

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 Rechts-
pflege 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 Haushalts- 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. Haushaltplanung und -kreislauf/Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung	60
3.1 Haushaltplanung und -kreislauf	60
3.2 Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung	64
4. Der kommunale Haushalt	68
4.1 Begriff des Haushaltplanes	68
4.2 Bedeutung des Haushaltplanes	68
4.3 Inhalt und Strukturierung des kommunalen Haushalts	69
4.4 Bestandteile und Anlagen des Haushaltplanes	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 Haushaltspunkt 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

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 Investitionsförderungsmaßnahmen	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

KomFinanzwirtschaft Bbg – Inhaltsübersicht

	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 Bedarfsszuweisungen 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 Ausgaben	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 Brandenburg	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

KomFinanzwirtschaft Bbg – Inhaltsübersicht

	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

KomFinanzwirtschaft Bbg – Inhaltsübersicht

	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 Gesamtabchluss	347
16.4.1 Allgemeines	347
16.4.2 Bestimmung des Konsolidierungskreises	347
16.4.3 Vorbereitende Maßnahmen für den Gesamtabchluss	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

Inhaltsübersicht – KomFinanzwirtschaft Bbg

Seite

Anhang

1. KomHKV	361
Stichwortverzeichnis	401