

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. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

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.