

## Praxishandbuch Kämmerei

Bearbeitet von

Von: Beate Behnke-Hahne, Markus Black, Christoph Brüning, Mario Bruns, Christoph Eckert, und Frank Eilenfeld, Herausgegeben von: Wolfgang Veldboer

2., völlig neu bearbeitete Auflage 2018. Buch. XXXV, 626 S. Gebunden

ISBN 978 3 503 17084 5

Format (B x L): 15.8 x 23.5 cm

Gewicht: 1060 g

Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht > Finanzverfassung, allg.  
Haushaltsrecht

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of increasing size. Below the main text, 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' is written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://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.



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 Siepelt

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](http://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: 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.

V vielerorts 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 Kämmeriarbeit 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 Kämmereien 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 Kämmereien 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 Kämmerei“ 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-Präsidentenwahl). 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

**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 Koordination 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 Rechnungsprüfung .....	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 Prozess-	
beteiligten .....	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 kommu- nalen 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 Wirtschaft- lichkeitskontrolle .....	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 Gesamtabchlusses .....	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 .....	401
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. Körperschaftsteuerveranlagung 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
<b>KAPITEL 4</b>	
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 Kommunalen 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