ESV ERICH SCHMIDT VERLAG

FINANZWESEN DER GEMEINDEN

Band 6

Der kommunale Haushalt

Von
Prof. Dr. Gunnar Schwarting
Beigeordneter und Geschäftsführer
des Städtetages Rheinland-Pfalz a. D.,
Honorarprofessor an der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

6., neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek 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/978-3-503-24401-0

1. Auflage 1993
2. Auflage 2001
3. Auflage 2006
4. Auflage 2010
5. Auflage 2019
6. Auflage 2026

Gedrucktes Werk: ISBN 978-3-503-24401-0
eBook: ISBN: 978-3-503-24402-7

Alle Rechte vorbehalten.
© 2026 Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG
Genthiner Straße 30 G, 10785 Berlin
info@ESVmedien.de, www.ESV.info

Die Nutzung für das Text und Data Mining ist ausschließlich dem Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG vorbehalten.
Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b UrhG ausdrücklich.

Satz: Arnold & Domnick, Leipzig
Druck: C.H. Beck, Nördlingen

Vorwort zur 6. Auflage

Ein Blick zurück

Vor gut 30 Jahren erschien die erste Auflage dieses Buches. Damals galt der kameralistische Rechnungsstil in seiner 1974/75 erweiterten Form. Die Gewerbekapitalsteuer (wie übrigens auch die Vermögensteuer) gab es noch und alle Statistiken wiesen DM-Werte aus. In weiten Teilen Deutschlands waren die amtierenden Bürgermeister noch vom Rat gewählt und Sperrklauseln begrenzten die Zahl der Fraktionen/Gruppierungen in den Vertretungskörperschaften.

Die größte Herausforderung war Anfang der 90er Jahre die Integration der ostdeutschen Kommunen in das geltende Finanzsystem. Für einige Gemeindesteuern mussten fehlende Berechnungsgrundlagen – so für die Grundsteuer – durch Hilfswerte ersetzt werden. Die Verwaltungen dort mussten sich in ein ungewohntes Rechnungswesen einarbeiten. In einiger Ferne lag noch das Konnexitätsprinzip, das seinen Ausgang mit einer Rede des damaligen Bundespräsidenten auf der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 1995 in Magdeburg nahm.

Die Liberalisierung wichtiger Märkte der Daseinsvorsorge – mit erheblichen Konsequenzen für viele kommunale Unternehmen – war noch nicht erfolgt. Der demographische Wandel und die Nachhaltigkeit rückten erst allmählich ins kommunal(politische) Bewusstsein. Die Millennium oder später Sustainable Development Goals wurden erst wesentlich später zur Richtschnur für strategische Zielsetzungen; dass aus der Elektronischen Datenverarbeitung eine umfassende digitale Transformation bis hin zur Künstlichen Intelligenz entstehen würde, hatten wohl selbst kühne Futuristen nicht vorhersehen können. Es ist also viel in Bezug auf kommunales Handeln im Allgemeinen und die kommunalen Finanzen im besonderem Maße geschehen …

Der Blick nach vorn

Seit Drucklegung der letzten Auflage haben sich zahlreiche Änderungen und Herausforderungen für die kommunale Finanzwirtschaft ergeben, so dass eine neue, aktualisierte und erweiterte Auflage geboten erschien. Hier seien nur einige zentrale Themen genannt:

– So war zwar Anfang 2019 eine grundlegende Reform der Grundsteuer absehbar. Die nun zum 1.1.2025 in Kraft getretenen Neuregelungen sind allerdings insoweit steuerpolitisches Neuland, als den Ländern die Option eingeräumt wurde, eigene gesetzliche Grundlagen zu schaffen – hiervon haben sie intensiv Gebrauch gemacht.

- Anfang 2020 nahm die COVID-19-Pandemie Deutschland in den Griff; als Reaktion wurden hybride Beratungsformate eingeführt und Sonderregelungen für die Bewältigung der finanziellen Belastungen aus der Pandemie geschaffen.
- 2021 machte die Insolvenz der Greensill-Bank Schlagzeilen; eine Reihe von Kommunen hatte bei dieser Bank liquide Mittel „geparkt", deren nahezu kompletter Verlust drohte. In mehreren Prozessen haben die betroffenen Kommunen versucht, Intermediäre (Makler, Geschäftsbanken) in Haftung zu nehmen; die Prozesse sind noch immer nicht abgeschlossen.
- 2022 begann der Krieg Russlands gegen die Ukraine; zahlreiche Menschen flüchteten aus dem bedrohten Land, in großer Zahl auch nach Deutschland. Das belastete die Kommunen im Hinblick auf die Unterbringung, die Integration und natürlich den Lebensunterhalt der Flüchtlinge. Auch für diese Herausforderung gab es Sonderregelungen.
- Mit dem Online-Zugangsgesetz sollte zum 1.1.2023 die Digitalisierung in der Verwaltung einen großen Schritt vorangebracht werden; das ist nur begrenzt gelungen. Die Digitalisierung bleibt jedoch auch danach eine vorrangige Aufgabe der Verwaltungsmodernisierung. Die Schaffung eines eigenen Digitalministeriums auf Bundesebene in der neuen Legislaturperiode soll diesen Anspruch untermauern.
- 2024 schlossen die Kommunalhaushalte mit einem historisch hohen Finanzierungsdefizit von 24 Mrd. Euro ab; im Folgejahr stieg es auf 32 Mrd. Euro. Das führte zu Forderungen, die Kommunalfinanzen auf eine langfristig tragfähige Basis zu stellen. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung enthält zwar hierzu eine vage Absichtserklärung. Ob und wann es zu entsprechenden Schritten kommt, ist allerdings völlig offen.
- 2025 wurde ein neues Sondervermögen „Infrastruktur" vom Bund geschaffen, das 100 Mrd. Euro für Länder und Kommunen, verteilt auf 12 Jahre, vorsieht. Die den Kommunen zufließenden Mittel stellen eine große Chance zur Modernisierung der Infrastruktur dar, werfen aber auch zahlreiche haushaltsrechtliche Fragen auf. Dazu zählt das Problem der Umsetzungsfähigkeit zusätzlicher Investitionen in den Kommunalverwaltungen; denn seit einigen Jahren unterschreitet das realisierte Investitionsvolumen die in den Haushalten geplante Höhe nicht unerheblich.

Der Blick auf das kommunale Umfeld hat sich in den letzten Jahren verändert. Im Zentrum steht die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft. Der Begriff ist allerdings nicht scharf zu umreißen – er meint so unterschiedliche Dinge wie die Digitalisierung, den Klimawandel, die demographische Entwicklung, aber auch den Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. Diese Phänomene haben nicht nur Auswirkungen auf das kommunale Leistungsangebot, sondern betreffen den „Produktionsprozess" in den Rat- und Kreishäusern. Sie sollen ihre Aktivitäten so planen und ausrichten, dass sie erwarteten, aber auch neuen Herausforderungen begegnen können („Resilienz").

Diese Fragen werden in den Abschnitt zu Haushaltsgrundsätzen integriert, der damit deutlich erweitert wurde. Dazu gehören auch Gedanken zu ihrer Fortentwicklung und moderneren Interpretation. Dieser Teil enthält vor allem eigene Überlegungen, die als Input für eine intensivere Diskussion verstanden werden sollten. In den nachfolgenden Kapiteln werden allerdings die noch immer geltenden Begrifflichkeiten verwendet.

Gleichzeitig aber sollen die Kommunen ihre Leistungen auch nachhaltig im Sinne der Sustainable Development Goals erbringen. Verschiedene Kommunen haben sich daher auch zu einer Nachhaltigkeitsberichterstattung – z. B. innerhalb des Rechenschafts- oder Lageberichts – verpflichtet. Auch die Emission sog. „Green Bonds" ist in dem Zusammenhang zu nennen.

Völlig neu gestaltet wurde das Kapitel zur Grundsteuer. Hier galt es vor allem die Vielfalt der in den Ländern sehr unterschiedlich gestalteten gesetzlichen Regelungen zu dokumentieren und erste Auswirkungen zu beleuchten.

Eine interessante Fortentwicklung der Bürgerbeteiligung im Haushaltsverfahren ist die – vor allem in den ostdeutschen Ländern zu findende – Institution von Bürgerbudgets; sie erlauben es den Bürgerinnen und Bürgern in gewissem Rahmen selbst gestaltend mitzuwirken.

Einige technische Bemerkungen

Der früher übliche Begriff der Gemeindeordnung für die rechtlichen Grundlagen kommunalen Handelns ist in einer Reihe von Ländern durch neue Bezeichnungen ersetzt worden. Daher wird im Buch allgemein von Kommunalverfassungen gesprochen. Dementsprechend wird auch an Stelle des (Gemeinde-)Rates von Kommunalvertretung oder -vertretungskörperschaft gesprochen. Da die meisten Vorschriften für Gemeinden und Gemeindeverbände gelten, wird in der Regel – soweit es sich nicht um Spezifika einer Gruppe handelt – der Begriff Kommune verwendet. War es früher üblich das Innenministerium als oberste Kommunalaufsicht zu bezeichnen, wird nun allgemeiner von dem „für die Kommunen zuständige Ministerium" gesprochen.

Verändert wurden die empirischen Darstellungen. Zum einen wurde auf die generelle Unterscheidung nach ost- und westdeutschen Ländern verzichtet. Sie wird nur dort erwähnt, wo (wie im Bereich der Einnahmen und deren Struktur) die Differenzierung sinnvoll erscheint. Zu Beginn wird das Schalenkonzept der amtlichen Statistik kurz vorgestellt, das für die Zuordnung ausgelagerter Bereiche maßgeblich ist. Ansonsten wurden die Daten soweit möglich aktualisiert. Bei Fertigstellung des Manuskripts waren Daten für das Jahr 2025 noch nicht verfügbar.

Beibehalten wurde die Orientierung an den Rechtsgrundlagen in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen. Nordrhein-Westfalen hat inzwischen sehr viele Neuregelungen eingeführt, so dass die Darstellung sinn-

voll erscheint. Rheinland-Pfalz kann als „klassisches“ Doppik-Land klassifiziert werden, während Thüringen auch noch die Verwendung der Kameralistik zulässt. Dementsprechend gibt es dort auch parallele Vorschriften; verwiesen wird allerdings nur auf jene zum doppischen System. Die formale Grundstruktur des Buches wurde beibehalten. Dabei wurden die einzelnen Kapitel und Rechtsvorschriften aktualisiert und ggf. ergänzt.

Die Text beschränkt sich nicht auf eine reine Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Vielmehr werden Erfahrungen aus der Praxis, sei es aus einzelnen Kommunen, aus Publikationen kommunalnaher Forschungsinstitutionen oder aus Ergebnissen der überörtlichen Prüfung genutzt. Sie sollen anregen, spezifische Fragen vertiefend zu betrachten.

Der Verfasser dankt den Kolleginnen und Kollegen im finanzwissenschaftlichen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik, in den Gremien der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV) sowie den Studierenden an der Universität Speyer und der Hochschule Koblenz für viele Anregungen und Kommentare. Sehr aufschlussreich waren wie immer auch Gespräche mit aktiven und ehemaligen Verantwortlichen aus Kommunalverwaltung und -politik.

Die Verweise auf das Internet wurden im Rahmen der Schlussredaktion am 28.3.2026 überprüft. Künstliche Intelligenz wurde für die Erstellung des Textes nicht verwendet. Wie immer bleibt der Verfasser für alle Fehler und Ungenauigkeiten allein verantwortlich.

Mainz, im Sommer 2026

Inhaltsübersicht

Vorwort zur 6. Auflage V
Inhaltsverzeichnis XI
Abkürzungsverzeichnis XXII
Verzeichnis der Abbildungen XXVIII

KAPITEL I
Einführung

1. Die Stellung der Kommunen im Bundesstaat 1
2. Grundzüge der Finanzverfassung 11
3. Die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts 26

Kapitel II
Grundzüge der Haushaltswirtschaft

1. Stellung und Bedeutung des Haushalts 35
2. Aufbau des Kommunalhaushalts in der Doppik 42
3. Grundsätze der Haushaltswirtschaft 52

Kapitel III
Kommunale Ausgaben und Einnahmen

1. Die Kommunalhaushalte im Gesamtüberblick 70
2. Kommunale Steuern 93
3. Gebühren und Beiträge 154
4. Der Finanzausgleich 174
5. Sonstige Erträge 203
6. Die Kreditaufnahme 207
7. Die Finanzierung der Gemeindeverbände 228

KAPITEL IV
Spezialfragen der Haushaltswirtschaft

1. Finanzplanung 235
2. Das kommunale Vermögen 248
3. Wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen 266

4. Steuerung mit Zielen und Kennzahlen 298
5. Haushaltsausgleich und Haushaltskonsolidierung 332
6. Risikomanagement 371

KAPITEL V
Der Haushaltskreislauf

1. Die Phasen des Haushalts 385
2. Grundsätze für den Haushalt und das Rechnungswesen 397
3. Die Ausführung des Haushalts 412
4. Rechnungslegung und Kontrolle 440

KAPITEL VI
Finanzbuchhaltung

1. Einführung 461
2. Buchführung 464
3. Zahlungsabwicklung 468

Literaturhinweise 475
Stichwortverzeichnis 477

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 6. Auflage V
Inhaltsübersicht IX
Abkürzungsverzeichnis XXII
Verzeichnis der Abbildungen XXVIII

KAPITEL I
Einführung

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 11
   2.1 Aufgabenkompetenz der Kommunen 11
   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 15
      2.2.4 Freiwillige Aufgaben als Kernstück der Selbstverwaltung 16
      2.2.5 Formen der Aufgabenwahrnehmung 17
   2.3 Kommunale Finanzhoheit 19
   2.4 Kreise als Teil der kommunalen Ebene 21
      2.4.1 Aufgabenwahrnehmung der Kreise 21
      2.4.2 Arten der Kreisaufgaben 22
   2.5 Kommunale Selbstverwaltung im internationalen Vergleich 25

3. Die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts 26
   3.1 Das Haushaltsrecht von 1974/75 26
   3.2 Ein neues kommunales Haushaltsrecht für das 21. Jahrhundert 28
   3.3 Die Doppik in der Kritik 31
   3.4 Der Reifegrad des kommunalen Finanzmanagements 33

Kapitel II
Grundzüge der Haushaltswirtschaft

1. Stellung und Bedeutung des Haushalts 35
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 42
2.1 Die Haushaltssatzung 42
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 Der Kommunalhaushalt in der (digitalen) Transformation 52
3.2 Haushaltsgrundsätze im Überblick 54
3.2.1 Allgemeine Haushaltsgrundsätze 55
3.2.2 Stetige Aufgabenerfüllung – eine modernisierte Interpretation ... 56
3.2.3 Resilienz – Stetigkeit 2.0? 57
3.2.4 Resilienz – eine organisatorische Herausforderung 58
3.2.5 Nachhaltigkeit im Rahmen des Haushalts 60
3.2.6 Haushaltsausgleich – eine modernisierte Interpretation 61
3.2.7 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit – eine modernisierte Interpretation 62
3.2.8 Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – noch zeitgemäß? 63
3.2.9 Öffentlichkeit – unverzichtbar 65
3.2.10 Intergenerative Gerechtigkeit – nicht nur fiskalisch zu verstehen 66
3.3 Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung 66
3.3.1 Sonstige Mittel 67
3.3.2 Spezielle Entgelte 68
3.3.3 Steuern und Kredite 68

Kapitel III
Kommunale Ausgaben und Einnahmen

1. Die Kommunalhaushalte im Gesamtüberblick 70
1.1 Die statistischen Grundlagen 70

1.2 Finanzierungssaldo und Liquiditätskredite 71
1.3 Laufende Einnahmen: Unterschiede zwischen West und Ost 75
1.4 Laufende Ausgaben: Der Sprengsatz Sozialetat 78
1.4.1 Entwicklung seit 1992 78
1.4.2 Bestimmungsgründe der Ausgabenentwicklung 81
1.4.2.1 Das Leistungsangebot 81
1.4.2.2 Kosten der Aufgabenerfüllung 83
1.5 Die Investitionstätigkeit 85
1.5.1 Entwicklung seit 1992 85
1.5.2 Bestimmungsgründe kommunaler Investitionen 88
1.5.3 EU-Taxonomie und Investitionstätigkeit 91
1.6 Verschuldung 92

2. Kommunale Steuern 93
2.1 Beurteilungskriterien für kommunale Steuern 94
2.1.1 Kommunale Aufgabenerfüllung 94
2.1.2 Kommunalpolitische Aspekte 95
2.1.3 Gesamtstaatliche Anforderungen 96
2.2 Die Gewerbesteuer 97
2.2.1 Die Ermittlung des Messbetrages 97
2.2.2 Zerlegung und Hebesatz 99
2.2.3 Die Gewerbesteuer als Veranlagungssteuer 103
2.2.4 Die Gewerbesteuerumlage 104
2.2.5 Kritische Bewertung der Gewerbesteuer 106
2.2.5.1 Die Gewerbesteuer im Gesamtsteuersystem 106
2.2.5.2 Unkalkulierbare Aufkommensentwicklung 108
2.2.5.3 Die Gewerbesteuer als gemeindliche Finanzierungsquelle 109
2.3 Die Grundsteuern 109
2.3.1 Grundzüge 109
2.3.2 Die Grundsteuer bis 2024 110
2.3.3 Neue Grundsteuern 111
2.3.4 Die vier Grundmodelle 112
2.3.5 Das Grundsteuerverfahren nach dem Bundesmodell 113
2.3.5.1 Grundzüge 113
2.3.5.2 Trennung von Wohn- und Nichtwohngebäuden 115
2.3.6 Die Grundsteuer als Konsolidierungsfaktor – Einige empirische Ergebnisse 116
2.3.7 Bewertung 117
2.3.7.1 Die Grundsteuer als Gemeindesteuer 117
2.3.7.2 Die Grundsteuer im Finanzausgleich 118
2.3.7.3 Landwirtschaft und Grundsteuer C 119
2.3.7.4 Die neuen Grundsteuern vor Gericht 120
2.3.7.5 War die Umstellung aufkommensneutral? 120

2.4 Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 122
2.4.1 Grundzüge 122
2.4.2 Regelmäßige Veränderung der Berechnungsgrundlagen 123
2.4.3 Bewertung und Reformüberlegungen 124
2.4.3.1 Strukturbedingte Probleme 125
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 128
2.5.1 Grundzüge 128
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 133
2.7 Steueraufkommen und Abschöpfung 133
2.8 Überlegungen zur Reform des Gemeindesteuersystems 136
2.8.1 Reformbedarf 136
2.8.2 Grundzüge der Reformdiskussion 137
2.8.3 Eine neue Kommunalsteuer 138
2.8.3.1 Die Wertschöpfungsteuer 138
2.8.3.2 Revitalisierung der Gewerbesteuer 139
2.8.4 Verstärkte Beteiligung an staatlichen Steuern 139
2.8.5 Von der Reformdiskussion 2003 zur Reformdebatte 2010 141
2.8.6 Neue Ideen 143
2.9 Die Kommune als Steuerschuldner 145
2.9.1 Steuerpflichtige Tätigkeiten 145
2.9.2 Der Betrieb gewerblicher Art 147
2.9.3 Umsatzsteuer – Steuerpflicht und Vorsteuerabzug 149
2.9.4 Gewinnausschüttung kommunaler Betriebe und Unternehmen 151
2.9.5 Der steuerliche Querverbund 152

3. Gebühren und Beiträge 154
3.1 Grundlagen 154
3.2 Gebühren 156
3.2.1 Verwaltungs- und Benutzungsgebühren 156
3.2.2 Grundsätze der Gebührenerhebung 157
3.2.2.1 Gebührenhöhe und Nutzerverhalten 158
3.2.2.2 Kostendeckungsgebot und Äquivalenz 159
3.2.3 Die Kostenrechnung als Ausgangspunkt der Gebührenerhebung 160
3.2.3.1 Kalkulationsgrundsätze 160
3.2.3.2 Gebührenhaushalte und Kostenrechnung im doppischen Haushalt 162
3.2.3.3 Betriebsnotwendige Kosten 162

3.2.4 Gebührenmaßstäbe 164
3.2.4.1 Prinzipien der Maßstabsgestaltung 164
3.2.4.2 Anreizmechanismen bei der Maßstabsgestaltung 165
3.2.5 Gebührenhaushalt und Haushaltsrecht 167
3.2.5.1 Das Gesamtdeckungsprinzip 167
3.2.5.2 Die Kreditaufnahme 167
3.2.5.3 Gebühren für die Nutzung des öffentlichen Straßenraums 168
3.3 Beiträge 169
3.3.1 Grundzüge und Formen der Beitragserhebung 169
3.3.2 Beitragsfähiger Aufwand 172
3.3.3 Beitragssatz und Beitragsmaßstab 173
3.3.4 Wiederkehrende Beiträge 173

4. Der Finanzausgleich 174
4.1 Grundzüge 174
4.1.1 Der Finanzausgleich als verfassungsrechtliche Verpflichtung 174
4.1.2 Die Systeme im Vergleich 176
4.1.3 Kommunalisierungsgrad und Konnexität 179
4.1.4 Angemessene Höhe der Finanzausgleichsleistungen 181
4.1.5 Ziele des Finanzausgleichs 183
4.1.6 Die Finanzausgleichsmasse 184
4.2 Die Systematik von Finanzzuweisungen 186
4.2.1 Allgemeine Finanzzuweisungen 187
4.2.2 Zweckgebundene Zuweisungen 188
4.3 Schlüsselzuweisungen als Kernelement des Finanzausgleichs 188
4.3.1 Grundprinzipien 188
4.3.2 Bedarfsindikatoren 190
4.3.2.1 Der Hauptansatz 191
4.3.2.2 Nebenansätze 192
4.3.3 Steuerkraft und Ausgleich 193
4.4 Probleme der Zweckzuweisungen 194
4.4.1 Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung 194
4.4.2 Verfahrensfragen 195
4.4.3 Das Sondervermögen „Infrastruktur" 2025 197
4.5 Bedarfszuweisungen und Hilfsprogramme der Länder 198
4.5.1 Bedarfszuweisungen als Ausgangspunkt 198
4.5.2 Definition von Finanzschwäche 199
4.5.3 Hilfsprogramme der Länder 201

5. Sonstige Erträge 203

6. Die Kreditaufnahme 207
6.1 Grundzüge 207
6.1.1 Kreditaufnahme und Investitionsfinanzierung 207

6.1.2 „Rentierliche“ Investitionen 209
6.1.3 Einige Begriffe der kommunalen Kreditwirtschaft 210
6.2 Systematik des Kommunalkredits 211
6.2.1 Kreditarten und Kreditgeber 211
6.2.2 Laufzeit und Rückzahlung 216
6.2.3 Der Einsatz von Derivaten 218
6.2.4 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte, öffentlich-private Partnerschaften 219
6.2.5 Basel III/IV und die kommunale Bonität 222
6.3 Grenzen der Kreditaufnahmen 223
6.3.1 Investitionsschranke und Subsidiaritätsgrundsatz 223
6.3.2 Dauerhafte Leistungsfähigkeit 224
6.3.3 Konjunkturpolitische Grenzen 225
6.4 Kommunale Kreditgrenzen durch Nachhaltigkeitssatzungen 226
6.5 Kreditermächtigung und vorläufige Haushaltsführung 228

7. Die Finanzierung der Gemeindeverbände 228
7.1 Eigene Mittel der Gemeindeverbände 228
7.2 Die Erhebung von Umlagen 230
7.2.1 Kreisumlage und gemeindliche Selbstverwaltung 230
7.2.2 Festsetzung 233

KAPITEL IV

Spezialfragen der Haushaltswirtschaft

1. Finanzplanung 235
1.1 Funktionen der Finanzplanung 235
1.2 Der haushaltsrechtliche Rahmen 236
1.2.1 Finanzplanung als integraler Bestandteil des Haushaltsplans 236
1.2.2 Zeithorizont und Grundlagen 237
1.2.3 Ausgleichsgebot und Beratungsablauf 238
1.2.4 Verzahnung von Finanz- und Haushaltsplanung 239
1.3 Nutzung der Finanzplanung für längerfristige Planungen 240
1.3.1 Der Blick über den gesetzlichen Planungszeitraum hinaus 240
1.3.2 Die Berücksichtigung von Folgelasten 242
1.3.3 Szenarien finanzwirtschaftlicher Entwicklung 245

2. Das kommunale Vermögen 248
2.1 Vermögenssystematik 248
2.2 Kommunales Vermögen im doppischen Haushaltsrecht 251
2.2.1 Erfassung und Bewertung 251
2.2.2 Bilanzierung 253
2.2.3 Vermögenserhalt als Ziel? 254
2.3 Bewirtschaftungsgrundsätze 254

2.3.1 Vermögenserwerb 254
2.3.2 Verwaltung des Vermögens 255
2.3.3 Sicherheiten und Vollstreckung 257
2.4 Veräußerung von Vermögen 261
2.4.1 Veräußerung zum vollen Wert 261
2.4.2 Veräußerung zur Haushaltssanierung? 262
2.5 Rücklagen und Rückstellungen 263

3. Wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen 266
3.1 Grundlagen 266
3.1.1 Wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Betätigung 266
3.1.2 Schrankentrias 266
3.1.3 Umfang und Bedeutung wirtschaftlicher Unternehmen der Kommunen 270
3.2 Auslagerung und Einflussnahme 272
3.2.1 Zuständigkeiten und Regelungserfordernisse 272
3.2.2 Informations- und Weisungsrechte, Abberufung 274
3.3 Organisationsformen 276
3.3.1 Eigenbetrieb und Anstalt des öffentlichen Rechts 278
3.3.2 Unternehmen in Privatrechtsform 280
3.3.3 Sparkassen 281
3.3.4 Zweckverbände 283
3.4 Kommunale Unternehmen und kommunaler Haushalt 284
3.4.1 Finanzwirtschaftliche Zusammenhänge im Haushalt 284
3.4.2 Gewinnabführungen und Beihilfen 285
3.4.3 Beteiligungen in der kommunalen Bilanz 286
3.5 Beteiligungsmanagement 288
3.6 Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) 291
3.6.1 Allgemeine Prinzipien 291
3.6.2 Finanzielle und weitere Ziele 292
3.6.3 Der Aufsichtsrat, seine Zusammensetzung und Qualifikation 295

4. Steuerung mit Zielen und Kennzahlen 298
4.1 Ziele als Voraussetzung für die Steuerung 298
4.2 Kennzahlen als Indikator für die Zielerreichung 302
4.3 Nutzung von Kennzahlen 303
4.4 Funktionen von Kennzahlen 304
4.4.1 Kennzahlen als Vergleichswerte 305
4.4.2 Kennzahlenformen 307
4.5 Kennzahlen als Steuerungsinstrument für die Haushaltsführung 308
4.5.1 Grundfragen 308
4.5.2 Effizienz des Personaleinsatzes 310
4.5.3 Besonderheiten beim Sachaufwand 311
4.5.4 Investitionsbezogene Kennzahlen 313
4.6 Probleme von Kennzahlen 314

4.7 Kennzahlen in der Praxis 316
4.7.1 Finanzkennzahlen in Deutschland 316
4.7.2 Bewertende Systeme 320
4.7.2.1 Finanzkennzahlen in der Schweiz 320
4.7.2.2 Finanzkennzahlen in Sachsen und Hessen 322
4.7.3 Generelle Mängel 325
4.7.4 Kennzahlen zum Gesamthaushalt 326
4.8 Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage für die Bildung von Kennzahlen 328
4.8.1 Grundprinzipien 328
4.8.2 Probleme und Schwierigkeiten 331

5. Haushaltsausgleich und Haushaltskonsolidierung 332
5.1 Haushaltsausgleich und finanzielle Leistungsfähigkeit 332
5.1.1 Die Ausgleichsrücklage 333
5.1.2 Ausgleich des Finanz- und Ergebnishaushalts 334
5.2 Die Behandlung von Fehlbeträgen 335
5.2.1 Fehlbedarf und Fehlbetrag 335
5.2.2 Anforderungen an den Haushaltsausgleich im Vergleich 338
5.3 Auswirkungen unausgeglichener Haushalte 340
5.3.1 Auflagen im Genehmigungsverfahren 340
5.3.2 Das Haushaltssicherungskonzept 342
5.4 Konsolidierungsstrategien 344
5.4.1 Konsolidierung im Überblick 344
5.4.2 Pauschalkürzungen 348
5.4.3 Kürzung des Sachaufwands 349
5.4.4 Effizienzsteigerung 350
5.4.4.1 Energieffizienz 350
5.4.4.2 Digitalisierung 351
5.4.4.3 Interkommunale Zusammenarbeit 352
5.4.5 Freiwillige Aufgaben 355
5.4.6 Reduzierung der Investitionen 355
5.4.7 Verbesserungen von Erträgen 357
5.4.8 Vermögenseinsatz 358
5.4.8.1 Vermögen im Kernhaushalt 358
5.4.8.2 Beteiligungen 359
5.4.9 Aufgabenkritik und Standardabbau 360
5.4.10 Bürgerschaftliches Engagement 363
5.5 Die Privatisierung kommunaler Leistungen 364
5.5.1 Grundlagen 364
5.5.2 Begründungen und Probleme 365
5.5.3 Privatisierung und Haushaltswirtschaft 367
5.6 Haushaltskonsolidierung – Verantwortung und Verfahren 368

6. Risikomanagement 371
6.1 Risiko und Unsicherheit 371
6.2 Risikofaktoren und Risikoakteure 373
6.3 Der Rechtsrahmen 377
6.4 Interne Kontrollsysteme und Risikosteuerung 380
6.5 Organisation und Berichterstattung 382

KAPITEL V
Der Haushaltskreislauf

1. Die Phasen des Haushalts 385
1.1 Aufstellung 386
1.1.1 Das Verwaltungsverfahren 386
1.1.2 Beteiligung der Öffentlichkeit 388
1.1.2.1 Regelungen in der Kommunalverfassung 388
1.1.2.2 Der Bürgerhaushalt 389
1.1.2.3 Vom Bürgerhaushalt zum Bürgerbudget 393
1.2 Beratung und Genehmigung 395
1.3 Ausführung und Kontrolle 397

2. Grundsätze für den Haushalt und das Rechnungswesen 397
2.1 Grundsätze der Inventur und Bilanzierung 398
2.2 Veranschlagungsgrundsätze 401
2.2.1 Grundsätze des umfassenden Ausweises 401
2.2.1.1 Vollständigkeit und Bruttoveranschlagung 401
2.2.1.2 Einheit und „Schattenhaushalte“ 402
2.2.2 Grundsätze der Genauigkeit 402
2.2.2.1 Prognose der Aufwendungen und Auszahlungen 403
2.2.2.2 Prognose der Erträge und Einzahlungen 404
2.2.2.3 Spezifikation von Haushaltsansätzen 406
2.2.3 Grundsätze der zeitlichen Bindung 406
2.2.3.1 Jährlichkeit und Vorherigkeit 406
2.2.3.2 Die Übertragung von Mitteln in das Folgejahr 407
2.2.4 Deckungsgrundsätze 409
2.2.4.1 Gesamtdeckungsprinzip 409
2.2.4.2 Unechte und echte Deckungsfähigkeit 410

3. Die Ausführung des Haushalts 412
3.1 Vorläufige Haushaltsführung 412
3.1.1 Leistung von Auszahlungen 412
3.1.2 Abgaben und Kredite 413
3.2 Bewirtschaftung und Bewirtschaftungsgrundsätze 414
3.2.1 Einziehung von Forderungen 415
3.2.1.1 Annahmeanordnung 415
3.2.1.2 Stundung, Niederschlagung, Erlass 416

3.2.2 Anordnung und Auszahlung 418
3.2.2.1 Auftragsvergabe und Vergaberecht 418
3.2.2.2 Kriterien des Vergaberechts 420
3.2.2.3 Vergabeverfahren 422
3.2.2.4 Die Vergabe 424
3.2.2.5 Vergabefremde Aspekte 426
3.2.2.6 Besonderheiten bei Investitionsvorhaben 427
3.2.2.7 Auszahlungsabwicklung 428
3.2.3 Haushaltsüberwachung 428
3.2.3.1 Haushaltsüberwachung als Teil des Controlling 428
3.2.3.2 Controlling und Berichtswesen 429
3.2.3.3 Haushaltssperre 430
3.3 Veränderungen des Haushaltsplans in der Vollzugsphase 431
3.3.1 Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen 432
3.3.1.1 Bedarf und Deckung 432
3.3.1.2 Deckungsmöglichkeiten 433
3.3.2 Die Nachtragshaushaltssatzung 435
3.3.2.1 Zeitpunkt und Inhalt 435
3.3.2.2 Pflicht zum Nachtragshaushalt 436
3.4 Liquiditätskredite und Liquiditätssicherung 438
3.4.1 Liquiditätssteuerung 438
3.4.2 Kredite zur Liquiditätssicherung 439

4. Rechnungslegung und Kontrolle 440
4.1 Der Jahresabschluss 440
4.2 Die Bilanz 442
4.3 Der Anhang zum Jahresabschluss 444
4.4 Der Lage- oder Rechenschaftsbericht 449
4.5 Gesamtabschluss 450
4.6 Rechnungsprüfung 453
4.6.1 Örtliche und überörtliche Prüfung 453
4.6.2 Rechnungsprüfungsamt 454
4.6.2.1 Stellung des Rechnungsprüfungsamtes 454
4.6.2.2 Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes 455
4.6.2.3 Prüfung des Jahresabschlusses 457
4.6.3 Risikoorientierte Prüfung und Beratung 458
4.6.4 Schlussbericht und Entlastung 459

KAPITEL VI
Finanzbuchhaltung

1. Einführung 461

2. Buchführung 464
2.1 Die Bücher 464
2.2 Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung 466
2.3 Nutzung von DV-Verfahren 467

3. Zahlungsabwicklung 468
3.1 Kassen und Zahlstellen 468
3.2 Umgang mit Zahlungsmitteln 470
3.3 Forderungsmanagement 472
3.4 Kassenprüfung 473

Literaturhinweise 475
Stichwortverzeichnis 477