

Gesamtabschluss

Mehr Transparenz

[28.10.2011] Der kommunale Gesamtabschluss verschafft Klarheit über die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage im Konzern Kommune und bietet somit die Chance zur wirksamen Steuerung des kommunalen Haushalts.

Für ein modernes Politik-Management und eine wirksame Steuerung des Haushalts ist die traditionelle Einnahmen- und Ausgabenberechnung der Kameralistik nicht mehr ausreichend. Durch die Doppik, deren zentrale Steuerungsgrößen Erträge und Aufwendungen sind, sollen die Unzulänglichkeiten der Kameralistik beseitigt werden und die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Input-Steuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Output-Steuerung) ermöglicht werden. Die Entwicklung bei der Doppik-Umstellung ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. So wurde beispielsweise in Nordrhein-Westfalen das neue Rechnungssystem bereits zum 1. Januar 2009 gesetzlich vorgeschrieben, in anderen Ländern sollen Doppik oder wahlweise die erweiterte Kameralistik bis spätestens 2016 eingeführt sein. Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen haben ihren Kommunen die Möglichkeit eingerichtet, weiterhin die kameralistische Verwaltungsbuchführung anzuwenden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch hier die Doppik die Oberhand gewinnen wird. In absehbarer Zeit wird es in Deutschland aber nicht zu einem einheitlichen kommunalen Haushaltsrecht kommen.

#titel+ Konzernabschluss ist Pflicht#titel-

Allerdings wird in allen Ländern, sofern nicht die Kameralistik fortgeführt wird, ein Konzernabschluss, also die Konsolidierung des kommunalen Kernhaushaltes mit den Abschlüssen der Beteiligungsunternehmen, gefordert. Zu konsolidieren sind neben der Kernverwaltung alle verselbstständigten, rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen Organisationseinheiten des privaten und öffentlichen Rechts, auf die entweder ein beherrschender oder maßgeblicher Einfluss ausgeübt wird. Für die Konsolidierung gelten in der Regel die einschlägigen Vorschriften des Handelsrechts (§ 294f; § 300 ff). Die Konsolidierungsmethoden sind in den Bundesländern überwiegend einheitlich und richten sich nach dem Grad des Einflusses.

Organisationseinheiten sind nur einzubeziehen, wenn sie für ein realistisches Bild der kommunalen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Bedeutung sind. Aus dieser Überlegung heraus lassen sich weitere Gründe des Gesetzgebers für die Umstellung im kommunalen Haushaltsrecht ableiten. So hat sich etwa die Zahl der Unternehmensausgliederungen aus der öffentlichen Verwaltung kontinuierlich erhöht und die privatrechtliche Organisationsform etabliert. Weiterhin ist festzustellen, dass Mischformen die Regel sind. Beteiligungen sind also nicht nur einer Kommune zuzurechnen, was diese per se zwingt, zu konsolidieren, um ein angemessenes Bild zu erhalten.

#titel+ Zentrales Element der Berichterstattung#titel-

Die Konsolidierung aller Einzelabschlüsse bedeutet aber weit mehr als nur eine Ergänzung des doppelischen Rechnungswesens. Durch die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben haben öffentliche Beteiligungen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Vielzahl der kommunalen Aktivitäten, die in unterschiedlichen Organisationseinheiten abgewickelt werden, schränken die Transparenz hinsichtlich der finanziellen Gesamtsituation und deren Verflechtungen ein. Ein tatsächliches Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune wird nicht mehr vermittelt. Dieses Informationsdefizit soll der kommunale

Gesamtabschluss beheben, der somit zum zentralen Element für die Berichterstattung über den Konzern Kommune wird. Er beinhaltet die Gesamtergebnisrechnung, die Gesamtbilanz, die Gesamtkapitalflussrechnung und den Gesamtanhang. Adressat des Gesamtabschlusses sind neben dem kommunalen Bereich selbst auch ansässige oder ansiedlungswillige Bürger und Unternehmen. Darüber hinaus dürfte das konsolidierte Ergebnis für Investoren, Kreditgeber und Geschäftspartner von Interesse sein, da es einen Hinweis darauf gibt, inwieweit die Kommune als Träger oder Eigentümer in der Lage ist, ihre Beteiligungen mit dem notwendigen Kapital auszustatten.

#titel+ Konsolidierung kann Gesamtbild verändern#titel-

Durch die Konsolidierung wird im Einzelfall das im Abschluss gezeichnete Bild der Kernverwaltung erheblich verändert. Das verdeutlicht die Gegenüberstellung von Kommunal- und Konzernabschluss einiger schwedischer Kommunen, die unter dem Schlagwort New Public Management bereits in den 1980er-Jahren privatwirtschaftliche Management-Techniken übernommen haben. So reduziert sich beispielsweise für die Stadt Helsingborg der Jahresüberschuss im Konzern auf vier Prozent, in Norrköping auf weniger als 20 Prozent des Wertes, den der Kommunalabschluss ausweist. Umgekehrt kann die Stadt Göteborg ihren originären Überschuss nach Konsolidierung um mehr als 50 Prozent verbessern und Stockholm schafft sogar den Übergang von einem negativen Ergebnis des Kommunalhaushalts zu einem positiven im Konzern.

#titel+ Professionelle Software erforderlich#titel-

Um den Herausforderungen eines Gesamtabschlusses zu begegnen, haben laut einer Studie des Berliner Instituts für den öffentlichen Sektor viele Kommunen eine Projektgruppe Gesamtabschluss gebildet oder planen diese noch einzurichten. Personell und organisatorisch findet dies meist in bestehenden Verwaltungseinheiten statt. In diesem Zusammenhang stellt sich für viele Kommunen auch die Frage nach einer Konsolidierungssoftware. Ab einer gewissen Komplexität der Beteiligungsstruktur und des Konsolidierungskreises ist es ratsam, die Konsolidierung nicht mit Standard-Tools wie Excel zu bewerkstelligen, da hier schlichtweg die Fehleranfälligkeit zu hoch und gleichzeitig die Überschaubarkeit zu gering ist. Diese Erfahrungen machte auch die Stadt Hamm. Wo früher Excel und Access ausgereicht hatten, um alle wichtigen Finanzdaten zu verwalten, wird nun nach den gesetzlichen Vorgaben mit LucaNet.Kommunal eine Standard-Software für die Bereiche Konsolidierung, Planung und Reporting eingesetzt. Zahlreiche Assistenten erleichtern den Konsolidierungsprozess, und durch zeitsparende Automatismen sowie der Transparenz in allen Buchungsvorgängen werden Fehler vermieden. Die Kommunen sollten den Gesamtabschluss als geeignetes Kommunikations- und Steuerungsinstrument ansehen. Er kann dazu beitragen, mögliche Schief lagen rechtzeitig zu erkennen und ihnen in geeigneter Form entgegenzuwirken, oder aber für die Standortwerbung genutzt werden.

()

Stichwörter: Finanzwesen, LucaNet