

## 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
<b>KAPITEL V</b>	
<b>Der Haushaltskreislauf</b>	
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
<b>KAPITEL VI</b>	
<b>Finanzbuchhaltung</b>	
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 Finanzhöheit .....	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 Finanzaushalt .....	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 Gewerbesteuерumlage .....	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 Wertschöpfungssteuer .....	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
<b>3. Gebühren und Beiträge .....</b>	<b>145</b>
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
<b>4. Der Finanzausgleich .....</b>	<b>162</b>
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

## *Inhaltsverzeichnis*

	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 Haushaltrecht .....	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 Haushaltrecht .....	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 Kodekx .....	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

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
4.3 Kennzahlen in der Praxis .....	265
4.3.1 Finanzkennzahlen in Deutschland .....	265
4.3.2 Mängel der Kennziffersysteme .....	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 unausgeglicherner 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 Bedarfszuweisungen 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

## *Inhaltsverzeichnis*

	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 Gesamtabschluss .....	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