

Kommunale Finanzwirtschaft im Land Brandenburg

DARSTELLUNG

von Stadtverwaltungsdirektor Christian Erdmann, Leiter des Rechnungsprüfungsamtes der Landeshauptstadt Potsdam,
Dipl.-Kauffrau Dr. Berit Adam, Prof. an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin,
Dipl.-Wirtschaftsinformatikerin (FH) Sabine Gräf, PwC,
Dipl.-Volkswirt Matthias Kahl
und Stadtamtsrat Dietmar Liese, Leiter der Stadtkasse der Landeshauptstadt Potsdam

Inhaltsübersicht

	Seite
Vorwort	11
Autorenvita	13
Abkürzungsverzeichnis	15
Literaturverzeichnis	18
1. Einführung	23
1.1 Geschichtliche Entwicklung des Haushaltsrechts	23
1.2 Grundsätzliche Anmerkungen zum kommunalen Haushaltsrecht	24
1.3 Reform des kommunalen Haushaltsrechts	29
1.4 Wesentliche Änderungen gegenüber der bisherigen Kameralistik	31
1.5 Budgetierung	34
1.5.1 Änderungen in der Haushaltsplanung	35
1.5.2 Änderungen im Haushaltsvollzug	36
1.5.3 Vorgehensweise bei der Einführung der Budgetierung	36
1.5.4 Festlegung der Budgetbereiche	38

Bearbeiterverzeichnis

Erdmann: Kap. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 17
Adam: Kap. 14, 16
Gräf: Kap. 15
Kahl: Kap. 2, 10
Liese: Kap. 13

Inhaltsübersicht – KomFinanzwirtschaft Bbg

	Seite
1.5.5	Ökonomische Anreizinstrumente im Rahmen dezentraler Ressourcenverantwortung 41
1.5.6	Entwicklungsmodelle für den Weg zu einem neuen Hauhalts- und Rechnungswesen 41
1.5.7	Einführung eines Berichtswesens 42
1.5.8	Budgetregelungen 43
1.6	Produktziele und Kennzahlen als Grundlage für die Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts 44
2.	Die kommunalen Einnahmen 51
2.1	Kommunale Aufgaben 51
2.2	Steuern 53
2.3	Gebühren 57
2.4	Beiträge 58
3.	Haushaltsplanung und -kreislauf/Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung 60
3.1	Haushaltsplanung und -kreislauf 60
3.2	Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung 64
4.	Der kommunale Haushalt 68
4.1	Begriff des Haushaltsplanes 68
4.2	Bedeutung des Haushaltsplanes 68
4.3	Inhalt und Strukturierung des kommunalen Haushalts 69
4.4	Bestandteile und Anlagen des Haushaltsplanes 72
4.4.1	Ergebnishaushalt 73
4.4.2	Finanzhaushalt 81
4.4.3	Teilhaushalte 90
4.4.3.1	Teilergebnishaushalt 91
4.4.3.2	Teilfinanzhaushalt 96
4.5	Haushaltssicherungskonzept 98
4.6	Vorbericht (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 und § 10 KomHKV) 101
4.7	Übersicht über die aus Verpflichtungsermächtigungen in den einzelnen Jahren fällig werdenden Auszahlungen 102
4.8	Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten, der Rücklagen und der Rückstellungen zu Beginn und zum Ende des Jahres, für das der Hauhaltsplan aufgestellt wird 103
4.9	Übersicht über die Sonderposten und über die veranschlagten Erträge aus der Auflösung der Sonderposten im mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraum (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 KomHKV) 106

		Seite
4.10	Übersicht über die Erträge und Aufwendungen aus allgemeinen Umlagen, Ersatz von sozialen Leistungen und Sozialtransferleistungen im mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraum (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 KomHKV)	107
4.11	Stellenplan (§ 2 Abs. 2 Nr. 6, § 9 KomHKV)	107
4.12	Wirtschaftspläne der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 KomHKV)	110
4.13	Wirtschaftspläne der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 vom Hundert beteiligt ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 KomHKV)	110
4.14	Übersicht über die gebildeten Budgets	110
5.	Haushaltssatzung	111
5.1	Besondere Stellung der Haushaltssatzung	111
5.2	Inhalt und Form der Haushaltssatzung	111
5.3	Zustandekommen der Haushaltssatzung (§ 67 BbgKVerf)	115
5.4	Genehmigungspflichtige Teile der Haushaltssatzung	116
5.5	Nachtragshaushaltssatzung	118
5.6	Nachtragshaushaltsplan	122
5.7	Haushaltssatzung für zwei Jahre	124
5.8	Vorläufige Haushaltsführung	125
6.	Die Stellung des Kämmerers nach der Kommunalverfassung	129
6.1	Rechtliche Stellung	129
6.2	Aufgabenbereiche	129
7.	Allgemeine Haushalts- und Veranschlagungsgrundsätze	132
7.1	Allgemeine Haushaltsgrundsätze	132
7.1.1	Stetige Aufgabenerfüllung	132
7.1.2	Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	133
7.1.3	Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	136
7.1.4	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung	137
7.1.5	Haushaltsausgleich	140
7.2	Grundsätze der Einnahmebeschaffung	144
7.3	Veranschlagungsgrundsätze	149
7.3.1	Grundsatz der Vollständigkeit	149
7.3.1.1	Vollständigkeit	149
7.3.1.2	Ausnahmen	149
7.3.2	Grundsatz der Periodisierung	150
7.3.2.1	Periodengerechte Veranschlagung und Buchung	150

Inhaltsübersicht – KomFinanzwirtschaft Bbg

	Seite
7.3.2.2	Ausnahmen 151
7.3.3	Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit 151
7.3.4	Grundsatz der Bruttoveranschlagung 152
7.3.5	Grundsatz der Einzelveranschlagung 153
7.3.6	Grundsatz der sachlichen Bindung 155
7.3.6.1	Sachliche Bindung 155
7.3.6.2	Ausnahmen 155
7.3.6.3	Verfahren beim Einsatz über- und außerplanmäßiger Aufwendungen/ Auszahlungen 160
7.3.7	Grundsatz der zeitlichen Bindung 161
7.3.7.1	Zeitliche Bindung 161
7.3.7.2	Ausnahmen 162
7.3.8	Grundsatz der Gesamtdeckung 165
8.	Besondere Vorschriften 167
8.1	Veranschlagung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnah- men 167
8.1.1	Vorbereitung zur Veranschlagung 167
8.1.2	Methoden der Wirtschaftlichkeitsberechnung 168
8.1.2.1	Folgelastenermittlung 168
8.1.2.2	Wirtschaftlichkeitsberechnungen 168
8.1.3	Veranschlagung 172
8.2	Verpflichtungsermächtigungen 174
8.2.1	Begriff 175
8.2.2	Veranschlagung im Haushaltsplan 175
8.2.3	Festsetzung in der Haushaltssatzung 179
8.2.4	Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen 179
8.3	Rücklagen 180
9.	Kalkulatorische Kosten 182
9.1	Kostenarten 185
9.1.1	Aufwandgleiche Kosten/Ausgaben 185
9.1.2	Aufwandgleiche Kosten/Kalkulatorische Abschreibungen 185
9.1.3	Aufwandlose Kosten/Kalkulatorische Zinsen 187
9.1.4	Verwaltungsinterne Leistungsverrechnungen 187
10.	Der kommunale Finanzausgleich 189
10.1	Einführung 189
10.1.1	Die Einordnung und Begriffsabgrenzung des Finanzausgleichs – die Finanzverfassung (Die Gestaltungsprinzipien des Föderalismus) . . . 189

	Seite
10.1.2	Die Verteilung der Aufgaben 189
10.1.3	Die Verteilung der Ausgaben – das Konnexitätsprinzip 191
10.1.4	Die Verteilung der Einnahmen – der primäre aktive Finanzausgleich . . 191
10.1.5	Der horizontale Finanzausgleich nach Art. 107 GG 193
10.2	Die Stellung der kommunalen Ebene in der Finanzverfassung . . 195
10.3	Der kommunale Finanzausgleich in der Finanzverfassung 195
10.4	Ziel, Funktion und Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs . . 196
10.5	Überblick, Grundlagen und Begriffe 196
10.6	Der kommunale Finanzausgleich des Landes Brandenburg 197
10.6.1	Verbundgrundlage, Verbundquote und Verbundmasse 198
10.6.2	Finanzausgleichsmasse und ihre Verwendung 199
10.6.3	Die Zuweisungen 200
10.6.4	Die Schlüsselzuweisungen 201
10.6.4.1	Der Finanzbedarf 201
10.6.4.2	Die Finanzkraft 205
10.6.4.3	Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft 207
10.6.4.4	Die Schlüsselzuweisungen der Landkreise 208
10.6.4.5	Nebenansätze 211
10.6.4.6	Die Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsfonds 213
10.7	Leistungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse 214
10.7.1	Familienleistungsausgleich 214
10.7.2	Zuweisungen als Ausgleich für die Wahrnehmung übertragender Aus- gaben 215
10.8	Die Kreisumlage 215
10.8.1	Rechtsnatur der Kreisumlage 215
10.8.2	Erhebungsgrundlage der Kreisumlage 215
10.8.3	Die Mehr- oder Minderbelastung der Gemeinden 216
10.8.4	Die Berechnung der Kreisumlage 217
10.9	Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs des Landes Branden- burg 218
11.	Ausführung des Haushaltsplanes 219
11.1	Haushaltsüberwachung 219
11.1.1	Einziehung der Einnahmen 219
11.1.2	Bewirtschaftung der Ausgaben 219
11.1.3	Sonderregelungen für investive Auszahlungen 220
11.2	Haushaltswirtschaftliche Sperre/Berichtspflicht 220
11.3	Veränderung von Ansprüchen 221

Inhaltsübersicht – KomFinanzwirtschaft Bbg

	Seite
11.3.1 Grundsatz	221
11.3.2 Rechtsgrundlagen	221
11.3.3 Stundung	222
11.3.4 Niederschlagung	223
11.3.5 Erlass	224
12. Kreditwirtschaft	225
12.1 Kreditbegriff	228
12.1.1 Kredite	228
12.1.2 Kassenkredite	228
12.2 Voraussetzungen für die Kreditaufnahme	230
12.2.1 Materielle Voraussetzungen	230
12.2.2 Formelle Voraussetzungen	231
12.3 Kreditformen	234
12.4 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	236
12.4.1 Immobilien- und Mobilien-Leasingverträge	236
12.4.2 Mietkaufverträge	236
12.4.3 Leibrentenverträge (§§ 759 bis 761 BGB)	236
12.4.4 Übernahme der persönlichen Schuld aus Hypotheken	237
12.4.5 Schuldübernahme, sofern es keine Gewährleistungen sind	237
12.4.6 Stundung geschuldeter Zahlungen aus Kauf-, Dienst- und Werkverträgen	237
12.4.7 Verträge mit Unternehmen, wenn diese eine gesonderte Vorfinanzierung ganz oder teilweise übernehmen	237
12.4.8 Nutzungsverträge	237
12.4.9 Bausparverträge	238
12.5 Bestellung von Sicherheiten	238
12.6 Kreditgewährung zwischen Kommunen	239
12.7 Einsatz von Zinsderivaten in der kommunalen Kreditwirtschaft	239
12.7.1 Begriff	239
12.7.2 Grundprinzip eines Zinstausches (Zinsswaps)	240
12.7.3 Risiken	241
12.7.4 Organisatorische Vorkehrungen	241
13. Kassenwesen (Zahlungsverkehr und Buchführung)	243
13.1 Einordnung im Haushalts- und Rechnungswesen	243
13.2 Kassenrecht als Sicherheitsrecht	243
13.3 Organisation des Rechnungswesens in der Doppik	243

	Seite
13.4	Prinzip der Einheitskasse 244
13.5	Trennungsprinzip 244
13.5.1	Kommunalverfassungsrechtliche Stellung 245
13.5.2	Bestellung eines Kassenverwalters 245
13.5.3	Funktionelle Trennung 245
13.6	Aufgaben der Gemeindekasse 245
13.6.1	Pflichtaufgaben (Kassengeschäfte) 246
13.6.2	Abtrennung der Buchführung 246
13.6.3	Übertragung von weiteren Aufgaben 247
13.6.4	Fremde Kassengeschäfte 247
13.7	Organisation der Gemeindekasse 247
13.8	Einrichtung und Geschäftsgang, Kassenaufsicht 247
13.9	Dezentrale Wahrnehmung von Kassengeschäften 248
13.9.1	Zahlstellen 249
13.9.2	Einnahmekassen 249
13.9.3	Hand- und Wechselgeldvorschüsse 249
13.10	Sonderkassen 250
13.11	Unterlagen für Buchung und Zahlung 250
13.11.1	Anforderungen an Buchungsunterlagen 250
13.11.1.1	Feststellung von Buchungsunterlagen 250
13.11.1.2	Freigabe 251
13.11.2	Zahlungsanweisungen 251
13.11.2.1	Konkrete Zahlungsanweisung 252
13.11.2.2	Arten von Zahlungsanweisungen 252
13.11.2.3	Allgemeine Zahlungsanweisungen 253
13.11.2.4	Zahlungsanweisungen für den Lastschriftverkehr 253
13.11.2.5	Ausnahmen vom Anweisungserfordernis 253
13.12	Buchführung 253
13.12.1	Zeitbuch 254
13.12.2	Hauptbuch 254
13.12.3	Weitere Bücher 255
13.12.4	Belege 255
13.12.5	Aufbewahrung/Archivierung 255
13.12.6	Abschlüsse der Gemeindekasse 256
13.12.6.1	Tagesabschluss 256
13.12.6.2	Aufgaben zur Vorbereitung des Jahresabschlusses 256
13.13	Mahnung und Vollstreckung 257

Inhaltsübersicht – KomFinanzwirtschaft Bbg

	Seite
13.14	Regelungen zu den Sicherheitsstandards 257
14.	Grundlagen der doppelten Buchführung 258
14.1	Allgemeines 258
14.2	Begriffsabgrenzung 258
14.3	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung 259
14.4	Der Kontenrahmen 260
14.5	Das System der doppelten Buchführung 262
14.5.1	Allgemeine Verbuchungslogik im Rahmen von Bestandskonten . . . 262
14.5.2	Ergebnisrechnungskonten 266
14.5.3	Finanzrechnungskonten 269
14.5.4	Zusammenfassung und Merksätze 272
15.	Eröffnungsbilanz 275
15.1	Inventur 276
15.1.1	Gesetzlicher Rahmen zur Durchführung der Inventur 276
15.1.2	Inventurarten 277
15.1.3	Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur 280
15.1.4	Inventurvereinfachungsverfahren 281
15.1.5	Umfang der Inventur 283
15.1.6	Inventurplanung 283
15.2	Inventar 289
15.3	Eröffnungsbilanz (Besonderheiten/Übergangsregelungen) 290
15.3.1	Gliederung der kommunalen Bilanz 290
15.3.2	Bilanzpositionen im Einzelnen 293
16.	Jahresabschluss 317
16.1	Allgemeines 317
16.2	Bestandteile und Anlagen des Jahresabschlusses 317
16.2.1	Ergebnisrechnung 317
16.2.2	Finanzrechnung 320
16.2.3	Teilrechnungen 323
16.2.3.1	Teilergebnisrechnung 323
16.2.3.2	Teilfinanzrechnung 325
16.2.4	Bilanz 327
16.2.4.1	Inventur, Inventar und Bewertungsvereinfachungsverfahren 327
16.2.4.2	Bewertungsmaßstäbe und Bilanzpositionen 327
16.2.4.2.1	Abgrenzung von Anlage- und Umlaufvermögen 328

	Seite
16.2.4.2.2	Bewertungsgrundsätze 329
16.2.4.2.3	Immaterielle Vermögensgegenstände 329
16.2.4.2.4	Sachanlagevermögen 330
16.2.4.2.5	Finanzanlagevermögen 331
16.2.4.2.6	Vorräte 331
16.2.4.2.7	Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände 332
16.2.4.2.8	Aktive Rechnungsabgrenzung 333
16.2.4.2.9	Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag 334
16.2.4.2.10	Eigenkapital 334
16.2.4.2.11	Sonderposten 335
16.2.4.2.12	Rückstellungen 336
16.2.4.2.13	Verbindlichkeiten 338
16.2.4.2.14	Passive Rechnungsabgrenzungsposten 338
16.2.5	Rechenschaftsbericht 339
16.2.6	Anlagen 339
16.2.6.1	Anhang 339
16.2.6.2	Anlagenübersicht 340
16.2.6.3	Forderungsübersicht 344
16.2.6.4	Verbindlichkeitenübersicht 344
16.2.6.5	Beteiligungsbericht 345
16.3	Erstellung des Jahresabschlusses 346
16.4	Gesamtabschluss 347
16.4.1	Allgemeines 347
16.4.2	Bestimmung des Konsolidierungskreises 347
16.4.3	Vorbereitende Maßnahmen für den Gesamtabschluss 348
16.4.4	Bestandteile des Gesamtabchlusses 348
16.4.5	Konsolidierungsverfahren und Konsolidierungsmaßnahmen 349
16.4.5.1	Vollkonsolidierung 349
16.4.5.2	Eigenkapital-Methode 350
16.4.6	Erstellung des Gesamtabchlusses 350
17.	Rechnungsprüfung 352
17.1	Organisation der Rechnungsprüfung 352
17.2	Sachliche und personelle Anforderungen 354
17.3	Örtliche Prüfung 355
17.4	Überörtliche Prüfung 356
17.5	Prüfungsverfahren 357
17.6	Prüfung der Eröffnungsbilanz 358

Anhang

1. KomHKV	361
---------------------	-----

Stichwortverzeichnis	401
---------------------------------------	------------