Finanzwesen der Gemeinden (FdG) 13

Praxishandbuch Kämmerei

Bearbeitet von
WP StB Wolfgang Veldboer, Mario Bruns, RA Christoph Eckert

1. Auflage 2011. Buch. XXXIII, 613 S. Gebunden
ISBN 978 3 503 12965 2
Format (B x L): 15,8 x 23,5 cm
Gewicht: 1060 g

Wirtschaft > Verwaltungspraxis > Public Management

Zu Leseprobe

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

ESV

Finanzwesen der Gemeinden
FdG Band 13

Praxishandbuch Kämmerei

Herausgegeben von

Wolfgang Veldboer
Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, Partner, BDO AG, Bonn

Mario Bruns
MBA, LL.M. (oec.), vormals Prokurist, BDO AG, Bonn

Christoph Eckert
Rechtsanwalt, Prokurist, BDO AG, Bonn

Mit Beiträgen von

Beate Behnke-Hahne
Dr. André Betat
Prof. Dr. Christoph Brüning
Mario Bruns, MBA, LL.M. (oec.)
Christoph Eckert
Frank Eilenfeld
Stephan Fenske
Brunhilde Frye-Grunwald
Sabine Giese
Jan Gorkow
Matthias Grünberg
Dr. Matthias Heider
Dr. Jörg Hopfe
Heinz-Gerd Hunfeld
Manuela Koch
Udo Kotzea
Bernd Kummerow
Hans Peter Lindlar
Alfred Lobers
Prof. Dr. Stefan Müller
Ekkehart Padberg
Ulf Papenfuß
Dr. Kay Pöhler
Marian Pufahl
Steffen Rogge
Hans-Georg Schlienkamp
Dr. Mario Schumann
Prof. Dr. Gunnar Schwarting
Prof. Dr. Sabine Seidel
Dr. Stefan Siepelt
Kai Steffens
Marc Stoverock
Wolfgang Veldboer
Prof. Dr. Georg Westermann
Frank Wißing

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 12965 2

ISBN 978 3 503 12965 2
ISSN 1437-5702

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2011
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: multitext, Berlin
Druck und Bindung: Danuvia Druckhaus, Neuburg/Donau

Grußwort

Die öffentlichen Finanzen stehen wie wohl noch nie zuvor im Fokus allgemeiner Aufmerksamkeit. Hieran haben die erheblichen Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise auf die öffentlichen Haushalte einschließlich der Bankenrettung maßgeblichen Anteil. Mit der erforderlich gewordenen Unterstützung für Griechenland und weitere Staaten geriet dabei auch die Endlichkeit öffentlicher Finanzen in den Blick. Besonders wahrnehmbar für den Einzelnen sind Haushaltsnotlagen auf kommunaler Ebene und auch die Kommunalhaushalte stehen aktuell vor besonderen Herausforderungen: Eine wachsende Zahl von Gemeinden verfehlt einen ausgeglichenen Haushalt, die laufenden Defizite steuern auf Rekordniveau zu und mit 35 Mrd. € erreicht auch die Summe der aufgelaufenen Kredite zur Liquiditätssicherung insgesamt neue Höchststände. Mehr noch, aufgrund einer drohenden bilanziellen Überschuldung sehen immer mehr Städte dem Verlust der eigenen Handlungsfähigkeit entgegen.

Mit der Finanznot sind auch die Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung der Kämmereien weiter gestiegen. Schon wegen dieser enormen Bedeutung passt das vorliegende Buch ausgezeichnet in die gegenwärtige Zeit. Die Bewirtschaftung knapper werdender Mittel erfordert immer bessere Steuerungsinstrumente. Damit befassen sich im vorliegenden Werk insbesondere die Beiträge „Internes Kontrollsystem und Prozesse“, „Konsolidierung des Haushaltes“, „Haushaltssteuerung und Berichtswesen zielorientiert gestalten“, „Kosten- und Leistungsrechnung“, „Liquiditätsplanung und -steuerung im Konzern Kommune“, „Kommunales Finanzrisikomanagement“ sowie „Kommunales Beteiligungsmanagement – Aufgaben, Instrumente und Organisationsmodelle aus der Praxis“ einschließlich „Ein Public Corporate Governance Kodex als Chance für eine bessere Steuerung von und in öffentlichen Unternehmen – Vergleichende Analyse und konkrete Reformvorschläge“. Mit der Einführung der kommunalen Doppik wird auch ein solcher Steuerungsnutzen verbunden; zugleich stellt sie aber den größten Veränderungsprozess des Haushalts- und Rechnungswesens überhaupt dar. Diesem Themenfeld widmen sich u.a. „Ausgewählte Aspekte zur Organisation der Buchhaltung“, „Rechnungswesen“ und „Die Cash-flow-Betrachtung in der Doppik“. Der Arbeitsalltag in den Kämmereien wurde durch technischen Fortschritt grundlegend revolutioniert und ist weiterhin laufendem Wandel unterworfen. „Informationstechnik in der Öffentlichen Verwaltung“ sowie „Einsatz der elektronischen Signatur in kommunalen Finanzprozessen als

Mittel zum Bürokratiekostenabbau – am Beispiel des elektronischen Rechnungsaustauschs bei der Berliner Stadtreinigung“ sind Beiträge zu diesem Komplex überschrieben. Ebenso hat die Bürgerbeteiligung im kommunalen Haushaltswesen erheblich an Bedeutung gewonnen; dem widmet sich der Beitrag „Der Bürgerhaushalt – Partizipation in der kommunalen Finanzwirtschaft“. Zudem ist die Zahl innovativer Finanzprodukte und ihr Einsatz in den Kommunen im vergangenen Jahrzehnt sprunghaft angestiegen und hat die Halbwertzeit des Wissens in den Kämmereien zusätzlich verkürzt. Hiermit befasst sich etwa der Beitrag „Die öffentliche Verschuldung – Kommunales Schulden- und Zinsmanagement im besonderen Fokus“. Zukunftsgewandt ist auch die Betrachtung von „Zukunft der Kommunalaufsicht – Veränderung und Entwicklung“ sowie „Flächenmanagement“ unter dem Gesichtspunkt der Haushaltsauswirkungen von Revitalisierungen. 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“. Darüber hinaus enthält der Sammelband auch Klassiker wie „Konzessionen als Gestaltungsinstrument der öffentlichen Hand“, „Gebühren“, sowie „Kämmerei und örtliche Rechnungsprüfung“. 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 europarechtlichen Problematik der Beihilfe („Die Relevanz des Europäischen Beihilferechts für die öffentliche Hand“) und der Bedeutung von Fördermitteln für Kommunen zur Bewältigung der Haushaltskrise.

Besonders hervorzuheben ist die ganz außergewöhnlich gelungene Verbindung von Wissenschaft und Praxis. 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 Zusammenhang des Gesamtwerkes aufzunehmen. Stichwortverzeichnis und Glossar runden in benutzerfreundlicher Weise das „Praxishandbuch Kämmerei“ ab.

Essen, im Januar 2011 Lars Martin Klieve

Lars Martin Klieve ist Beigeordneter und Stadtkämmerer der Stadt Essen und kommentiert in Held/Becker u.a. „Kommunalverfassungsrecht NRW“ das kommunale Haushaltsrecht.

Geleitwort

Die Kommunen sind für das Gemein- und Staatswesen Deutschlands von besonderer Bedeutung, denn sie sind regelmäßig der erste Ansprechpartner der 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.

Das Geld sprichwörtlich zusammenzuhalten und die Kasse zu verwalten, sind längst nicht mehr die alleinigen Aufgaben der Kämmerei einer Kommune. Ein professionelles Zins- und Schuldenmanagement, eine fachgerechte Rechnungslegung, kluges Beteiligungsmanagement u.ä. sind heute 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.

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

Wegen der vielen Ausgliederungen wichtiger Aktivitäten, Vermögensgegenstände und Schulden in der Vergangenheit sind viele kommunale Kernhaushalte so weit verringert worden, dass 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.

Die Beiträge in diesem Praxishandbuch, geschrieben von Praktikern und 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 Denkanstöße. 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 Januar 2011

Dr. Holger Otte
Vorsitzender des Vorstands
BDO AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Vorwort der Herausgeber

Im Brennpunkt der kommunalen Praxis steht seit jeher die Auseinandersetzung mit den städtischen Finanzen. Die aktuelle Schuldenkrise der deutschen Gebietskörperschaften versinnbildlicht insoweit lediglich ein dem deutschen Staatsaufbau strukturell immanentes Problem.

Dieses Problem vor Augen, entstand im Sommer 2009 der Gedanke, eine möglichst große Anzahl von Themen, die einen tatsächlichen Einfluss auf die Finanzentwicklung der Städte und Gemeinden haben, in einem strukturierten Kompendium zusammenzufassen. Früh stand dabei fest, dass dafür unterschiedliche Blickwinkel eingenommen werden müssen. Wir sind froh, zu diesem Zweck anerkannte Wissenschaftler und erfahrene Praktiker gewonnen zu haben, die die uns wichtigen Themen in fachlich vorzüglicher Weise und dabei in verständlicher Form zusammengetragen haben.

Es war unser Bestreben, dabei aus den Beiträgen eine Gesamtstruktur zu schaffen, die dem Leser einen leichten Einstieg in die Lektüre ermöglicht. Gleichzeitig sollte eine Interdependenz geschaffen werden, die aufzeigt, an welchen Schnittstellen die Themen ineinandergreifen. Gerade das Verständnis für diese „Scharniere“ ist die Grundlage für eine erfolgreiche und nachhaltige Kommunalpolitik, die sich in Zukunft mehr denn je an Finanzzahlen wird messen lassen.

Um die Themen in der gewünschten Struktur miteinander in Bezug zu setzen, ist das Buch in die Kapitel „Organisation“, „Kommunales Umfeld“, „Haushaltssteuerung“, „Finanzierung“ und „Beteiligungen und Eigenbetriebe“ unterteilt; selbstverständlich wurden auch zahlreiche Querverweise zwischen diesen Kapiteln vorgenommen. Es schließt sich das Kapitel „Blick nach vorn“ an, in dem die Themengebiete aufgenommen wurden, die wir am Horizont der kommunalen Praxis sehen.

Für die präzise Gestaltung des Manuskripts gilt unser Dank Herrn Friedrich Andreas Müller.

Wir wünschen eine informative und anregende Lektüre.

Bonn, im Januar 2011

Wolfgang Veldboer
Mario Bruns
Christoph Eckert

Inhaltsübersicht

Seite

Grußwort V

Geleitwort VII

Vorwort der Herausgeber IX

Inhaltsverzeichnis XV

Abkürzungsverzeichnis XXIX

I. Organisation

KAPITEL 1
Internes Kontrollsystem und Prozesse 3

KAPITEL 2
Ausgewählte Aspekte zur Organisation der Buchhaltung 29

KAPITEL 3
Informationstechnik in der Öffentlichen Verwaltung 43

KAPITEL 4
Einsatz der elektronischen Signatur in kommunalen Finanzprozessen als Mittel zum Bürokratiekostenabbau – am Beispiel des elektronischen Rechnungsaustauschs bei der Berliner Stadtreinigung . 63

KAPITEL 5
Outsourcing-Entscheidungen bei Verwaltungsleistungen 81

KAPITEL 6
Insourcing – Rekommunalisierung 101

KAPITEL 7
Ein Public Corporate Governance Kodex als Chance für eine bessere Steuerung von und in öffentlichen Unternehmen – Vergleichende Analyse und konkrete Reformvorschläge 121

KAPITEL 8
Kämmerei und örtliche Rechnungsprüfung 153

II. Kommunales Umfeld

KAPITEL 1
Die Relevanz des Europäischen Beihilferechts für die öffentliche Hand 177

Seite

KAPITEL 2
Konzessionen als Gestaltungsinstrument der öffentlichen Hand 197

KAPITEL 3
Gebühren 213

III. Haushaltssteuerung

KAPITEL 1
Konsolidierung des Haushaltes 239

KAPITEL 2
Rechnungswesen 263

KAPITEL 3
Haushaltssteuerung und Berichtswesen zielorientiert gestalten 279

KAPITEL 4
Kosten- und Leistungsrechnung..... 293

IV. Finanzierung

KAPITEL 1
Liquiditätsplanung und -steuerung im Konzern Kommune 321

KAPITEL 2
Fördermittel für Kommunen – Ansätze zur Bewältigung der
kommunalen Haushaltskrise und der Beitrag der Förderung 335

KAPITEL 3
Kommunales Forderungsmanagement 351

KAPITEL 4
Die öffentliche Verschuldung
Kommunales Schulden- und Zinsmanagement im besonderen Fokus . 365

KAPITEL 5
Kommunales Finanzrisikomanagement – eine Einführung 387

V. Beteiligungen und Eigenbetriebe

KAPITEL 1
Kommunales Beteiligungsmanagement
– Aufgaben, Instrumente und Organisationsmodelle aus der Praxis .. 409

KAPITEL 2
Der Betrieb gewerblicher Art 431

KAPITEL 3
Die Körperschaftsteuer-, Gewerbesteuer- und Umsatzsteuerpflicht
der Kommunen im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (BgA) .. 453

Seite

KAPITEL 4
Rechtliche Aspekte von Shared Services Centern
im Konzern Kommune 477

VI. Blick nach vorn

KAPITEL 1
Der Bürgerhaushalt –
Partizipation in der kommunalen Finanzwirtschaft 501

KAPITEL 2
Die Cash-flow-Betrachtung in der Doppik 515

KAPITEL 3
Zukunft der Kommunalaufsicht: Veränderung und Entwicklung 533

KAPITEL 4
Flächenmanagement – Die Auswirkung von Revitalisierungen
auf den kommunalen Haushalt 549

Literaturverzeichnis 583

Stichwortverzeichnis 605

Inhaltsverzeichnis

Seite

Grußwort V

Geleitwort VII

Vorwort der Herausgeber IX

Inhaltsübersicht XI

Abkürzungsverzeichnis XXIX

I. Organisation

KAPITEL 1
Internes Kontrollsystem und Prozesse 3
1. Einleitung 3
2. Risikomanagement und IKS für Kämmereien 4
   2.1 Die Begriffe „Risikomanagement“ und „Internes Kontrollsystem (IKS)“ 4
   2.2 Die Notwendigkeit eines IKS für Kämmereien 7
   2.3 Gestaltung eines IKS im Rahmen eines integrierten Risikomanagements 8
   2.4 Grenzen des IKS 16
3. Organisation und Dokumentation von Prozessen 17
   3.1 Ausgangslage 17
   3.2 Der Begriff „Prozess“ 18
   3.3 Organisation von Prozessen 19
   3.4 Prozessgestaltung am Beispiel des Zins- und Schuldenmanagements der Stadt Salzgitter 25
4. Fazit und Ausblick 28

KAPITEL 2
Ausgewählte Aspekte zur Organisation der Buchhaltung 29
1. Notwendigkeit zur Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation der Buchführung 29
2. Organisation des Buchungsgeschäfts – Überlegungen zur Ablauforganisation 31
   2.1 Dezentrale oder zentrale Organisationsstrukturen 32
   2.2 Einführung einer zentralen elektronischen Rechnungserfassung 38

Seite

3. Organisation des Buchungsgeschäfts – Überlegungen zur Aufbauorganisation 40
   3.1 Zahlungsabwicklung 40
   3.2 Finanzbuchführung 41
   3.3 Allgemeine Finanzverwaltung 41
   3.4 KLR und Controlling 41
4. Zusammenfassung und Ausblick 42

KAPITEL 3
Informationstechnik in der Öffentlichen Verwaltung 43
1. Einführung 43
2. Ausgangslage – Gesetze und Standards für die IT 44
   2.1 Handelsgesetzbuch (HGB) 45
   2.2 Bundesdatenschutzgesetz, BDSG 46
   2.3 Institute der Wirtschaftsprüfer, IDW 47
   2.4 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) . . 48
   2.5 Control Objectives for Information and Related Technology (Cobit) 49
   2.6 Infrastructure Library (ITIL) 49
3. Herausforderung an die IT in der kommunalen Verwaltung 49
4. Lösungsansätze 52
   4.1 Zentrales Modell 53
   4.2 Dezentrales Modell 54
   4.3 IT-Outsourcing 57
   4.4 Vergleich der Steuerungsansätze 60
   4.5 Zusammenfassung 61
5. Resümee 62

KAPITEL 4
Einsatz der elektronischen Signatur in kommunalen Finanzprozessen als Mittel zum Bürokratiekostenabbau – am Beispiel des elektronischen Rechnungsaustauschs bei der Berliner Stadtreinigung . 63
1. Potenzial und Rahmenbedingungen der elektronischen Signatur . 64
   1.1 Einleitung 64
   1.2 Elektronische Signatur für den Bürokratiekostenabbau – Einsatzgebiete 65
   1.3 Rechtlicher Rahmen heute und in Zukunft 67
2. Die elektronische Signatur als Wegbereiter des elektronischen Rechnungsaustauschs in kommunalen Einrichtungen 69
   2.1 Einleitung 69
   2.2 Kostenpunkt Rechnungsaustausch 70
   2.3 Einführung des elektronischen Rechnungsaustauschs 71
   2.4 Ausbaupotenziale 74

Seite

3. Einführung des elektronischen Rechnungsaustauschs bei der Berliner Stadtreinigung 74
3.1 Einleitung 74
3.2 Eigenerbringung oder Outsourcing 76
3.3 Projektmethodik 77
3.4 Ergebnisse 78
4. Zusammenfassung 80

KAPITEL 5
Outsourcing-Entscheidungen bei Verwaltungsleistungen 81
1. Einleitung 81
2. Begriff und Ziele von „Outsourcing“ im öffentlichen Sektor 82
2.1 Outsourcing und Privatisierung 83
2.2 Ziele des Outsourcing 84
2.3 Rationale Outsourcing Entscheidungen im öffentlichen Sektor 90
3. Schlussbemerkungen 99

KAPITEL 6
Insourcing – Rekommunalisierung 101
1. Einleitung 101
2. Insourcing – Definition, Entwicklung und aktuelle Daten 103
3. Insourcing im öffentlichen Sektor Rekommunalisierung 106
3.1 Gründe für eine Rekommunalisierung von Leistungen 106
3.2 Probleme bei der Rekommunalisierung von Leistungen 111
3.3 Beispiele für die Reintegration privatwirtschaftlicher und rekommunalisierter Leistungen 112
4. Entscheidungen zwischen Outsourcing und Rekommunalisierung 113
4.1 Grundsätzliche Überlegungen bei Sourcing-Entscheidungen . . 114
4.2 Die Kosten-Nutzen-Analyse zur Unterstützung von Sourcing-Entscheidungen 114
4.3 Teilschritte einer KNA 116
4.4 Beispiel für eine Kosten-Nutzen-Analyse bei Insourcing-Entscheidungen 117
5. Fazit 120

KAPITEL 7
Ein Public Corporate Governance Kodex als Chance für eine bessere Steuerung von und in öffentlichen Unternehmen – Vergleichende Analyse und konkrete Reformvorschläge 121
1. Einführung 121
2. Relevanz öffentlicher Unternehmen und Grundlagen Public Corporate Governance 123
2.1 Definition und empirische Analysen zur Bedeutung 123
2.2 Grundsachverhalte und Ziele der Public Corporate Governance 123

Seite

3. Analyse des Steuerungsinstruments Public Corporate Governance Kodex 125
   3.1 Inhalt, Aufbau und Funktionsweise eines PCGK 125
   3.2 Steuerungserhebliche Zusatzbeiträge und Unterstützung im Arbeitsalltag 126
   3.3 Bindungswirkung und Sanktionsmechanismus als Schlüsselfragen 129
4. Analysekriterien und Ergebnisse für die Erstellung und Überarbeitung eines PCGK 131
5. Ausgestaltung von PCGK im Vergleich – Best-Practice-Ansätze und Defizite 132
   5.1 Große Diskrepanz bei Grundsätzen guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung und Unternehmensüberwachung 132
   5.2 Defizite bei Ausgestaltung und Umgang mit Entsprechenserklärungen 139
6. Reformkonzept zur Überarbeitung und Etablierung eines PCGK . 142
   6.1 Übersichtliche und überschneidungsfreie Gesamtkonzeption . 142
   6.2 20-Punkte-Programm zur Überarbeitung und Einführung eines PCGK 142
   6.3 Ein aussagekräftiges und verfügbares PCG-Statement: Ein guter PCGK schafft explizit keine Bürokratie 145
   6.4 Obligatorische Abweichungserklärung auch bei Anregungen . 146
   6.5 Notwendigkeiten und gemeinsame Vorteile durch einen Grundlagenkodex 146
7. Fazit und Ausblick 150

KAPITEL 8
Kämmerei und örtliche Rechnungsprüfung 153
1. Stellung und Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung 153
   1.1 Die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung 153
   1.2 Prüfung des gesamten Verwaltungshandelns 155
2. Die örtliche Rechnungsprüfung im Wandel 157
3. Die Arbeitsweise moderner Rechnungsprüfungen 161
   3.1 Prüfung nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz 162
   3.2 Begleitende Prüfung 166
   3.3 Beratung 168
4. Die Zusammenarbeit von Kämmerei und Rechnungsprüfung 170
   4.1 Prüfung des Jahresabschlusses 170
   4.2 Generieren von Mehrwerten im Rahmen der Zusammenarbeit 172
5. Fazit 173

Seite

II. Kommunales Umfeld

KAPITEL 1
Die Relevanz des Europäischen Beihilferechts für die öffentliche Hand 177
1. Einführung 177
2. Beihilfenrelevanz für die öffentliche Hand 178
3. Wann liegt ein beihilfenrechtlich relevanter Tatbestand vor? 180
3.1 Begünstigung 181
3.2 Staatliche Maßnahme oder Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel 183
3.3 Selektivität 184
3.4 Verfälschung bzw. drohende Verfälschung des Wettbewerbs . 185
3.5 Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten . 185
4. Konsequenzen bei Vorliegen eines Beihilfetatbestandes 186
4.1 Erlaubnisvorbehalt 186
4.2 Notifizierungspflicht 187
4.3 Rückforderung rechtswidriger Beihilfen 187
4.4 Sonstige Konsequenzen rechtswidriger Beihilfengewährung . . 187
5. Freistellungsentscheidung 188
5.1 Vorgeschichte – Altmark Trans-Urteil 188
5.2 Monti-Paket 188
5.3 Betrauungsakt 190
5.4 Regelmäßige Kontrollen nach Art. 6 der Freistellungsentscheidung 191
6. Sonstige beihilferechtliche Besonderheiten aus kommunaler Sicht, insbesondere bei der Stellung von Kreditsicherheiten 192
6.1 Bürgschaftsmitteilung 192
6.2 Wegfall von Bürgschaftsentgelten 194
7. Zusammenfassung und Ausblick 194

KAPITEL 2
Konzessionen als Gestaltungsinstrument der öffentlichen Hand 197
1. Einführung 197
2. Bedeutung von Konzessionen 199
3. Verschiedene Konzessionsarten – Fokus Dienstleistungskonzession 201
3.1 Rechtliche Voraussetzungen 201
3.2 Besonderheiten 204
4. De lege ferenda 209
5. Zusammenfassung 211

KAPITEL 3
Gebühren 213
1. Gebühren im System der gemeindlichen Abgaben 213
2. Begriff und rechtlicher Rahmen der Benutzungsgebühren 214

Seite

2.1 Grundprinzipien der Kostenansätze 215
2.2 Kostenbegriff 218
2.3 Gewinne 220
2.4 Maßstabsregelungen 221
2.5 Ausgleich von Über- und Unterdeckungen 223
2.6 Gerichtliche Kontrolle von Benutzungsgebühren 225
2.7 Sonderprobleme der Gebührenermittlung bei Privatisierung . 227
2.8 Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts 233
3. Begriff und rechtlicher Rahmen der Verwaltungsgebühr 234
3.1 Bemessungsgrundlagen 235
3.2 Sachliche und persönliche Gebührenfreiheit 236
4. Zusammenfassung und Ausblick 236

III. Haushaltssteuerung

KAPITEL 1
Konsolidierung des Haushaltes 239
1. Einleitung 239
2. Ursachen unausgeglichener Haushalte 239
2.1 Eigenverantwortliche Verursachung 240
2.2 Fremdbestimmte Verursachung 240
3. Folgen unausgeglichener Haushalte 241
4. Strategische Grundausrichtung 242
4.1 Optimaler Zeitpunkt 242
4.2 Überzeugung 243
4.3 Alternativen 243
5. Vorbereitung des Konsolidierungsprozesses 243
5.1 Veränderung der Grundstimmung 244
5.2 Methodik zur Erarbeitung von Konsolidierungsvorschlägen . 246
5.3 Politischer Konsens 247
5.4 Externe Beratung 248
5.5 Politische Beauftragung 249
6. Durchführung des Konsolidierungsprozesses 249
6.1 Aufgaben und Zuständigkeitsabgrenzungen der Prozessbeteiligten 249
6.2 Verfahrensablauf 253
7. Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen 257
8. Evaluation 258
8.1 Dauer des Prozesses 258
8.2 Struktur des Prozesses 259
8.3 Kosten des Prozesses 259
8.4 Wirkungen des Prozesses 260

Seite

9. Zusammenfassung der wesentlichen Rahmenbedingungen für den Konsolidierungsprozess der Beispielstadt L 261
10. Schlusswort 262

KAPITEL 2
Rechnungswesen 263
1. Notwendigkeit eines kommunalen Rechnungswesens 263
2. Begriffsabgrenzung Controlling und Rechnungswesen im kommunalen Bereich 264
3. Zweck und Aufgaben 265
4. Instrumente 269
5. Perspektiven, Herausforderungen und Grenzen 275

KAPITEL 3
Haushaltssteuerung und Berichtswesen zielorientiert gestalten 279
1. Einleitung 279
2. Ohne klare Ziele ist jeder Weg beschwerlich 280
3. Zielorientiert den Haushalt steuern 284
4. Gute Berichte sind kundenorientiert 288

KAPITEL 4
Kosten- und Leistungsrechnung 293
1. Notwendigkeit einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) 293
2. Aufzeichnung der wirtschaftlichen Abläufe der Kommune 295
3. Begriffsbestimmungen 296
4. Einordung der KLR in die kommunale Steuerung 298
5. Anforderungen an die KLR 300
5.1 Unterstützung der Haushaltsplanung durch Lieferung von Plankostendaten 300
5.2 Unterstützung der (doppischen) Haushalts-Bewirtschaftung durch Informationen zur Erfolgsentwicklung und Wirtschaftlichkeitskontrolle 302
5.3 Ermöglichung der internen Leistungsverrechnung 304
5.4 Lieferung von formalzielbasierten Kennzahlen 306
5.5 Standardisierung und Vereinfachung der Gebührenkalkulation, Unterstützung von Preis- und Programmentscheidungen 307
6. Systematik der KLR 309
6.1 Teilgebiete der KLR 309
6.2 Zeitbezug der KLR 314
6.3 Umfang der KLR 316
7. Umsetzungshinweise und Grenzen der KLR 317

Seite

IV. Finanzierung

KAPITEL 1
Liquiditätsplanung und -steuerung im Konzern Kommune 321
1. Einführung 321
2. Liquiditätsrisiken 321
3. Liquiditätssteuerung 323
4. Cash-Pooling – die „Konzern"-Liquidität im Griff 325
5. Liquiditätssteuerung in Abhängigkeit der Rechtsform der öffentlichen Hand 327
   5.1 Amtstätigkeiten und Regiebetriebe 328
   5.2 Eigenbetriebe 328
   5.3 Kommunale Gesellschaften/Eigengesellschaften 329
6. Praktische Hinweise 330
7. Cash-Pool-Vertrag 332
8. Zusammenfassung und Ausblick 333

KAPITEL 2
Fördermittel für Kommunen – Ansätze zur Bewältigung der kommunalen Haushaltskrise und der Beitrag der Förderung 335
1. Kommunale Investitionen als Motor von Konjunktur und Wachstum 335
2. Großer Investitionsstau 336
3. Die Krise erreicht die kommunalen Haushalte 338
4. Strukturprobleme nehmen zu 340
5. Wege aus der Misere 340
6. Der Beitrag der Förderung 341
   6.1 Die Rolle der KfW Bankengruppe in der Kommunalfinanzierung 342
   6.2 Konjunkturpaket und Investitionsoffensive Infrastruktur 344
   6.3 Erfolgreiche Finanzierungen 345
   6.4 Förderung für energieeffiziente Sanierungen 346
7. Impulse für Public Private Partnership 346
8. Die öffentliche Förderung als Partner der Kommunen 348

KAPITEL 3
Kommunales Forderungsmanagement 351
1. Ausgangslage 351
2. Rechtsgrundlagen 352
   2.1 Ausweis von Forderungen 352
   2.2 Bewertung von Forderungen 354
3. Stundung, Niederschlagung und Erlass als praktischer Ansatzpunkt zur Optimierung des Forderungsmanagements 355
4. Gesamtstädtisches Forderungsmanagement 357

Seite
4.1 Forderungsmanagements als eine Service-Organisationseinheit 358
4.2 Prozessorientierte Optimierung des Forderungsmanagements 359
4.3 Prozessunabhängige Optimierungsansätze 360
4.4 Forderungscontrolling und Berichtswesen 360
5. Kooperation im Bereich des kommunalen Forderungsmanagements 361
6. Privatisierung 362
7. Zusammenfassung 363

KAPITEL 4
Die öffentliche Verschuldung
Kommunales Schulden- und Zinsmanagement im besonderen Fokus . 365
1. Finanzwirtschaft und kommunale Wirklichkeit 366
2. Umgang mit der Verschuldung 372
3. Historische Entwicklung der Geld- und Kapitalmärkte 373
4. Aktivitäten von Kommunen im Finanz- und Zinsmanagement 375
5. Beispiele zu Analysen und Handlungsvorschlägen 379
6. Entscheidung unter Unsicherheit – Bildung einer Zinsmeinung . . . 381
7. Einsatz von Derivaten im Finanz- und Zinsmanagement 383
8. Fazit 385

KAPITEL 5
Kommunales Finanzrisikomanagement – eine Einführung 387
1. Einführung 387
2. Finanzwirtschaftliche Risiken im kommunalen Umfeld 388
3. Rechtliche Grundlagen 391
4. Messung und Steuerung von Marktpreisrisiken 392
4.1 Zinsänderungsrisiken 392
4.2 Zinssicherung versus Zinsoptimierung 395
4.3 Marktgerechtigkeitsprüfung 398
5. Messung und Steuerung von Adressenausfallrisiken 400
6. „Best Practice“ für Organisation und Prozessgestaltung 403
7. Zusammenfassung und Ausblick 405

V. Beteiligungen und Eigenbetriebe

KAPITEL 1
Kommunales Beteiligungsmanagement
– Aufgaben, Instrumente und Organisationsmodelle aus der Praxis . . . 409
1. Einführung 409
2. Definition, Funktionen und
Aufgaben des Beteiligungsmanagements 410
2.1 Beteiligungsverwaltung 410
2.2 Beteiligungscontrolling 411
2.3 Mandatsbetreuung 412

Seite

3. Ausgewählte Informations- und Steuerungsinstrumente 413
3.1 Beteiligungsbericht 413
3.2 Beteiligungsmanagement-Softwarelösung 414
3.3 Public Corporate Governance Kodex und Beteiligungsrichtlinien 415
3.4 Zielvereinbarungen 417
3.5 Standardisiertes Berichtswesen 418
3.6 Rechtsformwahl 423
4. Organisationsmodelle der Beteiligungsverwaltungen 426
4.1 Eingliederung in Kämmerei 426
4.2 Stabstelle beim (Ober-)Bürgermeister 427
4.3 Eigenes Amt 427
4.4 Zuordnung zu Fachämtern/Fachdezernenten 427
4.5 Fachamt/Kämmerei 428
4.6 Externe Vergabe an eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft 428
4.7 Beteiligungs-GmbH 428
4.8 Übertragung auf eine kommunale Beteiligung 428
5. Erwartungen an die zukünftige Entwicklung 429

KAPITEL 2
Der Betrieb gewerblicher Art 431
1. Begriff 431
1.1 Definition 432
1.2 Steuersubjekt 433
1.3 BgA mit eigener Rechtspersönlichkeit/ BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit 434
1.4 Tatbestandsmerkmale 435
1.5 Im Gesetz genannte BgA 439
2. Abgrenzung zu anderen Betriebs- und Organisationsformen 441
2.1 Land- und Forstwirtschaft 441
2.2 Hoheitsbetrieb 442
2.3 Selbstversorgungsbetriebe 444
2.4 Amtshilfe/Beistandsleistung 445
2.5 Vermögensverwaltung 447

KAPITEL 3
Die Körperschaftsteuer-, Gewerbesteuer- und Umsatzsteuerpflicht der Kommunen im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (BgA) .. 453
1. Einleitung 453
2. Der Betrieb gewerblicher Art im Ertragssteuerrecht 454
2.1 Gewinnermittlung 454
3. Körperschaftsteuerveranlagung bei Betrieben gewerblicher Art ... 462
3.1 Vom handelsrechtlichen Jahresergebnis zum steuerlichen Einkommen 462

Seite

3.2 Besonderheiten der steuerlichen Einkommensermittlung bei Betrieben gewerblicher Art 463
4. Die Gewerbesteuerpflicht von Betrieben gewerblicher Art 470
5. Die Umsatzsteuerpflicht von Betrieben gewerblicher Art 472

KAPITEL 4
Rechtliche Aspekte von Shared Service Centern im Konzern Kommune 477
1. Einleitung 477
1.1 Shared Service Center als betriebswirtschaftliche Organisationsform 477
1.2 Zur Auslagerung in Shared Service Center besonders geeignete kommunale Geschäftsprozesse 478
1.3 Gesetzliche Grundlagen für die Einrichtung von Shared Service Centern im Konzern Kommune 479
2. Umsetzung von Shared Service Centern im Konzern Kommune . . 480
2.1 Nötige Einzelschritte zur Implementierung von Shared Service Centern 480
2.2 Mögliche Erscheinungsformen von Shared Service Centern im kommunalen Bereich 482
2.3 Wahl der passenden Rechtsform am Beispiel NRW 484
3. Ausgewählte rechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Implementierung von Shared Service Centern im kommunalen Bereich 486
3.1 Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften bei der Auslagerung von IT-Diensten und dem Forderungsmanagement durch Dritte 486
3.2 Vergaberechtliche Zulässigkeit der Implementierung von Shared Service Centern im kommunalen Bereich 491
3.3 Beamtenrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Schaffung kommunaler Shared Service Center 494
4. Zusammenfassung und Ausblick 496

VI. Blick nach vorn

KAPITEL 1
Der Bürgerhaushalt – Partizipation in der kommunalen Finanzwirtschaft 501
1. Einführung 501
2. Art und Zielsetzung eines Bürgerhaushalts 502
2.1 Begriffsklärung 502
2.2 Ziele eines Bürgerhaushalts 503
3. Phasen des Bürgerhaushalts 504

Seite

3.1 Die Phasen im Überblick 504
3.2 Mobilisierung und Information 506
3.3 Konsultation 507
3.4 Beratung und Rechenschaft 509
4. Beteiligung und Kosten 510
5. Bewertung des Verfahrens 512
6. Ausblick 513
6.1 Chancen und Vorbehalte 513
6.2 Grenzen 514

KAPITEL 2
Die Cash-flow-Betrachtung in der Doppik 515
1. Einführung 515
2. Die Kapitalflussrechnung in der Privatwirtschaft 518
2.1 Rechtliche Grundlagen 518
2.2 Inhalt und Wesen der Kapitalflussrechnung 518
2.3 Praktische Anwendungsfelder in der Privatwirtschaft 520
3. Die Finanzrechnung in der Doppik 522
3.1 Rechtliche Grundlagen 522
3.2 Inhalte und Wesen der Finanzrechnung 522
3.3 Abstimmung der Finanzrechnung mit der Bilanz und der Ergebnisrechnung 524
4. Weitere Einsatzfelder der Finanzrechnung in der Doppik 527
4.1 Bedeutung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung . . . 527
4.2 Mittel der strategischen Steuerung 527
5. Zusammenfassung und Ausblick 531

KAPITEL 3
Zukunft der Kommunalaufsicht: Veränderung und Entwicklung 533
1. Neue Rahmenbedingungen 533
2. Kernfelder einer modernen Kommunalaufsicht 534
2.1 Der kommunale Haushalt 535
2.2 Beteiligungsverwaltung 541
2.3 Kommunalverfassungsrecht und Bürgerkontakt 543
3. Fazit: Umgestaltungspotentiale 545
3.1 Die Funktion des Kreises als Kommunalaufsicht 545
3.2 Steuerung des Haushaltsplans 546
3.3 Mehr Einflussmöglichkeiten bei Beteiligungen 547
3.4 Rolle der Kommunalaufsicht gegenüber Dritten 547

KAPITEL 4
Flächenmanagement – Die Auswirkung von Revitalisierungen auf den kommunalen Haushalt 549
1. Einleitung 549

Seite
1.1 Kommunale Verantwortung 549
1.2 Umgang mit Fläche 550
1.3 Strategisches Kommunales Flächenmanagement 553
1.4 Voraussetzungen für wirtschaftlich sinnvolles Flächenrecycling 554
2. Kosten und Nutzen von Flächenrecycling 555
2.1 Kosten 555
2.2 Nutzen von Flächenentwicklungen 558
2.3 Anforderungen an praxisnahe Nutzen – Kosten Betrachtungen 563
3. Erfassung von Wirkungen im NKF 568
3.1 Komponenten des NKF und Buchungsvorgänge 568
3.2 Kommunaler Produkthaushalt 570
3.3 Kosten-Leistungsrechnung KLR 570
3.4 Eignung der NKF-Strukturen 573
4. Vorschlag zur Wirkungserfassung von Siedlungsentwicklungsprojekten im NKF 574
4.1 Definierte Erfassung von Projektwirkungen im NKF 574
4.2 Erfassung von Zeitverläufen von Projektwirkungen 578
5. Zusammenfassung 580

Literaturverzeichnis 583
Stichwortverzeichnis 605