

Der kommunale Haushalt

Haushaltssteuerung – Doppik – Finanzpolitik

Von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Geschäftsführer des Städtetages
Rheinland-Pfalz

Honorarprofessor an der
Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften

4., völlig neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/978 3 503 12615 6](http://ESV.info/9783503126156)

1. Auflage 1993
2. Auflage 2001
3. Auflage 2006
4. Auflage 2010

ISBN 987 3 503 12615 6
ISSN 1437-5702

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2010
www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706.

Gesetzt aus der Times 9/11

Satz: multitext, Berlin
Druck: Danuvia, Neuburg an der Donau

Inhaltsübersicht

	Seite
Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	21
Verzeichnis der Schaubilder	27

KAPITEL I

Einführung

1. Die Stellung der Kommunen im Bundesstaat	33
2. Grundzüge der Finanzverfassung	40
3. Die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts	53

KAPITEL II

Grundzüge der Haushaltswirtschaft

1. Stellung und Bedeutung des Haushalts.	59
2. Aufbau des Kommunalhaushalts in der Doppik	63
3. Grundsätze der Haushaltswirtschaft	74

KAPITEL III

Kommunale Ausgaben und Einnahmen

1. Entwicklungstendenzen seit den 80er Jahren.	85
2. Kommunale Steuern.	106
3. Gebühren und Beiträge	145
4. Der Finanzausgleich	162
5. Sonstige Erträge	178
6. Die Kreditaufnahme	181
7. Die Finanzierung der Gemeindeverbände	194

KAPITEL IV

Spezialfragen der Haushaltswirtschaft

1. Finanzplanung und Risikoorientierung	201
---	-----

Inhaltsübersicht

	Seite
2. Das kommunale Vermögen	217
3. Wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen	233
4. Haushaltskennzahlen	254
5. Haushaltsausgleich und Haushaltskonsolidierung	279

KAPITEL V

Der Haushaltskreislauf

1. Die Phasen des Haushalts	313
2. Grundsätze für den Haushalt und das Rechnungswesen	321
3. Die Ausführung des Haushalts	333
4. Rechnungslegung und Kontrolle	356

KAPITEL VI

Finanzbuchhaltung

1. Einführung	375
2. Buchführung	377
3. Zahlungsabwicklung	381
Literaturverzeichnis	387
Stichwortverzeichnis	391

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	5
Inhaltsübersicht	9
Abkürzungsverzeichnis	21
Verzeichnis der Schaubilder	27

KAPITEL I Einführung

1. Die Stellung der Kommunen im Bundesstaat	33
1.1 Kommunale Selbstverwaltung	33
1.1.1 Wesensmerkmale kommunaler Selbstverwaltung	33
1.1.2 Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung	35
1.1.3 Erosion der Selbstverwaltung?	35
1.2 Gemeinden und Gemeindeverbände	38
2. Grundzüge der Finanzverfassung	40
2.1 Aufgabenkompetenz der Kommunen	40
2.2 Systematik kommunaler Aufgaben	41
2.2.1 Eigene und übertragene Aufgaben	41
2.2.2 Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben	42
2.2.3 Aufgabenübertragung und Konnexität	43
2.2.4 Freiwillige Aufgaben als Kernstück der Selbstverwaltung ...	44
2.2.5 Formen der Aufgabenwahrnehmung	45
2.3 Kommunale Finanzhoheit	46
2.4 Kreise als Teil der kommunalen Ebene	48
2.4.1 Aufgabenwahrnehmung der Kreise	48
2.4.2 Arten der Kreisaufgaben	49
2.5 Kommunale Selbstverwaltung im internationalen Vergleich	51
3. Die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts	53
3.1 Das Haushaltsrecht von 1974/75	53
3.2 Ein neues kommunales Haushaltsrecht für das 21. Jahrhundert ...	54

KAPITEL II Grundzüge der Haushaltswirtschaft

1. Stellung und Bedeutung des Haushalts.	59
1.1 Merkmale des Haushalts	59

	Seite
1.2 Funktionen des Haushalts	61
1.2.1 Finanzwirtschaftliche Steuerung und Kontrolle	61
1.2.2 Gesamtwirtschaftliche Aspekte	62
2. Aufbau des Kommunalhaushalts in der Doppik	63
2.1 Die Haushaltssatzung	63
2.2 Der Haushaltsplan	64
2.2.1 Ergebnis- und Finanzhaushalt	64
2.2.2 Gliederung des Haushalts	67
2.2.2.1 Teilpläne	67
2.2.2.2 Produktplan	69
2.2.2.3 Kontenplan	71
2.2.3 Bestandteile und Anlagen	72
3. Grundsätze der Haushaltswirtschaft	74
3.1 Grundsätze im Überblick	74
3.2 Allgemeine Haushaltsgrundsätze	74
3.2.1 Stetige Aufgabenerfüllung	75
3.2.2 Haushaltsausgleich	76
3.2.3 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	77
3.2.4 Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	78
3.2.5 Öffentlichkeit	79
3.2.6 Intergenerative Gerechtigkeit	80
3.3 Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung	80
3.3.1 Sonstige Mittel	81
3.3.2 Spezielle Entgelte	81
3.3.3 Steuern und Kredite	82

KAPITEL III

Kommunale Ausgaben und Einnahmen

1. Entwicklungstendenzen seit den 80er Jahren	85
1.1 Wachsende Defizite	85
1.2 Laufende Einnahmen: Entwicklung seit 1980	88
1.3 Laufende Ausgaben	92
1.3.1 Entwicklung seit 1980	92
1.3.2 Bestimmungsgründe der Ausgabenentwicklung	94
1.3.2.1 Das Leistungsangebot	94
1.3.2.2 Kosten der Aufgabenerfüllung	95
1.4 Finanzierung von Investitionen	97
1.5 Die Investitionstätigkeit	101
1.5.1 Entwicklung seit 1980	101
1.5.2 Bestimmungsgründe kommunaler Investitionen	103
1.6 Verschuldung	104

	Seite
2. Kommunale Steuern	106
2.1 Beurteilungskriterien für kommunale Steuern	107
2.1.1 Kommunale Aufgabenerfüllung	107
2.1.2 Kommunalpolitische Aspekte	108
2.1.3 Gesamtstaatliche Anforderungen	109
2.2 Die Gewerbesteuer	110
2.2.1 Die Ermittlung des Messbetrages	110
2.2.2 Zerlegung und Hebesatz	112
2.2.3 Die Gewerbesteuerumlage	114
2.2.4 Kritische Bewertung der Gewerbesteuer	116
2.2.4.1 Die Gewerbesteuer im Gesamtsteuersystem	116
2.2.4.2 Unkalkulierbare Aufkommensentwicklung	117
2.2.4.3 Die Gewerbesteuer als kommunale Finanzierungsquelle	118
2.3 Die Grundsteuern	119
2.3.1 Grundzüge	119
2.3.2 Probleme der Einheitsbewertung	120
2.3.3 Bewertung und Reformüberlegungen	121
2.3.3.1 Die Grundsteuer als Kommunalsteuer	121
2.3.3.2 Vorschläge für ein neues Bewertungsverfahren	122
2.4 Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	123
2.4.1 Grundzüge	123
2.4.2 Regelmäßige Veränderung der Berechnungsgrundlagen	124
2.4.3 Bewertung und Reformüberlegungen	125
2.4.3.1 Strukturbedingte Probleme	126
2.4.3.2 Probleme der regelmäßigen Anpassung	127
2.4.3.3 Hebesätze auf den Einkommensteueranteil?	128
2.5 Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	129
2.5.1 Grundzüge	129
2.5.2 Die Bildung des gemeindlichen Verteilungsschlüssels	130
2.6 Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern	131
2.6.1 Steuerfindungsrecht	131
2.6.2 Hundesteuer	132
2.6.3 Vergnügungssteuer	132
2.7 Steueraufkommen und Abschöpfung	133
2.8 Überlegungen zur Reform des Gemeindesteuersystems	135
2.8.1 Reformbedarf	135
2.8.2 Grundzüge der Reformdiskussion	136
2.8.3 Eine neue Kommunalsteuer	137
2.8.3.1 Die Wertschöpfungsteuer	137
2.8.3.2 Revitalisierung der Gewerbesteuer	138
2.8.4 Verstärkte Beteiligung an staatlichen Steuern	138
2.8.5 Von der Reformdiskussion 2003 zur Reformdebatte 2010?	139
2.9 Die Kommune als Steuerschuldner	141

	Seite
2.9.1 Steuerpflichtige Tätigkeiten	141
2.9.2 Der steuerliche Querverbund	143
2.9.3 Verdeckte Gewinnausschüttung	144
3. Gebühren und Beiträge	145
3.1 Grundlagen	145
3.2 Gebühren	146
3.2.1 Verwaltungs- und Benutzungsgebühren	146
3.2.2 Grundsätze der Gebührenerhebung	146
3.2.2.1 Gebührenhöhe und Nutzerverhalten	147
3.2.2.2 Kostendeckungsgebot und Äquivalenz	148
3.2.3 Die Kostenrechnung als Ausgangspunkt der Gebührenerhebung	150
3.2.3.1 Kalkulationsgrundsätze	150
3.2.3.2 Gebührenhaushalte und Kostenrechnung im doppischen Haushalt	151
3.2.3.3 Betriebsnotwendige Kosten	152
3.2.4 Gebührenmaßstäbe	153
3.2.4.1 Prinzipien der Maßstabsgestaltung	153
3.2.4.2 Anreizmechanismen bei der Maßstabsgestaltung ..	154
3.2.5 Gebührenhaushalt und Haushaltsrecht	155
3.2.5.1 Das Gesamtdeckungsprinzip	155
3.2.5.2 Die Kreditaufnahme	156
3.2.5.3 Verwendung von Abschreibungserlösen	157
3.3 Beiträge	157
3.3.1 Grundzüge und Formen der Beitragserhebung	157
3.3.2 Beitragsfähiger Aufwand	160
3.3.3 Beitragssatz und Beitragsmaßstab	160
3.3.4 Wiederkehrende Beiträge	161
4. Der Finanzausgleich	162
4.1 Grundzüge	162
4.1.1 Der Finanzausgleich als verfassungsrechtliche Verpflichtung	162
4.1.2 Angemessene Höhe der Finanzausgleichsleistungen	163
4.1.3 Ziele des Finanzausgleichs	165
4.1.4 Die Finanzausgleichsmasse	166
4.2 Die Systematik von Finanzzuweisungen	169
4.2.1 Allgemeine Finanzzuweisungen	169
4.2.2 Zweckgebundene Zuweisungen	170
4.3 Schlüsselzuweisungen als Kernelement des Finanzausgleichs	171
4.3.1 Grundprinzipien	171
4.3.1.1 Bedarfsindikatoren	172
4.3.1.2 Der Hauptansatz	173
4.3.1.3 Nebenansätze	174
4.3.2 Steuerkraft und Ausgleich	175

	Seite
4.4 Probleme der Zweckzuweisungen	176
4.4.1 Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung	176
4.4.2 Verfahrensfragen	177
5. Sonstige Erträge	178
6. Die Kreditaufnahme	181
6.1 Grundzüge	181
6.1.1 Kreditaufnahme und Investitionsfinanzierung	181
6.1.2 „Rentierliche“ Investitionen	181
6.1.3 Einige Begriffe der kommunalen Kreditwirtschaft	182
6.2 Systematik des Kommunalkredits	183
6.2.1 Kreditarten und Kreditgeber	183
6.2.2 Laufzeit und Rückzahlung	185
6.2.3 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte, öffentlich-private Partnerschaften	188
6.3 Grenzen der Kreditaufnahme	190
6.3.1 Investitionsschranke und Subsidiaritätsgrundsatz	190
6.3.2 Dauerhafte Leistungsfähigkeit	191
6.3.3 Konjunkturpolitische Grenzen	192
6.4 Kreditermächtigung und vorläufige Haushaltsführung	193
7. Die Finanzierung der Gemeindeverbände	194
7.1 Eigene Mittel der Gemeindeverbände	194
7.2 Die Erhebung von Umlagen	195
7.2.1 Kreisumlage und gemeindliche Selbstverwaltung	195
7.2.2 Berechnungsverfahren und Festsetzung	198

KAPITEL IV

Spezialfragen der Haushaltswirtschaft

1. Finanzplanung und Risikoorientierung	201
1.1 Funktionen der Finanzplanung	201
1.2 Der haushaltsrechtliche Rahmen	202
1.2.1 Finanzplanung als integraler Bestandteil des Haushaltsplans	202
1.2.2 Zeithorizont und Grundlagen	203
1.2.3 Ausgleichsgebot und Beratungsablauf	204
1.2.4 Verzahnung von Finanz- und Haushaltsplanung	205
1.3 Nutzung der Finanzplanung	206
1.3.1 Finanzplanung als Ausdruck politischer Zielsetzung	206
1.3.2 Finanzplanung als Instrument der Risikosteuerung	207
1.3.2.1 Risikoorientierung im neuen Haushaltsrecht	207
1.3.2.2 Klassifizierung von Risiken	208
1.3.2.3 Risikomanagement	210
1.3.2.4 Das Beispiel Folgelasten	212
1.3.3 Szenarien finanzwirtschaftlicher Entwicklung	215

	Seite
2. Das kommunale Vermögen	217
2.1 Vermögenssystematik	218
2.2 Kommunales Vermögen im neuen Haushaltsrecht	220
2.2.1 Erfassung und Bewertung	220
2.2.2 Bilanzierung	221
2.2.3 Vermögenserhalt als Ziel?	222
2.3 Bewirtschaftungsgrundsätze	223
2.3.1 Vermögenserwerb	223
2.3.2 Verwaltung des Vermögens	224
2.3.3 Sicherheiten und Vollstreckung	227
2.4 Veräußerung von Vermögen	229
2.4.1 Veräußerung zum vollen Wert	229
2.4.2 Vermögensveräußerung zur Haushaltssanierung?	230
2.5 Rücklagen und Rückstellungen	231
3. Wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen	233
3.1 Grundlagen	233
3.1.1 Wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Betätigung	233
3.1.2 Schrankentrias	234
3.2 Auslagerung und Einflussnahme	236
3.3 Ein Public Corporate Governance Kodex	237
3.4 Aufgabenfelder und Organisationsformen	239
3.4.1 Eigenbetrieb und Anstalt des öffentlichen Rechts	242
3.4.2 Unternehmen in Privatrechtsform	243
3.4.3 Sparkassen	244
3.4.4 Zweckverbände	246
3.5 Kommunale Unternehmen und kommunaler Haushalt	247
3.5.1 Finanzwirtschaftliche Zusammenhänge im Haushalt	247
3.5.2 Beihilfen und Auftragsvergaben	248
3.5.3 Beteiligungen in der kommunalen Bilanz	249
3.6 Beteiligungsmanagement und Beteiligungsbericht	252
4. Haushaltskennzahlen	254
4.1 Kennzahlen in der kommunalen Haushaltswirtschaft	254
4.1.1 Funktionen von Kennzahlen	254
4.1.2 Kennzahlen als Vergleichswerte	255
4.1.3 Kennzahlenformen	256
4.2 Kennzahlen als Steuerungsinstrument	257
4.2.1 Grundfragen	257
4.2.2 Effizienz des Personaleinsatzes	259
4.2.3 Besonderheiten beim Sachaufwand	260
4.2.4 Investitionsbezogene Kennziffern	262
4.2.4.1 Finanzierungsstruktur der Investitionen	262
4.2.4.2 Umfang und Struktur der Investitionen	263
4.2.5 Probleme von Kennzahlen	264

	Seite
4.3 Kennzahlen in der Praxis	265
4.3.1 Finanzkennzahlen in Deutschland	265
4.3.2 Mängel der Kennziffernsysteme	269
4.3.3 Finanzkennzahlen in der Schweiz	271
4.3.4 Kennziffern zum Gesamthaushalt	273
4.4 Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage für die Bildung von Kennziffern	274
4.4.1 Grundprinzipien	275
4.4.2 Probleme und Schwierigkeiten	277
5. Haushaltsausgleich und Haushaltskonsolidierung.....	279
5.1 Haushaltsausgleich und finanzielle Leistungsfähigkeit	279
5.1.1 Die Ausgleichsrücklage	279
5.1.2 Ausgleich des Finanz- und Ergebnishaushalts	281
5.2 Die Behandlung von Fehlbeträgen	282
5.2.1 Fehlbedarf und Fehlbetrag	282
5.2.2 Anforderungen an den Haushaltsausgleich im Vergleich ...	284
5.3 Auswirkungen unausgeglichener Haushalte	286
5.3.1 Auflagen im Genehmigungsverfahren	286
5.3.2 Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise 2010	288
5.3.3 Das Haushaltssicherungskonzept	289
5.3.4 Bedarfswweisungen und Staatsaufsicht	291
5.4 Konsolidierungsstrategien	293
5.4.1 Pauschalkürzungen	295
5.4.2 Kürzung des Sachaufwands	296
5.4.3 Effizienzsteigerung	297
5.4.4 Freiwillige Aufgaben	299
5.4.5 Reduzierung der Investitionen	300
5.4.6 Verbesserungen von Erträgen	301
5.4.7 Vermögensverzehr	302
5.4.8 Aufgabenkritik und Standardabbau	303
5.4.9 Bürgerschaftliches Engagement	306
5.5 Die Privatisierung kommunaler Leistungen	306
5.5.1 Grundlagen	306
5.5.2 Begründungen und Probleme	307
5.5.3 Privatisierung und Haushaltswirtschaft	309
5.5.4 Öffentlich-private Partnerschaften	310

KAPITEL V Der Haushaltskreislauf

1. Die Phasen des Haushalts	313
1.1 Aufstellung	313
1.1.1 Das Verwaltungsverfahren	313

	Seite
1.1.2 Der Bürgerhaushalt	315
1.2 Beratung und Genehmigung	318
1.3 Ausführung und Kontrolle	320
2. Grundsätze für den Haushalt und das Rechnungswesen.....	321
2.1 Grundsätze der Inventur und Bilanzierung	321
2.2 Veranschlagungsgrundsätze	323
2.2.1 Vollständigkeit und Bruttoveranschlagung	324
2.2.2 Einheit und „Schattenhaushalte“	324
2.3 Grundsätze der Genauigkeit	325
2.3.1 Prognose der Entwicklung von Aufwendungen und Auszahlungen	325
2.3.2 Prognose der Erträge und Einzahlungen	326
2.3.3 Spezifikation von Haushaltsansätzen	328
2.4 Grundsätze der zeitlichen Bindung	328
2.4.1 Jährlichkeit und Vorherigkeit	328
2.4.2 Die Übertragung von Mitteln in das Folgejahr	329
2.5 Deckungsgrundsätze	331
2.5.1 Gesamtdeckungsprinzip	331
2.5.2 Unechte und echte Deckungsfähigkeit	332
3. Die Ausführung des Haushalts.....	333
3.1 Vorläufige Haushaltsführung	333
3.1.1 Leistung von Ausgaben	334
3.1.2 Abgaben und Kredite	334
3.2 Bewirtschaftung und Bewirtschaftungsgrundsätze	336
3.2.1 Einziehung von Forderungen	336
3.2.1.1 Annahmeanordnung	336
3.2.1.2 Stundung, Niederschlagung, Erlass	338
3.2.2 Anordnung und Auszahlung	340
3.2.2.1 Auftragsvergabe und Vergaberecht	340
3.2.2.2 Das Vergabeverfahren	342
3.2.2.3 Vergabefremde Aspekte	343
3.2.2.4 Besonderheiten bei Investitionsvorhaben	344
3.2.2.5 Auszahlungsabwicklung	345
3.2.3 Haushaltsüberwachung	345
3.2.3.1 Haushaltsüberwachung als Teil des Controlling	345
3.2.3.2 Controlling und Berichtswesen	346
3.2.3.3 Haushaltssperre	347
3.3 Veränderungen des Haushaltsplans in der Vollzugsphase	347
3.3.1 Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen	348
3.3.1.1 Bedarf und Deckung	348
3.3.1.2 Deckungsmöglichkeiten	350
3.3.2 Die Nachtragshaushaltssatzung	351

	Seite
3.3.2.1 Zeitpunkt und Inhalt	351
3.3.2.2 Pflicht zum Nachtragshaushalt	353
3.4 Liquiditätskredite und Liquiditätssicherung	354
3.4.1 Liquiditätssteuerung	354
3.4.2 Kredite zur Liquiditätssicherung	355
4. Rechnungslegung und Kontrolle	356
4.1 Der Jahresabschluss	356
4.2 Die Bilanz	358
4.3 Der Anhang zum Jahresabschluss	360
4.4 Der Lage- oder Rechenschaftsbericht	365
4.5 Gesamtabchluss	366
4.6 Rechnungsprüfung	367
4.6.1 Örtliche und überörtliche Prüfung	367
4.6.2 Rechnungsprüfungsamt	368
4.6.2.1 Stellung des Rechnungsprüfungsamtes	369
4.6.2.2 Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes	370
4.6.2.3 Prüfung des Jahresabschlusses und der Eröffnungsbilanz	371
4.6.3 Schlussbericht und Entlastung	372

KAPITEL VI

Finanzbuchhaltung

1. Einführung	375
2. Buchführung	377
2.1 Die Bücher	377
2.2 Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung	379
2.3 Nutzung von DV-Verfahren	380
3. Zahlungsabwicklung	381
3.1 Kassen und Zahlstellen	381
3.2 Umgang mit Zahlungsmitteln	383
3.3 Kassenprüfung	384
Literaturverzeichnis	387
Stichwortverzeichnis	391