

Lars Holtkamp u.a.

Haushalt und Finanzen

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

Ziele und Inhalte des Reader (Lars Holtkamp).....	4
Schwarting, Gunnar 2010: Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen, 4., völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin, S. 19-38; S. 91-97.....	5
Bajohr, Stefan 2007: Grundriss staatliche Finanzpolitik, 2., aktualisierte Auflage, Wiesbaden, S. 161-205.	33
Mäding, Heinrich 1987: Öffentlicher Haushalt und Verwaltungswissenschaft: ein Überblick, in: Mäding, Heinrich (Hg.): Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Haushaltskontrolle, Baden-Baden, S. 29-49.	79
Banner, Gerhard 1985: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, in: Püttner, Günter (Hg.): Handbuch für kommunale Wissenschaft und Praxis, Band 6, Berlin, S. 423-440.	101
Wagschal, Uwe 2002: Verfassungsbarrieren als Grenzen der Staatstätigkeit, in: Swiss Political Science Review 1/02, S. 51-78.....	120
Wagschal, Uwe 2003: Wer ist schuld an den Schulden? Zur Politischen Ökonomie der Staatsverschuldung, in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe /Kittel, Bernhard (Hg.): Politische Ökonomie – Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen, S. 289-320.	149
Wagschal, Uwe/ Wenzelburger, Georg 2009: Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer (1992-2006), in: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft 3/2009, S. 33-58.	182
Seils, Eric 2005: Haushaltspolitik: Akteure und Institutionen des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/05, S. 773-790.....	209
Feld, Lars P./ Kirchgässner, Gebhard 2000: Staatsverschuldung und direkte Demokratie: Empirische Ergebnisse für Schweizer Gemeinden, in: Neck , Reinhard et al (Hg.): Staatsschulden am Ende? Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven, Wien, S. 215–236.....	228

Ziele und Inhalte des Readers

Der hier vorgelegte Reader dient der Ergänzung des Kurses „Verwaltungs- und Haushaltsreformen“. Während der Kurs die Erkenntnisse aus der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung nur kurz skizziert, um diese für die Analyse von kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsreformen zu nutzen, liegt der Schwerpunkt dieses Readers auf einer Vertiefung der Grundlagen und der vergleichenden Betrachtungsweise der Haushaltspolitik.

Zunächst sollen durch die Texte von Gunnar Schwarting und Stefan Bajohr insbesondere die haushaltsrechtlichen Grundlagen für alle föderalen Ebenen in der durchaus praxisnahen Absicht vermittelt werden, dass Sie als Studierende lernen (bzw. ihr Wissen auffrischen), wie ein Haushaltsplan in den Grundzügen strukturiert und zu lesen ist.

Daran schließen sich zwei Überblicksaufsätze zur Haushaltspolitik von Heinrich Mäding und Gerhard Banner an, die man heute schon als „Klassiker“ der deutschen Verwaltungswissenschaft bezeichnen kann. Abschließend werden die Texte der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung präsentiert. Diese dienen einerseits dazu, stärker in den Bereich der Politikfeldanalyse und der Neuen Politischen Ökonomie einzusteigen und die wesentlichen Erklärungsvariablen für Haushaltsdefizite und Haushaltskonsolidierung im internationalen und subnationalen Vergleich einzuüben. Andererseits verdeutlichen die Texte, wie insbesondere im Bereich der quantitativen Politikforschung argumentiert wird und welche statistischen Methoden häufiger zum Einsatz kommen. Auf eine ausführlichere Einordnung der vorliegenden Texte in diesem Reader kann verzichtet werden, weil dies bereits im Kurs „Verwaltungs- und Haushaltsreformen“ im Hinblick auf die Grundlagen der Neuen Politischen Ökonomie, der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung und der empirischen Methodik geleistet wurde. Insofern empfiehlt es sich vor der Lektüre dieses Readers zunächst den Kurs „Verwaltungs- und Haushaltsreform“ intensiv durchzuarbeiten.

Als Lehrende sind wir uns bewusst, dass es für Sie als Studierende in der Regel schwieriger ist anspruchsvolle wissenschaftliche Artikel zu lesen als einen Lehrtext aus einer Hand. Sie gewinnen aber damit bessere Einsichten in unterschiedliche wissenschaftliche Betrachtungsweisen und Methodiken, die eine wesentliche Voraussetzung für den Erkenntnisfortschritt in der Wissenschaft darstellen.

Prof. Dr. Lars Holtkamp

Schwarting, Gunnar 2010: Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen, 4., völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin, S. 19-38; S. 91-97.

I. Einführung

1. Der Haushalt als Instrument der Kommunalpolitik

1.1 Finanzwirtschaftliche Planung

Der Haushalt ist eines der wichtigsten Planungsinstrumente der Kommunen. ¹ Der Planungszeitraum beträgt in der Regel ein Jahr, der Gesetzgeber hat jedoch die Möglichkeit eröffnet, einen Haushalt für zwei Jahre (Doppelhaushalt) – allerdings nach Jahren getrennt – aufzustellen. Die Systematik des Haushalts ist für alle Gemeinden und Landkreise durch Rechtsvorschriften verbindlich festgelegt.

Maßgeblich sind dabei vor allem die Bestimmungen der Kommunalverfassung, d.h. der Gemeinde-/Landkreisordnungen selbst, die einen umfassenden haushaltsrechtlichen Teil enthalten. Ergänzend sind detailliertere Regelungen in den Gemeinde-/Kommunalhaushaltsverordnungen enthalten. Weitere Vorschriften finden sich in den zugehörigen Verwaltungsvorschriften; zu speziellen Fragen gibt es darüber hinaus Erlasse, Richtlinien, Rundschreiben u.ä. des für die Kommunen zuständigen Ministeriums, durchweg des Innenministeriums.

War das kameralistische Haushaltsrecht noch bundesweit von großer Einheitlichkeit geprägt, so gilt dies inzwischen nicht mehr. Zum einen eröffnen einzelne Länder wie z.B. Bayern und Thüringen, ihren Kommunen die Möglichkeit, auch weiterhin die Kameralistik anzuwenden, Hessen und Schleswig-Holstein erlauben parallel die Anwendung einer sog. erweiterten Kameralistik. Zum anderen weichen aber auch die rechtlichen Regelungen für die Doppik zwischen den Ländern nicht unerheblich voneinander ab. Zudem werden in den Ländern z.T. unterschiedliche Begriffe verwandt. Schließlich enthalten die neuen Vorschriften zur Doppik weniger verbindliche Vorgaben, insb. zur Haushaltssystematik, als in der Kameralistik. Damit können die Kommunen ihre Haushalte spezifischer auf ihre eigenen Bedürfnisse abstimmen; dem steht allerdings auch ein (erheblicher) Verlust an interkommunaler Vergleichbarkeit gegenüber. Eine Harmonisierung des kommunalen Haushaltsrechts ist dennoch vorerst kaum zu erwarten, zumal das staatliche Haushaltsrecht auch künftig weitgehend kameralistischen Prinzipien folgen wird, auch wenn das im Juli 2009 verkündete Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz den Weg zur Doppik auch im staatlichen Haushaltsrecht eröffnet.

1.2 Finanzwirtschaftlicher Handlungsrahmen

Der Haushalt entfaltet Bindungswirkung nach außen und nach innen. ² Gegenüber dem Bürger trägt er normsetzenden Charakter, indem Steuersätze für das Haushaltsjahr festgesetzt werden [⇒ Rz 52, 59]. Für die Verwaltung ist der Haushalt insofern bindend, als Aufgaben und Maßnahmen, soweit sie finanzielle Aus-

Einführung

wirkungen haben, nur nach den im Haushalt getroffenen Festsetzungen durchgeführt werden können. Vergaben dürfen nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel – das sind die im Haushaltsplan veranschlagten Beträge zzgl. evtl. übertragener Ermächtigungen [⇒ Rz 147] – und ggf. vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen [⇒ Rz 154] erteilt werden.

Mithilfe des Haushalts werden die zur Verfügung stehenden Mittel planmäßig auf die einzelnen Aufgabenbereiche, die eine Gemeinde zu erfüllen hat oder erfüllen will, verteilt. Gleichzeitig dient der Haushalt damit auch dem Ausgleich von Bedarf und finanziellen Ressourcen (Bedarfsdeckungsprinzip). Dieses Prinzip gilt nicht nur kurz- sondern auch langfristig (Nachhaltigkeit ⇒ Rz 115)

Schaubild 1 Funktionen des Haushalts

Finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion	Politische Programmfunktion	Kontrollfunktion	Gesamtwirtschaftliche Funktion
Ausgleich von Bedarf und Ressourcen	Setzung von Prioritäten der Aufgabenerfüllung	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsrahmen der Verwaltung • Grundlage der Rechnungsprüfung 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz und Vergleichbarkeit öffentlicher Haushalte • Konjunkturpolitische Lenkung

1.3 Prioritäten und Kontrolle

- 3 Die Entscheidung über den Haushalt zählt zu den wichtigsten Rechten des Gemeinderats. Indem der Gemeinderat über die Gestaltung der Mittelverwendung unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Erträge befindet, setzt er politische Prioritäten (Schaubild 1). Mit der Formulierung von Zielen und Kennzahlen [⇒ Rz 160 ff.], die im neuen Haushaltsrecht vorgesehen ist, wird diese Funktion noch gestärkt.

Von großer Bedeutung ist die Kontrollfunktion des Haushalts. Der Gemeinderat, aber auch die Öffentlichkeit haben die Möglichkeit, aus dem Vergleich zwischen der tatsächlichen Haushaltsführung und den Vorgaben des Haushalts zu prüfen, ob die Verwaltung innerhalb des gesetzten Rahmens tätig geworden ist. Im neuen Haushaltsrecht kommt die Überprüfung der Zielerreichung hinzu. Aus dem Haushalt wird außerdem der Jahresabschluss entwickelt, der wiederum Grundlage für die Kontrolle der Haushalts- und Kassenführung durch die örtliche und überörtliche Rechnungsprüfung ist [⇒ Rz 189 ff.].

Bei der bundeseinheitlichen Neugestaltung des kommunalen Haushaltsrechts 1974/75 spielte schließlich der gesamtwirtschaftliche Aspekt im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und konjunkturpolitische Steuerung öffentlicher Haushalte eine wichtige Rolle. Dies hat vor allem Niederschlag in den Bestimmungen zur kommunalen Kreditwirtschaft gefunden [⇒ Rz 112]. Die dort vorgesehene Lenkung und Begrenzung kommunaler Kreditaufnahme hat in der Praxis indessen keine Bedeu-

Aufbau des Kommunalhaushalts

tung erlangt. Die Einbindung der Kommunen in die staatliche Konjunkturpolitik erfolgt stattdessen eher über staatliche Förderprogramme, die in der Rezession die öffentliche und damit vor allem die kommunale Investitionstätigkeit stärken sollen. Diesem Ziel dient aktuell das Konjunkturpaket II, das zu Jahresbeginn 2009 beschlossen wurde und zusätzliche Investitionen der Kommunen und der Länder in einer Größenordnung von 13 Mrd. Euro auslösen soll.

2. Aufbau des Kommunalhaushalts

2.1 Haushaltssatzung und Haushaltsplan

Der Haushalt einer Kommune wird in Form einer Satzung verabschiedet. Die Haushaltssatzung ist im Gegensatz zu anderen kommunalen Satzungen vergleichsweise knapp; sie enthält verpflichtend nur folgende Festsetzungen: 4

1. den Haushaltsplan mit
 - dem Ergebnisplan unter Angabe des Gesamtbetrags der Erträge und Aufwendungen im Haushaltsjahr,
 - dem Finanzplan unter Angabe des Gesamtbetrags der Einzahlungen und Auszahlungen sowie des jeweiligen Saldos,
 - den Einzahlungen und Auszahlungen aus der Investitions- und Finanzierungstätigkeit sowie den jeweiligen Saldos,
 - der vorgesehenen Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, i. d. R. ohne Umschuldungen (Kreditermächtigung),
 - den vorgesehenen Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zu belasten (Verpflichtungsermächtigungen),
2. den Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung,
3. die Steuersätze, soweit sie für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen sind (bei Umlageverbänden wie Landkreisen, Samt-/Verbandsgemeinden, Ämtern: den Umlagesätzen).

Darüber hinaus kann die Haushaltssatzung weitere Festsetzungen enthalten. In einzelnen Ländern ist eine Differenzierung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Vorgängen erforderlich, in anderen Ländern werden Angaben zum Haushaltsausgleich verlangt. Schließlich kann die Kommune selbst auch andere Abgabensätze wie die Hundesteuer, die Grundbesitzabgaben u.ä. in die Satzung aufnehmen. Dabei sollte aber darauf geachtet werden, dass die Übersichtlichkeit der Satzung erhalten bleibt.

Während im kameralistischen System die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt – vereinfacht gesprochen zwischen laufenden Ausgaben und Investitionen – getroffen wurde, besteht der Haushalt nunmehr aus dem Ergebnis- und dem Finanzteil. Der Finanzhaushalt umfasst, wie bisher in der Kameralistik, alle Einzahlungen und Auszahlungen, wobei jedoch nur die Investitionstätigkeit differenziert dargestellt wird. Der Ergebnishaushalt hingegen enthält

Einführung

die Erträge und Aufwendungen nach der Zuordnung zu der Periode, der die Vorgänge zuzurechnen sind. Kernstück des Rechnungswesens ist nun allerdings die Bilanz oder Vermögensrechnung, die zum 31.12. eines jeden Jahres den Stand des Vermögens und der Verbindlichkeiten der Kommune ausweist. Eine vergleichbare Darstellung ist dem kameralistischen System bisher fremd gewesen.

- 5 Grundlage für die Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan. Er enthält alle voraussichtlichen Erträge und alle vorhersehbaren Aufwendungen (Ergebnishaushalt) bzw. die voraussichtlich eingehenden Einzahlungen und die zu erwartenden Auszahlungen (Finanzhaushalt). Dabei werden wie bisher neben den Werten des laufenden auch die Ansätze des vorhergehenden Haushaltsjahres sowie die Rechnungsergebnisse des Vorjahres in umgekehrter Reihenfolge gegenüber der früheren Darstellung ausgewiesen. Neu ist die Verpflichtung, im Haushaltsplan unmittelbar auch die Werte für den Finanzplanungszeitraum zu veranschlagen; damit wird insb. für die Haushaltsberatungen eine längere zeitliche Perspektive als bisher im Haushaltsplan dokumentiert (Schaubild 2). Die bisher gesonderte mittelfristige Finanzplanung kann daher entfallen, wird aber z.B. in Hessen noch gefordert.

Schaubild 2 Integration der Finanzplanung in den Ergebnis- und Finanzhaushalt

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Ergebnis	Ansatz	Ansatz	Plan	Plan	Plan
Erträge/Einzahlungen						
Aufwendungen/Auszahlungen						
Saldo						

2.2 Ergebnis- und Finanzhaushalt

- 6 Im Ergebnis- und Finanzhaushalt werden viele Vorgänge (z.B. die Steuern der Gemeinde) parallel abgebildet. Sie unterscheiden sich im Einzelfall lediglich in der zeitlichen Zuordnung, da im Finanzhaushalt der kassenmäßige Vorgang, im Ergebnishaushalt die wirtschaftlich berührte Periode maßgeblich ist. Das bedeutet indes nicht, dass Ergebnishaushalte rückwirkend korrigiert werden müssen, wenn z.B. Steuernachzahlungen bzw. -erstattungen für frühere Perioden erfolgen.

Einige Sachverhalte jedoch werden jeweils nur im Ergebnis- bzw. nur im Finanzhaushalt dargestellt (Schaubild 3). Am wichtigsten sind die Differenzen im Bereich der Investitionen. So wird die Investitionstätigkeit zum Zeitpunkt der Investition vollständig im Finanzhaushalt erfasst. Demgegenüber enthält der Ergebnishaushalt über die Nutzungsdauer des jeweils investierten Gutes verteilt nur die jährlichen Abschreibungen und die Auflösung von Sonderposten, die für staatliche Zuschüsse und erhobene Beiträge in der Bilanz gebildet worden sind. Der Ergebnishaushalt stellt somit den tatsächlichen Ressourcenverbrauch einer Periode dar.

Aufbau des Kommunalhaushalts

Schaubild 3 Ergebnis- und Finanzhaushalt in der Gegenüberstellung

Ergebnishaushalt Ordentliche Erträge	Finanzhaushalt Laufende Einzahlungen
Steuern und ähnliche Abgaben Zuwendungen und allgemeine Umlagen Sonstige Transfererträge Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte Privatrechtliche Leistungsentgelte Sonstige ordentliche Erträge Aktivierte Eigenleistungen Bestandsveränderungen Auflösung von Sonderposten Finanzerträge	Steuern und ähnliche Abgaben Zuwendungen und allgemeine Umlagen Sonstige Transfereinzahlungen Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte Privatrechtliche Leistungsentgelte Sonstige Einzahlungen Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen
Ordentliche Aufwendungen	Laufende Auszahlungen
Personalaufwendungen Versorgungsaufwendungen Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen Bilanzielle Abschreibungen Transferaufwendungen Sonstige ordentliche Aufwendungen Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	Personalauszahlungen Versorgungsauszahlungen Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen Transferauszahlungen Sonstige Auszahlungen Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen
	Einzahlungen aus Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen Einzahlungen aus der Veräußerung von Sach- und Finanzanlagen Einzahlungen aus Beiträgen u. ä. Entgelten Sonstige Investitionseinzahlungen Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden Auszahlungen für Baumaßnahmen Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen Auszahlungen von aktivierbaren Zuwendungen Sonstige Investitionsauszahlungen
Außerordentliche Erträge Außerordentliche Aufwendungen	
	Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten für Investitionen Auszahlungen für die Tilgung von Krediten für Investitionen

Einführung

2.3 Bilanz

- 7 Kernstück des doppischen Rechnungswesens ist die Bilanz (Schaubild 4), in manchen Ländern wird auch der Begriff der Vermögensrechnung verwandt; sie findet zwar nicht unmittelbar Eingang in die Haushaltsberatungen, steht aber am Ende des Haushaltsjahres im Zentrum des Jahresabschlusses. Die Bilanz enthält auf der Aktivseite das gemeindliche Vermögen; dazu sind zum Stichtag, zu dem das doppische Rechnungswesen eingeführt wird, alle Vermögenswerte der Kommune in einer Eröffnungsbilanz erstmals zu erfassen und zu bewerten. Hierfür haben die Länder Bewertungsvorschriften erlassen bzw. in Vorbereitung, die auf dem Prinzip der Bewertung zu Anschaffungs- und Herstellungskosten beruhen. Eine Ausnahme bildet das Land Nordrhein-Westfalen, das die Erstbewertung zu vorsichtig geschätzten Zeitwerten vorsieht.

In der Folgezeit sind alle Vermögenszugänge – vor allem aufgrund der Investitionstätigkeit – in der Bilanz zu aktivieren. Während ihrer Nutzungsdauer sind sie nach Maßgabe einer vom Land vorgegebenen Abschreibungstabelle in aller Regel linear, d.h. mit jährlich gleichen Beträgen abzuschreiben; soweit kein neues Vermögen gebildet wird, reduziert sich der Vermögensbestand mit den laufenden Abschreibungen. Damit wird erstmals sichtbar, ob und inwieweit eine Kommune einen Vermögensverzehr vornimmt bzw. vornehmen muss („Leben von der Substanz“).

Schaubild 4 Struktur der kommunalen Bilanz (vereinfacht)

Aktiva	Passiva
1. Sachanlagevermögen	1. Eigenkapital
2. Finanzanlagevermögen	2. Sonderposten
3. Umlaufvermögen	3. Rückstellungen
4. Rechnungsabgrenzungsposten	4. Verbindlichkeiten
5. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	5. Rechnungsabgrenzungsposten
***	***
Saldo des Finanzhaushalts	Saldo des Ergebnishaushalts

- 8 Auf der Passivseite sind zunächst alle Verbindlichkeiten der Kommune zu erfassen. Das sind nicht nur die ausstehenden Verpflichtungen aus kurz- und langfristigen Kreditaufnahmen sondern auch die Rückstellungen für Verbindlichkeiten, die in Zukunft anfallen (können). Der wichtigste Grund zur Bildung von Rückstellungen sind die Pensionen, die für beamtete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu leisten sein werden. Damit werden erstmals Verpflichtungen sichtbar, die die Kommune eingegangen ist, auch wenn sie noch nicht zahlungswirksam werden. Ebenfalls auf der Passivseite zu bilanzieren als Sonderposten sind empfangene Zuschüsse und Beiträge für Investitionen, die analog zur jährlichen Abschreibung rätierlich aufgelöst werden. Damit wird die Kongruenz zum Ressourcenverbrauch, der sich in den Abschreibungen als Aufwand im Ergebnishaushalt niederschlägt, auf der Ertragsseite hergestellt.

Aufbau des Kommunalhaushalts

Der Betrag, um den die Aktiva die eben genannten Posten der Passivseite übersteigen, bildet dann das rechnerische Eigenkapital der Kommune [⇒ Rz 180]. Dabei handelt es sich um eine fiktive Größe, denn das dem Eigenkapital gegenüber stehende Vermögen kann – zumindest soweit es der Aufgabenerfüllung dient – nicht realisiert, d. h. veräußert werden. Allerdings weist ein geringes oder gar negatives Eigenkapital in aller Regel auf gravierende haushaltswirtschaftliche Probleme hin.

Bilanz, Ergebnis- und Finanzhaushalt sind auf vielfältige Weise miteinander verknüpft. Der Saldo des Ergebnishaushalts wirkt sich mittelbar auf das Eigenkapital aus. Übersteigen die Aufwendungen die Erträge (Fehlbetrag), wird es gemindert, im umgekehrten Fall (Überschuss) erhöht. Die Darstellung ist allerdings zwischen den Ländern unterschiedlich. Der Saldo des Finanzhaushalts erhöht (sofern positiv) bzw. reduziert (sofern negativ) die liquiden Mittel, die zum Umlaufvermögen zählen. Sofern keine liquiden Mittel vorhanden sind, senkt ein positiver Saldo die kurzfristigen Verbindlichkeiten, während ein negativer Saldo sie erhöht. 9

Jede Investition schlägt sich in einer Erhöhung des Anlagevermögens nieder. Je nach Finanzierung stehen auf der Passivseite hierfür Sonderposten (falls Beiträge erhoben oder Zuschüsse gezahlt wurden) ggf. auch Kreditverbindlichkeiten. Wird die Investition ganz oder teilweise aus Eigenmitteln (aus vorhandenen liquiden Mitteln oder aus Veräußerungserlösen) bestritten, mindern sich die entsprechenden Positionen auf der Aktivseite (Aktivtausch). In den Folgejahren sind dann die Abschreibungen sowie die Auflösung von Sonderposten auf der einen, die Tilgungszahlungen für Kredite aus dem Finanzhaushalt auf der anderen Seite für die Veränderungen in der Bilanz maßgeblich.

Hinsichtlich der Kreditaufnahme wird wie bisher zwischen investitionsbezogenen und (kurzfristigen) Liquiditätskrediten unterschieden; allerdings wird der Begriff der Kassenkredite vermieden und durch den Bezug zur Liquiditätssicherung präzisiert. Beibehalten wird auch das Instrument der Verpflichtungsermächtigung. Neu sind schließlich auch die Bestimmungen zum Haushaltsausgleich, die neben dem Ergebnishaushalt (in einigen Ländern auch dem Finanzhaushalt) auch die Bilanz erfassen. Das Haushaltssicherungskonzept als spezifisches Instrument, um einen unausgeglichenen Haushalt mittelfristig wieder zu konsolidieren [⇒ Rz 131f.] ist in den meisten Ländern beibehalten worden und damit – falls erforderlich – für die Gestaltung des Haushalts der Kommune maßgeblich.

2.4 Haushaltsgliederung

Der Haushalt ist in Teilhaushalte zu untergliedern, die zugleich die Eigenschaft von Budgets haben [⇒ Rz 150]; jeder Teilhaushalt besteht aus einem Teilergebnis- und einem Teilfinanzhaushalt. Die Zahl dieser Teilhaushalte ist – anders als bei der festen Zahl von 10 Einzelplänen in der Kameralistik – nicht vorgegeben. Sie soll angemessen sein, d. h. sich an Aufgaben- und Haushaltsumfang der Kommune orientieren. Die Strukturierung der Teilhaushalte kann dabei entweder 10

- produktorientiert, d. h. nach Produktbereichen/Produktgruppen oder
- organisationsorientiert nach den örtlichen Verantwortlichkeiten

Einführung

erfolgen (Schaubild 5). Beide Verfahren haben ihre Vor- und Nachteile; so bleibt die produktorientierte Gliederung im Zeitablauf stabil, während sich im anderen Falle Organisationsänderungen auch auf die Haushaltsgliederung auswirken. Umgekehrt ist die Handhabung von Budgets im organisationsbezogenen System einfacher. Bislang scheint die Mehrzahl der Kommunen die Organisation zur Grundlage der Bildung der Teilhaushalte gewählt zu haben, eine Ausnahme bildet lediglich der Bereich der Allgemeinen Finanzwirtschaft. Die Zahl der Teilhaushalte schwankt erheblich, sie reicht von einigen wenigen bis zu mehreren Dutzend; dabei lässt sich ihre Zahl bisher nicht unbedingt an der jeweiligen Größe der Kommune festmachen. Die Bildung der Teilhaushalte sollte im Übrigen gründlich bedacht werden, da spätere Korrekturen zwar möglich sind, aber den Vergleich zwischen den Haushaltsjahren erheblich erschweren.

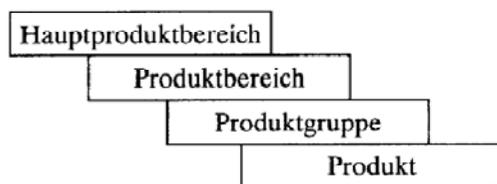
Schaubild 5 Produkt- und Organisationsgliederung – Beispiel –

Teilhaushalt	Produktbezogen	Organisationsbezogen
1	Zentrale Verwaltung	1 Hauptamt 2 Personalamt
2	Schule + Kultur	3 Schulverwaltungsamt 4 Kulturamt 5 Museen
3	Soziales + Jugend	6 Jugend- Sozial- und Sportamt
4	Gesundheit + Sport	

11 Wird die organisationsorientierte Darstellung gewählt, ist innerhalb des einzelnen Teilhaushalts aber wieder die Produktgliederung maßgeblich. Mit der Strukturierung des Haushalts nach Produkten wählt das neue Haushaltsrecht einen anderen Blick auf die kommunalen Aktivitäten als bisher. Im Mittelpunkt steht mit dem Produkt das Ergebnis (Output) kommunalen Handelns, während die Kameralistik lediglich den Einsatz von Finanzmitteln (Input) auswies. Folgerichtig gehört nunmehr zu den wesentlichen Produkten eine Beschreibung; anhand von Kennzahlen soll zugleich erkennbar werden, ob die (ebenfalls in den Haushaltsplan aufzunehmenden) Produktziele der Gemeinde erreicht werden [⇒ Rz 160 f.]. Damit wird insb. der Kommunalpolitik ein deutlich erweitertes Instrumentarium zum Verständnis der kommunalen Finanzwirtschaft an die Hand gegeben.

Für die Produktgliederung haben die Länder Produktrahmenpläne erstellt, die sich in mehrere Ebenen untergliedern lassen (Schaubild 6):

Schaubild 6 Produkthierarchie



Aufbau des Kommunalhaushalts

Die meisten Bundesländer haben sich bei der Strukturierung an der Mustergliederung orientiert, die die Innenministerkonferenz 2003 entwickelt hat. Sie besteht aus 6 bis 7 (Haupt-)Produktbereichen:

1. Zentrale Verwaltung
2. Schule und Kultur
3. Soziales und Jugend
4. Gesundheit und Sport
5. Gestaltung der Umwelt
6. Zentrale Finanzdienstleistungen
7. [Stiftungen]

Das Land Nordrhein-Westfalen hat davon abweichend 17 Produktbereiche gebildet. Unterschiedlich ist auch der Verbindlichkeitsgrad der Produktgliederung. Während Nordrhein-Westfalen unterhalb der Ebene der Produktbereiche keine weiteren Festlegungen trifft, sind in Rheinland-Pfalz die 102 Produktgruppen für die Strukturierung maßgeblich. Das bedeutet, dass in Nordrhein-Westfalen jede Kommune viel Spielraum in ihrer Haushaltsgliederung besitzt, während in Rheinland-Pfalz mit den vorgeschriebenen Produktgruppen die Gliederung in hohem Maße fixiert ist.

Damit hat das neue Haushaltsrecht in mehreren Ländern die sehr strikten Vorgaben für den Gliederungsplan der Kameralistik verlassen und den Kommunen deutlich mehr Möglichkeiten eingeräumt, die Haushaltsgliederung ihren Bedürfnissen anzupassen. Mit der Wahl zwischen produkt- und organisationsorientierter Struktur der Teilhaushalte und der örtlichen Gestaltung unterhalb der festgeschriebenen Strukturierung kommt es je nach Landesregelung zu einer mehr oder weniger größeren Vielfalt kommunaler Haushalte. Dies gilt über die Landesgrenzen hinweg erst recht; die Vergleichbarkeit zwischen Kommunen (benchmarking) wird dadurch erheblich erschwert.

Auch der bisher gültige Gruppierungsplan, der Einnahmen und Ausgaben in der Kameralistik nach ihrer Art sortierte, entfällt. An seine Stelle tritt der Kontenrahmenplan, der sich in 10 Kontenklassen gliedert (Schaubild 7). Sie umfassen die Bilanz (0–3), die Ergebnisrechnung (4–5) sowie die Finanzrechnung (6–7). Die Kontenklassen 8 und 9 sind Abschlusskonten bzw. der Kosten- und Leistungsrechnung vorbehalten. 12

Einführung

Schaubild 7 Kontenklassen

Bilanz				Ergebnisrechnung		Finanzrechnung	
Aktiva		Passiva					
Immaterielle Vermögensgegenstände und Sachanlagen	Finanzanlagen, Umlaufvermögen und aktive Rechnungsabgrenzung	Eigenkapital, Sonderposten und Rückstellungen	Verbindlichkeiten, und passive Rechnungsabgrenzung	Erträge	Aufwendungen	Einzahlungen	Auszahlungen
0	1	2	3	4	5	6	7

Die Haushaltsstelle, in der Kameralistik definiert durch die Zuordnung zum Gliederungs- und zum Gruppierungsplan, wird nun durch die neuen Ordnungskriterien, den Produktplan und die Kontenklasse bestimmt.

2.5 Bestandteile und Anlagen

13 Bestandteile des Haushaltsplanes sind grundsätzlich

- der Ergebnishaushalt,
- der Finanzhaushalt,
- die Teilhaushalte.

Weitere Bestandteile sind je nach Bundesland möglich; in Nordrhein-Westfalen ist das Haushaltssicherungskonzept – soweit notwendig – bzw. in Rheinland-Pfalz der Stellenplan beizufügen.

Auf den bisherigen Gesamtplan wird verzichtet; dies ist insoweit folgerichtig, als der Ergebnishaushalt Erträge und Aufwendungen nach ihrer Art darstellt und damit in gewisser Weise die Gruppierungsübersicht ersetzt. Die Zusammenfassung und der Querschnitt erschienen schon zuvor entbehrlich. Eine wichtige Stellung nimmt der Stellenplan ein. Er ist die Basis für die Personalwirtschaft der Gemeinde. Angesichts der besonderen Bedeutung des Stellenplans kann eine Änderung – sofern er Bestandteil des Haushaltsplanes ist – nur durch Nachtragssatzung vorgenommen werden; in anderen Ländern ist zumindest ein Ratsbeschluss notwendig. Ausgenommen hiervon sind lediglich Änderungen, die aufgrund des Besoldungsrechts oder der Tarifverträge notwendig werden.

14 Deutlich erweitert wird gegenüber dem bisherigen Haushaltsrecht der Katalog der Anlagen; damit wird die Informationsfunktion des Haushaltes hervorgehoben. Zusammen mit den Anlagen zum Jahresabschluss werden künftig zahlreiche Angaben gefordert, die bisher nicht erforderlich waren. So gehören durchweg zu den Anlagen des Haushaltsplans:

Zusatzinformationen zu kommunalen Betrieben und Unternehmen

- der Vorbericht,
- die Bilanz des letzten Haushaltsjahres, für das ein Jahresabschluss vorliegt (in der Regel das Vorvorjahr),
- [der Gesamtabschluss des letzten Haushaltsjahres, für das ein Gesamtabschluss vorliegt, ohne Gesamtanhang und Anlagen],
- eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen,
- eine Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten zum Ende des Haushaltsjahres,
- die Wirtschaftspläne (ggf. auch Jahresabschlüsse) der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
- eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 v.H. beteiligt ist,
- je nach Land Übersichten zu Teilhaushalten und Budgets sowie Abweichungen vom Produktrahmen,

Ergänzend kommen in einigen Ländern noch Übersichten über Zuwendungen an Fraktionen oder zur Haushaltssicherung hinzu. Auch die Darstellung der Entwicklung des Eigenkapitals wird in verschiedenen Ländern gefordert, in Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit der Ausgleichsrücklage [⇒ Rz 127].

Der Vorbericht soll wie bisher einen Überblick über die Haushaltswirtschaft ermöglichen. Er ist daher informativ zu fassen und zugleich auf das Wesentliche zu konzentrieren; Grundlage sollte der letzte Lage-/Rechenschaftsbericht [⇒ Rz 182 ff.] sein, allerdings um die aktuelle Entwicklung ergänzt. In den ersten Jahren nach der Umstellung auf die Doppik wird er sicher auch zur Erläuterung der neuen Haushaltssystematik genutzt werden. Mit dem Gesamtabschluss ist ein Verweis auf die zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmende Konsolidierung des Kernhaushalts der Kommune mit den Jahresabschlüssen der von ihr beherrschten Unternehmen, Betriebe und Einrichtungen gegeben. Diese Verknüpfung kommt auch in der Verpflichtung zum Ausdruck, eine Übersicht über die Wirtschaftslage und voraussichtliche Entwicklung von der Kommune beherrschter Unternehmen und Einrichtungen, an denen die Kommune mehrheitlich beteiligt ist, zu geben. Dies ist deshalb bedeutsam, weil der letzte vorliegende Gesamtabschluss mehr als 1 Jahr zurückliegen dürfte und inzwischen gravierende Veränderungen eingetreten sein können. Mit den Übersichten zu den Teilhaushalten, Budgets u.ä. soll das Verständnis der Haushaltssystematik erleichtert werden.

3. Zusatzinformationen zu kommunalen Betrieben und Unternehmen

3.1 Informationen als Grundlage der Steuerung

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist nicht an eine Rechts- oder Gestaltungsform gebunden. Neben der Verwaltung im engeren Sinne spielen auf örtlicher Ebene die kommunalen Betriebe und Unternehmen eine wichtige Rolle für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben. Mit ihren Betrieben und wirtschaftlichen Unternehmen nimmt die Kommune in begrenztem Rahmen auch am marktwirt-

Einführung

schaftlichen Prozess teil. Die Begründung für die Auslagerung kann im Einzelfall sehr unterschiedlicher Natur sein; so kann die Größe des Aufgabenbereichs ebenso eine selbstständige Einheit erfordern wie die Aufnahme privater Mitgesellschafter oder eine größere Beweglichkeit auf einem Wettbewerbsmarkt. Daneben gelten oft die Entscheidungswege in verselbstständigten Bereichen als einfacher und schneller. Vor der Entscheidung über die Auslagerung von Tätigkeiten aus dem Haushalt sollten allerdings die organisatorischen, finanziellen und aufgabenbezogenen Konsequenzen genau geprüft werden, da eine Rückführung der Aufgabe in den Kernhaushalt zu einem späteren Zeitpunkt keineswegs einfach ist. In dem Zusammenhang ist auch die Transparenz des kommunalen Handelns zu beachten, da die Betriebe und Unternehmen im Grundsatz eigenständig agieren.

- 16 Angesichts der hohen Bedeutung, die ausgelagerten Bereichen namentlich in größeren Kommunen zukommt, sind deshalb Informationen für die Steuerung des „Konzerns“ der Kommune außerordentlich wichtig. Dies sind zunächst die jeweiligen Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der ausgelagerten Bereiche. Sie werden seit einer Reihe von Jahren durch Beteiligungsberichte ergänzt, in denen die Kommune Angaben zu Zweck, Organisation und wirtschaftlicher Lage ihrer (wesentlichen) Beteiligungen macht. Mit dem Gesamtabchluss („Konzernbilanz“) wird eine weitere Verbesserung der Informationen erreicht. Hinzu treten in größeren Beteiligungen auch noch unterjährige Berichte der Geschäftsleitung.

Diese Informationen sind auch Grundlage für die Tätigkeit kommunaler Vertreter in den Gremien der Betriebe und Unternehmen. Gesetzlicher Vertreter in der Gesellschafterversammlung ist im Regelfall der Bürgermeister; die Besetzung von Aufsichtsräten geschieht zumeist in Analogie zur Bildung von Ratsausschüssen. Dabei müssen nicht unbedingt Mitglieder des Rates entsandt werden, die Benennung Externer ist möglich, wenngleich in der Praxis eher selten. Die Vertreter der Kommune in den Gremien können durch den Rat Weisungen erhalten; umgekehrt haben sie eine Informationspflicht gegenüber der Verwaltung bzw. dem Rat, sofern sich wichtige Entwicklungen in einem Betrieb oder Unternehmen abzeichnen. Das erfordert eine frühzeitige Unterrichtung der eigenen Gremien durch die jeweilige Geschäftsleitung.

- 17 Einzelne Städte haben hierzu auch bereits einen sog. „Governance Codex“ entwickelt, der die Rechte und Pflichten von Geschäftsführung, Verwaltung, Gemeinderat/Kreistag und Aufsichtsgremien im Unternehmen beschreibt. Dabei sind jeweils zwei Aspekte zu beachten: Kommunale Betriebe und Unternehmen sollen zwar auch einen angemessenen Überschuss für die Kommune erwirtschaften, dies ist aber nicht ihr Hauptzweck. In erster Linie sollen sie die ihnen mit Betriebsatzung oder Gesellschaftsvertrag zuerkannten Aufgaben erfüllen; dabei dürfen sie aber nur solche Aktivitäten entfalten, die ihre Wirtschaftskraft nicht so beeinträchtigen, dass die Kommune finanzielle Nachteile erleidet. Vor allem das Beispiel der schweizerischen Gemeinde Leukerbad, die aufgrund der vielfältigen Aktivitäten in ihren kommunalen Beteiligungsgesellschaften in eine erhebliche Schieflage geriet, hat die Notwendigkeit einer risikoorientierten Steuerung kommunaler Betriebe und Unternehmen deutlich gemacht.

Zusatzinformationen zu kommunalen Betrieben und Unternehmen

In der Vergangenheit war die Möglichkeit des Einsatzes kommunaler Betriebe und Unternehmen für die Erfüllung kommunaler Aufgaben, z.B. für die Energielieferung für die Straßenbeleuchtung, vergleichsweise unproblematisch. Inzwischen jedoch unterliegt auch die Beauftragung eines eigenen Unternehmens den Wettbewerbsregeln. Dabei gilt im Grundsatz der Vorrang der Ausschreibung von Leistungen. Nur unter einschränkenden Bedingungen kann die Kommune sich auch weiterhin ihres eigenen Betriebes oder Unternehmens bedienen („Inhouse-Geschäft“).

3.2 Kommunale Unternehmen und kommunaler Haushalt

Soweit Betriebe oder Unternehmen organisatorisch selbstständig sind, finden 18 ihre Aktivitäten im Haushaltsplan selbst nur in Form von Zahlungen zwischen ihnen und der Kommune, z.B. Gewinnabführungen oder Verlustabdeckungen, ihren Niederschlag. Dabei ist zu berücksichtigen, dass u.a. aus steuerlichen Gründen vielfach versucht wird, Verluste einzelner Bereiche durch Gewinne aus anderen Bereichen auszugleichen. Der geläufigste Fall ist der sog. Querverbund zwischen (defizitären) Verkehrs- und (ertragreichen) Versorgungsunternehmen. Hinsichtlich der Versorgungsunternehmen ist eine weitere Besonderheit zu beachten. Sie zahlen an die Gemeinde eine Konzessionsabgabe als Gegenleistung für das Recht, für ihre Leitungen öffentliche Straßen, Wege und Plätze benutzen zu können.

Aufschluss über die Tätigkeit der Betriebe und Unternehmen, z.B. die von ihnen vorgesehenen Investitionen, gaben im bisherigen Haushaltsrecht – allerdings nur in begrenztem Rahmen – die dem Haushaltsplan beigefügten Wirtschaftspläne. So fehlten in der Regel die Wirtschaftspläne von Unternehmen, an denen die Kommune nur eine Minderheitsbeteiligung hielt, oder von Zweckverbänden. Einen umfassenderen Überblick boten bis dahin lediglich die unter bestimmten Voraussetzungen zu erstellenden Beteiligungsberichte.

Im Rahmen der Doppik verändert sich die Betrachtungsweise. Betriebe und Unternehmen sind aus Sicht der Kommune Finanzanlagen, die folgerichtig in der kommunalen Bilanz zu erfassen sind [⇒ Rz 180]. Soweit erforderlich sind zudem Erläuterungen, ergänzende Informationen im Anhang zur Bilanz und eine Berücksichtigung im Lage-/Rechenschaftsbericht erforderlich. Das neue doppelte Haushaltsrecht geht jedoch noch einen Schritt weiter, indem die Abschlüsse des Kernhaushalts und der von der Kommune rechtlich bzw. faktisch beherrschten Unternehmen zusammengeführt (konsolidiert) und zu einem Konzern-/Gesamtabschluss entwickelt werden [⇒ Rz 187 f.].

3.3 Organisationsformen

Bei der Organisation ist einerseits zwischen öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen, andererseits zwischen rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen Formen 19 zu unterscheiden (Schaubild 8). So ist der Eigenbetrieb – eine ganz typische Organisationsform auf kommunaler Ebene – eine öffentlich-rechtliche, nicht rechtsfähige Einrichtung. Demgegenüber ist die Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Einführung

– ebenfalls auf kommunaler Ebene häufig anzutreffen – ein Unternehmen des Privatrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Im Laufe der Zeit sind in der Praxis ganz unterschiedliche Organisationsformen genutzt worden.

Schaubild 8 Organisationsformen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung*

Rechtsfähig		Nicht-rechtsfähig	
Privatrechtlich	Öffentlich-rechtlich	Privatrechtlich	Öffentlich-rechtlich
Gesellschaft mit beschränkter Haftung Sonderform: gemeinnützige GmbH Aktiengesellschaft Rechtsfähiger Verein Genossenschaft Rechtsfähige Stiftung	Zweckverband Anstalt des öffentlichen Rechts Sparkassen Rechtsfähige Stiftung	[BGB-Gesellschaft] [Offene Handelsgesellschaft] Kommanditgesellschaft [Nicht-rechtsfähiger Verein]	Regiebetrieb Eigenbetrieb Nicht-rechtsfähige Stiftung Kommunale Arbeitsgemeinschaft Zweckvereinbarung

* In eckige Klammern gesetzt sind jene Rechtsformen, die auf kommunaler Ebene unüblich oder ausgeschlossen sind.

Dabei kommen einzelne Rechtsformen, wie die BGB-Gesellschaft oder die OHG, aus haftungsbezogenen Erwägungen grundsätzlich nicht, andere, wie die Kommanditgesellschaft, nur unter einschränkenden Bedingungen (die Kommune in der Funktion des nicht voll haftenden Kommanditisten) in Betracht. Schließlich sind Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, wie der Zweckverband, selbst keine wirtschaftlichen Unternehmen, können aber wirtschaftliche Unternehmen betreiben.

- 20 Die ursprüngliche Organisationsform ist der Regiebetrieb. In dem Fall wird die wirtschaftliche Betätigung innerhalb der Kommunalverwaltung wahrgenommen, eine eigenständige Organisationsform nicht geschaffen. Als Beispiel kann ein von Sportamt/Sportabteilung betreutes Freibad gelten. Am anderen Ende der Skala befindet sich die Rechtsform der AG, z.B. für ein großes Versorgungsunternehmen, deren Organisation und Wirtschaftsführung ganz wesentlich durch das Aktiengesetz bestimmt wird.

Im Steuerverfahren kann übrigens auch bereits der Regiebetrieb ein eigenständiges Steuersubjekt sein; für ein Schwimmbad ist das z.B. in der Regel der Fall. Sofern gewisse Voraussetzungen vorliegen, kann die Finanzverwaltung ihn als „Betrieb gewerblicher Art“ klassifizieren. Er unterliegt insb. der Umsatzsteuerpflicht; umgekehrt kann dann auch vom Vorsteuerabzug Gebrauch gemacht werden. Letzteres ist gerade bei größeren Investitionsvorhaben kein unwesentlicher Aspekt.

Zusatzinformationen zu kommunalen Betrieben und Unternehmen

3.4 Aufgabenfelder und Strukturmerkmale

Die Zahl und die Aufgabenstellung wirtschaftlicher Unternehmen der Kommunen haben sich im Zeitablauf erheblich verändert (Schaubild 9). Klassische Aufgabenfelder waren zunächst die Energie- und Wasserversorgung, der öffentliche Nahverkehr und die Wohnungswirtschaft. Als weiterer Aufgabenbereich ist in den letzten Jahren verstärkt die Entsorgung hinzugetreten. Nicht zuletzt aus steuerlichen Gründen sind bestimmte kommunale Einrichtungen wie Schwimmbäder, Parkhäuser, Stadthallen, Bürgerhäuser u. ä. bestehenden wirtschaftlichen Unternehmen angegliedert worden. Vor allem in größeren Städten sind verschiedene kommunale Beteiligungen in sog. Vermögensverwaltungsgesellschaften zusammengeführt worden. Darüber hinaus ist häufig auch die Konstruktion der Betriebsführung – das wirtschaftliche Unternehmen führt eine Einrichtung im Auftrag der Gemeinde – anzutreffen.

Schaubild 9 Aufgabenfelder kommunaler Betriebe und Unternehmen in Rheinland-Pfalz

Aufgabenbereich	2001	2008
Energieversorgung	13,9 %	17,3 %
Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	13,3 %	12,4 %
Wohnungswesen/Stadtentwicklung	11,6 %	10,2 %
Kultur/Freizeit	8,2 %	9,1 %
Entsorgung	8,8 %	8,9 %
Verkehr	6,0 %	6,9 %
Sozial-/Gesundheitswesen	5,1 %	6,7 %
Fremdenverkehr/Kur	5,4 %	4,2 %
Wasserversorgung	6,2 %	4,2 %

Quelle: Städtetag Rheinland-Pfalz

Darüber hinaus sind vielfach sog. Hilfsbetriebe der Verwaltung – Bauhof, EDV, Gärtnerei, Gebäude-/Immobilienmanagement – in ausgelagerte Bereiche überführt oder bestehenden angegliedert worden. Nicht zuletzt die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts 1998 hat gravierende Veränderungen im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen – z.B. Fusion von Stadtwerken, Aufnahme privater Mitgesellschafter, Einkaufsgemeinschaften – nach sich gezogen. Diese Entwicklung wird sich mit der Liberalisierung des Gasmarktes, könnte sich aber auch im ÖPNV fortsetzen. Durch ihre Tätigkeitsbereiche zählen die kommunalen Unternehmen zu den wichtigen Trägern der öffentlichen Investitionstätigkeit.

Einführung

Schaubild 10 Strukturmerkmale der wichtigsten Organisationsformen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung:

	Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Anstalt d. ö.R.	Verein	GmbH gGmbH	AG
Beispiel	Friedhof	Gebäudewirtschaft	Abwasserbeseitigung	Verkehrsverein	Stadtwerke, Werkstätte für Behinderte	Stadtwerke
gesetzl. Grundlage	Kommunalverfassung Satzung	Kommunalverfassung Spezielle VO Satzung	Kommunalverfassung Spezielle VO Satzung	BGB Satzung	GmbHG Ges. vertrag	AktG Ges. vertrag
Eigene Rechtsperson	nein	nein	ja	ja	Ja	ja
Leitungsbezugnis	Bürgermeister evtl. delegiert	Werkleiter	Vorstand	Vorstand	Geschäftsführung	Vorstand
Weitere Organe	Rat/Ausschuss	Werkausschuss	Verwaltungsrat	Mitgliederversammlung	[Aufsichtsrat] Gesellschafterversammlung	Aufsichtsrat Hauptversammlung
Personal	Kommunal kein eig. Stellenplan StOVO	Kommunal eig. Stellenplan StOVO	Unternehmen eig. Stellenplan	Verein, eig. Stellenplan	Unternehmen eig. Stellenplan	Unternehmen eig. Stellenplan
Haftung der Kommune	unbeschränkt	unbeschränkt	unbeschränkt	Anteil am Vereinsvermögen	Stamm-/Eigenkapital	Stamm-/Eigenkapital
Kreditaufnahme	Haushalt	Betrieb, Nachweis im Haushalt	Anstalt	Verein	Unternehmen	Unternehmen
Jahresabschluss	kameral. Rechnungslegung	kfm. Jahresabschluss	kfm. Jahresabschluss	Nicht vorgegeben	kfm. Jahresabschluss	kfm. Jahresabschluss
Mitbestimmung	PersVG Personalrat	PersVG Personalrat Mitwirkung im Ausschuss	PersVG Personalrat Mitwirkung im Verwaltungsrat	(BetrVG Betriebsrat)	BetrVG MitBG Betriebsrat	BetrVG MitBG Betriebsrat
Prüfung	örtl. und üö. Rechnungsprüfung	Abschlussprüfer fakultativ: Rechnungsprüfungsamt üö. Prüfung	Abschlussprüfer fakultativ: Rechnungsprüfungsamt üö. Prüfung	Nach Vereinsrecht, fakultativ: Rechnungsprüfungsamt üö. Prüfung	Abschlussprüfer fakultativ: Rechnungsprüfungsamt [üö. Prüfung]	Abschlussprüfer fakultativ: Rechnungsprüfungsamt [üö. Prüfung]

Zusatzinformationen zu kommunalen Betrieben und Unternehmen

Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ist allerdings an drei wesentliche Voraussetzungen gebunden. Sie muss einem öffentlichen Zweck dienen und darf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune nicht beeinträchtigen. Gerade diesem Aspekt ist aus finanzwirtschaftlicher Sicht besonderes Augenmerk zu verleihen, denn ein kommunales Unternehmen, das dauerhaft Verluste aufweist, ist eine erhebliche Belastung für den Kommunalhaushalt. Schließlich kommt noch eine ordnungspolitische Voraussetzung hinzu; die Kommune darf sich nur dann wirtschaftlich betätigen, wenn die Leistung durch einen privaten Dritten nicht besser und wirtschaftlicher (in einigen Bundesländern: ebenso gut und wirtschaftlich) erfüllt werden kann („Subsidiaritätsklausel“). Damit soll eine Verdrängung privater Anbieter durch die öffentliche Hand vermieden werden. 23

Umstritten ist die Frage, ob und in welchem Umfang kommunale Unternehmen außerhalb des Gemeindegebietes tätig werden dürfen. So ist es z. B. nicht unüblich, dass Versorgungs- und Verkehrsunternehmen auch Nachbarkommunen bedienen, ohne dass diese Anteilseigner des Unternehmens sind. Ein striktes Verbot, d. h. eine enge Auslegung des sog. Örtlichkeitsprinzips, wäre der Realität nicht angemessen. Daher haben verschiedene Länder eine Betätigung auch außerhalb des Gemeindegebiets für bestimmte Bereiche und unter einschränkenden Bedingungen zugelassen. Dabei sind insbesondere die Interessen der anderen Kommunen zu berücksichtigen. Eine wirtschaftliche Betätigung weit außerhalb des eigenen Gebietes oder gar im Ausland sollte – schon aus Risikoerwägungen – nicht in Betracht kommen.

3.5 Der Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb ist die – vor allem in kleineren Kommunen – vorherrschende Organisationsform. Der Eigenbetrieb ist ein Sondervermögen der Kommune, er besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit; insoweit bleibt die Kommune Dienstherr der Beschäftigten (Schaubild 10). Eine Beteiligung Dritter ist im Eigenbetrieb ausgeschlossen. Maßgeblich sind die Vorschriften eines Eigenbetriebsgesetzes bzw. einer Eigenbetriebsverordnung; im Übrigen werden die Zuständigkeiten und Befugnisse im Eigenbetrieb durch Betriebssatzung bestimmt. Für jeden Eigenbetrieb ist eine eigene Betriebssatzung erforderlich. Organe sind die Werkleitung und der Werkausschuss, der aus dem Rat bzw. Kreistag gebildet wird. Der Eigenbetrieb stellt für jedes Wirtschaftsjahr einen Wirtschaftsplan auf, der aus einem Erfolgs- und einem Vermögensplan besteht. Zusätzlich wird ein – allerdings etwas verkürzter – Finanzplan erstellt. 24

Das Rechnungswesen des Eigenbetriebs folgt den Regeln der kaufmännischen Buchführung; eine Angleichung der Vorschriften an die kommunale Doppik ist zwar im Zuge der Neugestaltung des Haushaltsrechts erwogen worden, bislang jedoch nicht zum Tragen gekommen. Lediglich Niedersachsen räumt den Eigenbetrieben ein Wahlrecht zwischen beiden Rechnungssystemen ein. Im Haushaltsplan der Kommune werden Eigenbetriebe – soweit kein direkter Austausch von Lieferungen und Leistungen erfolgt – nur mit den von ihnen abgeführten Überschüssen bzw. den an sie zu leistenden Verlustabdeckungen veranschlagt. Für kleinere Ei-

Einführung

genbetriebe kann darüber hinaus die Gemeindekasse die Kassengeschäfte wahrnehmen (Sonderkasse).

Seit 1995 in Bayern und mittlerweile auch in den meisten Bundesländern gibt es die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie unterscheidet sich vom Eigenbetrieb ganz wesentlich durch die eigene Rechtspersönlichkeit, so dass die Anstalt die Dienstherreneigenschaft haben kann. Darüber hinaus können ihr weitere hoheitliche Rechte (z. B. Anschluss- und Benutzungszwang) übertragen werden.

3.6 Unternehmen in privater Rechtsform

- 25 Soweit Kommunen Unternehmen in privater Rechtsform betreiben, handelt es sich durchweg um Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Für sie sind die Vorschriften des Handels- und Gesellschaftsrechts maßgeblich. Allerdings enthalten die Kommunalverfassungen einige besondere Anforderungen, z. B. im Hinblick auf Zustimmungsvorbehalte der Gesellschafterversammlung oder des Rates, die bei der Gründung und Wirtschaftsführung zu beachten sind. Typische Formen sind die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, mit Einschränkungen die Aktiengesellschaft, aber auch der rechtsfähige Verein, für den dann das Vereinsrecht gilt.

Maßgeblich für Zuständigkeiten und Befugnisse ist der Gesellschaftsvertrag (im Verein die Satzung). Organe der Gesellschaft sind der Vorstand, der Aufsichtsrat (in vielen Fällen nicht verpflichtend, oft aber trotzdem eingerichtet) und die Gesellschafter-/Mitgliederversammlung. Während für die Gesellschaft mit beschränkter Haftung bei der Gestaltung des Gesellschaftsvertrages vergleichsweise vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten gegeben sind, setzt das Aktienrecht wesentlich engere Grenzen, z. B. hinsichtlich der Stellung des Vorstandes; das mindert die Einwirkungsmöglichkeiten der Kommune als Gesellschafterin. Deshalb wird in den Kommunalverfassungen die Aktiengesellschaft auch stets als nachrangige Gesellschaftsform bezeichnet. Die Mitarbeiter eines privatrechtlichen Unternehmens sind nach Maßgabe des Betriebsverfassungs-/Mitbestimmungsgesetzes drittelparitätisch, in Gesellschaften mit mehr als 2000 Beschäftigten paritätisch im Aufsichtsrat vertreten.

3.7 Sparkassen

- 26 Traditionell sind Kommunen – vorwiegend die Landkreise und kreisfreien Städte, z. T. auch gemeinsam in Zweckverbänden – Träger von Sparkassen. Die Rechtsstellung der Sparkassen ist in allen Bundesländern in einem eigenständigen Gesetz – dem Sparkassengesetz – geregelt. Sparkassen sind Anstalten des öffentlichen Rechts. Organe der Sparkasse sind der Vorstand und der Verwaltungsrat. Jede Sparkasse hat ein abgegrenztes Geschäftsgebiet für die Errichtung von Zweigstellen, das im Regelfall durch die Grenzen des Trägers gebildet wird.

Die Sparkassen unterliegen einer besonderen Aufsicht. Dies ist zum einen die Sparkassenaufsicht des Landes. Zum anderen ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen zuständig, die insb. die Risikovorsorge und die Sicherheit der eingeleigten Kundengelder überwacht. Die Prüfung der Sparkassen erfolgt zumeist

Zusatzinformationen zu kommunalen Betrieben und Unternehmen

durch eine eigene Prüfungsstelle beim jeweiligen Sparkassenverband, dem alle Sparkassen im Land angehören.

Vor 2005 hatte die Kommune als Träger der Sparkasse die Haftung gegenüber den Gläubigern des Instituts (Gewährträgerhaftung). Im Ernstfall konnte daher die Kommune nach Ausschöpfung aller übrigen Sicherungseinrichtungen zur Befriedung der Ansprüche gegenüber der Sparkasse unmittelbar herangezogen werden. Nach Auffassung der EU-Kommission bekamen dadurch die Sparkassen einen nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorteil, da sie aufgrund der Garantienstellung der Kommune eine günstigere Refinanzierung erhalten konnten. Nach einem langen Verfahren vor der EU-Kommission sind ab Juli 2005 die speziellen Garantien für die Sparkassen entfallen. Die Gewährträgerhaftung für vor dem Stichtag eingegangene Verpflichtungen erlischt jedoch nicht.

In den vergangenen Jahren hat die Frage einer Privatisierung von Sparkassen eine wichtige Rolle gespielt. In der Krise um die Bankgesellschaft Berlin, die das Land Berlin dazu zwang, das Institut zu veräußern, stellte sich die Frage, ob ein privater Investor die Mehrheitsanteile des Landes übernehmen sollte. Da die Bankgesellschaft zugleich als Sparkasse fungierte, wäre auf diese Weise mittelbar eine Sparkasse in privater Trägerschaft entstanden. Um dem vorzubeugen, haben alle deutschen Sparkassen die Landesanteile der Bankgesellschaft Berlin erworben. Dies hat die Ertragskraft der Sparkassen zumindest vorübergehend beeinträchtigt. Umgekehrt gab es aber auch von kommunaler Seite Versuche, die eigene Sparkasse zu veräußern. Ein entsprechendes Vorhaben der Stadt Stralsund wurde allerdings vom Land Mecklenburg-Vorpommern untersagt. 27

Von der Finanzkrise war die weit überwiegende Mehrzahl der Sparkassen zwar nicht unmittelbar betroffen, als Eigentümer von Landesbanken sehen sie sich aber – wenn auch nicht in allen Bundesländern – mit deren z. T. erheblichen Problemen konfrontiert. Sofern die Sparkassen ihre jeweilige Landesbank stützen müssen, mindert auch dies ihre Ertragskraft. Dabei ist zudem zu bedenken, dass sich die Sparkassen seit Jahren in scharfem Wettbewerb vor allem zu den Direktbanken befinden. Die Kommunen müssen daher ihren Sparkassen und ihrer Geschäftsentwicklung weit mehr Aufmerksamkeit schenken als noch vor einigen Jahren.

Wirtschaftspläne oder Jahresabschlüsse der Sparkassen sind dem Haushaltsplan der Kommune nicht beizufügen. Daran hat sich im neuen Haushaltsrecht nichts geändert. Während andere Beteiligungen in der Bilanz der Kommune Berücksichtigung finden, gilt dies für die Sparkassen nicht; auch eine Konsolidierung im Gesamtabschluss ist nicht vorgesehen. Im Anhang zur Bilanz bzw. im Rechenschafts- oder Lagebericht ist jedoch auf die Trägerschaft und ggf. bestehende Risiken hinzuweisen. Der Haushaltsplan selbst ist im Regelfall lediglich berührt, wenn die Sparkassen an ihre Träger Gewinne ausschütten. Dies ist, da die Sparkassen Jahresüberschüsse vorrangig zur Stärkung des Eigenkapitals und zur Risikovor-sorge verwenden müssen, eher die Ausnahme. 28

Dafür haben die Sparkassen eine andere, für den Haushalt sehr wesentliche Bedeutung. Sie fördern – wie im Übrigen einige andere öffentliche Unternehmen auch – kommunale und private Aktivitäten in Kultur, Sport oder sozialen Angele-

Einführung

genheiten; zu diesem Zweck haben sie vielfach eigene Stiftungen gegründet. Zu diesem Engagement zählt typischerweise die Anzeige in einer Vereinszeitung, die Bandenwerbung in Sportstätten oder das gezielte Sponsoring von Veranstaltungen; die Sparkassenorganisation beziffert das Volumen dieses Engagements auf mehr als 400 Mio. Euro im Jahr 2008. In einzelnen Bundesländern fördern die Sparkassen auch die Schuldnerberatung. Auf diese Weise wird der kommunale Haushalt in gewissem Sinne entlastet.

3.8 Zweckverbände

- 29 Zweckverbände selbst sind keine wirtschaftlichen Unternehmen im kommunalrechtlichen Sinne. Sie sind ein Zusammenschluss mehrerer Gebietskörperschaften zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks und damit ein Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit; maßgeblich sind Zweckverbandsgesetze oder vergleichbare Bestimmungen. Daneben gibt es noch weitere Formen interkommunaler Zusammenarbeit.

Allerdings können Zweckverbände zur Führung gemeinsamer wirtschaftlicher Unternehmen gegründet werden. So sind Zweckverbände für die Wasserversorgung oder die Abwasser- und Abfallbeseitigung anzutreffen, die Einrichtungen nach den Vorschriften des Eigenbetriebsrechts führen. Eine besondere Form des Zweckverbands sind Verkehrsverbände oder Zusammenschlüsse zur Führung einer gemeinsamen Sparkasse.

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit; Organe des Verbandes sind der Vorstandsvorsteher und die Zweckverbandsversammlung. Für den Haushalt des Verbandes gelten durchweg die Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts. Auch die Tätigkeit eines Zweckverbandes, dem die Kommune angehört, ist dem Haushaltsplan herkömmlicher Art nicht zu entnehmen, soweit nicht Zahlungen zwischen Kommune und Verband erfolgen.

IV. Grundzüge der Haushaltswirtschaft

1. Allgemeine Haushaltsgrundsätze

1.1 Überblick

Für die kommunale Haushaltsführung gibt es einige wichtige Grundsätze, die in allen Kommunalverfassungen ihren Niederschlag finden. Es sind dies 114

- Stetige Aufgabenerfüllung,
- Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts,
- Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit,
- Haushaltsausgleich,
- Sicherung der Zahlungsfähigkeit,
- Verbot der Überschuldung,
- [Öffentlichkeit].

Die ersten drei Anforderungen waren – ebenso wie das an anderer Stelle im Haushaltsrecht verankerte Prinzip der Öffentlichkeit – auch schon Bestandteile des bisherigen Haushaltsrechts. Nicht ausdrücklich, wohl aber implizit war auch das Gebot der Sicherung der Zahlungsfähigkeit in der Kameralistik zu beachten. Das Überschuldungsverbot hingegen kann erst in der Doppik mit dem umfassenden Ausweis von Vermögen und Verbindlichkeiten zahlenmäßig belegt werden. Es steht in engem Zusammenhang mit dem Ausgleichsgebot, das nach wie vor die wichtigste Bestimmung ist; es wird daher im Folgenden auch ausführlicher erläutert.

1.1.1 Stetige Aufgabenerfüllung

Die Kommunen sind zur stetigen Aufgabenerfüllung verpflichtet. Sie müssen ihre Haushaltswirtschaft so planen und gestalten, dass sie ihre Aufgaben dauerhaft wahrnehmen können. Kommunale Leistungen sind wichtige Bestandteile der Daseinsvorsorge; mit der Bestimmung soll gewährleistet werden, dass die Versorgung überall und stets gesichert ist. Dies setzt allerdings entsprechende finanzielle Mittel voraus und stellt somit auch hohe Anforderungen an das kommunale Steuersystem und den kommunalen Finanzausgleich. Daran müssen sich zudem die Bestimmungen für die Kreditaufnahme orientieren, da hohe Schuldendienstleistungen die Aufgabenerfüllung gefährden können. 115

In den Diskussionen um das neue Haushaltsrecht hat in dem Zusammenhang der Grundsatz der Nachhaltigkeit („intergenerative Gerechtigkeit“) eine wichtige Rolle gespielt. Das ist insoweit gerechtfertigt, als der nächsten Generation nicht insb. durch hohe Verbindlichkeiten solche Lasten auferlegt werden, dass sie deren Handlungsspielraum erheblich einengen. Deshalb ist die Kommune auch ver-

Grundzüge der Haushaltswirtschaft

pflichtet, im Anhang und im Lagebericht weitere mögliche Belastungen und Risiken anzugeben [⇒ Rz 183].

Umstritten ist hingegen, ob der Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit auch den Vermögenserhalt im Zeitablauf erfasst, d.h. der von einer Generation an die nächste weitergegebene Vermögensbestand gleich bleiben soll. Öffentliches Vermögen ist jedoch nicht Selbstzweck und insoweit an die jeweils geltenden Vorstellungen von Umfang und Art öffentlicher Aktivitäten gebunden. Ob im demografischen Wandel alle Vermögensgegenstände wertmäßig erhalten bleiben müssen ist ebenso eine Frage politischer Einschätzung wie der Umfang der Aufgabenerfüllung durch die Kommune selbst bzw. durch Dritte. Nachhaltigkeit kann daher nur in dem Sinn verstanden werden, dass zum Betrachtungszeitpunkt für die als notwendig erachteten kommunalen Aufgaben auch die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen.

1.1.2 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

- 116 Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit spielt im gesamten öffentlichen Haushaltswesen traditionell eine gewichtige Rolle. Dabei sind beide Prinzipien keineswegs deckungsgleich. Während der Grundsatz der Sparsamkeit ausschließlich auf ein möglichst geringes Aufwandsvolumen abstellt, bezieht sich das Wirtschaftlichkeitsprinzip auf das Verhältnis von Aufwand und Ertrag. Als wirtschaftlich gilt jene Maßnahme, bei der mit dem geringsten Aufwand ein vorgegebenes Ziel (Minimalprinzip) oder bei gegebenem Aufwand das beste Ergebnis (Maximalprinzip) erreicht wird.

In Nordrhein-Westfalen wird der Grundsatz noch um den Begriff der Effizienz ergänzt; danach ist ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz (Input) und Leistungserbringung (Output) anzustreben. Zur Überprüfung sind deshalb die Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Darstellung von entsprechenden Kennzahlen vorgesehen. Die Effizienz ist im Übrigen von der Effektivität zu unterscheiden, die die Wirksamkeit von Maßnahmen (Outcome) im Hinblick auf die angestrebten Ziele beschreibt – sie sollte durch die nach dem neuen Haushaltsrecht erforderliche Formulierung von Zielen und die Darstellung der Zielerreichung zumindest qualitativ beschrieben werden [⇒ Rz 160 ff.]

1.1.3 Konjunkturpolitische Erfordernisse

- 117 Die Sicherung von Stabilität und Wachstum ist nicht nur eine Aufgabe des Bundes und der Länder. Der Bundesgesetzgeber hat in § 16 StabWG die Kommunen in die gesamtstaatliche Konjunkturpolitik einbezogen; das kommunale Haushaltsrecht greift diese Vorschrift auf. Eine antizyklische Haushaltsführung der Kommunen wäre aber mit dem Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung nur sehr bedingt vereinbar. Insofern darf als konjunkturpolitisch wünschenswert unterstellt werden, dass sie in der Rezession ihre Aktivitäten nicht drosseln und in der Hochkonjunktur nicht überproportional ausweiten.

Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Einbeziehung der Kommunen in die gesamtwirtschaftliche Steuerung hat sich bislang als nicht erfolgreich erwiesen. Die Begrenzung der Kreditaufnahme durch sog. „Schuldendeckel“ [⇒ Rz 112] ist praktisch nicht zum Tragen gekommen; die spezielle Förderung kommunaler Investitionstätigkeit in der Rezession hat in der Vergangenheit jedenfalls nicht die erhofften Wirkungen gezeigt, da die Maßnahmen oft zu spät gegriffen haben, Mitnahmeeffekte zu verzeichnen waren oder die geförderten Maßnahmen neue Folgekosten für die Kommunen verursacht haben. Ob das Konjunkturpaket II, das im Jahr 2009 aufgelegt wurde [⇒ Rz 98], bessere Erfolge zeitigt, wird sich erst noch erweisen müssen.

In den letzten Jahren ist an die Stelle einer antizyklischen Haushaltsführung die Beachtung der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages getreten. Die Kommunen sollen ihre Haushalte so gestalten, dass das öffentliche Gesamtdefizit 3 % des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigt. Über den Finanzplanungsrat soll die kommunale Ebene angehalten werden, insb. ihre Ausgaben nicht über ein bestimmtes Maß hinaus steigen zu lassen. Rechtliche Verpflichtungen ergeben sich für die einzelne Kommune daraus nicht, allerdings zeigt sich verstärkt die Tendenz zur „moral suasion“. Dass sich die Kommunalhaushalte dennoch oft prozyklisch entwickelt haben, hat seine Ursachen vor allem in der Abhängigkeit von konjunkturell stark schwankenden Einnahmen, wie der Gewerbesteuer. 118

Mit der „Schuldenbremse“, die mit der Föderalismusreform II eingeführt wurde [⇒ Rz 112], sind die Anforderungen an die gesamtwirtschaftliche Koordination deutlich erhöht worden. Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen soll ein Stabilitätsrat die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern überwachen; er hat zwar keine unmittelbare Eingriffsbefugnis, soll aber öffentlichen Druck erzeugen. Das wird nicht ohne Auswirkungen auch für die Haushaltsführung der Kommunen bleiben. Sie muß sich an den Prinzipien, die sich Bund und Länder gegeben haben, messen lassen.

1.1.4 Öffentlichkeit und Bürgerhaushalt

Das Prinzip der Öffentlichkeit ist eine der tragenden Säulen der öffentlichen Haushaltswirtschaft, auch wenn es nicht explizit unter den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen erwähnt wird. Die breite und möglichst umfassende Information über das Budget ist ein elementarer Bestandteil des demokratischen Gemeinwesens. Da staatliches und kommunales Handeln ganz überwiegend mit finanziellen Auswirkungen verbunden ist, gibt erst die Öffentlichkeit des Budgetprozesses dem Bürger die notwendigen Voraussetzungen für seine Mitwirkungsmöglichkeiten. 119

Folgerichtig sehen die Kommunalverfassungen vor, dass die Beratung und Beschlussfassung über den Haushalt in öffentlicher Sitzung der Gemeindevertretung erfolgt. Im Anschluss daran hat die Öffentlichkeit – wenn auch zeitlich eng begrenzt – Gelegenheit, den beschlossenen Haushaltsplan einzusehen. Eine direkte Einwirkung auf die Haushaltssatzung, insb. im Wege des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids ist allerdings durchweg ausgeschlossen.

Grundzüge der Haushaltswirtschaft

120 Seit einigen Jahren haben verschiedene Kommunen die Bürgerschaft dennoch verstärkt in das Haushaltsgeschehen einbezogen. Das geschieht zunächst durch eine ausführliche Information – sei es über Broschüren bzw. Internetpräsentationen, sei es im Wege von Presseinformationen oder Bürgergesprächen. In einem weiteren Schritt sollen dann Interessierte in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Auch hier sind verschiedene Formen – von der Stadtteilkonferenz bis zur Nutzung des Web 2.0 – denkbar und erprobt. Dabei wird allerdings nicht der gesamte Haushalt, sondern nur ein begrenzter Ausschnitt, z.B. die Investitionstätigkeit, zur Diskussion gestellt.

Das Konzept des Bürgerhaushalts, das zunächst in der brasilianischen Stadt Porto Alegre entwickelt wurde und inzwischen in vielen Ländern Anwendung findet, ändert nichts an der Entscheidungshoheit des Rates. Allerdings beeinflussen die Ergebnisse der Konsultation der Bürgerschaft schon seine Entscheidungsfindung. Daher ist es zweckmäßig, frühzeitig festzulegen, in welcher Form die Empfehlungen aus der Bürgerschaft in die Ratsdiskussionen Eingang finden sollen. So ist es z.B. nicht unüblich, nur solche Vorschläge zu berücksichtigen, die zumindest von einer gewissen Anzahl der Beteiligten genannt worden sind.

Die Erfahrungen mit Bürgerhaushalten sind noch begrenzt, so dass eine Bewertung verfrüht erscheint. Die Zahl der Kommunen, die das Konzept in der einen oder anderen Form anwenden, wächst zwar – sehr gut dokumentiert sind die Prozesse u.a. in Köln und im Berliner Bezirk Lichtenberg; tatsächlich haben aber einige Kommunen das Instrument nach kurzer Zeit auch wieder aufgegeben. Dabei macht der Bürgerhaushalt nur dann Sinn, wenn er auf einen längeren Zeitraum, ggf. auch auf Dauer angelegt ist. Gerade in Zeiten der wirtschaftlichen Krise kann eine aktive Bürgerbeteiligung aber auch dazu beitragen, notwendige Konsolidierungsschritte mit der Bürgerschaft zu diskutieren – und das Verständnis für solche Maßnahmen zu verbessern.

1.2 Haushaltsausgleich im neuen Haushaltsrecht

1.2.1 Wann ist ein Haushalt ausgeglichen?

121 Die öffentliche Finanzwirtschaft ist geprägt vom Bedarfsdeckungsprinzip; der Haushalt ist so zu gestalten, dass die öffentlichen Aufgaben finanziert werden können. Daher verlangen alle Gemeindeordnungen einen zumindest ausgeglichenen Haushalt. Dabei ist der Haushaltsausgleich nicht im Sinne einer formalen buchhalterischen Übereinstimmung, sondern in materiellem Sinne zu verstehen. Die Forderung nach dem Haushaltsausgleich kann als der faktisch wichtigste Haushaltsgrundsatz bezeichnet werden.

In der Kameralistik galt der Haushaltsausgleich als gesichert, wenn die Kommune in der Lage war, nach Bestreitung aller übrigen Ausgaben auch den Schuldendienst, einschl. der Tilgung, aus den laufenden Einnahmen bestreiten zu können. Dazu gab es das Instrument der Pflichtzuführung aus dem Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt, die im Wesentlichen der Höhe der ordentlichen Tilgung entsprach.

Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Im neuen Haushaltsrecht konzentriert sich das Ausgleichserfordernis auf den Ergebnishaushalt. Dabei spielt die Tilgung keine Rolle, da sie nur im Finanzhaushalt nachgewiesen wird. Stattdessen ist nun maßgeblich, ob die Kommune neben allen anderen Aufwendungen auch die Abschreibungen aus ihren Erträgen erwirtschaften kann. Gelingt dies, ist der Haushalt ausgeglichen – übersteigen jedoch die Aufwendungen die Erträge, endet der Haushaltsplan mit einem Fehlbedarf. Sind die Erträge höher als die Aufwendungen, gibt es einen Überschuss, der der „freien Spitze“ aus der Kameralistik nicht unähnlich ist (Schaubild 36). 122

Schaubild 36 Haushaltsausgleich in Plan und Rechnung

	Erträge ./ Aufwendungen		
	> 0	= 0	< 0
Haushaltsplan	Überschuss	Haushaltsausgleich	Fehlbedarf
Jahresrechnung	Überschuss	Haushaltsausgleich	Fehlbetrag

Ein unausgeglichener Haushaltsplan muss jedoch nicht zwangsläufig zu einem negativen Jahresergebnis führen. Durch sparsame Mittelbewirtschaftung oder aufgrund zusätzlicher Erträge kann ein Fehlbedarf im Jahresverlauf ausgeglichen werden. Umgekehrt kann aber auch der Fall eintreten, dass ein ursprünglich ausgeglichener Haushalt, z. B. aufgrund unerwarteter Steuerausfälle oder neuer Aufgabenbelastungen, am Jahresende ein negatives Ergebnis aufweist. Die Rechnung endet dann mit einem Fehlbetrag.

Einige Länder verlangen zusätzlich noch den Ausgleich des Finanzhaushalts. Formal kann eine Differenz zwischen den eingehenden Einzahlungen und den erforderlichen Auszahlungen stets durch die Aufnahme kurzfristiger Liquiditätskredite gesichert werden. Die Zahlungsfähigkeit der Kommune kann dadurch gewährleistet werden. Daher ist dieses Ausgleichsgebot materiell zu verstehen. Gesichert ist – nach den Bestimmungen des Landes Rheinland-Pfalz – der Ausgleich des Finanzhaushalts, wenn der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen (d. h. ohne Investitionszahlungen und deren Finanzierung sowie Kreditaufnahmen) ausreicht, um die planmäßigen Tilgungszahlungen zu decken. Damit wird im Grundsatz das herkömmliche Ausgleichsgebot der Kameralistik herangezogen. 123

Ergebnis- und Finanzhaushalt müssen in Plan oder Rechnung nicht in jedem Jahr mit dem gleichen Ergebnis enden. Insbesondere die Volatilität von Zahlungsströmen kann zu erheblichen Abweichungen zwischen Ergebnis- und Finanzhaushalt führen. So können z. B. verspätet eingehende Investitionszuschüsse auch bei ausgeglichenem Ergebnishaushalt zu einem negativen Saldo im Finanzhaushalt führen (Schaubild 37). Bei Eingang der Zuschüsse zu einem späteren Zeitpunkt würde dann der genau umgekehrte Effekt eintreten. Langfristig allerdings ist ein stets negativer Saldo im Finanzhaushalt nicht mit einem ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu vereinbaren und umgekehrt.

Grundzüge der Haushaltswirtschaft

Schaubild 37 Mögliche Differenzen zwischen Ergebnis- und Finanzhaushalt

	Erträge	Aufwendungen	Einzahlungen	Auszahlungen
Jahr 1	1000	1000	1000	1200*
	Ausgleich		Fehlbetrag	
Jahr 2	1000	1100	1200*	1100
	Fehlbetrag		Überschuss	

* Ein Investitionszuschuss für eine Investition im Jahr 1 in Höhe von 200 wird erst im Folgejahr ausgezahlt

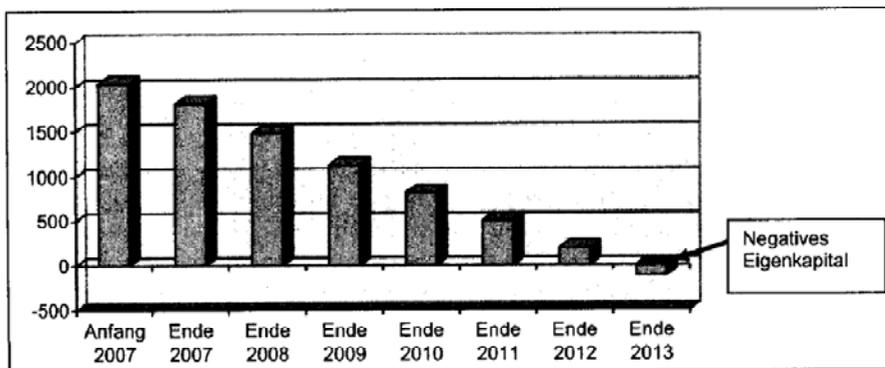
124 Schließlich kennen die Gemeindeordnungen noch ein weiteres Gebot. Die Kommune darf sich nicht überschulden, d.h. in der Bilanz kein negatives Eigenkapital aufweisen (Schaubild 38); sollte dieser Fall dennoch eintreten, ist auf der Aktivseite eine Position „nicht durch Eigenkapital gedeckt“ auszuweisen.

Schaubild 38 Negatives Eigenkapital in der Bilanz – vereinfachte Darstellung

Aktiva	Passiva
Anlagevermögen	Verbindlichkeiten
Umlaufvermögen	
Nicht durch Eigenkapital gedeckt	

Eine solche Situation tritt im Regelfall erst ein, wenn die Ergebnisrechnung über eine Reihe von Jahren negativ abschließt. Insofern kann es zweckmäßig sein, aus den Werten der Finanzplanung eine Bilanzprognose zu erstellen (Schaubild 39), um in einem derartigen Fall frühzeitig Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung [⇒ Rz 133 f.] ergreifen zu können. Allerdings gibt es beim Übergang auf die Doppik einige Kommunen, die bereits in der Eröffnungsbilanz ein negatives Eigenkapital dokumentieren müssen.

Schaubild 39 Entwicklung des Eigenkapitals der Stadt Essen 2007–2013



Quelle: Stadt Essen, Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2007, Lagebericht S. 5
 Zitiert nach Mark Fudalla/Gunnar Schwarting, Der Rechenschaftsbericht in der kommunalen Doppik, Berlin 2009, S. 77

Allgemeine Haushaltsgrundsätze

1.2.2 Die Behandlung von Fehlbeträgen

Der Umgang mit Fehlbeträgen in der Bilanz unterscheidet sich zwischen den Ländern nicht unerheblich. Im Ergebnis führen Fehlbeträge jedoch stets zu einer Minderung des Eigenkapitals. Damit hat die Doppik einen entscheidenden Vorteil gegenüber der Kameralistik. In der kameralen Darstellung waren zum veranschlagten Ergebnis im jeweiligen Haushalt noch nicht abgedeckte Fehlbeträge aus Vorjahren („Altfehlbeträge“) hinzuzurechnen; sie waren dem Haushaltsplan oder der Jahresrechnung nicht unmittelbar zu entnehmen – hierfür war auf die Erläuterungen oder die Vorschau in der Finanzplanung zurückzugreifen. Zwischen den Ländern sehr unterschiedlich dürfte allerdings die Frage gehandhabt werden, zu welchem Zeitpunkt bei Vorliegen welcher Sachverhalte und mit welchen Mitteln die Aufsichtsbehörde reagiert. 125

In der Doppik schlagen sich Fehlbeträge – unabhängig von der Art ihrer Berücksichtigung – direkt in der Bilanz nieder; sie sind auf der Passivseite ausgewiesen und mindern sofort oder mit Zeitverzug das Eigenkapital. Zugleich steigt in der Regel dann auch das Volumen der Liquiditätskredite in der Bilanz. Die Entwicklung dieser Größe ist ein wichtiger Frühwarnindikator [⇒ Rz 185]. 126

Beispielhaft sollen hier die Regelungen aus Nordrhein-Westfalen, das mit dem Konzept der Ausgleichsrücklage einen sehr eigenen Weg beschritten, und Rheinland-Pfalz, das sich stärker an kaufmännischen Prinzipien orientiert, dargestellt werden.

1.2.2.1 Die Ausgleichsrücklage in Nordrhein-Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen gibt den Kommunen die Möglichkeit, in der Eröffnungsbilanz einen Teil des Eigenkapitals als Ausgleichsrücklage zu bilden (Schaubild 40). Sie darf höchstens 1/3 des Eigenkapitals in der Eröffnungsbilanz oder 1/3 der Erträge aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen im Durchschnitt der letzten 3 Jahre betragen. Schließt die Ergebnisrechnung mit einem Fehlbetrag, kann der Haushaltsausgleich durch Inanspruchnahme dieser Rücklage gesichert werden. 127

Die Nutzung der Rücklage ist allerdings genehmigungspflichtig. Erst wenn diese Mittel nicht ausreichen, ist der Haushalt unausgeglichen. Damit ist der Haushaltsausgleich in Nordrhein-Westfalen etwas erleichtert, zumal die Ausgleichsrücklage aus späteren Überschüssen wieder aufgestockt werden kann.

Bajohr, Stefan 2007: Grundriss staatliche Finanzpolitik, 2., aktualisierte Auflage, Wiesbaden, S. 161-205.