

Der kommunale Haushalt

Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Kameralistik und Doppik

Von

Dr. Gunnar Schwarting

Geschäftsführer des Städtetages
Rheinland-Pfalz

Honorarprofessor an der
Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften

3., überarbeitete 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 dnb.ddb.de abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

[ESV.info/3 503 09014 2](http://ESV.info/3_503_09014_2)

1. Auflage 1993

2. Auflage 2001

3. Auflage 2006

ISBN-13: 987 3 503 09014 3

ISBN-10: 3 503 09014 2

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2006

www.ESV.info

Dieses Buch ist auf säurefreiem Papier gedruckt
und entspricht den Frankfurter Forderungen zur Verwendung
alterungsbeständiger Papiere für die Buchherstellung.

Satz: multitext, Berlin

Druck: Druckhaus, Berlin-Mitte

Vorwort zur 3. Auflage

Im Herbst 2005 beschloss die Innenministerkonferenz die Eckpunkte für ein neues kommunales Haushaltsrecht. Damit endete die seit den frühen 90er Jahren geführte Diskussion über die Mängel des kameralistischen Rechnungswesens. Die Innenminister entschieden sich für den Übergang zu dem insbesondere von der KGSt seit langem geforderten Ressourcenverbrauchskonzept. Allerdings konnten sie sich nicht darauf einigen, dies konsequent mit dem doppelischen Rechnungsstil zu verbinden, sondern ließen den Ländern die Möglichkeit, auch auf der Basis einer erheblich erweiterten Kameralistik den Ressourcenverbrauch darzustellen.

Zum 1.1.2005 hat nun das Land Nordrhein-Westfalen ein neues, konsequent doppelisches Haushaltsrecht in Kraft gesetzt, das bis 2009 umgesetzt werden soll. Das war Anlass genug, das Buch einer gründlichen Überarbeitung zu unterziehen. Die Kapitel 2 und 5, die sich mit der Haushaltsstruktur und dem Haushalts- und Rechnungswesen befassen, sind deshalb um die neuen doppelischen Bestimmungen erweitert worden; auf eine gesonderte Präsentation der erweiterten Kameralistik ist bewusst verzichtet worden, da der Verfasser diesem Konzept keine allzu lange Lebensdauer gibt. Damit stehen erstmals die geltende kameralistische und die neue doppelische Betrachtungsweise einander gegenüber. In der Darstellung ist vor allem versucht worden, die jeweiligen Sichtweisen miteinander zu vergleichen und Unterschiede herauszuarbeiten.

Einer völligen Überarbeitung bedurften auch die Ausführungen zum kommunalen Vermögen, das im Ressourcenverbrauchskonzept einen ganz anderen Stellenwert als in der Kameralistik erhält. Auch die übrigen Teile sind um die neuen doppelischen Anforderungen ergänzt worden. Neu ist ein ganz knapper Abriss der Kosten- und Leistungsrechnung, der den Stellenwert im neuen Haushaltsrecht skizzieren soll; eine vollständige Darstellung kann dies selbstverständlich nicht sein. Ebenfalls eingearbeitet wurden neuere Entwicklungen zur public-private-partnership, Vorschläge zur Grundsteuerreform sowie eine Betrachtung der 2003 letztlich gescheiterten Gemeindefinanzreform. Im Übrigen wurde der Text soweit erforderlich aktualisiert. Entfallen ist dafür der kurze Überblick über das „Neue Steuerungsmodell“, da viele der damals skizzierten Elemente – wie Ziele, Berichte, Budgets oder Controlling – in das neue Haushaltsrecht Eingang gefunden haben.

Während die kameralistische Darstellung wie bisher dem rheinland-pfälzischen und dem thüringischen Recht folgt, ist für die Doppik im Wesentlichen das neue Haushaltsrecht aus Nordrhein-Westfalen, im Einzelfall auch um die bereits be-

kannten hessischen Regelungen ergänzt, herangezogen worden. Dies ist angesichts des Standes der Rechtsetzung nicht anders möglich gewesen; es zeichnet sich indes ab, dass das kommunale Haushaltsrecht zwischen den Bundesländern künftig erheblich stärker voneinander abweicht als in der Vergangenheit. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die mögliche Wahlfreiheit zwischen erweiterter Kameralistik und Doppik sondern auch innerhalb der Doppik selbst. Ob es nach Abschluss der Haushaltsrechtsreform in allen Bundesländern noch möglich sein wird, eine für alle Bundesländer im Grundsatz einheitliche Darstellung zu finden, lässt sich derzeit noch nicht absehen.

Die Neuauflage wäre ohne die Diskussionen mit zahlreichen Fachleuten nicht denkbar gewesen. In erster Linie ist hier das Einführungsprojekt „Kommunale Doppik in Rheinland-Pfalz“ zu nennen, das von Herrn Heinz Deisenroth von der Mittelrheinischen Treuhand betreut worden ist. Wichtige Anregungen haben darüber hinaus zahlreiche Fachgespräche mit Herrn Ministerialdirigenten Dr. Johannes Winkel und Herrn Ltd. Ministerialrat Edgar Quasdorff vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn Dr. Mark Fudalla von kpmg und Herrn Martin Rech von pwc vermittelt. Ihnen allen sei an dieser Stelle ausdrücklich gedankt. Für alle Irrtümer und Ungenauigkeiten bleibt selbstverständlich der Verfasser allein verantwortlich.

Mainz, im Juli 2005

Gunnar Schwarting

Die Finanzen sind die Muskeln des Staates

Jean Bodin

Vorwort zur 1. Auflage

Der Haushaltsplan ist eines der zentralen Instrumente für die Arbeit der Kommunen. Dabei ist er nicht nur Ausweis aller finanzwirksamen Vorgänge in einer Gemeinde, sondern dient gleichzeitig auch der Steuerung des Verwaltungshandelns. Diese Funktion zu stärken war eines der wichtigsten Ziele der Reform des kommunalen Haushaltsrechts 1974/75. Die jüngste Diskussion über neue Steuerungsmodelle in den Kommunalverwaltungen konzentriert sich daher folgerichtig auch in besonderem Maße auf die haushaltswirtschaftlichen Aspekte. Sie zeigt gleichzeitig, daß sich das kommunale Haushaltsrecht in einer stetigen Fortentwicklung befindet.

Mit der vorliegenden Darstellung soll ein umfassender Überblick über die verschiedenen Aspekte des Kommunalhaushalts gegeben werden. Deshalb steht neben dem „klassischen“ Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen insb. auch die Beschäftigung mit speziellen Fragestellungen zur Finanzplanung, Haushaltskennzahlen oder zu Problemen der Haushaltskonsolidierung. Es handelt sich insoweit nicht um eine ausschließlich haushaltsrechtliche Abhandlung; vielmehr werden wirtschaftliche und kommunalpolitische Argumente gleichfalls einbezogen. Die Darstellung wendet sich damit nicht allein an den unmittelbar im Haushaltswesen Tätigen, sondern an jeden, der sich für finanzpolitische Fragen der Kommunen interessiert. Dabei können in einem Buch, das einen Überblick über die vielfältigen Aspekte des Kommunalhaushalts geben will, sicher nicht alle Fragestellungen umfassend und detailliert dargestellt werden.

Auch wenn das umgestaltete kommunale Haushaltsrecht in der Bundesrepublik 1974/75 nach einem einheitlichen Muster entwickelt wurde, ergeben sich doch zahlreiche, zumeist kleinere Abweichungen zwischen den einzelnen Bundesländern. Diese Differenzierungen können nicht umfassend erläutert werden; daher wurde der Versuch unternommen, die Darstellung am Beispiel zweier Bundesländer, des „alten“ Bundeslandes Rheinland-Pfalz und des „neuen“ Bundeslandes Thüringen, vorzunehmen. Angesichts der Gleichartigkeit des kommunalen Haushaltsrechts sind die Darstellung und die Aussagen aber weitgehend auf alle Bundesländer zu übertragen.

Das kommunale Haushaltsrecht in den neuen Bundesländern befindet sich derzeit im Umbruch. Maßgeblich war (und ist z.T. noch) die Kommunalverfassung aus dem Jahr 1990. Sie wird in allen neuen Bundesländern durch eigene Kommunalverfassungen abgelöst. Für Thüringen wurde die neue Kommunalordnung im August 1993 verkündet.

Nach einer kurzen Einführung in die Probleme der Finanzverfassung und das Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung und Finanzhoheit werden die wichtigsten Grundzüge der Haushaltswirtschaft dargestellt. Hierzu zählen vor allem der Aufbau des Kommunalhaushalts und die in der Kommunalverfassung niedergelegten Grundsätze der Haushaltswirtschaft. Im dritten Kapitel werden die wichtigsten kommunalen Ausgaben und Einnahmen erörtert. Nach einem kurzen statistischen Überblick stehen in erster Linie der Finanzausgleich und die Kreditaufnahme im Mittelpunkt.

Die kommunalen Steuern und Abgaben werden – mit Rücksicht auf den hierzu in dieser Schriftenreihe erschienenen Band – vor allem unter haushaltswirtschaftlichem Blickwinkel erörtert. Daran anschließend werden Sonderfragen des Kommunalhaushalts angesprochen. Hierzu zählen die Probleme und Einsatzmöglichkeiten der Finanzplanung und des Investitionsprogramms, Fragen der Vermögenswirtschaft und Möglichkeiten der Nutzung von Haushaltskennziffern. Von besonderer Bedeutung ist die Haushaltskonsolidierung und -steuerung, die um einige wenige Aspekte der Privatisierung kommunaler Aufgaben ergänzt wird.

Im Anschluß daran werden die wesentlichen Elemente des Haushalts- und Rechnungswesens erörtert. Die Darstellung folgt dabei dem zeitlichen Ablauf von der Aufstellung des Haushaltsplans bis zur Entlastung. Knapp gehalten ist die Behandlung der Rechnungsprüfung, da hierzu gleichfalls eine eigene Monographie in dieser Schriftenreihe vorliegt. Den Abschluß bilden die bis dahin noch nicht behandelten Fragen des Kassenwesens. An Hand verschiedener Anlagen soll schließlich die Umsetzung einzelner Probleme in der Praxis gezeigt werden.

Der Verfasser ist Frau Kornelia Schönberg, Herrn Rudolf Oster, Herrn Dr. Wolfgang Neutz und Herrn Burkhard Höhle in sowie den Teilnehmern einer Projektarbeitsgemeinschaft an der Hochschule Speyer, für Anregungen und Hinweise dankbar, die sie zu einzelnen Teilen des Manuskripts gegeben haben. Daß der Verfasser gleichwohl für alle Fehler und Mängel die Verantwortung trägt, ist selbstverständlich.

Mainz, im August 1993

Gunnar Schwarting

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
Vorwort zur 3. Auflage	5	
Vorwort zur 1. Auflage	6	
Abkürzungsverzeichnis	21	
Verzeichnis der Schaubilder	25	

KAPITEL I Einführung

1. Die Stellung der Gemeinden im Bundesstaat	29	1 – 9
1.1 Kommunale Selbstverwaltung	29	1 – 7
1.1.1 Wesensmerkmale kommunaler Selbstverwaltung	29	1 – 3
1.1.2 Erosion der Selbstverwaltung?	30	4 – 7
1.2 Gemeinden und Gemeindeverbände	33	8 – 9
2. Grundzüge der Finanzverfassung	34	10 – 29
2.1 Aufgabenkompetenz der Kommunen	34	10 – 12
2.2 Systematik kommunaler Aufgaben	35	13 – 19
2.2.1 Eigene und übertragene Aufgaben	35	13 – 14
2.2.2 Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben ..	36	15 – 17
2.2.3 Freiwillige Aufgaben als Kernstück der Selbstverwaltung	38	18
2.2.4 Formen der Aufgabenwahrnehmung	38	19
2.3 Kommunale Finanzhoheit	39	20 – 23
2.4 Kreise als Teil der kommunalen Ebene	41	24 – 29
3. Die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts	43	30 – 36
3.1 Das Haushaltsrecht von 1974/75	43	30 – 33
3.2 Ein neues kommunales Haushaltsrecht für das 21. Jahrhundert	45	34 – 36

KAPITEL II Grundzüge der Haushaltswirtschaft

1. Stellung und Bedeutung des Haushalts	47	37 – 45
1.1 Merkmale des Haushalts	47	37 – 40

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
1.2 Funktionen des Haushalts	49	41 – 39
1.2.1 Finanzwirtschaftliche Steuerung und Kontrolle	49	41 – 43
1.2.2 Gesamtwirtschaftliche Aspekte	50	44 – 45
2. Der Aufbau des Kommunalhaushalts in der Kameralistik ..	51	46 – 64
2.1 Die Haushaltssatzung	51	46 – 47
2.2 Der Haushaltsplan	52	48 – 57
2.2.1 Grundzüge	52	48 – 49
2.2.2 Verwaltungs- und Vermögenshaushalt	53	50 – 52
2.2.3 Gliederung und Gruppierung	55	53 – 55
2.2.4 Zuführungen und Verpflichtungs- ermächtigungen	57	56 – 57
2.3 Bestandteile und Anlagen	58	58 – 61
2.3.1 Der Gesamtplan	58	58 – 59
2.3.2 Weitere Bestandteile	59	60 – 61
2.4 Anlagen zum Haushaltsplan	60	62 – 64
2.4.1 Pflichtanlagen	60	62 – 63
2.4.2 Haushaltssicherungskonzept und Beteiligungsbericht	61	64
3. Aufbau des Kommunalhaushalts in der Doppik	62	65 – 78
3.1 Die Haushaltssatzung	62	65 – 67
3.2 Der Haushaltsplan	63	68 – 78
3.2.1 Ergebnis- und Finanzhaushalt	63	68 – 72
3.2.2 Produkt- und Kontenplan	66	73 – 75
3.2.3 Bestandteile und Anlagen	68	76 – 78
4. Grundsätze der Haushaltswirtschaft	70	79 – 93
4.1 Grundsätze im Überblick	70	79
4.2 Allgemeine Haushaltsgrundsätze	70	80 – 93
4.2.1 Stetige Aufgabenerfüllung	71	82 – 83
4.2.2 Haushaltsausgleich	72	84 – 85
4.2.3 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	72	86 – 87
4.2.4 Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	73	88 – 90
4.2.5 Öffentlichkeit	74	91 – 92
4.2.6 Intergenerative Gerechtigkeit	75	93
4.3 Grundsätze der Einnahmebeschaffung	76	94 – 99
4.3.1 Sonstige Einnahmen	76	96
4.3.2 Spezielle Entgelte	77	97
4.3.3 Steuern und Kredite	77	98 – 99

	Seite	Randziffer
KAPITEL III		
Kommunale Ausgaben und Einnahmen		
1. Entwicklungstendenzen seit den 80er Jahren.....	79	100 – 131
1.1 Wachsende Defizite	79	101 – 103
1.2 Einnahmen des Verwaltungshaushalts: Entwicklung seit 1980	81	104 – 108
1.3 Ausgaben des Verwaltungshaushalts	84	109 – 119
1.3.1 Entwicklung seit 1980	84	109 – 111
1.3.2 Bestimmungsgründe der Ausgaben- entwicklung	86	112 – 119
1.3.2.1 Das Leistungsangebot	86	112 – 114
1.3.2.2 Kosten der Aufgabenerfüllung	87	115 – 119
1.4 Einnahmen des Vermögenshaushalts: Entwicklung seit 1980	89	120 – 124
1.5 Die Ausgaben des Vermögenshaushalts	92	125 – 131
1.5.1 Entwicklung seit 1980	92	125 – 126
1.5.2 Bestimmungsgründe kommunaler Investitionen	93	127 – 131
2. Kommunale Steuern	95	132 – 196
2.1 Beurteilungskriterien für kommunale Steuern	95	133 – 139
2.1.1 Kommunale Aufgabenerfüllung	96	134 – 135
2.1.2 Kommunalpolitische Aspekte	97	136 – 137
2.1.3 Gesamtstaatliche Anforderungen	97	138 – 139
2.2 Die Gewerbesteuer	98	140 – 154
2.2.1 Die Ermittlung des Messbetrages	99	141 – 142
2.2.2 Zerlegung und Hebesatz	100	143 – 145
2.2.3 Die Gewerbesteuerumlage	102	146 – 148
2.2.4 Kritische Bewertung der Gewerbesteuer	104	149 – 154
2.2.4.1 Die Gewerbesteuer im Gesamtsteuersystem	104	149 – 150
2.2.4.2 Unkalkulierbare Aufkommens- entwicklung	105	151 – 152
2.2.4.3 Die Gewerbesteuer als kommunale Finanzierungsquelle	105	153 – 154
2.3 Die Grundsteuern	106	155 – 161
2.3.1 Grundzüge	106	155 – 156
2.3.2 Probleme der Einheitsbewertung	107	157
2.3.3 Bewertung und Reformüberlegungen	108	158 – 161
2.3.3.1 Die Grundsteuer als Kommunalsteuer	108	158
2.3.3.2 Vorschläge für ein neues Bewertungsverfahren	108	160 – 161

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
2.4 Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	110	162 – 171
2.4.1 Grundzüge	110	162 – 164
2.4.2 Regelmäßige Veränderung der Berechnungsgrundlagen	111	165 – 166
2.4.3 Bewertung und Reformüberlegungen	112	167 – 171
2.4.3.1 Strukturbedingte Probleme	113	168 – 169
2.4.3.2 Probleme der regelmäßigen Anpassung	114	170
2.4.3.3 Hebesätze auf den Einkommen- steueranteil?	114	171
2.5 Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	115	172 – 176
2.5.1 Grundzüge	115	172 – 174
2.5.2 Die Bildung des Verteilungsschlüssels	116	175 – 176
2.6 Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern	117	177 – 182
2.6.1 Steuerfindungsrecht	117	177 – 179
2.6.2 Hundesteuer	118	180
2.6.3 Vergnügungssteuer	119	181 – 182
2.7 Steueraufkommen und Abschöpfung	119	183 – 184
2.8 Überlegungen zur Reform des Gemeinde- steuersystems	121	185 – 196
2.8.1 Reformbedarf	121	185 – 186
2.8.2 Grundzüge der Reformdiskussion	122	187 – 188
2.8.3 Eine neue Kommunalsteuer	123	189 – 191
2.8.3.1 Die Wertschöpfungsteuer	123	189 – 190
2.8.3.2 Revitalisierung der Gewerbesteuer	124	191
2.8.4 Verstärkte Beteiligung an staatlichen Steuern	124	192 – 194
2.8.5 Reformdiskussion 2003 ohne Ergebnis	125	195 – 196
3. Gebühren und Beiträge	126	197 – 248
3.1 Grundlagen	127	198
3.2 Gebühren	127	199 – 237
3.2.1 Verwaltungs- und Benutzungsgebühren	128	200 – 201
3.2.2 Grundsätze der Gebührenerhebung	128	202 – 206
3.2.2.1 Gebührenhöhe und Nutzerverhalten	129	203 – 204
3.2.2.2 Kostendeckungsgebot und Äquivalenz ..	130	205 – 206
3.2.3 Die Kostenrechnung als Ausgangspunkt der Gebührenerhebung	130	207 – 225
3.2.3.1 Kalkulationsgrundsätze	130	207 – 208
3.2.3.2 Vermögen und Abschreibungen	131	209 – 211
3.2.3.3 Verzinsung und Interne Leistungsverrechnung	132	212 – 216
3.2.3.4 Kalkulatorische Positionen im kameralistischen Haushalt	134	217 – 218

	Seite	Randziffer
3.2.3.5 Gebührenhaushalte und Kostenrechnung im doppischen Haushalt	135	220 –221
3.2.3.6 Berücksichtigungsfähige Kosten	136	222 –225
3.2.4 Gebührenmaßstäbe	137	226 –231
3.2.4.1 Prinzipien der Maßstabsgestaltung	137	226 –227
3.2.4.2 Anreizmechanismen bei der Maßstabsgestaltung	138	228 –231
3.2.5 Gebührenhaushalt und Haushaltsrecht	139	232 –237
3.2.5.1 Das Gesamtdeckungsprinzip	139	232 –233
3.2.5.2 Die Kreditaufnahme	140	234 –235
3.2.5.3 Verwendung von Abschreibungs- erlösen	141	236 –237
3.3 Beiträge	142	238 –248
3.3.1 Grundzüge und Formen der Beitragserhebung	142	238 –242
3.3.2 Beitragsfähiger Aufwand	144	243 –244
3.3.3 Beitragssatz und Beitragsmaßstab	145	245 –246
3.3.4 Wiederkehrende Beiträge	146	247 –248
4. Der Finanzausgleich	147	249 –280
4.1 Grundzüge	147	249 –259
4.1.1 Der Finanzausgleich als verfassungsrechtliche Verpflichtung	147	249 –250
4.1.2 Angemessene Höhe der Finanzausgleichs- leistungen	147	251 –252
4.1.3 Ziele des Finanzausgleichs	149	253 –256
4.1.4 Die Finanzausgleichsmasse	150	257 –259
4.2 Die Systematik von Finanzzuweisungen	151	260 –264
4.2.1 Allgemeine Finanzzuweisungen	151	260 –261
4.2.2 Zweckgebundene Zuweisungen	152	262 –264
4.3 Schlüsselzuweisungen als Kernelement des Finanzausgleichs	153	265 –276
4.3.1 Grundprinzipien	153	265 –267
4.3.2 Bedarfsindikatoren	155	268 –273
4.3.2.1 Der Hauptansatz	155	269 –270
4.3.2.2 Nebenansätze	156	271 –273
4.3.3 Steuerkraft und Ausgleich	157	274 –276
4.4 Probleme der Zweckzuweisungen	158	277 –280
4.4.1 Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung	158	277 –278
4.4.2 Verfahrensfragen	159	279 –280
5. Sonstige Einnahmen	160	281 –288
5.1 Laufende Einnahmen	160	281 –286
5.2 Investitionsbezogene Einnahmen	162	287 –288

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
6. Die Kreditaufnahme	163	289 – 314
6.1 Grundzüge	163	289 – 295
6.1.1 Kreditaufnahme und Investitions- finanzierung	163	289 – 290
6.1.2 „Rentierliche“ Investitionen	164	291 – 292
6.1.3 Einige Begriffe der kommunalen Kreditwirtschaft	164	293 – 295
6.2 Systematik des Kommunalkredits	166	296 – 304
6.2.1 Kreditarten und Kreditgeber	166	296 – 298
6.2.2 Laufzeit und Rückzahlung	167	299 – 301
6.2.3 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	168	302 – 304
6.3 Grenzen der Kreditaufnahmen	169	305 – 312
6.3.1 Investitionsschranke und Subsidiaritäts- grundsatz	169	305 – 307
6.3.2 „Freie Spitze“ und dauerhafte Leistungsfähigkeit	170	308 – 310
6.3.3 Konjunkturpolitische Grenzen	171	311 – 312
6.4 Kreditermächtigung und vorläufige Haushaltsführung	172	313 – 314
7. Die Finanzierung der Gemeindeverbände	173	315 – 324
7.1 Eigene Einnahmen der Gemeindeverbände	173	315 – 317
7.2 Die Erhebung von Umlagen	174	318 – 324
7.2.1 Kreisumlage und gemeindliche Selbstverwaltung	174	318 – 320
7.2.2 Berechnungsverfahren und Festsetzung	176	321 – 324

KAPITEL IV

Spezialfragen der Haushaltswirtschaft

1. Finanzplanung und Investitionsprogramm	179	325 – 352
1.1 Funktionen der Finanzplanung	179	325 – 326
1.2 Der haushaltsrechtliche Rahmen	180	327 – 339
1.2.1 Struktur und Inhalt der Finanzplanung im herkömmlichen System	180	327 – 328
1.2.2 Struktur und Inhalt der Finanzplanung im neuen Recht	180	329 – 330
1.2.3 Zeithorizont der Finanzplanung	181	331 – 332
1.2.4 Prognosegrundlagen	182	333 – 334
1.2.5 Ausgleichsgebot und Beratungsablauf	182	335 – 336
1.2.6 Finanzplanung und Haushaltsplanung	183	337 – 339
1.3 Nutzung der Finanzplanung	184	340 – 352
1.3.1 Finanzplanung als Ausdruck politischer Zielsetzung	184	340 – 343

	Seite	Randziffer
1.3.2 Die Berücksichtigung von Folgelasten	186	344 –347
1.3.3 Szenarien finanzwirtschaftlicher Entwicklung	189	348 –352
2. Das kommunale Vermögen	191	353 –401
2.1 Kommunales Vermögen im herkömmlichen Haushaltsrecht	192	354 –363
2.1.1 Systematik	192	355 –363
2.1.1.1 nach der Zweckbindung	192	356 –359
2.1.1.2 nach Arten	194	360 –361
2.1.1.3 nach Aufgabenbereichen	195	362 –363
2.2 Kommunales Vermögen im neuen Haushaltsrecht	196	364 –375
2.2.1 Grundzüge und Struktur	196	364 –366
2.2.2 Erfassung und Bewertung	197	367 –370
2.2.3 Vermögen als strategische Größe	198	371 –375
2.2.3.1 Bewertung und konsolidierte Bilanz	198	371 –373
2.2.3.2 Vermögenserhalt als Ziel?	199	374 –375
2.3 Bewirtschaftungsgrundsätze	200	376 –384
2.3.1 Vermögenserwerb	200	376 –377
2.3.2 Verwaltung des Vermögens	201	378 –382
2.3.3 Sicherheiten und Vollstreckung	204	383 –384
2.4 Veräußerung von Vermögen	206	385 –393
2.4.1 Veräußerung zum vollen Wert	206	385 –390
2.4.2 Zuständigkeit und Genehmigung	207	391 –393
2.5 Rücklagen und Rückstellungen	208	394 –401
2.5.1 Rücklagen als Bestandteil des kameralistischen Rechnungswesens	208	394 –398
2.5.2 Rücklagen und Rückstellungen im neuen Haushaltsrecht	210	399 –401
3. Wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen	211	402 –426
3.1 Grundlagen	211	402 –405
3.2 Organisationsformen und Strukturmerkmale	213	406 –416
3.2.1 Eigenbetrieb und Anstalt	215	408 –410
3.2.2 Unternehmen in Privatrechtsform	216	411 –412
3.2.3 Sparkassen	217	413 –415
3.2.4 Zweckverbände	218	416
3.3 Kommunale Unternehmen und kommunaler Haushalt	219	417 –426
3.3.1 Finanzwirtschaftliche Zusammenhänge in der Kameralistik	219	418 –419
3.3.2 Beteiligungsmanagement und Beteiligungsbericht	220	420 –422

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
3.3.3 Kommunale Unternehmen im neuen Haushaltsrecht	221	423 – 426
4. Haushaltskennzahlen.....	222	427 – 471
4.1 Kennzahlen in der kommunalen Haushaltswirtschaft	222	427 – 436
4.1.1 Funktionen von Kennzahlen	222	427 – 428
4.1.2 Kennzahlen als Vergleichswerte	223	429 – 430
4.1.3 Kennzahlenformen	224	431 – 433
4.1.4 Probleme von Kennzahlen	224	434 – 436
4.2 Kennzahlen in der Praxis	226	437 – 471
4.2.1 Schulden und Vermögen	226	437 – 455
4.2.1.1 Die Berücksichtigung der Vermögensseite	227	438
4.2.1.2 Verschuldung außerhalb des Haushalts	227	439 – 440
4.2.1.3 Schuldenstand und Schuldendienst	228	441 – 442
4.2.1.4 Besondere Schuldendienstrisiken	229	443 – 445
4.2.2 Kennzahlen zu Einnahmen/Erträgen	230	446 – 451
4.2.2.1 Steuern und allgemeine Finanzzuweisungen	230	446
4.2.2.2 Gewerbesteuer	230	447 – 449
4.2.2.3 Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	232	450 – 451
4.2.3 Kennzahlen zu Ausgaben/Aufwendungen	233	452 – 461
4.2.3.1 Struktur der kommunalen Ausgaben/Aufwendungen	233	453 – 454
4.2.3.2 Personalausgaben/-aufwendungen	234	455 – 457
4.2.3.3 Sachausgaben/-aufwendungen	235	458 – 461
4.2.4 Investitionsbezogene Kennziffern	237	462 – 466
4.2.4.1 Finanzierungsstruktur der Investitionen	237	463 – 464
4.2.4.2 Umfang und Struktur der Investitionen	238	465 – 466
4.2.5 Kennziffern zum Gesamthaushalt	239	467 – 471
4.2.5.1 Finanzierungsübersicht	239	468
4.2.5.2 Die „Freie Spitze“	240	469 – 470
4.2.5.3 Ein Kennzahlensystem	241	471
5. Kosten- und Leistungsrechnung	241	472 – 479
5.1 Grundprinzipien	242	473 – 476
5.2 Probleme und Schwierigkeiten	244	477 – 479

	Seite	Randziffer
6. Haushaltsausgleich und Haushaltskonsolidierung.....	245	480 – 573
6.1 Anforderungen an den Haushaltsausgleich im kameralistischen System	245	480 – 488
6.1.1 Haushaltsausgleich und finanzielle Leistungsfähigkeit	245	480 – 482
6.1.2 Berechnungsgrundlagen für den Haushaltsausgleich	246	483 – 485
6.1.3 Fehlbedarf und Fehlbetrag	248	486 – 488
6.2 Haushaltsausgleich im neuen Haushaltsrecht	250	489 – 496
6.2.1 Grundzüge	250	489 – 491
6.2.2 Anforderungen an den Haushaltsausgleich im Vergleich	251	492 – 496
6.3 Auswirkungen unausgeglichener Haushalte	253	497 – 504
6.3.1 Auflagen im Genehmigungsverfahren	253	497 – 498
6.3.2 Das Haushaltssicherungskonzept	254	499 – 501
6.3.3 Bedarfszuweisungen und Staatsaufsicht	255	502 – 504
6.4 Konsolidierungsstrategien	257	505 – 526
6.4.1 Pauschalkürzungen	258	507 – 508
6.4.2 Kürzung des Sachaufwands	258	509 – 511
6.4.3 Effizienzsteigerung	260	512 – 514
6.4.4 Freiwillige Aufgaben	261	515
6.4.5 Reduzierung der Investitionen	261	516 – 519
6.4.6 Verbesserungen von Einnahmen/Erträgen	263	520 – 521
6.4.7 Vermögensverzehr	264	522 – 523
6.4.8 Aufgabenkritik und Standardabbau	265	524 – 526
6.5 Die Privatisierung kommunaler Leistungen	266	527 – 537
6.5.1 Grundlagen	266	527 – 528
6.5.2 Begründungen und Probleme	267	529 – 530
6.5.3 Privatisierung und Haushaltswirtschaft	268	531 – 533
6.5.4 Public-Private-Partnership	269	534 – 537

KAPITEL V

Der Haushaltskreislauf

1. Die Phasen des Haushalts	273	538 – 545
1.1 Aufstellung	273	538 – 541
1.1.1 Das herkömmliche Verfahren	273	539 – 540
1.1.2 Das Budgetierungsverfahren	274	541
1.2 Beratung und Genehmigung	275	542 – 544
1.3 Ausführung und Kontrolle	277	545
2. Grundsätze für die Aufstellung des Haushalts.....	277	546 – 578
2.1 Veranschlagungsgrundsätze	277	546

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
2.2 Grundsätze des umfassenden Ausweises aller finanzwirksamen Vorgänge	278	547 – 552
2.2.1 Vollständigkeit und Bruttoveranschlagung	278	547 – 548
2.2.2 Einheit und „Schattenhaushalte“	278	549 – 552
2.3 Grundsätze der Genauigkeit	280	553 – 564
2.3.1 Prognose der Ausgabenentwicklung	280	554 – 556
2.3.2 Prognose der Einnahmen	281	557 – 560
2.3.3 Zweckbestimmung von Einnahmen und Ausgaben	282	561 – 564
2.4 Grundsätze der zeitlichen Bindung	283	565 – 573
2.4.1 Kassenwirksamkeitsprinzip	284	566 – 568
2.4.2 Haushaltsausgabe- und -einnahmereste	285	569 – 572
2.4.3 Vorherigkeit	286	573
2.5 Deckungsgrundsätze	287	574 – 578
2.5.1 Gesamtdeckungsprinzip	287	574 – 575
2.5.2 Unechte und echte Deckungsfähigkeit	288	576 – 578
3. Die Ausführung des Haushalts	289	579 – 627
3.1 Vorläufige Haushaltsführung	289	579 – 582
3.1.1 Leistung von Ausgaben	290	580
3.1.2 Abgaben und Kredite	290	581 – 582
3.2 Bewirtschaftung und Bewirtschaftungsgrundsätze	291	583 – 598
3.2.1 Einziehung von Einnahmen	292	584 – 589
3.2.1.1 Annahmeanordnung	292	584 – 585
3.2.1.2 Stundung, Niederschlagung, Erlass	293	586 – 589
3.2.2 Anordnung und Auszahlung	295	590 – 594
3.2.2.1 Auftragsvergaben und Mittelabfluss	295	590 – 592
3.2.2.2 Auszahlungsanordnung	296	593 – 594
3.2.3 Überwachung der Einnahmen und Ausgaben ...	297	595 – 598
3.2.3.1 Haushaltsüberwachung als Teil des Controlling	297	595 – 597
3.2.3.2 Haushaltssperre	298	598
3.3 Veränderungen des Haushaltsplans in der Vollzugsphase	298	599 – 619
3.3.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	299	601 – 610
3.3.1.1 Bedarf und Deckung	299	601 – 608
3.3.1.2 Deckungsreserve und Deckung im Folgejahr	302	609 – 610
3.3.2 Die Nachtragshaushaltssatzung	303	611 – 619
3.3.2.1 Zeitpunkt und Inhalt	303	611 – 614
3.3.2.2 Pflicht zum Nachtragshaushalt	305	615 – 619
3.4 Kassenkredite und Liquidität	306	620 – 627
3.4.1 Liquiditätssicherung	306	620 – 623
3.4.2 Kassenkredite	307	624 – 627

	Seite	Randziffer
4. Rechnungslegung und Kontrolle	309	628 – 665
4.1 Das herkömmliche Recht	309	628 – 638
4.1.1 Die Jahresrechnung	309	629 – 638
4.1.1.1 Haushaltsrechnung	310	630 – 633
4.1.1.2 Kassenmäßiger Abschluss	311	634 – 635
4.1.1.3 Anlagen zur Jahresrechnung	312	636 – 637
4.1.2 Von der letzten kameralistischen Jahresrechnung zur ersten doppelischen Eröffnungsbilanz	314	638
4.2 Rechnungslegung im doppelischen Haushaltsrecht	315	639 – 651
4.2.1 Der Jahresabschluss	315	639 – 641
4.2.2 Die Bilanz	316	642 – 643
4.2.3 Überschüsse und Fehlbeträge	317	644 – 646
4.2.4 Der Anhang zum Jahresabschluss	318	647 – 649
4.2.5 Gesamtabchluss	320	650 – 651
4.3 Rechnungsprüfung	320	652 – 665
4.3.1 Örtliche und überörtliche Prüfung	320	652 – 654
4.3.2 Rechnungsprüfungsamt	321	655 – 658
4.3.2.1 Stellung des Rechnungsprüfungsamtes	322	656 – 657
4.3.2.2 Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes	323	658
4.3.3 Schlussbericht und Entlastung	324	659 – 661
4.3.4 Besonderheiten der Rechnungsprüfung im doppelischen Haushaltsrecht	325	662 – 665

KAPITEL VI

Kasse und Finanzbuchhaltung

1. Aufbau der Kasse	327	666 – 672
1.1 Aufgaben der Kasse	327	666 – 670
1.2 Besondere Stellung der Gemeindekasse	329	671 – 672
2. Grundsätze der Kassenführung	329	673 – 676
3. Führung der Bücher	331	677 – 683
3.1 Zeit- und Sachbuch	331	677 – 680
3.2 Abschlüsse und Aufbewahrung	332	681 – 683
4. Zahlungsverkehr	333	684 – 686
5. Sicherheit und Kassenprüfung	335	687 – 691
5.1 Verwahrung und automatisierte Verfahren	335	687 – 688
5.2 Kassenaufsicht und Kassenprüfung	336	689 – 691

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
6. Finanzbuchhaltung im neuen Haushaltsrecht	337	692 – 695
6.1 Grundzüge der Finanzbuchhaltung	337	692 – 693
6.2 Deregulierung des bisherigen Kassenrechts?	338	694 – 695

Anhänge

Anhang 1: Bildung von Produktbereichen im kommunalen Haushalt (Nordrhein-Westfalen)	343
Anhang 2: Muster über den Aufbau von Teilplänen für den kommunalen Haushaltsplan	345
Anhang 3 a: Struktur der kommunalen Bilanz in Nordrhein-Westfalen (geraffte Darstellung).....	346
Anhang 3 b: Eröffnungsbilanz der Stadt Salzgitter zum 1.1.2005 (Werte in 1000 Euro)	347
Anhang 4: Forderungsspiegel.....	349
Anhang 5: Verbindlichkeitspiegel	350
Literaturverzeichnis	353
Stichwortverzeichnis.....	359