

Gerd Rudel/Peter Gack:

Haushalt und Finanzen in der Kommune

Eine Einführung

1. Der Kommunalhaushalt

Der Haushalt ist die finanzielle Grundlage des kommunalpolitischen Geschehens in einer Stadt, einer Gemeinde oder einem Landkreis für jeweils ein Jahr. In ihm wird festgeschrieben, was die Kommune im nächsten Jahr tun und wofür sie Geld ausgeben will. Zudem ermächtigt der Haushalt bis zu bestimmten Grenzen (in der Geschäftsordnung festgelegt) den Bürgermeister zur Ausgabe dieser Haushaltsmittel, ohne den Gemeinderat/den Stadtrat nochmals zu befragen.

Was bei den Haushaltsberatungen nicht als Ansatz im Plan untergebracht worden ist, hat als Sachbeschluss kaum Chancen. Denn wer nach Verabschiedung des Etats kostenwirksame Anträge stellt, muss gleichzeitig einen Deckungsvorschlag machen. Im Haushalt wird also der politische Kurs der Gemeinde für das kommende Jahr festgelegt. Die politische Bedeutung dieses Zahlenwerks ist enorm. Dementsprechend intensiv sollte die politische Auseinandersetzung mit dem Haushalt und der hinter den vielen Zahlen versteckten Politik sein.

Die Rechtsgrundlagen für die kommunale Haushaltswirtschaft in Bayern finden sich in der Bayerischen Gemeindeordnung in den Artikeln 61 ff. und in der Bayer. Landkreisordnung in den Artikeln 55 ff. sowie in der Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke (Kommunalhaushaltsverordnung - KommHV). Eine entsprechende Haushaltsverordnung für den doppelischen Rechnungsstil (KommHVDoppik) ist am 5.10.2007 in Kraft getreten.

KommHV:

http://by.juris.de/by/gesamt/KomHV_BY.htm#KomHV_BY_rahmen

KommHV Doppik:

<http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/buergerundstaat/kommunen/finanzen/doppik.pdf>

a. Haushaltssystematik im Wandel: vom Kameralhaushalt zur Doppik

Die in Deutschland seit Jahrzehnten übliche kameralistische Haushaltsführung unterscheidet sich von der in Wirtschaftsbetrieben üblichen kaufmännischen Buchführung erheblich. Die Kameralistik ist im Prinzip eine reine Einnahmen- und Ausgaben-Rechnung. Es geht dabei primär darum, Herkunft und Verwendung der kommunalen Finanzmittel abzubilden und zu kontrollieren, ob die tatsächliche Entwicklung mit den Planansätzen übereinstimmt. Gerade in Zeiten knapper öffentlicher Kassen zeigen sich jedoch die Mängel der Kameralistik:

- ▶ Die kommunalen Haushalte liefern keinerlei Informationen über die mit dem ausgegebenen Geld erbrachten kommunalen Leistungen und deren Preis. Aus den kommunalen Haushalten ist auch keine Information über die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungsgebarens zu entnehmen.
- ▶ Die Haushalte bieten keine Informationen über das kommunale Vermögen und seine Veränderungen. Der "Vermögens"haushalt wird seinem Begriff in keiner Weise gerecht, weil er letztlich nur die Investitionsmaßnahmen und deren Finanzierung in Geldwerten innerhalb eines Jahres und nicht etwa den Stand des Vermögens abbildet. Anders als die kaufmännische Buchführung im Rahmen der Bilanz kennt die Kameralistik keine Bestandsrechnung.
- ▶ Sofern sie nicht zufällig mit echten Zahlungen zusammenfallen, werden nicht einmal die Veränderungen des kommunalen Vermögens im VMH abgebildet. Denn Wertveränderungen (z. B. Wertverlust durch Abnutzung und Verschleiß) werden von der Kameralistik, die außerhalb der kostenrechnenden Einrichtungen Abschreibungen nicht vorsieht, nicht erfasst.
- ▶ Finanzielle Lasten, die erst in Zukunft kassenwirksam werden (z.B. Rückstellungen für

Pensionsverpflichtungen oder für die Sanierung von Altlasten), tauchen im Kameralhaushalt nicht auf. Auskunft über die notwendigen Reserven in den Folgejahren kann der Kameralhaushalt nicht liefern.

Aus diesen Gründen steht die Kameralistik zur Disposition, seit verstärkt über eine Verwaltungsreform diskutiert wird. Seit Jahren schon experimentieren viele Kommunen und weichen von der kameralistischen Haushaltsführung mehr oder weniger stark ab. Das Ende der Kameralistik in den Kommunen ist absehbar.

In Bayern können die Kommunen seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts am 1.1.2007 wählen, ob sie bei der herkömmlichen Kameralistik bleiben oder ihr Rechnungswesen auf die doppelte kommunale Buchführung umstellen wollen. Im Oktober 2007 ist auch die "Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung" (Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik – KommHV-Doppik) in Kraft getreten. Weitere Muster für die Haushaltsunterlagen und Verwaltungsvorschriften (z.B. für die Erfassung und Bewertung kommunalen Vermögens, für Produkt- und Kontenplan usw.) werden derzeit erarbeitet werden.

Die erste Kommune in Bayern, die ihren Haushalt komplett nach kaufmännischen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten abwickelt, war die Gemeinde Putzbrunn, die zum 1.1.2002 eine Eröffnungsbilanz erstellte und seither doppisch bucht. Interessanterweise sind es in Bayern nicht nur die Großstädte wie Nürnberg und München, die bei der Umstellung auf die Doppik eine Vorreiterrolle spielen. Auch Kleinstädte wie Kulmbach und Königsbrunn machen mit. Und selbst kleine Gemeinden, die in anderen Bundesländern nur zögerlich reagierten, sind in Bayern am Umstellungsprozess beteiligt. Die Gemeinde Brunthal, die Märkte Cadolzburg und Igensdorf, die Städte Dorfen, Eichstätt und Kronach sowie die Verwaltungsgemeinschaft Stegaurach gestalten diesen Prozess gemeinsam und arbeitsteilig und buchen mittlerweile doppisch.

Von einer flächendeckenden Einführung der Doppik in den bayerischen Kommunalhaushalten kann derzeit aber noch nicht die Rede sein. Durch das Wahlrecht zwischen beiden Rechnungsstilen werden Kameralistik und Doppik in Bayern noch einige Zeit nebeneinander existieren. In vielen Fällen wird es auch zu einem allmählichen Übergang vom kameralen zum doppischen System kommen, da die sogenannte "erweiterte Kameralistik" viele Elemente aus dem kaufmännischen Rechnungswesen übernimmt, ohne prinzipiell von der traditionellen Haushaltsführung abzugehen. Kommunalpolitiker/innen werden deshalb in den nächsten Jahren beide Systeme kennen müssen und mit ihnen umgehen können.

b. Der Kameralhaushalt

Der Kameralhaushalt enthält die folgenden Bestandteile:

In der Haushaltssatzung, die für jedes Kalenderjahr (= Haushaltsjahr) erlassen werden muss, wird festgelegt:

- ▶ der Gesamtbetrag der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts;
- ▶ der Gesamtbetrag der Kredite, die zur Finanzierung von Ausgaben des Vermögenshaushalts vorgesehen sind;
- ▶ der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen;
- ▶ die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer;
- ▶ die Höhe des Kreisumlagesatzes (nur bei Landkreisen);
- ▶ der Höchstbetrag der Kassenkredite.

Ist die Haushaltssatzung des neuen Haushaltsjahres am 1. Januar des betreffenden Jahres noch nicht erlassen und bekannt gemacht, so tritt der Grundsatz der vorläufigen Haushaltsführung in Kraft. Die Gemeinde darf dann im Rahmen der bisherigen Satzung Ausgaben leisten, zu denen sie gesetzlich (z.B. Personalausgaben, Sozialhilfe) oder vertraglich (z.B. Bauvorhaben) verpflichtet ist. Dabei muss

es sich allerdings um Ausgaben handeln, die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unauf-schiebbar sind. Im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung können die Gemeinden auch Steuern, Gebühren und Beiträge nach den Sätzen des Vorjahres erheben.

- ☐ Der Haushaltsplan umfasst *prinzipiell* sämtliche Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde und soll so einen vollständigen Überblick über die kommunale Finanzwirtschaft gewährleisten. Für die kommunalen Eigenbetriebe (z.B. Stadtwerke) oder Krankenhäuser gibt es allerdings eigenständige Wirtschaftspläne. Diese werden dem Haushaltsplan als Anlagen beigelegt. Kommunale Wirtschaftsbetriebe in privater Rechtsform tauchen im Haushalt gar nicht auf. Ihre Bilanzen bzw. Gewinn- und Verlustrechnungen folgen zudem einer ganz anderen Systematik. Die Folge: Ein großer Teil des Geldes, der durch kommunale Aktivitäten "bewegt" wird, taucht im Kameralhaushalt gar nicht mehr auf. Da immer mehr wichtige Aufgaben in kommunale Betriebe und Beteiligungen ausgelagert werden, ist ein detaillierter Beteiligungsbericht notwendig. Nur dann kann der Gemeinderat seine politische und finanzielle Verantwortung für die ausgelagerten Politikbereiche wahrnehmen.

Nach Art. 64 BayGO muss der Haushaltsplan ausgeglichen sein. Ist der Haushaltsausgleich gefährdet, so muss bei der Aufstellung des Haushaltsplans versucht werden, Ausgaben zu kürzen oder zu streichen. Wenn ein Fehlbetrag erst im Laufe eines Haushaltsjahres durch unvorhergesehene Entwicklungen bei Einnahmen und Ausgaben zu entstehen droht, kann die Kämmerei vom Instrument der haushaltswirtschaftlichen Sperre Gebrauch machen. D. h.: Die Verwaltung kann die Inanspruchnahme von Ausgabeansätzen und Verpflichtungsermächtigungen sperren. Die haushaltswirtschaftliche Sperre kann durch einen Beschluss (des Finanzausschusses oder der Ratsvollversammlung) oder durch eine Verfügung bzw. Anweisung (durch die Bürgermeisterin) erfolgen.

Da es schwierig ist, Einnahmen und Ausgaben über einen Zeitraum von einem Jahr völlig exakt voraus zu planen, werden die nachträglich aufgetretenen Veränderungen von den meisten Gemeinden in Form einer oder mehrerer Nachtragsatzungen in den Haushalt eingearbeitet. Mit dem Nachtragshaushalt wird der Haushaltsplan also fortgeschrieben und an die tatsächliche Entwicklung angepasst. Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Gemeinde zur Aufstellung eines Nachtragshaushalt sogar verpflichtet (Art. 68 Abs. 2 GO).

Der Haushaltsplan als solcher hat keine normative Wirkung. Es gilt der Grundsatz: Ansprüche und Verbindlichkeiten Dritter werden durch den Haushaltsplan weder begründet noch aufgehoben. Wenn z.B. im Haushalt ein Zuschuss für einen Sportverein veranschlagt ist, so kann dieser daraus kein *Recht* auf Auszahlung dieser Geldsumme ableiten.

- ☐ Aus dem Vorbericht, der eine Pflichtanlage zum Haushaltsplan darstellt, lässt sich ein guter Überblick über die Entwicklung der Gemeindefinanzen gewinnen. Er ist ein Konzentrat des Haushaltsplans. Ihm kommt als Informationslieferant für interessierte Bürgerinnen wie auch das Kommunalparlament selbst große Bedeutung zu.

Der Vorbericht gibt Auskunft über wichtige Kennzahlen der Finanzlage, die nicht im eigentlichen Haushaltsplan stehen, so z.B. über Schulden- und Rücklagenstand und deren Entwicklung, und enthält eine kritische Bewertung der finanziellen Entwicklung aus Sicht der Verwaltung. Die Lektüre des Vorberichts sollte immer am Beginn der Beschäftigung mit dem Haushalt stehen.

- ☐ Die Kommunen sollen ihre Investitionen sorgfältig planen und in eine Prioritätenrangfolge bringen. Das Instrument hierfür ist die gesetzlich vorgeschriebene fünfjährige Finanzplanung. Sie besteht aus Finanzplan und Investitionsprogramm. Im Rahmen der Finanzplanung soll die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune an Hand einer groben Einnahmen- und Ausgabenprognose dargestellt und insbesondere der künftige Investitionsbedarf und die Möglichkeiten seiner Finanzierung geklärt werden. Die Finanzplanung ist nicht verbindlich. Sie kann jederzeit ohne formelles Verfahren von der Gemeinde geändert werden. Die Finanzplanung ist eine "rollierende" Planung, die alljährlich fortgeschrieben wird und immer das laufende Haushaltsjahr, das Planjahr sowie die drei darauf folgenden Jahre umfasst.

Als Grundlage für die Finanzplanung ist ein Investitionsprogramm aufzustellen, das spätestens gemeinsam mit dem Haushaltsplan vorgelegt werden muss. Es enthält die im Planungszeitraum vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Die Aufteilung in Jahresabschnitte mit entsprechenden Teilbeträgen ist vorgeschrieben. Jede vorgesehene Maßnahme ist gesondert mit den dafür vorgesehenen Ausgaben aufzuführen. Die Finanzplanung soll die interne Rationalität von Investitionsentscheidungen der Kommune verbessern, indem sie deutlich macht, welche mittel- bis langfristigen Folgen eine bestimmte Investition haben würde.

Die Finanzplanung wird in vielen Kommunen leider als lästige Pflichtübung ohne politische Bedeutung behandelt. Dabei müsste gerade in Zeiten knapper Kassen die Finanzplanung zum Instrument der Haushaltskonsolidierung entwickelt werden, das die Politik in die Lage versetzt, Prioritätsentscheidungen auf der Grundlage transparenter Daten zu treffen.

- Der Haushaltsplan ist gegliedert in den Verwaltungshaushalt (VWH) und den Vermögenshaushalt (VMH). Dabei werden über den VWH die laufenden Geschäfte der Verwaltung abgewickelt. Im VMH sind dagegen die Investitionsvorhaben der Kommune aufgelistet. Personalkosten, Dienstreisen, Telefongebühren, Bürobedarf, Bücher und Zeitschriften, aber auch der laufende Bauunterhalt u. v. m. stehen im VWH. Die Anschaffung von Büroeinrichtungen oder Dienstwagen, der Bau von Straßen oder öffentlichen Gebäuden, der Kauf von Kapitalbeteiligungen an Unternehmen und die Tilgung von Schulden - solche vermögenswirksamen Dinge stehen im VMH. Einnahmen des VWH, die zur Deckung der Ausgaben des VWH nicht benötigt werden, werden dem VMH zugeführt. Gesetzlich vorgeschrieben ist eine Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt mindestens in der Höhe der anstehenden Schuldentilgung. Damit wird verhindert, dass zur Tilgung von Krediten neue Schulden gemacht werden. Je größer die über diesen Pflichtbetrag hinausgehende Zuführung (die sog. "freie Spitze") ist, desto besser ist die Finanzlage der Kommune. Die Zuführung vom VWH zum VMH ist im Kameralhaushalt eines der wichtigsten Kriterien für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Eine hohe "freie Spitze" bedeutet: Die Gemeinde kann einen wesentlichen Teil ihrer Investitionen aus eigener Kraft, aus eigenen Einnahmen finanzieren und ist nur zu einem geringen Teil auf Zuschüsse oder gar Kredite angewiesen. Wenn die "freie Spitze" gering oder gar nicht vorhanden ist, wenn sogar die Pflichtzuführung nicht erwirtschaftet werden kann, dann geht es der Kommune finanziell schlecht. Ein noch schlimmeres Alarmsignal für die Finanzlage der Gemeinde ist es, wenn eine Zuführung in umgekehrter Richtung, also vom VMH zum VWH, notwendig ist. Dies ist in Ausnahmefällen zulässig, wenn der Haushaltsausgleich im VWH auch nach Ausschöpfung aller anderen Einnahmequellen nicht möglich ist. Dazu müssen allerdings die Rücklage angegriffen oder Vermögenswerte veräußert werden.

- VWH und VMH sind jeweils in zehn Einzelpläne unterteilt:

0	Allgemeine Verwaltung
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung
2	Schulen
3	Wissenschaft, Forschung, Kultur
4	Soziale Sicherung
5	Gesundheit, Sport, Erholung
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sachvermögen
9	Allgemeine Finanzwirtschaft

Die Einzelpläne sind ihrerseits in einzelne Abschnitte und Unterabschnitte gegliedert. So findet sich im Einzelplan 1 ein Unterabschnitt für die Feuerwehr, im Einzelplan 2 einer für das städtische Gym-

nasium, im Einzelplan 3 für die Volkshochschule usw.

Diese horizontale Gliederung, die sich an den verschiedenen kommunalen Aufgabenbereichen orientiert, wird ergänzt durch eine vertikale. Jeder Abschnitt bzw. Unterabschnitt ist auf der Einnahmenseite auch auf der Ausgabenseite in einzelne Gruppen unterteilt, die den jeweiligen Entstehungsgrund der Einnahmen bzw. den Einzelzweck der Ausgaben widerspiegeln.

0	Steuern, allgemeine Zuweisungen	Einnahmen
1	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	
2	Sonstige Finanzeinnahmen	
3	Einnahmen des Vermögenshaushalts	
4	Personalausgaben	Ausgaben
5/6	Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	
7	Zuweisungen und Zuschüsse (nicht für Investitionen)	
8	Sonstige Finanzausgaben	
9	Ausgaben des Vermögenshaushalts	

Aus der Verbindung der vertikalen und horizontalen Gliederung, aus der doppelten Zuordnung ergibt sich die konkrete Haushaltsstelle, unter der eine bestimmte Einnahme oder Ausgabe zu finden ist.

Durch die Aufteilung des Haushaltsplans nach sachlich-fachlichen Gesichtspunkten in Einzelpläne etc. tauchen die jeweils gleichen Einnahme- und Ausgabearten (z.B. Gebühren, Personalausgaben etc.) in jedem Einzelabschnitt erneut auf. Wenn mehrere dieser gleichartigen Positionen mit einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit versehen sind, spricht man von einem "Deckungsring". Im VWH können auch alle Einnahmen und Ausgaben (z. B. Personalausgaben oder Ausgaben für Heizung und Reinigung), die zu gleichen Gruppen gehören oder sachlich eng zusammenhängen, in Sammelnachweisen zusammengefasst werden. Die einzelnen Unterabschnitte enthalten dann zwar noch Einzelveranschlagungen, doch diese stellen lediglich eine unverbindliche Prognose über die auf diesen Abschnitt entfallenden Anteile des Sammelnachweises dar.

Im VMH gibt es die Besonderheit der Verpflichtungsermächtigungen (VE). Dabei handelt es sich um Gelder, die im laufenden Haushaltsjahr noch nicht kassenwirksam werden, aber für die kommenden Jahre bindend vorgesehen sind. Solche VE, die nur für Investitionsmaßnahmen angesetzt werden dürfen, sind notwendig, um größere Projekte durchführen zu können, die sich über mehrere Jahre erstrecken. VE sichern die Finanzierung solcher Projekte über den Rahmen des geltenden Haushaltsplans hinaus. Falls eine Gemeinde viele Großprojekte gleichzeitig durchführt, kann dies dazu führen, dass das Haushaltsvolumen der kommenden Jahre bereits weitgehend durch VE ausgefüllt wird und für andere oder neue Projekte dann kein Geld mehr zur Verfügung steht.

- Haushaltsreste sind Finanzmittel, die für eine bestimmte Aufgabe im Haushaltsplan vorgesehen waren, aber für diesen Zweck nicht ausgegeben werden konnten. Sofern von der haushaltsrechtlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, die Haushaltsreste ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen, gilt für die Bewirtschaftung dieser Reste die Haushaltssatzung des abgelaufenen Jahres über den 31.12. hinaus. Dazu ist im VWH ein gesonderter Beschluss des Gemeinderats notwendig. Ausgaben des VMH sind dagegen von vornherein übertragbar. Haushaltsreste sind ärgerlich, weil diese Mittel eigentlich im betreffenden Haushaltsjahr nicht benötigt worden wären und zur Finanzierung anderer Aufgaben hätten verwendet werden können. Ständige hohe Reste deuten darauf hin, dass die Verwaltung hier eine "Reservekasse" bildet. Sie veranschlagt Mittel für Zwecke, für die sie nicht gebraucht werden, sei es, weil die Maßnahme billiger ist oder weil sie nicht zustande kommt. Wenn dann ein anderes Projekt finanziert werden soll, werden diese Reste "entdeckt", die bei der Aufstellung des Haushalts vor dem Rat verborgen wurden.

c. Der doppische Haushalt

Im Mittelpunkt des "neuen kommunalen Finanzmanagements", das seinerseits ein wesentlicher Bestandteil der kommunalen Verwaltungsreform darstellt, steht die Einführung der doppelten Buchführung ("Doppik" = **Doppelte Buchführung in Konten**). Ertrag und Aufwand der kommunalen Aktivitäten werden in der Ergebnisrechnung gegenübergestellt.

Der "Siegeszug" der Doppik hängt eng mit den Zielen zusammen, die ein neues kommunales Finanzmanagement hat. Damit sollen nämlich nicht nur das kommunale Vermögen transparent gemacht, sondern auch die Voraussetzungen für eine im echten Sinne nachhaltige Finanzwirtschaft geschaffen werden, für die die "intergenerative Gerechtigkeit" (Motto: "Wir wollen nicht auf Kosten unserer Kinder wirtschaften!") kein bloßes Schlagwort ist.

Die Doppik bietet einen jederzeitigen Überblick über die Vermögenslage und den Schuldenstand der Kommune, die einmal im Jahr in der Bilanz zu dokumentieren und mit einem Inventar nachzuweisen sind. Alle Vorgänge, die Vermögenswerte und Schulden verändern, werden systematisch aufgezeichnet. Ertrag und Aufwand der kommunalen Aktivitäten werden in der Gewinn- und Verlustrechnung gegenübergestellt. Auf diese Weise vollzieht sich der Übergang von der Geldverbrauchswirtschaft (Kameralistik) hin zu einer Aufzeichnung des Ressourcenverbrauchs. Erst dann wird es möglich zu beurteilen, ob die Kommune von der Substanz lebt, ob die kommunale Infrastruktur vom Verschleiß bedroht ist oder ob - z. B. durch Umbauten, Sanierung oder Neubauten - die Grundlagen für eine zukunftsfähige Entwicklung gelegt wurde.

Die **Doppik** ist ein neues Instrument der Haushaltsführung. Sie hat gegenüber der Kameralistik viele Vorteile. Sie **führt aber nicht automatisch zu einer "besseren" Politik im Sinne ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit**. Damit das neue Instrument die erwünschten Ergebnisse bringt, müssen die Politiker/ innen es zielgerichtet handhaben. Das setzt nicht zuletzt eine entsprechende Qualifizierung im Umgang damit und ein Bewusstsein für die Möglichkeiten und Grenzen der Doppik voraus.

Vorbehalte gegenüber der Doppik gibt es v. a. im Hinblick auf das befürchtete Vordringen rein betriebswirtschaftlicher Maßstäbe in die Kommunalpolitik. Solche Befürchtungen sind nicht von der Hand zu weisen. Denn zum einen handelt es sich bei der Doppik um eine in der Privatwirtschaft angewandte Methode. Zum anderen "passt" die Einführung der Doppik in eine politische Landschaft, die von Privatisierungen und dem Versuch gekennzeichnet ist, möglichst alle Lebensbereiche den Kriterien wirtschaftlicher Effizienz zu unterwerfen. Wenn die Einführung der Doppik wirklich dazu führen sollte (oder besser: dafür instrumentalisiert werden würde), möglichst alle Felder der Kommunalpolitik einem Kosten-Nutzen-Kalkül auszuliefern und nur noch wertmäßige Ziele und Fragen der betriebswirtschaftlichen Effizienz gelten zu lassen, dann wäre dies in der Tat fatal. Das muss jedoch nicht so sein. Wenn akzeptiert wird, dass die wesentliche Aufgabe der Kommunen in der Daseinsvorsorge liegt (und nicht in der Gewinnerzielung), dann kann die Doppik in diesem Rahmen durchaus die Rolle einer zweckneutralen Buchungstechnik spielen. Es wird deshalb Aufgabe der Kommunalpolitik sein, dafür zu sorgen, dass die Fragen der Qualität von kommunalen Dienstleistungen und des Erreichens politischer Ziele etwa sozialer oder umweltpolitischer Natur nicht unter den Tisch fallen. So wichtig es ist, über den Bestand und die Entwicklung des kommunalen Vermögens Bescheid zu wissen, so wenig ist dieses Wissen allein ausreichend, um zukunftsfähige kommunalpolitische Entscheidungen zu treffen. "Investitionen" in Bildung, Umwelt oder in den sozialen Frieden sind nun einmal meist keine Investitionen im betriebswirtschaftlichen Sinne, die sich wertmäßig in der kommunalen Bilanz positiv niederschlagen, sondern (z. B.) Personalkosten oder "Materialverbrauch". Dies nicht aus dem Blick zu verlieren, wird Aufgabe einer Politik sein, die nicht nur die finanzpolitische, sondern auch die ökologische und soziale Nachhaltigkeit der Kommunalentwicklung erreichen will.

Das doppische Rechnungssystem in der Kommune beruht im Wesentlichen auf drei zentralen Bestandteilen: Bilanz, Ergebnisrechnung und Finanzrechnung. Die Haushaltsplanung der Doppik umfasst insgesamt: Ergebnishaushalt, Finanzhaushalt, Teilhaushalte, Budgets, Stellenplan, Vorbericht und mittelfristige Finanzplanung, Investitionsprogramm.

Eröffnungsbilanz und Jahresbilanz

Der erste Schritt, der für die Einführung der Doppik unabdingbar ist, ist die Erstellung einer Eröffnungsbilanz. Damit passiert etwas wirklich Revolutionäres: Erstmals wird - in Form einer Inventur - das gesamte Vermögen der Kommune systematisch erfasst. Diese Bilanz ist die Datengrundlage und Voraussetzung dafür, dass der Ressourcenverbrauch in der Kommune transparent abgebildet werden kann. Die Bilanz informiert nicht nur über den Umfang des Vermögens, sondern auch über dessen Finanzierung durch Eigen- bzw. Fremdkapital und macht ausstehende Forderungen sowie eigene Verbindlichkeiten sichtbar.

Auf der Aktivseite der Bilanz (Mittelverwendung) findet sich das Anlage- und Umlaufvermögen der Gemeinde. Dort erfährt man also, wie die Kommune ihr Geld angelegt hat und wie hoch der Wert der einzelnen Positionen ist. Dazu gehören z. B. Grünflächen, Wälder, Schulen und Kindertagesstätten (jeweils Grundstücke und Gebäude), Kunstgegenstände, Fahrzeuge oder Büroausstattungen, aber auch Aktien aus Firmenbeteiligungen und das Bargeld in der Stadtkasse.

Auf der Passivseite (Mittelherkunft) werden das Eigenkapital sowie Rückstellungen und Verbindlichkeiten ausgewiesen. Dort erfährt man also, wie das Vermögen der Gemeinde finanziert wird, ob aus eigenen Mitteln oder durch Schulden. Hier finden sich aber auch die Rücklagen, z. B. für später zu zahlende Beamtenpensionen.

Auf der Grundlage einer solchen Bilanz kann sachlich über die Verschuldung der eigenen Kommune diskutiert werden, da immer auch die diesen Schulden gegenüberstehenden Vermögenswerte im Blick bleiben.

In der folgenden Übersicht ist die Struktur einer kommunalen Bilanz zusammengefasst.

Kommunale Bilanz	
Aktiva	Passiva
A. Anlagevermögen: Immaterielle Vermögensgegenstände Sachanlagen Finanzanlagen	A. Eigenkapital: Allgemeine Rücklagen Sonderrücklagen Ausgleichsrücklage Jahresüberschuss / -fehlbetrag
B. Umlaufvermögen: Vorräte Forderungen Wertpapiere des Umlaufvermögens Liquide Mittel	B. Sonderposten C. Rückstellungen D. Verbindlichkeiten
C. Rechnungsabgrenzungsposten	E. Rechnungsabgrenzungsposten
D. nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	

Quelle: Arbeitsmaterialien aus dem NKF Netzwerk NRW, Düsseldorf 2005, S. 37

Damit bei der Erfassung des kommunalen Vermögens die interkommunale Vergleichbarkeit gewährleistet ist und Manipulationen vermieden werden, ist ein einheitliches Bewertungsverfahren anzuwenden. Es darf keinerlei Spielräume für "Bilanzkosmetik" oder Schönfärberei geben. Die Bewertung sollte grundsätzlich zu Anschaffungs- und Herstellungskosten erfolgen. Abschreibungen erfolgen linear. **Keine Kommune soll sich reicher darstellen können, als sie tatsächlich ist.**

Ergebnisrechnung und Ergebnisplan

In den Kommunen übernimmt die sog. Ergebnisrechnung die Funktion der Gewinn- und Verlustrechnung der kaufmännischen Buchführung. Sie enthält alle Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahrs und dokumentiert deren Art, Höhe und Herkunft. Aufwendungen sind dabei vom Begriff der Ausgaben zu unterscheiden. Während Ausgaben durch den reinen Geldabgang definiert werden,

umfasst der Begriff Aufwendungen den gesamten wertmäßigen Ressourcenverbrauch einer Periode, selbst wenn die Zahlung in einer anderen Periode liegt. Unter dem Strich steht dann das Jahresergebnis: ein *Überschuss*, wenn die Erträge die Aufwendungen übersteigen, oder ein *Fehlbetrag*, wenn sich dies umgekehrt verhält. Das Jahresergebnis geht in die Bilanz ein und führt dort zu einer Erhöhung oder Verminderung des Eigenkapitals.

Die planerische Komponente der Ergebnisrechnung liegt im Ergebnishaushalt. Wichtig ist am Ergebnishaushalt v. a. die politische Seite. Hier nämlich nimmt der Rat sein ureigenes Budgetrecht wahr und entscheidet über die Nutzung der kommunalen Ressourcen und die Zielvorgabe hinsichtlich der Eigenkapitalentwicklung. In Verbindung mit den einzelnen Produkthaushalten (Teilhaushalten) ist der Ergebnishaushalt deshalb das entscheidende finanzpolitische Steuerungsinstrument der Kommunalpolitik.

Der Ergebnishaushalt einer Kommune setzt sich aus mehreren Teilergebnishaushalten zusammen. Diese Teilergebnishaushalte können unterschiedlich gegliedert sein:

- entsprechend der Verwaltungsorganisation der Kommune oder
- nach den von der Kommune erstellten Leistungen und Produkten.

Die organische Gliederung entspricht eher der bisherigen, an der Aufbauorganisation orientierten Gliederungsweise des Haushalts. Der Haushalt wird nach den einzelnen Verwaltungseinheiten aufgegliedert, so dass es pro Amt, Abteilung etc. einen (Teil-) Haushalt gibt. Die produktorientierte Gliederung orientiert sich am Leistungs- und Produktspektrum einer Kommune. Jeder Teilhaushalt soll eine Bewirtschaftungseinheit (Budget) bilden. Die Budgets sind bestimmten Verantwortungsbereichen zuzuordnen. In den Teilhaushalten sind die Produktgruppen, die wesentlichen Produkte, die Leistungsziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung darzustellen..

Finanzrechnung und Finanzhaushalt

Die Finanzrechnung hält die Gesamtsumme aus Zahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit, aus Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit (Kreditaufnahmen, Tilgungen) fest. Damit werden also sämtliche Zahlungsströme (Ein- und Auszahlungen) festgehalten, der Kreditbedarf festgestellt sowie die Finanzierungsquellen (Mittelherkunft und Mittelverwendung) dargestellt. Außerdem wird die Veränderung des Zahlungsmittelbestandes dokumentiert. Der Saldo aus der Finanzrechnung (Geldüberschuss oder -fehlbetrag) fließt auf der Aktivseite als Veränderung des Bestands an liquiden Finanzmitteln der Kommune in die Bilanz ein.

Die planerische Komponente, die es auch hier gibt, heißt Finanzhaushalt. Dieser ist die Grundlage dafür, dass die Verwaltung im jeweiligen Haushaltsjahr ermächtigt ist, investive Auszahlungen zu tätigen oder Kredite aufzunehmen. Auch Finanzrechnung und -plan sind wie der Ergebnishaushalt gegliedert. Analog zum Ergebnishaushalt gibt es auch hier Teilfinanzhaushalte.

Warum neben dem Ergebnishaushalt auch ein Finanzhaushalt notwendig ist, lässt sich an einem einfachen Beispiel verdeutlichen: Die Kommune plant die Anschaffung eines neuen Dienstwagens im Januar, dessen Kaufpreis 20.000 Euro beträgt. Die Nutzungsdauer liegt bei zehn Jahren. Im Ergebnishaushalt wird als Aufwendung jedoch nur die Abschreibung für das erste Jahr in Höhe von 2.000 Euro als "Verbrauch" (Wertminderung) verbucht. Damit das Auto überhaupt gekauft werden darf, muss im Finanzhaushalt aber der komplette Kaufpreis im Anschaffungsjahr - also 20.000 Euro - veranschlagt werden.

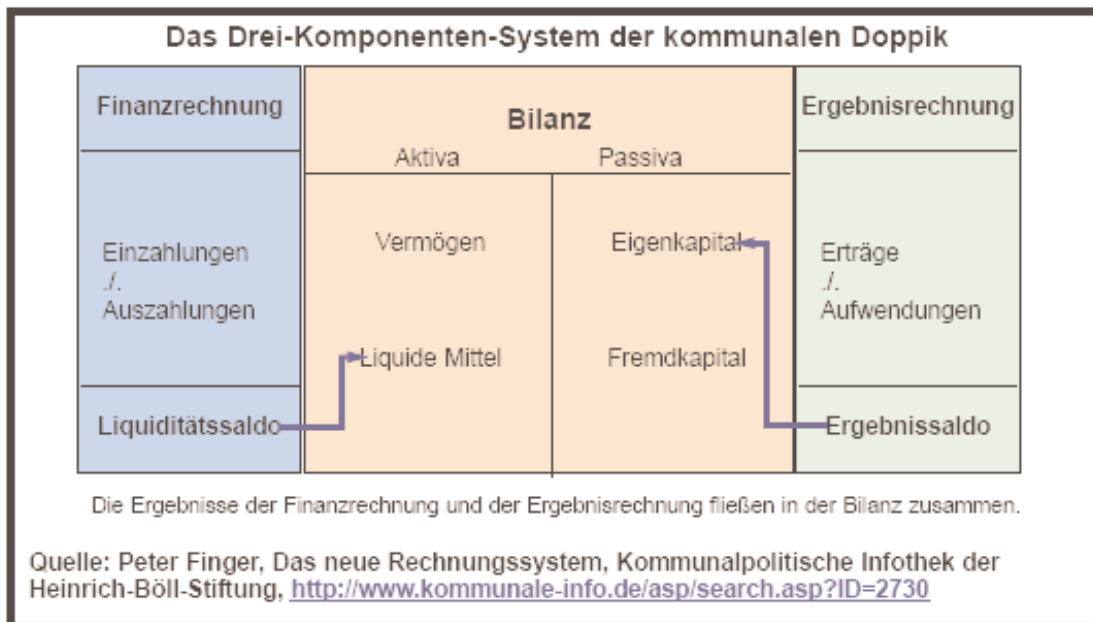
Wie die drei Komponenten des neuen kommunalen Rechnungswesens zusammenwirken, zeigt zusammenfassend die Übersicht auf der nächsten Seite.

Auch im doppischen Rechnungswesen soll der Kommunalhaushalt "ausgeglichen" sein - und zwar auf drei Ebenen:

- ▶ Im Ergebnishaushalt sollen die Erträge mindestens die Aufwendungen decken.
- ▶ Im Finanzhaushalt sollen die Einzahlungen mindestens ausreichen, um die Auszahlungen leisten zu können. Beim Finanzhaushalt ist zu gewährleisten, dass die dauerhafte Zahlungsfähigkeit einschließlich der Liquidität zur Finanzierung künftiger Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

sichergestellt ist.

- ▶ In der Bilanz soll kein negatives Eigenkapital ausgewiesen werden. Das Eigenkapital der Kommune soll gesichert sein.



Wenn die Erträge ausreichen, um die Aufwendungen zu decken, bedeutet dies in Bezug auf das kommunale Vermögen, dass zumindest ein nomineller Substanzerhalt gewährleistet ist - allerdings noch kein Inflationsausgleich. Sind die Erträge höher als die Aufwendungen, wird ein so genannter Jahresüberschuss erwirtschaftet. Ein Jahresüberschuss, der nicht zum Ausgleich eines vorgetragenen Jahresfehlbetrags (aus früheren Jahren) benötigt wird, ist der Ergebnissrücklage oder der Allgemeinen Rücklage zuzuführen. Übersteigen die Aufwendungen die Erträge, wird der Jahresfehlbetrag vorgetragen. Ein vorgetragener Jahresfehlbetrag ist spätestens nach drei Jahren auszugleichen. Ein danach noch verbleibender Fehlbetrag ist vom Eigenkapital abzubuchen. Steht für die Deckung von Fehlbeträgen kein Eigenkapital zur Verfügung, ist am Schluss der Bilanz auf der Aktivseite der Posten "Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag" auszuweisen. Von einer "Überschuldung" der Kommune muss spätestens dann gesprochen werden, wenn das Eigenkapital aufgezehrt ist. Wo bei einem Privatbetrieb der Gang zum Konkursgericht anstünde, wird im Fall einer Kommune die Aufsichtsbehörde tätig werden und ein Haushaltssicherungskonzept verlangen bzw. selbst aufstellen.

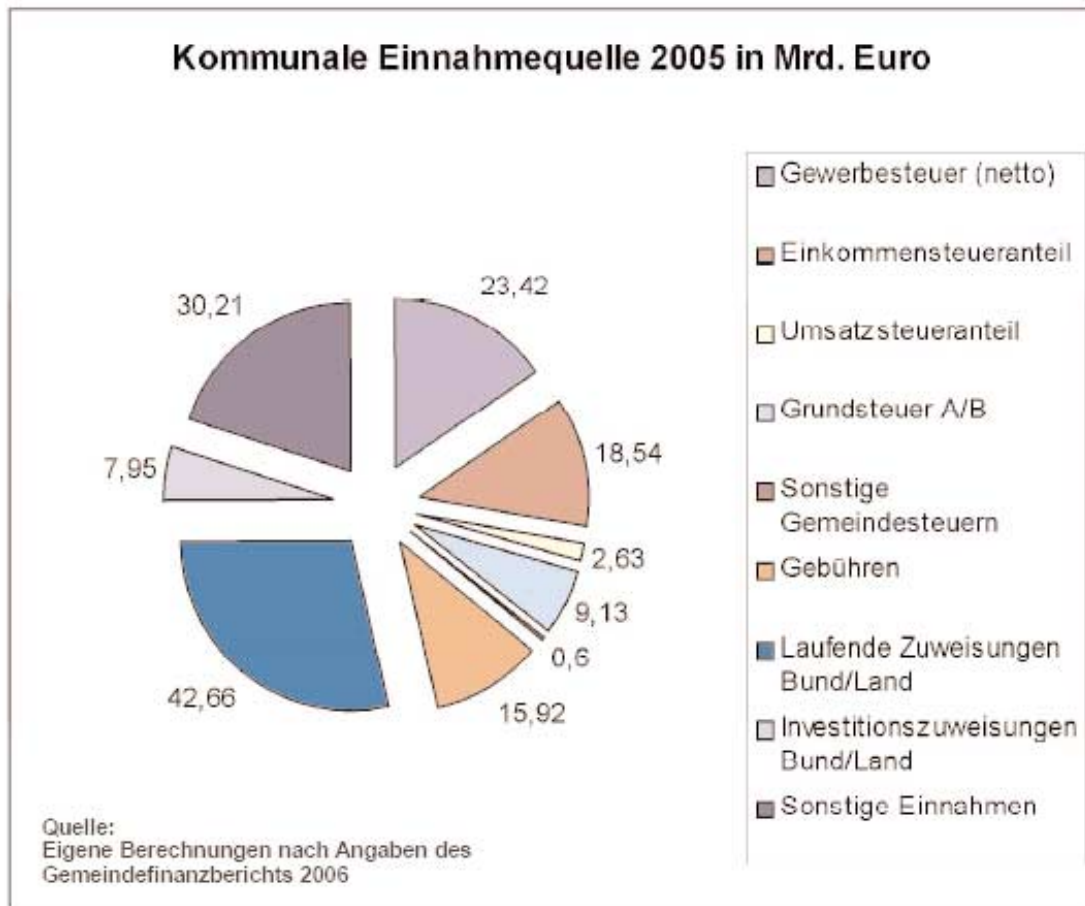
Kurz- und mittelfristig kann aufgrund dieser Systematik der Haushaltsausgleich für viele Kommunen schwieriger werden, da es nicht mehr möglich ist, finanzielle Lasten in die Zukunft zu "verlagern" und sie so zu "verstecken". Auf lange Sicht dürfte der neue Rechnungsstil mehr finanzpolitische Stabilität gewährleisten, da genau diese zukünftigen Belastungen sehr viel systematischer erfasst und damit auch vorsorgender abgedeckt werden können.

Da die Anwendung der Doppik in der kommunalen Haushaltspolitik mehr Transparenz ermöglicht und damit die hergebrachten Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit fördert, ist die Umstellung zu begrüßen und sollte positiv begleitet werden. Allerdings muss der Umstellungsprozess innerhalb der Verwaltung gut vorbereitet sein (Qualifizierung des Personals, Einsatz entsprechender Software, rechtzeitige Einbeziehung der Mitarbeiterinnen). Auch die Bürgerinnen sollten über die Einführung des neuen Systems anschaulich informiert werden. Anknüpfungspunkte zum Bürgerhaushalt und zum Gender Budgeting sind vorhanden und zu nützen.

Die Neuerungen im Rechnungssystem und die damit verbundenen Umstellungen bieten auch die Chance für eine Politisierung der Haushaltspolitik. Mit den Informationen, die sich aus der Eröffnungsbilanz ergeben, kann schnell die Frage aufgeworfen werden, was sich die Kommune überhaupt noch "leisten"

kann und will - gerade wenn diese Bilanz Probleme bei der Eigenkapitaldecke der Kommune aufdecken sollte. "Freiwillige Leistungen" könnten zur Disposition gestellt, die Schwerpunkte der Haushaltspolitik vor dem Hintergrund einer ungeschönten Bilanz neu justiert werden.

2. Die Einnahmequellen der Kommunen



Die bundesdeutschen Kommunen haben folgende Einnahmequellen:

- ▶ Einnahmen aus Anteilen an Bundes- und Landessteuern, die die Kommunen zu einem gewissen Prozentsatz zugewiesen bekommen;
- ▶ Steuern, die die Gemeinden selbst erheben können (v. a. Gewerbe- und Grundsteuer);
- ▶ Entgelte für die Benutzung kommunaler Einrichtungen (= Gebühren);
- ▶ Beiträge zu Baukosten, z.B. Erschließungsbeiträge für Straßen(aus)baumaßnahmen, Wasserleitungen oder Abwasserkanäle, aber auch für besondere Zwecke oder Einrichtungen (Fremdenverkehrs- oder Kurbeitrag);
- ▶ Finanzzuweisungen (frei oder zweckgebunden) von Bund und Land;
- ▶ Umlagen von einer kommunalen Ebene zur nächsthöheren (Kreis- bzw. Bezirksumlage);
- ▶ Kredite;
- ▶ sonstige Einnahmen etwa aus Mieten, Verkäufen, Verpachtungen, Kapitalbeteiligungen oder Zinsen.

Welche fiskalische Bedeutung die hauptsächlichen Einnahmequellen für die Kommunen haben, zeigt die obige Übersicht.

a. Der Einkommensteueranteil

Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer wurde 1970 als Kompensation für die damals neu geschaffene Gewerbesteuerumlage eingeführt. Sie beträgt derzeit 15 Prozent der Lohnsteuer sowie der veranlagten Einkommensteuer und 12 Prozent des Zinsabschlags. Der Einkommensteueranteil ist eine wesentliche, in vielen, insbesondere kleineren Gemeinden sogar die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle. Seit dem Jahr 2000 ist der Einkommensteueranteil, der den Gemeinden insgesamt zufließt, in Folge verschiedener Steuerrechtsänderungen stetig zurückgegangen und stagniert seither auf diesem niedrigen Niveau.

Die Gemeinden haben keinen Einfluss auf die Höhe dieser Einnahmen, weil der Bundestag die Höhe des Anteils per Gesetz festlegt und der Gesetzgeber bislang noch nicht die Möglichkeit zur Festsetzung von eigenen Steuerhebesätzen (die durch Art. 106 GG möglich wäre!) eingeräumt hat. Die Höhe des Anteils der Gemeinde ist abhängig vom Gesamtaufkommen der Lohn- und Einkommensteuer sowie von der für die jeweilige Gemeinde maßgeblichen Schlüsselzahl. Diese - alle drei Jahre auf der Basis der Einkommensteuerstatistik ermittelte - Schlüsselzahl drückt den Anteil der Gemeinde an dem 15%-Anteil des jeweiligen Bundeslandes insgesamt aus - allerdings nur bis zu einer Höchstgrenze (derzeit: 30.000 bzw. bei Ehepaaren 60.000 Euro des zu versteuernden Einkommens in den westdeutschen Bundesländern; 25.000 bzw. 50.000 Euro in den neuen Bundesländern). Die Begrenzung auf diesen Sockelbetrag bedeutet: Von den Einkommensanteilen, die über diesen Beträgen liegen, bekommen die Gemeinden keinen Anteil an der fälligen Einkommenssteuer. Millionäre machen eine Gemeinde also nicht unbedingt reicher. Die kommunalen Spitzenverbände setzen sich deshalb seit langem immer wieder für eine kräftige Erhöhung (wenn nicht sogar Abschaffung) der Sockelbeträge ein.

Der Einkommensteueranteil wird unabhängig davon, wo die steuerpflichtige Tätigkeit ausgeübt wird, nach dem Wohnsitzprinzip ermittelt. Auf Grund der Abwanderung gerade einkommensstarker Bevölkerungsschichten in die Umlandgemeinden und dem wachsenden Anteil von Transfereinkommensbeziehern in den Ballungszentren kommt es deshalb schon seit Jahren zu einer stetigen Umverteilung des Kommunalanteils zugunsten der kleineren Gemeinden und Städte*). Dies schwächt nicht nur die Finanzkraft der Kernstädte, die für ihre Region zentrale Aufgaben übernehmen und in denen sich die Mehrzahl der Arbeitsplätze und damit auch die von Industrie und Gewerbe hervorgerufenen Belastungen für Infrastruktur und Umwelt befinden. Den Umlandgemeinden ermöglicht diese Entwicklung, sich mit niedrigen Hebesätzen bei der Grund- und Gewerbesteuer zu bescheiden. Auf der anderen Seite müssen die Kernstädte die Hebesätze bei der Gewerbesteuer und verstärkt auch bei der Grundsteuer bis an die Grenzen der Belastbarkeit ausreizen, um ihre vielfältigen Aufgaben zu erfüllen. Dies führt letztlich zu einer weiteren Verschärfung des Hebesatzgefälles zwischen den Ballungszentren und ihren Umlandgemeinden.

b. Die Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist immer noch für viele Gemeinden, v. a. aber für die Städte die wichtigste Einnahmequelle. Interessant ist die Gewerbesteuer für die Kommunen v. a. deshalb, weil diese über ihre Höhe - in bestimmten vom Landesgesetzgeber festgelegten Grenzen - in eigener Regie bestimmen können. Die Gemeinden legen nämlich durch die Haushaltssatzung jedes Jahr einen für das Gemeindegebiet einheitlichen Hebesatz fest.

Berechnet wird die Gewerbesteuer - vereinfacht gesagt - in zwei Schritten: Das Finanzamt ermittelt für die örtlichen Gewerbebetriebe**) auf der Grundlage des Einkommen- bzw. Körperschaftssteuerrechts den Gewerbeertrag. Der den - für natürliche Personen und Personengesellschaften, nicht aber für Kapi-

*) Das Wohnsitzprinzip hat nicht nur finanziell problematische Auswirkungen, sondern ist auch ökologisch und siedlungspolitisch schädlich. Es führt nämlich zu einer Konkurrenz der Gemeinden um gut verdienende Bürgerinnen. Dies hat u. a. die vermehrte Ausweisung von Wohngebieten für Eigenheime zur Folge - mit den entsprechenden Folgen für Flächenfraß und Zersiedelung der Landschaft...

**) Der Begriff "Gewerbe" ist eng definiert: Die "freien" Berufe (Architektinnen, Ärztinnen, Rechtsanwältinnen u. ä.) und die Landwirtschaft werden nicht als Gewerbebetriebe erfasst.

talgesellschaften vorgesehenen - Freibetrag von 24.500 Euro überschreitende Gewerbeertrag wird mit den gleichfalls vom Gewerbesteuergesetz festgelegten Messzahlen*) multipliziert. So kommt der sogenannte Steuermessbetrag zustande. Dieser Messbetrag wird vom Finanzamt der Gemeinde mitgeteilt und dann mit dem jeweiligen Hebesatz multipliziert und so der tatsächlich vom Unternehmen zu zahlende Gewerbesteuerbetrag ermittelt.

Hat ein Unternehmen mehrere Betriebe in verschiedenen Gemeinden, so wird der entsprechende Messbetrag zwischen den einzelnen Betriebsstätten aufgeteilt. Maßstab für diese "Zerlegung" ist im Wesentlichen die Lohnsumme in den jeweiligen Betrieben. Änderungen in der Firmenkonstruktion (z.B. die Umwandlung einer Betriebsstätte in eine formell selbständige Tochterfirma) können deshalb erhebliche Auswirkungen auf das Gewerbesteueraufkommen in den betroffenen Gemeinden haben.

Die Gewerbesteuer ist eine sehr unstetige Einnahmequelle - sowohl zeitlich als auch räumlich:

- ▶ Sie ist stark konjunkturabhängig und somit starken zeitlichen Schwankungen ausgesetzt. Die Gewerbesteuereinnahmen sind für die Gemeinden deshalb nur schwer kalkulierbar.
- ▶ Sie ist räumlich sehr ungleich verteilt, weil strukturschwache Regionen und Gemeinden kaum von ihr profitieren. Dadurch kommt es zu großen Unterschieden in der Steuerkraft zwischen Städten vergleichbarer Größe und Funktion.
- ▶ Immer weniger Betriebe zahlen überhaupt Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer ist immer stärker zu einer Großbetriebssteuer geworden. Damit werden die Kommunen häufig von einem einzigen Großbetrieb abhängig.

Bereits seit 1979 wird die Gewerbesteuer schrittweise demontiert. Damals wurde einer ihrer Bestandteile, die Lohnsummensteuer, abgeschafft und durch eine Erhöhung des Einkommensteueranteils um 1 Prozent ersetzt. Seitdem wurden mehrfach die Freibeträge erhöht und die Staffelung der Messzahlen eingeführt. Der vorläufig letzte Schritt war die Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer (die ungefähr 15 Prozent des gesamten ursprünglichen Gewerbesteueraufkommens ausmachte). Die dadurch erreichte Entlastung der Unternehmen hatte jedoch keinerlei positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Seit der Einführung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer müssen die Gemeinden auf dem Weg der Gewerbesteuerumlage einen Teil ihrer Gewerbesteuereinnahmen an Bund und Länder abtreten. Die Umlage wird folgendermaßen berechnet:

$$\text{Berechnung der Gewerbesteuerumlage} \\ \frac{\text{örtliches Gewerbesteueraufkommen}}{\text{örtlicher Hebesatz}} \times \text{Umlagesatz}$$

Die Gewerbesteuerumlage ist in den letzten Jahren immer wieder dazu benutzt worden, um die Kommunen an der Finanzierung von Bundesaufgaben zu beteiligen und um Steuerrechtsänderungen auszugleichen.

Die Gewerbesteuerumlage ist vom örtlichen Hebesatz völlig unabhängig. Erhöhungen oder Senkungen des Hebesatzes wirken sich nur auf die der Gemeinde selbst zur Verfügung stehenden Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer aus, nicht aber auf die Höhe der Umlage.

Auch wenn sich die Bundesregierung derzeit noch für den Fortbestand der Gewerbesteuer ausspricht, ist deren Zukunft ungewiss. Von Seiten der Unternehmensverbände wird nach wie vor eine Abschaffung gefordert. Aber auch aus ökologischer Sicht ist die Gewerbesteuer nicht unproblematisch. Die Gewerbesteuer ist für die Gemeinden ein Anreiz, sich um die Ansiedlung von Unternehmen zu bemühen und Arbeitsplätze zu schaffen. Dass diese Bemühungen auch eine negative Kehrseite haben, ist bekannt. Es

*) Die Messzahl beträgt derzeit für Kapitalgesellschaften 5%. Für natürliche Personen und Personengesellschaften ist sie in der Weise von 1-5% gestaffelt, dass die Messzahl sich pro 12.000 Euro zusätzlichem Ertrag jeweils um einen Prozentpunkt erhöht.

gibt eine heillose Konkurrenz um Ansiedlungen, mit der Folge, dass die Unternehmen die einzelnen Gemeinden gegeneinander ausspielen und sich über äußerst günstige Konditionen freuen können (Grundstückspreise, Erschließungskosten etc.). Die von der Gewerbesteuer ausgehenden Anreize wirken zudem ökologisch gesehen in die falsche Richtung, weil sie zu einem Überangebot an Gewerbeflächen führen - mit entsprechenden Folgen für Landschaftsverbrauch, Zersiedelung und Verkehrszunahme.

Auf der anderen Seite ist das Interesse der Gemeinden an einer wirtschaftsbezogenen Kommunalsteuer mit Hebesatzrecht und stetigen Einnahmen sehr groß und verständlich. In diesem Zusammenhang wird v. a. eine "Revitalisierung" der Gewerbesteuer und eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen diskutiert. Politisch wohl ohne Chance ist der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine "Wertschöpfungssteuer", wie von wissenschaftlichen Beratungsgremien mehrfach empfohlen. Die Bemessungsgrundlage für diese Steuer wäre die Summe aus Gewinnen, Miet-, Pacht- und Zinsaufwendungen sowie Löhnen. Die mit der Wertschöpfungssteuer verbundene Hoffnung ist klar: größerer Kreis an Steuerpflichtigen, breitere Bemessungsgrundlage, geringere Streuung des Steueraufkommens, wesentlich geringere Konjunkturabhängigkeit, weil rund 80% der Bemessungsgrundlagen ertragsunabhängig sind, also auch größere Stetigkeit der Steuereinnahmen mit allen positiven Folgen auf die Planbarkeit von Haushaltsvolumina.

c. Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Seit 1998 erhalten die Gemeinden als Ersatz für die durch die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer wegfallenden Einnahmen einen Anteil am Umsatzsteueraufkommen in Höhe von 2,2%. Der für die Verteilung des Gemeindeanteils angewandte Schlüssel ist äußerst umstritten. Zum einen waren beim bisherigen Verteilungsmodus v. a. die größeren Städte, in denen das Gewerbekapitalsteueraufkommen früher konzentriert war, eindeutig die Verlierer. Zum anderen befürchten die ostdeutschen Kommunen bei dem jetzt vorgesehenen veränderten Verteilungsschlüssel erhebliche Verluste. Zudem sind die Datengrundlagen bislang unzureichend. Aus diesem Grunde ist die endgültige Festlegung des Verteilungsschlüssels wiederholt verschoben worden und derzeit erst für 2009 vorgesehen.

d. Grundsteuer

Die Grundsteuer sichert den Gemeinden stetige Einnahmen, die durch Konjunkturschwankungen kaum beeinflusst werden. Allerdings ist die finanzielle Bedeutung der Grundsteuer im Vergleich zur Gewerbe- und Einkommensteuer eher gering. Besteuert werden land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke (Grundsteuer A) sowie bebaute und unbebaute Grundstücke (Grundsteuer B). Nicht besteuert werden Grundstücke, die von Körperschaften des öffentlichen Rechts für öffentliche Dienste genutzt werden, sowie Grundbesitz der Kirchen oder für mildtätige und gemeinnützige Zwecke genutzte Grundstücke. Von der Steuerpflicht befreit sind außerdem Straßen, Wege, Wasserstraßen, Häfen und Schienenwege.

Grundlage für die Berechnung der Grundsteuer ist der so genannte Einheitswert des Grundstücks. Für seine Höhe sind die Bestimmungen des Bewertungsgesetzes maßgeblich. Der Einheitswert wird vom Finanzamt festgestellt. Diese Einheitswerte wurden letztmals 1974 (!!) festgesetzt. Die seither eingetretenen, nicht unbeträchtlichen Wertsteigerungen bei Grund und Boden werden bei der Steuerfestsetzung nicht berücksichtigt, falls nicht inzwischen am entsprechenden Objekt wesentliche Veränderungen vorgenommen wurden. Die Schere zwischen den Einheitswerten und den tatsächlichen Verkehrswerten ist deshalb immer größer geworden.

Der Einheitswert wird - ähnlich wie bei der Gewerbesteuer - mit einer Messzahl*) multipliziert, die nach Art und Nutzung des Grundstücks differenziert ist. Der sich daraus ergebende Grundsteuermessbetrag wird der Gemeinde vom Finanzamt mitgeteilt. Die tatsächlich zu zahlende Grundsteuerschuld ergibt sich dann aus der Multiplikation des Messbetrags mit dem örtlichen Hebesatz für die Grundsteuer, der

*) Sie beträgt bei der Grundsteuer A einheitlich 6 ‰. Bei der Grundsteuer B liegt sie zwischen 2,6 und 3,5 ‰.

jährlich in der Haushaltssatzung festzusetzen ist. Dabei ist es möglich, für die Grundsteuer A einen unterschiedlichen Hebesatz festzusetzen als für die Grundsteuer B.

Finanziell lukrativ sind allein die Steuereinnahmen aus der Grundsteuer B. Doch deren Erhöhung ist sozialpolitisch nicht unproblematisch: Bei Mietwohnungen sind in aller Regel Mieterhöhungen die Folge, weil die Hausbesitzer die steuerliche Mehrbelastung auf die Mieterinnen abwälzen können. In den vergangenen Jahren haben viele Gemeinden dennoch zunehmend zum Mittel der Hebesatzerhöhung bei der Grundsteuer B gegriffen, um Einnahmeausfälle in anderen Bereichen (Gewerbe- und Einkommensteuer) wenigstens ansatzweise auszugleichen. Zum Teil liegen die Hebesätze für die Grundsteuer bereits über denen der Gewerbesteuer.

Auch bei der Grundsteuer gibt es einen großen Reformbedarf - sowohl hinsichtlich ihrer ökonomischen Grundlagen als auch hinsichtlich ihrer ökologischen und siedlungspolitischen Steuerungsfunktion. Eine Vereinfachung des Bewertungsverfahrens, das zudem an die Gemeinden übertragen werden könnte, ist dazu bei weitem nicht ausreichend. Anzustreben ist eine Steuer, die einerseits übermäßigen Flächenverbrauch verhindert, andererseits spekulative Bodenwertsteigerungen abschöpft. Ein einfacher Ansatz zur Reform der Grundsteuer besteht in der Veränderung der Steuermesszahlen. Im Augenblick werden Mietwohngrundstücke stärker besteuert als Ein- und Zweifamilienhäuser. Eine Umkehrung dieses Verhältnisses (deutlich höhere Messzahlen für Ein- und Zweifamilienhäuser gegenüber von Mehrfamilienhäusern und Eigentumswohnungen) sowie eine gesonderte, wiederum höhere Messzahl für gewerblich genutzte Grundstücke wäre zumindest tendenziell ein Anreiz für eine Flächen sparende Bauweise. Auch eine neue "Grundsteuer C" für gewerblich genutzte Grundstücke und eine gesonderte Grundsteuerart für baureife, erschlossene Baugrundstücke wäre ein Fortschritt, ebenso eine Bodenwertsteuer.

Ökologisch und fiskalisch am sinnvollsten erscheint eine kombinierte Bodenflächen- und Bodenwertsteuer. Diese Steuer würde sich zusammensetzen aus einer Abgabe auf den Bodenrichtwert (z.B. 1%) und einer Abgabe auf die Grundstücksfläche (z.B. 1 Euro/qm). Bei der Flächenkomponente sollte zudem nach der Art der Flächennutzung differenziert werden.

e. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern

Durch die Kommunalabgabengesetze (KAG) der Bundesländer werden die Gemeinden ermächtigt, örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erheben, solange und soweit diese nicht bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig sind. Verbrauchsteuern belasten Güter des ständigen Bedarfs, die zum baldigen Verzehr oder zur kurzfristigen Verwendung bestimmt sind, und werden von demjenigen erhoben, der diese Güter zur Verfügung stellt. Auch die Vergnügungssteuer (z.B. für Tanzveranstaltungen, Filmvorführungen, Spielautomaten etc.) gehört in diese Kategorie. Aufwandsteuern stellen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners ab, die in der Verwendung seines Einkommens für bestimmte Zwecke (Luxus!) zum Ausdruck kommt. Zu dieser Kategorie zählt z.B. die Zweitwohnungssteuer, aber auch die Hundesteuer. Fiskalisch handelt es sich bei diesen Steuerarten um Bagatellsteuern, denn zu den kommunalen Einnahmen tragen sie bundesweit nur rund ein halbes Prozent bei. Zur Erhebung von solchen örtlichen Steuern ist der vorherige Erlass einer entsprechenden Satzung notwendig.

In Bayern wurden durch eine entsprechende Änderung des KAG Bagatellsteuern wie z.B. Getränkesteuer, Jagdsteuer oder Vergnügungssteuer verboten. Das Erheben einer Zweitwohnungssteuer wurde dagegen 2004 gesetzlich wieder ermöglicht. Inzwischen haben nicht nur Großstädte wie München, Nürnberg oder Augsburg von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und eine entsprechende Satzungen erlassen, sondern auch Tourismusgemeinden wie der Markt Schliersee oder die Gemeinde Schwangau.

f. Gebühren und Beiträge

Gebühren und Beiträge sind spezielle Entgelte für bestimmte Einzelleistungen der Kommunen. Sie sind Abgaben mit Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung und unterscheiden sich von den Steuern, bei denen ein solcher Anspruch des Zahlenden nicht gegeben ist. "Gebühren" sind immer an die tatsächli-

che Inanspruchnahme der konkreten Leistung gebunden. "Beiträge" können schon dann erhoben werden, wenn der Betroffene die Möglichkeit hat, die entsprechende öffentliche Leistung in Anspruch zu nehmen. Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen sind die Kommunalabgabengesetze der Länder, spezielle Gesetze (z.B. BauGB für Erschließungsbeiträge) sowie die örtlichen Gebühren- und Beitragsatzungen. Zu unterscheiden sind:

- ▶ Verwaltungsgebühren als Gegenleistung für Amtshandlungen und Verwaltungstätigkeiten (z.B.: Ausstellung von Personalausweis, Reisepass, Führerschein, Erteilung einer Baugenehmigung, aber auch Buß- und Verwarnungsgelder);
- ▶ Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen (z. B.: Kanalisation, Straßenreinigung, Müllabfuhr, Friedhof, Schlachthof, Badeanstalten, Kindergärten u. a.);
- ▶ Beiträge zur Deckung des Aufwands für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung öffentlicher Einrichtungen (Straßen, Abwasserkanäle etc.), die von den jeweiligen Grundstückseigentümern oder anderen Nutznießern dieser Einrichtungen (z.B. Fremdenverkehrs-, Kurbeitrag) zu leisten sind.

Grundsätzlich sollen Gebühren kostendeckend sein, d.h. die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung sollen durch das Gebührenaufkommen gedeckt sein. Gebührenüberschüsse dürfen grundsätzlich nicht erwirtschaftet werden. Ausnahmen von der Regel der Kostendeckung sind möglich und zulässig, wenn dies aus sozialen oder politischen Gründen gewünscht wird. Dieser Umstand macht die kommunale Einnahmequelle Entgelte zum Feld stetiger politischer Auseinandersetzung (z.B.: ÖPNV-Tarife, VHS-Gebühren, Eintrittsgelder für Theater oder Bäder).

Die Gebühren als Einnahmequelle haben in ihrer Bedeutung für die Kommunalhaushalte in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Allerdings ist der Spielraum für weitere Gebührenerhöhungen gering. Denn bei den quantitativ bedeutendsten Gebührenhaushalten, bei der Abfall- und Abwasserbeseitigung, ist eine Vollkostendeckung weitgehend erreicht. Auf der anderen Seite sind bei den Einrichtungen, die niedrige Kostendeckungsgrade haben, Steigerungen schon aus sozialen Gründen kaum vertretbar. Zudem ist das Gewicht der chronisch untergedeckten Gebührenhaushalte relativ gering. Das heißt: Die Unterdeckung in diesen Bereichen lässt sich im Vergleich zum Gesamtvolumen noch relativ leicht verschmerzen.

Bei den sogenannten "kostenrechnenden Einrichtungen", die Gebühren erheben, werden im Gegensatz zur kameralen Haushaltsführung auch betriebswirtschaftliche Aspekte berücksichtigt. Der Werteverzehr des Anlagevermögens*) in diesen Einrichtungen wird in Form von - kalkulatorischen**) - Abschreibungen berücksichtigt. Durch diese Abschreibungen werden die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten der Einrichtung als Kosten auf die voraussichtlichen Jahre ihrer Nutzung verteilt (und damit für die Gebührenhöhe relevant!). Wenn die Abschreibungen voll durch Leistungsentgelte gedeckt werden, stehen auf diese Weise am Ende der Nutzungsdauer Mittel in Höhe der Anschaffungs- und Herstellungskosten für Ersatzinvestitionen zur Verfügung. Dies ist allerdings nur dann gewährleistet, wenn die in den Gebührenhaushalten erwirtschafteten Abschreibungen dem Vermögenshaushalt zugeführt und dort - in der Höhe des eingesetzten kommunalen Eigenkapitalanteils - der Rücklage zugeführt oder für Ersatzinvestitionen ausgegeben werden. Wird dies - wie allzu häufig der Fall - nicht getan, so kommt es zu einem Substanzverfall des kommunalen Vermögens.

Angesetzt werden können auch kalkulatorische Zinsen als betriebswirtschaftlicher Ausdruck der Kapitalnutzung. Sie stellen den rechnerischen Gegenwert für die möglichen Zinseinnahmen dar, die bei einer anderweitigen Nutzung der in die kostenrechnende Einrichtung geflossenen Investition entstanden wären. Sie sollen aber auch tatsächliche Zinsausgaben für Kredite, die zur Finanzierung dieser Einrichtung aufgenommen wurden, abdecken. Ausgangspunkt für die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen ist deshalb lediglich der in der Einrichtung eingesetzte Eigenkapitalanteil der Kommune.

*) Bei der Berechnung des abschreibungsfähigen Anlagevermögens werden nicht berücksichtigt: Beiträge, die von Grundstückseigentümern zur Erstellung der Anlage geleistet wurden, sowie staatliche Zuschüsse zur Erstellung der Einrichtung.

**) "Kalkulatorisch" sind die Abschreibungen deshalb, weil sie - im Gegensatz zu den Grundsätzen der kameralen Haushaltsführung - nicht auf tatsächlichen Zahlungsvorgängen beruhen.

g. Finanzausgleich von Bund und Land

Die Finanzausgleich von Bund und Land sind in den deutschen Gemeinden mittlerweile die größte Geldquelle. Der größte Teil dieser Summe wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs der jeweiligen Bundesländer zur Verfügung gestellt (siehe dazu unten unter 3.).

h. Rücklagen

Rücklagen sind Geld- oder geldwerte Bestände der Kommunen, die Ertrag bringend (Zinsen) für künftige Aufgaben zurückgelegt werden. Bis zu ihrer Verwendung werden sie gesondert verwaltet. Die Rücklagen sollen die Abwicklung des Gemeindehaushalts absichern und dienen zur rechtzeitigen Ansammlung der für die Finanzierung von Investitionen notwendigen Deckungsmittel. Die Rücklage ist also so etwas wie der Sparstrumpf der Kommune.

Haushaltsrechtliche Pflicht ist eine Betriebsmittelrücklage in der Höhe von mindestens 1% der durchschnittlichen Ausgaben des VWH der letzten drei Jahre. Dieser Sockelbetrag ist Teil der allgemeinen Rücklage und hat die Aufgabe, die Kassenliquidität zu sichern. Auf diese Weise soll vermieden werden, dass die Gemeinde kurzfristige und oft kostspielige Kassenkredite aufnehmen muss, um fällige Zahlungen leisten zu können. Die vorübergehende Inanspruchnahme der Rücklage zur Sicherung der Liquidität ist ein rein kassenmäßiger Vorgang, der den Haushaltsplan nicht berührt und deshalb dort auch nicht vermerkt wird. Wie die tatsächliche Entwicklung bei den Kassenkrediten in den letzten Jahren jedoch zeigt, reicht diese Liquiditätsabsicherung längst nicht mehr aus, um die laufenden Geschäfte ohne einen Gang zur Bank abwickeln zu können.

Die sonstige "allgemeine Rücklage" soll verhindern, dass zur Finanzierung des VMH unvermeidbar hohe Kredite aufgenommen werden müssen. Die allgemeine Rücklage ist eine Investitionsrücklage und damit eines der wichtigsten Instrumente der kommunalen Finanzpolitik. Daneben wird die Rücklage auch zur Tilgung von Krediten verwandt, wenn dies anderweitig nicht möglich ist und die Zuführung aus dem VWH zu gering ist.

Neben der allgemeinen Rücklage sind auch Sonderrücklagen möglich und zulässig. Sehr sinnvoll, aber viel zu selten üblich sind z.B. Rücklagen für Ruhestandsbezüge oder für die kostenrechnenden Einrichtungen. Zu den zweckgebundenen Rücklagen gehören auch die Beiträge, die die Gemeinde für die Ablösung von eigentlich notwendigen Stellplätzen erhält. Diese dürfen nur zweckgebunden, also zum Bau von Parkplätzen, verwendet werden.

Im Haushaltsplan tauchen die Rücklagen nur indirekt als Einnahmen (Entnahme aus der Rücklage) und als Ausgaben (Zuführung zur Rücklage) im UA 91 des Vermögenshaushalts auf. Ein Überblick über den voraussichtlichen und tatsächlichen Stand der Rücklagen ist den Übersichten zu entnehmen, die dem Haushaltsplan bzw. der Jahresrechnung beigefügt sind.

i. Kredite

Haushaltsrechtlich gesehen stellen Kredite die letztmögliche Finanzierungsform dar. Die Gemeinde darf erst dann Schulden machen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzuweckmäßig wäre. Sie muss vor einer Kreditaufnahme prüfen, ob alle anderen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Zulässig ist die Kreditfinanzierung dann, wenn zwar genügend andere Einnahmen zur Verfügung stünden, die Inanspruchnahme dieser Einnahmen jedoch wirtschaftlich unzuweckmäßig wäre. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Verzinsung der gemeindeeigenen Rücklagen höher ist als die auf dem Kapitalmarkt verlangte Verzinsung von Krediten.

Kredite dürfen nur im Rahmen des VMH zur Finanzierung von Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und für Umschuldungen (Ablösung von Krediten durch andere, zinsgünstigere Kredite) aufgenommen werden. Kredite gehören also zu den vermögenswirksamen Einnahmen und werden im VMH veranschlagt. Es ist haushaltsrechtlich prinzipiell unzulässig, Ausgaben des Verwaltungshaushalts, z.B.

Personalausgaben, über Kredite zu finanzieren. Für Kredite gilt wie für die übrigen Einnahmen des VMH das Gesamtdeckungsprinzip. Das heißt: Sie dienen insgesamt zur Deckung der Ausgaben des VMH. Eine objektbezogene Kreditaufnahme gibt es haushaltsrechtlich nicht.

Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen muss - wie die gesamte Haushaltssatzung - von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Diese Genehmigung wird erteilt, wenn dadurch die "dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit" der Gemeinde nicht gefährdet ist. Das heißt vor allem: Die Gemeinde muss auf Dauer in der Lage sein, die Pflichtzuführung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt zu erwirtschaften, um ihre Schulden zu tilgen. Außerdem muss sie auch die fällig werdenden Zinsen und die Folgekosten der kreditfinanzierten Investitionen tragen können. Die Gemeinde muss also nachweisen, dass sie den Schuldendienst aus eigener Kraft leisten kann und ihren Verwaltungshaushalt nicht mit neuen Kosten überfordert. Ist dies nicht der Fall, wird die Aufsichtsbehörde ihre Zustimmung verweigern oder mit bestimmten Auflagen verbinden. Dazu gehören die Forderungen,

- ▶ die geplante Kreditaufnahme auf ein haushaltswirtschaftlich verträgliches Maß zu reduzieren;
- ▶ alle Einnahmemöglichkeiten im Verwaltungshaushalt (z.B. bei den Realsteuern) auszuschöpfen;
- ▶ die Ausgaben bei den freiwilligen Leistungen zu begrenzen oder zu vermindern.

In der haushaltswirtschaftlichen Realität haben Kredite - ganz im Gegensatz zu ihrer ursprünglich vorgesehenen "Ausnahmerolle" - längst eine immense Bedeutung erlangt. In vielen Gemeinden läuft ohne immer neue Schulden gar nichts mehr. Allerdings gibt es je nach Finanzkraft sehr starke örtliche Unterschiede. Strukturschwache Gemeinden mit geringer Steuerkraft (evtl. gleichzeitig mit hohen Sozialausgaben), aber auch Kommunen, die sich teure Prestigeprojekte leisten, erreichen schnell die Verschuldungsgrenze, während Städte in wirtschaftlich florierenden Regionen einen wesentlich höheren Verschuldungsspielraum haben. In Gemeinden mit defizitären Verwaltungshaushalten wird deshalb immer stärker zu anderen Finanzquellen gegriffen: zur Plünderung der Rücklage und zum Verkauf kommunalen Vermögens. Doch eine solche Finanzpolitik geht auf Dauer an die Substanz der Gemeinde und kann deshalb lediglich als zeitlich begrenzte Übergangsmaßnahme in einer äußerst angespannten Finanzlage angewandt werden.

Die Pro-Kopf-Verschuldung einer Kommune ist ein unzureichender Indikator für die finanzwirtschaftliche Beurteilung des Schuldenstands. Er sagt nichts aus über eine mögliche Refinanzierung der Schulden (über Gebühren) und gibt auch keine Informationen über die Fähigkeit der Gemeinde, den Schuldendienst und die Folgekosten kreditfinanzierter Investitionen auf Dauer zu tragen.

Kassenkredite sind keine Kredite im oben erläuterten *haushaltsrechtlichen* Sinn. Sie werden - ähnlich wie die Entnahmen aus der Rücklage zur Liquiditätssicherung - nicht im Haushaltsplan veranschlagt. Sie stehen lediglich in der Haushaltssatzung und dienen der Überbrückung von vorübergehenden Liquiditätsengpässen. Kassenkredite sollen es ermöglichen, im Haushaltsplan vorgesehene Ausgaben zu tätigen, auch wenn die dafür eingeplanten Einnahmen noch nicht in den Gemeindegassen vorhanden sind. Kassenkredite stellen also eine Art Vorfinanzierung der im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen dar. Der in der Haushaltssatzung festgeschriebene Höchstbetrag für Kassenkredite unterliegt im Gegensatz zu den sonstigen Krediten in der Regel nicht der Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde. Genehmigt werden müssen Kassenkredite erst dann, wenn sie ein Sechstel der im VWH veranschlagten Einnahmen übersteigen. Der Höchstbetrag darf zu keiner Zeit des Haushaltsjahres überschritten werden. Er kann mehrmals jährlich ausgeschöpft werden. Die Kassenkredite spielen heute in immer mehr Gemeinden eine immer größere Rolle. Im Freistaat Bayern sind von dieser Entwicklung v. a. die kreisangehörigen Gemeinden betroffen. Dort hat sich die Inanspruchnahme von Kassenkrediten zwischen 1995 und 2005 fast verdoppelt: von rund 66 Mio. Euro auf rund 120 Mio. Euro (Stand jeweils am 31.12.).

j. Besonderheiten der Kreisfinanzen

Die Beteiligung der Kommunen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Einnahmen aus den Realsteuern fließen ausschließlich den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden zu. Die Landkreise partizipieren also an keiner der wesentlichen Einnahmequellen der Gemeinden direkt. Die

Landkreise können - wie Gemeinden und Städte auch - für die von ihnen betriebenen Einrichtungen und Anlagen Gebühren und Beiträgen erheben. Außerdem erhalten sie in einigen Bundesländern, so auch in Bayern, einen Teil der Grunderwerbssteuer.

Daneben verfügen die Landkreise nur über zwei wesentliche Einnahmequellen:

- ▶ die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs;
- ▶ die Kreisumlage.

Doch gerade die Kreisumlage - nur über sie können die Kreistage eigenverantwortlich bestimmen! - ist Gegenstand kommunalpolitischer Dauerkonflikte, weil sie den kreisangehörigen Gemeinden Finanzmittel entzieht, über die diese lieber selbst verfügen würden. Diese Problematik wird nicht gerade entschärft, wenn - wie häufig der Fall - die Bürgermeisterinnen der wichtigsten kreisangehörigen Gemeinden als Mitglieder des Kreistags die Landkreispolitik und damit auch die Höhe der Kreisumlage maßgeblich mitbestimmen.

Für einzelne kreisangehörige Gemeinden kann der Umlagesatz für die Kreisumlage erhöht werden, wenn diese Gemeinde von den Vorteilen einer Kreiseinrichtung besonders profitiert. Diese "Sonder-Umlage" ist allerdings genehmigungspflichtig.

Durch die Kreisumlage tragen die Gemeinden zur Finanzierung der Landkreise bei. Die Landkreise legen auf diese Weise ihre durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben auf die kreisangehörigen Gemeinden um. Die Kreisumlage wird mit einem von den Kreisen jährlich neu in der Haushaltssatzung festzulegenden Prozentsatz der Umlagegrundlagen bemessen. Als Umlagegrundlagen werden die Steuerkraft der Gemeinden (Gewerbsteuer, Grundsteuer A und B, Einkommen- und Umsatzsteueranteil) sowie 80% der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen herangezogen. Es besteht die Möglichkeit, für jede der Umlagegrundlagen unterschiedliche Umlagesätze festzulegen. Die Umlagesätze können im Verlauf eines Haushaltsjahres einmal verändert werden. Bei einer Erhöhung muss dies jedoch bis spätestens 1. Juni beschlossen werden.

An der Entwicklung der Umlagesätze lässt sich die finanzielle Situation der Landkreise gut ablesen. In Bayern hat es im Laufe der neunziger Jahre kräftige Anhebungen der Kreisumlagesätze gegeben. 2005 lag der durchschnittliche Hebesatz in Bayern bei 49% - im Jahr 1989 waren es noch 37,8% gewesen. Die Sätze schwanken gegenwärtig (Stand: Juni 2006) zwischen 41% (München-Land) und 54,45% (Mühldorf/Inn).

Mit der Kreisumlage entzieht der Landkreis den kreisangehörigen Gemeinden einen Teil ihrer Finanzmittel und schwächt damit deren Finanzkraft. Damit sind Interessenkonflikte um die Frage vorprogrammiert, ob und welche Aufgaben der Landkreis übernehmen und sie dann mittels Kreisumlage finanzieren darf. In Bayern hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einem Urteil zumindest für weitgehende Klarheit gesorgt, welche Aufgaben der Landkreis an sich ziehen darf und welche ausschließlich auf Gemeindeebene anzusiedeln und damit "landkreisfremd" sind.

3. Der kommunale Finanzausgleich

Das Grundgesetz (Art. 106 Abs. 6) verpflichtet die Bundesländer, den Kommunen einen Teil ihrer Einnahmen aus den sogenannten Gemeinschaftssteuern (das sind: Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) weiterzugeben. Diese Beteiligung ist obligatorisch. Daneben können die Länder in diesen sogenannten "allgemeinen Steuerverbund" fakultativ, also auf freiwilliger Basis, auch andere Steuereinnahmen einbeziehen.

Wie hoch der Anteil an den Gemeinschaftssteuern ist und ob die Länder ihren Kommunen daneben noch andere Geldquellen erschließen, bestimmen die Länder selbst. Denn der kommunale Finanzausgleich (kFA) liegt ausschließlich in der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer. Dementsprechend unterschiedlich sehen die Finanzausgleichsgesetze (FAG) aus. Die Kürzung des Kommunalanteils an den "Steuerverbänden" ist für die jeweiligen Landesregierungen ein beliebtes Instrument zur Sanierung des eigenen Haushalts. Davon hat auch die bayerische Staatsregierung mehrfach Gebrauch gemacht, so z.

B. durch Kürzungen beim kommunalen Anteil an der Grunderwerbsteuer und der Kfz-Steuer.

Aktuelle Fassung des FAG:

http://www.verwaltung.bayern.de/Gesamtliste-115/index.htm?purI=http%3A%2F%2Fby.juris.de%2Fby%2FFinAusglG_BY_2008_rahmen.htm

Der kFA hat unterschiedliche, z. T. auch sich widersprechende Funktionen und Ziele:

- ▶ Mit dem kFA sollen fehlende Eigenmittel der Kommunen ergänzt, also die kommunale Finanzmasse insgesamt aufgestockt werden, um so die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.
- ▶ Mit dem kFA sollen übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden ausgeglichen und so die im GG geforderte "Einheitlichkeit" der Lebensverhältnisse gesichert werden. Auf diese Weise soll allen Kommunen ermöglicht werden, unabhängig von ihrer eigenen Steuerkraft ein annähernd gleiches Grundangebot an öffentlichen Leistungen bereitzustellen.
- ▶ In einem gewissen Widerspruch v. a. zum zweiten Ziel der (tendenziellen) Gleichheit bei der Finanzausstattung steht die raumordnungspolitische Funktion des kFA, Anreize für eine bestimmte Entwicklung der Gemeinden im Sinne der Ziele von Regional- und Landesentwicklungsplanung zu geben, weil dies eine Konzentration der kFA-Mittel auf bestimmte Orte oder Regionen nahelegt.

In Bayern sind folgende Teilbereiche relevant:

- ▶ der allgemeine Steuerverbund, der 11,7% der Einnahmen des Freistaats aus der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer umfasst. Aus dem Kommunalanteil am allgemeinen Steuerverbund werden in erster Linie die Schlüsselzuweisungen finanziert.
- ▶ der Kraftfahrzeugsteuerverbund, der 50% der Einnahmen des Freistaates aus der Kraftfahrzeugsteuer beinhaltet. Die Mittel sind für den Bau, Ausbau und Unterhalt kommunaler Straßen, für Nahverkehrseinrichtungen und für den Bau von Abwasseranlagen bestimmt.
- ▶ der Grunderwerbssteuerverbund, der Gemeinden und Landkreise mit einem Anteil von 8/21 (früher: zwei Drittel!) am Aufkommen der Grunderwerbssteuer beteiligt. Diese Mittel sind frei verfügbare Deckungsmittel, sind also nicht zweckgebunden.

Die Kommunen erhalten aus dem kFA also Finanzausweisungen, die sich im Grad der Verwendungsfreiheit und hinsichtlich des Verwendungszwecks unterscheiden. Bei den zweckgebundene Zuweisungen handelt es sich z. B. um Zuschüsse zur Stadtsanierung, zum Straßenbau, zum ÖPNV, zur Errichtung von Kindergärten oder Zuschüsse zum Krankenhausbau. Da bei den kommunalen Investitionen fast ausschließlich solche Zweckzuweisungen zum Zug kommen, ist es durchaus gerechtfertigt, diese als "goldene Zügel" zu bezeichnen, mit deren Hilfe die Bundesländer in die Angelegenheiten der Kommunen sehr direkt "hineinregieren".

Bei den frei disponiblen Zuweisungen dominieren die sogenannten Schlüsselzuweisungen. Sie sind gewissermaßen das Herzstück des kFA. In Bayern fließen die Schlüsselzuweisungen zu 64% an die Gemeinden, zu 36% an die Landkreise. Manche strukturschwachen Kommunen sind finanziell sehr stark von ihnen abhängig. Andere Gemeinden, die selbst finanzstark sind, bekommen gar keine Schlüsselzuweisungen.

Die Schlüsselzuweisungen werden nach einem komplizierten Modus errechnet, bei dem der Steuerkraft der Kommune ein - allerdings fiktiver - Finanzbedarf gegenübergestellt wird. Wenn die Steuerkraft geringer ist als der ermittelte Finanzbedarf, erhält die jeweilige Kommune 55% (bei Gemeinden) bzw. 50% (bei Landkreisen) des Unterschiedsbetrags als Schlüsselzuweisung*).

Für die Berechnung der Finanzkraft der Gemeinden werden zum einen die tatsächlichen Einnahmen beim Einkommen- und Umsatzsteueranteil**) berücksichtigt. Bei der Gewerbe- und Grundsteuer werden

*) Besonders steuerschwache Gemeinden mit einer weit unterdurchschnittlichen Steuerkraft erhalten zusätzlich zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen Sonderschlüsselzuweisungen. Sie betragen 15 Prozent des Unterschieds zwischen der eigenen Steuerkraft und 75 Prozent des Landesdurchschnitts. Außerdem gibt es für diese Gemeinden noch den Topf der Bedarfzuweisungen (2007: 20 Mio. Euro).

**) Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer werden die Einnahmen, insofern sie je Einwohner unter 50 Prozent des Landesdurchschnitts liegen, statt mit 100 Prozent nur mit 65 Prozent angesetzt.

dagegen nicht die tatsächlichen Einnahmen herangezogen, sondern das gemeindliche Steueraufkommen auf der Basis eines fiktiven, für alle Gemeinden des Bundeslandes gleichen Hebesatzes berechnet. Dieser beträgt in Bayern derzeit 300 Punkte für die Gewerbe- und 250 Punkte für die Grundsteuer.

Gemeinden, deren Hebesätze sich unter den fiktiven Hebesätzen des FAG bewegen, sollten sich eine Erhöhung auf das Niveau der FAG-Hebesätze überlegen. Denn sonst verschenken sie bares Geld: Ihre Finanzkraft wird rechnerisch höher angesetzt, als sie tatsächlich ist - mit entsprechend negativen Folgen für die Höhe der Schlüsselzuweisungen.

Für die Berechnung der Finanzkraft der Landkreise werden 40% der Umlagegrundlagen und 50% des Kommunalanteils an der Grunderwerbsteuer berücksichtigt.

Der für die Höhe der Schlüsselzuweisungen ausschlaggebende Finanzbedarf ist keine objektive, nur von bestimmten Kriterien abhängige Größe. Der - rechnerische - Finanzbedarf der Kommunen ergibt sich vielmehr aus der Größe der - vom Landesgesetzgeber vorab festgelegten - Schlüsselmasse, also aus der an die Gemeinden zu verteilenden Geldmenge. Das heißt: Ist die Schlüsselmasse groß, dann ist auch der Finanzbedarf der Gemeinden "groß". Hat der Landesgesetzgeber die Schlüsselmasse auf Grund eigener knapper Kassen verringert, dann müssen sich auch die Kommunen mit weniger bescheiden - und zwar unabhängig davon, ob und wie viele Aufgaben die einzelnen Kommunen zu bewältigen haben.

Als wichtigster Bedarfsindikator gilt in allen FAG die Einwohnerzahl. Da der Bedarf je Einwohnerin nicht in allen Gemeinden gleich ist, sondern mit der Größe progressiv ansteigt, wird auch in Bayern im FAG eine sogenannte "veredelte" Einwohnerzahl angesetzt, die den mit zunehmender Gemeindegröße steigenden Bedarf je Einwohnerin ausdrücken soll. Ob die Spreizung des Einwohneransatzes in Bayern von 108% (bei Gemeinden unter 5000 Einwohnerinnen) bis 157% (Landeshauptstadt München) allerdings ausreicht, um der unterschiedlichen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung insbesondere der Oberzentren gerecht zu werden, wird nicht selten bezweifelt*).

Da die räumliche Funktion einer Gemeinde - und damit ihre Aufgaben- und Ausgabenbelastung - nicht nur von der Einwohnerzahl**) abhängig ist, werden zusätzlichen Belastungen in Form von "Nebenansätzen" in den kFA integriert. Das bayerische FAG kennt solche Nebenansätze für:

- ▶ die überdurchschnittliche Sozialhilfeblastung von kreisfreien Städten und Landkreisen;
- ▶ die Zahl der Einwohnerinnen unter 18 Jahren (bei den Landkreisen);
- ▶ die besondere Ausgabenbelastung der kreisfreien Städte als Zentren ihrer Regionen;
- ▶ die Strukturschwäche, die sich an einer überdurchschnittlichen Zahl von Arbeitslosen zeigt;
- ▶ eine negative Bevölkerungsentwicklung, die in Form eines "demografischen Faktors" berücksichtigt werden soll.

Besonderes Gewicht in der Diskussion über die Bedarfsindikatoren des kFA kommt der Frage zu, inwieweit die zentralörtliche Funktion einer Gemeinde berücksichtigt werden soll. Der Zentralitätsansatz für kreisfreie Städte im bayerischen FAG kann dies nur unzureichend leisten, weil er schon von seiner materiellen Ausstattung (nur rund 3% der gesamten Schlüsselmasse) eher marginale Bedeutung hat. Hier wären erhebliche Veränderungen notwendig, um die Verzerrungen auszugleichen, die das gültige FAG-System im Stadt-Umland-Bereich mit sich bringt. Denn die Schlüsselzuweisungen an Umlandgemeinden sind in den letzten Jahren - entsprechend dem Bevölkerungszuwachs dieser Gemeinden - im Verhältnis zu dem der Kernstädte überproportional gewachsen, während die Aufgaben und Ausgaben gerade im schulischen, kulturellen und sozialen Bereich, von denen auch das Umland stark profitiert, bei den Kernstädten verblieben sind. Denkbar wäre beispielsweise ein Nebenansatz, der sich auf die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten bezieht und damit die wirtschaftliche Funktion der Kernstädte

*) Nach Ansicht eines Gutachters, der eine Popularklage der Landeshauptstadt München gegen das bayerische FAG betreute, ist eine Spreizung des Hauptansatzes bis auf 195% sinnvoll und notwendig.

**) Auch Gemeinden gleicher Größenordnung weisen oft eine völlig unterschiedliche Aufgabenstruktur auf, werden aber im Finanzausgleich gleich behandelt. So hat eine kreisangehörige Stadt wie Germering in der Nähe von München mit Sicherheit weit weniger Aufgaben zu bewältigen als die ungefähr gleich großen Kreisstädte Kulmbach und Forchheim als Mittelpunkte ausgedehnter Flächenlandkreise.

für ihre Region berücksichtigt. Auf diese Weise würden solche Gemeinden "belohnt", die überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze für ihre eigenen Gemeindebürgerinnen und die des Umlandes bereitstellen. Zu diskutieren wäre außerdem eine "Abundanzabgabe" der finanzstarken Gemeinden, die - zumeist im Umland von Kernstädten gelegen - so hohe Einnahmen verzeichnen, dass sie keinerlei Schlüsselzuweisungen erhalten. Eine solche Abundanzumlage würde die Einnahmen, wenn sie eine bestimmte, landesgesetzlich festzulegende Schwelle überschreiten, "abschöpfen", diese Gelder der Schlüsselmasse zuschlagen und an die anderen Kommunen weiterverteilen.

Wichtig sind neben den Schlüsselzuweisungen in Bayern die sogenannten "Kopfbeträge", die die Kommunen als Kostenerstattung für die von ihnen übernommenen, eigentlich staatlichen Aufgaben erhalten. Diese Kopfbeträge belaufen sich derzeit (Stand: 2008) auf 16,70 Euro je Einwohnerin für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise. Kreisfreie Städte erhalten 33,40 Euro. Die Pauschalabgeltung für die Kosten des Sachaufwandes der Schulen beträgt seit einigen Jahren unverändert - ebenfalls als Kopfbetrag - 16 Cent pro Einwohnerin.

Diese Kopfbeträge sind relativ willkürlich. Die tatsächlichen Kosten werden damit keinesfalls abgedeckt. Der staatliche Kostenersatz macht im Durchschnitt nicht einmal 40% der angefallenen Kosten aus. Die vom Bayerischen Städtetag geforderte Deckungsquote von 50-60% liegt in weiter Ferne.

4. Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe

Die Finanzlage der Kommunen wird sich in den nächsten Jahren wohl kaum grundlegend verbessern, da bei den wesentlichen Rahmenbedingungen der Kommunalfinanzen eine Wendung zum Positiven nicht zu erwarten ist. Die Konsolidierung der Kommunalhaushalte aus eigener Kraft bleibt eine Daueraufgabe, deren Bewältigung vielerorts allerdings dadurch erschwert wird, dass kaum noch finanzielle Spielräume existieren.

Leitmotiv einer Politik, der es nicht um punktuell Krisenmanagement, sondern um eine strukturelle Veränderung des Kommunalhaushaltes geht, sollte die Übertragung des - aus der Umweltpolitik bekannten - Prinzips der "**Nachhaltigkeit**" auf die Finanz- und Haushaltspolitik sein. Das bedeutet: keine Politik auf Kosten der kommenden Generationen, denen riesige Schuldenberge hinterlassen werden. Denn diese Schuldenberge schränken die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit erheblich ein. Primäres Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik ist deshalb der - zumindest mittelfristige - Schuldenabbau und ein Haushalt ohne Netto-Neuverschuldung. Haushaltspolitik sollte deshalb nicht nur in den Haushaltsberatungen selbst stattfinden, sondern muss bei allen Entscheidungen im Kommunalparlament berücksichtigt werden.

a. Konsolidierung der Einnahmenseite

Haushaltskonsolidierung muss auf der Seite der Einnahmen beginnen. Dies bedeutet keineswegs ein Plädoyer für den - oft genug ruinösen - Wettbewerb der Kommunen um zahlungskräftige Einwohner/innen und immer neue Gewerbesteuerzahler. Denn wer Wohn- und Gewerbegebiete "auf Halde" plant und potenziell ansiedlungswilligen Unternehmen "tolle Konditionen" (niedrige Hebesätze, billige kommunale Grundstücke, Erlass von Erschließungskosten etc.) offeriert, tut den eigenen Finanzen langfristig nichts Gutes. Es geht vielmehr darum, die von der Kommune selbst gestaltbaren Einnahmequellen auszuschöpfen:

- ▶ Die Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer sind zumindest in der Höhe des Landesdurchschnitts vergleichbarer Gemeinden anzusetzen. Die - nachgewiesen falsche - Annahme, eine Erhöhung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer werde potenziell ansiedlungswillige Unternehmen abschrecken, führt jedoch in vielen Gemeinden dazu, dieses Instrument nicht anzuwenden.
- ▶ Bei ökologisch relevanten Einrichtungen wie Abwasser- und Abfallentsorgung sind kostendeckende Gebühren ein Muss - schon aus ökologischen Gründen, um dem Verursacherprinzip gerecht zu werden. Auch bei anderen kostenrechnenden Einrichtungen wie Friedhöfen, Schlachthöfen, Märkten und

bei der Straßenreinigung ist grundsätzlich Kostendeckung anzustreben. Nur bei den Anlagen und Einrichtungen, die aus nachvollziehbaren sozialen oder politischen Gründen subventioniert werden sollen, ist vom Grundsatz der Kostendeckung abzugehen. Inwieweit auch - politisch immer umstrittene - Gebühren- oder Tarifierhöhungen in ökologisch, sozial oder kulturell sensiblen Bereichen (z.B. Museen, Bäder, ÖPNV, VHS etc.) zu den angestrebten Einnahmeverbesserungen beitragen sollen, kann nur vor Ort entschieden werden.

- ▶ Leistungen der Kommunen für Dritte, die oft "routinemäßig" unentgeltlich oder für Gebühren weit unter dem Kostendeckungsgrad erbracht werden (z.B. vom Garten- oder Baubetriebsamt für Vereine, Überlassung von Sportanlagen und -hallen etc.), müssen - auch wenn dies bei den Betroffenen sehr unpopulär sein wird - auf ihre Berechtigung überprüft werden. Kommunale Gebührensatzungen (z.B. für die Nutzung öffentlicher Flächen) müssen - v. a. wenn es sich um wirtschaftliche Nutzungen handelt - entsprechend angepasst werden.
- ▶ Höhere Einnahmen, v. a. aber eine Verbesserung des Verhältnisses von Einnahmen und Ausgaben und damit eine Verringerung des Fehlbetrags, lassen sich durch eine bessere Auslastung defizitärer kommunaler Einrichtungen erreichen. Deshalb können auch Mehrausgaben für ein besseres Marketing oder eine Attraktivitätssteigerung einer Einrichtung (Bäder, Theater, ÖPNV...) zur Haushaltskonsolidierung beitragen.
- ▶ Wo es die Gesetzeslage erlaubt, sollten die Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch machen, spezielle Beiträge und Abgaben für bestimmte Einrichtungen zu erheben. Dazu gehören in Bayern der Fremdenverkehrsbeitrag, der Kurbeitrag sowie die Zweitwohnungssteuer. Auch die Wiedereinführung der - in ihrer bisherigen Form verfassungswidrigen - Feuerschutzabgabe sollte forciert werden.

Eine nur kurzfristige Verbesserung der Einnahmenseite und damit eine alles andere als "nachhaltige" Möglichkeit der Haushaltskonsolidierung stellt der gerade in den letzten Jahren immer häufiger festzustellende Verkauf kommunalen Vermögens dar. Denn hier stehen - zumindest sofern es sich um wirtschaftlich arbeitende Einrichtungen handelt - einem einmaligen Erlös dauerhafte Einnahmeverluste gegenüber. Relativ unproblematisch ist allein der Verkauf kommunalen Grundvermögens, falls nicht soziale Gründe (billige Mietwohnungen!) dagegen sprechen.

Vor dem Verkauf des kommunalen Tafelsilbers sind nicht nur die finanziellen Auswirkungen zu erwägen. Es müssen vor einer Entscheidung die sozialen (Daseinsvorsorge?), ökologischen (negative Umweltauswirkungen?) und wirtschaftlichen (rentierlicher Betrieb?) Folgen einer möglichen Privatisierung sorgfältig geprüft werden. Kernbereiche der kommunalen Aufgaben sollten jedenfalls nicht in private Hände abgegeben und damit unter das Primat des Gewinnstrebens gestellt werden.

Das heißt nicht, dass jede Privatisierung prinzipiell abzulehnen ist. Vielmehr ist jeder Einzelfall differenziert zu beurteilen. So muss die lokale Förderung des Fremdenverkehrs sicher nicht von einem "Amt" betrieben werden. Das könnten die Unternehmen, die vom Tourismus profitieren, durchaus selbst übernehmen. Zu warnen ist jedoch vor der - von interessierter Seite immer wieder vorgebrachten - Annahme, die Privatisierung möglichst vieler kommunaler Aufgabengebiete sei die Lösung aller (Haushalts-) Probleme. Denn zum einen interessiert sich die Wirtschaft vornehmlich für die profitablen Bereiche, während die "Zuschussbetriebe" weiter in öffentlicher Hand bleiben. Zudem bietet der private Betrieb einer Einrichtung längst nicht immer die Gewähr für Wirtschaftlichkeit - wie Tausende von Insolvenzen jährlich belegen. Und schließlich handelt es sich bei vielen kommunalen Aufgaben um sensible Bereiche, bei denen die Wirtschaftlichkeit nicht unbedingt das ausschlaggebende Kriterium für die Beurteilung ihres Erfolgs sein darf.

b. Konsolidierung der Ausgabenseite

Haushaltskonsolidierung - das hieß in der Vergangenheit zumeist: Sparen bei den Ausgaben im Verwaltungshaushalt - und zwar bei denen, die die Gemeinde selbst beeinflussen kann. Das sind vor allem die sogenannten freiwilligen Leistungen und die Sach- und Betriebsausgaben sowie die Personalausgaben. Bei solchen Sparmaßnahmen wurde in der Regel auf die "Rasenmäher"-Methode zurückgegriffen, bei allen Ämtern und Dienststellen den gleichen Prozentbetrag zu streichen. Diese Methode des linearen

Sparens ist scheinbar "gerecht", weil sie alle "gleich" trifft. Sie ist gleichzeitig politisch bequem, weil sie sich in ihrer scheinbaren Gerechtigkeit jedem politischen Begründungszwang entzieht.

Diese Methode (zu der grundsätzlich auch lineare Haushaltssperren und pauschale Einstellungsstopps zu zählen sind) ist in Wirklichkeit jedoch extrem ungerecht und im Endergebnis für die Mitarbeiter/innen der Kommunalverwaltungen demotivierend. Denn die Verwaltungseinheiten, die schon bisher sparsam und effektiv gewirtschaftet haben, werden von einer pauschalen Kürzung schmerzhaft getroffen, während die Dienststellen, die in der Vergangenheit einen eher lockeren Umgang mit ihren Finanzmitteln gewohnt waren, auch nach einer Kürzung noch über ein sattes Polster verfügen. Zudem werden bei jeder Pauschalkürzung die politisch entscheidenden Fragen ausgespart: Was ist uns politisch wichtig? Was wollen wir trotz knapper Kassen unbedingt realisieren?

Wenn bei den Ausgaben gespart werden muss, dann sollte dies der Anlass zu einer Debatte über die *politisch* zu begründenden Prioritäten und Schwerpunkte bei den Sparaktionen sein. Wer auf eine solche politische Diskussion verzichtet, übergibt ohne Not die Verantwortung für die Geschicke der Gemeinde vom Kommunalparlament an die Kämmerei.

Die Personalausgaben haben einen Anteil von gut 25 Prozent an den Gesamtausgaben der (westdeutschen) Gemeinden. Dies ist angesichts des Dienstleistungscharakters der meisten kommunalen Aufgaben nicht überraschend. Die Personalausgaben sind seit Jahren ein bevorzugtes Ziel von Sparstrategien. Ein fortgesetzter Personalabbau hat dazu geführt, dass das Wachstum der Personalausgaben regelmäßig unterhalb der Lohn- und Gehaltssteigerungen liegt. Dabei sind drei wesentliche Methoden zu unterscheiden:

- ▶ der zeitweise oder völlige Verzicht auf die Wiederbesetzung von Stellen, die durch die natürliche Fluktuation frei geworden sind;
- ▶ die Vergabe kommunaler Leistungen an Privatfirmen, die diese Leistungen (von der Reinigung kommunaler Gebäude über die Grünflächenpflege bis hin zu Planungs- und Steuerungsaufgaben) kostengünstiger erledigen als das gemeindeeigene Personal;
- ▶ die Gründung von GmbHs, die neue Mitarbeiterinnen (z.B. der Stadtwerke oder der Stadtreinigung) einstellen und nicht an die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes (ÖD) gebunden sind und so niedrigere Gehälter zahlen können.

Befristete oder vollständige Einstellungssperren haben finanziell nur einen geringen Effekt, da die natürliche Fluktuation in öffentlichen Verwaltungen relativ gering ist. Sie sind zudem - wenn sie pauschal ausgesprochen werden - höchst problematisch, da sie völlig zufällig sind und letztlich die Leistungsfähigkeit wichtiger Einrichtungen bedrohen können. Ein Stellenstopp muss also immer mit der politischen Diskussion verbunden sein, welche Ämter, Dienststellen und Einrichtungen davon in welchem Umfang betroffen sein und welche kommunalen Leistungen auf keinen Fall eingeschränkt werden dürfen. Eine Einstellungssperre ohne eine solche im Kommunalparlament zu entscheidende "Aufgabenkritik", bei der der Umfang kommunaler Leistungen ebenso zu diskutieren ist wie deren Standard, ist ein untaugliches Instrument der Haushaltskonsolidierung.

Die Vergabe kommunaler Leistungen nach außen, an Privatfirmen - neudeutsch "Outsourcing" genannt - ist in den letzten Jahren immer stärker als Instrument der Kostensenkung eingesetzt worden. Dies ist grundsätzlich unproblematisch, denn sicher müssen nicht alle kommunale Leistungen von der Gemeinde selbst erbracht werden. In manchen Bereichen, v. a. in der Sozial- und Kulturpolitik, ist dies im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips ohnehin eine bewährte Selbstverständlichkeit. Problematisch kann diese Sparstrategie in zweifacher Hinsicht werden, denn die Vergabe kommunaler Leistungen nach außen senkt zwar die eigenen Personalkosten, kann aber in anderen Bereichen zu spürbaren Mehrausgaben führen:

- ▶ Die - allseits als Sparmaßnahme "beliebte" - Vergabe der Gebäudereinigung an ein Privatunternehmen kann zwar zu Einsparungen von bis zu 30% bei den Reinigungskosten führen, selbst wenn die Kommune den privaten Anbieter verpflichtet, nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse einzugehen. Auf der anderen Seite sind durch diese Maßnahme Mehrausgaben beim ALG 2 zu befürchten. Ältere Frauen, die im kommunalen Reinigungsdienst vorwiegend zum Einsatz kommen, hätten bei einer Privatfirma kaum eine Chance und würden bald an die Tür der Agentur für Ar-

beit klopfen. Der öffentliche Dienst hat auch eine soziale und arbeitsmarktpolitische Funktion, die bei allen verständlichen Sparbemühungen nicht verloren gehen darf. Wer die Kommunalverwaltungen völlig der Privatwirtschaft angleichen will, würde damit billigend in Kauf nehmen, dass nicht unerhebliche Teile der Bevölkerung, die nicht oder nicht mehr so leistungsfähig sind, völlig vom Erwerbsleben ausgeschlossen werden.

- ▶ Einen Sonderfall des "Outsourcings" stellt die Gründung gemeindeeigener Personal-GmbHs dar, mit denen die Tarife des öffentlichen Dienstes umgangen werden sollen. Dass sich damit Geld sparen lässt, ist klar. Ob es allerdings dem Betriebsfrieden zuträglich ist, wenn innerhalb eines kommunalen Betriebs eine Zwei-Klassen-Gesellschaft mit besser bezahlten ÖD-Angehörigen und Mitarbeiterinnen mit schlechter bezahlten Privat-Tarifen existiert, steht auf einem ganz anderen Blatt.
- ▶ Beim sogenannten Outsourcing fallen in der Regel Mehrwertsteuerzahlungen an, die mit 19% erheblich ins Gewicht fallen. Deshalb sollte bei der Bewertung von Angeboten von Fremdfirmen (und dem Vergleich mit den Kosten der eigenen Verwaltung) immer darauf geachtet werden, dass die genannten Preise die Mehrwertsteuer enthalten.

Trotz der allgegenwärtigen Sparzwänge kann es Bereiche (z.B. soziale Dienste) geben, die sogar personell verstärkt werden müssen, wenn das Etikett "Dienstleistungsunternehmen Stadt" nicht zum bloßen Schlagwort verkommen soll. Zusätzliche Personalausgaben, für die es gute sachliche und politische Gründe gibt, können sich dabei sogar als Mittel der Haushaltskonsolidierung erweisen. Eine Mittelerhöhung z.B. bei Präventionsmaßnahmen in der Jugendhilfe kann sich spürbar ausgabensenkend bei den für Heimunterbringung notwendigen Geldern auswirken.

Relativ konstant ist seit Jahren in den westdeutschen Kommunalhaushalten der Anteil des laufenden Sachaufwands. Dazu gehören nicht nur die Betriebskosten (vom Energieverbrauch über Bürobedarf, Fachliteratur, Post- und Telefonkosten bis hin zu den Reisekosten), sondern auch der laufende Unterhalt kommunaler Gebäude und Anlagen. Er beläuft sich auf knapp unter 20 Prozent der Gesamtausgaben. Auch dieser Bereich ist schon seit über 20 Jahren immer wieder zum Ziel von Sparmaßnahmen geworden. Sehr bequem und sehr oft angewandt sind dabei Kürzungen bei den Unterhaltsausgaben für Gebäude und - seltener - Straßen. Auch die Etats der Schulen für die Ausstattung mit Lehrmitteln wurden und werden häufig gekürzt. Dem Kriterium der Nachhaltigkeit wird beides nicht gerecht. Denn übermäßiges Sparen beim Gebäudeunterhalt führt regelmäßig zur Gefährdung der Substanz und muss zumindest mittelfristig mit umso höheren Sanierungs- oder gar Neubaukosten teuer bezahlt werden. Und Schulen sind per se eine Investition in die Zukunft, bei der sich unterlassene Ausgaben sehr schnell rächen werden.

Dagegen erscheint ein Anziehen der Sparschraube bei den Betriebskosten der Ämter und Dienststellen sinnvoll. Nicht zuletzt das regelmäßige sogenannte "Dezember-Fieber" (wenn noch nicht verbrauchte Mittel schnell ausgegeben werden, um einer Kürzung im nächsten Jahr "vorzubeugen"), zeigt, dass es hier noch Sparspielräume gibt. Allerdings erweisen sich auch hier Haushaltssperren und Pauschalkürzung als wenig wirksame Instrumente. Denn die Ämter "lernen" in der Regel schnell - und disponieren ihre Ausgaben ein paar Monate früher. Hier versprechen Instrumente, die das Eigeninteresse der Dienststellen an wirtschaftlichem Verhalten fördern, v. a. die Budgetierung der Etats mit der Möglichkeit, eingesparte Mittel ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen, wesentlich mehr Erfolg.

Ähnliches gilt für den Energieverbrauch. So lange diese Kosten als Sammelnachweis zentral bewirtschaftet werden, haben die einzelnen Ämter keinerlei Anreiz, ihr Verbrauchsverhalten zu überprüfen. Um den Energieverbrauch wirklich nachhaltig zu senken, sind allerdings oft nicht unbeträchtliche Investitionen notwendig. Diese Investitionen sind aber sehr wirtschaftlich und amortisieren sich meist in wenigen Jahren. Auch hier gilt also: Eine einmalige Mehrausgabe für eine sinnvolle Investition kann sich langfristig sehr positiv für die Haushaltskonsolidierung auswirken.

Zum Sprengsatz für die Verwaltungshaushalte haben sich in zwei Jahrzehnten anhaltender Massenarbeitslosigkeit die Sozialausgaben entwickelt. Sie haben sich seit Beginn der achtziger Jahre mehr als verdreifacht. Seit dem Jahr 2000 sind die Ausgaben von 26,5 Mrd. auf fast 40 Mrd. Euro (Schätzung für 2006) gestiegen. Die meisten dieser Ausgaben beruhen zu einem großen Teil auf entsprechenden Bun-

des- und Landesgesetzen und sind somit von den Kommunen nur sehr bedingt zu beeinflussen.

Der beste kommunale Beitrag zur Senkung dieser Kosten ist eine aktive Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik - auch wenn deren Reichweite angesichts einer sich immer mehr globalisierenden Wirtschaft naturgemäß beschränkt ist. Haushaltskonsolidierung erfordert in diesem Bereich aktiv gestaltende Politikansätze. So wird es möglich sein, alleinerziehende Mütter (die einen erheblichen Anteil an der ALG 2-Klientel haben!) aus dem Leistungsbezug zu bringen, wenn ihnen gezielt flexible, ihren Bedürfnissen angemessene Teilzeitarbeitsplätze angeboten werden und gleichzeitig entsprechende Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung stehen. Auf diese Weise entlasten die Kommunen im Übrigen nicht nur ihren Sozialetat, sondern tun auch etwas für zusätzliche Einnahmen beim Einkommensteueranteil.

Ähnliches gilt für die überall steigenden Jugendhilfekosten. Jeder hier ausgegebene Euro ist eine Investition in die Zukunft und sollte bei Spar- und Streichungsaktionen ganz hinten rangieren. Dennoch muss geprüft werden, ob nicht kostengünstige ambulante Hilfsformen an die Stelle der teuren "stationären" Unterbringung treten können (also z.B.: betreute Wohngruppe statt Erziehungsheim!). Oft genug sind diese Betreuungsformen zudem auch pädagogisch sinnvoller und erfolgreicher.

Die finanziellen Spielräume für kommunale Investitionen werden immer geringer: Seit 1992 sinken die Investitionen der Kommunen bundesweit. Viele Gemeinden haben große Schwierigkeiten, aus eigener Kraft die Substanz ihrer Einrichtungen zu erhalten, von kostspieligen Neubauten ganz zu schweigen. Ein Ausweichen auf Kredite ist den Kommunen aufgrund der geltenden Verschuldungsgrenze nur beschränkt möglich. Mehr denn je sind die Kommunen deshalb für ihre Investitionen auf staatliche Zuschüsse und Zuweisungen angewiesen - und lassen sich auf diese Weise am "goldenen Zügel" von Bund und Ländern führen.

In dieser Situation ist eine finanzwirtschaftlich vorausschauende Investitionsplanung besonders wichtig. Zumindest die folgenden Aspekte sollten dabei beachtet werden:

- ▶ In Zeiten knapper Kassen muss ein Schwerpunkt bei den rentierlichen Investitionen liegen. Das sind solche, die sich über Gebühren refinanzieren und bei denen eine Kreditaufnahme zumindest finanzwirtschaftlich relativ unproblematisch ist*). Dabei ist aber sorgfältig darauf zu achten, dass die über Gebühren erwirtschafteten Abschreibungen nicht im VWH "verbraten" werden, sondern dem Substanzerhalt der Anlagen zugute kommen. Solange die Kommunalhaushalte nicht auf doppische Rechnungsführung umgestellt sind, ist deshalb eine haushaltsrechtliche Abtrennung solcher Gebührenhaushalte (v. a. Abfall und Abwasser) zu empfehlen. Auch eine komplette Ausgliederung aus dem Kameralhaushalt in Form von Eigenbetrieben erscheint sinnvoll.
- ▶ Die Wirtschaftlichkeit von Investitionen muss bei der Entscheidung über Prioritäten eine wichtige Rolle spielen. Während sich die Wirtschaftlichkeit bei manchen Investitionen (z.B. Energiesparmaßnahmen) sehr schnell erschließt, kann sie sich in anderen Bereichen auch indirekt zeigen. Der Bau einer Busspur beispielsweise kann zu einer Reduzierung des Defizits der kommunalen Verkehrsbetriebe (ein schnellerer Umlauf führt evtl. zur Einsparung eines Busses und zu entsprechend geringeren Kosten) und damit auch der Zuschüsse aus dem Kommunalhaushalt führen.
- ▶ Die Investitionen in die öffentliche Daseinsvorsorge, die nicht vernachlässigt werden dürfen, brauchen eine sichere Grundlage. Dazu gehört die Frage, ob und inwieweit Zuschussprogramme in Anspruch genommen werden sollen, und eine nachvollziehbare Folgekostenberechnung. Zuschussprogramme führen nämlich häufig zu überdimensionierten Investitionen mit entsprechend hohen Folgekosten. Ein Verzicht auf Zuschüsse kann sich deshalb auf Dauer als wirtschaftlich erweisen.
- ▶ Die Knappheit der Investitionsmittel kann auch positive Seiten haben. So werden unter dem Vorzeichen knapper Kassen überdimensionierte kommunale Anlagen und Prestigeprojekte zunehmend fragwürdig. Auch ökologische Politik kann eher zum Zug kommen - wenn z.B. die Schilfkläranlage für den abgelegenen Weiler plötzlich eine Chance bekommt, weil sich die Gemeinde den sündhaft teuren Anschluss an die zentrale Kläranlage nicht mehr leisten kann...

*) Politisch problematisch ist eine rein kreditfinanzierte Investition in den Gebührenhaushalten natürlich trotzdem: für den Gebührenzahler nämlich, der die nicht unerheblichen Zinszahlungen in Form regelmäßiger Gebührenerhöhungen zu spüren bekommt.

- ▶ Auf jeden Fall müssen die Kommunen viel stärker als bisher ihre Investitionen langfristig und strategisch planen. Dazu gehört zum einen, dass nicht nur die Planungs- und Baukosten betrachtet werden, sondern auch alle Aspekte der späteren Nutzung und des Betriebs (Energiekosten, Reparatur, Wartung etc.) bis hin zu den eventuellen Abriss- und Entsorgungskosten. Dieser sog. "Lebenszyklusansatz" sollte ergänzt werden durch kostenminimierende Unterhaltungsstrategien und eine möglichst flexible Planung von Infrastruktureinrichtungen, die auf die bevorstehende demografische Entwicklung Rücksicht nimmt. Gefragt sind also offene Nutzungskonzepte, die eine möglichst große Zahl verschiedener Nutzungsvarianten entweder parallel oder zumindest nacheinander ermöglicht und so relativ schnell und kostengünstig an sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst werden können*).

Ein Finanzierungsinstrument, das für Kommunen mit knappen Kassen zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist das Contracting, das deutliche Kosteneinsparungen ohne eigenen Kapitaleinsatz verspricht. Contracting kann eingesetzt werden, wenn sich die Betriebskosten durch eine investive Maßnahme senken lassen. Das wohl bekannteste und häufigste Beispiel hierfür ist das Energiemanagement. So kann die Kommune über den - in der Regel: privaten - Contractor z.B. eine neue energiesparende und umweltschonende Heizungsanlage erstellen, auch wenn sie selbst keine Investitionsmittel hat und der Kreditrahmen ausgereizt ist.

Neuerdings werden sog. Public Privat Partnership-Projekte (PPP-Projekte) als ein Königsweg für kommunale Investitionen angepriesen. Bei PPP-Projekten wird der gesamte Lebenszyklus einer Investition (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb, Verwertung) von einem privaten Projektpartner übernommen, während die Kommune dafür lediglich ein vertraglich festgelegtes jährliches Leistungsentgelt zu zahlen hat. Die Hoffnung hinter den PPP-Projekten: Durch die von den privaten Projektpartnern zu erzielenden Effizienzgewinne werden die kommunalen Haushalte entlastet, in Kameralhaushalten verschiebt sich die finanzielle Belastung zudem vom Vermögens- in den Verwaltungshaushalt. Ob diese Hoffnung berechtigt ist, kann heute noch nicht abschließend beurteilt werden. Skepsis ist jedoch angezeigt: PPP-Projekte erfordern, v. a. wenn es sich um komplexe Investitionsvorhaben handelt, von den Kommunen ein hohes Maß an juristischem Know-How und haben oft hohe Transaktionskosten (z. B. für die Ausschreibung, das Auswahlverfahren und die Vertragsgestaltung) zur Folge. Zudem sind sie - wie bei herkömmlichen Investitionen - als kreditähnliche Rechtsgeschäfte mit dauerhaften Belastungen für den Haushalt verbunden. Eine Gemeinde, die ohnehin finanziell sehr klamm dasteht, wird sich deshalb auch ein PPP-Projekt nicht leisten können. Und: Eine Kommunalverwaltung, die selbst langfristig und strategisch plant und den Lebenszyklusansatz für Investitionsvorhaben systematisch berücksichtigt, könnte durchaus ähnliche oder sogar noch größere Effizienzvorteile erzielen als ein Privatinvestor.

Haushaltskonsolidierung darf sich nicht nur auf den Kameralhaushalt beziehen, sondern muss immer auch die kommunalen Betriebe und Beteiligungen mit einbeziehen. Denn in vielen mittleren und größeren Städten wird bereits der größte Teil des "Umsatzes" des "Konzerns Stadt" außerhalb des Kameralhaushalts abgewickelt. Die in Eigenbetriebe oder Privatgesellschaften ausgelagerten Bereiche haben also fiskalisch eine immense Bedeutung. Ihre Defizite sind aber weiterhin im eigentlichen Kommunalhaushalt zu tragen. Der finanziellen (und natürlich politischen!) Steuerung dieser Betriebe und Beteiligungen kommt deshalb besonderes Gewicht zu. Ein kommunales Beteiligungsmanagement muss verbindliche finanzwirtschaftliche und politische Ziele vorgeben und deren Einhaltung kontrollieren.

*) Ein aktuelles Beispiel für eine solche Planung ist das Haus des Lebenslangen Lernens in Offenbach, das alle Schul-, Bildungs- und Betreuungsformen auf einem Gelände zusammenführt und je nach Bedarf entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung stellt. Ein anderes Beispiel sind die Erweiterungsbauten einer berufsbildenden Schule im Landkreis Harburg, in denen vorerst als Schulgebäude genutzte Objekte mit nur geringem Aufwand in 10 bis 15 Jahren zu Reihenhäusern umbegaut werden können.

5. Literaturhinweise

Bals, Hansjürgen: Neue kommunales Finanz- und Produktmanagement. Erfolgreich steuern und budgetieren, Heidelberg/München/Berlin 2003

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: Der kommunale Finanzausgleich in Bayern. Die Finanzierung der bayerischen Gemeinden, Landkreise und Bezirke, München 2008

Breitkopf, Michael: Kommunale Haushaltskonsolidierung, AKP-Materialien Nr. 1, Bielefeld 1997

Fudalla, Mark / ZurMühlen, Manfred / Wöste, Christian: Doppelte Buchführung in der Kommunalverwaltung. Basiswissen für das "Neue Kommunale Finanzmanagement", Erich Schmidt Verlag, 2. Auflage, Berlin 2005

Häfner, Philipp: Doppelte Buchführung für Kommunen nach dem NKF, 3. Auflage, Haufe Verlag, Freiburg 2005

KGSt: Budgetierung. Ein neues Verfahren zur Steuerung kommunaler Haushalte, Köln, Bericht Nr. 6/1993

KGSt: Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Köln, Bericht Nr. 12/1991

KGSt: Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept. Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, Köln, Bericht Nr. 1/1995

Meyer, Hubert: Kreisfinanzen; in: Wollmann, Helmut / Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen 1999, S. 461-476

Pohl, Wolfgang / Schiller-Dickhut, Reiner (Hrsg.): Politik mit leeren Kassen. Grundlagen und Perspektiven kommunaler Haushaltspolitik, AKP, Bielefeld 1996

Rehm, Hannes / Matern-Rehm, Sigrid: Kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt am Main 2005, 3. Auflage

Reichenbach, Michael u.a.: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Außermaß, Ursachen, Folgen und Strategien, Edition Difu - Stadt Forschung Praxis, Band 4, DIFU, Berlin 2008

Schiller-Dickhut, Reiner / Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): Kommunale Unternehmen auf der Flucht nach vorn, AKP, Bielefeld 1999

Schwarting, Gunnar: Den kommunalen Haushaltsplan - kameral und doppisch - richtig lesen und verstehen. Leitfaden für Rat und Verwaltung, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2006, 3. Auflage

6. Kleines Glossar zur Finanz- und Haushaltspolitik in der Kommune

Siehe auch: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon.html>

Aktiva

Summe der Vermögensgegenstände, die auf der linken Seite der Bilanz aufgeführt werden und die Mittelverwendung nachweisen; sie umfassen Anlage- und Umlaufvermögen sowie aktive Rechnungsabgrenzungsposten

Aufwand

Der Begriff Aufwand (Gegenstück: Ertrag) ist von Auszahlung und Ausgabe zu unterscheiden; er umfasst den wertmäßigen zahlungs- und nichtzahlungswirksamen Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen (Ressourcenverbrauch) eines Haushaltsjahres.

Ausgaben

Der Begriff der "Ausgabe" (Gegensatz: Einnahme) ist von Auszahlungen sowie den Aufwendungen zu unterscheiden; Ausgaben liegen vor bei der Weggabe von liquiden Mitteln, der Erhöhung der Schulden oder dem Rückgang der Forderungen.

Budget

Vorgegebener Finanzrahmen, der einer Organisationseinheit zurselbstständigen und eigenverantwortlichen Bewirtschaftung im Rahmenvorgegebener Sachziele zugewiesen wird.

Deckungsreserve

Zur Deckung von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben des Verwaltungshaushalts (d.h.: die im Haushaltsplan vorgesehenen Ansätze reichen nicht aus bzw. es gibt für eine Ausgabe noch überhaupt keinen Haushaltsansatz) wird im Einzelplan 91 die sogenannte Deckungsreserve (aufgesplittet in Deckungsreserve für Sachmittel und Deckungsreserve für Personalausgaben) eingerichtet.

"echte" Deckung

Bei einer echten Deckung können Einsparungen bei den Ausgaben einer Haushaltsstelle für Mehrausgaben bei einer oder mehreren anderen Haushaltsstellen ausgegeben werden. Man unterscheidet dabei die einseitige und die gegenseitige echte Deckung. Bei einer einseitigen Deckungsfähigkeit müssen Minderausgaben bei einer bestimmten Haushaltsstelle für die Mehrausgaben bei einer anderen bestimmten Haushaltsstelle verwendet werden, der umgekehrte Weg ist dagegen nicht möglich. Bei der gegenseitigen Deckungsfähigkeit sind die veranschlagten Ausgabemittel zwischen zwei oder mehreren Ausgabeansätzen gegeneinander austauschbar. Die Deckungsfähigkeit ist nicht unbeschränkt. Kraft Gesetz ist sie möglich innerhalb eines Sammelnachweises und bei Personalausgaben. Ansonsten ist ein entsprechender Haushaltsvermerk notwendig. Außerdem sollte - sofern es sich um Ausgaben des VWH handelt - ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den betreffenden Haushaltsstellen existieren. Ist der VMH betroffen, so sollte es sich um denselben Abschnitt oder Unterabschnitt handeln. Auch hier ist ein entsprechender Haushaltsvermerk notwendig.

Einnahmen

Der Begriff der Einnahmen (Gegensatz: Ausgaben) ist von den Erträgen zu unterscheiden. Einnahmen liegen vor beim Zugang liquider Mittel, der Erhöhung der Forderungen und bei der Verringerung der Schulden.

Ertrag

Der "Ertrag" (Gegensatz: Aufwand) ist zu unterscheiden von der "Einnahme". Ertrag ist der in Geld ausgedrückte zahlungswirksame und nichtzahlungswirksame Wertzuwachs (Ressourcenaufkommen) eines Haushaltsjahres; ein Ertrag liegt vor, wenn sich das Reinvermögen einer Kommune erhöht. Erträge sind entsprechend den Positionen der Ergebnisrechnung zu klassifizieren und zu verbuchen;

Finanzplanung

Die Kommunen sind ebenso wie Bund und Länder verpflichtet, ihrer Haushaltswirtschaft eine mittelfristige, fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen (Art. 70 GO, Art. 64 LKrO, Art. 62 BezO, Art. 109 Abs. 3 GG, §§ 9, 16 StabG, § 50 HGrG); sie umfasst Ergebnis- und Finanzhaushalt, die ihrerseits jeweils nur auf das Haushaltsjahr bezogen sind;

Gesamt- und Einzeldeckung

Für den Gemeindehaushalt gilt grundsätzlich das Prinzip der Gesamtdeckung: Die Einnahmen dienen insgesamt zur Deckung der Ausgaben. Eine Einzeldeckung, d.h. die Verwendung einer bestimmten Einnahme für einen bestimmten Zweck, gibt es nur, wenn dies durch Gesetz vorgeschrieben ist oder wenn sich die Beschränkung aus der Herkunft oder Natur einer Einnahme ergibt. Die sich daraus ergebende Zweckbindung der Einnahmen ist durch einen Haushaltsvermerk kenntlich zu machen. Durch den Zweckbindungsvermerk werden diese Einnahmen dem Gesamtdeckungsprinzip entzogen und unterliegen dem Einzeldeckungsprinzip. Dies gilt bei-

spielsweise für Zweckzuweisungen des Staates (Zuschüsse zum Bau einer bestimmten Straße dürfen nicht für den sozialen Wohnungsbau verwendet werden.) und häufig auch für Spenden (die meist an einen bestimmten Zweck gebunden werden).

Grundsatz der Bruttoveranschlagung

Um den tatsächlichen Haushaltsablauf klar, übersichtlich und nachvollziehbar zu machen, müssen alle Ausgaben und Einnahmen brutto - also in voller Höhe ohne Abzug - im Haushaltsplan erscheinen. Eine Vorabrechnung von Einnahmen und Ausgaben bei der gleichen Haushaltsposition kommt deshalb nicht in Frage.

Grundsatz der Einzelveranschlagung und sachlichen Bindung

Alle Einnahmen sind einzeln nach ihrem Entstehungsgrund, alle Ausgaben sind einzeln nach ihren Einzelzwecken zu veranschlagen. Sammeleinnahme- und Sammelausgabeansätze sind unzulässig.

Haushaltsreste

Haushaltsreste sind Finanzmittel, die für eine bestimmte Aufgabe im Haushaltsplan vorgesehen waren, aber für diesen Zweck nicht ausgegeben werden konnten. Sofern von der haushaltsrechtlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, die Haushaltsreste ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen, gilt für die Bewirtschaftung dieser Reste die Haushaltssatzung des abgelaufenen Jahres über den 31.12. hinaus. Dazu ist im VWH zumeist ein gesonderter Beschluß des Gemeinderats notwendig. Ausgaben des VMH sind dagegen von vornherein übertragbar.

Haushaltsreste sind ärgerlich, weil diese Mittel eigentlich im betreffenden Haushaltsjahr nicht benötigt worden wären und zur Finanzierung anderer Aufgaben hätten verwendet werden können. Ständige hohe Reste deuten darauf hin, daß die Verwaltung hier eine Reservekasse bildet. Sie veranschlagt Mittel für Zwecke, für die sie nicht gebraucht werden, sei es, weil die Maßnahme billiger ist oder weil sie nicht zustande kommt. Wenn dann ein anderes Projekt finanziert werden soll, werden diese Reste "entdeckt", die bei der Aufstellung des Haushalts vor dem Rat verborgen wurden.

Inventar

Verzeichnis der Vermögensgegenstände und Schulden als Grundlage für das Erstellen der Bilanz.

Inventur

Erforderliche Bestandsaufnahme zur Erstellung des Inventars.

Kalkulatorische Kosten

Bei den sog. kostenrechnenden Einrichtungen der Kommune (das sind Einrichtungen, die sich in der Regel und überwiegend aus Entgelten finanzieren, z.B. Straßenreinigung, Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung, aber auch Märkte, Schlachthöfe, Bäder etc.) sind im VWH zusätzlich zu den Personalausgaben und dem sachlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand sog. kalkulatorische Kosten anzusetzen. Darunter versteht man angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals.

Abschreibungen stellen den in Geld ausgedrückten und auf die Jahre der Nutzungsdauer verteilten Wertverlust von Anlagegütern dar. "Kalkulatorisch" sind diese Abschreibungen deshalb, weil sie als Ausgaben nicht tatsächlich geleistet werden. Sie tauchen nämlich in gleicher Höhe als Einnahmen im Einzelplan 91 des VWH wieder auf und dienen so der Tilgung der Kredite bzw. der realen Wiederbeschaffung. Nicht einbezogen werden dürfen in den Kapitalwert der Anlagen jene Anteile, die durch Beiträge (z.B. Erschließungsbeiträge) oder Zuweisungen und Zuschüsse gedeckt wurden.

Kalkulatorische Zinsen stellen die rechnerischen Kosten der Nutzung des in eine kostenrechnende Einrichtung investierten Kapitals dar. Kalkulatorische Zinsen sind also der Gegenwert jener Zinseinnahmen, die bei einer anderweitigen Nutzung des investierten Kapitals (etwa in der verzinnten Rücklage) hätten erzielt werden können. Bei der Berechnung ist immer vom Restbuchwert auszugehen, da der abgeschriebene Teil des Anlagevermögens über die Kosten bereits in den VWH eingeflossen ist. Auch in diesem Fall bezieht sich die Berechnung lediglich auf das eingesetzte Eigenkapital (Anlagenwert minus Beiträge und Zuschüsse). Auch die Verzinsung des Anlagekapitals ist als Kostenfaktor nur kalkulatorisch, weil auch sie im Einzelplan 91 wieder als Einnahme auftaucht.

Die kalkulatorischen Kosten stellen den Versuch dar, betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte im Haushaltsplan der Gemeinde stärker zu berücksichtigen. Sie sollen die Entwicklung des Vermögens in den betreffenden Einrichtungen abbilden. Bei der Bewertung und Analyse des Verwaltungshaushalts ist darauf zu achten, ob die kalkulatorischen Kosten, wenn sie tatsächlich erwirtschaftet wurden (was nur bei Vollkostendeckung in den betreffenden Einrichtungen der Fall ist!), auch zweckentsprechend (also zur Kredittilgung bzw. Substanzerhaltung) eingesetzt und dem VMH zugeführt oder - eigentlich unzulässigerweise - zur Abdeckung von Defiziten in anderen Haushaltsbereichen eingesetzt werden.

Passiva

Summe der Finanzierungsmittel (Eigenkapital und Fremdkapital), die auf der rechten Seite der Bilanz aufgeführt

werden und die Mittelherkunft nachweisen sowie passive Rechnungsabgrenzungsposten.

Prinzip der Kassenwirksamkeit

Nur jene Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan zu veranschlagen, die voraussichtlich im jeweils laufenden Haushaltsjahr bei der Kasse eingehen oder von der Kasse geleistet werden.

Prinzip der Haushaltswahrheit

Der Haushaltsplan soll korrekte Daten enthalten. Die Gemeinden sind verpflichtet, bei der Errechnung bzw. Schätzung der voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen größte Sorgfalt walten zu lassen. Haushaltsansätze sollen also nicht nach Kriterien der politischen Optik gestaltet werden - ein Haushaltsgrundsatz, der allzuoft mißachtet wird...

Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Wirtschaftlichkeit heißt: Kosten und angestrebter Erfolg einer Maßnahme stehen in einem möglichst guten Verhältnis zueinander. Das heißt: Nicht immer ist die billige Variante auch die wirtschaftliche. Denn wenn sie ihr Ziel nicht erreicht, sind die geringeren Ausgaben in den Sand gesetzt. Das Prinzip der Sparsamkeit kommt erst dann ins Spiel, wenn zwei Varianten in etwa den gleichen Grad an Zielerreichung versprechen, aber unterschiedlich teuer sind. Kosten-Nutzen-Analysen, Folgekostenberechnungen, die Prüfung von Alternativen sollten zumindest bei größeren Investitionsvorhaben selbstverständlich sein, wenn der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht nur rhetorisch gemeint ist.

Rechnungsabgrenzungsposten

- Aktive Rechnungsabgrenzungsposten: Ausgaben vor dem Abschlussstichtag, soweit sie Aufwand für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen.
- Passive Rechnungsabgrenzungsposten: Einnahmen vor dem Abschlussstichtag, soweit sie Ertrag für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen.

Rücklagen

Der Begriff der Rücklagen in der doppischen Vermögensrechnung ist vom kameralen Rücklagenbegriff zu unterscheiden; Rücklagen zählen in der doppischen Vermögensrechnung zum Eigenkapital und werden auf der Passivseite unter Nr. 1 der Bilanz ausgewiesen.

Rückstellungen

werden gebildet für ungewisse Verbindlichkeiten, die am Abschlussstichtag dem Grunde oder der Höhe nach unsicher sind, und für Aufwendungen, die hinsichtlich der Höhe oder des Zeitpunkts ihres Eintritts unbestimmt sind; sie dienen der Abgrenzung von Aufwendungen in der Periode ihres Entstehens mit dem Wert der zukünftigen Verpflichtung;

Sonderposten

In Sonderposten werden Beträge in der Bilanz ausgewiesen, die die Kommune für einen festgelegten Verwendungszweck von Dritten erhalten hat (z.B. Baukostenzuschüsse); Sonderposten werden entsprechend der Abschreibung des Anlagegutes ertragswirksam aufgelöst;

"unechte" Deckung

Wenn bei einer zweckgebundenen Haushaltsstelle Mehreinnahmen vorhanden sind (z.B. durch Mittelnachbewilligung der Regierung bei einem Zuschuß), dann können diese zusätzlichen Gelder für entsprechende Mehrausgaben verwendet werden, wenn der veranschlagte Ausgabeansatz erschöpft ist, aber noch zusätzliche Mittel benötigt werden. In diesem Falle spricht man haushaltsrechtlich von einer "unechten" Deckung. Um zu verhindern, daß solche Mehreinnahmen automatisch zu - evtl. nicht begründeten oder notwendigen - Mehrausgaben führen, kann durch den Vermerk "Mehreinnahmen berechtigen nicht zu Mehrausgaben" die unechte Deckung ausgeschlossen werden. Man spricht dann von negativer unechter Deckung. Eine unechte Deckungsfähigkeit liegt auch bei bestimmten Gebühren und Entgelten vor. Mehreinnahmen bei diesen Einnahmepositionen dürfen nur für entsprechende Mehrausgaben zur Erbringung der jeweiligen Leistung verwendet werden. Also: Mehreinnahmen bei den Eintrittskarten für das Theater müssen - falls im Haushaltsplan ein entsprechender Vermerk vorhanden ist - für das Theater verwandt werden und dürfen nicht etwa für Mehrausgaben bei der Müllabfuhr verwendet werden. Bei solchen unechten Deckungsvermerken handelt es sich immer um Ermessensentscheidungen der Gemeinde.

Verfüungsmittel

Verfüungsmittel sind Beträge, die ohne nähere Angabe des Verwendungszweckes im Verwaltungshaushalt veranschlagt werden können. Sie sind dem/der Bürgermeister/in (bzw. Landrat/rätin oder Bezirkstagspräsident/in) für dienstliche Zwecke zugeordnet und dementsprechend im Einzelplan 0 zu veranschlagen. Die Verfügungsmittel sollen in der Regel 0,5 v.T. der Ausgaben des VWH nicht überschreiten.

Impressum

Herausgeberin:
Petra-Kelly-Stiftung, Reichenbachstr. 3 A, 80469 München

Bamberg / München, Oktober 2008

© **PETRA-KELLY-STIFTUNG**

Nachdruck (auch auszugsweise) nur mit Genehmigung der Herausgeberin