

1. Einleitung und Rechtsgrundlagen

1.1 Einleitung

Der Finanzplan ist ein mittelfristiges Arbeitsprogramm der Exekutive (Gemeinderat und Verwaltung) in Form eines mehrjährigen Rahmenprogramms für die künftige Haushaltsführung.

Aus der angestrebten und erwarteten Entwicklung des Bruttosozialprodukts u. a. gesamtwirtschaftlicher Daten für die nächste übersehbare Zukunft und den örtlichen Entwicklungstendenzen ermittelt der Finanzplan den voraussichtlichen Finanzbedarf und dessen Deckungsmöglichkeiten.

Der **Finanzplan** ist vom Haushaltsplan zu trennen und zu unterscheiden. Die Unterschiede zwischen dem Finanzplan und dem Haushaltsplan sind insbesondere in den Zielen begründet, die mit den Plänen erreicht werden sollen. Danach ist der **Finanzplan** eine fünfjährige Planung, die in drei Jahren unabhängig vom Haushaltsplan **Prognosen** stellt. Er besitzt keine Verbindlichkeit im Vollzug und dient der Verwaltung der Gemeinde lediglich als Orientierungsmittel für die Planung der nächsten Jahre. Sachzwänge können sich lediglich aus dem aufgestellten Investitionsprogramm ergeben, das dem Finanzplan beizufügen ist. Der Finanzplan ist als Anlage dem Haushaltsplan beizufügen.

Schrifttum: Albers/Seger „Finanzierung kommunaler Investitionen“ (1990) und Jüner/Walter „Finanzierungsformen bei kommunalen Investitionen“ (1987) jeweils mwN.

1.2 Die Rechtsgrundlagen

Als Rechtsgrundlage dienen die Gemeindeordnungen, die im Wesentlichen wie folgt lauten (abgedruckt: § 101 GemO RhPf):

- „(1) Die Gemeinde hat ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Das erste Planungsjahr der Finanzplanung ist das laufende Haushaltsjahr.
- (2) Im Finanzplan sind auf der Grundlage eines Investitionsprogramms Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten darzustellen. Das Investitionsprogramm ist vom Gemeinderat zu beschließen.
- (3) Der Finanzplan ist dem Gemeinderat spätestens mit dem Entwurf der Haushaltssatzung vorzulegen.
- (4) Der Finanzplan und das Investitionsprogramm sind jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen.“

Ergänzt wird diese Vorschrift durch den ebenfalls mit „Finanzplanung“ überschriebenen § 24 GemHVO-RhPf, der wie folgt lautet:

- „(1) Der Finanzplan besteht aus einer Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts sowie des Vermögenshaushalts. Er ist nach der für die Gruppierungsübersicht (§ 4 Satz 1 Nr. 3) geltenden Ordnung und nach Jahren gegliedert aufzustellen; für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist eine Gliederung nach bestimmten Aufgabenbereichen vorzunehmen.
- (2) In das dem Finanzplan zugrunde zu legende Investitionsprogramm sind die im Planungszeitraum vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach Jahresabschnitten aufzunehmen. Für die Haushaltswirtschaft unerhebliche Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen können zusammengefasst werden.
- (3) Bei der Aufstellung und Fortschreibung des Finanzplans sollen die vom für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium auf der Grundlage der Empfehlungen des Finanzplanungsrats bekannt gegebenen Orientierungsdaten berücksichtigt werden.
- (4) Der Finanzplan soll für die einzelnen Jahre in den Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein.“

Schrifttum: Kirschbaum/ Schneider „Die mittelfristige Finanzplanung“, der gemeindehaushalt 1989 S. 32 ff.; Schmid „Von der Aufgabenplanung zur Finanzplanung der Kommunen“, VR 1984 S. 49 ff. jeweils mwN.

2. Über die Durchführung der Finanzplanung

2.1 Der Zweck der Finanzplanung

Die Verpflichtung, eine Finanzplanung aufzustellen, begründet Art. 109 Abs. 3 GG, der bestimmt, dass durch Bundesgesetz für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden können. Die Gemeinden sind hierbei nicht ausdrücklich einbezogen. Der Forderung des Finanzplanungsrates sind die Länder gefolgt und haben entsprechende Regelungen geschaffen.

Der Finanzplan ist eine zukunftsorientierte, vollständige **Zusammenfassung** aller voraussichtlichen **Ausgaben** und der zur Deckung dieser Ausgaben vorgesehenen **Einnahmen**. **Zweck dieser Finanzplanung** ist:

- die von der Mehrheit des Gemeinderates gebilligten kommunalpolitischen Zielvorstellungen in einer Gesamtschau darzustellen und dabei zu erreichen, dass im Zielkonflikt zwischen an sich Wünschenswertem und finanz- und gesamtwirtschaftlich Erreichbarem zugunsten des letzteren entschieden wird. Insoweit können die Gegenwartsinteressen über den Haushaltsplanentwurf hinaus mit den Zukunftserfordernissen in Einklang gebracht werden,
- eine dauerhafte Ordnung der Gesamtfinanzen – in jeder einzelnen Gemeinde – zu sichern und den Haushaltsausgleich zu gewährleisten. Im Einzelnen kann die Finanzplanung dazu beitragen, Doppelplanungen zu vermeiden, Folgekosten aufzudecken und die mit einzelnen Ausgabebeschüssen verbundenen Ausgabebeschleunigungen offen zu legen,
- eine koordinierte Planung für den gesamten öffentlichen Bereich zu ermöglichen. Die Zusammenfassung der Planungsergebnisse von Bund, Ländern und Kommunen bildet eine wichtige Grundlage für die Entscheidungen von Bund und Ländern, insbesondere über Inhalt und Umfang konjunktursteuernder Maßnahmen.

2.2 Über den Zeitraum der Finanzplanung

Der Finanzplanungszeitraum umfasst fünf Jahre. Das erste Planungsjahr ist das laufende Haushaltsjahr; d. h. das Jahr, in dem der Finanzplan dem Gemeinderat vorzulegen ist. Der Finanzplan und das Investitionsprogramm sind **jährlich** der Entwicklung anzupassen und fortzuführen. Daraus ergibt sich, dass es sich nicht um einen starren Plan für einen Zeitraum über fünf Jahre handelt, der nach Ablauf dieser Zeit durch einen weiteren Fünfjahresplan abzulösen ist. Es handelt sich vielmehr um eine sich ständig wandelnde und mit der Entwicklung einhergehende Planung, deren erstes Jahr jeweils das laufende Haushaltsjahr ist und die jährlich um ein weiteres Jahr weiterzuführen ist.

Laufendes Haushaltsjahr ist das Jahr, in dem der Haushaltsplan erstellt wird.

Beispiel: Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003
Finanzplan umfasst die Jahre:
2002 (= laufendes Haushaltsjahr)
2003 (= Haushaltsjahr, für das der Haushaltsplan gilt)
2004
2005 } (= „echte“ Planjahre)
2006 }

2.3 Inhalt und Form des Finanzplans

In der Finanzplanung sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten (Einnahmen) darzustellen. Zu diesem Zweck sind die Einnahmen und Ausgaben – nach Arten gruppiert – in einem einheitlichen, verbindlichen Finanzplanungsschema fortzuschreiben. Dieses System ist so gestaltet, dass die Einnahme- und Ausgabearten aus der Gruppierungsübersicht des Haushaltsplans übernommen werden können. Als Anlage 1 ist das Muster zu § 24 Abs. 1 GemHVO NRW abgedruckt.

2.4 Investitionsprogramm als Grundlage für die Finanzplanung

Die voraussichtlichen Investitionen und Investitionshilfen der Gemeinde sind – geordnet nach Aufgabengebieten – in ein Investitionsprogramm aufzunehmen. Ebenso die projektbezogenen Einnahmen. Die Investitionen sind entsprechend ihrer Rang- und Zeitfolge (Prioritäten) den einzelnen Jahren der Finanzplanung zuzuordnen. Neue Investitionsvorhaben sollen nur vorgesehen werden, wenn sie bei nüchterner Einschätzung der Finanzierungsmöglichkeiten im Planungszeitraum verkraftbar erscheinen.

Soweit detaillierte Kostenvoranschläge noch nicht vorliegen, sind die Investitionsausgaben zu schätzen.

Folgekosten und -einnahmen aus Investitionen sind im Finanzplan zu berücksichtigen. Zu den Folgekosten gehören u. a. der Schuldendienst als Finanzierungskosten und die Betriebs- und Unterhaltungskosten.

2.4.1 Was sind Investitionen?

Investitionen sind Ausgaben, die das Anlagevermögen verändern, wie beispielsweise Ausgaben für Baumaßnahmen.

Bei Investitionen und Investitionsmaßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, sind im Haushaltsplan neben dem veranschlagten Jahresbedarf die Ausgaben für die gesamten Maßnahmen anzugeben. Die in den folgenden Jahren noch erforderlichen Ausgaben sind im Finanzplan zu berücksichtigen. Das Eingehen von Verpflichtungen, die erst in späteren Jahren zu Ausgaben führen, wird haushaltsmäßig durch Verpflichtungsermächtigungen abgesichert.

Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

2.4.2 Was sind Investitionsprogramme?

Als Grundlage für die Finanzplanung müssen die Gemeinden ein fünfjähriges Investitionsprogramm aufstellen. Es soll einen Überblick darüber geben, welche Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen innerhalb des Planungszeitraumes notwendig sind, mit welcher Dringlichkeit sie anfallen und welche Ausgaben durch sie verursacht werden.

Der Planungszeitraum ist nach Jahresabschnitten aufzuteilen. Jeder Jahresabschnitt soll die fortführenden und neuen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen mit den auf das betreffende Jahr entfallenden Teilbeträgen ausweisen. Unbedeutende Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen können **nach Abschnitten zusammengestellt werden**.

Das Investitionsprogramm ist wie der Finanzplan der jährlichen Entwicklung anzupassen und fortzuschreiben. Dabei muss es sich an den Deckungsmöglichkeiten für die in den Jahresabschnitten anfallenden Ausgaben orientieren. Als Muster für das Investitionsprogramm siehe Anlage 2 (Muster zu § 24 Abs. 2 GemHVO RhPf).

2.5 Finanzplanung ist mitzuteilen

Nach dem Gesetz über die Finanzstatistik sind die Gemeinden verpflichtet, dem **Statistischen Landesamt** die Ergebnisse ihrer Finanzplanung mitzuteilen.

Die Statistik ist Arbeitsgrundlage für den Finanzplanungsrat.

3. Wer stellt den Finanzplan auf?

Die Aufstellung des Finanzplans obliegt - ebenso wie beim Haushaltsplan - dem Kämmerer oder dem sonst für das Finanzwesen zuständigen Fachbediensteten. Siehe hierzu die Darstellungen in der **Wegbeschreibung Fi 13 „Die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans“** unter 2.1 mwN.

Das verbindliche **Muster für die Finanzplanung** ist hier als **Anlage 1** (Muster NRW; für RhPf – beispielsweise – gibt es kein verbindliches Muster) abgedruckt.

4. Wer beschließt den Finanzplan?

Der Finanzplan ist dem Gemeinderat spätestens mit dem Entwurf der Haushaltssatzung vorzulegen. Für die Vorlage an den Gemeinderat ist der Bürgermeister zuständig, der die Beschlüsse des Gemeinderates vorzubereiten hat. In den meisten Bundesländern sind der Finanzplan und das Investitionsprogramm, in einigen Bundesländern nur der Finanzplan, in anderen Bundesländern (z. B. Brandenburg, RhPf, NRW) wiederum nur das Investitionsprogramm von der Gemeindevertretung zu beschließen.

Anlage 1

Muster zu § 24 Abs. 1 GemHVO NRW

Finanzplan

Teil A: Einnahmen und Ausgaben nach Arten

Einnahme- bzw. Ausgabeart ¹⁾	Grupp.Nr.	Haushaltsjahr				
		... ²⁾	... ³⁾	... ⁴⁾	... ⁴⁾	... ⁴⁾
		TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR
1	2	3	4	5	6	7
Summe						

1) entsprechend dem verbindlich vorgeschriebenen Gruppierungsplan und nach Maßgabe der Fußnote 1 in Anlage 2 c

2) laufendes Haushaltsjahr

3) Entwurf des nächsten Haushalts

4) Planung der folgenden Jahre

Finanzplan
Teil B: Investitionen und Investitionsförderungs-
maßnahmen¹⁾ nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereiche	Glied.-Nr.	Haushaltsjahr				
		... ²⁾	... ³⁾	... ⁴⁾	... ⁴⁾	... ⁴⁾
		TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR
1	2	3	4	5	6	7
Allgemeine Verwaltung	00-08					
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	10-16					
Schulen						
Grund- und Hauptschulen	21					
Realschulen	22					
Gymnasien	23					
Berufsbildende Schulen	24-26					
Sonderschulen	27					
Gesamtschulen	28					
Sonstiges	20,29					
Epl. 2 zusammen	2					
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege						
Wissenschaft, Forschung	31					
Volksbildung	35					
Übriges	30, 32-34, 36, 37					
Epl. 3 zusammen	3					
Soziale Sicherung						
Einrichtung der Sozialhilfe, Kriegsopferfürsorge und Jugendhilfe	43, 46					
Übriges	40-42, 44, 45, 47-49					
Epl. 4 zusammen	4					
Gesundheit, Sport, Erholung						
Krankenhäuser	51					
Sonstige Einrichtungen des Gesundheitswesens	50, 54					
Sport, Badeanstalten	55, 56, 57					
Übriges	58, 59					
Epl. 5 zusammen	5					

1) Gruppierungsnummern 92, 93, 94, 95, 96, 98

2) laufendes Haushaltsjahr

3) Entwurf des nächsten Haushalts

4) Planung der folgenden Jahre

Aufgabenbereiche	Glied.-Nr.	Haushaltsjahr				
		... ²⁾	... ³⁾	... ⁴⁾	... ⁴⁾	... ⁴⁾
		TEUR	TEUR	TEUR	TEUR	TEUR
1	2	3	4	5	6	7
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr Straßen Übriges	63-66 60, 61, 62, 67-69					
Epl. 6 zusammen	6					
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung Abwasserbeseitigung Abfallbeseitigung Übriges	70 72 73-79					
Epl. 7 zusammen	7					
Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen Wirtschaftliche Unternehmen Allgemeines Grund- und Sondervermögen (soweit nicht anderen Aufgaben- bereichen zuzuordnen)	80-87 88, 89					
Epl. 8 zusammen	8					
(Sach-)Investitionen insgesamt	0-8					

