

8.2.1. Liquiditätskredite (Kassenkredite)

Die finanziellen Verpflichtungen einer Kommune beginnen am ersten Tag des Haushaltsjahres. Die Einnahmen fließen aber aus Gründen der Handhabung nicht gleichmäßig parallel zu den Ausgaben, sondern richten sich nach anderen technischen Gegebenheiten. Daraus kann sich die Situation ergeben, dass wegen des späteren Eintreffens der Zuflüsse trotz des Vorhandenseins von Auszahlungspflichten keine Liquidität vorhanden ist. Dazu folgendes Beispiel: Die Steuereinnahmen werden quartalsmäßig eingezogen, Ansprüche auf Sozialleistungen entstehen aber vom ersten Tag an, weil die Empfänger zum Lebensunterhalt darauf angewiesen sind. Um diese Liquiditätsschwankungen innerhalb eines Bewirtschaftungszeitraumes, eines Haushaltsjahres, bewältigen zu können, darf die Kommune nach öffentlichem Haushaltsrecht Liquiditätskredite aufnehmen – ähnlich wie bei Betrieben oder Privathaushalten, wo es eine unterjährige Kontokorrentüberziehung gibt. Da es sich aber nur um die Möglichkeit zum Ausgleich von unterjährigen Liquiditätsschwankungen handelt, müssen diese Kredite am 31.12. des Rechnungsjahres, wenn alle Einnahmen und Ausgaben getätigt sind, ausgeglichen sein. Am Ende eines Rechnungsjahres muss also der Stand der Liquiditätskredite auf plus/minus null stehen.

Ein Sonderfall ergibt sich, wenn im laufenden Haushaltsjahr ein Defizit erwirtschaftet wurde.⁵

8.2.2. Kreditmarktschulden

Kreditmarktschulden sind vertraglich vereinbarte Kredite. Sie unterscheiden sich von den Liquiditätskrediten dadurch, dass sie für einen bestimmten Zeitraum aufgenommen werden. Mit der Kreditaufnahme wird über die künftige Konsumkraft verfügt, weil einerseits die Überlassung von Liquidität mit Zinsen vergütet werden muss und andererseits natürlich die Pflicht zur Rückzahlung besteht. Dies macht auch deutlich, dass man mit der Aufnahme eines

⁵ Vgl. dazu insbesondere Abschnitt 2.10 (Der Abschluss).

Kredites seine eigene Konsumkraft nicht vergrößern kann. Man kann damit lediglich den Zeitpunkt vorziehen, zu dem man die Konsumkraft einsetzt – allerdings um den Preis, dass sie um die anfallenden Zinsen verringert wird. Dennoch kann der Einsatz von Krediten sinnvoll sein. Hier ergeben sich im Wesentlichen zwei Fallkonstellationen:

Fall eins liegt vor, wenn eine Kommune eine Investition tätigen muss, die die Finanzkraft eines laufenden Haushaltes überfordert, beispielsweise den Neubau einer Schule. Dann ist der Einsatz von Krediten sinnvoll. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die Finanzkraft ausreicht, um Zins und Tilgung in der Zukunft aufbringen zu können.

Es gibt eine zweite Fallkonstellation, in der die Kreditaufnahme sinnvoll sein kann. Nämlich immer dann, wenn man durch eine Investition in der Zukunft Einsparungen erzielen kann, die größer sind als die aufzuwendenden Zinsen und Abschreibungen (Tilgungsraten). Ein Beispiel: Die Gemeinde hat ein Gebäude mit einer älteren Heizung und kann diese durch eine Anlage ersetzen, die effektiver mit der Energie umgeht. Oder der Einbau neuer Fenster oder Isolierungen senkt den Energiebedarf eines Gebäudes so stark, dass die eingesparten Aufwendungen niedriger sind als Zins und Abschreibung für die Investition. Auch dann ist es sinnvoll, hier einen Kredit zur Finanzierung einzusetzen.

9. Teilhaushalte

Der Hauptverwaltungsbeamte kann nicht alle Arbeiten persönlich erledigen. Damit wäre er rein quantitativ überfordert. Deshalb muss er Aufgaben delegieren. Das gilt auch für die Bewirtschaftung des Haushaltes, dessen Ausführung auf einzelne Teile der Verwaltung aufgeteilt wird. Hierzu werden technisch sogenannte Teilhaushalte gebildet. Damit wird der Haushalt sozusagen auf die einzelnen Teile der Verwaltung zerlegt. Die Summe der Teilhaushalte entspricht eins zu eins den entsprechenden Gesamthaushalten. Deshalb brauchen sie hier nicht weiter betrachtet werden.

10. Investitionsplan

Der Investitionsplan stellt noch einmal alle Investitionen zusammen und weist die Verpflichtungsermächtigungen aus. Mit ihm werden die Besonderheiten der Investitionen dargestellt, die sich nicht direkt auf den Ertragshaushalt auswirken.

11. Gesamtproduktplan

Der Gesamtproduktplan gibt Auskunft darüber, wie sich die Mittel der Gemeinde auf die einzelnen Aufgabenbereiche, die Produkte, verteilen. Seine Bedeutung liegt darin, dass er eine Auskunft über die politische Gewichtung der einzelnen Produkte gibt. Der Haushaltsplan ist das politische Programm in Zahlen umgesetzt.

12. Vorbericht

Der Vorbericht beinhaltet eine verbale Beschreibung der Haushaltslage der Gemeinde. Mit ihr gibt der Verwaltungsbeamte eine Einführung in die Materie und stellt die einzelnen Aussagen des Haushaltes in einen mehrjährigen Gesamtzusammenhang.

13. Stellenplan

Die Personalkosten haben unter dem Gesichtspunkt einer langfristigen Wirkung besondere Auswirkungen. Mit einer Einstellung trifft die Gemeinde eine Entscheidung, die sich weit über die konkrete Abrechnungsperiode hinaus auswirken wird, denn diese Stelle muss über viele Jahre finanzieren werden. Deshalb steht der Stellenplan unter besonderer Beobachtung und wird im Zusammenhang mit der Haushaltsplanung verdeutlicht.