

ESV

Finanzwesen der Gemeinden
FdG Band 2

Der kommunale Haushalt

Von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Geschäftsführer a. D. des Städtetages Rheinland-Pfalz,
Honorarprofessor an der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

5., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte 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/978-3-503-18256-5

1. Auflage 1993
2. Auflage 2001
3. Auflage 2006
4. Auflage 2010
5. Auflage 2019

Gedrucktes Werk: ISBN 978-3-503-18256-5

ISSN 1437-5702

eBook: ISBN 978-3-503-18257-2

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2019

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.

Satz: multixtext, Berlin

Druck und Bindung: Hubert & Co., Göttingen

Vorwort

Seit der letzten Auflage des Buches ist fast ein Jahrzehnt vergangen. In diesem Zeitraum hat sich zwar das kommunale Haushaltsrecht nicht wesentlich verändert; die Grundelemente der Doppik waren bereits 2010 vorhanden. Im Gegensatz zur vorherigen Auflage ist das doppelte Rechnungswesen in den deutschen Kommunen inzwischen ganz überwiegend im Einsatz, auch wenn einige Länder ihren Kommunen auch noch die Fortführung der Kameralistik erlauben. Es ist daher wohl angebracht, die Doppik als das Rechnungswesen der Zukunft zu bezeichnen, zumal die Initiative der EU das Rechnungswesen in den Mitgliedstaaten auf der Basis der EPSAS zu harmonisieren in eine ähnliche Richtung weist. Allerdings sind die hohen Erwartungen, die an das neue doppelte Haushaltsrecht geknüpft wurden, einer gewissen Ernüchterung gewichen. Daher wird in der Neuauflage auch der Kritik am neuen Haushaltsrecht Rechnung getragen.

Die wichtigen Veränderungen für die kommunale Haushalts- und Finanzwirtschaft hingegen hat es auf anderen Feldern gegeben:

- Das gilt für das Ende der Grundsteuer in ihrer bisherigen Form; daher werden angesichts des hohen Zeitdrucks einige realistische und realisierbare Reformoptionen dargestellt.
- Erheblich ausgeweitet wurde der Teil, der sich mit der Kommune als Steuerschuldner befasst. Hier steht insbesondere die Neuregelung des § 2b UStG im Mittelpunkt.
- Das rasant gestiegene Volumen der Liquiditätskredite hat zu einem Novum in den Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen geführt. Anstelle von Einzelfallhilfen für besonders finanzschwache Kommunen sind nun in mehreren Ländern flächendeckende Entschuldungshilfen eingeführt worden.
- Ergänzend haben einige Kommunen eigene Schuldenbremsen in sog. Nachhaltigkeitssatzungen beschlossen.
- Der Einsatz von Derivaten im Finanzmanagement wird ebenso wie die Beurteilung öffentlich-privater Partnerschaften skeptischer als noch vor einem Jahrzehnt beurteilt.
- Ein eigenes Kapitel ist nunmehr dem Risikomanagement gewidmet, das im letzten Jahrzehnt zunehmend Beachtung gefunden hat; hierzu gehört auch das Tax Compliance Management.

- Deutlich erweitert wurde auch das Kapitel zu den kommunalen Unternehmen; hier ist vor allem der Steuerung durch die Kommune und den Anforderungen des Beihilfe- und Vergaberechts mehr Raum gegeben worden. Der Gesamtabschluss – 2010 erst rudimentär bekannt – ist nunmehr ausführlicher beschrieben.
- Steuerungsaspekte werden auch im Zusammenhang mit Zielen und Kennzahlen hervorgehoben – ein Bereich, der in vielen Kommunen erst ansatzweise ausgefüllt ist und genutzt wird.
- In den Abschnitt zur Rechnungsprüfung ist das inzwischen auch im kommunalen Bereich viel diskutierte Leitbild der risikoorientierten Prüfung aufgenommen worden.
- In den letzten Jahren ist in der Management-Diskussion der Rolle der Akteure vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt worden. Diese Betrachtungsweise wird hier beispielhaft für die Haushaltssteuerung, für das Verhältnis zwischen der Kommune und ihren Unternehmen, für das Risikomanagement sowie für den Konsolidierungsprozess herangezogen.
- Geschäftsprozesse in den Kommunen werden zunehmend elektronisch abgewickelt; das gilt insbesondere für die Buchhaltung und den Zahlungsverkehr. Dementsprechend verändern sich die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und die Anforderung an Sicherungssysteme.

Im Übrigen ist vieles aktualisiert und ergänzt worden, so z.B. der Abschnitt zu den Haushaltsgrundsätzen oder die Aufnahme eines eigenen Vorschlages zur Gemeindefinanzreform innerhalb des bestehenden Systems. Nicht immer lassen sich kleinere Überschneidungen vermeiden, wenn ein bestimmter Sachverhalt erläutert werden soll.

Soweit Rechtsvorschriften erwähnt werden, wird vor allem auf Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen Bezug genommen. Damit sollen drei unterschiedliche Vorgehensweisen in den Ländern repräsentiert werden. Rheinland-Pfalz hat sich in den Grundzügen des Haushaltsrechts sehr stark an den Entwurf der Innenministerkonferenz angelehnt. Nordrhein-Westfalen wiederum hat mit der Definition der Produktbereiche, der abweichenden Erstbewertung und der Ausgleichsrücklage eigene Regelungen entwickelt. Thüringen schließlich zählt zu den Ländern, die wahlweise die Doppik und die Kameralistik zulassen. Soweit erforderlich sind besondere Regelungen auch anderer Länder erwähnt. Einen kompletten Überblick über das kommunale Haushaltsrecht aller Länder kann und will dieses Buch aber nicht geben.

Wenn im Text vom neuen Haushaltsrecht die Rede ist, bezieht sich dies stets auf die kommunale Doppik. Zur Vereinfachung wird der Begriff Gemeinderat synonym für alle kommunalen Vertretungskörperschaften verwendet; mit Bürgermeister ist stets auch der Landrat erfasst. Mit „Länder“ sind jeweils nur

die dreizehn Flächenländer gemeint. Soweit die männliche Form gewählt wird, schließt dies die weibliche Form selbstverständlich mit ein.

Wichtige Impulse hat der Verfasser durch drei Kolloquien zu Fragen der kommunalen Finanzpolitik erhalten, die er an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer seit dem Sommersemester 2015 durchgeführt hat. Die Studierenden haben mit ihren Fragen manche kommunale „Selbstverständlichkeit“ hinterfragt und den Verfasser veranlasst, manche Aspekte neu zu überdenken. Gleiches gilt im Übrigen für zahlreiche Vorträge für ausländische Delegationen. Denn gerade ihnen gegenüber ist es herausfordernd, die deutsche kommunale Selbstverwaltung und deren Finanzhoheit zu erläutern. Wiederum sehr anregend waren die Diskussionen im Gutachterausschuss „Finanzen“ sowie in mehreren Arbeitsgruppen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Darüber hinaus haben Fragen der Steuerung, der Prozessverbesserung und des IT-Einsatzes eine große Rolle in den Sitzungen des Arbeitskreises „Bürokratientlastung des öffentlichen Sektors“ der Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwaltung (AWV) gespielt. Schließlich haben die Beiträge im Finanzwissenschaftlichen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik neue Sichtweisen und Themenfelder eröffnet.

Alle im Text angegebenen Webadressen wurden im Rahmen der Schlusskorrektur am 14.11.2018 überprüft. Selbstverständlich aber ist der Verfasser für alle Unzulänglichkeiten oder Ungenauigkeiten allein verantwortlich.

Mainz, im Herbst 2018

P.S. Wenn Sie mit dem Autor mit Anregungen, Korrekturen oder Kritik in Kontakt treten wollen: Sie erreichen mich unter g.schwarting@gmx.de. Darüber hinaus wird es jeweils zum Jahresende einen Nachtrag auf der Homepage des Verlags unter <https://www.esv.info/978-3-503-18256-5> geben. Dort werden die statistischen Daten aktualisiert und neue wichtige Entwicklungen kurz dargestellt.

Inhaltsübersicht

	Seite
Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Verzeichnis der Schaubilder	XXVII
KAPITEL I	
Einführung.....	1
1. Die Stellung der Kommunen im Bundesstaat.....	1
2. Grundzüge der Finanzverfassung	10
3. Die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts	25
Kapitel II	
Grundzüge der Haushaltswirtschaft	35
1. Stellung und Bedeutung des Haushalts	35
2. Aufbau des Kommunalhaushalts in der Doppik	41
3. Grundsätze der Haushaltswirtschaft.....	52
Kapitel III	
Kommunale Ausgaben und Einnahmen	65
1. Entwicklungstendenzen seit den 80er Jahren	65
2. Kommunale Steuern	84
3. Gebühren und Beiträge.....	137
4. Der Finanzausgleich	156
5. Sonstige Erträge.....	180
6. Die Kreditaufnahme	183
7. Die Finanzierung der Gemeindeverbände	202
KAPITEL IV	
Spezialfragen der Haushaltswirtschaft	209
1. Finanzplanung	209
2. Das kommunale Vermögen	221
3. Wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen	239
4. Steuerung mit Zielen und Kennzahlen	271
	IX

Inhaltsübersicht

	Seite
5. Haushaltsausgleich und Haushaltskonsolidierung	306
6. Risikomanagement	341
KAPITEL V	
Der Haushaltskreislauf	355
1. Die Phasen des Haushalts	355
2. Grundsätze für den Haushalt und das Rechnungswesen	364
3. Die Ausführung des Haushalts	377
4. Rechnungslegung und Kontrolle	404
KAPITEL VI	
Finanzbuchhaltung.....	427
1. Einführung	427
2. Buchführung.....	430
3. Zahlungsabwicklung	435
Literaturverzeichnis	441
Stichwortverzeichnis	443

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	V
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Verzeichnis der Schaubilder	XXVII
KAPITEL I	
Einführung	1
1. Die Stellung der Kommunen im Bundesstaat	1
1.1 Kommunale Selbstverwaltung	1
1.1.1 Wesensmerkmale kommunaler Selbstverwaltung	1
1.1.2 Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung	3
1.1.3 Erosion der Selbstverwaltung?	4
1.2 Gemeinden und Gemeindeverbände	8
2. Grundzüge der Finanzverfassung	10
2.1 Aufgabenkompetenz der Kommunen	10
2.2 Systematik kommunaler Aufgaben	12
2.2.1 Eigene und übertragene Aufgaben	12
2.2.2 Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben	13
2.2.3 Aufgabenübertragung und Konnexität	14
2.2.4 Freiwillige Aufgaben als Kernstück der Selbstverwaltung	15
2.2.5 Formen der Aufgabenwahrnehmung	16
2.3 Kommunale Finanzhoheit	18
2.4 Kreise als Teil der kommunalen Ebene	20
2.4.1 Aufgabenwahrnehmung der Kreise	20
2.4.2 Arten der Kreisaufgaben	21
2.5 Kommunale Selbstverwaltung im internationalen Vergleich	23
3. Die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts	25
3.1 Das Haushaltsrecht von 1974/75	25
3.2 Ein neues kommunales Haushaltsrecht für das 21. Jahrhundert	27
3.3 Die Doppik in der Kritik	29
3.4 Der Reifegrad des kommunalen Finanzmanagements	32
Kapitel II	
Grundzüge der Haushaltswirtschaft	35
1. Stellung und Bedeutung des Haushalts	35
	XI

	Seite
1.1 Merkmale des Haushalts	35
1.2 Funktionen des Haushalts	37
1.2.1 Steuerung und Kontrolle	37
1.2.2 Gesamtwirtschaftliche Aspekte	39
1.3 Der Haushalt in der Verwaltungsorganisation	40
2. Aufbau des Kommunalhaushalts in der Doppik	41
2.1 Die Haushaltssatzung	41
2.2 Der Haushaltsplan	43
2.2.1 Ergebnis- und Finanzhaushalt	43
2.2.2 Gliederung des Haushalts	46
2.2.2.1 Teilpläne	46
2.2.2.2 Produkt- und Kontenplan	48
2.2.3 Bestandteile und Anlagen	51
3. Grundsätze der Haushaltswirtschaft	52
3.1 Grundsätze im Überblick	52
3.2 Allgemeine Haushaltsgrundsätze	53
3.2.1 Stetige Aufgabenerfüllung	54
3.2.2 Haushaltsausgleich	56
3.2.3 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	57
3.2.4 Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	58
3.2.5 Öffentlichkeit	60
3.2.6 Intergenerative Gerechtigkeit	60
3.3 Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung	61
3.3.1 Sonstige Mittel	62
3.3.2 Spezielle Entgelte	62
3.3.3 Steuern und Kredite	63
 Kapitel III	
Kommunale Ausgaben und Einnahmen	65
1. Entwicklungstendenzen seit den 80er Jahren	65
1.1 Konjunkturelle Schwankungen und zunehmende Disparitäten	65
1.2 Laufende Einnahmen: Entwicklung seit 1980	69
1.3 Laufende Ausgaben	72
1.3.1 Entwicklung seit 1980	72
1.3.2 Bestimmungsgründe der Ausgabenentwicklung	75
1.3.2.1 Das Leistungsangebot	75
1.3.2.2 Kosten der Aufgabenerfüllung	77
1.4 Die Investitionstätigkeit	79
1.4.1 Entwicklung seit 1980	79
1.4.2 Bestimmungsgründe kommunaler Investitionen	81
1.5 Verschuldung	83

	Seite
2. Kommunale Steuern	84
2.1 Beurteilungskriterien für kommunale Steuern	85
2.1.1 Kommunale Aufgabenerfüllung	85
2.1.2 Kommunalpolitische Aspekte	86
2.1.3 Gesamtstaatliche Anforderungen	87
2.2 Die Gewerbesteuer	88
2.2.1 Die Ermittlung des Messbetrages	88
2.2.2 Zerlegung und Hebesatz	90
2.2.3 Die Gewerbesteuer als Veranlagungssteuer	93
2.2.4 Die Gewerbesteuerumlage	94
2.2.5 Kritische Bewertung der Gewerbesteuer	96
2.2.5.1 Die Gewerbesteuer im Gesamtsteuersystem ...	96
2.2.5.2 Unkalkulierbare Aufkommensentwicklung ...	97
2.2.5.3 Die Gewerbesteuer als kommunale Finanzierungsquelle	98
2.3 Die Grundsteuern	99
2.3.1 Grundzüge	99
2.3.2 Probleme der Einheitsbewertung	100
2.3.3 Bewertung und Reformüberlegungen	102
2.3.3.1 Die Grundsteuer als Kommunalsteuer	102
2.3.3.2 Die überfällige Reform der Grundsteuer	103
2.4 Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	105
2.4.1 Grundzüge	105
2.4.2 Regelmäßige Veränderung der Berechnungsgrundlagen .	107
2.4.3 Bewertung und Reformüberlegungen	108
2.4.3.1 Strukturbedingte Probleme	108
2.4.3.2 Probleme der regelmäßigen Anpassung	110
2.4.3.3 Hebesätze auf den Einkommensteueranteil? ...	111
2.5 Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	112
2.5.1 Grundzüge	112
2.5.2 Die Bildung des gemeindlichen Verteilungsschlüssels ...	113
2.6 Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern	114
2.6.1 Steuerfindungsrecht	114
2.6.2 Hundesteuer	115
2.6.3 Vergnügungssteuer	116
2.7 Steueraufkommen und Abschöpfung	117
2.8 Überlegungen zur Reform des Gemeindesteuersystems	119
2.8.1 Reformbedarf	119
2.8.2 Grundzüge der Reformdiskussion	120
2.8.3 Eine neue Kommunalsteuer	121
2.8.3.1 Die Wertschöpfungsteuer	121
2.8.3.2 Revitalisierung der Gewerbesteuer	122

	Seite
2.8.4 Verstärkte Beteiligung an staatlichen Steuern	122
2.8.5 Von der Reformdiskussion 2003 zur Reformdebatte 2010	124
2.9 Die Kommune als Steuerschuldner	127
2.9.1 Steuerpflichtige Tätigkeiten	127
2.9.2 Der Betrieb gewerblicher Art	129
2.9.3 Umsatzsteuer – Steuerpflicht und Vorsteuerabzug	131
2.9.4 Gewinnausschüttung kommunaler Betriebe und Unternehmen	133
2.9.5 Der steuerliche Querverbund	134
3. Gebühren und Beiträge	137
3.1 Grundlagen	137
3.2 Gebühren	138
3.2.1 Verwaltungs- und Benutzungsgebühren	138
3.2.2 Grundsätze der Gebührenerhebung	139
3.2.2.1 Gebührenhöhe und Nutzerverhalten	139
3.2.2.2 Kostendeckungsgebot und Äquivalenz	140
3.2.3 Die Kostenrechnung als Ausgangspunkt der Gebührenerhebung	142
3.2.3.1 Kalkulationsgrundsätze	142
3.2.3.2 Gebührenhaushalte und Kostenrechnung im doppischen Haushalt	143
3.2.3.3 Betriebsnotwendige Kosten	144
3.2.4 Gebührenmaßstäbe	146
3.2.4.1 Prinzipien der Maßstabgestaltung	146
3.2.4.2 Anreizmechanismen bei der Maßstabgestaltung	148
3.2.5 Gebührenhaushalt und Haushaltsrecht	149
3.2.5.1 Das Gesamtdeckungsprinzip	149
3.2.5.2 Die Kreditaufnahme	150
3.3 Beiträge	151
3.3.1 Grundzüge und Formen der Beitragserhebung	151
3.3.2 Beitragsfähiger Aufwand	153
3.3.3 Beitragssatz und Beitragsmaßstab	154
3.3.4 Wiederkehrende Beiträge	155
4. Der Finanzausgleich	156
4.1 Grundzüge	156
4.1.1 Der Finanzausgleich als verfassungsrechtliche Verpflichtung	156
4.1.2 Kommunalisierungsgrad und Konnexität	158
4.1.3 Angemessene Höhe der Finanzausgleichsleistungen ...	160
4.1.4 Ziele des Finanzausgleichs	162
4.1.5 Die Finanzausgleichsmasse	163

	Seite
4.2 Die Systematik von Finanzzuweisungen	165
4.2.1 Allgemeine Finanzzuweisungen	165
4.2.2 Zweckgebundene Zuweisungen	166
4.3 Schlüsselzuweisungen als Kernelement des Finanzausgleichs ..	167
4.3.1 Grundprinzipien	167
4.3.2 Bedarfsindikatoren	169
4.3.2.1 Der Hauptansatz	170
4.3.2.2 Nebenansätze	170
4.3.3 Steuerkraft und Ausgleich	172
4.4 Probleme der Zweckzuweisungen	173
4.4.1 Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung .	173
4.4.2 Verfahrensfragen	174
4.5 Bedarfszuweisungen und Hilfsprogramme der Länder	176
4.5.1 Bedarfszuweisungen als Ausgangspunkt	176
4.5.2 Definition von Finanzschwäche	176
4.5.3 Hilfsprogramme der Länder	178
5. Sonstige Erträge	180
6. Die Kreditaufnahme	183
6.1 Grundzüge	183
6.1.1 Kreditaufnahme und Investitionsfinanzierung	183
6.1.2 „Rentierliche“ Investitionen	184
6.1.3 Einige Begriffe der kommunalen Kreditwirtschaft	185
6.2 Systematik des Kommunalkredits	186
6.2.1 Kreditarten und Kreditgeber	186
6.2.2 Laufzeit und Rückzahlung	190
6.2.3 Der Einsatz von Derivaten	191
6.2.4 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte, öffentlich-private Partnerschaften	193
6.2.5 Basel III und die kommunale Bonität	196
6.3 Grenzen der Kreditaufnahmen	197
6.3.1 Investitionsschranke und Subsidiaritätsgrundsatz	197
6.3.2 Dauerhafte Leistungsfähigkeit	198
6.3.3 Konjunkturpolitische Grenzen	199
6.4 Kommunale Kreditgrenzen durch Nachhaltigkeitssatzungen ..	200
6.5 Kreditermächtigung und vorläufige Haushaltsführung	201
7. Die Finanzierung der Gemeindeverbände	202
7.1 Eigene Mittel der Gemeindeverbände	202
7.2 Die Erhebung von Umlagen	203
7.2.1 Kreisumlage und gemeindliche Selbstverwaltung	203
7.2.2 Festsetzung	207

	Seite
KAPITEL IV	
Spezialfragen der Haushaltswirtschaft	209
1. Finanzplanung	209
1.1 Funktionen der Finanzplanung	209
1.2 Der haushaltsrechtliche Rahmen	210
1.2.1 Finanzplanung als integraler Bestandteil des Haushaltsplans	210
1.2.2 Zeithorizont und Grundlagen	211
1.2.3 Ausgleichsgebot und Beratungsablauf	213
1.2.4 Verzahnung von Finanz- und Haushaltsplanung	213
1.3 Nutzung der Finanzplanung für längerfristige Planungen	214
1.3.1 Der Blick über den gesetzlichen Planungszeitraum hinaus	214
1.3.2 Die Berücksichtigung von Folgelasten	216
1.3.3 Szenarien finanzwirtschaftlicher Entwicklung	219
2. Das kommunale Vermögen	221
2.1 Vermögenssystematik	222
2.2 Kommunales Vermögen im doppischen Haushaltsrecht	224
2.2.1 Erfassung und Bewertung	224
2.2.2 Bilanzierung	226
2.2.3 Vermögenserhalt als Ziel?	227
2.3 Bewirtschaftungsgrundsätze	227
2.3.1 Vermögenserwerb	227
2.3.2 Verwaltung des Vermögens	228
2.3.3 Sicherheiten und Vollstreckung	230
2.4 Veräußerung von Vermögen	234
2.4.1 Veräußerung zum vollen Wert	234
2.4.2 Veräußerung zur Haushaltssanierung?	235
2.5 Rücklagen und Rückstellungen	236
3. Wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen	239
3.1 Grundlagen	239
3.1.1 Wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Betätigung	239
3.1.2 Schrankentrias	239
3.1.3 Umfang und Bedeutung wirtschaftlicher Unternehmen der Kommunen	242
3.2 Auslagerung und Einflussnahme	245
3.2.1 Zuständigkeiten und Regelungserfordernisse	245
3.2.2 Informations- und Weisungsrechte, Abberufung	247
3.3 Organisationsformen	248
3.3.1 Eigenbetrieb und Anstalt des öffentlichen Rechts	251
3.3.2 Unternehmen in Privatrechtsform	252
3.3.3 Sparkassen	254

	Seite
3.3.4 Zweckverbände	256
3.4 Kommunale Unternehmen und kommunaler Haushalt	257
3.4.1 Finanzwirtschaftliche Zusammenhänge im Haushalt ...	257
3.4.2 Gewinnabführungen und Beihilfen	257
3.4.3 Beteiligungen in der kommunalen Bilanz	259
3.5 Beteiligungsmanagement	260
3.6 Public Corporate Governance Kodizes (PCGK)	264
3.6.1 Allgemeine Prinzipien	264
3.6.2 Finanzielle und weitere Ziele	265
3.6.3 Der Aufsichtsrat, seine Zusammensetzung und Qualifikation	268
4. Steuerung mit Zielen und Kennzahlen	271
4.1 Ziele als Voraussetzung für die Steuerung	271
4.2 Kennzahlen als Indikator für die Zielerreichung	275
4.3 Nutzung von Kennzahlen	276
4.4 Funktionen von Kennzahlen	277
4.4.1 Kennzahlen als Vergleichswerte	279
4.4.2 Kennzahlenformen	280
4.5 Kennzahlen als Steuerungsinstrument für die Haushaltsführung	281
4.5.1 Grundfragen	281
4.5.2 Effizienz des Personaleinsatzes	283
4.5.3 Besonderheiten beim Sachaufwand	284
4.5.4 Investitionsbezogene Kennziffern	286
4.6 Probleme von Kennzahlen	287
4.7 Kennzahlen in der Praxis	288
4.7.1 Finanzkennzahlen in Deutschland	288
4.7.2 Bewertende Systeme	293
4.7.2.1 Finanzkennzahlen in der Schweiz	293
4.7.2.2 Finanzkennzahlen in Sachsen und Hessen	295
4.7.3 Generelle Mängel	298
4.7.4 Kennziffern zum Gesamthaushalt	300
4.8 Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage für die Bildung von Kennziffern	301
4.8.1 Grundprinzipien	302
4.8.2 Probleme und Schwierigkeiten	304
5. Haushaltsausgleich und Haushaltskonsolidierung	306
5.1 Haushaltsausgleich und finanzielle Leistungsfähigkeit	306
5.1.1 Die Ausgleichsrücklage	307
5.1.2 Ausgleich des Finanz- und Ergebnishaushalts	308
5.2 Die Behandlung von Fehlbeträgen	309
5.2.1 Fehlbedarf und Fehlbetrag	309

	Seite
5.2.2 Anforderungen an den Haushaltsausgleich im Vergleich	311
5.3 Auswirkungen unausgeglichener Haushalte	313
5.3.1 Auflagen im Genehmigungsverfahren	313
5.3.2 Das Haushaltssicherungskonzept	315
5.4 Konsolidierungsstrategien	317
5.4.1 Konsolidierung im Überblick	317
5.4.2 Pauschalkürzungen	320
5.4.3 Kürzung des Sachaufwands	322
5.4.4 Effizienzsteigerung	323
5.4.5 Freiwillige Aufgaben	326
5.4.6 Reduzierung der Investitionen	327
5.4.7 Verbesserungen von Erträgen	328
5.4.8 Vermögenseinsatz	329
5.4.9 Aufgabenkritik und Standardabbau	331
5.4.10 Bürgerschaftliches Engagement	333
5.5 Die Privatisierung kommunaler Leistungen	334
5.5.1 Grundlagen	334
5.5.2 Begründungen und Probleme	335
5.5.3 Privatisierung und Haushaltswirtschaft	337
5.6 Haushaltskonsolidierung – Verantwortung und Verfahren	338
6. Risikomanagement	341
6.1 Risiko und Unsicherheit	341
6.2 Risikofaktoren und Risikoakteure	343
6.3 Der Rechtsrahmen	347
6.4 Interne Kontrollsysteme und Risikosteuerung	349
6.5 Organisation und Berichterstattung	352
 KAPITEL V	
Der Haushaltskreislauf	355
1. Die Phasen des Haushalts	355
1.1 Aufstellung	356
1.1.1 Das Verwaltungsverfahren	356
1.1.2 Der Bürgerhaushalt	358
1.2 Beratung und Genehmigung	362
1.3 Ausführung und Kontrolle	363
2. Grundsätze für den Haushalt und das Rechnungswesen	364
2.1 Grundsätze der Inventur und Bilanzierung	364
2.2 Veranschlagungsgrundsätze	367
2.2.1 Grundsätze des umfassenden Ausweises	367
2.2.1.1 Vollständigkeit und Bruttoveranschlagung	367
2.2.1.2 Einheit und „Schattenhaushalte“	368
2.2.2 Grundsätze der Genauigkeit	369

	Seite	
2.2.2.1	Prognose der Aufwendungen und Auszahlungen	369
2.2.2.2	Prognose der Erträge und Einzahlungen	370
2.2.2.3	Spezifikation von Haushaltsansätzen	371
2.2.3.	Grundsätze der zeitlichen Bindung	372
2.2.3.1	Jährlichkeit und Vorherigkeit	372
2.2.3.2	Die Übertragung von Mitteln in das Folgejahr	373
2.2.4	Deckungsgrundsätze	375
2.2.4.1	Gesamtdeckungsprinzip	375
2.2.4.2	Unechte und echte Deckungsfähigkeit	376
3.	Die Ausführung des Haushalts	377
3.1	Vorläufige Haushaltsführung	377
3.1.1	Leistung von Auszahlungen	378
3.1.2	Abgaben und Kredite	378
3.2	Bewirtschaftung und Bewirtschaftungsgrundsätze	380
3.2.1	Einziehung von Forderungen	381
3.2.1.1	Annahmeanordnung	381
3.2.1.2	Stundung, Niederschlagung, Erlass	382
3.2.2	Anordnung und Auszahlung	384
3.2.2.1	Auftragsvergabe und Vergaberecht	385
3.2.2.2	Das Vergabeverfahren	388
3.2.2.3	Vergabefremde Aspekte	390
3.2.2.4	Besonderheiten bei Investitionsvorhaben	390
3.2.2.5	Auszahlungsabwicklung	391
3.2.3	Haushaltsüberwachung	392
3.2.3.1	Haushaltsüberwachung als Teil des Controlling	392
3.2.3.2	Controlling und Berichtswesen	393
3.2.3.3	Haushaltssperre	393
3.3	Veränderungen des Haushaltsplans in der Vollzugsphase	394
3.3.1	Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen	395
3.3.1.1	Bedarf und Deckung	395
3.3.1.2	Deckungsmöglichkeiten	397
3.3.2	Die Nachtragshaushaltssatzung	398
3.3.2.1	Zeitpunkt und Inhalt	398
3.3.2.2	Pflicht zum Nachtragshaushalt	400
3.3	Liquiditätskredite und Liquiditätssicherung	401
3.4.1	Liquiditätssteuerung	401
3.4.2	Kredite zur Liquiditätssicherung	402
4.	Rechnungslegung und Kontrolle	404
4.1	Der Jahresabschluss	404
4.2	Die Bilanz	406

Inhaltsverzeichnis

	Seite
4.3 Der Anhang zum Jahresabschluss	408
4.4 Der Lage- oder Rechenschaftsbericht	412
4.5 Gesamtabchluss	413
4.6 Rechnungsprüfung	417
4.6.1 Örtliche und überörtliche Prüfung	417
4.6.2 Rechnungsprüfungsamt	418
4.6.2.1 Stellung des Rechnungsprüfungsamtes	418
4.6.2.2 Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes	420
4.6.2.3 Prüfung des Jahresabschlusses und der Eröffnungsbilanz	421
4.6.3 Risikoorientierte Prüfung und Beratung	422
4.6.4 Schlussbericht und Entlastung	423
KAPITEL VI	
Finanzbuchhaltung	427
1. Einführung	427
2. Buchführung	430
2.1 Die Bücher	430
2.2 Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung	432
2.3 Nutzung von DV-Verfahren	433
3. Zahlungsabwicklung	435
3.1 Kassen und Zahlstellen	435
3.2 Umgang mit Zahlungsmitteln	436
3.3 Forderungsmanagement	438
3.4 Kassenprüfung	439
Literaturverzeichnis	441
Stichwortverzeichnis	443