

Christian Magin

Kommunale Rechnungslegung

Konzeptionelle Überlegungen,
Bilanzanalyse, Rating und Insolvenz

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Holger Mühlenkamp



RESEARCH

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	V
Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Inhaltsverzeichnis	XI
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XIX

1 Einleitung	1
2 Hintergrund und Ziele des Neuen Öffentlichen Rechnungswesens ...	6
2.1 Die Maastricht-Kriterien	7
2.2 Bisherige grundgesetzliche Verschuldungsgrenzen	9
2.3 Die Verschuldungsgrenze der Föderalismuskommission II	12
2.4 Neuer Ansatz einer intergenerativ gerechten Verschuldungsgrenze auf Grundlage der doppelten Buchführung	15
3 Grundlagen des externen Rechnungswesens im Kontext öffentlicher Gebietskörperschaften	18
3.1 Grundbegriffe des externen und internen Rechnungswesens	18
3.2 Die Kameralistik	20
3.2.1 Die Verwaltungskameralistik	20
3.2.2 Die Betriebskameralistik	23
3.2.3 Die erweiterte Kameralistik	24
3.2.4 Bewertung der Kameralistik	25
3.3 Die doppelte Buchführung in Konten	27
3.3.1 Inventur, Inventar und Bilanz	28
3.3.2 Systematik und Technik der doppelten Buchführung	28
3.3.3 Jahresabschluss und Lagebericht	30
3.4 Der konsolidierte Konzernabschluss	30
3.4.1 Grundlagen der Konsolidierung	31
3.4.2 Die Vollkonsolidierung	33
3.4.3 Die Quotenkonsolidierung	35
3.4.4 Die Equity-Methode	36

3.4.5	Die Beteiligungsbewertung nach dem Anschaffungswertprinzip	37
3.4.6	Eliminierung von Konzernverflechtungen	38
3.4.7	Weitere Bestandteile des Konzernabschlusses	38
3.5	Kaufmännische Bilanz(analyse)theorien	40
3.5.1	Die statische Bilanztheorie	40
3.5.2	Die dynamische Bilanztheorie	43
3.5.3	Die organische Bilanztheorie	45
3.5.4	Die neostatische Bilanztheorie	46
3.5.5	Die neodynamische Bilanztheorie	47
3.5.6	Neuere Ansätze der Bilanztheorie	48
3.5.7	Überlegungen zur Übertragbarkeit der Bilanztheorien auf den kommunalen Sektor	49
3.6	Das Speyerer Verfahren	51
3.6.1	Unterschiede zur kaufmännischen doppelten Buchführung ..	52
3.6.2	Kritische Bewertung des Speyerer Verfahrens	56
3.7	Regelungsvielfalt des öffentlichen Rechnungswesens in Deutschland	57
3.7.1	Bundesebene	58
3.7.2	Länderebene	59
3.7.3	Kommunale Ebene	59
4	Jahresabschlussadressaten	62
4.1	Die Adressaten des kaufmännischen Jahresabschlusses	62
4.1.1	Management	62
4.1.2	Eigentümer und Anteilseigner	63
4.1.3	Fremdkapitalgeber	65
4.1.4	Geschäftspartner	65
4.1.5	Arbeitnehmer	66
4.1.6	Staat/Fiskus	66
4.1.7	Konkurrenz	67
4.1.8	Öffentlichkeit	68
4.1.9	Informationsintermediäre	68
4.1.10	Zusammenfassung der kaufmännischen Jahresabschlussadressaten	69

4.2	Die Adressaten des kommunalen Jahresabschlusses	69
4.2.1	Leitung/Verwaltung	70
4.2.2	Einwohner, Bürger und Immobilienbesitzer	71
4.2.3	Rechnungsprüfung und Staatsaufsicht	76
4.2.4	Fremdkapitalgeber	80
4.2.5	Geschäftspartner	80
4.2.6	Beamte und Beschäftigte	81
4.2.7	Bundesland	81
4.2.8	Andere Kommunen	82
4.2.9	Öffentlichkeit	83
4.2.10	Informationsintermediäre	83
4.3	Zusammenfassung der Erkenntnisse zu den Jahresabschlussadressaten	84
5	Kommunale Jahresabschlussanalyse	86
5.1	Bisherige Vorschläge zur kommunalen Jahresabschlussanalyse	86
5.1.1	Kennzahlensets	86
5.1.2	Bücher und Aufsätze zur kommunalen Jahresabschlussanalyse	88
5.1.3	Weitere Veröffentlichungen zum Themenkomplex Kennzahlen	94
5.1.4	Kritische Stimmen zu kommunalen Jahresabschlusskennzahlen	96
5.2	Probleme bei der Übertragung der kaufmännischen Jahresabschlussanalyse auf den kommunalen Sektor	97
5.2.1	Kommunen ohne Eigentümer	97
5.2.2	Zwangsabgaben und -leistungen	98
5.2.3	Fehlende Insolvenzfähigkeit	100
5.2.4	Vermögen ohne Veräußerungswert	100
5.2.5	Exkurs 1: Verschiedene Vermögenswertbegriffe	102
5.2.6	Exkurs 2: Sale-and-lease-back-Verfahren	104
5.2.7	Wer ist am kommunalen Jahresabschluss interessiert?	106
5.3	Eine eigene kommunale Bilanz(analyse)theorie?	106
5.4	Nicht aussagefähige Kennzahlen	108
5.4.1	Eigenkapitalkennzahlen	109

5.4.2	Kennzahlen zur Bilanzsumme sowie zum Gesamtvermögen und -kapital	112
5.4.3	Ausgewählte Beispiele nicht aussagefähiger Kennzahlen ..	114
5.5	Aussagefähige Kennzahlen	120
5.6	Exkurs 3: Interkommunale Vergleiche mit Daten des internen anstatt des externen Rechnungswesens?	130
5.6.1	Einführung von Produkten auf der kommunalen Leistungsseite	131
5.6.2	Kostenrechnungssysteme	132
5.6.2.1	Die Vollkostenrechnung	133
5.6.2.2	Die Teilkostenrechnung	135
5.6.3	Möglichkeiten und Grenzen von Benchmarking und Vergleichsringen auf der Datengrundlage des internen Rechnungswesens	138
6	Verbesserungsvorschläge zur kommunalen Rechnungslegung	142
6.1	Die erste Bilanz	143
6.1.1	Vermögensbewertung	144
6.1.2	Unausgeglichene erste Bilanz ohne Eigenkapital	149
6.2	Die zweite Bilanz	151
6.3	Die dritte Bilanz	154
6.4	Besondere Fragestellungen zur kommunalen Rechnungslegung ..	157
6.4.1	Ausweis von Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften	158
6.4.2	Die Behandlung von Rückstellungen	159
6.4.3	Gibt es eine kommunale Mindesteigenkapitalausstattung? ..	162
6.4.4	Eigenkapitalerhalt bei sinkender Einwohnerzahl	164
6.5	Anhang und Lagebericht des Einzelabschlusses	164
6.5.1	Der Anhang der kommunalen Kernverwaltung	165
6.5.2	Der Lagebericht der kommunalen Kernverwaltung	166
6.6	Der konsolidierte Konzernabschluss	169
6.6.1	Grundlagen der kommunalen Konzernrechnungslegung ...	170
6.6.2	Kapitalkonsolidierung in der ersten Bilanz bei Umstellung auf Doppik	171

6.6.3	Kapitalkonsolidierung in der ersten Bilanz nach Einführung der Doppik	173
6.6.4	Eliminierung von Konzernverflechtungen und Uneinheitlichkeiten	174
6.6.5	Konsolidierung der Konzernergebnisrechnung	174
6.6.6	Konsolidierung der Konzernfinanzrechnung	175
6.6.7	Kapitalkonsolidierung in der zweiten Bilanz	176
6.6.8	Weitere Bestandteile des kommunalen Konzernabschlusses	176
6.6.9	Zusammenfassung der Vorschläge zum kommunalen Konzernabschluss	177
7	Kommunales Rating	178
7.1	Grundlagen zur Basler Eigenkapitalvereinbarung – Basel I + II	178
7.1.1	Basel I	179
7.1.2	Basel II	180
7.2	Privatwirtschaftliche Ratingverfahren	183
7.2.1	Externes Rating	184
7.2.2	Internes Rating	185
7.2.3	Ratingkriterien	186
7.3	Bisherige Ratings von Gebietskörperschaften	187
7.3.1	In Deutschland	188
7.3.2	Im Ausland	190
7.4	Diskussion zum Rating deutscher, kommunaler Kernverwaltungen	192
7.4.1	Argumente gegen ein kommunales Rating	192
7.4.2	Argumente für ein kommunales Rating	198
7.5	Zusammenfassung zum kommunalen Rating	200
8	Diskussion zur Einführung einer Insolvenzfähigkeit für deutsche Kommunen	202
8.1	Das Regelinsolvenzverfahren	203
8.2	Das Verbraucherinsolvenzverfahren	207
8.3	Insolvenzbeispiele ausländischer Gebietskörperschaften	208
8.3.1	Der Fall Leukerbad in der Schweiz	208

8.3.2	Das US-amerikanische Insolvenzverfahren und seine Anwendung	210
8.3.3	Die Regelungen in Kanada und in der Tschechischen Republik	213
8.3.4	Zusammenfassung der Erkenntnisse aus ausländischen Beispielen	215
8.4	Diskussion zur Einführung einer Insolvenzfähigkeit für deutsche Kommunen	216
8.4.1	Glashütte und Niederoderwitz	216
8.4.2	Die gegenwärtige Ausgangslage zur Diskussion in Deutschland	218
8.4.3	Bisherige Vorschläge zur Einführung eines Insolvenzregimes	221
8.4.4	Vergleich des Status quo mit einem Insolvenzverfahren	223
8.4.5	Verbesserungsvorschläge zu den bestehenden Regelungen	225
8.4.6	Vorschläge zur Regeldurchsetzung und zur Krisenbewältigung	226
8.5	Zusammenfassung zur Einführung einer kommunalen Insolvenzfähigkeit	229
9	Fazit	232
	Anhang 1: Neue Schuldenbremse im Grundgesetz	239
	Anhang 2: Salzgitteraner AnalyseZahlen	243
	Anhang 3: NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen	245
	Anhang 4: arf-Kennzahlenset	247
	Anhang 5: Konto „Jahresergebnisse“ im Rechnungsverbund	249
	Literaturverzeichnis	251
	Verzeichnis der Rechtsquellen	273
	Verzeichnis der Internetquellen	275