

ESV

Finanzwesen der Gemeinden
FdG Band 13

Praxishandbuch Kämmerei

Herausgegeben von

Wolfgang Veldboer

Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, Partner, BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Bonn

Mario Bruns

MBA, LL.M. (oec.), Certified Corporate Treasurer (VDT), Director Finance, Cybersecurity Unternehmen, München

Christoph Eckert

Rechtsanwalt und Associate Partner, Infologis AG, München

Mit Beiträgen von

Beate Behnke-Hahne

Markus Black

Prof. Dr. Christoph Brüning

Mario Bruns, MBA, LL.M. (oec.)

Christoph Eckert

Frank Eilenfeld

Brunhilde Frye-Grunwald

Sabine Giese

Dr. Matthias Heider

Dr. Jörg Hopfe

Heinz-Gerd Hunfeld

Anna zu Knyphausen

Manuela Koch-Rogge

Udo Kotzea

Bernd Kummerow

Alfred Lobers

Prof. Dr. Stefan Müller

Ekkehart Padberg

Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Dr. Kay Pöhler

Hans-Georg Schlienkamp

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Dr. Sabine Seidel

Thomas Semelka

Prof. Dr. Stefan Siefert

Dr. Kai Steffens

Marc Stoverock

Wolfgang Veldboer

Prof. Dr. Georg Westermann

Bastian Willenborg

Frank Wißing

2., völlig neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek 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 17084 5](http://ESV.info/9783503170845)

1. Auflage 2011
2. Auflage 2018

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 17084 5
ISSN 1437-5702
eBook: ISBN 978 3 503 17085 2

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2018
www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706.

Gesetzt aus 10/12 Punkt Garamond

Satz: multixtext, Berlin
Druck und Bindung: Hubert & Co., Göttingen

Geleitwort

Seit jeher sind die Kommunen für das Gemein- und Staatswesen Deutschlands von besonderer Bedeutung, denn sie sind regelmäßig der erste Ansprechpartner der Bürgerinnen und Bürger und stehen daher im ständigen Fokus des öffentlichen Interesses.

Die Möglichkeiten des Staates und damit auch der Kommunen sind durch das politisch Gewollte und das seriös Finanzierbare bestimmt.

Strukturelle Defizite und sinkende Investitionen kennzeichnen seit Jahren das Bild in vielen Kommunen. Die Ausgaben sind durch ein erweitertes Aufgabenspektrum und höhere Standards gestiegen. Starke Schwankungen bei wesentlichen Einnahmen, wie beispielsweise bei der Gewerbesteuer, erschweren den Haushaltsausgleich. Diese Entwicklungen haben sich auch in dem Zeitraum zwischen der 1. und dieser 2. Auflage des Praxishandbuches nicht verändert.

Die Bundesländer haben diverse Programme aufgelegt, um finanzschwache Kommunen zu unterstützen. Die Unterstützung setzte aber in der Regel große Anstrengungen und unliebsame Entscheidungen der Kommunen voraus. Zu nennen sind hier beispielsweise die Streichung von freiwilligen Leistungen oder signifikante Steuererhöhungen bei der Grund- und Gewerbesteuer. Gleichwohl wird es eine Herausforderung sein, eine stabile Haushaltslage nachhaltig zu gewährleisten.

In diesem Kontext sind heute ein professionelles Zins- und Schuldenmanagement, eine fachgerechte Rechnungslegung, kluges Beteiligungsmanagement u.ä. wichtiger denn je. Organisatorisch-strategische Fragen, wie beispielsweise Entscheidungen über das Outsourcen von Leistungen, zur Buchhaltungsorganisation, wie auch Fragen zur Liquiditätssteuerung oder auch über die Art und Weise des Berichtswesens, sind ebenso Bestandteile dieses Spektrums. Hinzu kommt die ständige Veränderung der Arbeitsprozesse durch die zunehmende Digitalisierung. Diese Entwicklung ist nicht aufzuhalten. Gleichwohl gilt es hier sicherzustellen, dass die kommunale Infrastruktur nicht von außen gestört werden kann. Das Thema IT-Sicherheit hat noch einmal an Bedeutung gewonnen und ist auch in dieser 2. Auflage umfassend dargestellt.

Kurzum, mit den sich stetig ändernden Anforderungen an die Kommune steigen auch die Anforderungen an die Kämmerei und die dort beschäftigten Mitarbeiter.

Vielorts haben Ausgliederungen wichtiger Aktivitäten, Vermögensgegenstände und Schulden in der Vergangenheit zu einer Verringerung kommunaler Kernhaushalte geführt, aufgrund welcher der Einzelabschluss ein tatsächliches Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune längst nicht mehr vermitteln kann. Dieses Informationsdefizit soll der Gesamtabschluss künftig beheben und dazu beitragen, ein umfassenderes Bild der Lage der Kommune zu geben und damit auch steuerungsrelevant zu sein. Der kommunale Gesamtabschluss gehört zu den zentralen Reformelementen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland und wird in dieser 2. Auflage ebenfalls thematisiert und diskutiert.

Die Beiträge in diesem Handbuch, geschrieben von erfahrenen Praktikern aus der Wirtschaft und der Verwaltung sowie anerkannten Wissenschaftlern, sind aktuell und zeigen weitere Entwicklungstendenzen rund um das Finanzwesen in den Kommunen auf.

Dieses Buch bietet dem fachkundigen Leser wie auch dem interessierten Neueinsteiger in die Materie damit Denkanstöße und Diskussionsgrundlagen. Praktische Fragestellungen und Lösungsmöglichkeiten in zahlreichen kämmereirelevanten Sachverhalten werden vorgestellt.

Über Fragen der Organisation und Finanzierung bis hin zu einem Ausblick über den Tellerrand hinaus werden in fundierten Aufsätzen die Themen besprochen, die einen wesentlichen Teil der Kämmereiarbeit ausmachen.

Hamburg, im Dezember 2017

Dr. Holger Otte
Vorsitzender des Vorstands
BDO AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Grußwort

Seit der ersten Auflage im Jahre 2011 hat sich die Finanzwelt einmal mehr als äußerst schnelllebig erwiesen und auch die öffentlichen Finanzen hatten Anteil an einer bisweilen spektakulären Entwicklung. Grosso modo handelt es sich dabei um eine ganz außergewöhnlich günstige Entwicklung für die öffentlichen Haushalte, die für Kämmerer das Geschäft allerdings nur auf den ersten Blick erleichtert: Zum einen das wachsende Steueraufkommen, das auf allen Ebenen von Steuerschätzung zu Steuerschätzung neue Rekorde aufweist. Zum anderen ein nach 45 Jahren wieder ausgeglichener Bundeshaushalt, der auch Gelegenheit bietet, die kommunale Ebene mit Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, Grundsicherungsentlastung und erhöhter Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und höheren Umsatzsteueranteilen milliardenschwer zu bedenken. Hinzu kommt die gleichsam einzigartige Sondersituation, dass bei bester Konjunkturlage die Zinsen weiter fallen und teils sogar negativ sind. Kämmerer, die sich (jedenfalls für kürzere Fristen) kostenlos Geld beschaffen, das ist eine Vorstellung, die in der Branche bis vor kurzen noch als absurd empfunden worden wäre. Geld, das selbst keinen Preis mehr hat, ist nicht nur für die Kreditwirtschaft eine neue, nicht einmal theoretisch gekannte Situation. Und tatsächlich steckt hierin auch für die Haushälter in den Kommunen eine neue Herausforderung. Nicht nur dann, wenn es für eigenes oder Stiftungsvermögen um das Erwirtschaften von Erträgen geht.

Soweit nicht – von der guten Arbeitsmarktlage – völlig losgelöste Soziallasten in ihrer Dynamik diese Haushaltsverbesserungen bereits verbrauchen, können selbst finanziell gute Zeiten für Kämmerer Schwerstarbeit bedeuten. Den Damm zu halten gegen wachsende Begehrlichkeiten ist gerade dann, wenn zuvor Haushaltssanierung der bestimmende Faktor war, umso schwerer. Zugleich darf nicht übersehen werden, dass die Disparität der Finanzverhältnisse zwischen den Städten und Gemeinden in Deutschland weiter zugenommen hat. Dies macht auch die Herausforderungen für Finanzverantwortliche teils sehr heterogen. Herausfordernd ist die Aufgabe eines Kämmerers allemal, gleich ob es darum geht, eine neuerliche Konsolidierungsrunde zur Erreichung eines Haushaltsausgleichs zu forcieren oder zu verhindern, dass die Ausgabebereitschaft in guten Zeiten überspannt wird.

Zugleich hat sich die Dynamik der Aufgabenwahrnehmung in den Kämmerien allein im laufenden Jahrzehnt nochmals beschleunigt. Die bis dahin be-

reits erheblich veränderten Anforderungen werden also vielgestaltiger und steigen weiter. Schon deshalb war die vorliegende Neuauflage schlicht fällig. Steuerungsinstrumente haben eine weiter zunehmende Bedeutung und verändern die Tätigkeit eines modernen Kämmerers, nicht zuletzt durch die fortschreitende Digitalisierung, kontinuierlich. Damit befassen sich im vorliegenden Werk insbesondere die Beiträge „Internes Kontrollsystem und Prozesse“, „Haushaltssteuerung und Berichtswesen zielorientiert gestalten“, „Kosten- und Leistungsrechnung“, „Kommunales Finanzrisikomanagement“ sowie „Kommunales Beteiligungsmanagement“ einschließlich „Ein Public Corporate Governance Kodex als Chance für eine bessere Steuerung von und in öffentlichen Unternehmen“. Mit der Einführung der kommunalen Doppik wird auch ein solcher Steuerungsnutzen verbunden – mit dem wohl größten Veränderungsprozess des Haushalts- und Rechnungswesens überhaupt. Diesem Themenfeld widmen sich u.a. „Ausgewählte Aspekte zur Organisation der Buchhaltung“, „Rechnungswesen“, „Die Cash-flow-Betrachtung in der Doppik“ und jetzt neu auch ein eigenes Kapitel zum „Gesamtabschluss“ sowie aktuell zum Prozess über die internationalen Rechnungslegungsregeln „EPSAS/IPSAS“. Der Arbeitsalltag in den Kämmergeien wurde durch technischen Fortschritt grundlegend revolutioniert und ist weiterhin laufendem Wandel unterworfen. Dem widmet sich „Informationstechnik in der Öffentlichen Verwaltung“; die damit drohende Missbrauchsanfälligkeit behandelt der neu integrierte Abschnitt „Cyberkriminalität“. Die veränderten Formen der Kommunalfinanzierung stellen auch Kämmergeien vor neue Herausforderungen. Hiermit befasst sich etwa der Beitrag „Die öffentliche Verschuldung – Kommunales Schulden- und Zinsmanagement im besonderen Fokus“. Dem weiten Feld der Organisationsoptimierung widmen sich speziell „Outsourcing – Entscheidungen bei Verwaltungsleistungen“, „Insourcing – Rekommunalisierung“, „Kommunales Forderungsmanagement“ und „Rechtliche Aspekte von Shared Services Centern im Konzern Kommune“. Der wachsenden Bedeutung von steuerlichen Themen wird schließlich durch die Beiträge „Der Betrieb gewerblicher Art“ und „Die Körperschaftsteuer-, Gewerbesteuer- und Umsatzsteuerpflicht der Kommunen im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art“ ebenso Rechnung getragen wie der weiter wachsenden Bedeutung europarechtlicher Regeln zur Beihilfe („Die Relevanz des Europäischen Beihilferechts für die öffentliche Hand“) und der Bedeutung von Fördermitteln für Kommunen zur Bewältigung der Haushaltskrise.

Auch in der Neuauflage ist die bereits bewährte Verbindung von Wissenschaft und Praxis ausgesprochen gelungen. So zählen zu den Autoren renommierte Hochschulprofessoren ebenso wie anerkannte Praktiker, Wirtschaftsprüfer und Rechtsanwälte ebenso wie kommunale Spitzenkräfte. Entsprechend wird die Vielfalt der Themen durch verschiedene Herangehensweisen und Betrachtungswinkel gleichsam in einer Rundumbetrachtung erfasst. Dieser Aufbau des Buches gestattet dem Leser sowohl einzelne Beiträge isoliert als auch im

Grußwort

Zusammenhang des Gesamtwerkes aufzunehmen. Stichwortverzeichnis und Glossar runden in benutzerfreundlicher Weise das „Praxishandbuch Kämmererei“ ab.

Essen, im Dezember 2017

Lars Martin Klieve

Lars Martin Klieve ist Vorstand der Stadtwerke Essen AG, davor Beigeordneter und Stadtkämmerer der Stadt Essen sowie Schriftleiter der Fachzeitschrift „der gemeindehaushalt“ und kommentiert in Held/Winkel/Wansleben „Kommunalverfassungsrecht NRW“ das kommunale Haushaltsrecht.

Vorwort der Herausgeber

Wohl nur sehr selten seit der modernen Verfassung der Gemeinden in Deutschland hat sich deren finanzielles Umfeld derart grundlegend in vergleichbar kurzer Zeit verändert. Die globalen Folgen der letzten Finanzkrise haben im Ergebnis dazu geführt, dass sich sichere Schuldner – und als solche haben die deutschen Kommunen zu jedem Zeitpunkt gegolten – nahezu kostenfrei neue Finanzmittel an den Märkten leihen können.

Mit der Verlockung dieser Möglichkeiten verantwortungsvoll umzugehen und gleichzeitig die historisch hohe drückende Schuldenquote nicht weiter steigen zu lassen, ist im aktuellen Umfeld daher die Königsdisziplin der Kämmerer – zumal erste Anzeichen im ausklingenden Jahr 2017 bereits wieder auf ein allgemein steigendes Zinsniveau hindeuten (insbesondere seit der US-Präsidentenschaftswahl). In diesem Zusammenhang spielt das Zinsmanagement eine wichtige Rolle – zu ausgewählten Derivategeschäften der Kommunen gibt es mittlerweile höchstrichterliche Urteile zu Auseinandersetzungen mit Unternehmen der Kreditwirtschaft mit Erkenntnissen, die nicht nur lesenswert, sondern auch in der Praxis zu berücksichtigen sind.

Vor diesem Hintergrund sind letztlich nahezu sämtliche Beiträge dieser Neuauflage zu lesen und zu verstehen.

Gleichzeitig macht die fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft auch keinen Halt vor den Amtsstuben der kommunalen Verwaltung. Einher gehen neue Herausforderungen, denen sich insbesondere die Kämmerer stellen müssen: Digitalisierung ist weder Selbstzweck noch Allheilmittel, sie kann Prozesse effizienter machen, aber auch Kriminellen Eintrittspforten in kommunale Netze und zu vertraulichen Daten und Abläufen verschaffen, dem zu begegnen ist. Anlass genug, das Thema explizit einzubeziehen.

Die Rahmenbedingungen für die Finanzierung der öffentlichen Hand haben sich mithin derart radikal verändert, dass mit der zweiten Auflage nicht nur ein Update der vorhandenen Beiträge erforderlich wurde, sondern wir auch bemüht waren, den neuen Herausforderungen ausreichend Rechnung zu tragen.

Wir hoffen, dass dies gelungen ist und wünschen erneut eine informative und anregende Lektüre.

Bonn/Leipzig/München, im Dezember 2017

Wolfgang Veldboer
Mario Bruns
Christoph Eckert

Inhaltsübersicht

	Seite
Geleitwort	V
Grußwort	VII
Vorwort der Herausgeber	XI
Inhaltsverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XXXI

I. Organisation

KAPITEL 1	
Internes Kontrollsystem und Prozesse	3
KAPITEL 2	
Ausgewählte Aspekte zur Organisation der Buchhaltung	31
KAPITEL 3	
Informationstechnik in der Öffentlichen Verwaltung	45
KAPITEL 4	
Ein Public Corporate Governance Kodex: Nutzen, Defizitanalyse, Reformvorschläge sowie Begründungen und Wege für einen Musterkodex	71
KAPITEL 5	
Kämmerei und örtliche Rechnungsprüfung	97

II. Kommunales Umfeld

KAPITEL 1	
Die Relevanz des Europäischen Beihilferechts für die öffentliche Hand	125
KAPITEL 2	
Konzessionen als Gestaltungsinstrument der öffentlichen Hand	145
KAPITEL 3	
Gebühren	163

III. Haushaltssteuerung

KAPITEL 1	
Konsolidierung des Haushaltes	195

	Seite
KAPITEL 2	
Rechnungswesen	219
KAPITEL 3	
Haushaltssteuerung und Berichtswesen zielorientiert gestalten	237
KAPITEL 4	
Kosten- und Leistungsrechnung	251
KAPITEL 5	
Der kommunale Gesamtabschluss	277
KAPITEL 6	
EPSAS/IPSAS – Was heißt das und was kommt auf uns zu?	303

IV. Finanzierung

KAPITEL 1	
Fördermittel für Kommunen – Stärkung der kommunalen Haushalte und der Beitrag der Förderung	323
KAPITEL 2	
Kommunales Forderungsmanagement	341
KAPITEL 3	
Die öffentliche Verschuldung Kommunales Schulden- und Zinsmanagement im besonderen Fokus .	357
KAPITEL 4	
Kommunales Finanzrisikomanagement– eine Einführung	379

V. Beteiligungen und Eigenbetriebe

KAPITEL 1	
Kommunales Beteiligungsmanagement – Aufgaben, Instrumente und Organisationsmodelle aus der Praxis	401
KAPITEL 2	
Der Betrieb gewerblicher Art	427
KAPITEL 3	
Die Körperschaftsteuer-, Gewerbesteuer- und Umsatzsteuerpflicht der Kommunen im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (BgA) ..	451
KAPITEL 4	
Rechtliche Aspekte von Shared Service Centern im Konzern Kommune	479

	Seite
VI. Blick nach vorn	
KAPITEL 1	
Der Bürgerhaushalt – Partizipation in der kommunalen Finanzwirtschaft	505
KAPITEL 2	
Die Cash-flow-Betrachtung in der Doppik	523
KAPITEL 3	
Zukunft der Kommunalaufsicht: Veränderung und Entwicklung	541
KAPITEL 4	
Flächenmanagement – Die Auswirkung von Revitalisierungen auf den kommunalen Haushalt	567
Literaturverzeichnis	603
Stichwortverzeichnis	619

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Geleitwort	V
Grußwort	VII
Vorwort der Herausgeber	XI
Inhaltsübersicht	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XXXI

I. Organisation

KAPITEL 1

Internes Kontrollsystem und Prozesse	3
1. Einleitung	3
2. Risikomanagement und IKS für Kammereien	4
2.1 Die Begriffe „Risikomanagement“ und „Internes Kontrollsystem (IKS)“	4
2.2 Die Notwendigkeit eines IKS für Kammereien	7
2.3 Gestaltung eines IKS im Rahmen eines integrierten Risikomanagements	8
2.4 Grenzen des IKS	17
3. Organisation und Dokumentation von Prozessen	18
3.1 Ausgangslage	18
3.2 Der Begriff „Prozess“	18
3.3 Organisation von Prozessen	20
3.4 Prozessgestaltung am Beispiel des Zins- und Schuldenmanage- ments der Stadt Salzgitter	25
4. Fazit und Ausblick	28

KAPITEL 2

Ausgewählte Aspekte zur Organisation der Buchhaltung	31
1. Notwendigkeit zur Überprüfung der Aufbau- und Ablauforgani- sation der Buchführung	31
2. Organisation des Buchungsgeschäfts – Überlegungen zur Ablauf- organisation	33
2.1 Dezentrale oder zentrale Organisationsstrukturen	34
2.2 Einführung einer zentralen elektronischen Rechnungserfassung	40

	Seite
3. Organisation des Buchungsgeschäfts – Überlegungen zur Aufbauorganisation	42
3.1 Zahlungsabwicklung.....	42
3.2 Finanzbuchführung	43
3.3 Allgemeine Finanzverwaltung.....	43
3.4 KLR und Controlling.....	43
4. Zusammenfassung und Ausblick	44
 KAPITEL 3	
Informationstechnik in der Öffentlichen Verwaltung	45
1. Einführung	45
2. Ausgangslage – Gesetze und Standards für die IT	46
2.1 Handelsgesetzbuch (HGB)	47
2.2 Bundesdatenschutzgesetz, BDSG	48
2.3 Institut der Wirtschaftsprüfer, IDW	49
2.4 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) ..	50
2.5 Control Objectives for Information and Related Technology (Cobit)	51
2.6 Infrastructure Library (ITIL)	51
3. Herausforderung an die IT in der kommunalen Verwaltung	51
4. Lösungsansätze.....	54
4.1 Zentrales Modell	55
4.2 Dezentrales Modell.....	56
4.3 IT-Outsourcing	59
4.4 Cloud Computing.....	62
4.5 Vergleich der Steuerungsansätze	64
4.6 Zusammenfassung.....	66
5. Cyber-Crime.....	66
6. Resümee	69
 KAPITEL 4	
Ein Public Corporate Governance Kodex: Nutzen, Defizitanalyse, Reformvorschläge sowie Begründungen und Wege für einen Musterkodex.....	71
1. Einführung	71
2. Relevanz öffentlicher Unternehmen und Grundsachverhalte Public Corporate Governance	73
2.1 Definition und empirische Belege zur Bedeutung öffentlicher Unternehmen	73
2.2 Grundsachverhalte und Ziele der Public Corporate Governance	74
3. Analyse des Instruments Public Corporate Governance Kodex ...	75
3.1 Inhalt, Aufbau und Funktionsweise eines PCGK mit einer in der Satzung verankerten Entsprechenserklärung	75

	Seite
3.2 Steuerungserhebliche Zusatzbeiträge und Unterstützung im Arbeitsalltag	79
3.3 Vorteile gegenüber alternativen Regulierungsoptionen und Steuerungsinstrumenten	83
4. Analysekriterien für die Erstellung und Überarbeitung eines PCGK und vergleichende Ergebnisse	84
5. Ausgestaltung von PCGK im Vergleich – Best-Practice-Ansätze und Defizite	86
6. Reformkonzept zur Überarbeitung und Etablierung eines PCGK .	88
6.1 Übersichtliche und kohärente Gesamtkonzeption	88
6.2 Anforderungsgerechte PCG Berichterstattung und Koordina- tion der Governancekommunikation.....	89
6.3 Entsprechenserklärung auch zu Anregungen mit sachgerechter Abweichungskultur	90
7. Ein bundeslandübergreifender Musterkodex ist der ganzheitlich sachgerechte und individuell unterstützende Weg	90
8. Fazit und Ausblick	94
KAPITEL 5	
Kämmerei und örtliche Rechnungsprüfung	97
1. Stellung und Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung	97
1.1 Die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit der Rechnungs- prüfung	97
1.2 Prüfung des gesamten Verwaltungshandelns.....	99
2. Die örtliche Rechnungsprüfung im Wandel	101
3. Die Arbeitsweise moderner Rechnungsprüfungen	106
3.1 Prüfung nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz	107
3.2 Begleitende Prüfung.....	110
3.3 Beratung	112
3.4 Berichtspflichten	114
3.5 Prozessorientierte Prüfung	114
3.6 Prüfung der internen Kontrollsysteme (IKS)	115
3.7 Kommunikation.....	115
3.8 Interkommunale Zusammenarbeit	116
3.9 Personalpolitik der Rechnungsprüfungen	117
4. Die Zusammenarbeit von Kämmerei und Rechnungsprüfung	117
4.1 Prüfung des Jahresabschlusses	117
4.2 Generieren von Mehrwerten im Rahmen der Zusammenarbeit	120
5. Fazit	121

II. Kommunales Umfeld

KAPITEL 1	
Die Relevanz des Europäischen Beihilferechts für die öffentliche Hand	125
1. Einführung	125
2. Beihilfenrelevanz für die öffentliche Hand	127
3. Wann liegt ein beihilfenrechtlich relevanter Tatbestand vor?	128
3.1 Begünstigung	130
3.2 Staatliche Maßnahme oder Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel	132
3.3 Selektivität	133
3.4 Verfälschung bzw. drohende Verfälschung des Wettbewerbs	134
3.5 Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten	134
4. Konsequenzen bei Vorliegen eines Beihilfetatbestandes	135
4.1 Erlaubnisvorbehalt	135
4.2 Notifizierungspflicht	136
4.3 Rückforderung rechtswidriger Beihilfen	136
4.4 Sonstige Konsequenzen rechtswidriger Beihilfengewährung	136
5. Freistellungsbeschluss und Betrauungsakte	137
5.1 Vorgeschichte – Altmark Trans-Urteil	137
5.2 Monti-Paket	138
5.3 Almunia-Paket	138
5.4 Regelmäßige Kontrollen	140
6. Sonstige beihilferechtliche Besonderheiten aus kommunaler Sicht, insbesondere bei der Stellung von Kreditsicherheiten	140
6.1 Bürgschaftsmitteilung	140
6.2 Wegfall von Bürgschaftsentgelten	142
7. Zusammenfassung und Ausblick	143
KAPITEL 2	
Konzessionen als Gestaltungsinstrument der öffentlichen Hand	145
1. Einführung	145
2. Bedeutung von Konzessionen	146
3. Verschiedene Konzessionsarten – Paradigmenwechsel Dienstleistungskonzession	147
3.1 Rechtliche Voraussetzungen	149
3.2 Besonderheiten	155
4. Zusammenfassung	162
KAPITEL 3	
Gebühren	163
1. Gebühren im System der gemeindlichen Abgaben	163
2. Benutzungsgebühren	164
2.1 Begriff und rechtlicher Rahmen	164

	Seite	
2.2	Gebührentatbestand	166
2.3	Grundprinzipien der Kostenansätze	166
2.4	Kostenbegriff	169
2.5	Gewinne	171
2.6	Grundprinzipien der Kostenverteilung	172
2.7	Maßstabsregelungen	173
2.8	Ausgleich von Über- und Unterdeckungen	175
2.9	Gerichtliche Kontrolle von Benutzungsgebühren	177
2.10	Folgen von Privatisierungen für die Gebührenerhebung	178
3.	Verwaltungsgebühren	186
3.1	Begriff und rechtlicher Rahmen	186
3.2	Gebührentatbestand	187
3.3	Verwaltungsaufwand	188
3.4	Bemessungsregeln	189
3.5	Sachliche und persönliche Gebührenfreiheit	191
4.	Zusammenfassung und Ausblick	192

III. Haushaltssteuerung

KAPITEL 1

Konsolidierung des Haushaltes	195
1. Einleitung	195
2. Ursachen unausgeglichener Haushalte	195
2.1 Eigenverantwortliche Verursachung	196
2.2 Fremdbestimmte Verursachung	196
2.3 Differenzierungserfordernis	197
3. Folgen unausgeglichener Haushalte	197
4. Strategische Grundausrichtung	198
4.1 Optimaler Zeitpunkt	199
4.2 Überzeugung	199
4.3 Alternativen	200
5. Vorbereitung des Konsolidierungsprozesses	200
5.1 Veränderung der Grundstimmung	200
5.2 Methodik zur Erarbeitung von Konsolidierungsvorschlägen	202
5.3 Politischer Konsens	203
5.4 Externe Beratung	204
5.5 Politische Beauftragung	205
6. Durchführung des Konsolidierungsprozesses	205
6.1 Aufgaben und Zuständigkeitsabgrenzungen der Prozessbeteiligten	205
6.2 Verfahrensablauf	209
7. Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen	214

	Seite
8. Evaluation	214
8.1 Dauer des Prozesses	214
8.2 Struktur des Prozesses	215
8.3 Kosten des Prozesses	216
8.4 Wirkungen des Prozesses	216
9. Zusammenfassung der wesentlichen Rahmenbedingungen für den Konsolidierungsprozess der Beispielstadt L:	217
10. Schlusswort	218
 KAPITEL 2	
Rechnungswesen	219
1. Notwendigkeit eines kommunalen Rechnungswesens	219
2. Begriffsabgrenzung Controlling und Rechnungswesen im kommunalen Bereich	220
3. Zweck und Aufgaben	222
4. Instrumente	225
5. Perspektiven, Herausforderungen und Grenzen	233
 KAPITEL 3	
Haushaltssteuerung und Berichtswesen zielorientiert gestalten	237
1. Einleitung	237
2. Was unsere Neurobiologie braucht um Ziele zu erreichen	238
3. Ohne klare Ziele ist jeder Weg beschwerlich	239
4. Ziele brauchen einen klaren Fokus	240
5. Zielorientiert den Haushalt steuern	244
6. Gute Berichte sind kundenorientiert	246
7. Ohne Klarheit und Transparenz verliert man die Kontrolle	248
 KAPITEL 4	
Kosten- und Leistungsrechnung	251
1. Notwendigkeit einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	251
2. Aufzeichnung der wirtschaftlichen Abläufe der Kommune	253
3. Begriffsbestimmungen	254
4. Einordnung der KLR in die kommunale Steuerung	256
5. Anforderungen an die KLR	258
5.1 Unterstützung der Haushaltsplanung durch Lieferung von Plankostendaten	258
5.2 Unterstützung der (doppischen) Haushalts-Bewirtschaftung durch Informationen zur Erfolgsentwicklung und Wirtschaftlichkeitskontrolle	260
5.3 Ermöglichung der internen Leistungsverrechnung	262
5.4 Lieferung von formalzielbasierten Kennzahlen	264
5.5 Standardisierung und Vereinfachung der Gebührenkalkulation, Unterstützung von Preis- und Programmentscheidungen	265

	Seite
6. Systematik der KLR	267
6.1 Teilgebiete der KLR	267
6.2 Zeitbezug der KLR	272
6.3 Umfang der KLR	274
7. Umsetzungshinweise und Grenzen der KLR.....	275
KAPITEL 5	
Der kommunale Gesamtabschluss	277
1. Einführung.....	277
1.1 Der Konzernabschluss.....	278
1.2 Der kommunale Gesamtabschluss	279
2. Stichtage und Konsolidierungskreis	281
2.1 Aufstellungsstichtag, Konzernöffnungsbilanzstichtag und Erstkonsolidierungsstichtag	281
2.2 Festlegung und Abgrenzung des Konsolidierungskreises	281
2.3 Tochterunternehmen/Beteiligungen/assoziierte Unternehmen/ Gemeinschaftsunternehmen	281
2.4 Untergeordnete Bedeutung	283
3. Die Konsolidierung.....	284
3.1 Vom Einzelabschluss zur Summenbilanz	284
3.2 Kapitalkonsolidierung.....	286
3.3 Schuldenkonsolidierung	289
3.4 Aufwands- und Ertragskonsolidierung	290
3.5 Zwischenergebniseliminierung.....	291
3.6 Erleichterungsvorschriften	291
4. Weitere Bestandteile des kommunalen Gesamtabschlusses.....	293
4.1 Anhang	293
4.2 Gesamtlagebericht	296
4.3 Beteiligungsbericht	299
5. Steuerungsnutzen	299
5.1 Steuerungsstruktur.....	300
5.2 Steuerungselemente	300
6. Zusammenfassung und Ausblick	301
KAPITEL 6	
EPSAS/IPSAS – Was heißt das und was kommt auf uns zu?	303
1. Hintergrund.....	303
2. Grundidee und Nutzen der EPSAS.....	304
3. Governance und Zeitplan	308
4. Darstellung Rahmenkonzept	309
5. Darstellung ausgewählter IPSAS Standards	312
5.1 IPSAS 21 Wertminderung von nicht zahlungsmittelgenerieren- den Vermögenswerten	312

	Seite
5.2 IPSAS 23: Erträge aus Transaktionen aus einseitigen Leistungsbeziehungen	313
5.3 IPSAS 25: Leistungen an Beschäftigte	314
5.4 IPSAS 32: Dienstleistungskonzessionen beim Konzessionsgeber	314
5.5 IPSAS 22: Finanzstatistik für den Sektor Staat	315
5.6 IPSAS 24: Darstellung von Haushaltsansätzen im Jahresabschluss	316
5.7 RPG 1: Langfristige Tragfähigkeitsberichterstattung	317
6. Technische und organisatorische Auswirkungen einer Umstellung auf die EPSAS	317
7. Zusammenfassung und Ausblick	319

IV. Finanzierung

KAPITEL 1

Fördermittel für Kommunen – Ansätze zur Stärkung der kommunalen Haushalte und der Beitrag der Förderung	323
1. Kommunale Investitionen als Motor von Konjunktur und Wachstum	323
2. Großer Investitionsstau	324
3. Kommunale Haushalte zwischen Krise und Konsolidierung	327
4. Strukturprobleme nehmen zu	329
5. Wege zur Stabilisierung	330
6. Der Beitrag der Förderung	331
6.1 Die Rolle der KfW Bankengruppe in der Kommunalfinanzierung	332
6.2 Förderung für energieeffiziente Sanierungen	334
6.3 Integrierte Ansätze für das Quartier	335
7. Impulse für Public Private Partnership	338
8. Die öffentliche Förderung als Partner der Kommunen	340

KAPITEL 2

Kommunales Forderungsmanagement	341
1. Status quo des Forderungsmanagements	341
2. Rechtsgrundlagen	343
2.1 Ausweis von Forderungen	343
2.2 Bewertung von Forderungen	345
3. Stundung, Niederschlagung und Erlass als praktischer Ansatzpunkt zur Optimierung des Forderungsmanagements	346
4. Zentrale Handlungsansätze zur Optimierung des Forderungsmanagements in der kommunalen Verwaltung	349
4.1 Forderungsmanagements als eine Service-Organisationseinheit	350
4.2 Prozessorientierte Optimierung des Forderungsmanagements	351

	Seite
4.3 Prozessunabhängige Optimierungsansätze	352
4.4 Forderungscontrolling und Berichtswesen	352
5. Kooperation im Bereich des kommunalen Forderungsmanagements	353
6. Privatisierung	354
7. Zusammenfassung	355
KAPITEL 3	
Die öffentliche Verschuldung	
Kommunales Schulden- und Zinsmanagement im besonderen Fokus .	357
1. Finanzwirtschaft und kommunale Wirklichkeit	358
2. Umgang mit der Verschuldung	366
3. Historische Entwicklung der Geld- und Kapitalmärkte	367
4. Aktivitäten von Kommunen im Finanz- und Zinsmanagement	368
5. Beispiele zu Analysen und Handlungsvorschlägen	372
6. Entscheidung unter Unsicherheit – Bildung einer Zinsmeinung . . .	373
7. Einsatz von Derivaten im Finanz- und Zinsmanagement	374
8. Fazit	376
KAPITEL 4	
Kommunales Finanzrisikomanagement – eine Einführung	379
1. Einführung	379
2. Finanzwirtschaftliche Risiken im kommunalen Umfeld	380
3. Rechtliche Grundlagen	383
4. Messung und Steuerung von Marktpreisrisiken	384
4.1 Zinsänderungsrisiken	384
4.2 Zinssicherung versus Zinsoptimierung	387
4.3 Marktgerechtigkeitsprüfung	391
5. Messung und Steuerung von Adressenausfallrisiken	393
6. „Best Practice“ für Organisation und Prozessgestaltung	395
7. Zusammenfassung und Ausblick	397

V. Beteiligungen und Eigenbetriebe

KAPITEL 1	
Kommunales Beteiligungsmanagement – Aufgaben, Instrumente und Organisationsmodelle aus der Praxis	
1. Einführung	401
2. Definition, Funktionen und Aufgaben des Beteiligungsmanagements	402
2.1 Beteiligungsverwaltung	402
2.2 Beteiligungscontrolling	404
2.3 Mandatsbetreuung	404
3. Ausgewählte Informations- und Steuerungsinstrumente	405
3.1 Einflussnahme in Abhängigkeit von der Beteiligungsquote . . .	405
3.1 Beteiligungsbericht	406

	Seite		
3.2	Beteiligungsmanagement-Softwarelösung	409	
3.3	Public Corporate Governance Kodex und Beteiligungsrichtlinien	411	
3.4	Zielvereinbarungen	413	
3.5	Standardisiertes Berichtswesen	414	
3.6	Rechtsformwahl	419	
4.	Organisationsmodelle der Beteiligungsverwaltungen	422	
4.1	Eingliederung in Kämmerei	423	
4.2	Stabstelle beim (Ober-)Bürgermeister	423	
4.3	Eigenes Amt	423	
4.4	Zuordnung zu Fachämtern/Fachdezernenten	423	
4.5	Fachamt/Kämmerei	424	
4.6	Externe Vergabe an eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft	424	
4.7	Beteiligungs-GmbH	424	
4.8	Übertragung auf eine kommunale Beteiligung	424	
5.	Erwartungen an die zukünftige Entwicklung	425	
KAPITEL 2			
Der Betrieb gewerblicher Art			427
1.	Begriff	427	
1.1	Definition	428	
1.2	Steuersubjekt	429	
1.3	BgA mit eigener Rechtspersönlichkeit/BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit	430	
1.4	Tatbestandsmerkmale	431	
1.5	Im Gesetz genannte BgA	435	
2.	Abgrenzung zu anderen Betriebs- und Organisationsformen	437	
2.1	Land- und Forstwirtschaft	437	
2.2	Hoheitsbetrieb	438	
2.3	Selbstversorgungsbetriebe	440	
2.4	Amtshilfe/Beistandsleistung	441	
2.5	Vermögensverwaltung	443	
KAPITEL 3			
Die Körperschaftsteuer-, Gewerbesteuer- und Umsatzsteuerpflicht der Kommunen im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (BgA)			451
1.	Einleitung	451	
2.	Der Betrieb gewerblicher Art im Ertragsteuerrecht	453	
2.1	Gewinnermittlung	453	
3.	Körperschaftsteueranlagung bei Betrieben gewerblicher Art	461	
3.1	Vom handelsrechtlichen Jahresergebnis zum steuerlichen Einkommen	461	

	Seite
3.2 Besonderheiten der steuerlichen Einkommensermittlung bei Betrieben gewerblicher Art	462
4. Die Gewerbesteuerpflicht von Betrieben gewerblicher Art	469
5. Die Umsatzsteuerpflicht von juristischen Personen des öffentlichen Recht, insbesondere mit ihren Betrieben gewerblicher Art	472
KAPITEL 4	
Rechtliche Aspekte von Shared Service Centern im Konzern Kommune	479
1. Einleitung	479
1.1 Shared Service Center als betriebswirtschaftliche Organisationsform	480
1.2 Zur Auslagerung in Shared Service Center besonders geeignete kommunale Geschäftsprozesse	480
1.3 Gesetzliche Grundlagen für die Einrichtung von Shared Service Centern im Konzern Kommune	481
2. Umsetzung von Shared Service Centern im Konzern Kommune . .	482
2.1 Nötige Einzelschritte zur Implementierung von Shared Service Centern	483
2.2 Mögliche Erscheinungsformen von Shared Service Centern im kommunalen Bereich	485
2.3 Wahl der passenden Rechtsform am Beispiel NRW	486
3. Ausgewählte rechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Implementierung von Shared Service Centern im kommunalen Bereich	488
3.1 Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften bei der Auslagerung von IT-Diensten und dem Forderungsmanagement durch Dritte	489
3.2 Vergaberechtliche Zulässigkeit der Implementierung von Shared Service Centern im kommunalen Bereich	494
3.3 Beamtenrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Schaffung kommunaler Shared Service Center	499
4. Zusammenfassung und Ausblick	501

VI. Blick nach vorn

KAPITEL 1	
Der Bürgerhaushalt – Partizipation in der kommunalen Finanzwirtschaft	505
1. Einführung	505
2. Art und Zielsetzung eines Bürgerhaushalts	506
2.1 Begriffsklärung	506
2.2 Ziele eines Bürgerhaushalts	507

	Seite
3. Phasen des Bürgerhaushalts	509
3.1 Die Phasen im Überblick	509
3.2 Mobilisierung und Information	512
3.3 Konsultation	514
3.4 Beratung und Rechenschaft	515
4. Beteiligung und Kosten	517
5. Bewertung des Verfahrens	518
6. Ausblick	520
6.1 Chancen und Vorbehalte	520
6.2 Grenzen	521
 KAPITEL 2	
Die Cash-flow-Betrachtung in der Doppik	523
1. Einführung	523
2. Die Kapitalflussrechnung in der Privatwirtschaft	526
2.1 Rechtliche Grundlagen	526
2.2 Inhalt und Wesen der Kapitalflussrechnung	527
2.3 Praktische Anwendungsfelder in der Privatwirtschaft	528
3. Die Finanzrechnung in der Doppik	530
3.1 Rechtliche Grundlagen	530
3.2 Inhalte und Wesen der Finanzrechnung	531
3.3 Abstimmung der Finanzrechnung mit der Bilanz und der Ergebnisrechnung	532
4. Weitere Einsatzfelder der Finanzrechnung in der Doppik	535
4.1 Bedeutung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung	535
4.2 Mittel der strategischen Steuerung	535
5. Zusammenfassung und Ausblick	539
 KAPITEL 3	
Zukunft der Kommunalaufsicht: Veränderung und Entwicklung	541
1. Neue Rahmenbedingungen	541
2. Kernfelder einer modernen Kommunalaufsicht	544
2.1 Der kommunale Haushalt	545
2.2 Beteiligungsverwaltung	557
2.3 Kommunalverfassungsrecht und Bürgerkontakt	560
2.4 Experimentierklausel	563
3. Fazit: Umgestaltungspotentiale	564
3.1 Die Funktion des Kreises als Kommunalaufsicht	564
3.2 Steuerung des Haushaltsplans	565
3.3 Mehr Einflussmöglichkeiten bei Beteiligungen	565
3.4 Rolle der Kommunalaufsicht gegenüber Dritten	566

	Seite
KAPITEL 4	
Flächenmanagement – Die Auswirkung von Revitalisierungen auf den kommunalen Haushalt	567
1. Einleitung	567
1.1 Kommunale Verantwortung	567
1.2 Umgang mit Fläche	568
1.3 Strategisches Kommunales Flächenmanagement	570
1.4 Voraussetzungen für wirtschaftlich sinnvolles Flächenrecycling	572
1.5 Beispiel für eine Kommunalnutzenrechnung	573
2. Kosten und Nutzen von Flächenrecycling	576
2.1 Kosten	576
2.2 Nutzen von Flächenentwicklungen	579
2.3 Anforderungen an praxisnahe Nutzen – Kosten Betrachtungen	584
3. Erfassung von Wirkungen im NKF	588
3.1 Komponenten des NKF und Buchungsvorgänge	588
3.2 Kommunaler Produkthaushalt	589
3.3 Kosten-Leistungsrechnung KLR	590
3.4 Eignung der NKF-Strukturen	593
4. Vorschlag zur Wirkungserfassung von Siedlungsentwicklungsprojekten im NKF	594
4.1 Definierte Erfassung von Projektwirkungen im NKF	594
4.2 Erfassung von Zeitverläufen von Projektwirkungen	598
5. Zusammenfassung	600
Literaturverzeichnis	603
Stichwortverzeichnis	619