

## Grundlagen praktischer Kommunalpolitik

# Haushalt & Finanzen

Heft 2

Dill / Kanitz (Hrsg.)

### Wichtiger Hinweis:

Fünf Bände dieser Reihe liegen in überarbeiteter Form als Datei vor; einzelne Exemplare können auf Anforderung noch abgegeben werden. Auf die in den Print-Exemplaren enthaltenen Abbildungen wurde in der Online-Version verzichtet, um die Dateigröße zu minimieren. Sofern die Abbildungen in aktueller Form in unserem Internet-Angebot vorliegen, haben wir sie durch Links verknüpft.

Einzelhefte (3+4) können Sie über die Abteilung Kommunalpolitik bestellen  
eMail: [gaby.stocksiefen@kas.de](mailto:gaby.stocksiefen@kas.de)

### Autoren:

Klaus Ehrhart  
Silvia R. Schwarz-Jung  
Helmut Welge

Umschlaggestaltung / Grafiken

(Gottfried Parzer)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Herstellung: Ernst Knoth GmbH, Melle  
© 1994, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin  
Alle Rechte vorbehalten  
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Zustimmung der Stiftung  
Printed in Germany

## VORWORT

Kommunale Selbstverwaltung ist als *Grundlage des Staatsaufbaus* ein wesentlicher Bestandteil unserer Demokratie. Diese bürgernahe Erledigung öffentlicher Angelegenheiten kennzeichnet unser demokratisches Staatswesen und ergänzt neben dem Föderalismus die vertikale Gewaltenteilung. Der Tendenz vieler Staaten, die gesamte Verwaltung *zentral* zu organisieren, wirkt die kommunale Selbstverwaltung entgegen. Als erste Stufe des demokratischen Staatsaufbaus ist sie eine strukturell gleichwertige Ebene in unserem mehrstufig organisierten Gemeinwesen. Wie wichtig funktionierende und leistungsfähige Gemeinden, Städte und Kreise sind, hat der Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen in den neuen Ländern erneut deutlich gemacht.

Für den kommunalen Mandatsträger wird es jedoch zusehends schwerer, die Aufgaben wahrzunehmen, die die Gemeindeordnungen den kommunalen Vertretungskörperschaften übertragen. Nach geltendem Recht sind sie ja sowohl Vertretungs- als auch Verwaltungsorgane der Gemeinden. In der Praxis sind die Mandatsträger mit dieser Doppelrolle jedoch oft überfordert. Sie sind vielfach nicht mehr in der Lage, die anfallende Informationsflut zu überschauen, zu verarbeiten und die wichtigsten gesetzlichen Regelungen zu kennen und in ihrer Tragweite einzuschätzen. Dies engt den kommunalpolitischen Handlungsspielraum unnötig ein und ermöglicht es Technokraten, sich auf vermeintliche Sachzwänge zu berufen.

Um dem zu begegnen, ist es zunächst wichtig, aus kommunalpolitisch Interessierten und Engagierten auch informierte und urteilsfähige Bürger und Mandatsträger zu machen.

Diesem Ziel dient die vorliegende Schriftenreihe „**Grundlagen praktischer Kommunalpolitik**“. In sieben Heften werden die wichtigsten Bereiche der kommunalen Selbstverwaltung in komprimierter Form dargestellt. Die seit der Erstauflage 1983 eingetretenen politischen, ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Veränderungen, die zahlreichen neuen Bundes- und Landesgesetze mit ihren Auswirkungen auf die Kommunen sowie die Erfahrungen beim Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Ländern führten bei der Projektierung der Neuauflage dazu, dass über eine bloße Aktualisierung hinaus neue thematische Akzente gesetzt wurden.

Im einzelnen informiert die Reihe über folgende Bereiche:

**Heft 1 (Bürger & Gemeinde)** widmet sich vor allem den Elementen der kommunalen Ordnung, beschreibt kommunale Selbstverwaltung als bürgernahen Teil der öffentlichen Verwaltung und zeigt auf, dass Bürgerbeteiligung mehr sein kann als die Teilnahme an Wahlen. Ausführlich werden die kommunalen Aufgaben, ihre institutionelle Zuordnung sowie die Rechte und Pflichten der kommunalen Mandatsträger erörtert. Neben der Bedeutung der Parteien auf kommunaler Ebene werden wichtige Fragen zum Thema Kommunalwahlen analysiert.

**Heft 2 (Haushalt & Finanzen)** behandelt die Grundlagen und die aktuelle Situation der Gemeindefinanzen. Die Lektüre des Haushaltsplanes einer Gemeinde stellt Ratsmitglieder - und nicht nur sie - immer wieder vor enorme Probleme. Ganz praxisbezogen wird versucht, die Anlage und Gliederung eines Haushaltsplanes transparent zu machen und

dabei auch die Phasen vom Entwurf bis zur Rechnungsprüfung nachzuvollziehen. Die Ausgaben werden als Widerspiegelung der gemeindlichen Aufgaben beschrieben und es werden die unterschiedlichen Bestandteile der Einnahmen aufgezeigt. Ein Anhang mit einer Vielzahl an Beispielen aus der Arbeit mit einem Haushaltsplan erhöht den Nutzwert für den kommunalen Praktiker.

*Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr* sind als Teilbereiche kommunalen Handelns so eng miteinander verknüpft, dass es geboten war, sie systematisch als Gesamtkomplex zu behandeln (**Hefte 3 und 4**).

**Heft 3** erörtert u. a. Aufgaben der Entwicklungsplanung, untersucht beispielhaft Rahmenplanungen und fragt schließlich nach den Grundlagen und den Problemen des Flächennutzungsplanes. Exemplarisch werden auch einzelne Fachplanungen vorgestellt.

**Heft 4** widmet sich schwerpunktmäßig dem Bebauungsplan, der Gebäudeplanung sowie weiteren Fachplanungen (z. B. UVP, Altlasten etc.). Die Verflochtenheit der Aufgaben in den Bereichen Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr verweist auf die Notwendigkeit zu enger Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren in der Kommunalpolitik. Deshalb werden im Schlussteil Wege der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung bzw. zwischen Rat und Bürgern aufgezeigt. Auch die Bereiche Umweltberichterstattung, Umweltberatung und Umwelterziehung werden dabei thematisiert.

Drei Themen stehen im Mittelpunkt von **Heft 5: Sozialpolitik** auf kommunaler Ebene, *Gesundheitswesen* sowie Fragen der *Jugendhilfe*. Die exorbitanten Steigerungen der Sozialhilfeaufwendungen in den letzten Jahren haben den Handlungsspielraum der Kommunen derart eingeengt, dass ihre Rolle als vorrangiger Träger sozialpolitischer Aufgaben in Frage gestellt ist. Die Einführung in die Grundzüge des Bundessozialhilfegesetzes berücksichtigt auch die Konsequenzen aus dem Einigungsvertrag für die neuen Länder. Ambulante Dienste, Krankenhauswesen und öffentliche Gesundheitsdienste werden im Abschnitt *Gesundheitswesen* behandelt. Im Bereich der Jugendhilfe werden schwerpunktmäßig die zentralen Regelungen des neuen Jugendhilferechts sowie die Hauptaufgaben und Organisationsstrukturen der Jugendhilfe skizziert.

Welche Bedeutung hat die Wirtschaft für die Gemeinde? Welche Ziele verfolgt die kommunale Wirtschaftsförderung? Welche Adressaten hat sie, welche Handlungsspielräume und Instrumente? Mit diesen Fragen befasst sich u. a. **Heft 6 (Wirtschaft & Arbeit)**. Ausführlich wird auch auf das Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Eigenwirtschaft und Privatisierung eingegangen. Eine detaillierte Checkliste hilft, die Fragen zu stellen, die vor einer Privatisierung zu beantworten sind.

Angesichts der prekären Lage der Gemeindefinanzen drohen viele Maßnahmen kommunaler Kulturpolitik dem Rotstift zum Opfer zu fallen. Um so energischer ist daran zu erinnern, in welchem Maße Kultur als Bestandteil kommunaler Daseinsvorsorge, aber auch als „weicher“ Standortfaktor im Kontext kommunaler Wirtschaftsförderung anzusehen ist. Neue Wege in der Kulturpolitik, Kulturflege für und mit ausländischen Mitbürgern, Kultursponsoring, kommunales Kulturmanagement - diese und andere Themen werden im Eingangskapitel von **Heft 7 (Kultur, Schule, Sport & Freizeit)** behandelt. Darüber hinaus wird das Verhältnis Schule-Kommune sowie die Bedeutung des Sport- und Freizeitangebots für die Attraktivität einer Gemeinde thematisiert.

Für das ehrgeizige Vorhaben einer Neufassung der Schriftenreihe konnte eine Reihe ausgewiesener Experten gewonnen werden, die es verstanden haben, gerade auch unter didaktischen Gesichtspunkten die teilweise schwierigen Themen und komplexen Sachverhalte praxisnah darzustellen. Den Autoren und allen denen, die am Zustandekommen dieser Veröffentlichung mitgewirkt haben, sei an dieser Stelle für die geleistete Arbeit nachdrücklich gedankt.

Sankt Augustin, im März 1994

*Günter Dill/Horst Kanitz*

	Seite
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	
<b>Silvia Schwarz-Jung</b>	
<b>1 Einführung</b>	6
1.1 Wie hat sich das Gemeindefinanzsystem entwickelt?	6
1.2 Auf welchen rechtlichen Grundlagen stehen die Gemeinden in unserer Finanzverfassung?	7
1.3 Welches Gewicht haben die Kommunalfinanzen und wie ist die finanzielle Situation der Gemeinden?	9
<b>Helmut Welge</b>	
<b>2 Wie lese ich den Haushaltsplan meiner Gemeinde?</b>	10
<b>3 Der Haushaltsplan der Gemeinde</b>	12
3.1 Welche Aufgaben hat der Haushalt?	12
3.2 Nach welchen Grundsätzen soll der Haushalt aufgestellt werden?	13
3.3 Gliederung und Anlagen des Haushaltsplans	17
3.3.1 Satzung	19
3.3.2 Verwaltungshaushalt und Sammelnachweise	20
3.3.3 Vermögenshaushalt	20
3.3.4 Weitere Bestandteile des Haushaltsplans	21
3.3.5 Anlagen	22
3.4 Welchen Wert hat das Gemeindevermögen?	23
3.5 Wie aussagekräftig ist der Haushalt?	24
<b>4 Der Lebenszyklus eines Haushaltsplans</b>	25
4.1 Planentwurf	25
4.2 Beratung, Beschluss, Genehmigung	25
4.3 Vollzug und Nachtragshaushalt	28
4.4 Rechnungsabschluss und -prüfung	28
<b>Klaus Ehrhart</b>	
<b>5 Die kommunalen Ausgaben</b>	29
5.1 Die Ausgaben als Widerspiegelung der gemeindlichen Aufgaben	29
5.2 Ausgabenstruktur nach Aufgabenbereichen	32
5.3 Ausgabenarten	35

<b>6 Die kommunalen Einnahmen</b>	37
6.1 Arten der Einnahmen	39
6.2 Kommunale Steuereinnahmen	41
6.2.1 Grundsteuern, Gewerbesteuern	42
6.2.1.1 Die Grundsteuern	42
6.2.1.2 Die Gewerbesteuer	43
6.2.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	44
6.2.3 örtliche Steuern	45
6.3 Spezielle Entgelte (Gebühren, Beiträge, sonstige Entgelte)	46
6.4 Finanzzuweisungen/Finanzausgleich	52
6.4.1 Grundlagen und Ziele des Finanzausgleichs	53
6.4.2 Wesentliche Zuweisungen und deren Vergabekriterien	53
6.5 Kredite	55
6.6 Leasing	59
6.6.1 Begriffsbestimmung	59
6.6.2 Vor- und Nachteile des Leasing	59
6.6.3 Vertragliche Regelungen	60
6.6.4 Veranschlagung im Haushalt	60
6.6.5 Kommunalverfassungsrechtliche Betrachtung der Leasingverträge	61
<b>Klaus Ehrhart / Helmut Welge</b>	
<b>7 Anhang</b>	62
7.1 Allgemeine Bemerkungen zum Haushaltsplan	62
7.1.1 Haushaltsstelle	62
7.1.2 Sammelnachweise	64
7.1.3 Deckungsvermerke	65
7.1.4 Übertragbarkeit	66
7.1.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	66
7.1.6 Verpflichtungsermächtigungen	67
7.1.7 Haushaltsvermerke über Bewirtschaftung und Anordnungsbefugnisse	68
7.2 Beispiele für die Haushaltssatzung, den Finanzierungsplan, einen Sammelnachweis und Gestaltungsmöglichkeiten Haushaltsplanzahlen	68
7.3 Zusammenfassung für den Praktiker	87
<b>Literaturverzeichnis</b>	91
<b>Glossar</b>	92
<b>Autorenverzeichnis</b>	109

## 1 EINFÜHRUNG

Haushalt und Finanzen sind zentrale Themen im kommunalpolitischen Alltag. Sie bilden den finanziellen Rahmen für das Betätigungsfeld der Kommune. Sie entscheiden über das „Ob“ und das „Wie“ kommunaler Investitionen und sind wesentliche Voraussetzung für ein selbständiges Handeln von Städten, Kreisen und Gemeinden.

### 1.1 Wie hat sich das Gemeindefinanzsystem entwickelt?

Anfänge einer „modernen Finanzwirtschaft“ finden sich bereits am Ende des Mittelalters, allerdings nur in den Städten. Denn dort war die Finanzwirtschaft von vornherein als Angelegenheit eines Gemeinwesens entwickelt worden. Auf dem Gebiet der Besteuerung waren die Städte den Territorialstaaten sogar mehrere Jahrhunderte voraus, begünstigt durch ihre vorteilhaftere politische, gesellschaftliche und gewerbliche Ausgangsposition. Obwohl die allgemeine und die finanzpolitische Entwicklung der Stadtwirtschaften keineswegs einheitlich verlief (aufgrund unterschiedlicher Größe, Lage, Gewerbetätigkeit), sind doch gemeinsame Züge zu erkennen:

Vom Stadtherrn auferlegte Pauschalsteuern gab es sowohl in den Reichsstädten als auch in den von Landesherren abhängigen Städten. Aber auch für den eigenen Finanzbedarf wurden regelmäßige Steuern erhoben. Dabei haben die Städte ihr Abgabenwesen relativ früh in Richtung einer leistungsorientierten *direkten* Besteuerung entwickelt. Die Anlage von Steuerregistern und Grundbüchern ermöglichte eine objektivere Steuerbemessung und schuf die Grundlagen für eine beständigere Steuerverwaltung.

Vom 14. Jahrhundert an begannen die Städte, auch *indirekte* Steuern zu erheben. Bevorzugte Objekte der Besteuerung waren damalige Luxusgüter wie Tuch, Honig oder Gewürze.

Der Staatswirtschaft des 18. Jahrhunderts fehlte für ein geordnetes Finanzsystem vor allem ein verbindliches Budget. Erst im Laufe des 19. Jahrhunderts konnten sich in Deutschland Bewilligungen von Steuern und Ausgaben sowie der Grundsatz der Budgeteinheit durchsetzen gegen die absolutistische Willkür bei Besteuerung und Ausgabenwirtschaft.

Bedingt durch die größeren Gebietseinheiten, die unter Napoleon entstanden waren, kam es zu einer Vereinheitlichung des Steuer und Finanzwesens innerhalb dieser neuen politischen Grenzen. Jedoch verlief eine unsichtbare Trennlinie zwischen Nord und Süddeutschland: Während Preußen relativ früh eine Einkommensteuer eingeführt hatte, war dies in Baden, Bayern und Württemberg erst relativ spät der Fall, da diese Länder schon früh direkte Steuern auf den Ertrag von Grund-, Haus und Gewerbesitz entwickelt hatten.

Obwohl zu Beginn des 20. Jahrhunderts das Budgetvolumen des Reiches stark gestiegen war, blieb der Schwerpunkt der öffentlichen Finanzen bei den Gemeinden und Ländern. Denn nachdem dem Reich vor allem indirekte Steuern zugestanden worden waren, blieben die i. d. R. ergiebigeren direkten Abgaben den Bundesstaaten und Gemeinden vorbehalten.

Zur Annäherung der unterschiedlichen Steuerstrukturen der einzelnen Bundesstaaten hat vor allem Preußen mit der Finanz und Steuerreform Miquels 1891/93 beigetragen. Diese Reform wies die Realsteuern den Gemeinden zu und schuf eine modernisierte Einkommensteuer als zentrale Staatssteuer.

Um 1900 wurden nach diesem Vorbild auch in den anderen deutschen Ländern moderne Steuern auf Einkommen und Vermögen eingeführt. Doch die Finanznot nach dem Ersten Weltkrieg erforderte eine Umgestaltung des deutschen Steuerrechts, die mit der Erzbergerischen Finanzreform von 1919/20 nicht nur Einheitlichkeit in der Reichsfinanzverwaltung, sondern auch im Steuerrecht mit sich brachte. Den Ländern und Gemeinden verblieben die Gewerbe-, Grund und Gebäudesteuer sowie die örtlichen Verbrauch und Aufwandsteuern; eine zusätzliche Einnahmequelle bildeten die anteiligen Überweisungen aus den großen Reichsteuern.

Dieses Steuersystem blieb - nach einer Vereinheitlichung in der Weimarer Republik - im Prinzip bis in die Zeit der Bundesrepublik Deutschland erhalten.

## 1.2 Auf welchen rechtlichen Grundlagen stehen die Gemeinden in unserer Finanzverfassung?

Der heutige Anspruch der Gemeinden auf eine *eigenverantwortliche* Einnahmen und Ausgabenwirtschaft (Finanzhoheit) wird allgemein von Art. 28 (2) des Grundgesetzes abgeleitet. Dort heißt es in Satz 1: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Strittig ist allerdings, ob diese Finanzhoheit auch mit einem Anspruch gegen Bund und Land auf eine *aufgabengerechte* Finanzausstattung verbunden ist. Doch wie soll das Prinzip einer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung einen Sinn haben, wenn den Gemeinden nicht über die Erfüllung von Pflichtaufgaben hinaus auch Finanzmittel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen?

Finanzverfassungsrechtliche Kompetenzen weist das Grundgesetz nur dem Bund und den Ländern zu (zweistufige Finanzverfassung). Die Gemeinden werden dabei den Ländern zugerechnet. Dies hat zur Folge, dass Finanzbedarf und Finanzkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände weitgehend von landes- und bundesrechtlichen Vorgaben abhängig sind.

Dabei wurde die *finanzielle Grundausstattung der Kommunen* im Zuge der Finanzreformen von 1956 und 1969 im Grundgesetz<sup>1</sup> geregelt, quasi zur Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung:

- Art. 104 a (4) GG besagt, dass für besonders bedeutsame Investitionen der Gemeinden (Gemeindeverbände) Finanzhilfen des Bundes gewährt werden können; diese werden jedoch ausschließlich an die Länder geleistet.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Laut Einigungsvertrag vom 31.08.1990 gilt dieses generell auch für die neuen Länder; was die näheren Ausführungen der Artikel betrifft, so gelten z.T. für das Beitrittsgebiet befristete Sonderregelungen.

<sup>2</sup> Darunter fallen u.a. die Finanzhilfe

- zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft (Strukturhilfen); zwar wurde das Strukturhilfegesetz zum 31.12.1991 aufgehoben, gleichzeitig wurde aber der Fonds „Deutsche Einheit“, der zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der neuen Länder beiträgt, aufgestockt.

- Art. 106 (5) GG garantiert den Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer und verpflichtet die Länder zur Weiterleitung. Die Höhe des Anteils regelt ein Bundesgesetz (1992: 15%).<sup>3</sup>
- Art. 106 (6) GG weist das Aufkommen der Realsteuern (Grund und Gewerbesteuer) den Gemeinden, das der örtlichen Verbrauchs und Aufwandsteuern den Gemeinden oder Gemeindeverbänden zu. Dabei dürfen die Gemeinden auch die Hebesätze der Realsteuern selbst festsetzen. Bund und Länder können durch eine Umlage am Gewerbesteuer-Aufkommen beteiligt werden (z. Zt. ca. 15% - 20%).
- Art. 106 (7) GG verpflichtet die Länder, die Gemeinden am Aufkommen der sog. Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) zu beteiligen. Die Höhe der prozentualen Beteiligung legen jeweils die Länder in ihren Finanzausgleichsgesetzen fest.

Abbildung 1 verdeutlicht das komplizierte Verbundsystem zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

[Abb.1 modifiziert vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik-Nr. 1.25](#)

*Einzelheiten der kommunalen Finanzverfassung* sind dagegen in verschiedenen, von Land zu Land variierenden, Rechtsgrundlagen geregelt:

- Der kommunale Finanzausgleich ist in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder geregelt.
- Die Grundzüge des Haushaltswesens der Gemeinden (Gemeindeverbände) sind in den Gemeinde bzw. Kreisordnungen der Länder zu finden, nähere Ausführungen in den jeweiligen Gemeindehaushaltsverordnungen.
- Die Kommunalabgabengesetze sind Grundlage für die Erhebung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben, z.B. Gebühren und Beiträgen. Weitere Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen sind z.B. das Baugesetzbuch für die Erschließungsbeiträge oder die örtlichen Gebühren und Beitragssatzungen.

Trotz dieser vielfältigen gesetzlichen Grundlagen hat die deutsche Finanzordnung bisher eine Übereinstimmung von Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben nicht erreicht. Faktisch ist nur ein Teil der Kommunalausgaben gesichert und viele Gemeinden und Gemeindeverbände leiden an chronischer Finanznot.

- 
- zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (1992 z.T. aus dem Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ finanziert);
  - für Stadtsanierung und -entwicklung;
  - für den sozialen Wohnungsbau.

<sup>3</sup> Am 09.11.1992 ist das Zinsabschlagsgesetz in Kraft getreten. Danach erhalten die Kommunen zum Ausgleich der verminderten Einkommensteuer-Einnahmen 12% des Aufkommens aus dem Zinsabschlag (als Bestandteil des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer).

### 1.3 Welches Gewicht haben die Kommunalfinanzen und wie ist die finanzielle Situation der Gemeinden?

Städte, Kreise und Gemeinden sind im föderativen Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik von herausragender Bedeutung. Sie sind Träger der Daseinsvorsorge und damit maßgeblich an der Errichtung und Unterhaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur beteiligt.

Mit Einnahmen von insgesamt ca. 272 Mrd. DM4 und Ausgaben von ca. 276 Mrd. DM (1991) beträgt der Anteil der Gemeinden (Gemeindeverbände) am öffentlichen Gesamthaushalt (1991: ca. 974 Mrd. DM) ca. 28%, was die große *finanzwirtschaftliche Bedeutung* der kommunalen Haushalte beweist. Besonders deutlich wird das Gewicht der Kommunalfinanzen, wenn man die Ausgaben nur für Sachinvestitionen betrachtet: Bei diesem konjunkturpolitisch sehr bedeutsamen Faktor beträgt der Anteil der Kommunen gut zwei Drittel.

Der Anteil der Gemeinden und Gemeindeverbände an der Verwendung des Bruttosozialprodukts5 (1991: 2808,3 Mrd. DM) beträgt knapp 10%. Damit hat das finanzpolitische Verhalten der Kommunen auch einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

Um einen unverzerrten Einblick in die *aktuelle finanzielle Situation* zu gewinnen, werden im folgenden die Finanzlagen von Ost und West-Kommunen getrennt dargestellt.

*Tabelle 1: Kommunalfinanzen 1991 - 1993 im alten und neuen Bundesgebiet*

	1991 (in Mrd. DM)		1992 (in Mrd. DM)		1993 (in Mrd. DM)	
	altes Bundes- gebiet	neues Bundesgebiet	Altes Bundesgebiet	neues Bundes- gebiet	altes Bundes- gebiet	neues Bundesgebiet
Einnahmen	195,18	44,79	210,50	47,80	219,30	49,40
Ausgaben	200,71	43,30	218,30	53,30	227,80	58,40
Finanzierungs- saldo	-5,53	+1,49	-7,80	-5,50	-8,50	-9,00

Quelle: Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1993, in: Der Städetag, 2/1993, S. 60 - 69. 1992 und 1993 Schätzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände; ohne Krankenhäuser, ohne besondere Finanzierungsvorgänge.

Die Finanzdefizite der Kommunen in den alten Ländern wachsen also weiter. Diese Tendenz gilt auch für die Kommunen der neuen Länder (das Plus von 1,5 Mrd. DM in 1991 resultierte aus Investitionsmitteln, die noch nicht abgeflossen waren). Der *Schuldenstand* der westdeutschen Kommunen ist seit 1980 stetig angewachsen und betrug 1991 2.191 DM/Einwohner. Wachsen im Westen vor allem die sozialen Leistungen, sind es im Osten die Personalausgaben.

Transfers von West nach Ost sind sicherlich noch viele Jahre erforderlich. Wer letztlich die Lasten dieser Transfers tragen wird, dürfte selbst nach der Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen 1995 noch ungeklärt bleiben. Fest steht, dass die

Kommunen der alten Länder zusätzlich zu den langjährigen Lasten aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ mit Mindereinnahmen rechnen müssen. Die nächsten Jahre werden daher gekennzeichnet sein müssen von einer Überprüfung der bestehenden Aufgaben und Leistungen und einer Begrenzung vor allem der Investitions- und Personalausgaben. Auch eine Reform des Gemeindefinanzsystems scheint weiterhin dringend geboten.

## 2 WIE LESE ICH DEN HAUSHALTSPLAN MEINER GEMEINDE?

Wenn man glaubt, den Haushaltsplan - wie ein Buch - von der ersten bis zur letzten Seite durchlesen zu können, wird man dieses Vorhaben bereits nach wenigen Seiten wieder beenden: Inhalt und Bedeutung des Gelesenen sind kaum verstanden worden.

Deshalb muss man eine andere Methode wählen:

*Erstens*

liest man die Haushaltssatzung (vgl. 3.3.1)

Hier erhält man einen groben Überblick über die Finanzsituation der Gemeinde für das Haushaltsjahr.

Es sind in der Haushaltssatzung festgesetzt:

- die Gesamtbeträge der Einnahmen und Ausgaben, getrennt nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt
- 
- die Höhe der beabsichtigten Kreditaufnahmen
- 
- die gesamten Verpflichtungsermächtigungen
- 
- der Höchstbetrag der Kassenkredite
- 
- die Hebesätze der Realsteuern
- 
- der Hebesatz der Kreisumlage (bei Landkreisen an Stelle der Hebesätze für die Realsteuern)
- 
- weitere Festlegungen, die für die Haushaltswirtschaft von Bedeutung sind.
- 

*Zweitens*

sollte man wissen, wie hoch die *Einnahmen* sind, die der Gemeinde im Haushaltsjahr zur Verfügung stehen, um damit die Ausgaben zu bezahlen. Deshalb empfiehlt es sich, zunächst den *Verwaltungshaushaltsplan* zu betrachten.

Hier sollten Sie vor allem dem Einzelplan 9 Ihre Aufmerksamkeit schenken. Im Abschnitt 90 sind die bedeutendsten Einnahmen veranschlagt: der Gemeindeanteil an der

Einkommensteuer, die Schlüsselzuweisungen vom Land, die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital, die Grundsteuer. Wenn Sie den Haushaltsplan des *Landkreises* vor sich haben, werden Sie die Kreisumlage und die Schlüsselzuweisungen finden.

Gebühren - eine weitere wichtige Einnahmequelle - sind in den Einzelplänen 0 - 8 jeweils bei den Aufgaben veranschlagt, für deren Erfüllung sie von den Bürgern erhoben werden.

Im *Vermögenshaushaltsplan* ist wiederum der Einzelplan 9 am aussagefähigsten: Hier sind die Kredite, Entnahmen aus Rücklagen sowie die Zuführung vom Verwaltungshaushalt besonders hervorzuheben.

Fördermittel, also - haushaltstechnisch gesprochen - die Zuweisung vom Bund und Land für bestimmte vermögenswirksame Maßnahmen, finden Sie in den Einzelplänen 0 - 8, und zwar bei dem zu fördernden Aufgabenbereich.

### *Drittens*

wollen Sie erfahren, was die Gemeinde mit den Einnahmen im Laufe des Haushaltsjahres macht.

Dazu müssten Sie sowohl die Ausgabenseite des Verwaltungs- als auch des Vermögenshaushaltsplans Haushaltsstelle für Haushaltsstelle durcharbeiten. Zugegeben, eine sehr zeitaufwendige Angelegenheit! Daher - und um einen Überblick über die kommunalen Tätigkeitsbereiche zu gewinnen - sollten Sie den Gesamtplan (vgl. 3.3.4) aufschlagen. Hierin sind die zehn Einzelpläne (0 - 9) getrennt nach Verwaltungs- und Vermögenshaushaltsplan, mit den Endbeträgen ihrer Einnahmen, Ausgaben und - nur im Vermögenshaushalt - der Verpflichtungsermächtigungen zusammengefasst. Zum Vergleich werden das Haushaltssoll des vergangenen Jahres und das Rechnungsergebnis des davor liegenden Jahres gegenübergestellt. So können Sie erkennen, in welchen Aufgabenbereichen Ihre Gemeinde die Schwerpunkte der politischen Arbeit sieht.

Sehr aufschlussreich und für die Kommunalpolitiker und Bürger bedeutungsvoll sind die Ausgaben des Vermögenshaushalts, welche überwiegend die vermögenserhöhenden Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen beinhalten; mithin die Ausgaben für Schulbauten, Kindertagesstätten, Gesundheits- und Sporteinrichtungen, Straßenbau, Abwasser, Abfallbeseitigung, Wohnungsbau sowie allgemein Grundstückserwerb.

Dagegen finden Sie Ausgaben für lediglich *vermögenserhaltende* Maßnahmen in den entsprechenden Einzelplänen des Verwaltungshaushaltsplans (Unterhaltungsausgaben für das Vermögen).

Welche Ausgaben speziell im Verwaltungshaushalt veranschlagt sind, können Sie nur erkennen, wenn Sie sich Einzelplan für Einzelplan ansehen. Nur soviel an dieser Stelle: Personalausgaben und Bewirtschaftungsausgaben, z. B. für Strom, Wasser, Heizung, werden Sie in jedem Einzelplan finden. Dagegen werden die Zinsen für Kredite zentral im Einzelplan 9 des Verwaltungshaushalts und die Tilgung für die aufgenommenen Kredite im Einzelplan des Vermögenshaushalts veranschlagt.

*Viertens*

sollten Sie zum Auffinden einer bestimmten Haushaltsstelle folgendes Verfahren berücksichtigen:

1. Gehört die Einnahme oder Ausgabe zum Verwaltungs- oder Vermögenshaushalt? Das hängt davon ab, ob sie vermögensunwirksam oder vermögenswirksam sind.
2. In welchem Einzelplan könnte die Einnahme oder Ausgabe veranschlagt sein? Hier muss man nach dem Aufgabenbereich fragen, z. B. finden Sie die Beschaffung eines Feuerwehrfahrzeugs im Einzelplan 1, da die Feuerwehr zum Ausgabenbereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört.
3. Welcher Abschnitt innerhalb des Einzelplanes enthält die Haushaltsstelle? Das ist anhand der Überschriften herauszufinden, z. B. Abschnitt 13 = Feuerschutz, der wiederum in einen oder mehrere Unterabschnitte gegliedert ist.
4. Handelt es sich um eine Einnahme oder Ausgabe? Das erkennen Sie am leichtesten aus der Bezeichnung der Haushaltsstelle.
5. Wie hoch ist der Betrag des Haushaltjahres?

Auskunft hierüber gibt die Spalte 3 des Haushaltsplans.

*Fünftens*

geben die Anlagen zum Haushaltsplan weiteren Aufschluss über die Haushaltswirtschaft.

Dabei sollte der Kommunalpolitiker insbesondere dem Stellenplan, der Schuldenübersicht, dem Rücklagenbestand sowie dem Finanzplan und Investitionsprogramm seine Aufmerksamkeit schenken.

Wenn Sie nach dieser Methode vorgehen, wird sich Ihnen der Haushaltsplan erschließen und Sie werden ihn künftig ohne größere Schwierigkeiten wie ein Buch lesen können.

### 3 DER HAUSHALTSPLAN DER GEMEINDE

#### 3.1 Welche Aufgaben hat der Haushalt?

Der Haushaltsplan einer Gemeinde ist die zusammengefasste Darstellung der für das Haushalt Jahr errechneten oder geschätzten Einnahmen und Ausgaben, welche durch Erläuterungen und Anlagen zum Haushaltsplan ergänzt werden.

Er hat den Zweck, den Ausgleich zwischen den zu leistenden Ausgaben und den zu erwartenden Einnahmen sicherzustellen. Dadurch wird eine geordnete Finanzwirtschaft der Gemeinde gewährleistet.

Da der Haushaltspolitik stets von der Gemeindevertretung oder beim Landkreis vom Kreistag beschlossen wird, ist er Ausdruck des politischen Willens der Mehrheit. Er ist damit zum verbindlichen Handlungsprogramm für das Haushaltsjahr geworden und kann nur durch einen oder mehrere Nachtragshaushaltspläne im Laufe des Haushaltsjahres geändert werden. Gleichzeitig versetzt der Haushaltspolitik aber auch die Bürgerschaft, die Opposition und die Rechtsaufsichtsbehörde in die Lage, den Stand der Einnahmen und Ausgaben, das Handeln, die Maßnahmen und Ziele der in der Gemeinde-/Kreisverwaltung Regierenden zu kontrollieren.

Adressat des Haushaltspolitik sind jedoch die Gemeinde bzw. Kreisverwaltungen, welche jeweils den Haushaltspolitik auszuführen haben, d. h., die festgesetzten Ausgaben ermächtigen die Verwaltung, bis zu dem im Haushaltspolitik ausgewiesenen Betrag höchstens Ausgaben für den dafür vorgesehenen Verwendungszweck zu leisten.

Andererseits wird die Verwaltung verpflichtet, mindestens die bei den einzelnen Haushaltstellen festgesetzten Einnahmen im Laufe des Haushaltsjahres hereinzuholen, so dass am Ende des Haushaltsjahres der Ausgleich vorhanden ist.

Eine Besonderheit bilden die Verpflichtungsermächtigungen. Sie können nur im Vermögenshaushalt bei Investitions- und Investitionsförderungsmaßnahmen veranschlagt werden. Es handelt sich dabei aber nicht um Ausgaben des laufenden Haushaltsjahrs, sondern nur um Ermächtigungen, Verpflichtungen durch Verträge im laufenden Haushaltspolitik einzugehen, die aber erst in den folgenden drei Jahren kassenwirksam werden.

Letztlich hat der Haushaltspolitik die volkswirtschaftliche Aufgabe, die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten, wie es im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 08.06.1967 verankert ist. Das bedeutet, bei Unterbeschäftigung sollen über Investitionsausgaben und Ausgaben zur Förderung von Investitionen Dritter der privaten Wirtschaft vermehrt öffentliche Aufträge und/oder durch Steuererleichterung oder Verzicht auf Steuererhöhungen Impulse gegeben werden. Bei Überbeschäftigung und inflationären Tendenzen soll durch zurückhaltende Haushaltspolitik eine überschäumende wirtschaftliche Entwicklung gebremst und nicht zusätzlich durch öffentliche Aufträge angeheizt werden. Gerade die Gemeinden sind hierbei besonders gefragt; denn zwei Drittel aller öffentlichen Sachinvestitionen werden aus den kommunalen Haushalten bezahlt.

### 3.2 Nach welchen Grundsätzen soll der Haushalt aufgestellt werden?

Für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltspolitik hat das kommunale Haushaltrecht in den jeweiligen Gemeindeordnungen und in den Gemeindehaushaltverordnungen der Länder verbindliche Haushaltungsgrundsätze festgelegt.

Nach diesen Grundsätzen sollen alle Gemeinde und Kreishaushalte geplant werden, um sie einerseits in das gesamtvolkswirtschaftliche Geschehen einzubinden und um andererseits die einzelnen Haushalte durchschaubar und wirklichkeitsnah zu gestalten.

#### *Der Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung*

Hiernach ist die Haushaltswirtschaft so zu planen, dass die stetige Erfüllung der kommunalen Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Klar erkennbar ist die Pflicht der Gemeinde, über die Jahre hinweg eine geordnete Finanzwirtschaft zu betreiben. Insbesondere bei der Übernahme neuer Aufgaben und Maßnahmen ist vorher zu prüfen, ob deren Finanzierung nicht nur im laufenden Haushaltsjahr, sondern auch in den folgenden Jahren gesichert ist.

Darüber hinaus - und das macht die Erfüllung des Grundsatzes in der Praxis sehr schwer - muss jedes Jahr neu die volkswirtschaftliche Situation bei der Haushaltsplanung mit berücksichtigt werden. Die Gemeinden und Landkreise als Teile des öffentlichen Bereichs, durch die ca. 2/3 aller öffentlichen Sachinvestitionen geleistet werden, müssen die jeweiligen konjunkturelle Lage in ihre Haushaltsplanung einbeziehen, so wie es § 16 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft - kurz: Stabilitätsgesetz - vorschreibt. D. h., unter Beachtung des Grundsatzes der stetigen Aufgabenerfüllung müssen die Ziele des sog. „magischen Vierecks“ (§ 1 des Stabilitätsgesetzes: Preisstabilität, angemessenes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht) analysiert und deren Einhaltung in die Haushaltsplanung einbezogen werden. Jeder Kommunalpolitiker, der sich hiermit befasst, wird zu dem Schluss kommen, dass damit von den Kommunen die „Quadratur des Kreises“ verlangt wird. Es muss daher reichen, wenn in Zeiten konjunkturellen Abschwungs verstärkt kommunale Investitionen vorgezogen, geplant und ausgeführt werden, damit die Vollbeschäftigung erreicht und das wirtschaftliche Wachstum gestärkt wird. Hingegen sollten bei überschäumender Konjunktur die Investitionen zurückgenommen und damit der Preisauftrieb beruhigt werden.

#### *Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit*

Die Finanzmittel der Gemeinde müssen sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden. Sowohl bei der Aufstellung des Haushaltspans als auch bei seinem Vollzug ist anzustreben, dass der größte Nutzen aus den eingesetzten Mitteln erzielt wird. Das bedeutet allerdings nicht, dass von verschiedenen Möglichkeiten stets die billigste gewählt wird, sondern die im Verhältnis von Ausgabe (Kosten) und Gegenwert (Leistungsumfang, Qualität, Zuverlässigkeit u. a.) preiswerteste. Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit, aber auch nach dem Prinzip der Subsidiarität - d. h. hier der gebotenen Zurückhaltung der öffentlichen Hand gegenüber den Möglichkeiten privater Aufgabenerfüllung - ist immer wieder zu prüfen, ob es (noch) richtig ist, bestimmte Leistungsaufgaben in eigener Regie, mit eigenem Personal der Gemeinde auszuführen oder sie privatwirtschaftlicher Erfüllung zu überlassen. Praktische Erfahrungen belegen, dass u. U. durch „Privatisierung“ ganz erhebliche Kosten eingespart werden können, beispielsweise bei der Müllabfuhr, Gebäudereinigung, Wäschereinigung, Grünpflege, dem

Hausmeisterwesen, Instandsetzungsdiensten u. a. (vgl. hierzu auch 5.2 sowie Heft 6 „Wirtschaft und Arbeit“).

#### *Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs*

Dieser für die kommunale Praxis herausragende Grundsatz besagt, dass in jedem Haushaltsjahr der Haushalt ausgeglichen sein soll bzw. muss (je nach Bundesland verschieden). Sollte trotz allergrößter Sparsamkeit und Anpassung aller Einnahmen der Ausgleich nicht zu erzielen sein, dann ist in Nordrhein-Westfalen ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und darin festzulegen, innerhalb welchen Zeitraums der Ausgleich wieder erreicht wird.

Es würde aber wenig nützen, wenn nur der Haushaltsplan, getrennt nach dem Verwaltungs- und Vermögenshaushaltsplan, ausgeglichen wäre und dann am Schluss des Haushaltjahres ein Fehlbetrag vorläge. Dieser würde die folgenden Haushaltjahre belasten. Daher muss nach dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs auch die Jahresrechnung (= Nachweis, inwieweit der Haushaltsplan bei der Ausführung eingehalten wurde) ausgeglichen sein. Damit dieses Ziel erreicht wird, kann der Haushaltsplan im Laufe des Jahres durch Nachtragspläne „korrigiert“ und der Einnahmen und Ausgabenentwicklung angepasst werden.

Letztendlich erstreckt sich der Grundsatz des Haushaltsausgleichs auch auf den Finanzplan, der einen Zeitraum von fünf Jahren umfasst und in jedem Planjahr in sich ausgeglichen sein muss.

#### *Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit*

Hier handelt es sich um einen „ungeschriebenen“ Haushaltsgrundsatz, weil nicht im Gesetz festgehalten.

Haushaltswahrheit erfordert Haushaltsansätze (Einnahmen und Ausgaben), die mit größtmöglicher Genauigkeit nach Unterlagen errechnet werden. Der Haushaltsplan soll ein der Wirklichkeit möglichst nahekommendes Bild der Haushaltswirtschaft eines Jahres ergeben. Erst wenn eine präzise Errechnung der Ansätze nicht möglich ist, dürfen sie gewissenhaft und sorgfältig geschätzt werden. Darüber hinaus muss der Haushaltsplan klar und übersichtlich sein. Dazu dienen auch die Erläuterungen in den Einnahme und Ausgabepositionen, um den Politikern, der Aufsichtsbehörde und dem Bürger ein klares Bild der finanziellen Verhältnisse zu vermitteln.

Die genaue und „geschriebene“ Ausformung des Haushaltsgrundsatzes wird in den Gemeindehaushaltsverordnungen vorgenommen. Danach sind bei der Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben die nachstehenden *Veranschlagungsgrundsätze* zu beachten:

#### *Das Kassenwirksamkeitsprinzip*

Dieser an erster Stelle stehende Veranschlagungsgrundsatz verpflichtet die Verwaltung und den Politiker, nur die im Haushalt Jahr voraussichtlich *eingehenden* und zu *leistenden* Beträge zu veranschlagen. Nicht die rechtliche Fälligkeit einer Einnahme oder Ausgabe ist

für deren Aufnahme in den Haushaltsplan entscheidend, sondern deren Kassenwirksamkeit. Nur wenn Einnahmen mit größter Sicherheit kassenmäßig eingehen und Ausgaben kassenmäßig im Haushaltsjahr geleistet werden, sind sie zu veranschlagen.

#### *Der Grundsatz der Vollständigkeit*

„Eine Gemeinde - ein Haushaltsplan“, mit diesem Schlagwort wird deutlich, dass der Haushaltsplan *alle* Einnahmen und Ausgaben, die der Gemeinde zustehen, enthalten muss. Deshalb sind „Schattenhaushalte“ oder Nebenpläne unzulässig. Der Gemeindevertreter muss sich darauf verlassen können, dass er mit dem Beschluss über den Haushaltsplan sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Haushaltjahres erfasst hat.

#### *Der Grundsatz der Bruttoveranschlagung*

Die Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Eine Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben miteinander ist nicht statthaft, würde zur Nettoveranschlagung führen und die Klarheit des Haushaltsplans sowie dessen Übersichtlichkeit stark beeinträchtigen. Ausnahmen sind lediglich für zu erstattende Abgaben, abgabenähnliche Entgelte und zurückzuzahlende Zuweisungen gestattet. Diese, streng genommen, Ausgaben sind bei den Einnahmen abzusetzen, auch wenn dort Minusbeträge erscheinen.

#### *Der Grundsatz der Einzelveranschlagung*

Dieser Grundsatz findet seine Berücksichtigung in der Bezeichnung der Haushaltsstelle; denn die Einnahmen sind einzeln nach dem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach Einzelzwecken zu veranschlagen. Der Haushaltsplan muss erkennen lassen, woher die einzelne Einnahme stammt und für welchen Zweck die jeweilige Ausgabe geleistet werden soll (Prinzip der „gläsernen Finanztaschen“ der öffentlichen Hand, denn es werden Gelder der Allgemeinheit verwaltet).

Lediglich die sog. vermischten Einnahmen und Ausgaben - geringfügige Beträge bis maximal 1.000 DM, die Verfügungsmittel des Bürgermeisters/Gemeindedirektors und die Deckungsreserve zur Deckung von über und außerplanmäßigen Ausgaben des Verwaltungshaushaltes - sind von diesem Veranschlagungsgrundsatz ausgenommen. In allen drei Fällen ist nämlich weder der Entstehungsgrund noch der Ausgabezweck erkennbar.

#### *Der Grundsatz der Öffentlichkeit*

Er entspricht dem demokratischen Prinzip und ist in einem Rechtsstaat unabdingbare Voraussetzung für das rechtmäßige Zustandekommen des Haushaltsplans.

Gemeindevertreter, sowohl die Regierenden als auch die Opposition, müssen nach den Vorschriften der Gemeindeordnungen

- den Entwurf des Haushaltsplans vorgelegt bekommen;
- darauf achten, dass der Entwurf nach vorheriger öffentlicher Bekanntmachung an sieben (Arbeits-) Tagen öffentlich im Rathaus ausliegt (nicht in allen Bundesländern);
- über den Entwurf nebst Anlagen sowie über Einwendungen von Einwohnern oder Abgabepflichtigen in öffentlicher Sitzung der Gemeindevertretung beschließen;
- darauf achten, dass die beschlossene und ggf. durch die Aufsichtsbehörde genehmigte Haushaltssatzung nebst Haushaltsplan an sieben Tagen öffentlich ausgelegt wird.

Die Haushaltssatzung muss in dem gemäß Hauptsatzung bestimmten Bekanntmachungsorgan öffentlich bekannt gemacht werden, damit sie rechtsverbindlich wird.

Inwieweit die Öffentlichkeit von ihren Mitwirkungsrechten beim Zustandekommen des Haushaltsplans Gebrauch macht, bleibt ihrer freien Entscheidung überlassen. Wenn auch der Bürger von dieser Informationsmöglichkeit in den seltensten Fällen Gebrauch macht, muss die kommunalpolitische Praxis das Prinzip der Öffentlichkeit doch streng beachten.

#### *Der Grundsatz der Gesamtdeckung*

Nach diesem Grundsatz dienen alle Einnahmen des Verwaltungshaushalts zur Deckung aller Ausgaben des Verwaltungshaushalts und alle Einnahmen des Vermögenshaushalts sind zur Deckung aller Ausgaben des Vermögenshaushalts bestimmt. Dieser Grundsatz schließt damit die Zweckbindung von Einnahmen für ganz bestimmte Ausgaben aus. Das gilt auch für Kredite, die in keinem Falle nur für besondere Ausgaben aufgenommen werden dürfen.

Ausnahmsweise dürfen Einnahmen nach den Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung nur dann auf bestimmte Ausgaben beschränkt werden, wenn es gesetzlich vorgeschrieben ist oder sich die Beschränkung zwingend aus der Herkunft der Natur der Einnahme ergibt. Häufigste Fälle sind die Zuweisungen (Fördermittel) von Bund und Land für bestimmte Investitionsausgaben.

### **3.3 Gliederung und Anlagen des Haushaltsplans**

Je nach Größe einer Gemeinde (Stadt) oder eines Landkreises kann der Haushaltsplan zwischen 100 und 10.000 Haushaltstellen umfassen. Es liegt auf der Hand, dass man hierfür ein Ordnungssystem finden musste. Das gemeindliche Haushaltrecht schreibt deshalb für alle Bundesländer die Ordnung des Haushaltsplans nach dem vom jeweiligen Landesinnenminister erlassenen *Gliederungsplan* und *Gruppierungsplan* vor, die bis auf geringfügige Abweichungen in allen Bundesländern übereinstimmen.

Der Gliederungsplan gliedert den Haushaltsplan nach Aufgabenbereichen. Der Gruppierungsplan ordnet die Einnahmen und Ausgaben nach ihren Arten. Dadurch wird

auch ein interkommunaler Vergleich der wichtigsten Einnahmen und Ausgaben ermöglicht sowie die schnelle Auswertung für Zwecke der Finanzstatistik gewährleistet.

Weil neben den Haushaltsansätzen des laufenden Jahres auch die Vorjahresansätze und das Rechnungsergebnis des abgelaufenen Jahres bei den einzelnen Haushaltstellen ausgewiesen werden müssen, ist über drei Jahre hinweg ein Vergleich möglich.

Bei Investitionsausgaben und Ausgaben für Investitionsförderungsmaßnahmen können zusätzlich Beträge für Verpflichtungsermächtigungen festgesetzt werden. Damit wird die Verwaltung in den Stand gesetzt, bereits im laufenden Haushalt Jahr Aufträge an Unternehmen zu vergeben, die erst in den folgenden drei Jahren kassenwirksam werden. Damit wird eine sparsame Bewirtschaftung der Haushaltssmittel (frühzeitige Auftragserteilung), kein Baustillstand gegen Ende des Haushaltjahres infolge fehlender Geldmittel und eine stetige überschaubare Auftragsauslastung der (mittelständischen) Wirtschaft erreicht. Dass auch der Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung dabei zu beachten ist und somit für die kommenden Jahre eine unangemessene hohe Vorbelastung vermieden werden muss, sollte nicht außer acht gelassen werden.

Will man die Haushaltstellen nun nach dem Gliederungs- und Gruppierungsplan ordnen, bedarf es zunächst der Unterscheidung nach Einnahmen und nach Ausgaben. Alsdann prüft man, ob es sich um solche des Verwaltungs- oder des Vermögenshaushaltes handelt. Vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben sind danach im Vermögenshaushalt und vermögensunwirksame Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen. Danach werden die Einnahmen und Ausgaben den entsprechenden Einzelplänen und Aufgabenbereichen zugeordnet. Innerhalb der Einzelpläne erfolgt die Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach bestimmten Arten. Die Zusammenfassung im Gesamtplan hat in der Praxis kaum Bedeutung. Dagegen dienen Sammelnachweise zur zusammengefassten Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben, die derselben Gruppe angehören oder sachlich eng zusammenhängen. Sie spielen im Verwaltungsablauf während des Haushaltjahres eine hervorragende Rolle, denn auf sie werden zusammengefasst die Einzahlungen und Auszahlungen per Kassenanordnungen angewiesen und kassenmäßig „auf den Sammelnachweis“ gebucht. Erst beim Jahresabschluss erfolgt die Verteilung der geleisteten Zahlungen auf die Haushaltstellen des Haushaltspans. Damit werden die Sammelnachweise wertlos; denn sie haben ihre zentrale Aufgabe - eine zusammengefasste Bewirtschaftung und zentrale Buchungsstelle während des Haushaltjahres - erfüllt.

Der Haushaltspans findet seine Ergänzung durch bestimmte, von der Gemeindehaushaltsverordnung vorgeschriebene, Anlagen:

Der Stellenplan weist alle Angestellten-, Arbeiter- und Beamtenplanstellen der Verwaltung nach ihrer tarif- und besoldungsrechtlichen Bewertung aus und ordnet sie den Organisationseinheiten (Ämtern, Abteilungen, Referaten) der Verwaltung zu.

Der Finanzplan und das Investitionsprogramm bilden zusammen die fünfjährige mittelfristige Finanzplanung. Während das Investitionsprogramm „nur“ die Ausgaben für die Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen enthält, umfasst der Finanzplan daneben auch alle anderen Einnahmen und Ausgaben des Vermögens und des Verwaltungshaushalts. Letztere müssen für jedes der fünf Jahre in sich ausgeglichen sein.

Kommunalpolitisch hat das Investitionsprogramm die Bedeutung eines „Regierungsprogramms“ der Rats bzw. Stadtverordnetenmehrheit. Hierin zeigt sie dem Bürger, auf welchen Gebieten und mit welchen Geldbeträgen Einrichtungen der Daseinsvorsorge und andere für den Bürger wichtige öffentliche Einrichtungen und Anlagen in den kommenden Jahren geschaffen werden.

Auch der Stand der Rücklagen, der Schulden und der Verpflichtungsermächtigungen muss in Anlagen offengelegt werden.

### 3.3.1 Satzung

Die Haushaltssatzung ist die Rechtsgrundlage für den Vollzug des Haushaltsplans. Sie ist stets von der Gemeindevorvertretung (Rat, Stadtverordnetenversammlung) bzw. vom Kreistag in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen. In ihr sind die finanzwirtschaftlich bedeutsamen Festsetzungen enthalten.

An erster Stelle steht die Festsetzung der *Gesamtbeträge* (Endsummen) der Einnahmen und Ausgaben, getrennt nach dem *Verwaltungs- und Vermögenshaushaltsplan*. Damit wird der Haushaltsplan abgeschlossen.

Der Gesamtbetrag der *Kredite* folgt unmittelbar der Haushaltfestlegung. Obwohl dieser Betrag in den Einnahmen des Vermögenshaushaltes enthalten ist, wird er wegen seiner Gefährlichkeit für die Kommunalfinanzen besonders herausgehoben. Aus der Kreditaufnahme folgen in den kommenden Jahren haushaltsmäßige Belastungen durch Zinsen und Tilgung in nicht unerheblicher Höhe sowohl für den Verwaltungshaushalt (Zinsen) als auch für den Vermögenshaushalt (Tilgung).

Es folgt der *Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen*, welche die Verwaltung in die Lage versetzen, im laufenden Haushalt Jahr Verträge für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen abzuschließen. Deren Bezahlung darf aber erst in den folgenden drei Haushalt Jahren geleistet werden. Verpflichtungsermächtigungen sind deshalb keine Ausgabemittel des laufenden Haushaltjahres; sie führen erst in den kommenden Jahren zu Ausgaben. Deren Deckung durch die Einnahmen ist im Finanzplan ausgewiesen.

Nur für die Gemeindekasse ist der *Höchstbetrag der Kassenkredite* bestimmt. Hierdurch ermächtigt die Gemeindevorvertretung die Kasse, sich bei Zahlungsschwierigkeiten kurzfristig (meist im Wege des Dispositionskredits über das Girokonto) zu verschulden. Fällige Ausgaben können damit termingerecht bezahlt werden. Nach Eingang der im Haushaltsplan eingeplanten Einnahmen werden damit die Kassenkredite unverzüglich an das Kreditinstitut zurückgezahlt.

Haushaltausgleichsfunktion hat die Festsetzung der Realsteuerhebesätze, und zwar für die Grundsteuer A, die Gewerbesteuer B und die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital. Diese in einem Vom-Hundert-Satz ausgedrückten Sätze werden vom Steueramt der Gemeinde mit dem jeweiligen Steuermessbetrag (bei Grundsteuer A für jeden land und forstwirtschaftlichen Betrieb, bei Grundsteuer B für jedes sonstige bebaute oder unbebaute Grundstück, bei der Gewerbesteuer für den Gewerbebetrieb) multipliziert. Das Produkt bildet den Jahressteuerbetrag. Werden die Hebesätze angehoben, ergeben sich höhere

Steuereinnahmen, so dass hiermit der Haushaltsausgleich (neben anderen Maßnahmen) erzielt werden kann.

Die Kreise setzen statt der Realsteuerhebesätze - ihnen fehlt die Ertragshoheit - den Hebesatz für die Kreisumlage fest. Damit beteiligen sie sich prozentual an wesentlichen Einnahmen der Gemeinden (Realsteuern, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Schlüsselzuweisungen), um die Ausgaben des Kreises zu finanzieren.

Neben den vorgenannten Festlegungen steht es den Gemeinden frei, weitere für die Haushaltswirtschaft bedeutsame Entscheidungen in der Haushaltssatzung zu treffen.

### 3.3.2 *Verwaltungshaushalt und Sammelnachweise*

Im Verwaltungshaushaltsplan sind alle *vermögenswirksamen* Einnahmen und Ausgaben zu veranschlagen. Die Abgrenzung zum Vermögenshaushalt ergibt sich immer aus § 1 der Gemeindehaushaltsverordnung. Nur beispielhaft seien die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts genannt:

- a) Einnahmen: Steuern, Gebühren, allgemeine Finanzzuweisungen, Erträge des gemeindlichen Vermögens.
- b) Ausgaben: Personal-, Sozial-, Kultur-, Unterhaltungs-, Bewirtschaftungs- und Zinsausgaben, die Zuführung zum Vermögenshaushalt.

Den Verwaltungshaushalt kann man als den Kern oder Pflichthaushalt bezeichnen. Seine Ausgabenstruktur zeigt, in welchem Umfang die Gemeinde ihren Bürgern Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Abwasser-, Abfallbeseitigung, Straßenreinigung, Kindertagesstätten, Bürgerhäuser, Schulen, Alten und Pflegeheime, Sportstätten etc.) bereitgestellt hat und zur Benutzung vorhält. Es ist aber aus ihm auch erkennbar, welche Sozialleistungen im engeren Sinne, Zinsleistungen und Personalausgaben für das Verwaltungspersonal zu leisten sind. Schließlich ist die Zuführung zum Vermögenshaushalt ein Indiz für die finanzielle Leistungsfähigkeit jeder Gemeinde / jedes Landkreises. Je kräftiger die Einnahme gezielter Steuern, Gebühren, allgemeiner Finanzzuweisungen „sprudeln“, um so mehr Geld kann dem Vermögenshaushalt zugeführt werden.

### 3.3.3 *Vermögenshaushalt*

Im Vermögenshaushaltsplan sind alle *vermögenswirksamen* Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde/des Landkreises zu veranschlagen. Das sind alle Finanzvorfälle, die sich vermögenserhöhend oder vermögensvermindernd auswirken. Im § 1 der Gemeindehaushaltsverordnung ist die enumerative (abschließende Aufzählung) Festlegung der Einnahmen und Ausgaben des Vermögenshaushalts erfolgt. Hieraus ist ersichtlich, dass es sich überwiegend um freiwillige Einnahmen und Ausgaben handelt. Ob Ausgaben zur Veränderung des Anlagevermögens (Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) in einem Haushaltsjahr geleistet werden sollen oder nicht, steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde. Auch die Bereitstellung von Mitteln für Verpflichtungsermächtigungen zur Bezahlung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in den kommenden drei Jahren ist nicht zwingend;

desgl. die Zuführung zu den Rücklagen. Daraus folgt, dass es sich auch bei den Einnahmen um fakultative Positionen handelt. Wenn keine Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen oder Umschuldungen geplant werden, kommt es nicht zur Kreditaufnahme. Sind allerdings in den zurückliegenden Jahren Kredite aufgenommen worden, so müssen die Tilgungsausgaben im Vermögenshaushalt veranschlagt und grundsätzlich aus der Zuführung vom Verwaltungshaushalt gedeckt werden.

Die Trennung der beiden Teile des Haushaltsplans dient primär der finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion. Hier wird der Unterschied zwischen laufenden und einmaligen Belastungen deutlich. Auch ist die Solidität der Ausgabenfinanzierung erkennbar.

### 3.3.4 Weitere Bestandteile des Haushaltsplans

#### *Kernstück des Haushaltsplans:*

Kernstück des Haushaltsplans einer Gemeinde sind die je 10 Einzelpläne des Vermögens und des Verwaltungshaushalts; nur in ihnen sind alle nach den Veranschlagungsgrundsätzen erforderlichen Einzelpositionen enthalten. Bestandteile des Haushaltsplans sind daneben einige Zusammenfassungen der Einzeldaten unter verschiedenen Aspekten, die einen Gesamtüberblick ermöglichen.

#### *Zweiter Hauptbestandteil des Haushaltsplans:*

Der Gesamtplan als zweiter Hauptbestandteil des Haushaltsplans besteht selbst wieder aus vier Teilen:

Teil 1: Die Zusammenfassung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gibt einen ganz knappen Überblick über die Endsummen aller Einzelpläne und des Gesamthaushalts, zeigt also auf einen Blick das zu bewegende Finanzvolumen.

Teil 2: Der Haushaltsquerschnitt fasst die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen unter leichter Bündelung der Haushaltspositionen tabellarisch so zusammen, dass die zahlenmäßigen Ansätze im Schnittpunkt der Gliederungsziffern (waagrechte Legende) stehen und gleichzeitig und gleichrangig die funktionale wie die ökonomische Beurteilung erlauben. Im Haushaltsquerschnitt sind außerdem alle Ansätze nicht nur in absoluten Beträgen, sondern auch in DM je Einwohner anzugeben; das ist für den weniger erfahrenen Leser sehr instruktiv und vereinfacht zudem Vergleiche mit anderen Gemeinden ganz erheblich.

Teil 3: Die Gruppierungsübersicht ist eine nach Arten geordnete Zusammenfassung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans. Sie zeigt auf, in welchem Größenverhältnis die einzelnen Einnahmen und Ausgabenarten zueinander stehen; sie lässt z.B. erkennen, in welchem Ausmaß die laufenden Einnahmen ausreichen, um vermögenswirksame Ausgaben zu finanzieren und in welchem Verhältnis die Eigenmittel zu den Fremdmitteln stehen. Danach lässt sich also die Finanzkraft einer Gemeinde beurteilen.

Teil 4: Die Finanzierungsübersicht soll zeigen, inwieweit die Durchführung des Haushaltsplans den Geldvermögensstatus der Gemeinde verändern wird. Zu diesem Zweck werden die sogenannten besonderen Finanzierungsvorgänge (insbesondere Aufnahme und Tilgung von Krediten, Ansammlung oder Abbau von Rücklagen) in Einnahme und Ausgabe gegenübergestellt. Bei den meisten Gemeinden schließt diese Übersicht schon seit Jahren mit einem negativen Finanzierungssaldo, d. h. mit zusätzlicher Neuverschuldung.

Die Muster für die 4 Teile des Gesamtplans sind verbindlich vorgeschrieben. Dabei ist aber freigestellt, die entsprechenden Ansätze des Vorjahres und die Rechnungsergebnisse des vorletzten Jahres zusätzlich, wie bei den Einzelplänen, aufzuführen oder nicht.

Die Zahlen des Gesamtplans sind - wie eben ausgeführt - aus den Einzelplänen zusammengestellt. In der Buchform des Haushaltsplans wird aber der Gesamtplan den Einzelplänen vorangestellt, um dem Leser den Einstieg zu erleichtern.

*Dritter Hauptbestandteil des Haushaltsplans:*

Sammelnachweise (s. hierzu die Ausführungen unter 3.3 und 3.3.2)

### 3.3.5 Anlagen

Der Haushaltsplan umfasst einen Zeitraum von einem Jahr und würde deshalb nur ein unvollständiges Bild der Haushaltswirtschaft ergeben. Deshalb werden dem Haushaltsplan sog. Pflichtanlagen - weil von der Gemeindehaushaltsverordnung vorgeschrieben - beigegeben. Diese ergänzen, erweitern und vertiefen das Zahlenwerk des Haushaltsplans.

- Der *Vorbericht* gibt einen Rück-, über und Ausblick auf die Haushaltswirtschaft des abgelaufenen, laufenden und kommenden Haushaltjahres.
- Der *Stellenplan* enthält alle im Haushalt Jahr erforderlichen Planstellen für die Angestellten, Arbeiter und Beamte der Gemeinde nach ihrer Vergütungs-, Lohn- und Besoldungsgruppe. Sie werden den Organisationseinheiten (Ämtern, Abteilungen, Referaten) entsprechend dem Bedarf zugeordnet. Der Stellenplan ist die Grundlage für die Berechnung der im Haushaltsplan veranschlagten Personalausgaben.
- Die *Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen* zeigt die Belastung der kommenden drei Jahre mit Ausgaben, die aus Vertragsabschlüssen auf die Gemeinde zukommen.
- Die Übersicht über den Stand der *Schulden* und der *Rücklagen* zeigt den Finanzstatus zu Beginn des Haushaltjahres und zeigt das Ausmaß der Verschuldung und des vorhandenen Geldvermögens.
- Der *Finanzplan* und das *Investitionsprogramm* bilden die mittelfristige Finanzplanung. über einen Zeitraum von fünf Jahren werden im *Investitionsprogramm* alle Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach Einzelmaßnahmen, verteilt auf die einzelnen Jahre, erfasst. Wegen seiner kommunalpolitischen Bedeutung

kann man das Investitionsprogramm auch als „Regierungsprogramm“ der jeweiligen Ratsmehrheit bezeichnen. Hier ist die gemeindliche Investitionstätigkeit, beginnend mit dem laufenden Haushaltsjahr, dem Planjahr und den folgenden drei Jahren ablesbar. Das Investitionsprogramm muss deshalb auch besonders von der Gemeinde-/Kreisvertretung beschlossen werden. Es wird der Entwicklung und veränderten Vorstellungen alljährlich angepasst. Seine Maßnahmen und Ausgabenansätze werden in den Finanzplan übernommen. Dieser stellt auch die Deckungsmittel der investiven Ausgaben bereit. Darüber hinaus sind auch die Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts in Gruppen zusammengefasst in den Finanzplan zu übernehmen, so dass auch dieser Plan in einen Verwaltungs- und in einen Vermögenshaushalt gegliedert ist. In den einzelnen fünf Jahren muss auch hier - genau wie im Haushaltspol - der Ausgleich gegeben sein. Anhand der alljährlich vom Land herausgegebenen Orientierungsdaten muss auch der Finanzplan der Entwicklung angepasst werden, denn er ist die Grundlage für die Haushaltspläne der folgenden drei Jahre. Darum sollten auch die Kommunalpolitiker ein gesteigertes Augenmerk auf den Finanzplan richten, denn nur mit seiner Hilfe lässt sich die finanzielle Zukunft einigermaßen sicher bestimmen.

- Die *Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse* der Sondervermögen mit Sonderrechnungen sowie deren wirtschaftlichen Unternehmungen, an denen die Gemeinde mit mehr als 50% beteiligt ist, sind weitere Pflichtanlagen des Haushaltspol. Hierzu gehören vor allem die *Eigengesellschaften* und *Eigenbetriebe* einer Gemeinde. Sie werden insbesondere in den Bereichen Strom, Gas, Wasser und Abfall tätig und haben als *Eigengesellschaft* die Rechtsform einer AG oder GmbH (Merkmal = Grund bzw. Stammkapital steht zu 100% der Gemeinde zu). Gemeindevertreter werden in den Aufsichtsrat und in die Gesellschafterversammlung entsandt.
- Der *Eigenbetrieb* ist ein rechtlich unselbständiges Wirtschaftsunternehmen der Gemeinde, welches über die Werksleitung geführt und durch den Werksausschuss parlamentarisch kontrolliert wird. Das Stammkapital gehört ebenfalls der Gemeinde, sein Tätigkeitsbereich erstreckt sich regelmäßig auf den gleichen wie der einer Eigengesellschaft. Weil in beiden Fällen nur die Gemeinde das Kapital in die Sondervermögen eingebracht hat, dienen die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Information und Kontrolle über die Geschäftstätigkeit.

Weil in den Haushaltsplänen weder Einnahmen noch Ausgaben der Sondervermögen enthalten sind, lediglich Kapitalzuführungen, Gewinnabführungen oder Verlustausgleiche, geben sie einen ergänzenden Einblick in die Finanz und Wirtschaftslage der Gemeinde. Dennoch sollte deren Informationsgehalt nicht überschätzt werden, zumal sich die laufende Geschäftstätigkeit der Sondervermögen der parlamentarischen Kontrolle entzieht und nur mittelbar über Aufsichtsrat und Haupt-/bzw. Gesellschafterversammlung gegeben ist.

### 3.4 Welchen Wert hat das Gemeindevermögen?

Im Vergleich zum kaufmännischen Rechnungswesen fällt bei der Betrachtung des kommunalen Haushaltspol mit seinen Anlagen sofort auf, dass die Erfassung und Bewertung des Vermögensbestandes und seine laufende Fortschreibung nicht systematisch

mit der „kameralistischen“ Ausgaben und Einnahmenrechnung verknüpft ist. Während die wesentlichen Bestände zur Beurteilung des Nettofinanzvermögens in Anlagen zum Plan ausgewiesen werden (Rücklagen und Schuldenstand), fehlt ein ähnlicher Nachweis insbesondere für das Sachanlagevermögen (Grundstücke, Gebäude, bewegliche Sachen) im Rahmen des Haushalts. Die Gemeinden müssen jedoch neben dem Haushalt Bestandsverzeichnisse über die Vermögensgegenstände führen, aus denen Art und Menge sowie Lage oder Standort ersichtlich sind.

Der Grund für diese abweichende Behandlung der Wirtschaftseinheit „Gemeinde“ im Vergleich zum wirtschaftlichen Unternehmen liegt darin, dass die Aussagekraft einer ähnlich umfassenden Vermögensrechnung für die öffentliche Hand ungleich geringer ist, da - anders als bei der Privatwirtschaft - Substanzerhaltung oder Vermehrung des Vermögens kein vorrangiges Ziel ist. Zudem ist die Bewertung des öffentlichen Vermögens sehr schwierig, denn wie sollen z.B. historische Gebäude, Grünanlagen oder Straßen sinnvoll bewertet werden? Der Aufwand einer exakten Vermögensrechnung stünde somit in keinem rechten Verhältnis zum Nutzen bzw. der Aussagekraft. Man begnügt sich deshalb im wesentlichen mit der mengenmäßigen Bestandserfassung, die im interkommunalen Vergleich bereits weitreichende Auflagen über die Versorgungssituation einer Gemeinde im Infrastrukturbereich zulässt.

Eine Ausnahme von dieser rein mengenmäßigen Erfassung gilt für kostenrechnende Einrichtungen; das sind solche Einrichtungen der Gemeinde, die in der Regel und überwiegend aus Entgelten finanziert werden. Für deren Anlagevermögen sind nach dem Haushaltsrecht kalkulatorische Kosten (Abschreibungen und Zinsen) in den Haushalt einzustellen; die echten Kosten sowie der Grad der Entgeltfinanzierung (durch Gebühren, Beiträge, Eintrittsgelder usw.) sollen im Haushaltsplan transparent werden. Dies setzt eine Erfassung, Bewertung und Fortschreibung des Anlagevermögens ähnlich der Vorgehensweise in privatwirtschaftlichen Unternehmen voraus.

### 3.5 Wie aussagekräftig ist der Haushalt?

Der Haushaltsplan enthält lediglich die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltjahres, die in diesem Jahr kassenwirksam werden. Es ist bei den Einnahmen deren Entstehungsgrund und bei den Ausgaben deren Einzelzweck erkennbar. Auch, ob sich die Ansätze auf das Vermögen erhöhend oder vermindernd auswirken. Außerdem - bei den Investitionen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, - deren voraussichtlicher Gesamtbetrag.

Welche Folgekosten aber daraus entstehen, welchen Wert die einzelnen Vermögensgegenstände haben und welche politischen Ziele damit verfolgt werden, ist aus dem Haushaltsplan nicht ersichtlich.

Auch die Abhängigkeit der Ausgaben von ihren rechtlichen Grundlagen (Gesetzen, Verordnungen, Verträgen, Zuwendungsbescheiden) zeigt sich nicht im Haushaltsplan. Hier müssen die politischen Mandatsträger von der Administration informiert und umgekehrt befragt werden.

Ferner wird vielfach verkannt, dass beim Jahresabschluss von der Verwaltung bei übertragbaren Ausgabeaushaltssmitteln (insbesondere im Vermögensaushalt) hohe

Haushaltsausgabenreste gebildet werden, die in den folgenden Jahren zusätzliche Ausgabemittel sind, ohne im Haushaltsplan nochmals sichtbar zu werden.

Fragen nach der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung und von öffentlichen Einrichtungen werden durch den Haushaltsplan nicht beantwortet. Ob z.B. durch das Liegenschaftsamt der Gemeinde alle veräußerbaren Grundstücke erfasst, bewertet und zum Verkauf angeboten werden, weiß allenfalls der Leiter des Amtes. Gerade in diesem Bereich sind regelmäßig hohe Kapitalerträge gebunden, werden hohe Verwaltungs- und Betriebskosten verursacht und politisch wenig bewegt, obwohl eine immense Nachfrage nach Wohnbau und Gewerbegrundstücken besteht. Deshalb kann der Haushaltsplan nur bei enger Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des Finanzausschusses und denen der Fachausschüsse und bei umfassender Information durch die Verwaltung ein Instrument zur Durchsetzung politischer Programme und zur Verwaltungskontrolle werden.

## 4 DER LEBENSZYKLUS EINES HAUSHALTSPLEANS

Ein Haushaltsplan „durchlebt“ vier wesentliche Abschnitte. Zunächst wird er von der Verwaltung entworfen, dann vom Rat beraten und beschlossen, anschließend durchgeführt sowie schließlich abgerechnet und kontrolliert.

### 4.1 Planentwurf

Der Haushaltsplan wird von der Verwaltung entworfen. Ist ein Kämmerer bestellt, so ist er für die Aufstellung des Haushaltsentwurfs und der Anlagen zuständig, im übrigen der Leiter der Verwaltung. Zu diesem Zweck fordert er die einzelnen Dienststellen schriftlich auf, Voranschläge für ihr jeweiliges Amt zu erarbeiten. Diese Phase liegt etwa im März/April des Jahres vor dem Planjahr. Die Voranschläge werden dann in der Kämmerei gesammelt, geprüft und zusammengestellt. Dabei übersteigen in der Regel die Ausgabenanforderungen die zu erwartenden Einnahmen, so dass in Rücksprachen so lange Ausgaben gekürzt und/oder Einnahmen erhöht werden müssen, bis der Gesamtentwurf ausgeglichen ist. Anschließend stellt das nach der Kommunalverfassung hierfür zuständige Organ den Entwurf fest, leitet ihn der Gemeindevorstand zu und lässt ihn für sieben Tage öffentlich auslegen. Einwohner und Abgabepflichtige (z.B. Grundstückseigentümer oder Betriebsinhaber) können gegen den Entwurf und seine Anlagen Einwendungen vorbringen, über die der Rat dann in öffentlicher Sitzung entscheiden muss.

### 4.2 Beratung, Beschluss, Genehmigung

Aus der Aufgabe des Haushaltsplans als „Ausdruck des politischen Wollens“, als „das in Zahlen ausgedrückte Aktionsprogramm des Rates“, folgt die unverzichtbare Aufgabe des

Rates, die endgültige Fassung des Haushaltsplans verbindlich zu beschließen. Dazu ist der vorgelegte Entwurf sorgfältig zu prüfen und zu beraten.

Eine Globalberatung sollte sich mit der großen Linie der finanziellen Gestaltung befassen: Entwicklung der absoluten Höhe von Einnahmen und Ausgaben; Verhältnis von Verwaltungskosten, laufenden Ausgaben und Investitionen; Berücksichtigung der allgemeinen Wirtschaftslage und Konjunkturpolitik; besonders beachtet werden sollten dabei alle Belastungen der Zukunft (Kreditaufnahme, Verpflichtungsermächtigungen, Folgekosten von Investitionen und Personalplanung).

In den globalen Rahmen einzupassen ist die Einzelberatung aller Aufgabenbereiche und der politisch bedeutsamen Schwerpunktmaßnahmen.

Da mit der Entscheidung über den Einsatz der Finanzmittel die Weichen mindestens für ein Jahr, bei größeren Projekten mit Folgewirkung oft weit darüber hinaus gestellt werden, ist eine gründliche Beratung in den Fraktionen geboten. Die Fülle und Vielfalt der Probleme und des Materials legen es nahe, für abgegrenzte Aufgabengebiete Berichterstatter zu bestellen, die durch ihre Vorarbeit den Fraktionen die Übersicht über das Ganze und die Meinungsbildung im Detail erleichtern. Zur gründlichen Vorbereitung sollten alle Möglichkeiten der sachlichen, finanztechnischen und rechtlichen Informationen und Klärung genutzt werden. Dazu gehören die Eingaben von Einwohnern und Abgabepflichtigen, die Anregungen von gesellschaftlichen und gewerblichen Organisationen - Vereinen, Verbänden, Kammern und Kirchen - die persönlichen Erläuterungen der Entwürfe durch den Verwaltungschef oder den Kämmerer vor der Fraktion, die Hinzuziehung von Fachleuten aus den Parteien und der weiteren Bürgerschaft.

Die Oppositionsfraktion sollte sich bei den Haushaltsberatungen auf wenige Schwerpunkte beschränken und sorgfältig, aber konstruktiv argumentieren.

Für die Gemeindevorvertretung gilt bei der Verabschiedung des Haushalts in besonderem Masse, die Öffentlichkeit über Sinn und Inhalt der Beschlüsse zu informieren. Das heißt, in der Gemeindevorvertretersitzung dürfen die interessierenden Sachfragen nicht nur auf der Basis der Vorberatung in Fachausschüssen kurz mit Ja oder Nein entschieden werden, sondern das Für und Wider ist in einer - wenn auch kurzen - Aussprache, mindestens aber durch die Einführung eines Berichterstatters verständlich zu machen. Vor allem die erforderlichen Einzelentscheidungen über Einwendungen von Einwohnern und Abgabepflichtigen müssen in ihrer Begründung verständlich sein.

Ähnlich der Verabschiedung von Haushaltsgesetzen durch den Bundestag und die Landtage beschließt der Gemeinderat nach den Beratungen und eventuellen Änderungen des Planentwurfs für jedes Haushaltsjahr eine sogenannte Haushaltssatzung, gewissermaßen ein „Gemeindegesetz“. Die Satzung kann Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, enthalten, d. h. einen zweijährigen Haushaltspunkt (Doppelhaushalt) zum „Gesetz“ erklären. In der Regel erlassen die Gemeinden jedoch nur Haushaltssatzungen für ein Kalenderjahr, da sich wegen fehlender gesicherter Perspektiven und verlässlicher Daten eine Planung über 2 Jahre nicht bewährt hat. Kernstück der Haushaltssatzung sind die Abschlussdaten des Haushaltsplans, das sind die Gesamtsummen von Einnahmen und Ausgaben, getrennt nach Verwaltungs- und

Vermögenshaushalt und die Höhe der beabsichtigten Kreditaufnahme. Der Haushaltsplan als Ganzes ist notwendige Anlage der Haushaltssatzung.

Ferner sind in der Haushaltssatzung der Höchstbetrag der Kassenkredite und die Hebesätze der Grundsteuern und der Gewerbesteuer festzusetzen.

*Kassenkredite* dürfen nur in Anspruch genommen werden, um zeitliche Lücken zwischen der Fälligkeit von Ausgaben und dem tatsächlichen Eingang von Einnahmen zu überbrücken, also die Liquidität der Gemeindekasse zu sichern; sie sind nicht als Instrument zur Finanzierung von Gemeindeaufgaben zu benutzen und deswegen nicht im Haushaltsplan zu veranschlagen. Der Höchstbetrag kann in der Haushaltssatzung nach freiem Ermessen, in Anlehnung an Erfahrungswerte, festgesetzt werden. Zu beachten ist aber, dass die Höhe und die Dauer der Inanspruchnahme von Kassenkrediten zu Zinsbelastungen führen, die bei großzügiger Ausnutzung dieser Überbrückungshilfe den Ausgleich des Haushalts gefährden können.

Bei der Festsetzung der Steuerhebesätze handelt es sich um einen Akt der Rechtsetzung, deshalb ist eine Satzung nötig. Wegen der Bedeutung der Gemeindesteuereinnahmen als Deckungsmittel für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben ist die Festsetzung der Steuerhebesätze als Bestandteil der Haushaltssatzung vorgeschrieben.

Die von der Gemeindevertretung beschlossene Haushaltssatzung mit Haushaltsplan und Anlagen ist der Aufsichtsbehörde vorzulegen; das soll bis spätestens einen Monat vor Beginn des Planjahres geschehen. Die Feststellung des Haushaltsplans und der Erlass der Haushaltssatzung gehören zu den wichtigsten Rechten der kommunalen Selbstverwaltung, sie unterliegen deswegen grundsätzlich keinem staatlichen Genehmigungsvorbehalt. Von einer Genehmigung abhängig sind nur

- der Gesamtbetrag der Kredite,
- und unter Umständen
- der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen
- sowie
- der Höchstbetrag der Kassenkredite

wegen ihrer Bedeutung für die langfristige Leistungsfähigkeit. Im übrigen hat die Aufsichtsbehörde lediglich zu prüfen, ob die Haushaltssatzung, der Haushaltsplan und seine Anlagen dem geltenden Recht entsprechen. Sobald die Genehmigung der genehmigungspflichtigen Teile der Haushaltssatzung erteilt ist, ist die Satzung öffentlich bekannt zu machen und wird damit rechtsverbindlich. Verstoßen andere Festsetzungen gegen geltendes Recht, so sind sie im einzelnen von der Aufsichtsbehörde zu beanstanden; sie dürfen, auch wenn die genehmigungspflichtigen Teile der Haushaltssatzung genehmigt sind, nicht ausgeführt werden, solange die Beanstandung nicht ausgeräumt ist. Nach der öffentlichen Bekanntmachung ist auch der Haushaltsplan in seiner endgültigen Fassung sieben Tage lang öffentlich auszulegen.

### 4.3 Vollzug und Nachtragshaushalt

Der Haushaltspoln bedeutet während des Planjahres eine verbindliche Handlungsanweisung für die Verwaltung. Für unvorhergesehene Abweichungen in geringerem Umfange, die im Verhältnis zum Gesamthaushalt unerheblich sind, insbesondere den Haushaltsausgleich nicht gefährden, ist der Verwaltung ein Gestaltungsspielraum zugestanden. Sind die aus diesen Abweichungen resultierenden Ausgaben aber erheblich, bedürfen sie vorher der Genehmigung des Gemeinderates. Weitere Voraussetzung für über und außerplanmäßige Ausgaben ist, dass sie unvorhersehbar waren und ihre Deckung gewährleistet ist.

Auch bei gewissenhafter Planung kann es im Laufe des Planjahres durch Gesetzesänderungen, plötzlich auftretende neue Aufgaben, unerwartete Wirtschaftsentwicklung zu unumgänglichen Abweichungen von den geplanten Einnahmen oder Ausgaben kommen. Handelt es sich um erhebliche Abweichungen, werden z. B. unvorhergesehene Mehrausgaben oder Mindereinnahmen, neue Investitionsvorhaben erkennbar, so ist die Gemeinde verpflichtet, einen Nachtragshaushalt aufzustellen. Er muss alle bis zum Ende des laufenden Planjahres überschaubaren Änderungen des geltenden Haushaltspolns umfassen. Für seine Aufstellung (Haushaltspoln und Haushaltssatzung) gelten die gleichen Vorschriften wie für den ursprünglichen Plan. In schnelllebiger Zeit kann es durchaus notwendig werden, in einem Jahr mehrere Nachtragshaushaltspolne aufzustellen, was sich in der Praxis aus Gründen der Übersichtlichkeit der Änderungen für Verwaltung und Rat dringend empfiehlt.

### 4.4 Rechnungsabschluss und -prüfung

Planzahlen sind zum größten Teil immer nur zu schätzen, sie auf die Mark genau zu vollziehen, ist nicht erreichbar - bei den Ausgaben sind Einsparungen ja durchaus erwünscht. Der Kontrolle dient die nach Abschluss des Haushaltspolns aus den Buchungsunterlagen zu erstellende Jahresrechnung. Sie besteht aus dem kassenmäßigen Abschluss und der Haushaltssatzung.

In ihr sind entsprechend der Gliederung des Haushaltspolns den Planzahlen die tatsächlich erwirtschafteten Ergebniszahlen gegenüberzustellen. Das Ergebnis ist durch einen Rechenschaftsbericht zu erläutern. Dabei ist auch die Entwicklung des Vermögensbestandes und der Schulden durch Gegenüberstellung der Jahresanfangs und Jahresendzahlen auszuweisen.

Ein etwaiger Überschuss ist der „Allgemeinen Rücklage“ zuzuführen; ergibt sich ein Fehlbetrag, so ist er spätestens im übernächsten Haushalt als Ausgabe zu veranschlagen.

Die Jahresrechnung wird von der Gemeindevertretung kontrolliert. Wenn keine wesentlichen Mängel zutage treten, erteilt die Gemeindevertretung dem Verwaltungschef die Entlastung. Damit ist das Haushaltspoln abgeschlossen.

## 5 DIE KOMMUNALEN AUSGABEN

Gerade waren bei der Kommunalwahl in Hessen am 7. März 1993 die letzten Stimmen ausgezählt, da wurden in vielen Kommunen die ersten „Offenbarungseide“ von den verantwortlichen Gemeindeoberhäuptern abgelegt, zum Zeichen der öffentlichen Finanznot. Frankfurt ging als Musterbeispiel desolater Finanzwirtschaft durch die bundesweite Presse. Aber weniger wegen mutiger und sofort verkündeter wirksamer Sparmassnahmen, vielmehr durch Erhöhungsvorschläge für die Hebesätze der Gewerbesteuer auf nunmehr 515% und der Grundsteuer B (bebauter Grundbesitz) auf 530%. Beide Hebesätze sind bundesweit Spitze.

Dieser Ist-Zustand der gemeindlichen Finanzsituation, für die Frankfurt jetzt als aktuelles Beispiel genannt wurde, ist aber leider vielerorts anzutreffen. Die Ursachen hierfür sind im kommunalpolitischen Fehlverhalten hinsichtlich der übernommenen Aufgaben zu suchen. Die Vorschrift in allen Kommunalverfassungen, wonach die Gemeinden zwar das Recht, aber nur im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit die Pflicht haben, alle örtlichen öffentlichen Aufgaben zu übernehmen, wurde im Parteienwettstreit um die Gunst der Wähler, weit überwiegend bewusst missachtet. Das gleiche gilt für den einleitenden Satz zur kommunalen Haushaltswirtschaft: „Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die *stetige* Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.“ Auch das Gebot zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gehört zu diesen obersten Grundsätzen für geordnete und solide Finanzwirtschaft.

Wird hiergegen verstößen, gibt es nur einen, der für die finanziellen Folgen einstehen muss: den Bürger. Und hier beobachtet die kommunale Finanzwissenschaft in den letzten Jahren ein wachsendes Phänomen: Statt zu sparen - im volkstümlichen Sprachgebrauch: kein Geld auszugeben, Leistungen einzuschränken oder ganz einzustellen, Aufgaben auf Private zu übertragen, die dies fachlich und wirtschaftlich besser können, - wird ohne große Umschweife dem Bürger tiefer in die Tasche gegriffen.

Von dem Grundsatz, den gemeindlichen Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen dadurch zu erzielen, dass man jede Sparmöglichkeit ausnutzt und alle Einnahmemöglichkeiten ausschöpft, scheint man nur den zweiten Teil für möglich zu halten.

### 5.1 Die Ausgaben als Widerspiegelung der gemeindlichen Aufgaben

Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes bildet die Grundlage des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Damit ist die grundsätzliche Allzuständigkeit der gemeindlichen Aufgabenfülle begründet, wenn auch mit einem Gesetzesvorbehalt versehen. So soll vor allem sichergestellt werden, dass die Länder bzw. der Bund bei Aufgaben mit überörtlichem Charakter diese selbst wahrnehmen können. Bei Übertragung dieser Aufgaben auf die gemeindliche Ebene (Auftragsangelegenheiten oder übertragener

Wirkungskreis) sorgen gesetzliche Vorgaben für einen gleichartigen Verwaltungsvollzug oder greifen zur Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ausgleichend ein.

Soweit die Gemeinden im *Selbstverwaltungsbereich* handeln, („in eigener Verantwortung“), unterliegen sie nur der staatlichen Rechtsaufsicht.

Im *übertragenen Wirkungskreis*, wenn Gemeinden als unterste Verwaltungsebene staatliche Aufgaben kraft Gesetzes oder im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verträge wahrnehmen, stehen der fachlich zuständigen Behörde auch *inhaltliche Zweckmäßigkeitsskontrollen* und *Einzelweisungsbefugnisse* zu. Aber auch im übertragenen Wirkungskreis liegt die organisatorische (sachliche und personelle) Art der Aufgabenerfüllung ausschließlich bei der Gemeinde. Bei diesen Aufgaben, die hier nicht weiter vertieft dargestellt werden sollen, erfolgt die Finanzierung in der Regel durch überlassene Anteile an den speziellen Entgelten (z. B. Gebühreneinnahmen), deren Höhe in der Regel vom Gesetzgeber vorgegeben wird. Zum Teil werden die finanziellen Mehrbelastungen der Gemeinden in Form erhöhter allgemeiner oder spezieller Finanzierungszuweisungen, die die Ausgaben ganz oder teilweise decken, ausgeglichen (s. Ziff. 6.4).

Im Mittelpunkt dieser Abhandlung stehen die selbstgestaltbaren gemeindlichen *Selbstverwaltungsaufgaben*. Im Rahmen ihrer Allzuständigkeit haben die Gemeinden nämlich das Recht, darüber zu befinden, welche örtlichen Aufgaben sie überhaupt und wie wahrnehmen wollen.

Als *Pflichtaufgaben* bezeichnet man üblicherweise jene Aufgaben, die aufgrund eines Gesetzes den Gemeinden auferlegt wurden. Diese unterscheiden sich wiederum in *weisungsfreie* und *weisungsgebundene Pflichtaufgaben*. Diese Unterscheidung ist bedeutsam, um die Einflussmöglichkeiten der gemeindlichen Organe zu erkennen.

*Weisungsfreie Pflichtaufgaben* nehmen den Gemeinden die Entscheidung, „Ob“ sie diese Aufgaben wahrnehmen wollen, überlassen ihnen aber das „Wie“, das im Ermessen der Gemeinde steht (z. B. Brandschutz, Abwasserbeseitigung, Erschließungspflicht und Pflicht zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen).

*Weisungsgebundene Pflichtaufgaben* schreiben der Gemeinde das „Ob“ und das „Wie“ vor, bis hin zu den Formularinhalten (Standesamt, Personalausweis und Passwesen, Einwohnermeldeangelegenheiten).

Werden den Gemeinden neue Pflichtaufgaben auferlegt, sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu Mehrbelastungen der Gemeinden, ist ein finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Die freiwillig übernommenen Selbstverwaltungsaufgaben haben als Wesensmerkmal, dass hier in der Tat nur die Kommunalpolitik vor Ort darüber befindet, welche dieser Aufgaben wahrgenommen, wie sie finanziert und organisiert werden. Hier findet in voller Freiheit die Ausgestaltung des Lebensraumes für die Bürger in ihrer Gemeinde statt. Hier sind die Unterschiede kommunalpolitischer Vorstellungen am stärksten ausgeprägt. Gleichzeitig ist es aber auch jener Bereich, der bei Finanzierungsproblemen zuerst den Rotstift des Sparsens erfährt. Es sind jene Aufgabenfelder, für die vor allem die Vorschrift gedacht ist, dass zur Erzielung des Haushaltsausgleichs alle Sparmöglichkeiten ausgenutzt werden müssen.

Mehr und mehr setzt sich die Überzeugung durch, dass alle so grob dem freiwilligen Aufgabenbereich zugeordneten gemeindlichen Betätigungsfelder so freiwillig nun auch wieder nicht sind. Beispiele: Wenn eine 1.000-Seelengemeinde traditionell auf einer Freilichtbühne mit entsprechender Zuschauerresonanz aus der umliegenden Region Theater pflegt, wird man - aus Gründen der Kulturpflege im ländlichen Bereich - solche finanziellen Verpflichtungen kaum noch dem völlig disponiblen freiwilligen Aufgabenbereich zuordnen können. Ähnliches gilt für den kulturellen Bereich größerer Städte, für finanzielle Verpflichtungen im Jugendpflege-, Sport und Freizeitbereich. Damit ist noch lange nicht jede damit zusammenhängende Geldausgabe gerechtfertigt, aber auch nicht jede Geldausgabe völlig verboten. Es gilt, in schwieriger Haushaltsslage eine kritische Bestandsaufnahme vorzunehmen und dann vor Ort zu entscheiden. Allgemein gültige Regeln lassen sich hierbei nicht aufstellen. *Aufgabenbereiche* sind genauso daraufhin zu durchforsten, ob die Aufgaben überhaupt und in diesem Umfang weiterhin von der Gemeinde erfüllt werden müssen, wie auch die *Ausgabenarten*, ob nämlich diese Aufgaben mit dem augenblicklichen Personal und Sachkostenaufwand einschließlich Verwaltungsaufwand wahrgenommen werden müssen. Zu prüfen wäre hier z. B. ob die Aufgabenerledigung evtl. anders organisiert (z. B. aufbau- bzw. ablauforganisatorische Verbesserungen, insbesondere im verwaltungsinternen Bereich) oder einem Dritten übertragen werden kann (z. B. Vergabe von Planungsaufträgen an Ingenieurbüros, statt Planung durch eigene Mitarbeiter).

Die gemeindlichen Aufgaben sind nichts Statisches, die, einmal festgelegt, immer so bleiben, wie auch umgekehrt, nicht erweitert werden können. *Kommunale Aufgaben im Wandel* betreffen sowohl die staatlichen Auftragsangelegenheiten als auch den Selbstverwaltungsbereich.

Wenn auch den Gemeinden finanzielle Mehrbelastungen bei der Übertragung neuer staatlicher Aufgaben ausgeglichen werden, stellt deren Erledigung zusätzliche Anforderungen an die allgemeine Verwaltung in personeller, sachlicher und organisatorischer Hinsicht. In den alten Bundesländern sind dies Aufgaben z. B. aus dem Umweltrecht und im Asylbereich. In den neuen Bundesländern finden solche Aufgabenverschiebungen im Zuge der dort anstehenden Gebiets- und Verwaltungsreformen statt, wo es nunmehr möglich ist, auf größere und damit leistungsfähigere Verwaltungseinheiten vor Ort landrätliche Aufgaben „nach unten“ zu delegieren und damit bürger näher zu erledigen.

Im kommunalen Selbstverwaltungsbereich finden solche Veränderungen in großem Umfang statt. Viele Maßnahmen der Daseinsvorsorge können bei den Gemeinden abgebaut werden, weil private Anbieter solche Aufgaben übernommen haben (z. B. Polikliniken, öffentliche Wäschereien, Mangelstuben, Gärtnereien, Schlachthöfe, Vermessungswesen), private Haushalte Einrichtungen *vorhalten*, die gemeindliche Angebote überflüssig machen (z. B. Kühlhäuser, Kinos, Volksbäder, Gemeinschaftsantennenanlagen) oder Aufgaben ihre bisherige Bedeutung verloren haben (z. B. Büchereiwesen). Neue Aufgaben kommen hinzu, allein schon durch die gesellschaftlichen Veränderungen, die ein Reagieren der kommunalpolitisch Verantwortlichen erforderlich machen. Wir finden sie vor allem im Bereich von Sport und Freizeit (z. B. Trimm-Dich-Pfade, wohnungsnahe Kleinsportanlagen aller Art, Erlebnisbäder, Jugendzentren, Altenbegegnungsstätten) und im Sozialwesen (z. B. sozialpädagogische Schülerbetreuung, behindertenspezifische Einrichtungen, altengerechte Wohnungen, seniorengerechte Aktivunterhaltung).

Um nicht missverstanden zu werden: Es sind nur einige Beispiele an Veränderungen, die sich selbstverständlich nicht in jeder Gemeinde und auch nicht in einwohnergleichen Gemeinden so finden müssen. Die Lebendigkeit der kommunalen Selbstverwaltung, die Individualität unserer Gemeinden und ihrer Bürger, die geschichtlichen Vorprägungen und Traditionen vor Ort bestimmen im wesentlichen, was die örtliche Gemeinschaft in Form öffentlicher Aufgabenerfüllung durch ihre Selbstverwaltungsorgane bereitstellen soll. Dies bedeutet ein zweifaches: Erstens müssen die Kommunalpolitiker nicht meinen, dass ihre Bürger etwas brauchen, nur weil es eine andere Gemeinde auch hat. Zweitens sollten sie es ihren Bürgern nicht „von oben“ als Wohltat verordnen (wobei man dem Bürger in aller Regel verschweigt, wie die Folgeausgaben solcher Einrichtungen finanziert werden sollen). Zum Abschluss dieses Abschnitts sei den Kommunalpolitikern noch ein Merksatz in Erinnerung gerufen: Es gibt kein Gesetz, das den mit Wohltaten bedachten Bürger zur Dankbarkeit verpflichtet - auch nicht bei der nächsten Kommunalwahl.

## 5.2 Ausgabenstruktur nach Aufgabenbereichen

Wegen der haushaltsrechtlichen Gliederung wird auf Ziff. 3.3. dieses Heftes verwiesen. Wie vorstehend dargestellt, unterliegt die Aufgabenstruktur einem Wandel. Leider nicht einem sehr kräftigen, weil das Beharrungsvermögen ein Wesensmerkmal der öffentlichen Verwaltung darstellt. Auch das kritische Infragestellen von gemeindlichen Aufgaben ist nicht Alltag in den Gemeindevertretungen. Deshalb soll diese Abhandlung die Gemeindevertreter ermuntern, Veränderungen im gesellschaftlichen Leben und im Bewusstsein der Bevölkerung in die Diskussion der Gemeindepalamente einzubringen, zumindest in Partei oder Fraktion. Ist es doch Aufgabe der Parteien, „für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen zu sorgen“ (§ 1 Abs. 2 des Parteiengesetzes). Nach Art 21. unseres Grundgesetzes wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.

Wie sieht statistisch die aktuelle Ausgabenstruktur nach Aufgabenbereichen, gegliedert nach dem Haushaltrecht aus?

Tabelle 2: Ausgaben nach Aufgabenbereichen\*

	Gesamtbeträge Mill. DM		Veränderungen		DM-Beträge Je Einwohner	
	1976	1990	In Mill. Dm	In %	1976	1990
Allgemeine Verwaltung	8.370,8	16.241,1	+7.870,3	+94,0	146,5	276,3
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	3.302,3	7.820,3	+4.518,0	+136,8	57,8	133.7281,6
Schulen	13.184,6	16.552,0	+3.367,4	+25,5	230,8	127,3
Wissenschaft, Forschung u. Kultur	2.611,3	7.484,9	+4.873,6	+186,6	45,7	816,9
Soziale Sicherung	18.130,8	48.011,9	+29.881,9	+164,8	317,3	617,0
Gesundheit, Sport, Erholung						
Bau-, Wohnungswesen, Verkehr	17.201,1	36.264,9	+19.063,8	+110,8	301,1	456,1
Öffentl. Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	16.494,9	36.264,9	+10.311,5	+62,5	288,7	424,5
Wirtschaft, Unternehmen, Allg. Grund- und Sondervermögen	10.900,1	24.951,9	+14.051,8	+128,9	190,8	236,3
	7.016,5	13.887,5	+6.871,0	+97,9	122,8	

\*) eigene Ableitungen aus dem Statistischen Jahrbuch 1992

\*\*) ohne Allgemeine Finanzwirtschaft

Aus diesem allgemeinen statistischen Überblick ergeben sich bei globaler Betrachtung innerhalb von 14 Jahren beachtliche Veränderungen (siehe Prozentzahlen) der betragsmäßigen Verschiebungen der Finanzbedarfe nach Aufgabenbereichen. Mehr soll diese Übersicht nicht zeigen, vor allem soll sie nicht zur Ableitung auf eine einzelne Gemeinde benutzt werden.

Mehr und mehr macht es den Gemeinden Schwierigkeiten, mit den eigenen Einnahmemöglichkeiten diesen Finanzbedarf zu befriedigen. So erhöhte sich der Finanzierungssaldo, also der Unterschied zwischen den gemeindlichen Einnahmen und den Ausgaben, auf eine Deckungslücke von 1990 mit 3.537 Mill. DM, in 1991 auf 5.521 Mill. DM, die nur durch erhöhte Schuldenaufnahme auf dem Kreditmarkt ausgeglichen werden konnte. So bleibt den Gemeinden mittelfristig keine andere Blickrichtung, als eine kritische Bestandsaufnahme ihrer Aufgaben und damit Ausgabenstruktur, denn die Ausschöpfung aller eigenen Einnahmemöglichkeiten ist an einer Grenze angekommen, die eine höhere Belastbarkeit der Bürger über öffentliche Abgaben nicht mehr zulässt und die Neuverschuldung hat Größenordnungen erreicht, die volkswirtschaftlich nicht mehr gesund sind.

Zwei Untersuchungsziele müssen von den Gemeindevertretern ins Auge gefasst werden:

***Muss die Leistung in der Gemeinde immer noch angeboten werden?***

***Wenn ja, muss dies die Gemeinde tun?***

*Muss dies in der bisherigen Form geschehen?*

Als Rechtsform bietet sich an:

Kooperation mit Nachbargemeinden (Zweckverbände), mit dem Kreis, mit Kirchen, Verbänden und Vereinen, Übertragung auf einen privaten Träger, gesichert durch öffentlich-rechtlichen Vertrag oder in anderer Form.

Oder: Gründung einer juristischen Person des Privatrechts (z. B. e.V. oder GmbH), an der die Gemeinde angemessen beteiligt ist und so ihr Mitbestimmungsrecht sichert, aber nach wie vor mithaftet. Diese Form ist die z. Zt. gängigste, wenn Gemeinden von Privatisierung reden, sich aber doch nicht ganz aus den Geschehnissen glauben heraushalten zu können. Man kann diese Form nur als „unechte Privatisierung“ bezeichnen.

Als Organisationsform bietet sich an:

Aufbau und ablauforganisatorische Untersuchungen, die zu bedarfsgerechteren Lösungen kommen und bisherigen Personal und Sachkostenaufwand und/oder Verwaltungsaufwand vermindern (z. B. Delegation von Entscheidungsbefugnissen zur Straffung der Leitung und Betriebsführung von Abläufen, Entbürokratisierung von Unterhaltungsmaßnahmen, Überprüfung der Attraktivität des Angebots sowie des Preis-Leistungsverhältnisses, Reduzierung des Personalaufwands durch Änderung von Öffnungszeiten und Neugestaltung von Arbeitsverträgen).

Wer kann fachlich, finanziell, organisatorisch die Leistung anstelle der Gemeinde erbringen? („echte“ Privatisierung)

Davor scheuen noch viele Gemeinden zurück, weil der Glaube, allein die öffentliche Hand vermöge ein solches Angebot auf Dauer für die Bürger zu sichern, nur zögernd in Zweifel gezogen wurde. Viele erkennen, dass heutige öffentliche Dienstleistungen und Einrichtungen früher mit großer Selbstverständlichkeit nur von Privaten erbracht bzw. bereitgehalten wurden (z. B. Kindergärten, Friedhöfe, Sportplätze, Turnhallen, Freibäder usw.).

Bei den hier skizzierten Modellen ist immer zu prüfen, welche finanziellen Einsparungen (hierzu zählt auch der Verwaltungsaufwand) sich realisieren lassen. Beispiel: Übertragung des gesamten Kindergartenwesens an einen Dritten mittels öffentlich-rechtlichen Vertrags. Selbst wenn die Gemeinde sich darin verpflichtet, sowohl bei Investitionen als auch für den laufenden Betrieb Zuwendungen in gleicher Höhe zu leisten, wie sie in eigener Trägerschaft erforderlich wären, spart die Gemeinde die gesamte eigene Verwaltung der Einrichtung: Sie braucht sich nicht mehr um die Bauunterhaltung, den laufenden Betrieb (Heizung, Reinigung, Versicherung), die haushalts-, kassen- und rechnungsmäßige Verwaltung der Kinder und die Personalangelegenheiten der Erzieherinnen zu kümmern. Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Übertragung gemeindlicher Aufgaben auf Dritte bedeutet keineswegs Kindergartenarbeit 2. Klasse. Diese Kindereinrichtungen unterstehen ebenso wie der gemeindliche Kindergarten der Fachaufsicht des Jugendamtes. Die bessere Wirtschaftlichkeit besteht häufig schon darin, dass keine (parteipolitisch motivierte) kommunalpolitische Überbietungspolitik stattfindet und von den gesetzlich zulässigen Gestaltungsmöglichkeiten, z. B. im Personalbereich, Gebrauch gemacht wird.

Die Fachliteratur ist reich an Beispielen, so dass an dieser Stelle darauf verwiesen werden darf. Wesentlich ist: Bei Bejahung der Notwendigkeit des Leistungsangebotes in der Gemeinde und Erfüllung in anderer Form muss gesichert sein, dass die Leistung auf Dauer zu annehmbarem Entgelt in Anspruch genommen werden kann und dass sich für die Gemeinde finanzielle Vorteile - direkt oder indirekt - ergeben.

Ist die Leistung in der Gemeinde entbehrlich, weil entweder private Angebote entstanden sind (z. B. Musikschule) oder weil der Bedarf entfallen ist (z. B. gemeindliche Zimmervermittlung, wenn die Bemühungen um Fremdenverkehr gescheitert sind), dann ist eine kommunalpolitische Entscheidung der Gemeindevertretung notwendig. Hier gilt: Sachfragen rein sachbezogen und schnell zu entscheiden.

### 5.3 Ausgabenarten

Das gemeindliche Haushaltrecht teilt die möglichen Ausgabenarten in insgesamt 6 Gruppierungsziffern ein: Die Hauptgruppe 4 (Personalausgaben), 5 und 6 (sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand), 7 (Zuweisungen und Zuschüsse, nicht für Investitionen) und 8 (sonstige Finanzausgaben). Die Ausgaben des Vermögenshaushaltes werden im Haushaltplan unter der Gruppierungsziffer 9 veranschlagt. Dies sind jene Ausgaben, die beim Kaufmann zu einer Veränderung der Aktiv oder Passivposten der Bilanz führen. Insgesamt ist die Gruppierung der gemeindlichen Ausgabenarten der kaufmännischen Kostenartenrechnung nachgebildet.

Wenn zu Beginn dieses Abschnitts wiederum auf finanzstatistische Daten zurückgegriffen wird, dann allein deshalb, um auf die Gewichtung und Bedeutung der einzelnen Ausgabenarten aufmerksam zu machen.

In allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden bis 100.000 Einwohnern zeigt sich bei den wiederkehrenden Ausgaben der Verwaltungshaushalte 1991 folgendes Bild:

*Tabelle 3: Ausgaben nach Arten\**

Ausgabenarten	50.000 bis 100.000 Einwohner Mill. DM	20.000 bis 50.000 Einwohner Mill. DM	10.000 bis 20.000 Einwohner Mill. DM	5.000 bis 10.000 Einwohner Mill. DM	3.000 bis 5.000 Einwohner Mill. DM	Weniger Als 3.000 Einwohner Mill. DM
Personalausgaben	3513,7 37,2 %	5958,5 34,5%	4357,7 32,2%	2699,8 29,8%	1102,2 27,3%	1098,7 19,7%
Sachaufwand	2143,6 22,7%	4240,4 24,5%	3554,1 26,3%	2433,9 26,9%	1073,8 26,6%	1098,7 23,9%
Zinsausgaben	566,4 6,0%	947,5 5,5%	715,0 5,3%	455,1 5,0%	199,1 4,9%	235,2 4,2%
Bei Gesamtausgaben von	9440,8	17280,5	13517,4	9055,0	4039,6	5578,1

\*) eigene Ableitungen aus dem Statistischen Jahrbuch 1992

Ohne diese kleine Finanzstatistik bis ins letzte Detail zu werten, fällt die erhebliche Steigerung des prozentualen Anteils der Personalausgaben auf, nämlich zwischen der kleinsten Gemeindegroßenklasse zur größten um 88,8%. Die anderen wichtigen Ausgabenarten bewegen sich in geringeren Schwankungsbreiten, die bei dieser Betrachtung vernachlässigt werden können.

Bei der Ursachenforschung kann aus Erfahrung vermutet werden: In der kleinsten Größenklasse spielt nicht nur das ehrenamtliche Element noch eine beachtliche Rolle, auch die Ausstattung mit öffentlichen Dienstleistungsangeboten wird überwiegend dörflichem Charakter entsprechen. Während im Dorf noch das Vereinsleben den Jahresablauf gestaltet und das Kulturleben prägt, ist im größten Vergleichsbereich optimale Ausstattung der öffentlichen Infrastruktur anzunehmen mit professionellen Freizeitangeboten und Personalausstattung auf Tarifvertragsbasis.

Welche Hinweise kann man daraus für die praktische Kommunalpolitik ziehen?

Den Folgekosten öffentlicher Einrichtungen und Leistungsangebote muss in Zukunft eine größere und vor allem kritischere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Viele große öffentliche Maßnahmen haben nicht nur einen hohen kommunalpolitischen Rang, sie sind auch emotional belastet. So fällt es manchem Gemeindevorsteher schwer, in öffentlichen Ausschuss oder Ratssitzungen Alternativen vorzutragen, die das angestrebte Ziel auch erreichen lassen, aber hinsichtlich der Folgekosten wesentlich wirtschaftlicher sind. Alle Gemeindehaushaltsverordnungen schreiben außerdem für solche Investitionen vor, dass Ausgaben erst veranschlagt werden dürfen, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung sowie die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und ein Bauzeitplan im einzelnen ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Folgekosten beizufügen. Ist die Einrichtung erst geschaffen, was mit Hilfe von Landeszulwendungen und Kreditaufnahme ohne weiteres finanziert ist, dann sind die Folgekosten zwangsläufig. Auch dazu sagen die Kommunalpolitiker „Pflichtausgaben“, obgleich sie diese selbst verursacht haben: Personalausgaben, nicht nur für das pädagogische, auch für das sogenannte technische Personal, Sachaufwendungen für den Betrieb, Bauunterhalt, Pflege von Gebäude und Außenanlagen und schließlich Zins und Tilgungsleistungen für die aufgenommenen Darlehen. Dass häufig zusätzlich in der Verwaltung Mehraufwand entsteht (Personal und Sachkosten), sei der Vollständigkeit halber hier nur erwähnt. In dieser Situation haben die Finanzstrategen bei Haushaltsnöten nicht mehr viel Möglichkeiten, beim Betrieb einer Einrichtung zu sparen. Die herkömmlichen Vorschläge, wie z. B. 6-monatige Stellensperre, laufen bei den meisten öffentlichen Einrichtungen ebenso ins Leere wie 20%ige Sachkostensperren, wobei die Nutzlosigkeit der Sparvorschläge schon von der betroffenen Interessenklientel (mit Unterstützung der Presse) bewirkt wird. Wegen der Folgekosten öffentlicher Einrichtungen wird auf die Tabelle 4 verwiesen. Gerade wegen der häufigen Zwangsläufigkeit der Ausgaben (gleich welcher Arten), sind die Gemeindevorsteher aufgerufen, weit in die Zukunft zu blicken, wenn neue Maßnahmen beschlossen werden. Für bestehende und in Gemeinderegie weitergeführte Einrichtungen ist das Einsparungspotential denkbar gering.

Tabelle 4: Folgekosten öffentlicher Einrichtungen

Projekt	Jährliche Folgekosten in % der Herstellungskosten		
	Darunter		
	Folgekosten insgesamt*	Betriebs- und Unterhaltungskosten	Kalkulatorische Abschreibung
<b>Verkehrsanlagen:</b>			
- Bundesautobahn	9,7	0,4	0,8
- Bundesstrassen	9,4	0,4	0,5
- Landstrassen	9,8	0,9	0,4
- Kreisstrassen	9,6	0,7	0,4
Kläranlagen	19,5	6,0	5,0
<b>Universitäten:</b>			
Geisteswissenschaften	18,3	6,6	3,2
Ingenieur- u. Naturwissenschaften	18,4	5,9	4,0
Medizin, Biologie, Chemie	23,2	9,7	5,0
Schulen	31,0	20,0	2,5
Darunter: Lehrpersonal	14,0	14,0	
Kindergärten	31,0	20,0	2,5
Turn- und Sporthallen	16,5	4,0	4,0
Hallenbäder	20,5	7,0	5,0
Sportplätze	13,5	3,0	2,0
Freibäder	15,5	3,0	4,0
Krankenhäuser	26,0	13,0	4,5

\*) Einschl. kalkulatorischer Zinsen von jeweils 8,5%.

Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz

## 6 DIE KOMMUNALEN EINNAHMEN

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht wird begleitet von der Finanzhoheit. Dies bedeutet, dass zur Finanzierung der Ausgaben eigenverantwortlich auszuschöpfende und zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung stehen. Aber auch hier sind die Gemeinden nicht uneingeschränkt handlungsfähig. Entweder hat der Gesetzgeber die Abgaben unmittelbar unter Gesetzesvorbehalt gestellt („im Rahmen der Gesetze“) oder mit allgemeinen Formulierungen („Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen“) mit unbestimmten Rechtsbegriffen eingegrenzt.

Im Rahmen dieser Abhandlung sollen insbesondere die gemeindlichen Steuereinnahmen, die örtlichen Steuern, die speziellen Entgelte (insbesondere Gebühren und Beiträge), die Einnahmen aus dem Finanzausgleich und die Kreditaufnahmen behandelt werden. Vorab sei jedoch auf jene ebenfalls in Selbstverwaltung zu erhebenden Einnahmenarten aufmerksam gemacht, die nicht eingehender betrachtet, aber genannt werden sollen, weil sie zumindest zum Teil von den Gemeinden gestaltbar sind:

- Mieten und Pachten,
- erwerbswirtschaftliche Einkünfte,
- Vermögensveräußerungserlöse und sonstige Verkaufserlöse,
- waldwirtschaftliche Erträge,
- Jagdpachten,
- Ersätze für die Inanspruchnahme gemeindlicher Einrichtungen,
- Verwarnungs- und Bußgelder,
- Konzessionsabgaben, Gewinnanteile,
- Erstattungen von Dritten,
- Abgaben eigener Art, die weder unter Steuern fallen, noch Gebühren und Beiträge sind (z. B. Feuerschutzabgabe),
- Spenden.

Den Gemeinden ist es trotz kommunaler Selbstverwaltung nicht freigestellt, wie sie die zur Finanzierung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen beschaffen. Vielmehr schreiben die Kommunalverfassungen eine Rangfolge der Einnahmen vor:

*1. Sonstige Einnahmen*

z. B. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Finanzzuweisungen, Staatszuschüsse zu Investitionen und Einnahmen aus der Vermögensverwaltung wie Mieten, Pachten, Zinserträge, Verkaufserlöse, Konzessionsabgaben und Gewinnabführungen von wirtschaftlichen Unternehmen.

*2. Spezielle Entgelte*

z. B. Beiträge, Gebühren und privatrechtliche Benutzungsentgelte. Einzelheiten hierzu unter Ziffer 6.3.

*3. Steuern*

z. B. Gewerbe und Grundsteuern (siehe Ziffer 6.2.1) sowie die örtlichen Aufwand und Ertragsteuern (siehe Ziffer 6.2.3.)

*4. Kredite*

(siehe Ziffer 6.5.)

Diese Rangfolge nimmt der Gesetzgeber ernst, selten jedoch der Kommunalpolitiker, insbesondere die Konkurrenz zwischen 2. (Spezielle Entgelte) und 3. (Steuern). Die Gemeinden dürfen danach nicht den allgemeinen Steuerzahler zur Deckung defizitärer gemeindlicher Einrichtungen zur Kasse bitten und gleichzeitig beim konkreten Benutzer dieser Einrichtungen auf die spezielle Entgelterhebung, „soweit vertretbar und geboten“, verzichten.

## 6.1 Arten der Einnahmen

Diese haushaltrechtliche Überschrift verweist analog zu den Ausgabenarten auf die Gruppierung der gemeindlichen Einnahmen nach finanzpolitischen und finanzstatistischen Gesichtspunkten. Die Gruppierung erleichtert eine sachzusammenhängende Gliederung, einen Überblick über die Finanzierung der Haushalte und über das Gewicht der einzelnen Finanzierungsquellen. Die Gruppierung ermöglicht zudem, nach entsprechender finanzstatistischer Auswertung, den interkommunalen Vergleich.

Die 4 Hauptgruppen der Einnahmen sind nach den Gruppierungsvorschriften:

- Steuern und allgemeine Zuweisungen (Gruppierungsziffer 0),
- Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb (Gruppierungsziffer 1)
- sonstige Finanzzuweisungen als Einnahmen des Verwaltungshaushalts (Gruppierungsziffer 2) und die
- Einnahmen des Vermögenshaushalts, die in den Gemeindehaushalt verordnungen näher umschrieben sind (Gruppierungsziffer 3). Dies sind insbesondere:
  1. Zuführungen des Verwaltungshaushalts,
  2. Vermögensveräußerungserlöse (z. B. Grundstücksverkäufe),
  3. Entnahmen aus Rücklagen,
  4. Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, Beiträge und ähnliche Entgelte sowie
  5. Kreditaufnahmen.

Weil in diesem Kapitel 6 überwiegend die öffentlich-rechtlichen Entgelte behandelt werden, müssen einige Grundbegriffe der Kommunalabgaben erläutert werden: Kommunalabgaben sind nach der Gesetzesdefinition aller Kommunalabgabengesetze der Bundesländer (KAG) Steuern, Gebühren und Beiträge.

In § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung (AO) des Bundes ist der Begriff Steuern wie folgt umschrieben:

„Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einkünften kann Nebenzweck sein.“

Der Begriff *Gebühren* kennt folgende Merkmale:

„Gebühren sind auf der Grundlage öffentlichen Rechts erhobene einmalige oder laufende Geldleistungen, die als Gegenleistung für die Inanspruchnahme der Verwaltung oder der Benutzung öffentlicher Einrichtungen erhoben werden.“

Für *Beiträge* wiederum lautet die Definition:

„Beiträge sind einmalige Geldleistungen, die für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen von denjenigen Grundstückseigentümern erhoben werden, denen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme nicht nur vorübergehende Vorteile geboten werden.“

In einigen Bundesländern können Beiträge auch für die Erneuerung und Verbesserung von Straßen, Wegen und Plätzen erhoben werden.

Bei der kommunalpolitischen Entscheidung über die Belastung der Abgabepflichtigen fließen vor Ort häufig persönliche Lebenssituationen betroffener Mitbürger in die Überlegungen ein. Die arbeitslose und alleinerziehende Mutter erscheint in allen Debatten über die Höhe der Kindergartengebühren als Mahnung, dass die Gebühr nicht so hoch sein dürfe, um Kinder dieser Personengruppen vom pädagogisch wertvollen und notwendigen Besuch des Kindergartens fernzuhalten. Sehr wohl enthält die für die gemeindlichen Abgaben geltende Abgabenordnung des Bundes im Sinne des Sozialstaatsgedankens Regelungen, um den individuellen Verhältnissen entsprechen zu können. Es sind dies:

#### *Stundung*

Danach können, in der Regel auf Antrag, Ansprüche ganz oder teilweise gestundet werden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde. Die Stundungszinsen betragen 0,5% pro Monat, doch kann auf sie ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn ihre Erhebung nach Lage des einzelnen Falles unbillig wäre.

#### *Erlass*

Nach dieser Vorschrift können Ansprüche ganz oder teilweise erlassen werden, wenn deren Einziehung nach Lage des einzelnen Falles unbillig wäre.

Aus beiden gesetzlichen Möglichkeiten ergibt sich für die Verwaltung ein großer, pflichtgemäß auszuübender Ermessensspielraum, individuellen Situationen sozial angemessen zu entsprechen. Globaler, in den Satzungen bereits generell festgelegter Erlassgründe, z. B. Alleinerziehende, Arbeitslose, Rentner, unvollständige Familie und

ähnliches, bedarf es nicht. Sie dürften in der Regel sogar rechtswidrig sein, da Satzungen pauschal die individuellen Lebensverhältnisse, auf die es allein ankommt, nicht werten können.

## 6.2 Kommunale Steuereinnahmen

Wir unterscheiden sie nach der gemeindlichen Einflussmöglichkeit auf deren Ergiebigkeit. Denn nur hier besteht für den Gemeindevertreter Gelegenheit, politisch motivierten Einfluss auszuüben.

Zur Zeit verfügen die Gemeinden über die Grundsteuern, die Gewerbesteuern (mit Einschränkung), den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die örtlichen Aufwands und Verbrauchssteuern (sog. kleine Gemeinde oder auch Bagatellsteuern). Schon mehrere Jahrzehnte ist der Blick der Gemeinden auf die sehr ergiebige Umsatzsteuer gerichtet, um auch daran einen bestimmten Anteil zu erhalten. Vor allem Gemeinden mit hohen Gewerbesteueraufkommen leiden teilweise erheblich unter konjunkturbedingten Schwankungen der Gewerbesteuer. Das Ziel ist eine Verstärkung der Einnahmen. Aber der Weg zu einer Teilhabe an der Umsatzsteuer ist noch lang. Sie ist nur über eine Grundgesetzänderung zu erreichen und seit Beginn der Diskussion hat das Gerangel zwischen den Gemeinden begonnen, nach welchen Kriterien das Aufkommen zwischen den Gemeinden verteilt werden soll. Offen ist auch, in welchem Umfang die Gemeinden ihre Gewerbesteuer verlieren. Auch dieser Verlust und dessen Ausgleich bedarf einer Grundgesetzänderung. Soweit der Ausblick. Die Gewichtung der gemeindlichen Steuereinnahmen untereinander zeigt die Tabelle 5.

*Tabelle 5: Gemeindliche Steuereinnahmen 1991\**

in Mill. DM	Insgesamt	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
Gemeindesteuern	52.399	51.028	1.371
Grundsteuer A	547	456	91
Grundsteuer B	9.347	8.699	675
Gewerbesteuer	41.297	40.747	550
Sonst. Steuern u. steuer-Ähnliche Einkommen	1.181	1.126	55
Gemeindeanteil an der Lohn- u. Einkommen-Steuer	38.233	37.053	1.180
Gewerbesteuerumlage (Ausgabe)	5.999	5.988	11

\*) eigene Ableitungen aus dem Statistischen Jahrbuch 1992

### 6.2.1 Grundsteuern, Gewerbesteuern

Auf die besondere Darstellung der Sonderregelungen in den *neuen Bundesländern* wird hier verzichtet, da sie einen mehr oder weniger schnell vorübergehenden Charakter hat. Es kann insoweit auf den „Infodienst Kommunal“ verwiesen werden, wo über die aktuellen Veränderungen zeitnah berichtet wird.

Grundlage für die Grundsteuern und die Gewerbesteuern als Gemeindesteuern ist das Grundgesetz. Nach Art. 106 Abs. 6 steht das Aufkommen der Realsteuern den Gemeinden zu, denen außerdem das Recht garantiert ist, die Hebesätze der Realsteuern im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Diese, die Einzelheiten regelnden Gesetze sind das Grundsteuer und das Gewerbesteuergesetz. Zur Übersicht über die Realsteuerhebesätze siehe Tabelle 6.

*Tabelle 6: Realsteuersätze\**

Gemeinden nach Einwohnerzahlen	Durchschnittshebesätze		
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
bis 3.000	286	270	307
3.000 - 5.000	290	264	310
5.000 - 10.000	268	256	312
10.000 - 20.000	246	255	321
20.000 - 50.000	221	269	337
50.000 - 100.000	211	301	365
100.000 - 200.000	233	343	393
200.000 - 500.000	230	370	422
über 500.000	223	373	400
Früheres Bundesgebiet	263	306	364
Insgesamt			

\*) lt. Statistisches Jahrbuch des Statistischen Bundesamtes 1992

#### 6.2.1.1 Die Grundsteuern

Wir kennen 2 Grundsteuerarten. Die Grundsteuer A ist für die landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Betriebe zu entrichten, die Grundsteuer B gilt für alle übrigen bebauten und unbebauten Grundstücke. Das Grundsteuergesetz kennt ein dreistufiges Verwaltungsverfahren, wobei die Gemeinden erst am Ende im Festsetzungs- und Erhebungsverfahren zuständig werden. Davor liegen das Einheitswertverfahren und das Messbetragsverfahren, in denen die staatliche Finanzverwaltung die Höhe des Einheitswertes ermittelt, einschließlich der Personen, denen ganz bzw. zu bestimmten Anteilen der Steuergegenstand zuzurechnen ist. Auch die Festlegung der Steuermesszahl liegt im Verantwortungsbereich der staatlichen Finanzverwaltung, die den Gemeinden einen Steuermessbescheid mitteilen, mit dem zugleich die Feststellung der sachlichen und persönlichen Steuerpflicht getroffen wird. Durch Multiplikation des Steuermessbetrages mit dem von der Gemeindevertretung beschlossenen und in der Haushaltssatzung festgesetzten Hebesatz wird die Grundsteuer ermittelt. Diese Grundsteuerfestsetzung ist

dem Steuerpflichtigen durch schriftlichen Bescheid der Gemeindeverwaltung bekannt zu geben.

Lediglich bei dem letzten Verfahrensabschnitt ist die Einflussmöglichkeit der Gemeindevertretung gegeben: Sie setzt jährlich den Hebesatz für die Grundsteuer A und B - in der Regel im Rahmen der Haushaltssatzung - fest. Die finanzpolitische Bedeutung der Grundsteuer liegt für die Gemeinden in der Einnahmегarantie, da der Grundsteuer konjunkturelle Schwankungen fremd sind. Darüber hinaus kann in freier Selbstverwaltung, je nach den örtlichen Verhältnissen, abgabopolitischen Gesichtspunkten der jeweiligen Ratsmehrheiten entsprochen werden.

#### 6.2.1.2 Die Gewerbesteuer

Sie wird gemeinhin als die wichtigste Gemeindesteuer angegeben, obgleich ihre Bedeutung für die Gemeinden nachlässt und im Rahmen der EG-Harmonisierung des Steuerrechts mit einem Verschwinden dieser typisch deutschen Steuer, zumindest in der jetzigen Form, gerechnet werden muss. Da dem Bund das Gesetzgebungsrecht für die Gewerbesteuer zusteht, hat der Bundesgesetzgeber vor allem aus wirtschaftspolitischen Gründen mehrfach zum Nachteil der Gemeinden in die Ergiebigkeit der Gewerbesteuer eingegriffen. Zur Berechnung der Gewerbesteuer sind 2 Rechengänge erforderlich, da die Steuergrundlagen aus 2 Säulen bestehen, nämlich dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital. Für beide stellt die staatliche Finanzverwaltung die Steuermessbeträge fest, die dann für das gemeindliche Festsetzungs- und Erhebungsmessverfahren den Gemeinden mitgeteilt werden.

Für die Ermittlung des Gewerbeertrages und des Gewerbekapitals hat der Bundesgesetzgeber Freibeträge beschlossen, die den Ertrag für die Gemeinden schmälern. Diese Freibeträge sind z. Z. 48.000 DM für den Gewerbeertrag und 500.000 DM für das Gewerbekapital. Darauf haben die Gemeinden keinen Einfluss. Zum Ausgleich der Ausfälle durch die mehrfach erhöhten Freibeträge erhielten die Gemeinden einen im Grundgesetz verankerten Anteil an der Einkommensteuer, der zugleich der Verstetigung ihrer Einnahmen dienen sollte. Im Gegenzug müssen die Gemeinden einen Teil ihrer verbleibenden Gewerbesteuer in Form der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abgeben. Auch dieses Verfahren ist in allen seinen Teilen der gestaltenden Einflussnahme der Gemeinde entzogen. Die Gewerbesteuerumlage wird, dem Bruttoprinzip des Haushaltsrechts entsprechend, im Verwaltungshaushalt im Einzelplan „Allgemeine Finanzwirtschaft“ als Ausgabe veranschlagt.

So reduziert sich bei der Gewerbesteuer der kommunalpolitische Einfluss der Gemeindevertretung auf die Festsetzung der Hebesätze, die in der Haushaltssatzung erfolgt. Wenn auch die Mitwirkungsmöglichkeit gering erscheint, darf die Bedeutung der Gewerbesteuerhebesätze auf Standortentscheidungen von Unternehmen nicht unterschätzt werden. Selbst wenn der Ertrag der Gewerbesteuer für den Gemeindehaushalt nicht mehr jene Bedeutung hat, so ist die Ansiedlung von Gewerbebetrieben dennoch auch aus anderen Gründen für Gemeinden kommunalpolitisch erstrebenswert: Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort, in deren Folge auch Ausbildungsplätze. Gewerbe vor Ort verbessert außerdem die gesamte Infrastruktur nachhaltig.

Gewerbesteuerpflicht gilt auch, wenn Unternehmen nur Betriebsstätten bzw. rechtlich unselbständige Filialbetriebe einrichten. Am wirtschaftlichen Ertrag und dem Gewerbekapital des Mutterunternehmens partizipieren die Gemeinden durch die sogenannte Steuerzerlegung. Der Regelmaßstab zur Aufteilung des einheitlichen Steuermessbetrages ist das Verhältnis der Arbeitslöhne, aber auch Arbeitslöhne und Betriebseinnahmen können Zerlegungsmaßstab sein. Wichtig ist, dass diese Betriebsstätten mehr als 6 Monate im Ort „ansässig“ sind. Dies gilt z. B. auch für Hoch und Tiefbaumassnahmen vor Ort. Bei Ausschreibungen können diesbezügliche Hinweise beachtlich sein.

#### 6.2.2 *Gemeindeanteil an der Einkommensteuer*

Art. 106 Abs. 3 des Grundgesetzes bestimmt, dass Bund und Länder am Aufkommen der Einkommensteuer je zur Hälfte beteiligt sind. Nach Abs. 5 erhalten die Gemeinden einen Anteil an der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Einzelheiten sind in einem Bundesgesetz geregelt.

Aufgeteilt wird das Gesamtaufkommen aus der veranlagten Einkommen und Lohnsteuer, z. Zt.

Bund	42,5%
Länder	42,5%
Gemeinden	15,0%

Die Weiterverteilung des 15%igen Gemeindeanteils auf die einzelnen Gemeinden erfolgt auf der Grundlage der konkreten Einkommensteuerleistung der Bürger der jeweiligen Gemeinde. Der Berechnung dieser Anteile liegt die Steuerstatistik zugrunde. Um einen gewissen Ausgleich zwischen Gemeinden mit überdurchschnittlich verdienenden Bürgern und solchen mit gering verdienenden Bürgern zu bewirken, werden die zu versteuernden Einkommen ab einer bestimmten Höhe gekappt. Z. Zt. liegt die Kappungsgrenze für Ledige bei 32.000 DM, bei zusammenveranlagten Ehegatten bei 64.000 DM. Da hier die tatsächlichen Einkommensverhältnisse zugrundegelegt werden, ist es klar, dass die Aktualisierung der Verteilungsgrundlagen so hinterherhinkt wie die Steuererklärungen. Im übrigen erfolgt die Aktualisierung nur alle 3 Jahre, d. h., dass für die Verteilung in 1993 (wozu im 3-Jahresrhythmus noch 1992 und 1991 gehören) die Lohn und Einkommensteuerstatistik 1988 maßgebend ist.

Eine direkte Einflussnahme der Gemeinden auf die zwischenzeitlich in den meisten Gemeinden größte einzelne Einnahmequelle der Gemeinden gibt es nicht. Indirekt sind Überlegungen in Richtung Flächennutzungsplanung und Bebauungsplangestaltung denkbar. Es muss nicht mehr der Ehrgeiz jedes Gemeindevertreters sein, z. B. unter Inkaufnahme erheblicher Umweltprobleme und Beeinträchtigung des Landschaftsbildes soviel Gewerbegebietsflächen wie nur irgend möglich auszuweisen. Die Unsicherheit der Gewerbesteuer im Zusammenhang mit der EG-Harmonisierung des Steuerrechts und der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen, vor allem aber der Anteil an der Einkommensteuer lassen aus finanziellen Überlegungen Wohngebietsausweisungen durchaus als positive Alternativen der Gemeindeentwicklung erscheinen.

### 6.2.3 Örtliche Steuern

Die Grundlage für ihre Erhebung findet man in der Regel in den Kommunalabgabegesetzen der Länder. Teilweise auch in Spezialgesetzen, wie Hundesteuers- oder Vergnügungssteuergesetz. Die grundgesetzliche Ermächtigung des sogenannten Steuerfindungsrechts der Gemeinden für örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern wird darin konkretisiert. Aber schon der Rahmen, in dem die Länder die Gemeinden zur Steuerfindung und -erhebung ermächtigen, ist eingeschränkt, z. B. „solange und soweit nicht bundesgesetzlich geregelte Steuern gleichartig sind.“ Diese örtlichen Steuern dürfen somit keine negativen Auswirkungen auf Steuern entfalten, die dem Bund zufließen. In den Kommunalabgabegesetzen der Länder ist eine solche Konkurrenzaußschlussklausel auch in bezug auf Landessteuern verankert. Und weiter: Im Rahmen der allgemeinen Steuerbelastung des Bürgers dürfen die örtlichen Steuern nicht zu einer Überlastung führen und müssen volkswirtschaftlich vertretbar sein.

Daraus ist unschwer zu entnehmen, dass das Steuerfindungsrecht zwar ein sehr schönes Wort ist, das auch gut zur kommunalen Selbstverwaltung passt, aber keine große finanzpolitische Bedeutung erreicht hat. Die in diesem Bereich von den Gemeinden erhebbaren Steuern werden deshalb auch mangels ihrer Ergiebigkeit als Bagatellsteuern bezeichnet, häufig noch gepaart mit einem hohen Verwaltungsaufwand für ihre Erhebung. Als solche örtliche Steuern, die aufgrund einer von der Gemeindevertretung zu beschließenden Steuersatzung erhoben werden können, kennen wir die Hundesteuer, die Jagd- und Fischereisteuer, die Zweitwohnungssteuer, die Getränkesteuer, die Schankerlaubnissteuer und die Vergnügungssteuer. Gleichwohl spielen diese Steuern in der kommunalpolitischen sozialemotionalen Diskussion eine große Rolle.

Wie schon die Abgabenordnung in § 3 ausführt, kann bei Steuern die Erzielung von Einnahmen Nebenzweck sein. Dieser Gedanke tritt bei der Vergnügungssteuer in Form der Spielapparatesteuern besonders in den Vordergrund. Mit Hilfe einer möglichst hohen Steuerabgabe soll der weiteren Ausdehnung von Spieleinrichtungen, z. B. mit Gewinnmöglichkeit oder kriegsverherrlichenden Spielen, Einhalt geboten werden. Hohe Abgabesätze sollen prohibitiv, d. h. verhindernd sein. Ihre Grenze finden diese Steuersätze dort, wo sie erdrosselnd wirken. Dann wäre die Steuer von gewerbeverbietendem Charakter, was wiederum verfassungswidrig wäre, denn Gewerbeverbote sind nur aufgrund eines Gesetzes zulässig und widersprechen unserer liberalen Wirtschaftsordnung. Durch die Festlegung einer Selbstveranlagungspflicht, die nur noch eine verwaltungsgeringe Kontrolle zur Folge hat, kann bei dieser Steuerart zudem eine hohe Ergiebigkeit erzielt werden.

Bei den übrigen klassischen Bereichen der Vergnügungssteuer, den Tanzlustbarkeiten etwa, ist die steuerliche Bedeutung denkbar gering geworden, da die Befreiungstatbestände, insbesondere zur Förderung des örtlichen Gemeinschafts- und Vereinslebens, fast jede Veranstaltung von der Steuerpflicht freistellen. Gleichermaßen gilt für Kinovorführungen, Zirkusdarbietungen, Volksbelustigungen der auf Jahrmärkten, Kirmessen, Kirchweihfesten und ähnlichen Veranstaltungen üblichen Art, wenn diese Veranstaltungen der Heimat und Brauchtumspflege, Kulturpflege und anderen förderungswürdigen ideellen Zielen der örtlichen Gemeinschaft dienen. Man spürt hier die Schwierigkeit, aus einer gesetzlich fundierten Steuerquelle eine ergiebig sprudelnde Einnahmequelle für die Gemeinde zu machen.

In der Diskussion des Steuerfindungsrechts befanden sich bereits die Pferdesteuer, die Katzensteuer, die aus vielerlei Gründen verworfen wurden, wie auch die Speiseeissteuer, die man als der bundesrechtlich geregelten Umsatzsteuer vergleichbar und damit für verfassungswidrig erachtete.

Aktuell in der Diskussion ist nach wie vor die Zweitwohnungssteuer, auch wenn keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen sie bestehen. Wesentlich für die örtlichen Satzungen ist, dass nicht mehr zwischen den einheimischen und den auswärtigen Zweitwohnungsinhabern unterschieden werden darf. Besteuert wird in der Regel der jährliche Mietaufwand bzw. die übliche Miete für vergleichbare Wohnungen. Mit dieser Steuer, die überwiegend in Fremdenverkehrsgemeinden erhoben wird, sollen die Wohnungsinhaber der in der Regel nicht ganzjährig bewohnten Objekte mit zur Lastentragung der geschaffenen Infrastruktur und Kapazitätsvorhaltung herangezogen werden. Rechtliche Konflikte könnten aber darin gesehen werden, wenn parallel dazu Kurbeträge erhoben werden, falls diese den gleichen Aufwand decken sollen. Hier sind sorgfältige Abgrenzungen notwendig.

Bezüglich der Jagd und Fischereisteuer ist darauf zu achten, wem nach dem jeweiligen Kommunalabgabengesetz die Steuererhebung zusteht, nämlich der Gemeinde oder dem Landkreis und vor allem, ob der Steuerertrag den Verwaltungsaufwand rechtfertigt.

### 6.3 Spezielle Entgelte (Gebühren, Beiträge, sonstige Entgelte)

Aufbauend auf die allgemeine Definition der *Gebühr* unterscheidet man nach dem Abgabenrecht die Verwaltungs- und die Benutzungsgebühr.

Wenn auch die Kommunalabgabengesetze die Ermächtigung zur Erhebung von Gebühren geben, so genügt dies noch nicht, um Gebühren für eine Verwaltungshandlung (Verwaltungsgebühr) oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung (Benutzungsgebühr) zu erheben. Vielmehr bedarf es immer einer ausdrücklichen gemeindlichen Satzung. Die Satzung muss den Abgabepflichtigen, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab, den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt des Entstehens und der Fälligkeit der Schuld bestimmen. Die Gemeinde kann in ihrer Satzung jedoch nur diejenigen Angelegenheiten regeln, für die sie zuständig ist. Dies bedeutet, dass Gebührenvorschriften von Bundes und Landesgesetzen, die von der Gemeinde ausgeführt werden, für die Gemeinde bindend sind. Dabei sind bei bundesgesetzlicher oder landesgesetzlicher Grundlage zu erhebenden Verwaltungsgebühren die in den Verwaltungskostengesetzen des Bundes oder der Länder festgelegten Verfahrensregeln zu beachten. Gebührensätze im übertragenen Wirkungskreis sind nur dann von den Gemeinden gestaltbar, wenn von Bund oder Ländern lediglich Rahmengebühren oder allgemein gehaltene Regeln vorgegeben sind, die individuell von jeder Gemeinde ausgeschöpft werden können, dann aber in der eigenen Satzung hinreichend bestimmt werden müssen. „Hinreichend bestimmt“ bedeutet, dass ein Gebührenzahler in der Regel aufgrund der Festlegung in der Satzung wissen muss, welchen Betrag er zu bezahlen hat.

Neben diesem Grundsatz der hinreichenden Bestimmtheit, der vor Willkür schützen soll, wird das Gebührenrecht weiterhin beherrscht vom *Kostendeckungsprinzip*. Dieser Grundsatz besagt, dass die Gebühren zwar grundsätzlich die Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs bzw. der benutzten Einrichtung decken sollen, aber auch nicht überschreiten dürfen. Vor allem sollen die Gemeinden zumindest bei denjenigen Einrichtungen, die überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dienen, möglichst kostendeckende Gebühren und Beiträge erheben, so dass die Kosten nicht aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden müssen.

Nach dem Grundsatz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts haben die Gemeinden das Recht zur Einnahmehoheit. Sie haben danach einen politischen Entscheidungsspielraum über den Umfang der Kostendeckung. Die spezielle Entgelterhebung steht übereinstimmend nach allen Kommunalverfassungen unter der Prämisse: „Soweit vertretbar und geboten“. In der Praxis wird dieser Entscheidungsspielraum immer mehr eingeengt. Die finanzielle Enge der kommunalen Haushalte fordert mehr als zuvor, wo es möglich ist und nicht sport-, kultur- und sozialpolitische Gründe dagegen sprechen, möglichst alle Kosten durch Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen zu decken.

Bei den klassischen Benutzungsgebühren, wie Müll und Abwassergebühren, wird mittlerweile fast überall eine 100%ige Kostendeckung erreicht. Andere Einrichtungen, die überwiegend dem Sport, dem Kulturleben oder sozialen Bedürfnissen dienen, also Allgemeinbedürfnisse befriedigen, wie z. B. Badeeinrichtungen, Sportanlagen, Theater, Museen, Kindereinrichtungen und ähnliche, erreichen dagegen auch nicht annähernd Kostendeckung. Hier steht der Kostendeckungsgrundsatz häufig in Konflikt mit allgemeinpolitischen Zielvorstellungen, die mit der Vertretbarkeit der finanziellen Belastung für die Benutzer begründet werden. Kostendeckende Gebühren würden praktisch große Teile der Bevölkerung von der Benutzung dieser Einrichtungen ausschließen. Tabelle 7 stellt die Kostendeckungsgrade kommunaler Einrichtungen, aufgegliedert nach Größenklassen, dar. In Abbildung 2 werden die Kostendeckungsgrade der kommunalen Einrichtungen ohne die größtmäßige Differenzierung graphisch dargestellt.

*Tabelle 7: Kostendeckungsgrade kommunaler Einrichtungen nach Größenklassen (Rechnungsergebnisse 1991 in %)*

	Kreisangehörige Gemeinden mit ... Einwohnern									
	weniger als 10.000		10.000 bis 20.000		20.000 und mehr		Kreisfreie Städte		insgesamt	
	a)	b)	a)	b)	a)	b)	a)	b)	a)	b)
Abwasser	87,9	74,7	93,6	80,2	98,2	84,0	97,3	87,0	95,3	83,1
Abfall	97,1	91,7	97,6	94,4	97,8	93,3	100,0	93,1	100,0	94,0
Friedhöfe	48,0	42,1	54,8	50,0	65,0	56,0	79,0	63,8	67,3	56,6
Straßenreinigung	11,0	7,4	20,6	16,4	52,6	37,4	73,8	59,8	59,8	47,0
Bäder	32,5	23,1	32,8	21,7	31,5	20,2	28,1	20,1	30,9	20,9
Kindergärten	37,9	15,7	31,8	15,3	29,7	12,7	28,1	11,1	31,5	13,3
Schlachthöfe	58,6	51,5	81,2	64,9	83,1	59,1	81,3	67,8	81,4	61,7
VHS	36,2	26,6	43,0	26,4	57,4	25,7	45,8	20,5	54,3	27,1
Theater	33,0	23,8	37,1	26,8	32,7	24,6	26,3	9,9	28,0	13,9
Museen	35,0	11,5	23,4	4,8	12,9	2,3	16,3	8,1	16,4	6,5
Büchereien	8,3	1,1	8,1	1,1	6,1	1,4	5,2	2,4	5,9	1,6

a) Anteil der Kostendeckung im Vergleich aller Einnahmen mit allen Ausgaben des Verwaltungshaushalts dieser Einrichtung

b) Anteil der Benutzungsgebühren u.ä. Entgelte an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts dieser Einrichtung (reiner Kostendeckungsgrad aus Gebühren)

\*) eigene Ableitungen; Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse 1991, Wiesbaden 1993.

Abb. 2: Kostendeckungsgrade kommunaler Einrichtungen insgesamt (Rechnungsergebnisse 1991)\*

Abb. 2 nur in der Print-Ausgabe vorhanden

Ein weiterer Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit ist das *Äquivalenzprinzip*. Es ist das nach verfassungsrechtlichen Grundsätzen zu beachtende Gebot der Verhältnismäßigkeit. Diesem Prinzip entspricht im Gebührenrecht regelmäßig der *Wirklichkeitsmaßstab*, der dort angewendet wird, wo Leistungen nach Mengen (z. B. Müll) oder Zeit (z. B. Benutzungsdauer Schwimmbad) oder anderen Kriterien gemessen werden können. Auch beim *Wahrscheinlichkeitsmaßstab* muss nach dem Äquivalenzprinzip zwischen der Gebühr und der von der Verwaltung erbrachten Leistung in Form einer Verwaltungstätigkeit oder der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung ein angemessenes Verhältnis bestehen. Beim Äquivalenzprinzip stehen sich die Kosten, die der Gemeinde entstehen und der Vorteil, der dem Benutzer geboten wird, gegenüber. Es darf zumindest kein Missverhältnis zwischen erhobener Abgabe und der Leistung der Gemeinde bestehen. Deshalb ist die Berücksichtigung von Maßstäben, die mit der Inanspruchnahme der Einrichtung, oder mit dem aus ihr entspringenden Vorteil sachlich nichts zu tun haben, unzulässig (z. B. Höhe des Einkommens, Familienstand, Vermögensverhältnisse). Wenn eine Gebühr aus ökologischen oder sozialen Erwägungen niedriger als dem Äquivalenzprinzip entsprechend festgesetzt wird, so darf dies nicht zu Lasten der anderen Gebührenzahler gehen, sondern muss durch Zuschüsse aus Steuermitteln gedeckt werden.

Die Gemeindevertretung hat also sehr wohl bei der Festlegung der Gebührensätze einen Ermessensspielraum. Die unter Auslotung der unbestimmten Rechtsbegriffe „soweit vertretbar und geboten“ zu treffende Entscheidung muss mit deren Begründung im Gemeindevertreterbeschluss hinreichend deutlich zum Ausdruck kommen.

Eine Sonderform der Gebühren stellen die *Sondernutzungsgebühren* dar, deren Rechtsgrundlage regelmäßig die Straßengesetze der Bundesländer bilden. Gegenstand der Gebührenpflicht, die ebenfalls nur durch eine gemeindliche Satzung begründet werden kann, ist die Inanspruchnahme von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen über den Gemeingebräuch hinaus. Die Höhe der Gebühr bestimmt sich dabei nach Art und Ausmaß der Sondernutzung, also der Einwirkung in den öffentlichen Verkehrsraum und nach den wirtschaftlichen Interessen des Gebührenschuldners. Sondernutzungen sind recht häufig und begegnen uns in Gestalt der Straßencafes, Warenauslagen und Verkauf auf öffentlichen Verkehrsflächen. Ausstellungen und Vorführungen, Absperrungen für Baustellen, Gerüste und Baustofflagerungen im öffentlichen Verkehrsraum sind weitere bekannte Beispiele für die Entgeltpflicht von Sondernutzungen. Ihre Erhebung ist verwaltungseinfach zu organisieren und angesichts der in aller Regel kommerziellen Sondernutzungen können die Gebührensätze als ergiebige Einnahmequellen festgesetzt werden.

Soweit der Gesetzgeber nicht ausdrücklich die Entgelterhebung in der öffentlich-rechtlichen Form als Gebühren aufgrund einer Satzung festgelegt hat, können die Entgelte auch aufgrund privatrechtlich festgelegter Tarife von der Gemeindevertretung beschlossen werden. Die Unterschiede sind denkbar gering, da die Gemeinde auch bei privatrechtlichen Entgelten sich von rechtsstaatlichen Grundsätzen leiten lassen muss (z. B. Übermaßverbot, Willkürverbot). Dies bedeutet, dass auch der Grundgedanke des Äquivalenzprinzips beachtet werden muss.

Das eingangs dargestellte Kostendeckungsprinzip setzt eine obere Grenze im Sinne eines Verbots der Kostenüberschreitung. Diese wäre verletzt, wenn die Gebühreneinnahmen der öffentlichen Einrichtungen den Kostenaufwand wesentlich und auf Dauer überstiegen, oder auch, wenn Kosten in die Gebührenkalkulation einfließen, die für die Leistungserbringung nicht erforderlich sind (wenn z. B. zu viel und zu hoch bezahltes Personal in dieser Einrichtung geführt wird). Zufallsbedingt entstandene Überschüsse aus Gebührenhaushalten sind in Sonderrücklagen zu verwahren und innerhalb eines Zeitraumes von spätestens 5 Jahren (mittelfristig), so die meisten Abgabengesetze, dem Gebührenpflichtigen gut zu bringen. Steigende Kosten bei gleichbleibenden Gebührensätzen können dann durch Rücklagenentnahme finanziert werden (sog. Gebührenausgleichsrücklage). Würde anders verfahren und würden Gebührenüberschüsse dem haushaltspolitischen Gesamtdeckungsprinzip unterworfen, hätten sie den Charakter einer Sondersteuer.

Die Definition der *Beiträge* ist weiter oben schon gegeben worden. Die finanzielle und haushaltspolitische Bedeutung der Beiträge ist sehr groß. Der Beitrag hat einen Vorteilsausgleich zum Ziel und soll der Gemeinde einen schnellen Rückfluss (Refinanzierung) der von ihr vorfinanzierten Ausgaben gewährleisten. Wir kennen die Beiträge in verschiedenen Formen, die aber alle die gleichen Wesensmerkmale tragen.

*Erschließungsbeiträge* haben ihre Rechtsgrundlage im Baugesetzbuch des Bundes (§§ 127ff BauGB) und müssen von den Gemeinden für die erstmalige Herstellung von

öffentlichen Verkehrsflächen, von denen eine Nutzungsfunktion für die direkt oder indirekt anliegenden Grundstücke ausgeht, erhoben werden. Es besteht ein direktes Verhältnis zwischen dem gemeindlichen Aufwand und dem vom Anlieger zu entrichtenden Beitrag. Die Erhebung der Beiträge setzt eine rechtskräftige Erschließungsbeitragsatzung voraus, in der im Rahmen der Vorgaben des Baugesetzbuches bestimmte ortsspezifische Regelungen möglich und notwendig sind. Die Quote der Beteiligung der Gemeinde am Erschließungsaufwand, die der Gesetzgeber mit mindestens 10% festgesetzt hat, ist ebenso in der Satzung zu regeln wie die beitragsfähigen Ausstattungsmerkmale der Verkehrsflächen (z. B. Breite der Fahrbahnen, Geh- und Radwege, Begrünung, Oberflächengestaltung usw.). Auch ist in der Satzung festzulegen, nach welchem Verteilungsmaßstab der nach Abzug des Gemeindeanteils verbleibende beitragsfähige Aufwand auf die Anlieger umgelegt wird. Sind Art und Maß der baulichen Nutzung in einem Abrechnungsgebiet gleich, ist die Grundstücksfläche ein geeigneter Verteilungsmaßstab. Sind Art und Maß der baulichen Nutzung unterschiedlich, sind Mischformen aus Grundstücksgrößen und zulässigen Geschossflächenzahlen, gegebenenfalls mit Zuschlägen für gewerbliche Nutzungen, die von der Rechtsprechung geforderten Kriterien zur gerechten Verteilung des Erschließungsaufwandes.

Bei den *Beiträgen nach Landesrecht* kennen wir die Kanal- und Wasserbeiträge für die erstmalige Herstellung, Erweiterung und Erneuerung der Wasserversorgungseinrichtungen und Abwasserbeseitigungsanlagen. Abgesehen von den unterschiedlichen Erhebungsmöglichkeiten (Einheitssätze, tatsächlicher Aufwand), müssen die Kosten für die konkreten Grundstücksanschlüsse ebenfalls als gemeindlicher Aufwand gesehen werden, die von den möglichen Nutznießern dieser Einrichtungen zu erstatten sind. Hier empfiehlt sich die Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand oder die Einrechnung in den gesamten beitragsfähigen Aufwand. Wegen der Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes für das Kanal- und Wassernetz kann auf die grundsätzlichen Ausführungen zum Erschließungsbeitrag verwiesen werden. Im Gegensatz zum Erschließungsbeitragsrecht, das eine Erhebungspflicht normiert hat, besteht bei den leistungsgebundenen Einrichtungen nach Landesrecht keine Verpflichtung zur Beitragserhebung. Die Gemeinden *können* Beiträge erheben. Tun sie dies nicht, so fließt der Aufwand als betriebswirtschaftlicher Kostenbestandteil über die Gebührenkalkulation in die Gebühr ein.

Nach allen Kommunalabgabengesetzen der Länder sind die Gebühren für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Zu den hiernach ansatzfähigen Kosten zählen auch angemessene Abschreibungen von den Anschaffungs- und Herstellungskosten und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Bei der Verzinsung des Anlagekapitals bleibt der durch Beiträge und ähnliche Entgelte (z. B. Ablösebeträge) sowie der aus Zuwendungen aufgebrachte Kapitalanteil außer Betracht. In der Literatur wird darüber hinaus die Auffassung vertreten, dass auch bei der Berechnung der Abschreibungen von den um Beiträge und Zuwendungen gekürzten Herstellungskosten auszugehen ist. Dies bedeutet für die praktische Kommunalpolitik, dass die Gemeindevertretung durch ihre Beschlussfassung über eine Beitragserhebung die Gebührenhöhe vorbestimmt. Werden Beiträge erhoben, reduziert sich die laufende Benutzungsgebühr, werden keine Beiträge erhoben, erhöht sich die laufende Benutzungsgebühr. Die Gemeindevertretung ist in ihrer Entscheidung frei, da keine Verpflichtung zum Erlass einer Beitragssatzung für leistungsgebundene Einrichtungen besteht.

Die Vorteile einer reinen Gebührenfinanzierung sind eine gerechtere, gleichmäßige und langfristigere Kostenverteilung, die auch stärker den jeweiligen Benutzer zur Kasse bittet. In betroffenen Unternehmen sind Gebühren absetzbare Betriebsausgaben. Für den Mieter führen sie allerdings zu höheren Mietnebenkosten, während die Beitragserhebung nur den jeweiligen Grundstückseigentümer trifft. Für die Gemeinde hat die Beitragserhebung den geringen und nur kurzfristigen Einsatz von Eigen und Fremdmitteln zur Folge. Schließlich werden bei der Beitragserhebung auch solche Grundstückseigentümer erfasst, die nur einen geringen oder gar keinen Verbrauch haben (z. B. unbebaute Grundstücke). Unter Zugrundelegung dieser Auswirkungen ist somit vor Ort die kommunalpolitische Entscheidung zu treffen.

Von erheblicher lokalpolitischer Brisanz ist die Erhebung von *Straßenbeiträgen*. Wir verstehen darunter die Heranziehung der Anlieger für die Erweiterung oder Verbesserung von Ortsstraßen. In einigen Kommunalabgabengesetzen sind auch der Um und Ausbau beitragsfähig. Nicht in allen Ländern ist eine Erhebungspflicht festgelegt (nicht „sollen erhoben werden“, sondern nur „können erhoben werden“). Gerade in den neuen Bundesländern mit einem überwiegend desolaten Ortsstraßennetz gibt es viele emotional geführte Diskussionen, die sich auf die allgemeine wirtschaftliche und soziale Situation in den neuen Ländern im gegenwärtigen Umbau einer zentralverwalteten Volkswirtschaft zu einer marktwirtschaftlich orientierten Unternehmensstruktur berufen und in dem Satz gipfeln, „Das können wir unseren Bürgern noch nicht zumuten“. Stundung und Erlass, weiter oben dargestellt, geben auch hier die Möglichkeit, den einzig und allein entscheidenden individuellen Verhältnissen Rechnung zu tragen.

Der Straßenbeitrag ist eine grundstücksbezogene Abgabe. Die den Verkehrsbedürfnissen voll entsprechende Ortsstraße mit verkehrssicheren Bürgersteigen und ausreichender Straßenbeleuchtung erhöht den Wert eines anliegenden Grundstücks wesentlich. Diese Vorteile, über eine verkehrsgerechte Strasse das Grundstück erschlossen zu haben, ist finanziell auszugleichen. Bei der Bemessung des Beitrags sind verschiedene Kriterien zu beachten, um eine möglichst gerechte Belastung der Anlieger zu erreichen. Diese Abstufungen sind in der Gemeindevertretung zu entscheiden und in der Satzung festzulegen:

Sind die Vorteile für die Beitragspflichtigen verschieden hoch, so sind die Beiträge entsprechend zu gewichten. Hier spielen die Überlegungen der angemessenen Berücksichtigung von Art und Maß der baulichen Nutzung eine Rolle, so dass Verteilermaßstab nicht nur die Größe eines Grundstücks, sondern auch die Geschossflächenzahl sein wird, die ein Grundstückseigentümer verwirklichen darf. Gewerbliche Nutzung wird in der Regel zu einer höheren Belastung eines Grundstücks führen, da der wirtschaftliche Vorteil aus einer ausgebauten Strasse höher eingeschätzt wird.

Kommt die Strasse neben den Beitragspflichtigen nicht nur unbedeutend der Allgemeinheit zugute, so ist in der Satzung eine Eigenbeteiligung der Kommune vorzusehen. Die Eigenbeteiligung muss die Vorteile für die Allgemeinheit angemessen berücksichtigen. Hier hat die Rechtsprechung Kriterien entwickelt, die sich grob etwa wie folgt skizzieren lassen:

- Dienen die Verkehrseinrichtungen überwiegend dem Anliegerverkehr, so trägt die Gemeinde mindestens 25% des Aufwandes.

- Dienen die Verkehrseinrichtungen überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr, dann trägt die Gemeinde mindestens 50% des Aufwandes.
- Dienen die Verkehrseinrichtungen überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr, dann trägt die Gemeinde mindestens 75%.

Daraus ergibt sich, dass die Gemeinde in ihrer Satzung durchaus höhere Anteile übernehmen kann. Was die Zuordnung zu den verschiedenen Klassifizierungen betrifft, so sei an dieser Stelle eine praktische Empfehlung gegeben. Bereits bei der Beschlussfassung über die Satzung sollte die Zuordnung des gesamten gemeindlichen Straßennetzes zu einer der vorgenannten Kategorien vorgenommen werden. Damit ist im Vorfeld einer irgendwann einmal anstehenden Ausbaumaßnahme emotionsfrei deren Zuordnung festgelegt.

In der Satzung sind die beitragspflichtigen Teile der Strasse zu nennen (z. B. Fahrbahn mit Festlegung der Höchstbreite, Gehweg, Radweg, Begrünung, Beleuchtung usw.) und - als Empfehlung - festzulegen, dass der Beitrag für die einzelnen Teile gesondert erhoben werden kann (Kostenspaltung). In der Satzung können ferner Vorauszahlungen festgesetzt werden, sobald mit der Maßnahme begonnen worden ist. Dies hat den Vorteil, dass die finanzielle Belastung für die Beitragspflichtigen von Anfang an gestreckt wird, denn die Vorauszahlungen können entsprechend dem Baufortschritt in „Raten“ erhoben werden. Für Fälle diffuser innerörtlicher Bebauung, bei der eine Bestimmung von Art und Maß der baulichen Nutzung schwer festgelegt werden kann, kann die Satzung die Ablösung von Beiträgen durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung zulassen.

Häufig werden für innerörtliche Ausbaumaßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse Zuwendungen und Zuschüsse von Bund und/oder Land gewährt. Vor Feststellung des beitragsfähigen Aufwandes ist zu klären, wem diese Mittel zugute kommen sollen: Nur der Gemeinde als Straßenbaulastträger oder nur dem Anlieger oder beiden zu gleichen Teilen. Die entsprechenden Richtlinien bzw. die Bewilligungsbescheide geben hierzu Auskunft. Fehlt es an einer entsprechenden Bestimmung, so ist nach herrschender Auffassung davon auszugehen, dass ein Zuschuss die Beitragspflichtigen entlastet, da die Gemeinde den Teil der Allgemeinheit tragen muss und nur den anderweitig nicht gedeckten Aufwand umlegen darf.

#### 6.4 Finanzzuweisungen/Finanzausgleich

Die wenigsten Gemeinden sind in der Lage, ihre gesamten Aufgaben, eigene und übertragene, mit der originären eigenen Finanzkraft zu bewältigen. Zum Ausgleich der unterschiedlichen Finanz und Wirtschaftskraft und zur Vermeidung unterschiedlicher Lebensverhältnisse, sieht unsere Finanzordnung Ausgleichsregelungen vor. Die grundlegenden Regeln enthält das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 7: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“ Die Idee

des Finanzausgleichs resultiert im wesentlichen aus Sachnotwendigkeiten nach dem Ersten Weltkrieg. Das heutige Finanzausgleichssystem mit seinen gemeindeindividuellen, bis ins feinste verästelten Finanzausgleichsregelungen hat damit nur noch die Grundstruktur gemein. Die Vielfalt der unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern kann hier nicht abgehandelt werden, vielmehr sollen nur Zielsetzung und evtl. gemeindliche Reaktionsmöglichkeiten dargestellt werden.

#### 6.4.1 *Grundlagen und Ziele des Finanzausgleichs*

Zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmekraft zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erhalten die Gemeinden im übergemeindlichen Finanzausgleich Finanzmittel. Jedes Bundesland bildet auf der Grundlage eines länderspezifischen Finanzausgleichsgesetzes einen sogenannten Steuerverbund, in den Anteile bestimmter Ländereinnahmen eingebracht werden. Die Gemeinden haben darauf keinen Einfluss. Die Länder bestimmen dies durch ihre eigene Gesetzgebung, sowohl hinsichtlich der Einnahmenarten, wobei hier nur die Gemeinschaftssteuern im Grundgesetz festgelegt sind, nicht jedoch die Landessteuern (Steuerverbund), als auch bezüglich der prozentualen Quote, d. h. wie viel von diesem Steuerverbund als Finanzausgleichsmasse den Gemeinden zugewiesen wird. So befinden sich in diesem Topf Anteile aus der Einkommen und Körperschaftssteuer, Gewerbesteuerumlage, den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, der Grunderwerbsteuer, Vermögensteuer, Kraftfahrzeugsteuer und anderen Landessteuern. Diese Finanzausgleichsmasse wird verwendet für allgemeine Finanzzuweisungen, besondere Finanzzuweisungen und Zuweisungen für investive Zwecke.

#### 6.4.2 *Wesentliche Zuweisungen und deren Vergabekriterien*

Die *allgemeinen* Finanzzuweisungen dienen der ergänzenden bedarfsoorientierten Finanzausstattung der einzelnen Kommunen. Ziel ist es, eine theoretisch ermittelte Finanzlücke zwischen der tatsächlichen originären Finanzkraft einer Gemeinde, die sich aus dem Aufkommen der eigenen Steuereinnahmen ergibt, und einem fiktiven Finanzbedarf teilweise auszugleichen. Beim Finanzbedarf handelt es sich allerdings nicht um einen objektiv ermittelten Bedarf, dies wäre auch unmöglich festzustellen, sondern um eine aus der zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse abgeleiteten Größe, die in der Regel einwohnerbezogen errechnet wird. Dabei werden Einwohner unterschiedlich „gewichtet“.

Da Gemeinden ab bestimmten Einwohnerzahlen staatliche Aufgaben übertragen bekommen, weil man nur bei Gemeinden mit entsprechenden Einwohnerzahlen und dementsprechend größeren Verwaltungen von einer genügenden Verwaltungskraft zur Erfüllung dieser Aufgaben ausgehen kann, werden deren Einwohner „aufgewertet“. Damit soll das Mehr an finanziellem Aufwand zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ergänzend ausgeglichen werden, da die überlassenen Gebühreneinnahmen selten zur Finanzierung dieser Aufgaben ausreichen. Mit dieser Gewichtung der Einwohnerzahlen wird auch noch anderen Belastungen aus bestimmten Funktionen, meist Ausfluss landesplanerischer Zielsetzungen (zentralörtliche Aufgaben), Rechnung getragen. Und: Im Vorfeld der Gebiets- und Verwaltungsreformen wurden in den

Alt-Bundesländern und werden nun in den neuen Bundesländern mit finanziellen Anreizen die angestrebten Gemeinde-Zielgrößen unterstrichen.

Diesem fiktiven Finanzbedarf (Bedarfsmesszahl), ermittelt aus dem Gesamtansatz („veredelte“ Einwohnerzahl) multipliziert mit einem einheitlichen Grundbetrag, wird die Steuerkraftmesszahl gegenüber gestellt. Sie ergibt sich aus der Summe der für jede Gemeinde geltenden Steuerkraftzahlen, in die die Grundsteuer, die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage einbezogen werden. Um diese Steuerkraftzahl zu bekommen, wird das örtliche Ist-Aufkommen vorbezeichnetner Steuern unter Verwendung von fiktiven, landeseinheitlichen Hebesätzen, die in den Finanzausgleichsgesetzen festgelegt sind, umgerechnet.

Für den Kommunalpolitiker sind diese fiktiven Hebesätze wichtig: liegt seine Gemeinde mit ihrem Hebesatz darunter, wird ihre Steuerkraftzahl dennoch so gerechnet, als würde sie die Realsteuern mit dem vom Land angenommenen Hebesatz erheben. Ergibt der Vergleich, dass die Bedarfsmesszahl größer ist, dann wird der Differenzbetrag ausgeglichen, nicht in voller Höhe, sondern nur mit einem bestimmten Prozentsatz, der zwischen 50% und 70% liegt. Dieser Betrag wird als frei verfügbare Einnahme (*Schlüsselzuweisung*) zur Verfügung gestellt. Schlüsselzuweisungen dienen als allgemeines Deckungsmittel zur Verstärkung des Verwaltungshaushalts. Sie werden ohne Antrag gewährt und ein Verwendungsnachweis ist nicht erforderlich. Der nicht volle Ausgleich der Finanzlücke soll die Gemeinden anregen, im Rahmen ihrer Finanzhoheit die eigenen Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen.

Mit den *besonderen* Finanzzuweisungen werden, von Land zu Land verschieden, besondere Belastungen des Verwaltungshaushalts aus dem Vorhalten und dem Betrieb öffentlicher Einrichtungen ausgeglichen. Häufig erfolgt hier ein Ausgleich für jene gesetzlichen Auflagen, die den Gemeinden Mehraufwendungen verursachen (z. B. für Personalaufwendungen, die das Land mit seinem Kindergartengesetz verursacht hat). Schullastenausgleiche (einschließlich Schülerbeförderung) und laufende Zuweisungen für Straßenunterhaltung (pro km) sind weitere Beispiele.

Landespolitische Zielsetzungen werden verfolgt durch besondere Finanzzuweisungen, mit denen das örtliche Kulturleben gestützt werden soll (z. B. Büchereien, Theater, Orchester, Museen und Musikschulen); diese Zuweisungen setzen in aller Regel den Einsatz eigener ergänzender Haushaltssmittel voraus. Zu besonderen Finanzzuweisungen zählen noch die Bedarfsszuweisungen aus dem *Landesausgleichsstock*. Damit erhalten Gemeinden, die ohne eigenes Verschulden bei Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten und unter strenger Beachtung der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ihren Verwaltungshaushalt nicht ausgleichen konnten, finanzielle Hilfen zur ganzen oder teilweisen Abdeckung ihrer nachgewiesenen Fehlbeträge.

Bei den Zuweisungen für investive Zwecke unterscheiden wir zum einen die zweckfreien *Investitionspauschalen*, die - selbstverwaltungsfreundlich - als Mittel des Vermögenshaushalts von den Gemeinden nach eigenen Vorstellungen eingesetzt werden können. Mit den *investiven Zweckzuweisungen* versuchen die Länder zum anderen, ihre landespolitischen Zielsetzungen auch dort zu verwirklichen, wo kommunale Selbstverwaltung eigentlich selbst die Prioritäten setzen will. Die Gemeinden werden durch recht attraktive Mitfinanzierungsanteile „an goldenen Zügeln“ dorthin gelenkt, wo das Land mit Hilfe der Gemeinden seine landespolitischen Vorstellungen sichtbar machen

möchte. Dass dies von Land zu Land verschieden ist, liegt auf der Hand. Während in den neuen Bundesländern Investitionshilfen im lebensnotwendigen Bereich des Aufbaus einer gesunden und sicheren Wasserversorgung, für die Abwasserbeseitigung, die schadlose Abfallentsorgung, die Altlastenbereinigung, die Sanierung und Modernisierung des Krankenhauswesens und der Alten und Pflegeheime im Vordergrund stehen, werden in einigen alten Bundesländern bevorzugt Investitionen für alternative Energiegewinnung, den Rückbau autogerechter Straßen in verkehrsberuhigte Areale, den ökologischen Landbau, flächendeckende Radwege, Frauenhäuser, Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) gefördert. So buntscheckig die Fülle der Fördertöpfe ist, so zahlreich sind auch die Richtlinien, nach denen sie vergeben werden.

### 6.5 Kredite

Die Kreditfinanzierung ist eine scheinbar einfache und irgendwie unbeschwerliche Finanzierungsart. Man kann sich in der Gegenwart Investitionen, also wünschenswerte Hoch- und Tiefbauten und Anschaffungen leisten, für die man selbst in der Investitionsperiode keine eigenen Geldmittel hat, die man sich aber bei einem Dritten leihen kann. Die jährlich dann folgenden Schuldendienstleistungen (Zins und Tilgung) sind oftmals so gestreckt und, gemessen an dem, was man damit kommunalpolitisch bewirken konnte, so gering, dass man glaubt, die jährlich folgenden Belastungen mühelos verkraften zu können.

Aber: Kredite sind teure Finanzierungsmittel. Das geliehene Kapital ist nicht nur zurückzuzahlen, es ist vielmehr auch zu verzinsen. Diese Zinsen sind zusätzlicher Finanzaufwand, für den man keinerlei Gegenleistung hat. Es sei denn, dass man die politisch gewünschten und zum frühestmöglichen Zeitpunkt realisierten Investitionen indirekt als eine Art Gegenleistung wertet. Zur Schuldentwicklung siehe Tabelle 8.

*Tabelle 8: Schuldentwicklung der Gemeinden\**

1950	366 Mill. DM
1960	11.073 Mill. DM
1970	39.740 Mill. DM
1980	86.766 Mill. DM
1990	114.426 Mill. DM

*Schuldenbelastungen hieraus\*\**

	Tilgungen	Zinsen	Insgesamt
1990	8.069 Mill. DM	38.170 Mill. DM	46.2339 Mill. DM

*\*\* Hierin nicht enthalten (1990):*

Schulden bei öffentlichen Haushalten	10.434 Mill. DM
Innere Darlehen	350 Mill. DM
Kassenkredite	1.692 Mill. DM
Bürgschaften, Gewährleistungen	17.060 Mill. DM

\*) eigene Ableitungen aus dem Statistischen Jahrbuch 1992

Während man die Höhe des Zinses nicht steuern kann, da sie sich am Kapitalmarkt nach Angebot und Nachfrage bildet, kann die betragsmäßige Zinsbelastung insgesamt vom Schuldner durch die Höhe der Tilgungsleistung erheblich beeinflusst werden. Als Faustregel gilt: Je höher die Tilgungsleistung, umso geringer die über die gesamte Laufzeit zu zahlenden Zinsen, umso höher aber die jährlichen Schuldendienstleistungen.

Wegen der Bedeutung und der Auswirkungen der Kredite für die kommunalen Haushalte hat der Gesetzgeber festgelegt, dass alle Kreditaufnahmen im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde unterliegen. Bevor es überhaupt in der Haushaltssatzung zu einer Festsetzung von Kreditaufnahmen kommt, hat der Gesetzgeber Bedingungen formuliert, ohne deren Erfüllung keine Kreditaufnahme eingeplant werden darf. Die Genehmigungspflicht und die nachfolgenden Kriterien gelten auch für kreditähnliche Rechtsgeschäfte:

- Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder unzweckmäßig wäre.
- Kredite dürfen nur für Investitionen aufgenommen werden. (Kredite zum Zwecke der Umschuldung erhöhen die Verschuldung nicht und fallen nicht unter diese Einschränkung.)
- Kredite dürfen nur eingeplant werden, wenn die dauernde Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigt wird.
- Der Gesamtbetrag der in der Haushaltssatzung vorgesehenen Kreditaufnahmen bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung kann ganz oder teilweise versagt und mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.
- Kredite dürfen erst aufgenommen werden, wenn sie zur Finanzierung benötigt werden.
- Die Gemeinden dürfen ihren Gläubigern keine besonderen Sicherheiten bestellen.

Die Aufsichtsbehörde wird bei der Genehmigung insbesondere prüfen, ob durch die zusätzlichen Schuldendienstleistungen die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde beeinträchtigt ist. Aus dem von der Gemeinde vorzulegenden 5-jährigen Finanzplan muss hervorgehen, dass vom Verwaltungshaushalt nicht nur die Zinsen für die neuen Kredite gedeckt werden können, sondern dass auch die im Vermögenshaushalt zu veranschlagenden Tilgungsleistungen als Pflichtzuführung vom Verwaltungshaushalt dem Vermögenshaushalt zur Verfügung gestellt werden. Eine Präzisierung dieser finanzwirtschaftlichen Prüfungskriterien erfolgt durch Berechnung der sogenannten „freien Finanzspitze“: Unter Einbeziehung der im Finanzplanungszeitraum vorgegebenen Kreditaufnahmen wird der Überschuss des Verwaltungshaushalts (in dem die Zinsen veranschlagt werden) den gesamten Tilgungsleistungen und Kreditbeschaffungskosten, die im Vermögenshaushalt veranschlagt sind, gegenüber gestellt. Verbleibt danach mindestens noch ein Ausgleich oder gar ein Überschuss, kann von einer freien Finanzspitze gesprochen werden, die es erlaubt, auch die Belastungen aus den neuen Kreditaufnahmen auf Dauer zu finanzieren. Fehlt es an dieser freien Spalte, wird die Aufsichtsbehörde in der Regel Kreditaufnahmen ablehnen. Nur ausnahmsweise kann mit Bedingungen (z. B. bezüglich des Haushaltsvollzugs Zurückstellung von Investitionen oder Realisierung einer

Kreditaufnahme nur bei Gewährung von Zuweisungen und Zuschüssen) oder Auflagen (z. B. eingehende Ausbau und Erschließungsbeiträge sind zu Sondertilgungen zu verwenden) in einer solchen Situation mit einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde gerechnet werden, wenn für die Gemeinde erhebliche Nachteile entstünden, sollte die Investition unterbleiben. Kommunale Selbstverwaltung verlangt in einer solchen Situation ein hohes Maß an Verantwortungsbereitschaft der Gemeindevertreter.

Abschließend 2 Aspekte, denen in der Praxis gar nicht, in der Kommunalwissenschaft noch nicht besonders ausführlich die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet wird.

### *1. Nutzungsdauer von Anlagegütern und Tilgungsraten von Darlehen*

Bei sogenannten kostenrechnenden Einrichtungen, bei denen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten in die Entgeltkalkulationen Eingang finden, wird in Zukunft mehr denn je darauf geachtet werden müssen, dass

- die Tilgungsraten der Nutzungsdauer des kreditfinanzierten Anlagegutes entsprechen und
- die Zuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt mindestens so hoch ist, wie die über Entgelte erwirtschafteten Abschreibungen.

Denn: Die Abschreibungssätze berücksichtigen die regelmäßige Nutzungsdauer der Anlagegüter, nach denen sie wieder ersatzbeschafft werden müssen. Die Kreditaufnahmen erfolgen unter Beachtung des Gesamtdeckungsprinzips und des Gesamtkreditbedarfs des Vermögenshaushalt, nicht auf die einzelne Investition bezogen, sondern global für alle kreditbedürftigen Investitionsvorhaben. In der Regel sind diese Kreditaufnahmen Annuitätendarlehen, d. h., der meist mit 1% des ursprünglichen Darlehensbetrags festgelegte Tilgungssatz wird - zur Erzielung einer jährlich gleichmäßigen Schuldendienstbelastung - um die bei rückläufigem Restschuldenbestand ersparten Zinsen erhöht. Dies führt dazu, dass je nach der Höhe des Zinssatzes Annuitätendarlehen durchschnittlich erst nach 24 - 26 Jahren zurückgezahlt sind. Bei Anlagegütern z. B. mit einer Nutzungsdauer von 10 Jahren und einem gleichbleibendem (= linearem) Abschreibungssatz von 10% pro Jahr bedeutet dies in der Regel, dass schon die 2. Ersatzbeschaffung, in der Regel kreditfinanziert, durchgeführt wird, während das für die Finanzierung der 1. Anschaffung aufgenommene Darlehen noch nicht zurückbezahlt ist.

Deshalb die Mahnung an die Kommunalpolitiker, die Vertragsinhalte der Darlehensaufnahmen variabel zu gestalten, d. h. in unserem Beispiel, dass die Tilgung den Abschreibungen entspricht. Dies ist durchaus mit dem Gesamtdeckungsprinzip zu vereinbaren, weiß doch der für das Finanzwesen verantwortliche Mitarbeiter sehr wohl, wie hoch der Kreditbedarf bei der einzelnen Investition ist. Wenn das heutige Haushaltrecht nicht mehr zwischen rentierlichen und unrentierlichen Krediten unterscheidet, so sollte der dahinterstehende Gedanke, dass Kreditbelastungen über Entgelte wieder erwirtschaftet werden, dazu verpflichten, dass über kostenrechnende und kostendeckende Entgelte erwirtschaftete Abschreibungen in voller Höhe dem Vermögenshaushalt zugeführt werden. Nur wenn das zur Anschaffung des Anlagegutes aufgenommene Darlehen mit dem gleichen Prozentsatz getilgt wird wie der

Abschreibungssatz festgelegt ist, wird eine langdauernde, sich sogar noch kumulierende Haushaltsbelastung vermieden.

Diese Betrachtung gilt genauso für Investitionen, die nicht kostenrechnenden Einrichtungen dienen.

Aus finanzwirtschaftlichen Gründen muss solide kommunale Finanzpolitik darüber hinaus anstreben,

- Erneuerungsvorhaben, insbesondere an Straßen, und
- den Erwerb beweglicher Sachen des Anlagevermögens

im allgemeinen nicht mit Kreditmitteln zu finanzieren.

## *2. Geschäftsbesorgungsverträge*

Dies ist ein relativ junges Dienstleistungsangebot. Es bedarf der kritischen Betrachtung, um die Vorteile gegen die Nachteile abschätzen zu können. Nach der grundsätzlichen Konzeption übernimmt ein privates Unternehmen aufgrund vertraglicher Vereinbarung für einen öffentlichen Aufgabenträger (Gemeinde oder Zweckverband), die organisatorische und finanzwirtschaftliche Betreuung langdauernder, verwaltungsschwieriger und personalaufwendiger Investitionsvorhaben. Alle Zuständigkeiten für Planung, Auftragsvergaben usw. liegen nach wie vor, je nach Vertragslage mehr oder weniger durch den Betreuer beeinflusst, beim eigentlichen Maßnahmeträger. Der Betreuer übernimmt überwiegend die organisatorische und finanzielle Abwicklung zu Lasten des Maßnahmeträgers bis hin zu den Kreditaufnahmen. Die Anschubfinanzierung geschieht in der Regel durch einen sogenannten Kontokorrentkredit, also einen Überziehungskredit zu „marktüblichen Zinsen“.

Dieser verhältnismäßig teure Einstieg in die Gesamtfinanzierung wird durch mittelfristige bis langfristige Kreditmarktdarlehen in eine übliche Investitionsfinanzierung überführt. Diese Kredite werden vom Betreuer aufgenommen. Aber bereits mit Vertragsabschluss des Geschäftsbesorgungsvertrages muss sich der Maßnahmeträger verpflichten, dass er bereit ist, diese Kredite mit schuldbefreiender Wirkung für den Betreuer „zu übernehmen“. Die Bedingungen für diese Darlehen hat in aller Regel ein anderer zu Lasten der Gemeinde vereinbart. Aufgrund dieser Verpflichtung der Gemeinde zur Übernahme der Kredite, was einem kreditähnlichen Rechtsgeschäft gleichkommt und der Verpflichtung zum schuldbefreienden Einstehen für die vom Betreuer aufgenommenen Kredite, was wirtschaftlich und rechtlich einer - je nach Formulierung - selbstschuldnerischen Bürgschaft, auf jeden Fall einer Bürgschaft gleichkommt, ist eine zweifache Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde geboten. Zum einen für das kreditähnliche Rechtsgeschäft, zum anderen für die Bürgschaft. Regelungen über die Abführpflicht aller Staatszuschüsse und Beiträge sowie die unbedingte Zahlungspflicht für eine vom Betreuer vorgelegte Schlussabrechnung sind weitere Einzelheiten, die zur Aufmerksamkeit und exakten Vertragsformulierung mahnen.

Daneben ist dem Betreuer für seine Dienstleistung ein entsprechendes Entgelt zu zahlen, das bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit in die Betrachtung einbezogen werden muss.

Dies gilt vor allem für die Beantwortung der Frage, ob für den Maßnahmeträger nicht eine eigene klassische Kreditfinanzierung wirtschaftlicher ist. Bei grober Bewertung jedenfalls kommt man zu dem Ergebnis, dass es sich bei den Geschäftsbesorgungsverträgen um rechtlich zulässige Organisationsformen zur Erfüllung eigener Aufgaben handelt, mit Sicherheit aber nicht gerade die wirtschaftlichste. Dabei wird unterstellt, dass die aufgezeigten Risiken durch vertraglich gesicherte Mitbestimmungsrechte minimiert werden können und müssen.

## 6.6 Leasing

Im Zusammenhang mit dem Investitionsbedarf der Gemeinden wird bundesweit diskutiert, ob neben den herkömmlichen Finanzierungsmethoden aus Haushaltssmitteln und Krediten andere Finanzierungsmodelle denkbar sind, die rechtlich zulässig sind und die angespannten Haushalte entlasten. Der Abschluss von Leasing-Verträgen zur Beschaffung von Investitions- und Gebrauchsgütern, schon seit Beginn der 50er Jahre in der Privatwirtschaft gebräuchlich, fand auch Eingang in die öffentliche Finanzwirtschaft. Was ist nun Leasing, welche Vor und Nachteile sind ihm eigen, was ist bei Vertragsabschluss zu beachten, wie erfolgt die Veranschlagung im Haushalt und wie sind Leasingverträge nach dem Kommunalverfassungsrecht zu beurteilen?

### 6.6.1 Begriffsbestimmung

Leasing ist die langfristige Vermietung von beweglichen und unbeweglichen Wirtschaftsgütern (Sonderform: Mietkauf). Die Wirtschaftsgüter werden vom Vermieter (Leasinggeber) angeschafft oder hergestellt. In der Regel werden die Dauer des Vertrages und die Höhe der Leasingraten so bemessen, dass der Leasinggeber während der Mietdauer seine Investitionskosten mindestens zeitanteilig amortisieren kann. Nach Beendigung des Leasingvertrages wird - je nach vertraglicher Vereinbarung - das Gut dem Leasinggeber zurückgegeben oder vom Leasingnehmer zu einem Restwert erworben, oder die Mietzeit nochmals verlängert.

### 6.6.2 Vor und Nachteile des Leasing

#### Vorteile

Die Anschaffung muss nicht im Gesamtbetrag finanziert werden; Haushaltssmittel werden so für andere Zwecke frei.

Nach Ablauf des Leasingvertrages kann sich der Leasingnehmer bei entsprechender vertraglicher Vereinbarung entscheiden, das geleaste Gut durch ein technisch besseres und/oder preiswerteres zu ersetzen (z. B. Datenverarbeitungsanlagen).

Rationalisierungs- und Spezialisierungswissen des Leasinggebers können zu Kostenvorteilen führen.

Steuerliche Vorteile sind in der Regel nur für die wirtschaftlichen Bereiche der öffentlichen Hand erzielbar, insbesondere bei Eigenbetrieben und -gesellschaften.

#### *Nachteile*

Die Gemeinde erwirbt kein Eigentum am Leasingobjekt.

In der Regel werden für Leasinggüter keine Landeszuschüsse gewährt.

Leasingverträge stellen nicht generell die günstigste Finanzierungsform dar. Die Leasingrate für das vom Leasinggeber eingesetzte Kapital (in der Regel 100% Fremdfinanzierung) kalkuliert sich aus den Kapitalkosten sowie einem Zuschlag für Kosten, Risiko und Gewinn des Leasinggebers.

Kosten des Leasingobjektes, wie Abgaben Versicherungen usw. werden vom Leasingnehmer in der Regel unmittelbar getragen, ebenso die Kosten für die z. B. bei Geräteleasing üblichen Wartungs- und Reparaturverträge, häufig sachlich nicht notwendig und „monopolistisch“ überhöht.

#### *6.6.3 Vertragliche Regelungen*

Leasingverträge sind rechtlich zwischen Miet und Kaufvertrag einzuordnen. Es wird nach den konkreten Vertragsvereinbarungen zu beurteilen sein, ob sie mehr in der Nähe des Mietvertragsrechts oder Kaufvertragsrechts anzusiedeln sind. Dies hat durchaus beachtliche kommunalverfassungsrechtliche Auswirkungen. Im Leasingvertrag sind zu regeln:

- die Grundmietzeit, in der in der Regel keine ordentliche Kündigung durch den Leasingnehmer möglich ist
- Vereinbarungen etwaiger Verlängerungs- oder Kaufoptionen
- Höhe der Leasingrate und deren Veränderungsmöglichkeit (z. B. automatische Indexklauseln etc. oder Anpassungsklauseln an Wiederbeschaffungswerte: Unter gemeindewirtschaftlichen Gesichtspunkten sollten sie nicht vereinbart werden)
- Vereinbarungen über Risikoübernahme durch Leasinggeber oder -nehmer bei Vernichtung oder Entwendung
- Vereinbarungen bezüglich Wartung, Pflege und Unterhaltung, einschließlich etwaiger Rechtsfolgen bei Verletzung der vereinbarten Rechte und Pflichten.

#### *6.6.4 Veranschlagung im Haushalt*

Vor Abschluss eines Leasingvertrages sollte immer eine Ausschreibung stattfinden. Zumindest sollten - auch bei Geschäften der laufenden Verwaltung - mehrere Angebote eingeholt werden. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sind auch hier zu beachten.

Leasingverträge kommen im wirtschaftlichen Ergebnis einer Stundung und Verzinsung des Kaufpreises bzw. einem langfristigen Teilzahlungskredit gleich. Die Veranschlagung der Leasingraten erfolgt nach den Bestimmungen des § 1 Abs. 2 der Gemeindehaushaltsverordnung aller Bundesländer, die in dieser Vorschrift alle übereinstimmen:

- Leasingraten (nicht nur der Restkaufpreis aufgrund von Verträgen, nach denen das Objekt nach Vertragsablauf in das Eigentum der Gemeinde übergeht) werden im Vermögenshaushalt veranschlagt. Der Anteil dieser Leasingrate, der als Tilgungsteil kalkuliert ist, erhöht die Pflichtzuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt.
- Leasingraten aufgrund von Verträgen, nach denen das Objekt nach Vertragsablauf nicht in das Eigentum der Gemeinde übergeht, werden im Verwaltungshaushalt veranschlagt.

#### 6.6.5 *Kommunalverfassungsrechtliche Betrachtung der Leasingverträge*

Als kreditähnliches Rechtsgeschäft, mit seiner langdauernden Zahlungsverpflichtung, die finanzwirtschaftlich die Gemeinde bindet, bedarf der Abschluss eines Leasingvertrages immer der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Diese wird bei der Genehmigung immer die gleichen Kriterien zugrunde legen:

- Ist eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig?
- Sind die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht verletzt?
- Ist die dauernde Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigt?

Die Zuständigkeit für den Abschluss von Leasingverträgen ergibt sich aus dem jeweiligen länderverschiedenen Kommunalverfassungsrecht über die ausschließliche Kompetenz der Gemeindevertretung einerseits und die Zuständigkeit des Bürgermeisters andererseits. Die häufig zur Abgrenzung benutzten unbestimmten Rechtsbegriffe wie „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ oder „einfache Geschäfte“ bedürfen in der Hauptsatzung einer griffigen Konkretisierung durch Benennung der Art der Geschäfte und evtl. betragsmäßiger Grenzen, bezogen auf die jeweilige Gemeinde. Allgemein ist aber davon auszugehen, dass kreditähnliche Rechtsgeschäfte, die nicht wie die Kredite selbst eine Festsetzung in der Haushaltssatzung durch die Gemeindevertretung erfahren, in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeindevertretung fallen. Bei der Beratung und Beschlussfassung sind den Gemeindevertretern alle wesentlichen Vertragsbestandteile vorzulegen. In der Regel wird die Beratung nicht-öffentlicht erfolgen, da hier die berechtigten Interessen Dritter (des Leasinggebers) bei der Diskussion von Einzelheiten entgegenstehen dürften.

*Zusammenfassend* ist festzustellen, dass bei der Berechnung der wirtschaftlichen Auswirkungen alle konkret messbaren Vor und Nachteile des Leasings mit denen herkömmlicher Finanzierungsmethoden verglichen werden müssen. Dazu bedarf es einer sehr sorgfältigen Betrachtung der einzelnen Vertragsbestimmungen, vor allem jener, die

die Rechte und insbesondere die Pflichten nach Beendigung des Leasingvertrages betreffen.

## 7 ANHANG

### 7.1 Allgemeine Bemerkungen zum Haushaltsplan

#### 7.1.1 Haushaltsstelle

Zur inhaltlichen Gliederung und zur inneren Ordnung, zur Transparenz und zur interkommunalen Vergleichbarkeit gemeindlicher Haushaltspläne wurde für die Gemeinden eine Haushaltssystematik eingeführt, die bis auf winzige Ausnahmen bundeseinheitlich gilt. Aus den bisherigen Darstellungen kennen wir die Einteilung des Haushaltsplans in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Diese Haushaltsteile sind wiederum in 10 Einzelpläne untergliedert, die 9 Aufgabenbereiche und 1 Finanzteil darstellen. Da die gemeindliche Aufgabenfülle sich nicht übersichtlich in nur 9 Einzelplänen wiedergeben lässt, ist jeder Einzelplan weiter in Abschnitte und diese sind wieder weiter in Unterabschnitte untergliedert. Diese Gliederungssystematik des gemeindlichen Haushalts entspricht dem Kontenrahmen mit den Kontenklassen (= Einzelpläne) des privatwirtschaftlich tätigen Unternehmens und der weiteren Untergliederung in Kontengruppen (= Abschnitte).

Die 10 Einzelpläne kennzeichnen folgende Aufgabenbereiche:

Einzelplan 0: Allgemeine Verwaltung

Einzelplan 1: öffentliche Sicherheit und Ordnung

Einzelplan 2: Schulen

Einzelplan 3: Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege

Einzelplan 4: Soziale Sicherung

Einzelplan 5: Gesundheit, Sport, Erholung

Einzelplan 6: Bau und Wohnungswesen, Verkehr

Einzelplan 7: öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung

Einzelplan 8: Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund und Sondervermögen

### Einzelplan 9: Allgemeine Finanzwirtschaft

Die nächste Untergliederung nach der Zugehörigkeit einer Aufgabe zu einem Aufgabenbereich (Aufgabenhauptgruppe) wird mit Abschnitt (Aufgabengruppe) bezeichnet und mit einer weiteren Ziffer *nach* der Ziffer für den Einzelplan gekennzeichnet. Die bundeseinheitliche Systematik in der Gliederung der Haushaltspläne kennt dann für weitere detaillierte Unterteilungen gemeindlicher Aufgaben (Aufgabenuntergruppe) den Unterabschnitt, für den dann an die beiden ersten Ziffern noch eine 3. Ziffer angefügt wird.

Zum Beispiel für den gemeindlichen Kindergarten:

Einzelplan 4: Soziale Sicherung

Abschnitt 6 im Einzelplan 4: Einrichtungen der Jugendhilfe

Unterabschnitt 0 im Abschnitt 6: Kindergärten

= Ausweisung im Haushaltspunkt unter der Gruppierungsziffer 460.

Hat eine Gemeinde nun mehrere Kindergärten, die getrennt im Haushaltspunkt ausgewiesen werden sollen, kann noch eine 4. Ziffer angefügt werden:

- z. B. 4600 Gemeindliche Kindergärten: allgemeine Verwaltung  
der Kindergarten-Einrichtung
- 4601 Kinderkrippe Vogelgesang
- 4602 Kindergarten Blumenreich usw.

Die Länder nutzen häufig die bundesweit nicht geregelten 3. Stellen, um sie für eigene, aber landesweit einheitliche Festlegungen auszufüllen - z. B. Baden-Württemberg 461 Kinderkrippen, 462 Kindergärten, 463 Schülerhorte.

Der nächste Ordnungsschritt gilt den Einnahmenarten und Ausgabenarten, die in 10 Hauptgruppen (Gruppen und Untergruppen - soweit erforderlich noch weiter untergliedert - ) gegliedert sind.

#### ***Einnahmen:***

Hauptgruppe 0:	Steuern, allgemeine Zuweisungen	Einnahmen des <b><i>Verwaltungshaushalts</i></b>
Hauptgruppe 1:	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	
Hauptgruppe 2:	Sonstige Finanzeinnahmen	
Hauptgruppe 3:	Einnahmen des Vermögenshaushalts	

**Ausgaben:**

Hauptgruppe 4:	Personalausgaben	Ausgaben des <b>Verwaltungshaushalts</b>
Hauptgruppe 5/6:	Sächl. Verwaltungs- und Betriebsaufwand	
Hauptgruppe 7:	Zuweisungen und Zuschüsse (nicht für Investitionen)	
Hauptgruppe 8:	Sonstige Finanzausgaben	
Hauptgruppe 9:	Ausgaben des Vermögenshaushalts	

An der Ziffer der Hauptgruppe kann man also erkennen, ob es sich um eine Einnahme (0 - 3) oder eine Ausgabe (4 - 9) handelt. Die Ziffern der Hauptgruppe zeigen auch, ob es eine Einnahme oder Ausgabe des Verwaltungshaushalts (0 - 2 und 4 - 8) oder des Vermögenshaushaltes (3 und 9) ist.

Die Gruppierung entspricht der kaufmännischen Kostenartenrechnung. Sie ordnet die einzelnen Einnahmen und Ausgabenarten quer durch den ganzen Haushaltsplan nach Art des Zweckes (z. B. Gebühreneinnahmen, Personalausgaben). Da die Gemeinden in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit einbezogen sind, wird mit der Gruppierung finanz- und gesamtwirtschaftlichen Zwecken gedient, da die erforderlichen Daten aus der Finanzstatistik entnommen werden können. So werden sichtbar der öffentliche Verbrauch (z. B. Löhne, Käufe und Verkäufe), die Umverteilung von Einkommen (z. B. Sozialhilfe), aber auch die Investitionstätigkeit. Von der Theorie in die Praxis: Würde diesen Erkenntnissen Rechnung getragen, wäre es leichter möglich, dem Haushalt grundsätzlich Rechnung zu tragen, wonach die Gemeinden ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen haben, dass den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen werden kann.

Die Hauptgruppen ihrerseits sind wiederum um 2 Ziffern (Gruppe, Untergruppe) erweiterbar. Z. B.

Hauptgruppe 4: Personalausgaben

Gruppe 41: Dienstbezüge/Gehälter

Untergruppe 410: Beamte

Untergruppe 414: Angestellte

Untergruppe 415: Arbeiter

#### 7.1.2 Sammelnachweise (Abkürzung im Haushaltsplan: SN)

Hier wird insbesondere auf die Ausführungen unter Ziffer 3.3.2 verwiesen.

Übersicht und Lesbarkeit der Haushaltspläne werden durch Sammelnachweise erleichtert und die Bewirtschaftung (Ausgabe, Verbuchung) wesentlich vereinfacht. Dabei ist weniger die einzelne Haushaltsstelle gemeint, bei der z. B. vom Einzelplan 0 bis Einzelplan 8 in mehreren Abschnitten oder Unterabschnitten Personalausgaben veranschlagt sind. Erst die Zusammenfassung im Sammelnachweis, der dem Haushaltsplan als Teil beizufügen ist, lässt erkennen, wie hoch die Personalausgaben im neuen Haushaltsjahr insgesamt, bei den einzelnen Haushaltsstellen (Aufgabenbereichen) sind, wie sie sich im Vergleich zum Vorjahresergebnis und zum Planansatz des laufenden Jahres (= dem Jahr der Planaufstellung für das neue Haushaltsjahr) entwickelt haben. Bei gleichzeitiger Betrachtung des Stellenplanes zeigen sich die verwaltungsinternen organisatorischen Veränderungen und ihre finanziellen Auswirkungen. Das Kontrollrecht des Gemeindevertreters gegenüber der Verwaltung wird sachlich verstärkt. Aufmerksamkeit ist angebracht wegen der bei Sammelnachweisen möglichen gegenseitigen Deckungsfähigkeit. Was z. B. bei einer Haushaltsstelle eingespart wird, kann an anderer Stelle zusätzlich ausgegeben werden, ohne dass einer von der Gemeindevertretung Kenntnis erhält.

Bei Sammelnachweisen für Sachausgaben, besonders häufig eingeführt für

- Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen
- Ausgaben für Bewirtschaftung von Grundstücken
- Ausgaben für Geschäftsbedarf

besteht außer der Gefahr nachlässiger Bedarfsschätzung (Ausgabenansatz) die Möglichkeit, dass Sparpotentiale nicht genügend genutzt werden. Die strenge Pflicht, mit einem festgelegten Haushaltsansatz auskommen zu müssen, ist durch die gegenseitige Deckungsfähigkeit im Sammelnachweis erheblich minimiert, da man die Überschreitungen einer Haushaltsstelle durch Reserven bei anderen Haushaltsstellen „mühelos“ an der Gemeindevertretung vorbei ausgleichen kann.

#### 7.1.3 Deckungsvermerke

(Abkürzungen im Haushaltsplan: GD, ED und UD)

Deckungsvermerke, mit denen Ausgabenansätze des *Verwaltungshaushaltes* mit anderen Ausgabenansätzen für einseitig (ED) oder gegenseitig deckungsfähige (GD) erklärt werden können, stellen eine Aufweichung des Grundsatzes dar, dass Ausgaben nach Einzelzwecken zu veranschlagen sind. Die Vermerke bewirken, dass ausgeschöpfte Haushaltssmittel einer Haushaltsstelle durch Inanspruchnahme noch verfügbarer Mittel bei anderen Haushaltsstellen verstärkt werden können. Damit der Gemeindevertreter dies erkennen kann, sind an den Haushaltsstellen entsprechende Vermerke anzubringen, welche Haushaltsstellen insgesamt oder einzeln auf diese Weise miteinander verflochten sind, z. B. bei *einseitiger Deckungsfähigkeit*, welche Haushaltsstelle empfangsberechtigt (deckungsberechtigt) und welche gebepflichtig (deckungspflichtig) ist. Voraussetzung für die Erklärung der *gegenseitigen Deckungsfähigkeit* ist ein sachlich enger Zusammenhang, wobei die Mittelbewirtschaftung in Sammelnachweisen die gegenseitige Deckungsfähigkeit auch ohne gesonderten Deckungsvermerk einschließt.

Von unechter Deckungsfähigkeit (UD), die ebenfalls durch Haushaltsvermerke erkennbar gemacht werden muss, spricht das Gemeindehaushaltrecht, wenn Mehreinnahmen zusätzlich für Mehrausgaben verwendet werden dürfen. Dies kommt vor bei zweckgebundenen Einnahmen (z. B. Feuerwehrabgabe, Spenden) und bei Entgelten für bestimmte Leistungen (z. B. Wasser-, Abwasser und Abfallgebühren), wobei bei letzteren in der Regel ein unmittelbarer Zusammenhang besteht.

Im *Vermögenshaushalt* dürfen nur Ausgabenansätze für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn sie im selben Abschnitt (bzw. Unterabschnitt, soweit diese durch die Haushaltssystematik verbindlich vorgeschrieben sind) veranschlagt sind.

Die durch die Deckungsvermerke erlaubten Mehrausgaben bei den deckungsberechtigten Haushaltsstellen haben zum Ziel, überplanmäßige Ausgaben zu vermeiden. Sie bedeuten nicht die Befugnis, von den Grundsätzen der Wahrheit und Klarheit, der Einzelveranschlagung und der sachlichen Bindung abzuweichen.

#### 7.1.4 Übertragbarkeit

Die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgabenansätze gelten nach den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit und Kassenwirksamkeit nur für das betreffende Haushaltsjahr. Die Übertragbarkeit macht hiervon Ausnahmen, d. h. es dürfen noch nicht verbrauchte Ausgabenansätze kraft Rechtsvorschrift bzw. ausdrücklichen Übertragbarkeitsvermerkes auch im folgenden Jahr - ohne erneute Veranschlagung - verwendet werden.

Im *Vermögenshaushalt* gilt, dass kraft Gesetzes alle Ansätze bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihre Zwecke verfügbar bleiben.

Im *Verwaltungshaushalt* können Ausgabenansätze nur mittels ausdrücklichen Vermerkes bis zum Ende des nächsten Jahres für verfügbar erklärt werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass diese Mittelübertragung in das nächste Jahr eine sparsamere Verwendung der Mittel gewährleistet als dies ohne Übertragbarkeitsvermerk der Fall wäre. Der Gemeindevertreter kann die von einem Haushaltsjahr in das nächste übertragene Mittel im Haushaltsplan nicht erkennen, nur in der Haushaltsrechnung für das abgelaufene Jahr. Sie zu wissen ist jedoch wichtig für die weiteren finanzwirtschaftlichen und kommunalpolitischen Entscheidungen.

#### 7.1.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Sie bedeuten eine Abweichung vom Veranschlagungsgrundsatz der Vollständigkeit. Die Unwägbarkeiten bei der Aufstellung eines Haushaltsplans führen immer wieder, auch bei noch so großer Sorgfalt der Ermittlung der Ausgabenansätze, zur Notwendigkeit, für zusätzlich erforderlich gewordene Maßnahmen Ausgaben tätigen zu müssen. Dies betrifft Fälle, für die im Haushaltsplan Mittel vorgesehen sind, aber nicht ausreichen (überplanmäßige Ausgaben) und Fälle, für die unter dieser Zweckbestimmung im Haushaltsplan überhaupt kein Haushaltsansatz veranschlagt ist (außerplanmäßige Ausgaben). Dass die Gemeinde solche *unvorhersehbaren* und *unabweisbaren* Maßnahmen

erfüllen muss, ergibt sich aus der gemeindlichen Zuständigkeit, z. B. der Verkehrssicherungspflicht zu genügen und *Schäden* zu verhindern. Erforderlich für die Berechtigung zu über und außerplanmäßigen Ausgaben ist weiterhin, dass die *Deckung gewährleistet* ist. Liegen diese Voraussetzungen vor, können ohne Erlass einer Nachtragssatzung, also an Haushaltssatzung und Haushaltsplan vorbei, die notwendigen Haushaltsmittel bewilligt werden. Wer ist dafür zuständig?

Sind die Ausgaben unerheblich, entscheidet das Verwaltungsorgan, sind sie erheblich, entscheidet das oberste Willens und Beschlussorgan, dem auch die Haushaltsbeschlussfassung obliegt.

Aber was ist erheblich bzw. unerheblich? Es empfiehlt sich, diese unbestimmten Rechtsbegriffe in der jährlichen Haushaltssatzung zu bestimmen: Entweder mit exakten DM-Beträgen oder Prozentsätzen oder beides gekoppelt, z. B.: „Unerheblich sind Überschreitungen bis zu 5% des Haushaltssatzungssatzes, jedoch nicht mehr als DM 5.000“. Dabei empfiehlt es sich, zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt zu differenzieren und nach eigener Selbstverwaltungsvorstellung individuelle - von durchaus gleichgroßen Gemeinden unterschiedliche - Regelungen zu treffen. Auch eine Bestimmung in der Hauptsatzung ist möglich, jedoch nicht unbedingt empfehlenswert. Die Hauptsatzung ist eine Art „Grundgesetz“ der Gemeinde und sollte deshalb nicht jährlichen Veränderungen unterworfen werden.

#### 7.1.6 Verpflichtungsermächtigungen

Diese haushaltsrechtlichen Ausweisungen finden wir nur im Vermögenshaushalt. Sie berechtigt die Gemeinde dazu, (vertragliche) Verpflichtungen für Investitionen (oder Investitionsförderungsmassnahmen) einzugehen, durch die die Gemeinde in künftigen Jahren belastet wird. Verpflichtungsermächtigungen sind nur zulässig, wenn die Finanzierung der in künftigen Jahren zu Ausgaben führenden vertraglichen Festlegungen gesichert ist. Ob dies der Fall ist, ergibt sich aus 2 Anlagen, die dem Haushaltsplan beizufügen sind:

- einer Übersicht über die aus Verpflichtungsermächtigungen in den einzelnen Jahren fällig werdenden Ausgaben,
- dem Finanzplan, in dem Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten auch für die nächsten 3 Jahre darzustellen sind.

Damit ist eine zeitliche Parallelität beider Anlagen gesichert und ermöglicht die Feststellung, dass die Ausgaben aus Verpflichtungsermächtigungen einer geordneten Haushaltswirtschaft entsprechen. Verpflichtungsermächtigungen sind geeignete Instrumente, vor allem bei langdauernden mehrjährigen Projekten, durch Gesamtausschreibung und -vergabe besonders den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu genügen.

Verpflichtungsermächtigungen bedürfen - wie Kredite - der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, wenn in den Jahren, in denen sie voraussichtlich zu Ausgaben führen, Kreditaufnahmen vorgesehen sind. Dies wiederum ergibt sich aus dem Finanzplan.

### 7.1.7 Haushaltsvermerke über Bewirtschaftung und Anordnungsbefugnisse

In fast allen Haushaltsplänen wird bestimmt, welche Organisationseinheit zur Bewirtschaftung der ausgewiesenen Haushaltsmittel befugt ist. Dies ist sinnvoll, aber nicht bedeutsam für den den Haushaltsplan beschließenden Gemeindevorsteher. In aller Regel ist es Aufgabe des Verwaltungsorgans, den Haushaltsplan zu vollziehen. Dem Verwaltungsorgan obliegt es, die innere Organisation seiner Verwaltung (Aufbau und Ablauforganisation) selbst zu gestalten und dabei festzulegen - konkret - welche Stelle (kleinste organisatorische Einheit) innerhalb der Verwaltung welche *Bewirtschaftungsbefugnis* hat. Die *Anordnungsbefugnis* ist ebenfalls und noch mehr eine verwaltungsinterne Angelegenheit, die mit Haushaltssatzung, Haushaltsplan und den in den Rechtsvorschriften erwähnten Haushaltsvermerken nichts gemein hat. Die Entscheidung über Bewirtschaftungs- und Anordnungsbefugnisse ist somit der kommunalpolitischen Zuständigkeit entzogen.

## 7.2 Beispiele für die Haushaltssatzung, den Finanzplan, einen Sammelnachweis und Gestaltungsmöglichkeiten einzelner Haushaltsplanzahlen

Als Beispiel für die Haushaltssatzung wurde die Satzung '93 der Stadt St. Augustin bei Bonn gewählt (*Anlage 1*).

*Anlage 2* stellt den Finanzplan (mit Investitionsprogramm) der Stadt Barth/Ostsee, rd. 12.000 Einwohner, Kreis Grimmen, aus dem Haushaltsplan 1993 dar. Anzumerken ist, dass in diesem Fall für den Finanzplanungsraum die Verwaltungshaushalte nicht ausgeglichen sind.

*Anlage 3* zeigt einen bei der kreisfreien Stadt Pirmasens, rd. 50.000 Einwohner, eingeführten Sammelnachweis des Haushaltsplans 1992. Besonders zu erwähnen sind hierbei vor allem die „globalen Minderausgaben“ (= nicht besetzte Stellen), deren Haushaltsansatz in 1992 400.000 DM beträgt.

In *Anlage 4* ist dargestellt der Unterabschnitt 020 aus dem Verwaltungshaushalt der Stadt Barth/Ostsee aus dem Haushaltsplan 1993. Das Beispiel wurde deshalb gewählt, weil die Erläuterungen als sehr informativ angesehen werden können. Der Leser soll sich nicht an der 4-ziffrigen Gruppierungsnummer stören, da diese starke Auffächerung nicht Barth-spezifisch ist, vielmehr das benutzte Software-Programm, das auch den Bedürfnissen wesentlich größerer Städte entspricht, dies beinhaltet.

Als *Anlage 5* ist aus dem Haushaltsplan 1992 der kreisfreien Stadt Pirmasens der Abschnitt 320 des Verwaltungshaushaltes ausgewählt worden (Heimatmuseum, Ausstellungen), weil er alle unter 7.1 abgehandelten Haushaltsvermerke und Erläuterungen darstellt.

Die *Anlage 6* besteht aus 2 Haushaltskopien aus dem Haushaltsplan 1992 der kreisangehörigen Stadt Wertheim am Main.

Diese Kopien zeigen die Verknüpfung zwischen dem Verwaltungshaushalt mit dem Vermögenshaushalt einer finanziell gesunden Gemeinde:

- Die Pflichtzuführung, die selbst bei unausgeglichenem Verwaltungshaushalt dem Vermögenshaushalt zugeführt werden *muss*, muss mindestens so hoch sein, wie die im Vermögenshaushalt veranschlagten Kreditbeschaffungskosten und Tilgungsbeträge. Dies ist erfüllt (Pflichtzuführung wären 1.648.000 DM).
- Die Zuführung *soll* ferner insgesamt mindestens so hoch sein, wie die aus Entgelten gedeckten Abschreibungen. Dies ist erfüllt (Sollzuführung wären 2.335.000 DM).
- Die im Verwaltungshaushalt im übrigen zur Deckung der Ausgaben nicht benötigten Einnahmen sind dem Vermögenshaushalt zuzuführen. Nachdem Pflicht und Sollzuführung erfüllt sind, steht der darüber hinaus reichende Betrag der Zuführung, nämlich 7.616.000 DM abzüglich 1.648.000 DM und abzüglich 2.335.000 DM, also 3.633.000 DM, dem Vermögenshaushalt zur Verfügung. Dieser dient der Reduzierung von Kreditaufnahmen, d. h., damit können - ohne Kredite - neue vermögenswirksame Ausgaben finanziert werden.

Anlage 1:

**Haushaltssatzung**

der Stadt Sankt Augustin  
für das Haushaltsjahr 1993

Aufgrund der §§ 64ff der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.08.1984 (GV NW 1984, S. 475), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.04.1992 (GV NW 1992, S. 124), hat der Rat der Stadt am 22.03.1993 folgende Haushaltssatzung beschlossen:

§ 1

Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1993 wird  
im Verwaltungshaushalt

in der Einnahme auf 158.833.620 DM  
in der Ausgabe auf 158.833.620 DM

im Vermögenshaushalt

in der Einnahme auf 65.865.360 DM  
in der Ausgabe auf 65.865.360 DM

festgesetzt.

§ 2

Der Gesamtbetrag der Kredite, deren Aufnahme im Haushaltsjahr 1993 zur Finanzierung der Ausgaben im Vermögenshaushalt erforderlich ist, wird auf 30.128.600 DM festgesetzt. Davon sind 8.563.100 DM zur Umschuldung bestimmt.

§ 3

Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigung wird auf 52.424.000 DM festgesetzt.

§ 4

Der Höchstbetrag für Kassenkredite, die zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben in Anspruch genommen werden dürfen, wird auf 10.000.000 DM festgesetzt.

§ 5

Die Steuersätze für die Gemeindesteuern werden für das Haushaltsjahr 1993 wie folgt festgesetzt:

1. *Grundsteuer*
  - a) für die land und forstwirtschaftlichen Betriebe (A) 220 v.H.
  - b) für die Grundstücke (B) 300 v.H.
2. *Gewerbesteuer*  
nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital 395 v.H.

§ 6

Aufgrund des § 3 des Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz - LBeaG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1982 (GV NW 1982, S. 200), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.03.1990 (GV NW 1990, S. 199), wird zugelassen, dass Beamte mit Rückwirkung von höchstens drei Monaten in die höhere Planstelle eingewiesen werden können, soweit sie während dieser Zeit die Obliegenheiten des verliehenen oder eines gleichartigen Amtes tatsächlich wahrgenommen haben und die Planstellen, in die sie eingewiesen werden, besetzbar waren.

Sankt Augustin, den 22.03.1993

Der Bürgermeister

*Anlage 2: Finanzplan (mit Investitionsprogramm)*

- A. Finanzplan - 1. Einnahmen und Ausgaben nach Arten

Lf d.	Grupp. Nr.	Einnahme- bzw. Ausgabeart (Ansätze in 1.000 DM)	Finanzplanungsjahr				
			1992	1993	1994	1995	1996
		<i>Einnahmen des Verwaltungshaushalts</i>					
		<i>Steuern, allgem. Zuweisungen u. Umlagen</i>					
01	000,001	Grundsteuer A und B	483,0	483,0	536,1	562,1	585,4
02	003	Gewerbesteuer	150,0	175,0	229,2	311,7	380,3
03	01	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.891,0	2.205,6	2.757,0	3.556,5	4.374,5
04	02,03	Sonstige Gemeindesteuern	35,0	40,0	40,0	40,0	40,0
05	00 – 03	Steuern zusammen	2.559,0	2.903,6	3.562,3	4.471,1	5.380,2
06	04 – 06	Allgemeine Zuweisungen					
07	060	vom Bund, LAF, ERP- Sondervermögen					
08	041,051, 061	vom Land	6.247,3	6.571,3	6.045,6	4.040,6	4.040,6
09	062	von Gemeinden und Gemeindeverbänden					
10	07	Allgemeine Umlagen					
10	0	Steuern, allgemeine Zuweisungen und Umlagen zusammen (Hauptgruppe 0)	8.980,3	9.474,9	9.607,9	8.511,7	9.420,8
		<i>Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb</i>					
11	10,11,12	Gebühren und ähnliche Entgelte,	1.155,7	1.792,0	1.396,2	1.396,2	1.396,2
		zweckgebundene Abgaben					
12	13,14,15	Einnahmen aus Verkauf, Mieten, Pachten,	1.004,7	1.126,9	1.077,0	1.077,0	1.077,0
		sonst. Verwalt.- u. Betriebseinnahmen					
	16,17	Zuweisungen und Zuschüsse f. laufende Zwecke, Erstattungen					
13	160,170	vom Bund, LAF, ERP- Sondervermögen	120,4	114,1	137,0		
14	161,171	vom Land	1.422,4	1.048,1	726,6	726,6	726,6
15	162,163,	von Gemeinden, Gemeindeverbänden,	1.944,9	1.669,5	1.621,5	1.621,5	1.621,5
	172,173	Zweckverbänden u. dgl.					
16	164 - 167,	von übrigen Bereichen	1.472,4	936,5			
169							
	174 - 177						
17	1	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	7.120,5	6.687,1	4.958,3	4.821,3	4.821,3
		zusammen (Hauptgruppe 1)					
		<i>Sonstige Finanzeinnahmen</i>					
18	20	Zinseinnahmen	456,9	50,0	50,0	50,0	50,0
19	23	Schuldendiensthilfen					
20	21,22,	übrige Finanzeinnahmen	246,2	1.223,4	896,0	896,0	896,0
	24 - 28						

21	29	Rückzahlungen aus dem Vorjahr					
22	2	Sonstige Finanzeinnahmen	703,1	1.273,4	946,0	946,0	946,0
		zusammen (Hauptgruppe 2)					
23	0 - 2	Einnahmen des Verwaltungshaushalts	16.629,9	17.435,4	15.512,2	14.279,0	15.188,1
		zusammen (Hauptgruppen 0 - 2)					

#### A. Finanzplan - 1. Einnahmen und Ausgaben nach Arten

Lf. d.	Grupp.- Nr.	Einnahme- bzw. Ausgabeart (Ansätze in 1.000 DM)	Finanzplanungsjahr						
			1992	1993	1994	1995	1996		
<i>Einnahmen des Vermögenshaushalts</i>									
24	30	Einnahmen des Vermögenshaushalts Zuführung vom Verwaltungshaushalt	231,8						
25	31	Entnahmen aus Rücklagen	1.501,5						
26	32,33,34	Rückfl. v. Darlehen u. Kapitaleinlagen,	1.183,6	4.300,0	1.000,0	400,0			
		Einnahmen a.d. Veräuß. v. Beteiligungen							
		und von Sachen des Anlagevermögens							
27	35	Beiträge und ähnliche Entgelte	173,8	292,2	2.983,0	2.630,0	1.545,0		
	36	Zuweisungen, Zuschüsse f. Investitionen							
		und Invest.- Fördermaßnahmen							
28	360	vom Bund, LAF, ERP- Sondervermögen							
29	361	vom Land	14.541,6	3.826,3	5.290,0	7.430,0	6.180,0		
30	362,363	von Gemeinden u. Gemeindeverbänden,							
		Zweckverbänden und dgl.							
31	364 - 367	von übrigen Bereichen							
	37	Einnahmen aus Krediten und Inneren Darlehen							
32	370	vom Bund, LAF, ERP- Sondervermögen							
33	371	vom Land							
34	372,373	von Gemeinden u. Gemeindeverbänden,							
		Zweckverbänden und dgl.							
35	374,377	vom sonst. öffentlichen Bereich	1.966,3	5.366,8	2.982,0	1.629,5	2.722,3		
	378	und Kreditmarkt							
36	379	Innere Darlehen							
37	395	Übertragungs- und Abschlussbuchungen							

38	3	Einnahmen des Vermögenshaushalts	19.598,6	13.785,3	12.255,0	12.089,5	10.447,3
		Zusammen (Hauptgruppe 3)					
39	0 - 3	Summe der Einnahmen (Hauptgruppen 0 - 3)	36.228,5	31.220,7	27.767,2	26.368,5	25.635,4

#### A. Finanzplan - 1. Einnahmen und Ausgaben nach Arten

Lf d.	Grupp.-Nr.	Einnahme- bzw. Ausgabeart (Ansätze in 1.000 DM)	Finanzplanungsjahr				
			1992	1993	1994	1995	1996
		<i>Ausgaben des Verwaltungshaushalts</i>					
40	40 - 47	Personalausgaben (Hauptgruppe 4)	9.336,3	8.893,8	8.119,0	8.995,0	9.175,0
		<i>Sächl. Verwaltungs- u. Betriebsaufwand</i>					
41	50 - 66	Sächl. Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	4.448,0	5.337,4	5.193,6	5.193,6	5.193,6
		(ohne Gruppen 67 und 68)					
42	67	Erstattung v. Ausgaben des Verwaltungshaushalts (ohne Untergruppe 679)	2,0				
43	679	Innere Verrechnungen	724,2	873,0			
44	68	Kalkulatorische Kosten	245,5	1.218,1	890,3	890,3	890,3
45	5/6	Sächl. Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	5.419,7	7.428,5	6.083,9	6.083,9	6.083,9
		Zusammen (Hauptgruppe 5/6)					
		<i>Zuweisungen und Zuschüsse</i>					
46	70	Zuschüsse für lfd. Zwecke an soziale	67,0	65,0	65,0	60,0	55,0
		Oder ähnliche Einrichtungen					
	71,72	Zuweisungen u. sonstige Zuschüsse f.					
		Lfd. Zwecke, Schuldendiensthilfe					
47	710,720	An Bund, LAF, ERP- Sondervermögen					
48	711,721	An Land					
49	712,713,	an Gemeinden, Gemeindeverbände,					
	722,723	Zweckverbände und dgl.					
50	715,725	An öffentl., wirtschaftl. Unternehmen	241,5	181,0	183,4	183,4	183,4
51	714,716	An sonstige Bereiche					
	717,724,						
	726,727						
52	73 - 78	Leistungen der Sozialhilfe u.ä.		4,0	4,0	4,0	4,0
53	7	Zuweisungen und Zuschüsse	308,5	250,0	252,4	247,4	242,4
		Zusammen (Hauptgruppe 7)					

		<i>Sonstige Finanzausgaben</i>					
54	80	Zinsausgaben	895,9	1004,2	997,4	994,8	976,5
55	810	Gewerbesteuerumlage		16,5	21,4	29,1	35,5
56	82,83	Allgem. Zuweisungen und Umlagen	1.627,7	1.750,8	1.760,5	1.519,4	1.683,0
57	84,85	Übrige Finanzausgaben					
58	86	Zuführung zum Vermögenshaushalt	231,8				
59	892	Deckung von Soll-Fehlbeträgen					
60	8	Sonstige Finanzausgaben	2.755,4	2.771,5	2.779,3	2.543,3	2.695,0
		Zusammen (Hauptgruppe 8)					
61	4 - 8	Ausgaben des Verwaltungshaushalts	17.819,9	19.343,8	17.234,6	17.869,6	18.196,3
		Zusammen (Hauptgruppen 4 - 8)					

#### A. Finanzplan - 1. Einnahmen und Ausgaben nach Arten

Lf d.	Grupp.-Nr.	Einnahme- bzw. Ausgabeart			Finanzplanungsjahr		
Nr.	Nr.	(Ansätze in 1.000 DM)	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Ausgaben des Vermögenshaushalts</i>							
62	90	Zuführungen zum Verwaltungshaushalt					
63	91	Zuführungen an Rücklagen	231,8				
	92,98	Gewährung von Darlehen, Zuweisungen					
		Und Zuschüsse für Investitionen					
64	920,980	An Bund, LAF, ERP-Sondervermögen					
65	921,981	An Land					
66	922,982,	an Gemeinden, Gemeindeverbände,					
	923,983	Zweckverbände und dgl.					
67	924 - 927,	an sonstige Bereiche					
	984 - 987						
	93	Vermögenserwerb					
68	930	Erwerb v. Beteiligungen, Kapitaleinlagen		80,0			
69	932	Erwerb von Grundstücken	1.500,0	1.805,5			
70	935	Erwerb von beweglichen Sachen des	750,4	406,8	259,0	174,0	174,0
		Anlagevermögens					
71	94,95,96	Baumassnahmen	17.116,4	10.996,1	11.963,0	11.880,0	9.755,0
	97	Tilgung von Krediten, Rückzahlung					
		Von inneren Darlehen					
72	970	An Bund, LAF, ERP-Sondervermögen					
73	971	An Land					

74	972,973	An Gemeinden, Gemeindeverbände						
		Zweckverbände und dgl.						
75	974,977,	an sonstigen öffentlichen Bereich				496,9	33,0	35,5
	978	Und Kreditmarkt						518,3
76	979	Rückzahlung von inneren Darlehen						
77	992	Deckung von Soll-Fehlbeträgen						
78	990,991	Übrige Ausgaben d. Vermögenshaushalts						
79	9	Ausgaben des Vermögenshaushalts	19.598,6	13.785,3	12.255,0	12.089,5	10.447,3	
		Zusammen (Hauptgruppe 9)						
80	4 - 9	Summe der Ausgaben	37.418,5	33.129,1	29.489,6	29.959,1	28.643,6	
		(Hauptgruppen 4 - 9)						

Investitionsprogramm - in 1.000 DM -

Gliederung s- Nr	Bezeichnung der Maßnahme	Gruppierung- Nr.	1992	1993	1994	1995	1996
	<u>Einzelplan 0</u>						
0200	<u>Hauptamt</u>						
	Erwerb von beweglichen Sachen	935	183,3	212,4	161,0	116,0	76,0
	Baul. Ergänzung	9451	-	-	350,0	350,0	115,0
	Umbau und Erweiterung	9511	269,0	-	-	-	-
0350	<u>Liegenschaftsdienst</u>						
	Planungs- und Hochbaukosten	9500	240,0	-	-	-	-
	Sanierung, Umbau u. Erweiterung	9531	215,0	-	-	-	-
			907,3	212,4	511,0	466,0	191,0
	<u>Einzelplan 1</u>						
1100	<u>Öffentliche Ordnung</u>						
	Erwerb von bewegl. Sachen	9350	69,0	54,0	-	-	-
1110	<u>Einwohnermeldeamt</u>						
	Erwerb von bewegl. Sachen	9350	37,8	-	-	-	-
1300	<u>Brandschutz</u>						

	Erwerb von bewegl. Sachen	9350	29,0	-	-	-	-
			135,8	54,0			

*Anlage 3:*

**Sammelnachweis 1 (SN 1) - Personalausgaben  
Zusammenstellung**

Gruppierungs-Nr.	Bezeichnung	Haushaltsansatz		Rechnungsergebnis 1990	
		1992	1991		
		DM	DM		
4100	Bezüge Beamte	8 670 040	7 961 530	7 475 706	11
4140	Vergütungen Angestellte	12 216 470	11 014 800	10 064 093	11
4150	Löhne Arbeiter	11 985 520	11 449 140	10 057 719	11
4160	Beschäftigungsentgelte	32 910	31 180	28 443	11
4165	Sonstige - 68 Beschäftigungsentgelte	337 000	329 000	336 522	vd.
4240	Versorgung Angestellte	61 130	55 140	34 803	11
4250	Versorgung Arbeiter	47 970	45 830	36 902	11
4300	Versorgung Beamte	3 728 130	3 423 490	3 175 687	11
4340	ZVK Angestellte	427 620	385 510	344 451	11
4350	ZVK Arbeiter	419 530	400 740	334 328	11
4440	Beiträge zur gesetzl. Sozialvers. Angestellte	2 223 420	2 004 730	1 765 402	11
4450	Beiträge zur gesetzl. Sozialvers. Arbeiter	2 289 250	2 188 350	1 838 583	11
4500	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	1 101 780	1 018 490	854 486	11
4600	Personalnebenausgaben	49 630	54 730	47 306	11
4010	Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit	546 600	516 340	486 420	11
	Techniker-Vergütung	-	150 000	-	11
	Bruttosumme SN 1	44 137 000	41 029 000	36 880 851	
	darin enthalten sind folgende				
HhSt.	Sonstige Beschäftigungsentgelte:				
081.4 168	Verwaltungsschule, Honorare	53 000	45 000	69 616	40 9
350.4 165	Volkshochschule, Dozentenhonorare	250 000	250 000	247 946	43
350.4 166	Volkshochschule, Freie Vortragsabende	19 000	19 000	18 330	43
350.4 167	Volkshochschule, Zweiter Bildungsweg	15 000	15 000	630	43
		337 000	329 000	336 522	

	- Diese Ansätze sind von der gegenseitigen Deckungsfähigkeit des SN 1 ausgenommen -						
	Zwischensumme SN 1	43 800 000	40 700 000	36 544 329			
915.4 700	Globale Minderausgaben	400 000					
	Nettosumme SN 1	43 400 000	40 700 000	36 544 329			

## SN 1

Haus halts- stelle	Dienstbezüge und dergleichen					Versorgungsbezüge, Versorgungskassenbeiträge			
	Bezüge Beamte.	Vergütung en Angestellt e	Löhne Arbeiter	Beschäftig. - Entgelte	Sonst. Besch. - Entgelte	Versorgung Angestellte-	Versorgung Arbeiter	Versorgung Beamte	ZVK Angestellte
	410	414	415	416	4165 – 68	424	425	430	434
	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM
000	404 200	-	-	-	-	-	-	173 810	-
010	283 840	81 610	-	-	-	410	-	122 050	2 860
020	1 140 870	577 000	350 600	-	-	2 890	1 400	490 570	20 200
022	326 520	231 870	-	-	-	1 160	-	140 400	8 120
023	161 990	101 130	-	-	-	510	-	69 660	3 540
030	447 180	124 390	-	-	-	620	-	192 290	4 350
031	640 390	659 720	-	-	-	3 300	-	275 370	23 090
034	257 990	47 640	21 090	-	-	240	80	110 940	1 670
035	140 130	95 250	-	-	-	480	-	60 260	3 330
050	114 000	145 210	-	-	-	730	-	49 020	5 080
061	189 570	311 370	-	-	-	1 560	-	81 520	10 900
062	-	362 140	-	-	-	1 810	-	-12 670	
063	57 230	297 510	164 460	-	-	1 490	660	24 610	10 410
081	-	-	-	-	53 000	-	-	-	--
100	42 430	222 400	-	-	-	1 110	-	18 250	7 780
110	407 130	200 780	76 580	-	-	1 000	310	175 060	7 030
111	186 070	171 980	-	-	-	860	-	80 010	6 020
112	-	-	-	800	-	-	-	-	--
114	177 610	376 300	-	-	-	1 880	-	76 370	13 170
130	286 290	117 860	9 230	-	-	590	40	123 110	4 130
140	86 350	33 420	-	-	-	170	-	37 130	1 170
200	158 080	93 800	-	-	-	470	-	67 970	3 280
210	-	171 190	1 495 360	-	-	860	5 980	-	5 990
220	-	43 220	147 930	-	-	220	590	-	1 510
230	43 410	188 040	544 910	5 100	-	940	2 180	18 670	6 580
240	-	126 440	236 220	-	-	630	950	-	4 430
241	-	37 170	117 860	-	-	190	470	-	1 300
270	-	23 790	100 180	-	-	120	400	-	830
292	-	22 180	-	3 700	-	110	-	-	780
300	34 970	187 410	4 020	-	-	940	20	15 040	6 560
330	-	36 330	-	-	-	180	-	-	1 270
350	-	124 480	84 810	-	337 000	620	340	-	4 360
52	-	511 580	66 980	4 310	-	2 560	270	-	17 910
400	976 840	136 490	5 120	-	-	680	20	420 040	4 780
405	87 610	54 060	-	-	-	270	-	37 670	1 890

407	804 730	628 420	-	-	-	3 140	-	346 030	22 000
408	132 220	54 210	-	-	-	270	-	56 860	1 900
430	-	-	19 620	-	-	-	80	-	-
431	-	108 500	24 150	-	-	540	100	-	3 800
464	-	1 125 610	160 800	-	-	5 630	640	-	39 400
465	-	209 760	3 710	-	-	1 050	20	-	7 340
468	-	53 960	3 900	-	-	270	20	-	1 890
	7 587	8 094 220	3 637 530	13 910	390 000	40 500	14 570	3 262 710	283 320
	650								

## SN 1

Haushaltsstelle	u. dergl	Beitr. Sozialvers.		Beihilfen Unterstützungen - u. dergl	Personal neben Ausgaben	Aufwendg. für ehren amtliche Tätigkeit	Haushaltsansatz		Rechnung sergebnis 1990
	ZVK Arbeiter	Ange- stellte	Arbeiter				1992	1991	
	435	444	445		450	460	401		
	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM
000	-	-	-	17 340	-	540 000	1 135 350	1 072 300	1 016 481
010	-	14 850	-	14 640	-	-	520 260	485 580	440 073
020	12 270	105 010	66 970	76 900	30 000	-	2 874 680	2 323 050	2 097 773
022	-	42 200	-	21 000	-	-	771 270	719 490	661 387
023	-	18 410	-	10 000	-	-	365 240	346 560	314 388
030	-	22 640	-	22 930	-	-	814 400	688 900	655 408
031	-	120 070	-	47 360	8 500	-	1 777 800	1 636 780	1 459 831
034	740	8 670	4 030	13 140	-	-	466 230	451 850	431 097
035	-	17 340	-	8 880	-	-	325 670	387 870	421 828
050	-	26 430	-	9 270	-	-	349 740	302 710	282 982
061	-	56 670	-	17 520	-	-	669 110	578 240	522 585
062	-	65 910	-	10 920	-	-	453 450	488 810	438 945
063	5 760	54 150	31 410	16 380	-	-	664 070	572 010	593 691
081	-	-	-	-	-	-	53 000	45 000	69 616
100	-	40 480	-	8 530	-	-	340 980	326 940	345 403
110	2 680	36 540	14 630	25 830	5 150	-	952 720	905 830	835 238
111	-	31 300	-	13 170	-	-	489 410	440 310	381 783
112	-	-	-	-	-	-	800	720-	
114	-	68 490	-	18 970	-	-	732 790	698 900	660 129
130	320	21 450	1 760	16 110	-	3 100	583 990	585 650	532 226
140	-	6 080	-	4 710	-	-	169 030	118 750	116 753
200	-	17 070	-	9 610	-	-	350 280	333 070	310 348
210	52 340	31 160	285 610	50 200	-	-	2 098 690	1 889 130	1 717 159
220	5 180	7 870	28 260	5 760	-	-	240 540	228 940	207 819
230	19 070	34 220	104 080	23 950	-	-	991 150	940 940	864 002
240	8 270	23 010	45 120	10 930	-	-	456 000	433 790	428 081
241	4 130	6 760	22 510	4 670	-	-	195 060	190 600	183 684
270	3 510	4 330	19 130	3 740	-	-	156 030	152 960	152 618
292	-	4 040	-	670	-	-	31 480	30 110	24 813
300	140	34 110	770	7 270	1 400	-	292 650	338 890	324 816
330	-	6 610	-	1 100	-	-	45 490	-51 324	
350	2 970	22 670	16 200	6 310	-	-	546 760	524 960	496 905
352	2 340	93 110	12 790	17 440	-	-	729 290	664 160	583 065
400	180	24 840	980	46 180	-	-	1 616 150	1 488 870	1 446 743
405	-	9 840	-	5 390	-	-	196 730	216 510	234 707
407	-	114 370	-	53 470	840	-	1 973 000	1 820 680	1 672 548
408	-	9 870	-	7 310	-	-	262 640	249 260	262 487
430	690	-	3 750	590	-	-	24 730	19 410	18 453
431	850	19 750	4 610	4 000	840	-	167 140	164 370	169 120
464	5 630	204 860	30 710	38 780	-	-	1 612 060	1 407 270	1 124 236
465	130	38 180	710	6 440	1 680	-	269 020	249 420	158 727
468	140	9 820	750	1 750	-	-	72 500	69 440	62 503

	127 340	1 473 180	694 780	679 160	48 410	543 100	26 837 38024 589 030	22 771 775	
--	---------	-----------	---------	---------	--------	---------	----------------------------	---------------	--

## SN 1

Haus -	Dienstbezüge und dergleichen					Versorgungsbezüge, Versorgungskassenbeiträge			
	Bezüge Beamte	Ver- Gütungen Angestellt e	Löhne Arbeiter	Beschäftig .Entgelte	Sonst. Beschäftig .Entgelte	Ver- Sorgung Angestellte.	Ver- Sorgung Arbeiter	Ver- Sorgung Beamte	ZVK Angestellte
	410	414	415	416	4165 - 68	424	425	430	434
	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM
500	-	-	-	-	-	-	-	-	-
550	14 830	11 700	-	-	-	60	-	6 380	410
560	-	-	86 300	-	-	-	350	-	-
570	43 590	507 960	420 820	-	-	2 540	1 680	18 740	17 780
580	61 600	175 190	1 814 060	-	-	880	7 260	26 490	6 130
600	271 310	200 460	-	-	-	1 000	-	116 660	7 020
601	-	790 950	39 960	-	-	3 960	160	-	27 680
602	98 650	427 320	-	-	-	2 140	-	42 420	14 960
610	319 070	467 710	134 750	-	-	2 340	540	137 200	16 370
613	76 070	256 460	-	-	-	1 280	-	32 710	8 980
630	-	632 570	1 000 870	-	-	3 160	4 000	-	22 140
650	-	-	497 390	-	-	-	1 990	-	-
660	-	-	105 340	-	-	-	420	-	-
670	-	72 550	-	-	-	360	-	-	2 540
675	-	-	737 210	-	-	-	2 950	-	-
680	-	-	603 990	-	-	-	2 420	-	-
690	-	-	-	-	-	-	-	-	-
701	-	-	99 630	-	-	-	400	-	-
750	96 310	107 560	1 158 500	19 000	-	540	4 630	41 410	3 770
770	-	225 440	774 360	-	-	1 130	3 100	-	7 890
771	-	-	463 430	-	-	-	1 850	-	-
772	-	45 000	141 410	-	-	230	570	-	1 580
780	26 400	-	-	-	-	-	-	11 350	-
840	-	-	97 120	-	-	-	390	-	-
841	74 560	201 380	172 850	-	-	1 010	690	32 060	7 050
Vollzug Techniker-/Meistertarifvertrag					-	--	-	-	-
	8 670 040	12 216 470	11 985 520	32 910	390 000	61 130	47 970	3 728 130	427 620

## SN 1

Haus - halts- stelle	u. dergl.	Beitr. Sozialvers.		Unterstütz zungen u. dergl -	Personal neben ausgaben -	Aufwendg. für ehren amtliche Tätigkeit	Haushaltsansatz		Rechnungs- ergebnis 1990
		ZVK Arbeiter	Ange- Stellte				1992	1991	
	435	444	445	450	460	401	DM	DM	DM
	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM
500	-	-	-	-	-	3 500	3 500	3 340-	-
550	-	2 130	-	990	360	-	36 860	35 090	32 681
560	3 020	-	16 480	2 600	-	-	108 750	104 180	99 811

570	14 730	92 450	80 380	29 860	-	-	1 230 530	1 190 640	1 076 501
580	63 490	31 890	346 490	62 560	-	-	2 596 040	2 399 580	1 963 513
600	-	36 480	-	17 680	-	-	650 610	627 190	581 475
601	1 400	143 950	7 630	25 050	-	-	1 040 740	988 990	846 622
602	-	77 770	-	17 120	-	-	680 380	604 960	563 545
610	4 720	85 120	25 740	31 850	860	-	1 226 270	1 072 260	926 689
613	-	46 670	-	11 000	-	-	433 170	333 950	318 573
630	35 030	115 130	191 170	49 670	-	-	2 053 740	1 912 050	1 582 186
650	17 410	-	95 000	14 980	-	-	626 770	594 790	517 647
660	3 690	-	20 120	3 170	-	-	132 740	128 010	104 086
670	-	13 200	-	2 190	-	-	90 840	87 640	79 786
675	25 800	-	140 810	22 200	-	-	928 970	672 210	583 398
680	21 140	-	115 360	18 190	-	-	761 100	956 130	809 478
690	-	-	-	-	-	-	-	170 170	129 793
701	3 490	-	19 030	3 000	-	-	125 550	129 470	103 097
750	40 550	19 580	221 270	42 270	-	-	1 755 390	1 580 700	1 493 652
770	27 100	41 030	147 900	30 120	-	-	1 258 070	1 230 440	982 780
771	16 220	-	88 520	13 960	-	-	583 980	553 030	441 148
772	4 950	8 190	27 010	5 620	-	-	234 560	170 680	211 274
780	-	-	-	1 130	-	-	38 880	36 720	33 879
840	3 400	-	18 550	2 930	-	-	122 390	116 750	105 718
841	6 050	36 650	33 010	14 480	-	-	579 790	591 000	521 744
	-	-	-	-	-	-	-	150 000	-
	419 530	2 223 420	2 289 250	1 101 780	49 630	546 600	44 137 000	41 029 000	36 880 851

#### *Anlage 4: Unterabschnitt aus dem Verwaltungshaushalt*

## Einzelplan 0 - Allgemeine Verwaltung

## Unterabschnitt 0200 - Hauptamt

Bezeichnung der Haushaltsstelle	BWST	Haushalts-Ansätze			Ergebnis Jahresberechnung	Erl.
		1993	1992	1991		
*** Einnahmen ***						
1000	Verwaltungsgebühren	100	0	100	6.586,00	KW
1120	Benutzungsgebühren u.ä.	100	400	300	279,00	
	Entgelte					
1400	Miete für Wohnraum	100	0	0	1.029,00	KW
1410	Mieten für Räume	100	0	0	9.808,00	KW
1500	Vermischte Einnahmen	200	11.500	0	0,00	
1510	Erstattung von privaten	100	600	800	5.954,00	
	Telefongebühren					
1580	Sonstige Einnahmen	100	0	0	2.940,00	KW
1600	Erstattung vom Bund	100	73.300	84.600	46.348,00	
1690	Innere Verrechnungen	200	0	1.400	0,00	KW
1740	Erstattung AB-Maßnahmen	100	0	140.200	74.179,00	
*** Summe Einnahmen Unterabschnitt ***		85.800		227.400	147.123,00	
*** Ausgaben ***						
4000	Personalausgaben	100	1.228.600	1.303.200	683.492,00	SN

5000	Unterhaltung der Grund-	100	124.000	5.000	16.481,00	
	Stücke und baulichen Anlagen					
5210	Arbeitsgeräte, Werkzeuge und Maschinen	100	55.000	28.000	53.742,00	GD002
5220	Zimmerausstattung f. Dienst-	100	5.000	2.000	818,00	GD002
	Gebäude u. Einrichtungen					
5230	Geschirr und Wäsche	100	1.500	1.000	0,00	GD002
5300	Miete für Wohngeldstelle	100	0	1.400	799,00	KW
5310	Aufwendungen f. Leasing Vertrag	100	34.100	2.800	0,00	
5410	Heizmaterial	100	40.000	30.000	26.914,00	GD003
5420	Reinigung u. Reinigungs-	100	1.000	3.000	1.948,00	GD003
	Material					
5430	Beleuchtung und Wasser	100	24.000	16.000	16.253,00	GD003
	Müll-, Fäkalienabfuhr und	100	4.200	3.000	2.000,00	GD003
	Kaminreinigung					
5500	Haltung von Fahrzeugen	100	7.000	10.000	7.097,00	
5620	Aus- und Fortbildung	100	18.000	10.000	5.645,00	
5780	Sonstige Verbrauchsmittel	100	4.000	6.500	3.626,00	GD004
5810	Repräsentation	100	0	0	555,00	KW
5830	Ehrungen und Jubiläen	100	0	0	0,00	KW
6340	Leistungsvergütung an Unternehmen	100	44.100	0	0,00	
6374	EDV-Gebühren	100	3.500	35.800	16.338,00	GD004
6400	Steuern, Versicherungen, Schadensfälle	100	138.000	70.000	64.794,00	GD005
6410	Ausgleichsabgabe nach dem	100	19.200	19.200	7.900,00	GD005
	Schwerbehindertengesetz					
6500	Bürobedarf	100	63.000	57.300	19.911,00	GD006
6501	Kopien, Vervielfältigungen für Archiv	100	200	300	0,00	GD006
6510	Bücher, Zeitschriften	100	17.400	17.400	12.617,00	GD006
6520	Post- u. Fernmeldegebühren	100	72.000	72.000	56.395,00	GD006
6530	Öffentliche Bekanntmachungen	100	13.000	10.000	4.559,00	GD006
6540	Dienstfahrten, Reisekosten	100	30.000	30.000	14.041,00	GD006
6550	Vergütung an Sachverständige, (für Gutachten)	100	15.000	15.000	50.647,00	GD006
6552	Honorare	100	10.000	10.000	0,00	GD006
6553	Gerichts-, Anwalts-, Notar-	100	30.000	35.000	0,00	GD006
	u. ähnliche Kosten					
6560	Honorare für Computer-	100	25.000	0	0,00	GD006
	Schulung					
6580	Sonstige	100	500	700	631,00	GD006

	Geschäftsausgaben,					
	Transport- u. Frachtkosten					
6600	Verfügungsmittel	100	0	0	955,0	KW
6610	Mitgliedsbeiträge an Ver-	100	18.200	12.300	19.173,00	
	bände, Vereine und dgl.					
6700	Gastschulbeiträge	400	0	2.000	0,00	
<b>*** Summe Ausgaben Unterabschnitt***</b>		2.045.500	1.808.900	1.087.331,00		
<b>*** Summe Einnahmen Unterabschnitt ***</b>		85.800	227.400	147.123,00		
<b>*** Überschuss/Zuschuss (-) UA: 0200 ***</b>		1.959.700	1.581.500	940.208,00		

Erläuterungen:

01.0200

Einnahmen

1500 Erstattung der gesetzlichen Unfallversicherung für die Schüler des Amtes Barth-Land  
 213 Schüler x 33,00 DM = 7.029,00 DM  
 Bewirtschaftungskosten aus der Vermietung  
 Dr. Ziedorn = 2.144,22 DM  
 Bewirtschaftungskosten aus der Vermietung  
 Dr. Hoenig = 2.373,60 DM  
 \_\_\_\_\_  
 11.546,82 DM

1600 Anteile des Bundes an den Personalkosten

Ausgaben

5000 - Renovierung der Eheschließungsräume 3.000,00 DM  
 - Renovierung der gesamten Büroräume einschließlich Poliklinik 80.000,00 DM  
 - Ausbau der Kellerräume 10.000,00 DM  
 - Farbbegebung der Heizungsrohre einschl. Keller und Bohrstellenausbesserungen in den Räumen 6.000,00 DM  
 Neueinrichtungen der 2. Toiletten in der 1. Etage 10.000,00 DM  
 - Fußbodenbelag Flur Standesamt und Zi. 1, Zi. 2, Zi. 3, Zi. 4 und weitere 4 Zimmer 10.000,00 DM  
 - sonstige anfallende Reparaturen 5.000,00 DM  
 =====  
 124.000,00 DM

5210 - Lfd. Werterhaltung an Arbeitsgeräten, Werkzeuge und Wartung 11.000,00 DM

	- Wartung Gasheizungsanlage (Brenner)	1.000,00 DM
	- Wartung Informa Nukis	8.500,00 DM
	- Wartung IBM	2.600,00 DM
	- Wartung Zeiterfassung	2.000,00 DM
	- Wartung von Personal-, Sitzungsdienst-, Liegenschaftenprogrammen	25.100,00 DM
	- Werkzeug für Feinmechanik	300,00 DM
	- Schlüsselkästen u. Briefkästen	
	Personalwesen	500,00 DM
	- Wartung der Telefon- u. Zeiterfassungsanlage	4.000,00 DM
		<hr/>
		55.000,00 DM
		<hr/>
5220	Ausrüstung der Zimmer mit Sonnenschutz Gardinen	3.000,00 DM <hr/> 2.000,00 DM
		5.000,00 DM
5230	Tischtücher, Handtücher, gr. Thermokannen usw.	
5310	Aufwendungen für Leasing Vertrag IBM-Computeranlage	
5420	Die Haushaltsmittel werden zur Reinigung der Wäsche u.a. Handtücher, Tischdecken und Gardinen bereitgestellt.	
5620	Weiterbildung der Mitarbeiter an Verwaltungsschulen	
6370	EDV-Gebühren für das Lohnprogramm	
6400	Versicherungen	
	Provinzial	42.000,00 DM
	Feuerwehr-Unfallkasse	13.300,00 DM
	Kommunaler Schadensausgleich	11.500,00 DM
	Sonstige Schadensfälle und Versicherungen	4000,00 DM
	Vermögensschaden-Versicherung	6.800,00 DM
	Gesetzl. Schüler-Unfallversicherung	
	je Schüler u. Kindergartenkind	
	1.831 Kinder x 33,00 DM	60.423,00 DM
		<hr/>
		138.023,00 DM
		<hr/>
6410	Zu zahlende Ausgleichsabgabe für Nichtbesetzung von schwerbehinderten Pflichtplätzen nach dem Schwerbehindertengesetz (6% von den besetzten Planstellen, monatlich 200,00 DM) 16 Soll-Pflichtplätze - 8 Ist-Pflichtplätze	
6500	Bürobedarf für das Amt Wirtschaftsförderung, Bauamt, Einwohnermeldeamt, Gewerbeamt sind enthalten. Der erhöhte Bedarf für Farbbänder, Disketten und Büromaterial DVZ ist gerechtfertigt.	
6530	öffentliche Bekanntmachung wie z.B. Satzungen u.ä. sind lt. Amtsblatt Nr. 4/92 nicht mehr in den Schaukästen zulässig. Veröffentlichung muss in der Tagespresse oder Amtsblatt erfolgen.	
6610	Kreis- und Städtetag	
	Mecklenburg/Vorpommern	2.000,00 DM
	- Mitgliedsbeiträge IBM Help Club	100,00 DM
	- Beihilfeumlagekasse	3.100,00 DM
	- Fachverband der Kassenverwalter	80,00 DM

- Fachverband des Standesbeamten	40,00 DM
- Deutsches Kinderhilfswerk e.V.	200,00 DM
- Eigentümerverein Wasser/Abwasser Mecklenburg/Vorpommern	2.400,00 DM
- Städte- und Gemeindetag M/V	5.600,00 DM
- Kommunaler Arbeitgeberverband	4.600,00 DM
	<hr/>
	18.120,00 DM
	<hr/>

*Anlage 5: Abschnitt aus dem Verwaltungshaushalt*

Nr.	Haushaltsstelle Bezeichnung	Haushaltsansatz			Ergebnis der Jahres- rechnung 1990 DM	Bew Dst.
		1992 DM	1991 DM			
1	2	3	4	5	6	
3	Wissenschaft, Kulturpflege					
32	Museen, Sammlg., Ausstellungen					
320	Heimatmuseum, Ausstellungen					
	<b>Einnahmen</b>					
1110	Aus Kunstausstellungen	300	300	2.080	41	
1300	Verkaufserlöse	UD 1.000	1.500	216	45	
1580	Vermischte Einnahmen	200	200	390	45	
1690	Miete von UA 081	10.200	6.100	6.120	20	
1710	Zuschuss vom Land für Museum	UD 6.000	8.000	5.700	20	
1740	Zuschuss AB-Maßnahmen	17.600	32.000		20	
1760	Spenden	UD 500	500		45	
	Summe Einnahmen 320	35.800	48.600	14.506		
	<b>Ausgaben</b>					
5000	SN 2 Unterhaltung der Gebäude	SN 25.000	2.000	23.782	65	
5010	Sicherungsmaßnahmen Alte Post	5.000	5.000		65	
5200	SN 3 Büroeinrichtung	SN 200	200	139	10	
5205	Sonst. Ausstattung	400	400	339	45	
5209	Verwend. d. Einnahmen von -.1300	UD 1.000	1.500	216	45	
5210	Instandh. u. Erg. d. Museumssammlung	UD 25.000	25.000	6.555	45	
5211	Gardinen Heimatmuseum			2.535	10	
5401	Bewirtschaftungskosten	18.200	11.700	10.341	10	
5402	Grundbesitzabgaben	GD 3.650	3.650	3.647	23	
5403	SN 5 Gebäudeversicherungen	SN 5.000	5.600	4.385	20	
5405	Reinigungsmittel	480	470	417	10	
5940	Löhne Ab-Maßnahmen	22.000	40.000		11	
6100	Kunstausstellungen	23.000	23.000	17.283	41	
6400	SN 7 Sonst. Versicherungen	SN 7.500	8.800	7.943	20	
6410	Umsatzsteuer zu -.6791	90	90	84	20	
6500	SN 8 Allg. Bürobedarf	SN 400	400	396	10	
6520	SN 9 Postgebühren	SN 300	300	270	10	
6521	SN 10 Fernmeldegebühren	SN 700	700	723	10	
6530	Werbung	2.500	2.500	1.073	45	
6540	SN 11 Dienstreisen	SN 200	300	15	11	
6690	Vermischte Ausgaben	150	150		45	
6791	Benutzungsentgelt an UA 841	10.600	10.600	10.600	20	

6792	Personalkostenerst. an UA 350	49.600	47.100	45.059	20
6798	Leistungen des Bauhofs	2.000	2.000		45
6799	Leistungen der Schreinerei	10.800	4.500	8.216	45
7170	Verwendung der Spenden v. -. 1760	UD 500	500		45
7171	Hugo-Ball-Literaturpreis	UE 20.000	20.000	21.307	42
	Summe Ausgaben 320	234.270	216.460	165.325	
	Überschuss/Fehlbedarf-	198.470	167.860	150.819	
	Bei den folgenden Haushaltsstellen dürfen Mehrein-				
	Nahmen für Mehrausgaben verwendet werden				
	Gem. § 17 GemHVO:				
	-1300 und -.5209 (übertragbar)				
	-1710 und -.5210				
	-1760 und -.7170				

*Anlage 6a:*

Einzelplan 9 - Allgemeine Finanzwirtschaft

Unterabschnitt		9100 Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft			
Haushaltsstelle		Ansatz		Rechnung	Bw.S t.
Nummer	Bezeichnung	1992 DM	1991 DM	1990 DM	
<b>1.9100 Einnahmen</b>					
204000.0	Zinseinnahmen vom sonst. öffentl. Bereich	0	27 000	25 926	202
206000.0	Zinseinnahmen von privaten Unternehmen	650 000	660 000	727 058	202
210000.2	Gewinnant. v. Wirtsch. Untern. u. aus Beteil.	0	0	8	201
270000.0	Abschreibungen	2 335 000	2 147 000	2 049 867	201
275000.0	Verzinsung des Anlagekapitals	2 858 000	2 639 000	2 426 419	201
	Gesamteinnahmen	5 843 000	5 473 000	5 229 277	
<b>1.9100 Ausgaben</b>					
679100.0	Verrechnung von Zinszuschüssen	0	0	1 086	202
686000.0	Auflösung Beiträge Zuschüsse	957 000	907 000	842 293	201
800000.0	Zinsen für Kredite des Bundes	23 000	33 400	41 581	202
801000.5	Zinsen für Kredite des Landes	100	100	85	202
804000.1	Zinsen für Kredite v. sonst. öff. Bereich	283 250	279 500	275 436	202
808000.3	Zinsen für Kredite vom Kreditmarkt	2 673 650	2 298 000	2 150 988	202
860000.7	Allgem. Zuführung z. Vermögenshaushalt	7 616 000	9 401 300	12 239 967	201
	Gesamtausgaben	11 553 000	12 919 300	15 550 535	
	Gesamteinnahmen	5 843 000	5 473 000	5 229 277	
	Zuschussbedarf	5 710 000	7 446 300	10 321 258	
<b>Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft</b>					
	Abschnitt 91	5 843 000	5 473 000	5 229 277	
	Zwischensummen Ausgaben	11 553 000	12 919 300	15 550 535	

*Anlage 6b:*

## Einzelplan 9 - Allgemeine Finanzwirtschaft

Unterabschnitt 9100 Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft										
Haushaltsstelle			Ansatz:		Rechnung	Investition/Invest. Förd.				
Numm er	Bezeichnung		1992 DM	Verpf. Erm. DM	1991 DM	1990 DM	Gesamtauf wand DM	Bereitge st. Einschl. VJ DM	Bw. St.	
2.9100	999 Finanzwirtschaft									
300000	Allgem. .6 Zuführung v.		7 616 000		9 401 300	12 239 067			201	
	Verwaltungshaus halt									
310000	Entnahme aus .0 Rücklagen		2 000 000		1 310 000	763 033			201	
324000	Darl. Rückflüsse .7 v.		0		0	0			201	
	sonst. öff. Bereich									
370000	Kredite vom .8 Bund		0		0	0			201	
371000	Kredite vom .3 Land		0		0	0			201	
374000	Kredite vom .0 sonst.		0		0	400 000			202	
	öffentl. Bereich									
377000	Einn. a. Krediten .6 v.		2 254 000		1 850 000	1 029 074			201	
	Kreditmarkt, o. Umsch.									
378000	Einn. v. .1 Kreditmarkt		0		0	0			201	
	f. Umschuldung									
	Einnahmen		11 870 000		12 561 300	14 431 164				
910000	Zuführung an .2		0	0	0	0			201	
	Rücklagen									
912000	Einlage auf .3 Bausparvertrag		0	0	0	0			201	
930000	Erwerb .1 Beteiligungen		0	0	0	100			201	
	und Kapitaleinlagen									
970000	Tilgung von .0 Krediten		156 000	0	156 000	155 530			202	
	des Bundes									
971000	Tilgung von .5 Krediten		0	0	0	215			201	
	des Landes									
974000	Tilgung von .1 Krediten		0	0	0	282 423			202	
	v. sonst. Öff. Bereich									
977000	Tilgung vom .8 Kredit-		1 492 000	0	1 383 000	1 008 659			202	
	Markt o. Umschuldung									
978000	Tilgung vom		0	0	0	0	0	0	202	

.3	Kredit-							
	Markt f. Umschuldung							
990000	Kreditbeschaffun gskosten	0	0	0	0			201
.9								
	Ausgaben	1 648 000	0	1 539 000	1 446 927	0	0	
	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft							
	Abschnitt 91 Einnahmen	11 870 000		12 561 300	14 431 174			
	Zwischensumme n							
	Ausgaben	1 648 000	0	1 539 000	1 446 927	0	0	

### 7.3 Zusammenfassung für den Praktiker

Wie beurteilt man die Haushaltswirtschaft einer Gemeinde?

1. *Ist der Verwaltungshaushalt durch eigene Einnahmen ausgeglichen?*

Dies bedeutet, dass der Ausgleich *nicht* durch Zuführungen des Vermögenshaushalts erzielt wird (z. B. Entnahmen aus Rücklagen oder Verwendung von Vermögensveräußerungserlösen). Wäre letzteres der Fall, würde die Gemeinde ihre Vermögenssubstanz einsetzen, um die laufenden Ausgaben des Verwaltungshaushalts (z. B. Personalausgaben, Aufwendungen für Geschäfts und Sachausgaben, Zinszahlungen) zu bezahlen.

2. *Wie hoch ist die Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt?*

Dies ist eine der wichtigsten Haushaltspositionen, wenn Frage 1 positiv beantwortet werden konnte, zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Im Haushaltspunkt finden wir die Zuführung als Ausgabeposition im Abschnitt 91 „Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft“ unter der Gruppierungsziffer 860 und im Vermögenshaushalt als Einnahmeposition im Abschnitt 91 „Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft“ unter der Gruppierungsziffer 300.

Diese Zuführung *muss* (auch bei unausgeglichenem Verwaltungshaushalt) mindestens so hoch sein, dass damit die im Vermögenshaushalt veranschlagten Kreditbeschaffungskosten (Disagio) und die Tilgungsbeträge gedeckt sind. Wäre dies nicht der Fall, müssten sonstige Einnahmen des Vermögenshaushalts (z. B. Grundstückserlöse), also Vermögenssubstanz, zur Schuldenzahlung verwendet werden.

Diese Zuführung *soll* ferner darüber hinaus so hoch sein, dass die rechtlich vorgeschriebene Rücklagenzuführung finanziert werden kann und mindestens so hoch sein, wie die aus Entgelten gedeckten Abschreibungen. Dem letzten Gebot ist besondere Beachtung zu schenken, denn Abschreibungen stellen regelmäßig den Vermögensverzehr dar. Deshalb sollen dem Vermögenshaushalt die über die Entgelte kalkulierten

Abschreibungen, soweit sie im Verwaltungshaushalt über Gebühren bzw. privatrechtliche Entgelte eingenommen werden, zur Vermögenserhaltung zur Verfügung gestellt werden. Ob sie im Vermögenshaushalt indirekt zur Schuldentilgung oder zur Finanzierung neuen Vermögens dienen, ist im Ergebnis gleich: Beides wirkt sich positiv auf die Vermögensbilanz aus.

Ist die Zuführung noch höher und war dies im laufenden Haushaltsjahr und im diesem vorhergehenden Haushaltsjahr ebenso, kann uneingeschränkt von einer außerordentlich guten Finanz und Haushaltsslage gesprochen werden.

### 3. *Welchen Stand hat die Verschuldung?*

Ein hoher Schuldenstand und eine hohe Pro-Kopf-Verschuldung werden häufig als deutlichstes Zeichen einer unsoliden Finanzwirtschaft angesehen. Diese pauschale Bewertung hält einer kritischen Betrachtung nicht stand. Gemeinden mit geringer Verschuldung weisen häufig eine mangelhafte und unzureichende Infrastruktur aus. Es bedeutet aber umgekehrt nicht unbedingt, dass hohe Verschuldung auch gute Infrastruktur zur Folge hat.

Im früheren Haushaltsrecht ist eine Unterscheidung vorgenommen worden, die rentierliche und unrentierliche Kreditaufnahmen kannte. Wenn über Beiträge und Gebühren die kreditfinanzierte Erschließungsmaßnahme schnell (Beiträge und evtl. Vorausleistungen, Kostenspaltung usw.) oder langsamer (Gebühren) refinanziert wird, sprechen wir von rentierlichen Krediten. Wird der Kindergarten erweitert, wird man bei nicht kostendeckenden Entgelten nur von teilweiser Rentierlichkeit sprechen können. Wird mit der Kreditaufnahme z. B. ein Kinderspielplatz oder ein Sportplatz (der zum Null-Tarif den Sportvereinen überlassen wird) gebaut, dann spricht man von unrentierlichen Schulden. Eine kreditfinanzierte Rathausweiterung, die aufbau- und ablauforganisatorische Verbesserungen bringt, wird man zumindest den teilweise rentierlichen Kreditaufnahmen zurechnen können.

Auf die Wiedergabe bundes- oder landesstatistischer Verschuldenszahlen pro Einwohner, untergliedert nach Gemeindegrößenklassen, wird an dieser Stelle bewusst verzichtet, weil sie in dieser Verallgemeinerung untauglich sind. Auch interkommunale Vergleiche sind ungeeignet, weil in vielen Fällen die Infrastrukturausstattung zu verschieden oder wesentliche Einrichtungen des Sozialbereichs (z. B. Kindereinrichtungen der Kirche, Sozialstationen der Hilfsorganisationen), des Kultursektors (z. B. Vereine) oder der Sportangebote (z. B. Vereine) in anderer Trägerschaft sind.

Wesentlich für die Beurteilung der Verschuldung ist eine positive Beantwortung der Fragen 1 und 2 und dass diese - ausweislich des Finanzplans - mittelfristig so gesichert bleibt.

### 4. *Stand der Rücklagen?*

Nach dem Gemeindehaushaltsgesetz ist dem Haushaltsplan u. a. eine Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Rücklagen zu Beginn des Haushaltsjahres beizufügen. Daraus können Rückschlüsse darauf gezogen werden, ob zur Finanzierung des Vermögenshaushalts Kreditaufnahmen vermieden bzw. reduziert werden können, weil die Rücklagenentnahme in der Regel wirtschaftlicher ist. Nur im Rahmen des rechtlich

vorgeschriebenen Umfangs sind die Gemeinden verpflichtet, Rücklagen anzusammeln. Alles, was über diese Pflicht hinausgeht, ist für Zwecke des Haushalts zu verwenden, denn die Gemeinde ist keine „Kapitalsammelstelle“ ihrer Bürger. Es ist aus wirtschaftlicher Sicht nicht zweckmäßig, größere Rücklagen als vorgeschrieben „zu horten“, da Zinserträge regelmäßig geringer sind als die für Kredite zu zahlenden Zinsen.

5. *Wie hoch ist der Ausschöpfungsgrad bei den Entgelten?*

Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen. Dieser Grundsatz steht an erster Stelle der Einnahmenbeschaffung. Hier finden sich in aller Regel noch finanzielle Reserven, bei im übrigen gleichem Verwaltungsaufwand. In schwierigen Finanzlagen sind also alle defizitären Haushaltsbereiche kritisch zu prüfen, inwieweit unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen dem Kostendeckungsgrundsatz des Gebührenrechts (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren) entsprochen werden kann; dieser Grundsatz gilt auch, wenn statt öffentlicher Entgelte privatrechtliche Preise erhoben werden. Auch die im Vermögenshaushalt zu veranschlagenden *Beitragseinnahmen* gehören zu den speziellen Entgelten. Dies gilt für Straßenbaubeuräge ebenso wie für Kanal und Wasserbeiträge einschließlich der Hausanschlusskosten.

6. *Gibt es Reserven bei den Hebesätzen für die Realsteuern?*

Nach dem Gemeindewirtschaftsrecht sind die gemeindlichen Steuern nachrangig (subsidiär), d. h., die Gemeinden haben zunächst ihre Aufgaben aus speziellen Entgelten für die unmittelbare Inanspruchnahme ihres Leistungsangebots zu finanzieren. Nur soweit diese Einnahmen nicht ausreichen, ist auf gemeindliche Steuereinnahmen zurückzugreifen. Ein Vergleich mit den durchschnittlichen Steuerhebesätzen der Gemeinden der gleichen Größenklasse (Bundesdurchschnitt, Landesdurchschnitt, Kreisdurchschnitt) gibt Hinweise für kommunalpolitische Initiativen. Bevor Steuern erhöht werden, ist Aufgabenkritik angesagt.

7. *Abwicklung der Investitionen der Vorjahre?*

Hier stellt sich die Frage, in welchem Umfang die Maßnahmen des Vermögenshaushalts der Vorjahre abgearbeitet sind. Häufig wird man dabei feststellen, dass in größerem Umfang beschlossene Investitionen überhaupt noch nicht angefangen wurden bzw. zwar begonnen, aber auch nicht annähernd abgewickelt sind. Die zur Verfügung gestellten und noch nicht verbrauchten Haushaltssmittel werden in diesen Fällen in aller Regel bei der Haushaltsrechnung als Haushaltssausgabereste ins neue Haushaltsjahr als weiterhin bestehende Ausgabeermächtigung vorgetragen. Diese Mittel werden nicht erneut im Haushaltspunkt veranschlagt, sie stehen vielmehr „unsichtbar“ nach wie vor zur Verfügung. Diese Praxis ist rechtlich bewertet ein Verstoß gegen die Grundsätze der Jährlichkeit, der Vollständigkeit und Klarheit. Die Haushaltssausgabereste sind kritisch zu erörtern und können zu folgenden kommunalpolitischen Konsequenzen führen:

- Bei noch nicht begonnenen Maßnahmen sollten keine Haushaltssausgabereste gebildet, vielmehr sollten diese Maßnahmen neu veranschlagt werden, aber auch nur dann, wenn ihre Ausführung rechtlich und finanziell tatsächlich gesichert ist.

- Unter Berücksichtigung der bereits begonnenen Investitionen sollten neue nur veranschlagt werden, wenn ihr Beginn rechtlich möglich und finanziell gesichert und die Verwaltung personell so leistungsfähig ist, dieses Investitionsvolumen auch abwickeln zu können.

Bei so kritischer Vorgehensweise können meist durch zeitliche Streckung von Investitionen finanzielle Entlastungen erreicht werden.

#### 8. *Stellenplan und Personalausgaben?*

Der Stellenplan ist in den meisten Bundesländern Bestandteil des Haushaltsplans und hat insoweit Satzungscharakter. Im Stellenplan sind nur die *erforderlichen* Stellen der ständig beschäftigten Beamten, Angestellten und Arbeiter auszuweisen. Erforderlich heißt, die nach Organisations- und Geschäftsverteilungsplan sowie nach Stellenbewertung beamten- bzw. tarifrechtlich notwendigen Stellen nach Zahl und Besoldungs-, Vergütungs- bzw. Lohngruppe. Wichtig sind also die Existenz eines Organisationsplans, der den Aufbau der Verwaltung darstellt und eines Geschäftsverteilungsplans, der die Aufgaben exakt beschreibt, die auf dem einzelnen Arbeitsplatz (Planstelle) erledigt werden müssen. Daraus leitet sich die Gesamtzahl der Planstellen ab. Dabei können Stellen durchaus geteilt werden (Jobsharing), um evtl. bis zu 3 Mitarbeiter mit verringriger Stundenzahl auf einer Stelle zu beschäftigen. Diese organisatorischen Grundlagen sind Voraussetzung für die Bewertung der einzelnen Stellen, die dann nach den festgestellten Anforderungsmerkmalen einer bestimmten Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe zugeordnet werden.

Diese organisatorischen Unterlagen sind Grundvoraussetzung für einen qualifizierten Stellenplan. Liegen sie nicht vor, sind sie zu erstellen. Dies muss nicht unbedingt durch teure externe Organisationsgutachten eingekauft werden, vielmehr sollte in jeder (leistungsfähigen) Verwaltung mindestens 1 Mitarbeiter vorhanden sein, der diese Materie beherrscht.

Grundlage für die Veranschlagung der Personalausgaben, die grundsätzlich errechenbar sind, ist zum einen der Stellenplan, zum anderen die Einschätzung der voraussichtlich im Haushalt Jahr besetzten Stellen. Dabei ist darauf zu achten, dass - auch bei Bewirtschaftung der Personalausgaben im Sammelnachweis - die Personalkosten wahrheitsgetreu bei den einzelnen Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten veranschlagt werden. Mögliche Besoldungs- und Tariferhöhungen sind nach realistischen Einschätzungen hierbei einzukalkulieren, so dass für die Veranschlagung einer hohen undifferenzierten Deckungsreserve für Personalausgaben kein Platz bleibt.

## Literaturverzeichnis

- Albers/Seger: Finanzierung kommunaler Investitionen, Wiesbaden 1990.
- Bayerische Vereinsbank: Oft verwendet - kurz erklärt, Aktuelle Begriffe aus dem Wirtschaftsleben, München 1989.
- Bräse/Lau: Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein, Vorschriftensammlung mit systematischen Erläuterungen und einem Lehrteil, 6. Auflage, Stuttgart 1990 (kann auch für Mecklenburg-Vorpommern mitbenutzt werden)
- Bronner: Das Gemeindewirtschaftsrecht in Baden-Württemberg, Textausgabe mit einer Einführung, 6. Lieferung, Stuttgart 1990.
- Bund der Steuerzahler: Tipps zum Sparen, Wiesbaden 1993.
- Bund der Steuerzahler: ABC kommunaler Beiträge und Gebühren, Wiesbaden 1991.
- Bund der Steuerzahler Hessen e.V.: A - Z des Gemeindehaushalts in Hessen, Wiesbaden 1990. (liegt auch für die anderen Bundesländer vor)
- Bundesminister der Finanzen: Finanzierungshilfen der Bundesregierung, Bonn 1992.
- Bundesminister der Finanzen: Unsere Steuern von A-Z, 14. Aufl., Bonn 1992, S. 13f.
- Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1993, Bonn 1992, S. 123-125.
- Deutscher Städtetag: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 79. Jahrgang, Köln 1992.
- Driehaus: Erschließungs- und Ausbaubeuräge, München 1991.
- Ermel: Gesetz über kommunale Abgaben in Hessen, Kommentar, 2. Auflage, Deutscher Gemeindeverlag, Köln 1978.
- Gabler: Lexikon Wirtschaft, Wiesbaden 1991.
- Gabriel: Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft, Mainz 1979
- Häuser, Karl: Abriss der geschichtlichen Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Neumark, Fritz (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 1, 3. Aufl., Tübingen 1977, S. 3-51 (S. 27-50).
- Haus, Wolfgang/Schmidt-Eichstädt, Gerd/Schäfer, Rudolf (Bearb.): Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden, Mannheim u. a. 1986, S. 34.
- Jordan/Ott: Hessisches Gemeindewirtschaftsrecht, Kommentar, Loseblattausgabe, 4. Auflage, Mainz 1982.
- Kirchhof, Peter: Finanzverfassung und kommunale Finanzhoheit, in: Püttner, Gunter: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl., Berlin u. a. 1985, S. 3-28 (S. 4-6).
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Kommunales Selbstverwaltungsrecht und Finanzausstattung der Städte, in: Der Städtetag, 5/1988, S. 330-333.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Weniger Staat - weniger Bürokratie, Recklinghausen 1984.
- Mengert/Rehm/Müller: Kommunalhaushalt in Schlagworten, Köln 1988.
- Nell/Steenbock: Gemeindehaushaltsrecht Rheinland-Pfalz, Vorschriftensammlung mit einer erläuternden Einführung, 5. Auflage, Mainz 1986.
- Oehler: Thüringisches kommunales Abgabengesetz, Kommentar, Wiesbaden 1992.
- Scheel/Steup: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 4. Auflage, Köln 1980. (kann auch für Brandenburg mitbenutzt werden)
- Schlempp: Kommentar zur Kommunalverfassung für die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Wiesbaden 1990.
- Schlempp: Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, Wiesbaden 1993.
- Schreml: Kommunales Haushalts und Wirtschaftsrecht in Bayern, Textausgabe mit Erläuterungen, Loseblattausgabe, München 1991. (kann auch für Sachsen und Thüringen mitbenutzt werden)

- Schuster/Dill (Hrsg.): Kommunale Aufgaben im Wandel, Köln 1992.
- Soffker: Gemeindehaushaltrecht Niedersachsen, Vorschriftensammlung mit einer erläuternden Einführung, 5. Auflage, Hannover 1983. (kann auch für Sachsen-Anhalt mitbenutzt werden)
- Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 1992
- Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1991.
- Wehling: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1986.

*Zeitschriften:*

Die Neue Verwaltung  
 Der Städtetag (Gemeindefinanzbericht!)  
 Finanzwirtschaft  
 Info-Dienst kommunal  
 Kommunalpolitische Blätter  
 Kommunalpraxis  
 Verwaltungsorganisation

Glossar

*(Kommunale) Abgaben:*

dazu gehören → Steuern, → Beiträge, → Gebühren und sonstige öffentlich-rechtliche Abgaben (z. B. Kurtaxe). Das Recht zur Erhebung von Abgaben durch die Gemeinden leitet sich ab aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, allerdings bedarf es zur rechtmäßigen Erhebung einer → Satzung.

*(Kalkulatorische) Abschreibungen:*

bezeichnen den auf die Jahre der Nutzung verteilten Werteverlust von Anlagegütern. Maßgebend für die Höhe des jährlichen Abschreibungsbetrages ist der Ausgangswert, die voraussichtliche Nutzungsdauer und die Abschreibungsmethode.

*Allgemeine Deckungsmittel:*

alle Einnahmen, deren Verwendung nicht auf bestimmte Ausgaben beschränkt ist, z. B. Steuern und Schlüsselzuweisungen. (→Gesamtdeckung; Ggs. → Zweckbindung)

*Allgemeine Rücklage:*

soll die rechtzeitige Leistung von Ausgaben sichern (Betriebsmittel der Kasse). Dazu muss ein jederzeit greifbarer Sockelbetrag vorhanden sein, dessen Mindesthöhe ländersweise unterschiedlich geregelt ist (i. d. R. zwischen 1 und 2% der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushalt Jahr vorangegangenen Jahre).

*Allgemeine Zuweisungen:*

sind → Zuweisungen, deren Bewilligung nicht mit Auflagen verbunden ist (Ggs. → Zweckzuweisungen) und über die die Gemeinde frei entscheiden kann. Veranschlagt werden sie im Verwaltungshaushalt.

*Anlagekapital:*

das für das → Anlagevermögen der → kostenrechnenden Einrichtungen gebundene Kapital.

*Anlagevermögen:*

die Teile des Gemeindevermögens, die dauernd der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen, z. B. Grundstücke, bewegliche Sachen mit Ausnahme geringwertiger Wirtschaftsgüter, Beteiligungen.

*Anlagen zum Haushaltsplan:*

sollen Auskunft geben über die Entwicklung der Finanzlage der Gemeinde, ihre wichtigsten Vorhaben und deren Auswirkungen auf die künftige Haushaltswirtschaft sowie über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde. Zu den Anlagen zählen:

- der → Vorbericht,
- eine Übersicht über die → Verpflichtungsermächtigungen,
- eine Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Schulden,
- eine Übersicht über den voraussichtlichen Stand der → Rücklagen zu Beginn des Haushaltsjahrs,
- der → Finanzplan mit dem ihm zugrundeliegenden → Investitionsprogramm,
- die → Wirtschaftspläne und die neuesten Jahresabschlüsse der → Sondervermögen,
- in Nordrhein-Westfalen der → Stellenplan.

*Anliegerbeiträge:*

→ Beiträge für dauerhafte Vorteile, die Anliegern aus der Anschlussmöglichkeit an öffentliche Einrichtungen und Anlagen erwachsen. Im einzelnen: Erschließungsbeiträge, (Kanal-)Anschluss und Wasserbeiträge, Straßen(aus)baubeiträge.

*Auftragsangelegenheiten:*

Aufgaben, die in der Zuständigkeit des Staates liegen, um eine einheitliche Regelung zu gewährleisten, deren Erfüllung aber den Gemeinden übertragen ist, z. B. die Bauaufsicht, das Standes und Passwesen.

*Ausgaben:*

Zahlungsverpflichtungen, die einer Gemeinde aus der Erfüllung ihrer Aufgaben heraus entstehen. Alle in einem Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sind im Haushaltsplan zu veranschlagen.

*Ausgangsmesszahl:*

drückt den Finanzbedarf einer Gemeinde zur Ermittlung der → Schlüsselzuweisungen aus. Ermittelt wird die Ausgangsmesszahl nach einem bestimmten, länderweise verschiedenen, Schlüssel.

*Ausgleichsstock:*

können Gemeinden ihren Haushalt trotz verantwortungsvoller Ausgabenwirtschaft und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten nicht ausgleichen, erhalten sie von den Ländern besondere → Bedarfsszuweisungen. Der Gesamtbetrag dieser Bedarfsszuweisungen wird auch Ausgleichsstock genannt.

*Außerplanmäßige Ausgaben:*

→ Über bzw. außerplanmäßige Ausgaben

*Bagatellsteuern:*

solche Steuern, deren Anteil am Gesamtsteueraufkommen relativ gering ist und die häufig an örtliche Tatbestände anknüpfen ("örtliche Verbrauchs und Aufwandsteuern"). Z. B.: Jagdsteuer, Hundesteuer, Schankerlaubnissteuer.

*Bedarfsszuweisungen:*

→ Zuweisungen, die im Einzelfall außergewöhnlichen (Not-)Lagen sowie besonderen Aufgaben Rechnung tragen sollen (→ Ausgleichsstock). Auf Bedarfsszuweisungen besteht kein Rechtsanspruch.

*Beiträge:*

einmalige Geldleistungen, die für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen erhoben werden (insbesondere für die Erschließung von Grundstücken). Bei der Pflicht zur Beitragszahlung kommt es nicht auf die tatsächliche, sondern nur auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme an.

*Besondere Finanzierungsvorgänge:*

darunter versteht man die Zuführungen/Entnahmen aus → Rücklagen, die Aufnahme/Tilgung von Krediten und → inneren Darlehen und die Ausgaben zur Deckung von → Fehlbeträgen.

*Bestandsverzeichnisse:*

darin müssen die Gemeinden ihr → Vermögen an Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und beweglichen Sachen nachweisen.

*Bestandteile des Haushaltsplans:*

Dazu zählen:

- der Gesamtplan,
- die Einzelpläne des Verwaltungshaushalts und des Vermögenshaushalts,
- die Sammelnachweise,
- der Stellenplan (zählt in Nordrhein-Westfalen zu den Anlagen).

*Betriebswirtschaftliche Kosten:*

sind der bewertete Güterverzehr, der durch die Leistungserstellung verursacht wird oder auf sie einwirkt. Dazu gehören die Personal und Sachausgaben sowie die → kalkulatorischen Kosten.

*Bruttoveranschlagung:*

der → Haushaltsgrundsatz, die Einnahmen von den Ausgaben getrennt zu veranschlagen.

*Deckungsfähigkeit:*

die Möglichkeit, die bei einer Haushaltsstelle ersparten Mittel zur Begleichung von Mehrbedürfnissen bei einer anderen Ausgabe zu verwenden.

*Eigenbetriebe:*

Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, in denen sich Gemeinden wirtschaftlich betätigen. Organisatorisch weitgehend verselbständigt, werden sie finanzwirtschaftlich als → Sondervermögen geführt.

*Eigengesellschaften:*

Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit (meist in Form einer AG oder GmbH), in denen sich Gemeinden wirtschaftlich betätigen.

*(Gemeindeanteil an der) Einkommensteuer:*

Anteil (z. Zt. 15%) der Gemeinden am Aufkommen der Lohnsteuer sowie der veranlagten Einkommensteuer.

*Einnahmen:*

alle Finanzmittel, auf die eine Gemeinde einen Anspruch hat oder die ihr zum endgültigen Verbleib zufließen und die sie zur Deckung ihrer Ausgaben verwenden kann.

*Einzelpläne:*

gegliedert in Abschnitte und Unterabschnitte, und differenziert nach Einnahmen und Ausgaben, stellen sie den Haushaltsplan im engeren Sinne dar. Die Gliederung der Einzelpläne erfolgt nach Aufgaben der Gemeinde, z. B. Einzelplan 0 = Allgemeine Verwaltung, Einzelplan 1 = öffentliche Sicherheit und Ordnung.

*Entgelte:*

→ Spezielle Entgelte

*Erläuterungen:*

sollen in kurzer Form über alles Wesentliche eines Haushaltungsansatzes informieren. Meist stellen sie die Berechnungsgrundlagen für die veranschlagten Einnahmen dar oder begründen die Notwendigkeit einer Ausgabe.

*Erschließungsbeiträge:*

→ Beiträge, die von Grundstückseigentümern auf Basis örtlicher Satzungen nach dem Bundesbaugesetz erhoben werden müssen, um die Aufwendungen der Gemeinde bei der erstmaligen Herstellung einer Erschließungsanlage (z. B. Strasse, Weg, Kinderspielplatz) zu decken.

*Fehlbetrag:*

entsteht, falls in der → Jahresrechnung bzw. beim Vollzug des Haushalts die Ausgaben die Einnahmen übersteigen. Selbst bei ausgeglichenem Haushaltsplan kann durch das Ausbleiben von erwarteten Einnahmen oder durch → über und außerplanmäßige Ausgaben ein Fehlbetrag (sowohl im Verwaltungs- als auch im Vermögenshaushalt) zustande kommen. Ist dieser erheblich, muss eine → Nachtragssatzung erlassen werden, um den Haushalt auszugleichen.

*Finanzausgleich:*

meint allgemein die Regelung der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften (= Aufgaben-, Ausgaben und Einnahmenverteilung). Der kommunale Finanzausgleich bezeichnet die im Grundgesetz verankerte Verpflichtung der Länder, die unterschiedliche

→ Finanzkraft der Gemeinden auszugleichen. Dies geschieht durch eine prozentuale (in den Gesetzen der Länder festgesetzte) Beteiligung der Gemeinden am Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern (Lohn und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Mehrwertsteuer). Ziel dieser Verpflichtung ist es, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu gewährleisten. Dies geschieht vor allem durch die → Schlüsselzuweisungen, aber auch durch → Zweckzuweisungen und → Bedarfzuweisungen.

*Finanzierungssaldo:*

ergibt sich, wenn man von den Gesamteinnahmen die Gesamtausgaben, jeweils bereinigt um die → besonderen Finanzierungsvorgänge, abzieht. Der Finanzierungssaldo zeigt auf, inwieweit die Veränderung von Schulden und Rücklagen zum Haushaltshaushalt beiträgt.

*Finanzierungsübersicht:*

stellt dar, wie sich die → besonderen Finanzierungsvorgänge auf die Gesamteinnahmen und ausgaben auswirken und wie der → Finanzierungssaldo ohne die besonderen Finanzierungsvorgänge aussähe.

*Finanzierungsvorgänge:*

→ Besondere Finanzierungsvorgänge

*Finanzkraft:*

beschreibt allgemein die Ergiebigkeit vor allem der eigenen kommunalen Einnahmequellen. Einen Maßstab für die Finanzkraft kann die → Steuerkraft bilden, aber auch das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben (→ freie Spitze).

*Finanzplan:*

gehört zu den Anlagen des Haushaltspolans und stellt zukunftsorientiert (die Planungsperiode umfasst fünf Jahre) und vollständig alle voraussichtlichen Ausgaben und die zur Deckung dieser Ausgaben vorgesehenen Einnahmen dar. Grundlage für die Erstellung des Finanzplans ist das → Investitionsprogramm.

*Finanzverfassung:*

Gesamtheit aller rechtlichen Normen der öffentlichen Finanzwirtschaft. Sie regelt in föderativen Systemen die Einnahmen und Ausgabenhoheit zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen. Die Finanzverfassung enthält insbesondere die Zuständigkeiten für die Einführung, Erhebung, Verteilung und Verwaltung von Steuern (Verteilung der Steuerhoheit und des Steueraufkommens).

*Folgekosten:*

diejenigen Kosten, die eine Anlage oder Einrichtung (nach ihrer Fertigstellung) bei ihrer Nutzung jährlich verursacht, z. B. Personalausgaben, Unterhaltungs- und Instandsetzungsaufwand, Energiekosten etc.

*Freie Spitze:*

Überschuss des → Verwaltungshaushalts, der dem → Vermögenshaushalt zugeführt werden muss, abzüglich der Deckung von Kreditbeschaffungskosten, ordentlichen Tilgungen und notwendigen Rücklagen. Die freie Spitze ist ein Maßstab für die → Finanzkraft einer Kommune, weil sie Auskunft darüber gibt, inwieweit die Gemeinde aus

den laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushalts heraus Vermögen bilden und inwieweit sie mit eigenen Mitteln Investitionen tätigen kann.

*Gebühren:*

öffentliche Abgaben als direkte Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer bestimmten Leistung der Verwaltung (z. B. Passgebühr) oder die tatsächliche Nutzung einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage (z. B. Abwassergebühr).

*Gemeindesteuern:*

Steuern, deren Erträge den Gemeinden zustehen. Den größten Anteil am Steueraufkommen haben dabei die → Realsteuern sowie der → (Gemeindeanteil an der) Einkommensteuer. Die sonstigen örtlichen Verbrauchs und Aufwandsteuern (Jagdsteuer, Hundesteuer, Vergnügungssteuer) sind zwar aufkommensmäßig unbedeutsam (sog. Bagatellsteuern), spielen aber dennoch in der kommunalpolitischen Diskussion häufig eine große Rolle.

*Gesamtdeckung:*

→ der Haushaltsgundsatz, dass alle Ausgaben durch alle Einnahmen gedeckt werden müssen. Im Gegensatz dazu steht die Einzeldeckung, die Einnahmen zur Deckung bestimmter Ausgaben zweckbindet. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung bilden z. B. Beiträge (hier ist die Zweckbindung durch Gesetz vorgeschrieben) oder → Zuweisungen und → Zuschüsse für Investitionen (hier führt die Zweckbindung aus Herkunft und Natur der Einnahmen).

*Gewerbesteuer:*

zählt wie die → Grundsteuer zu den → Realsteuern. Steuergegenstand sind Gewerbebetriebe (keine landwirtschaftlichen Betriebe, keine freien Berufe), deren objektive Ertragskraft und das in ihnen arbeitende Kapital. Die Gewerbesteuer ist die wichtigste originäre Einnahmequelle der Kommunen, wobei Bund und Länder mit einer Umlage von z. Z. ca. 15% am Gewerbesteuer-Aufkommen beteiligt werden. Besteuerungsgrundlage sind der Gewerbeertrag und das Gewerbekapital. Die Berechnung der Gewerbesteuer erfolgt in zwei Schritten: zunächst werden die Gewerbeertragsteuer (= Gewerbeertrag x Steuermesszahl (5%) minus Freibetrag) und die Gewerbekapitalsteuer (= Gewerbekapital x Steuermesszahl (2 0/00) minus Freibetrag) addiert zu einem einheitlichen Steuermessbetrag. Dieser einheitliche Steuermessbetrag wird dann von der Gemeinde mit einem von ihr festgesetzten Hundertsatz (Hebesatz) multipliziert und als Gewerbesteuer erhoben.

*Grunderwerbsteuer:*

knüpft an den Erwerb eines Grundstücks oder die Verwertungsmöglichkeit über ein Grundstück an. Ihr unterliegen insbesondere Kaufverträge und sonstige Rechtsgeschäfte, die einen Anspruch auf Übereignung eines inländischen Grundstücks begründen. Die Steuer beträgt 2% des Kaufpreises und steht den Ländern zu, welche sie aber ganz oder teilweise den Gemeinden überlassen können.

*Grundsteuer:*

besteuert als → Realsteuer den im Inland liegenden Grundbesitz. Besteuerungsgrundlage sind der Wert und die Beschaffenheit eines Grundstücks, wobei zwischen Grundsteuer A (Betriebe der Land und Forstwirtschaft) und Grundsteuer B (Grundstücke) unterschieden wird.

*Gruppierungübersicht:*

Zusammenfassung aller Einnahmen und Ausgaben nach Arten. Sie stellt die Finanzierung des Haushalts, das Gewicht der einzelnen Finanzierungsquellen und die Höhe der wirtschaftspolitisch wirksamen Ausgaben übersichtlich dar. Somit ist sie ein brauchbares Instrument zur Beurteilung der → Finanzkraft sowie der Einnahmen und Ausgabenstruktur einer Kommune.

*Haushaltsgrundsätze:*

Grundsätze für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, geregelt in der Gemeindeordnung sowie in der Gemeindehaushaltsverordnung (z. B. Grundsatz der Jährlichkeit, Grundsatz der Vorherigkeit, Grundsatz der Vollständigkeit, Kassenwirksamkeitsprinzip, etc.)

*Haushaltsjahr:*

ist gleich dem Kalenderjahr. Bei zweijährigen Haushaltssatzungen müssen Festsetzungen nach Jahren getrennt erfolgen.

*Haushaltsplan:*

enthält alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und die zur Deckung dieser Ausgaben voraussichtlich eingehenden Einnahmen sowie die → Verpflichtungsermächtigungen. Der Haushaltsplan gliedert sich in einen → Verwaltungshaushalt als laufenden Haushalt und in einen → Vermögenshaushalt für Investitionen.

*Haushaltsquerschnitt:*

Bestandteil des Gesamtplans, der in Matrixform aufgebaut ist:  
Senkrecht sind die einzelnen Aufgabenbereiche (Einzelpläne) angeordnet, z. B. Allgemeine Verwaltung (= Einzelplan 0). Waagrecht werden die Einnahmen und Ausgabenarten gruppenweise zusammengefasst aufgeführt (z. B. Personalausgaben) sowie die Verpflichtungsermächtigungen. Der Haushaltsquerschnitt gibt also beispielsweise Auskunft darüber, wie hoch die Personalausgaben im Bereich Allgemeine Verwaltung sind.

*Haushaltsrechnung:*

weist die Ausführung des Haushaltsplans nach. Die Haushaltsrechnung offenbart, inwieweit der Haushaltssatzung tatsächlich vollzogen wurde. Dabei werden den Beträgen, die sich aus dem → Kassenabschluss ergeben, die einzelnen Haushaltssatzungsansätze und die → über und außerplanmäßigen Ausgaben gegenübergestellt.

*Haushaltsreste:*

Einnahme und Ausgabeansätze, die in das folgende Jahr übertragen werden. Man unterscheidet Haushaltseinnahmereste und Haushaltsausgabereste, wobei deren Bildung verschiedenen Einschränkungen unterliegt.

*Haushaltssatzung:*

vom Rat beschlossen und von der Aufsichtsbehörde genehmigt, gibt sie dem Haushaltssatzung seine Rechtsverbindlichkeit. Auf wenigen Seiten gibt die Haushaltssatzung Auskunft über das Haushaltsvolumen, die vorgesehenen Kreditaufnahmen, die

Verpflichtungsermächtigungen, den Höchstbetrag der Kassenkredite und die Steuersätze (Hebesätze).

*Haushaltsstellen:*

werden gebildet durch eine per Punkt getrennte Ziffernfolge. Anhand der Ziffern vor dem Punkt kann man ablesen, wo etwas im Haushaltsplan steht (Einzelplan, Abschnitt, Unterabschnitt). Anhand der Ziffern nach dem Punkt kann man ablesen, ob es sich um eine Einnahme oder eine Ausgabe handelt. Auch die Art der Einnahme bzw. Ausgabe lässt sich erkennen.

*Haushaltsvermerke:*

Bestimmungen zur Einschränkung oder Erweiterung von Haushaltsplanansätzen.

*Haushaltswirtschaftliche Sperre:*

kann dann vom Gemeindevorstand vorgenommen werden, wenn sich bei der Ausführung des Haushaltsplans erkennen lässt, dass → Fehlbeträge zu erwarten sind (d. h., die tatsächlichen Einnahmen sind geringer als die veranschlagten und/oder die tatsächlichen Ausgaben sind unerwartet höher als geplant). Ziel der haushaltswirtschaftlichen Sperre ist es, Ausgaben zu sparen.

*Hebesätze:*

werden von den Gemeindevertretern beschlossen und in der → Haushaltssatzung (seltener: in einer gesonderten Realsteuersatzung) festgeschrieben als Steuersätze für die → Realsteuern (→ Grundsteuer, → Gewerbesteuer). Das Hebesatzrecht gilt als wichtiger Bestandteil der kommunalen Autonomie.

*Innere Darlehen:*

die vorübergehende Inanspruchnahme von Mitteln aus → Sonderrücklagen oder → Sondervermögen ohne Sonderrechnung mit dem Ziel, damit Ausgaben des Vermögenshaushalts zu decken.

*Investitionen:*

Ausgaben, die das → Anlagevermögen verändern. Die kommunalen Investitionen haben einen Anteil von ca. 2/3 an den gesamten öffentlichen Investitionen. Man unterscheidet Sachinvestitionen (Ausgaben für Baumassnahmen, Grunderwerb etc.) und Finanzinvestitionen (Beteiligungen, Kapitalausstattungen von Eigenbetrieben etc.).

*Investitionsförderungsmassnahmen:*

Zuschüsse und Darlehen, welche die Gemeinde für Investitionen Dritter oder für Investitionen der kommunalen → Sondervermögen mit Sonderrechnung gewährt.

*Investitionspauschale:*

erhalten die Gemeinden aus dem kommunalen → Finanzausgleich. Bei Investitionspauschalen besteht im Gegensatz zu den zweckgebundenen Investitionszuweisungen keine Zweckbindung.

*Investitionsprogramm:*

ist Bestandteil und Grundlage des → Finanzplans. Es soll für einen Planungszeitraum von fünf Jahren angeben, welche Investitionen und Investitionsförderungsmassnahmen anfallen werden, welche Prioritäten diese haben und mit welchen Ausgaben diese verbunden sind.

*Jahresabschluss:*

ist zum Ende eines jeden Wirtschaftsjahrs für die kommunalen → Eigenbetriebe sowie für kommunale Krankenhäuser anzufertigen. Bestandteile sind die Bilanz, die Gewinn und Verlustrechnung und der Bericht über die Unternehmenssituation. Laut Gemeindehaushaltsverordnung sind die Jahresabschlüsse dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen.

*Jahresrechnung:*

bildet das Gegenstück zum Haushaltsplan. Die Jahresrechnung zeigt auf, inwieweit der Haushaltsplan bei der Ausführung eingehalten wurde. Sie enthält das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich Vermögens und Schuldenstand zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahrs. Zur Jahresrechnung gehören der → Kassenabschluss und die → Haushaltsrechnung; als Anlagen sind beizufügen eine Vermögensübersicht, die Übersicht über die Schulden und die Rücklagen, der Rechnungsquerschnitt, die Gruppierungsübersicht und der Erläuterungsbericht.

*Kalkulatorische Kosten:*

Kosten, die in dem betreffenden Haushaltsjahr nur kalkuliert, also nicht tatsächlich zu Ausgaben werden, bzw. Kosten, die betragsmäßig vom tatsächlichen Aufwand abweichen. Für → kostenrechnende Einrichtungen schreibt das kommunale Haushaltsrecht eine angemessene Veranschlagung der Abschreibungen und der Kapitalverzinsung im Verwaltungshaushalt vor.

*Kalkulatorische Zinsen:*

keine tatsächlichen Ausgaben, sondern rechnerische (kalkulatorische) Kosten für das bei der Leistungserstellung eingesetzte Kapital. Der verwendete Zinssatz muss angemessen sein, i. d. R. wird daher ein Mischzins zwischen einem längerfristigen Anlagezins und dem Zins für Kommunalkredite gewählt.

*Kassenabschluss:*

ergibt sich aus dem Abschluss der Kassenbücher zum Jahresabschluss. Er enthält die Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben, die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sowie die Kasseneinnahme und Kassenausgabereste getrennt für Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Der Kassenabschluss ist Bestandteil der → Jahresrechnung.

*Kassenkredite:*

können unter bestimmten Voraussetzungen zur Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten aufgenommen werden, falls die Kasse nicht auf Mittel beispielsweise der → Allgemeinen Rücklage zurückgreifen kann.

*Kassenreste:*

Einnahmen, die nach dem kassenmäßigen Abschluss noch eingehen, bzw. Ausgaben, die noch ausstehen.

***Kassenwirksamkeitsprinzip:***

der Haushaltsgrundsatz, dass nur solche Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt werden sollen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich auch tatsächlich eingehen werden bzw. geleistet werden müssen. Verpflichtungen, die erst in späteren Jahren ausgabenwirksam werden, sind durch → Verpflichtungsermächtigungen haushaltsmäßig abzusichern.

***Konjunkturgerechtes Verhalten:***

Gemeinden und Gemeindevverbände müssen bei ihrer Haushaltswirtschaft die konjunkturpolitischen Erfordernisse berücksichtigen. Das heißt, zu Zeiten eines wirtschaftlichen Booms sollte die Gemeinde ihre Ausgaben drosseln, und in Zeiten einer Rezession bzw. wirtschaftlichen Krise sollte sie verstärkt Investitionen vornehmen, um so zu einem Ausgleich der konjunkturellen Entwicklung beizutragen. Allerdings ist zu bedenken, dass die Beschlussfassung im Rat und die anschließende Auftragsvergabe häufig eine gewisse Zeit beanspruchen und die entstehende Zeitverzögerung dazu führen kann, dass sich die Gemeinde geradezu „pro-zyklisch“ verhält.

***Konsolidierung des Haushalts:***

Sicherung des Haushalts durch Abbau von Ausgaben bzw. Erhöhung von Einnahmen.

***Konzessionsabgabe:***

privatrechtliches Entgelt von Unternehmen, die eine Gemeinde im Bereich Versorgung oder Verkehr bedienen für das Recht, die öffentlichen Flächen dieser Gemeinde zu benutzen bzw. das ausschließliche Versorgungsrecht im betreffenden Gebiet zu haben.

***Kostendeckung:***

meint die ganze oder teilweise Finanzierung öffentlicher Einrichtungen durch → Entgelte. Soweit vertretbar und geboten sind die Gemeinden verpflichtet, für die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Einnahmen spezielle Entgelte (Gebühren, Beiträge, Eintrittsgelder) zu erheben.

***Kostenrechnende Einrichtungen:***

Einrichtungen, die i. d. R. und überwiegend aus → Entgelten finanziert werden, z. B. Müllabfuhr, Straßenreinigung, Entwässerung.

***Kredite:***

Kapital, das bei Dritten oder aus → Sondervermögen mit Sonderrechnung aufgenommen wurde und zu dessen Rückzahlung die Gemeinde verpflichtet ist. Kredite dürfen nur unter strengen Voraussetzungen aufgenommen werden: es müssen alle anderen, wirtschaftlich zweckmäßigen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sein, der Kredit darf nur für → Investitionen, → Investitionsförderungsmaßnahmen oder → Umschuldung verwendet werden, und die Verpflichtungen aus dem Kredit dürfen die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht gefährden (→ Verschuldungsgrenze).

***Laufende Ausgaben:***

ständige, regelmäßig wiederkehrende Ausgaben, z. B. Personalausgaben. Laufende Ausgaben werden im Verwaltungshaushalt veranschlagt.

*Laufende Einnahmen:*

Einnahmen, die zur Deckung der → laufenden Ausgaben verwendet werden. Laufende Einnahmen werden im Verwaltungshaushalt veranschlagt.

*Leasing:*

besondere Art der Miete, Kaufmiete oder Pacht von Investitionsgütern. Gegen ein bestimmtes Entgelt überlässt der Leasinggeber dem Leasingnehmer eine Sache zum Gebrauch, wobei das Risiko an dieser Sache auf den Leasingnehmer übergeht.

*Nachtragshaushalt:*

ist zu erlassen, falls der → Haushaltsplan durch unvorhersehbare Änderungen in erheblichem Umfang gefährdet wird.

*Nachtragssatzung:*

ändert den Inhalt der bisherigen Satzung. Eine Nachtragssatzung muss z. B. erlassen werden, wenn ein erheblicher → Fehlbetrag auftritt, wenn bisher nicht veranschlagte bzw. zusätzliche Ausgaben bei einzelnen Haushaltstellen in erheblichem Umfang geleistet werden müssen oder wenn bisher im Vermögenshaushalt nicht veranschlagte Investitionen getätigt werden sollen.

*Nettokreditaufnahme:*

Summe der im Haushalt Jahr aufgenommenen → Kredite abzüglich der zu leistenden Tilgungen.

*Öffentliche Einrichtungen:*

Einrichtungen, die die Gemeinde im öffentlichen Interesse den Einwohnern zur Verfügung stellt. Dazu zählen z. B. Schulen, Kindergärten, Wasserversorgung, → kostenrechnende Einrichtungen. Sachen im Gemeingebräuch wie Straßen, Wege, Plätze und Verwaltungseinrichtungen i. e. S. (Personal, Amtsblatt, Rathaus etc.) zählen dagegen nicht zu den öffentlichen Einrichtungen.

*Pflichtaufgaben:*

können den Gemeinden per Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben auferlegt werden. Man unterscheidet weisungsfreie Pflichtaufgaben (hier ist nur das „Ob“ vorgeschrieben, das „Wie“ kann die Gemeinde entscheiden, z. B. Bau und Unterhalt von Schulgebäuden, Müll und Abwasserbeseitigung) und weisungsgebundene Pflichtaufgaben (hier ist das „Ob“ und das „Wie“ vorgeschrieben, z. B. Einwohnermeldeamt, Durchführung von Wahlen).

*Privatisierung:*

bezeichnet einmal die Umwandlung von staatlichen Unternehmen / Beteiligungen in private Unternehmen / Beteiligungen; zum anderen ist mit Privatisierung die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Unternehmen gemeint. Geschieht dies in Form einer Eigengesellschaft bzw. eines → Eigenbetriebs, spricht man von „unechter“ Privatisierung.

*Realsteuern:*

Steuern, die auf das Eigentum einzelner Vermögensgegenstände wie Grundstücke, Gewerbebetriebe (daher auch als „Objektsteuern“ bezeichnet) erhoben werden. Realsteuern sind die → Grundsteuer und die → Gewerbesteuer.

*Rechenschaftsbericht:*

vorgeschrieben als Anlage zur → Jahresrechnung, um deren Ergebnisse zu erläutern und maßgebliche Abweichungen von den Haushaltsansätzen zu erklären. Der Rechenschaftsbericht soll die gesamte Haushaltswirtschaft des abgelaufenen Haushaltjahres im Überblick darstellen.

*Rechnungsprüfung:*

Kontrolle der kommunalen Haushaltswirtschaft. Zu unterscheiden sind die örtliche und die überörtliche Prüfung. Bei der örtlichen Prüfung prüfen örtliche Prüfungseinrichtungen (ab einer bestimmten Gemeindegröße schreiben die Gemeindeordnungen die Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes vor) die kommunale Haushaltswirtschaft, bei der überörtlichen überwacht der Staat die Gesetzmäßigkeit der Gemeindeverwaltung. Dabei werden die örtlichen Prüfungsergebnisse zugrunde gelegt.

*Regiebetrieb:*

Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit und (im Gegensatz zu den → Eigenbetrieben) ohne organisatorische Selbständigkeit, das eine wirtschaftliche Tätigkeit einer Gemeinde ausführt.

*Rücklagen:*

Gelder, die zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und zur Finanzierung von Investitionen angelegt werden. Für kommunale Rücklagen muss, falls sie nicht als Betriebsmittel für die Kasse benötigt werden, eine risikolose und ertragbringende Anlageform gewählt werden. Die rechtzeitige Verfügbarkeit muss dabei aber immer sichergestellt sein.

*Rückstellungen:*

Gelder, die zur späteren Begleichung von bekannten Schulden eingestellt werden, wenn die Höhe und die Fälligkeit dieser Schulden noch nicht bekannt sind. Im kommunalen Bereich werden Rückstellungen in Form von → Sonderrücklagen vorgenommen.

*Sammelnachweise:*

fakultative Bestandteile des Haushaltsplans, nur für Positionen des → Verwaltungshaushalts. Enthalten zusammengefasste Auflistungen von Einnahmen oder Ausgaben gleicher Gruppen oder mit engem sachlichen Zusammenhang (z. B. für sächliche Ausgaben, Personalausgaben). Dafür erscheint in den Abschnitten und Unterabschnitten der Einzelpläne nur ein einziger Ansatz, z. B. für Personalausgaben. Sammelnachweise erleichtern die Übersichtlichkeit und Lesbarkeit des Haushaltsplans.

*Satzung:*

„Ortsgesetz“, in dem die Gemeinde in verbindlicher Form bestimmte Rechte und Pflichten begründen kann. Satzungen müssen, nachdem sie im Rat beschlossen wurden, öffentlich bekannt gemacht und ggf. von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Zu den „Pflicht“-Satzungen gehört z. B. die jährlich zu erlassende Haushaltssatzung.

*Schlüsselzuweisungen:*

→ Zuweisungen der Länder, die nach einem bestimmten, im jeweiligen Finanzausgleichs bzw. Gemeindefinanzierungsgesetz festgelegten, Schlüssel an die Gemeinden verteilt werden. Zur Berechnung des Schlüssels werden dabei → Finanzkraft und Steuerkraft einer

Gemeinde gegenübergestellt. Schlüsselzuweisungen sollen über die Beteiligung an den Steuern von Bund und Ländern dazu beitragen, Unterschiede in der Finanzausstattung der Kommunen auszugleichen und sind der Hauptteil des kommunalen → Finanzausgleichs.

*Schuldendienst:*  
die für Zinsen und Tilgungen von Krediten aufzubringenden Mittel.

*Schuldenübersicht:*  
Pflichtanlage zu → Haushaltsplan und → Jahresrechnung. Die Schuldenübersicht sagt aus, wie hoch der voraussichtliche Schuldenstand ohne → Kassenkredite am Anfang des Haushaltjahres sowie der Schuldenstand am Anfang des Vorjahres ist.

*Sondernutzungsgebühren:*  
können für den das übliche Maß überschreitenden Gebrauch von Strassen erhoben werden (z. B. für Verkaufsstände auf der Strasse oder Tische von Cafe,s auf Bürgersteigen).

*Sonderrücklagen:*  
dürfen nur für besondere Zwecke des Verwaltungshaushalts gebildet werden, die von der → Allgemeinen Rücklage nicht erfasst werden (also nicht für Zwecke der Haushaltssicherung). Daher kann man Sonderrücklagen quasi als „Rückstellung für den laufenden Aufwand“ bezeichnen, z. B. für gemeindeeigene Pensions- und Zusatzversorgungseinrichtungen oder zum Ausgleich des Gebührenaufkommens.

*Sondervermögen:*  
Vermögen, das wegen der Erfüllung eines besonderen Zwecks aus dem Haushalt der Gemeinde ausgesondert wird oder der Gemeinde von einem Dritten für einen bestimmten Zweck übereignet worden ist. Dazu gehören z. B.:

- Wirtschaftliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit und öffentliche Einrichtungen, falls für sie Sonderrechnungen geführt werden müssen (z. B. die kommunalen → Eigenbetriebe);
- das Gemeindegliedervermögen; hier steht der Ertrag aus dem Vermögen bestimmten Nutzungsberechtigten zu, z. B. Nutzung der Gemeindewiesen, Wald und Holzrechte.

*Spezielle Deckungsmittel:*  
Bezeichnung für alle zweckgebundenen Einnahmen, z. B. Gebühren, Beiträge, Spenden, Zuschüsse.

*Spezielle Entgelte:*  
Geldleistungen an die Gemeinden für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen, besondere Verwaltungsleistungen oder die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung von öffentlichen Einrichtungen und Anlagen (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, privatrechtliche Entgelte wie Badeentgelte und Beiträge).

*Stellenplan:*  
in den meisten Ländern Bestandteil des → Haushaltsplans (sonst: Anlage zum Haushaltsplan). Der Stellenplan weist die im Haushaltssjahr benötigten Stellen der Beamten, Angestellten und Arbeiter aus und ist verbindliche Grundlage für die kommunale Personalwirtschaft. Er muss enthalten:

- die Gesamtzahl der Stellen;
- eine Aufgliederung der Stellen entsprechend der einzelnen Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen;
- eine Übersicht, wie die Stellen auf die einzelnen Ämter verteilt sind;
- eine Übersicht, wie viel Beamte zur Anstellung, wie viel Nachwuchskräfte und wie viel informatorische Beschäftigte (z. B. Referendare, Praktikanten) für das Haushaltsjahr vorgesehen sind.

*Steuerkraft:*

Ergiebigkeit der gemeindeeigenen Steuern. Diese ist an der Höhe der Steuereinnahmen abzulesen und wird durch die → Steuerkraftmesszahl ausgedrückt. Die Steuerkraft dient als Beurteilungsfaktor für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde.

*Steuerkraftmesszahl:*

wichtige Größe für die Berechnung der → Schlüsselzuweisungen im kommunalen → Finanzausgleich. In die Berechnung der Steuerkraftmesszahl fließen die Steuereinnahmen für die → Grundsteuer A und B, die → Gewerbesteuer (ohne Umlage) und der Gemeindeanteil an der → Einkommensteuer ein.

*(kommunale) Steuern:*

einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen, die zum Zweck der Einnahmenerzielung von einer Gemeinde bei denjenigen erhoben werden, die bestimmte gesetzlich vorgegebene Merkmale erfüllen. Steuern sind Geldleistungen ohne besondere Gegenleistung und sind daher auch nicht zweckgebunden.

*Subventionen:*

finanzielle Leistungen an Dritte aus öffentlichen Mitteln. Sie sind i. d. R. auf kommunaler Ebene nicht zulässig. Möglich ist aber eine Veräußerung von Vermögensgegenständen unter dem vollen Wert, falls die Gemeinde damit z. B. das Ziel des sozialen Wohnungsbaus verfolgen möchte.

*Tilgung:*

regelmäßige Ab- bzw. Rückzahlung einer Schuld. Unter ordentlicher Tilgung versteht man die planmäßige Rückzahlung der aufgenommenen Kredite entsprechend den vereinbarten Rückzahlungsbedingungen. Unter außerordentlicher Tilgung versteht man alle die Rückzahlungen, die über eine ordentliche Tilgung hinausgehen.

*Überschuss:*

tritt ein, wenn die Einnahmen die Ausgaben übersteigen. Überschüsse im Verwaltungshaushalt müssen dem Vermögenshaushalt zugeführt werden (werden dort also nicht ausgewiesen), Überschüsse im Vermögenshaushalt werden der → Allgemeinen Rücklage zugeführt.

*Übertragbarkeit von Haushaltsansätzen:*

Grundsätzlich gelten im Haushaltsplan veranschlagte Einnahmen und Ausgabenansätze nur für das betreffende Haushaltsjahr. Allerdings ist eine Übertragung von Haushaltsansätzen möglich. So können im Verwaltungshaushalt Ausgaben durch die Bildung von Haushaltsausgaberesten übertragbar gemacht werden, wenn dies eine sparsame Mittelbewirtschaftung fördert. Im Vermögenshaushalt gilt, dass alle Ausgabenansätze bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar bleiben. Die Übertragung von

Haushaltsansätzen bei den Einnahmen des Vermögenshaushalts ist nur in ganz bestimmten Fällen möglich.

*Über bzw. außerplanmäßige Ausgaben:*

entstehen, wenn die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgabeansätze und die → Haushalts(ausgabe)reste überschritten werden. über bzw. außerplanmäßige Ausgaben sind nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind und ihre Deckung gesichert ist.

*Umlagen:*

Verteilung einer aufzubringenden Summe unter den Umlagepflichtigen. Die Gemeinden müssen Umlagen entrichten an Zweckverbände und ähnliche Zusammenschlüsse, an die Kreise und an das Land. Grundlage für die Berechnung einer Umlage kann der aus einer gemeinschaftlichen Einrichtung sich ergebende Nutzen für die Gemeinde (= beitragsähnlicher Umlagetyp) oder auch (wie bei der Gewerbesteuerumlage oder der Kreisumlage) die Steuerkraft der Gemeinde sein (= steuerähnlicher Umlagetyp).

*Umschuldung:*

Ablösung von Krediten durch andere Kredite. Eine Umschuldung ist i. d. R. dann gerechtfertigt, wenn aus ökonomischer Sicht der neue Kredit günstiger ist als der bestehende Kredit.

*Vermögen (der Gemeinde):*

umfasst alle im Eigentum der Gemeinde stehenden Sachen, aber auch alle Rechte, deren Trägerin die Gemeinde ist. Man kann unterscheiden zwischen

- Sachvermögen (z. B. Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte, bewegliche Vermögensgegenstände) und
- Finanzanlagen (z. B. Kapitaleinlagen bei Zweckverbänden, Beteiligungen).

Ein weiteres Unterscheidungskriterium ist die Zweckbestimmung des Vermögens:

- Verwaltungsvermögen (unmittelbar mit seiner Substanz zur Erfüllung kommunaler Aufgaben bestimmt, z. B. Rathaus, Schule)
- Betriebsvermögen (Vermögensgegenstände, die für kostenrechnende Einrichtungen oder → wirtschaftliche Unternehmen bestimmt sind, z. B. Abwasserentsorgungsanlagen)
- Finanzvermögen (Vermögensgegenstände, die nicht unmittelbar zur Erfüllung kommunaler Aufgaben bestimmt sind, von denen aber der Ertrag für kommunale Aufgaben verwendet wird, z. B. unbebaute Grundstücke, Gemeindewald)

*Vermögenserwerb:*

Vermögen soll von Gemeinden nur dann erworben werden, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist oder sein wird. Der Erwerb von z. B. Grundstücken nur zur reinen Bestandserhöhung oder mit der Absicht, Gewinn zu erzielen, ist nicht erlaubt.

*Vermögenshaushalt:*

Bestandteil des Haushaltsplans, in dem alle die Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen werden, die vermögenswirksam sind.

Zu den *Einnahmen* des Vermögenshaushalts gehören:

- die Zuführung vom Verwaltungshaushalt,
- Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen und aus der Veräußerung von Beteiligungen,
- Entnahmen aus Rücklagen,

- Tilgungszahlungen für Darlehen, die die Gemeinde aus Mitteln des Vermögenshaushalts gewährt hat und aus Kapitaleinlagen für → Eigenbetriebe und → Zweckverbände,
- Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (auch Spenden),
- Anliegerbeiträge u. ä. Entgelte,
- Einnahmen aus Kreditaufnahmen und inneren Darlehen.

Zu den *Ausgaben* des Vermögenshaushalts gehören:

- die Tilgung von Krediten und die Rückzahlung innerer Darlehen,
- Kreditbeschaffungskosten,
- Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken/grundstücksgleichen Rechten und beweglichen Sachen,
- Bauinvestitionen,
- Kapitaleinlagen bei Eigenbetrieben und Zweckverbänden sowie Beteiligungen,
- Gewährung von Darlehen an Dritte (nur falls diese Gemeindeaufgaben erfüllen),
- Investitionsförderungsmassnahmen bzw. Zuschüsse und Zuweisungen an Dritte (zur Finanzierung von Investitionen),
- die Zuführung zu Rücklagen,
- die Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren,
- die Zuführungen zum Verwaltungshaushalt und die
- Verpflichtungsermächtigungen.

Das Gegenstück zum Vermögenshaushalt ist der → Verwaltungshaushalt.

*Vermögensübersicht:*

Anlage zur → Jahresrechnung, welche die Veränderungen des Gemeindevermögens im Laufe des Haushaltsjahrs ausweisen soll. Angegeben werden der Stand der Vermögenswerte zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahrs. Auch das Finanz und Anlagevermögen sowie das Grund und Sachvermögen der → kostenrechnenden Einrichtungen werden nachgewiesen.

*Verpflichtungsermächtigungen:*

Anlage des Haushaltsplans, in der sich die Gemeinde verpflichtet, über mehrere Haushaltsjahre hinweg Ausgaben für Investitionen oder Investitionsförderungsmassnahmen zu leisten. Die Gemeinde ermächtigt sich durch die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen zu finanziellen Belastungen in künftigen Jahren, wobei deren Finanzierung aber gesichert scheinen muss (der Haushaltshaushalt in diesen künftigen Jahren darf durch die Verpflichtungsermächtigungen nicht gefährdet werden).

*Verschuldung:*

all das Kapital, das von Dritten mit der Verpflichtung zur Rückzahlung aufgenommen wurde (Ausnahmen: → Kassenkredite, → innere Darlehen).

*Verschuldungsgrenze:*

Eine allgemeingültige Grenze, bis zu der sich Gemeinden verschulden dürfen, gibt es nicht. Gesetzlich begrenzt ist die Höhe der Kredite, die in einem Haushaltsjahr aufgenommen werden dürfen (hier darf vor allem das Volumen der Investitionsausgaben nicht überschritten werden). Zur Grenze der Gesamtverschuldung lässt sich sagen, dass sie die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht gefährden darf. Zins und Tilgungsverpflichtungen müssen sicherlich noch erwirtschaftet werden können.

*Verwaltungshaushalt:*

Bestandteil des Haushaltsplans, in dem alle die laufenden Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen werden, die vermögensunwirksam sind.

Einnahmen des Verwaltungshaushalts sind z. B.:

- Steuereinnahmen,
- der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer,
- die Finanzausgleichszuweisungen für laufende Zwecke,
- Verwaltungs- und Benutzungsgebühren,
- privatrechtliche Benutzungsentgelte,
- Miet und Pachteinnahmen.

*Zu den Ausgaben des Verwaltungshaushalts gehören z. B.:*

- Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke,
- Zinseinnahmen,
- Ersätze für soziale Leistungen,
- Gewinnanteile aus Beteiligungen und von wirtschaftlichen Unternehmen, Konzessionsabgaben.

Das Gegenstück zum Verwaltungshaushalt ist der → Vermögenshaushalt.

*Vorbericht:*

gehört zu den Pflichtanlagen des Haushaltsplans. Der Vorbericht soll einen Überblick geben über Stand und Entwicklung der Haushaltswirtschaft (aktuelle Finanzsituation, Finanzprobleme der Gemeinde, Stand der Aufgabenerfüllung).

*Wertschöpfungssteuer:*

wird seit langem diskutiert als Ersatz für die → Gewerbesteuer. Vorteil der Wertschöpfungssteuer wäre, dass nicht nur Gewerbe und Industrie, sondern auch freie Berufe, landwirtschaftliche Betriebe u.a. Bereiche der Volkswirtschaft grundsätzlich steuerpflichtig wären. Besteuerungsgrundlage wären Löhne, Mieten, Zinsen, Pachten und der erzielte Gewinn.

*Wirtschaftsplan:*

tritt bei → Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden (z. B. beim Eigenbetrieb), an die Stelle des Haushaltsplans.

*Wirtschaftliche Unternehmen:*

sind im kommunalen Bereich Einrichtungen und Anlagen, die ebenso von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen betrieben werden könnten in der Absicht, Gewinn zu erzielen.

*Zuführung zum Vermögenshaushalt:*

Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben im Vermögenshaushalt; dieser Betrag wird dem Vermögenshaushalt zugeführt und muss mindestens so hoch sein, dass Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche → Tilgung gedeckt sind.

*Zuführung zum Verwaltungshaushalt (vom Vermögenshaushalt):*

darf dann vorgenommen werden, wenn trotz sparsamer Haushaltspolitik und trotz Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten → kein Haushaltssausgleich im Verwaltungshaushalt erzielt werden kann. Konkret kommen für diese Zuführung Entnahmen aus; Rücklagen und Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen in Frage.

**Zuschüsse:**

Übertragungen (Geldleistungen) aus dem öffentlichen Bereich an den unternehmerischen (an privatwirtschaftliche und an wirtschaftliche Betriebe, die sich in öffentlicher Hand befinden) und umgekehrt.

**Zuweisungen:**

Übertragungen (Geldleistungen) innerhalb des öffentlichen Bereichs. Sie sollen dem Empfänger die Erfüllung bestimmter Aufgaben ermöglichen. Folgende Zuweisungen und → Zuschüsse sind zu unterscheiden:

- für Investitionen und Investitionsförderungsmassnahmen
- (→ Zweckzuweisungen)
- für laufende Zwecke (allgemeine Zuweisungen)
- Schuldendiensthilfen
- Erstattungen von Verwaltungs- und Betriebsausgaben

**Zweckbindung von Einnahmen:**

auch: zweckgebundene Einnahmen; zur Zweckbindung von Einnahmen ist ein ausdrücklicher Vermerk im Haushaltsplan nötig. Denn nach dem Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung dürfen Einnahmen nur dann zur Deckung bestimmter Ausgaben zweckgebunden werden, wenn

- dies durch Gesetz vorgeschrieben ist (z. B. bei besonderen Schlüsselzuweisungen) oder
- sich die Zweckbindung aus der Natur/Herkunft der Einnahme ergibt (z. B. bei Schenkungen).

**Zweckzuweisungen:**

damit will der Staat die Kommunen in ihren Entscheidungen beeinflussen. Die Kommunen sollen durch die Zusage staatlicher Mittel zur Durchführung bestimmter Investitionen unter teilweiser Eigenfinanzierung veranlasst werden. I. d. R. sind Zweckzuweisungen an bestimmte Auflagen geknüpft („goldener Zügel“).

**Quellen:**

Bund der Steuerzahler: *ABC des Gemeindehaushalts*, Wiesbaden 1991.

Bund der Steuerzahler: *ABC kommunaler Gebühren*, Wiesbaden 1991.

Bund der Steuerzahler Hessen e.V.: *A-Z des Gemeindehaushalts in Hessen*, Wiesbaden 1990.

Bundesminister der Finanzen: *Unsere Steuern von A-Z*, Bonn 1992.

Laufer, Heinz: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1992.

## Autorenverzeichnis

*Dr. Werner Blumenthal,*

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Leiter des Kommunalpolitischen Seminars, Bereich Politische Bildung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Schloss Eichholz

<i>Dr. Fritz Brüske,</i>	Stadtdirektor a.D., Bonn
<i>Dr. Hans Dahm,</i>	Geologiedirektor a.D., Essen
<i>Dr. Günter Dill,</i>	Stellv. Leiter Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin
<i>Peter-Paul Dreesbach,</i>	Dipl.-Geogr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad- Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin
<i>Klaus Ehrhart.</i>	Dipl. Verw. Wirt (FH), Verw. Dipl. Inh. (VWA), Bürgermeister a.D., Niedernhausen
<i>Siegfried Gaertner,</i>	Beigeordneter, Deutscher Landkreistag, Bonn
<i>Prof. Dr. Werner Heinrichs,</i>	Pädagogische Hochschule, Ludwigsburg
<i>Prof. Peter-Christian Kunkel,</i>	Fachhochschule, Kehl
<i>Dieter Schmidt-Gothan,</i>	Dipl.-Ing., Stadtbaurat a.D., Hamm
<i>Peter Helmes,</i>	Geschäftsführer der MIT, Bonn
<i>Dr. Klaus Hermanns,</i>	Dipl.-Geol., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad- Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin
<i>Elke Holz,</i>	Landessozialamt Baden, Karlsruhe
<i>Horst Kanitz,</i>	Dipl.-Soz., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad- Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin
<i>Josef Kraus,</i>	Präsident des deutschen Lehrerverbandes, Landshut
<i>Silvia Schwarz-Jung,</i>	Dipl. Oec.. M. A. (WSU), Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin
<i>Dr. Jochen Stauder,</i>	Leiter des Amtes für Wirtschaftsförderung der Stadt Marburg, Geschäftsführer des Regionalen Entwicklungsfonds Marburg-Biedenkopf
<i>Andreas Struck,</i>	Dipl.-Geogr., Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin
<i>Dr. Gerhard Stuber,</i>	Vorsitzender der Geschäftsführung der Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH
<i>Dr. Gerhard Vigener,</i>	Leiter des Sozialamtes Baden, Karlsruhe
<i>Dr.-Ing. Henning Walcha,</i>	Leiter der Abteilung Planen, Bauen Umwelt und Verkehr, Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad- Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin
<i>Helmut Welge,</i>	Rechtsanwalt, Dozent an der FHS für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen, Bürgermeister a.D., St. Augustin
<i>Dr. Gertrud Witte,</i>	Beigeordnete, Deutscher Städtetag, Köln