

# Der kommunale Gesamtabschluss

## Funktion und Leistungsfähigkeit aus wissenschaftlicher Sicht

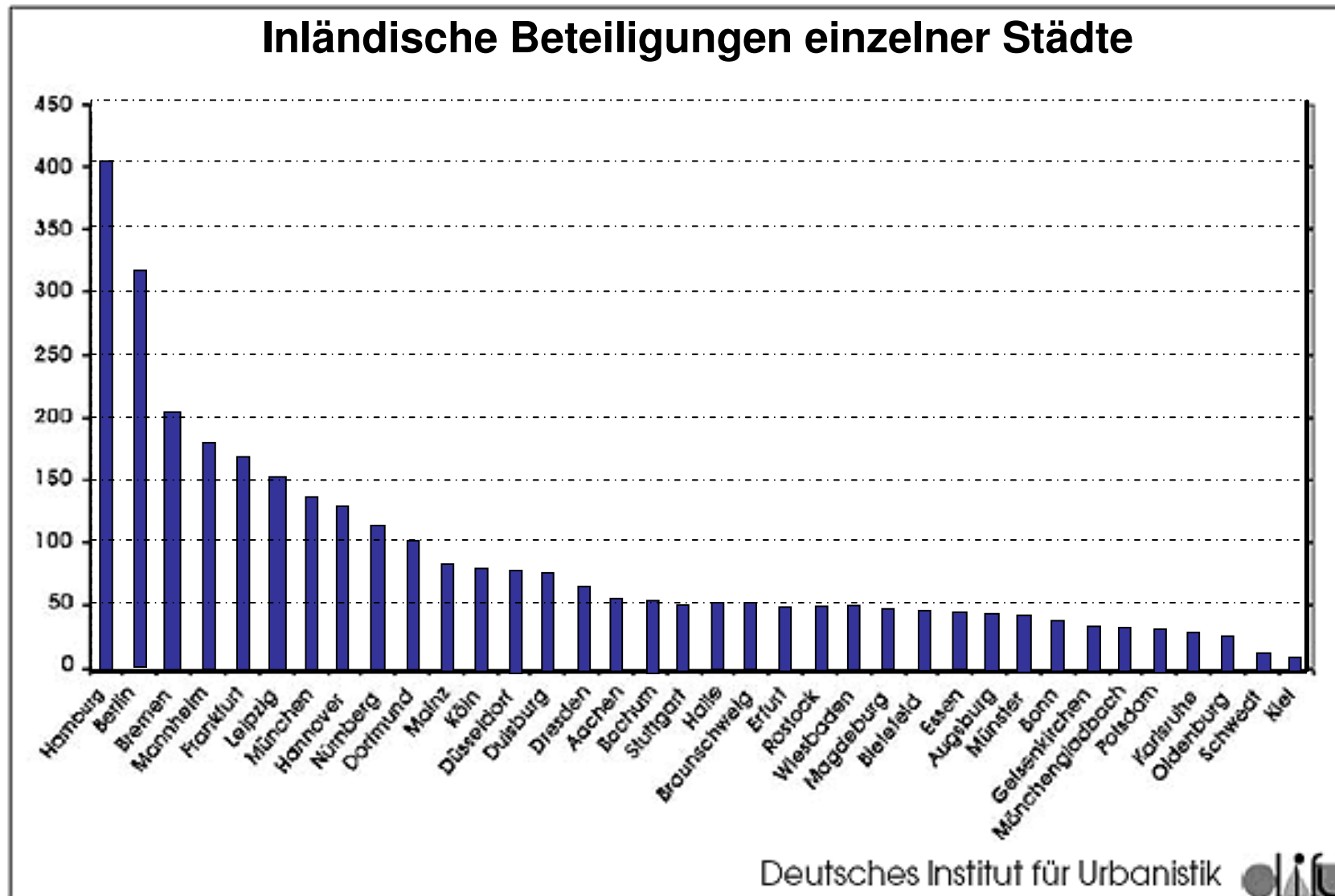
Prof.(em.) Dr. Dr. h.c. D. Budäus

**Hannover, 24. Februar 2011**

# Agenda

- ➔ **Ausgangssituation:  
Dezentrale Organisationsstruktur und praktische Konsequenzen**
- ➔ **Zielsetzung des Gesamtabschlusses – Rückgewinnung von  
Transparenz und Steuerung der Kommune als Einheit**
- ➔ **Theoretische Bezüge als Grundlage der funktionalen  
Ausgestaltung des Gesamtabschlusses**
- ➔ **Der Gesamtabschluss als mehrdimensionales Problem**
- ➔ **Probleme und Entwicklungsperspektiven**
- Quellenhinweise

# Ausgangssituation: Dezentrale Organisationsstruktur der Kommunen



## Wesentliche Einflussgrößen auf die Tendenz zur Dezentralisierung

- Staatsverständnis: Gewährleistungsstaat  
heute: Rekommunalisierungstendenz
- EU-Wettbewerbskonzeption
- Wachsende Umweltkomplexität – Ausdifferenzierung von  
Aufgabenfeldern/Spezialisierungsbedarf
- Kommunale Verschuldung – Schattenhaushalte
- Reform des öffentlichen Haushalts- und  
Rechnungswesens als Organisationsreform – Flexibilisierung
- Mikropolitische Strategien innerhalb der Kommunen

**Konsequenzen?**

## **Vielschichtige „institutionelle Arrangements“ kommunaler Aufgabenwahrnehmung**

(unterschiedliche Rechtsformen, Einflussnahmen)

→ **Konzernähnliche Struktur**

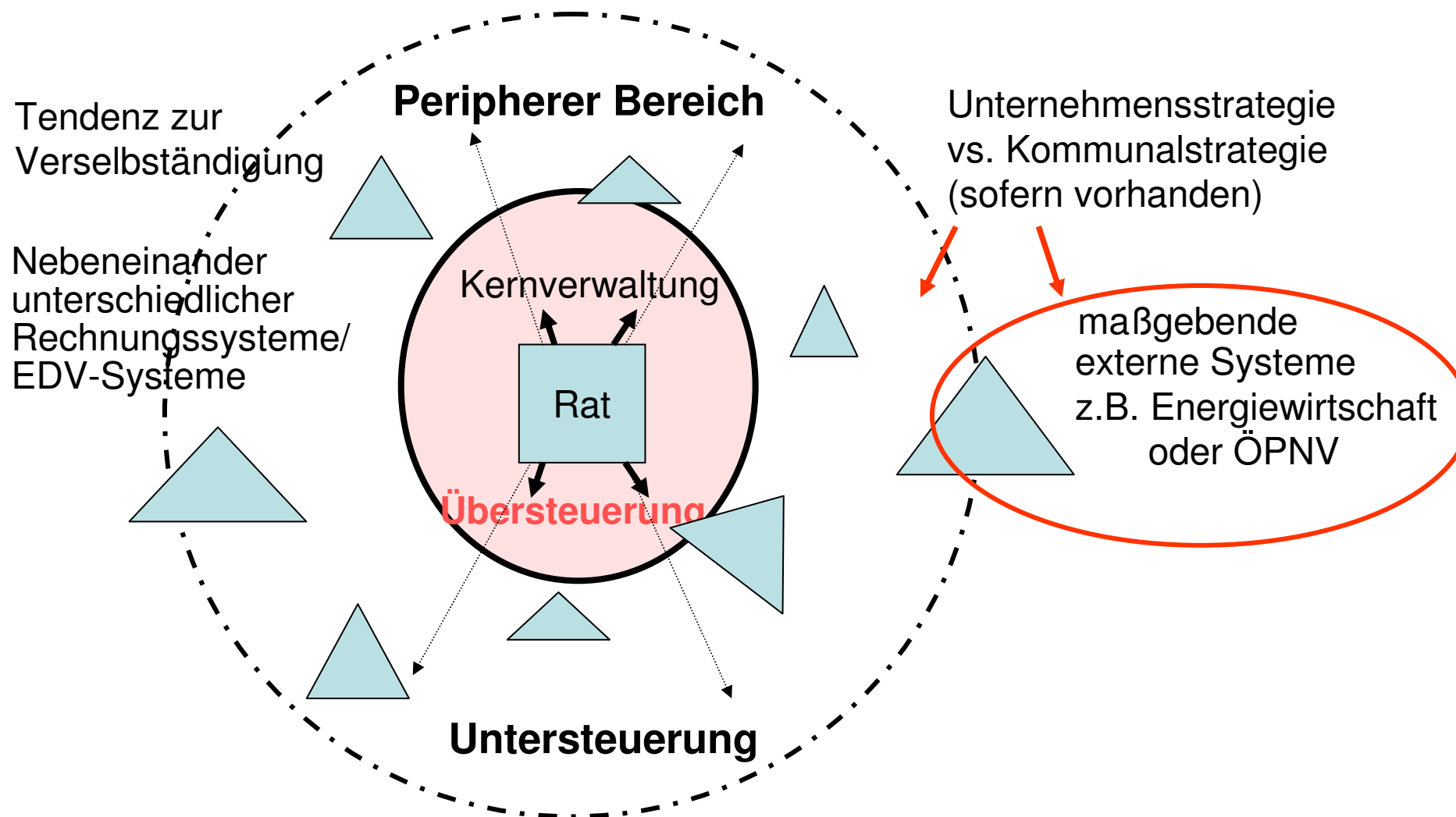


## **Steuerungsproblem**

## **Kernverwaltung – Beteiligungen**

(Untersteuerung – Übersteuerung)

# Steuerungsproblem



## **Vielschichtige „institutionelle Arrangements“ kommunaler Aufgabenwahrnehmung**

(unterschiedliche Rechtsformen)

→ **Konzernähnliche Struktur**



## **Steuerungsproblem**

(Kernverwaltung - Beteiligungen)

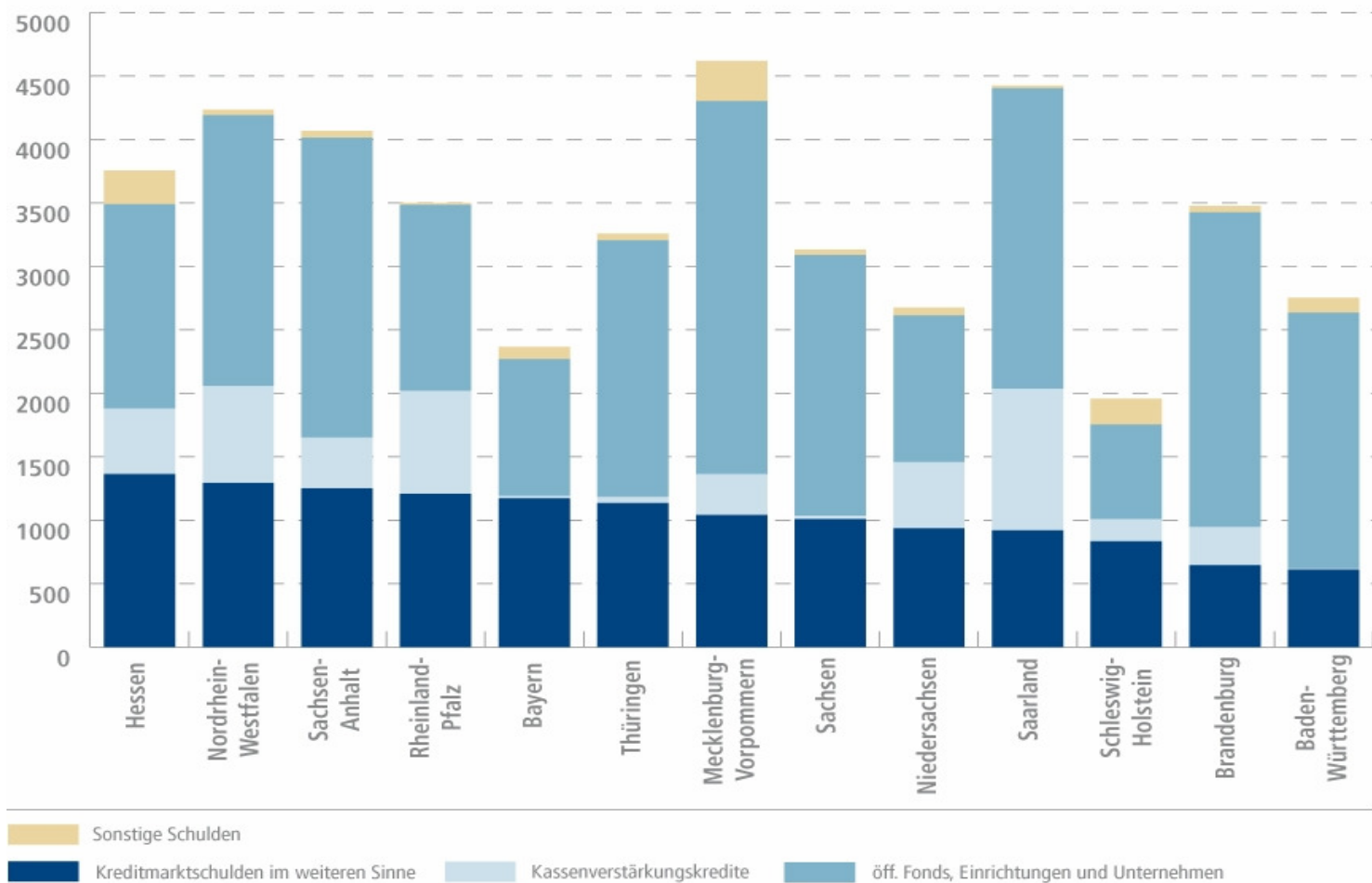


## **Transparenz-/ Informationsproblem**

(den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild  
der finanzwirtschaftlichen Situation)

# Schulden der Kommunen – Kreditmarktschulden und tatsächliche Schulden

Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden (GV) und Zweckverbände  
am 31.12.2007 (sortiert nach Kreditmarktschulden der Kernhaushalte)



Werte in Euro je Einwohner

Bertelsmann Stiftung



# Reale Situation in der Vergangenheit

Hohes Maß an Intransparenz

Hohes Maß an Demokratiedefizit

Tendenz zur Fehlsteuerung

Verlust an kommunaler Selbstverwaltung

**Glaubwürdigkeitsproblem für Politik u. Verwaltung**  
**Transparenz/Rechenschaft/Verantwortung gegenüber Bürger(innen)**  
**(u.a. intergenerative Gerechtigkeit)**



**„Die Gesellschaft hat das Recht, von jedem öffentlichen Bediensteten Rechenschaft über sein Verwaltungshandeln zu verlangen“**

*(Artikel 15 der französischen Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte vom 26.08.1789)*

Neue institutionelle Ausgestaltung des  
öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens:  
**Konsolidierter Gesamtabschluss**

# Ziele/Funktionen des Gesamtabchlusses

## (1) Historische Entwicklung zum Gesamtabchluss

Seit 1985



**Reformbedarf/ Reformkonzepte**

**Pilotprojekte** (Einzelabschluss)

- erweiterte Kameralistik
- Doppik /3-Komponenten-Rechnung

2003



**IMK-Beschlüsse zu Einzel- und Gesamtabchluss**

**Einführung Einzelabschlüsse auf Basis der Doppik**  
(Integrierte Verbundrechnung)

2010



**HGrGMoG** (Staatl. Doppik/ Anbindung an HGB - § 7a Abs. 3;  
Standardisierungsgremium)

**Einführung Gesamtabchluss**

**Evaluationen bisheriger Erfahrungen/**

**Einschätzungen zur Doppik und Gesamtabchluss**  
(Deutscher Städtetag/PWC Januar 2011; Institut für den öffentlichen Sektor 2010)

## Fristen für den Gesamtabschluss (Quelle: Deutscher Städtetag; Institut f.d. öfftl. Sektor).

<b>Bundesland</b>	<b>Jahr d. ersten Gesamtabschlusses</b>	<b>Frist zur Erstellung</b> <small>(Monate nach Ablauf d. Haushaltsjahres)</small>
Nordrhein-Westfalen	2010	9
Niedersachsen	2012	6
Brandenburg	2013	12
Rheinland-Pfalz	2013	11
Saarland	2014	9
Mecklenburg-Vorpommern	2015	9
Sachsen	2016	6
Sachsen-Anhalt	2016	18
Baden-Württemberg	2018	6

# Ziele /Funktionen des Gesamtabschlusses

## (2) Inhaltliche Ziele

### Analyse und Steuerung der Kommune als Einheit

#### → **Transparenz-/Informationsfunktion**

Schaffung von Transparenz über die  
tatsächliche finanzwirtschaftliche Situation  
– (Rück-)Gewinnung eines Gesamtüberblicks

#### → **Steuerungsfunktion**

zielgerichtete Steuerung der Gebietskörperschaft

#### → **(Re-)Integrations-/Konsolidierungsfunktion**

# Theoretische Bezüge für den Gesamtabschluss

Reformansätze primär **pragmatisch** entwickelt in Anlehnung an den privaten Unternehmenssektor/Konzern

Keine Theorie des öffentlichen Informationssystems – lediglich theoretische Bezüge für praktische Anforderungen

## Einheitstheorie

(Konzern als einheitliches Unternehmen ➡ Gebietskörperschaft als Einheit

Einheitlichkeit der Verwaltung / vollständige Information

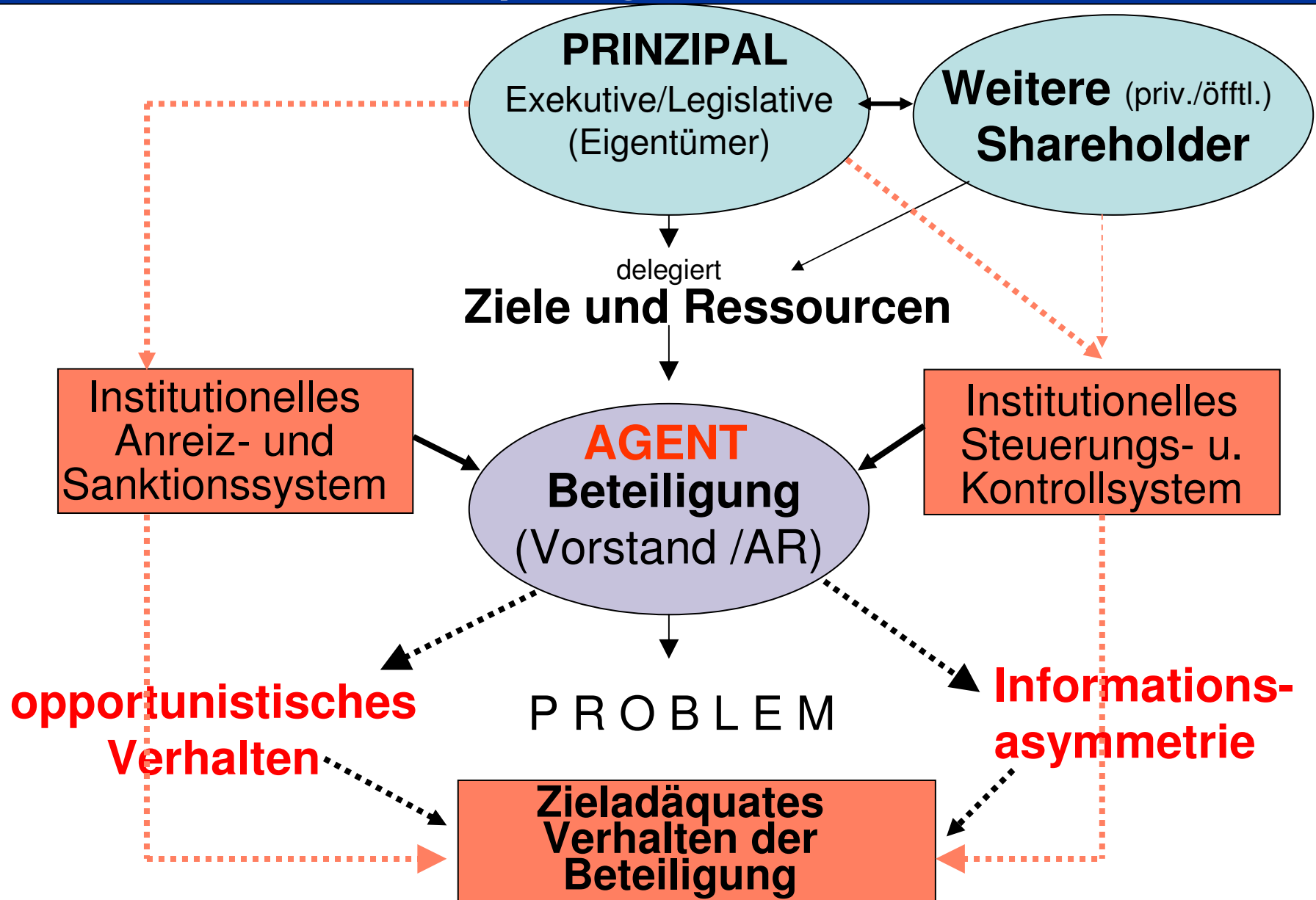
## Systemtheorie

(Anpassung an Umweltänderungen/-komplexität zwecks Systemerhaltung ➡ Differenzierung – Integration/Koordinierung)

## Prinzipal-Agenten-Theorie

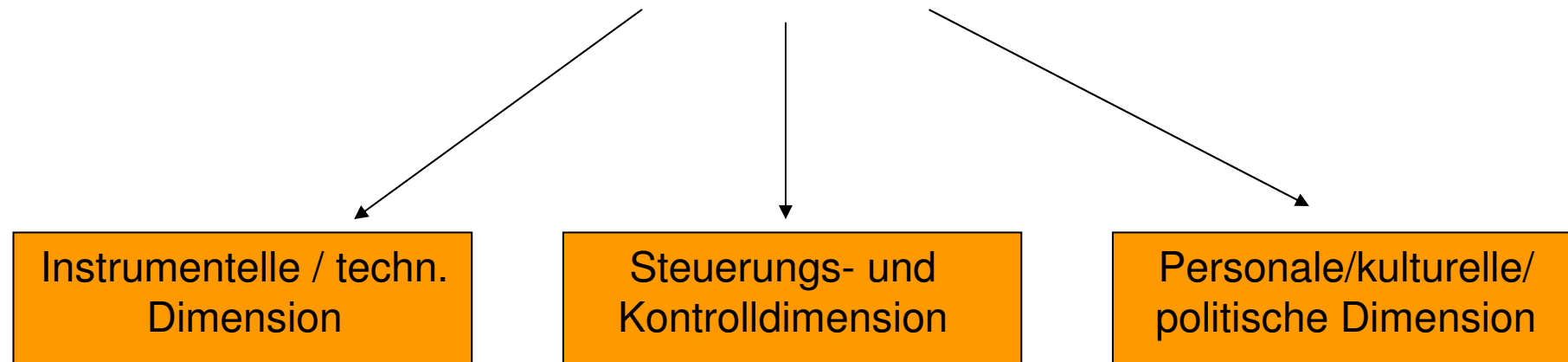
(Struktur und Verhalten bei dezentralen Aufgabenträgern mit entsprechenden Konsequenzen)

# Prinzipal-Agenten-Theorie

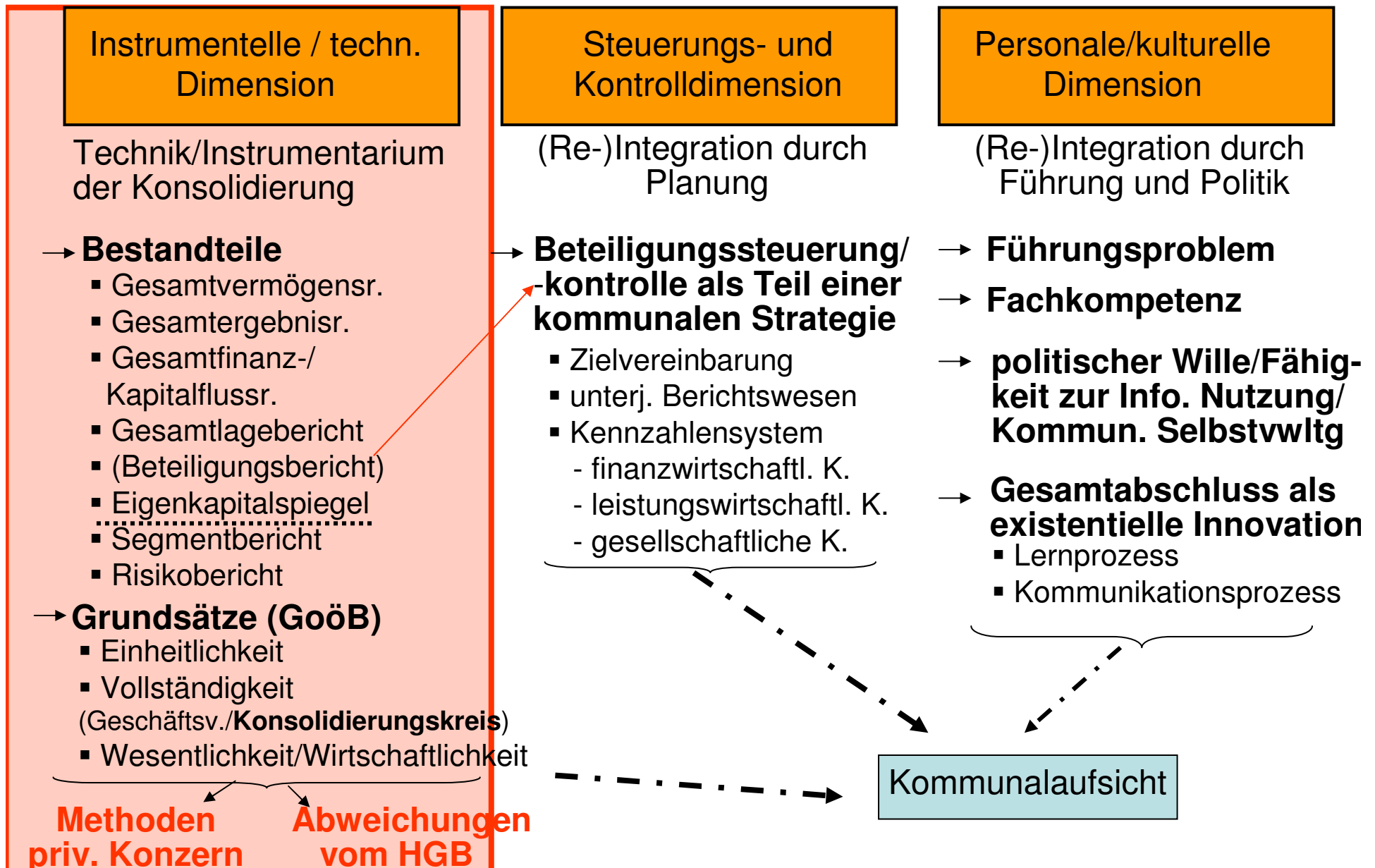


# Konsequenzen aus theoretischen Bezügen

Gesamtabschluss ist als  
**mehrdimensionale Innovationsstrategie**  
zu begreifen und zu handhaben



# Inhaltliche Ausprägung der Dimensionen





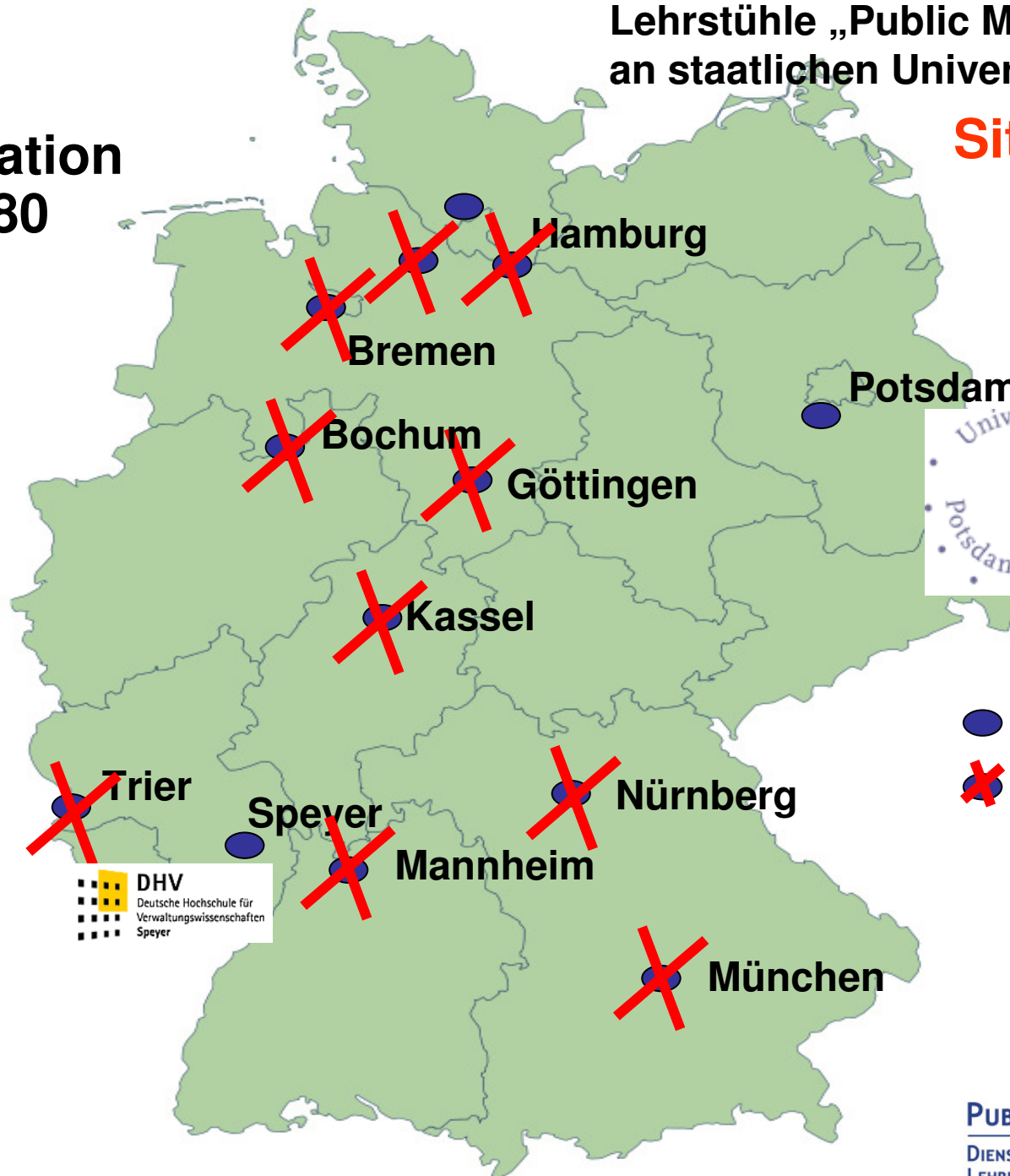
# Probleme

- Reformmüdigkeit / Politikverdrossenheit
- Verharrungsstabilität kameralistischen Denkens
- Weitgehender Mangel einer übergeordneten kommunalen „Konzernstrategie“
- Einführung des Gesamtabschlusses besitzt keine Attraktivität nach bisherigen Politikmustern (warum nicht: Niedersachsen übernimmt Führungsrolle bei der Einführung des Gesamtabschlusses)
- Anreizstrukturen
- Führungskräfte/Qualifizierung
- Keine „Hilfestellung“ aus dem universitären Bereich

# Lehrstühle „Public Management“ an staatlichen Universitäten

Situation  
1980

Situation  
2011



● : vorhanden  
✗ : abgeschafft



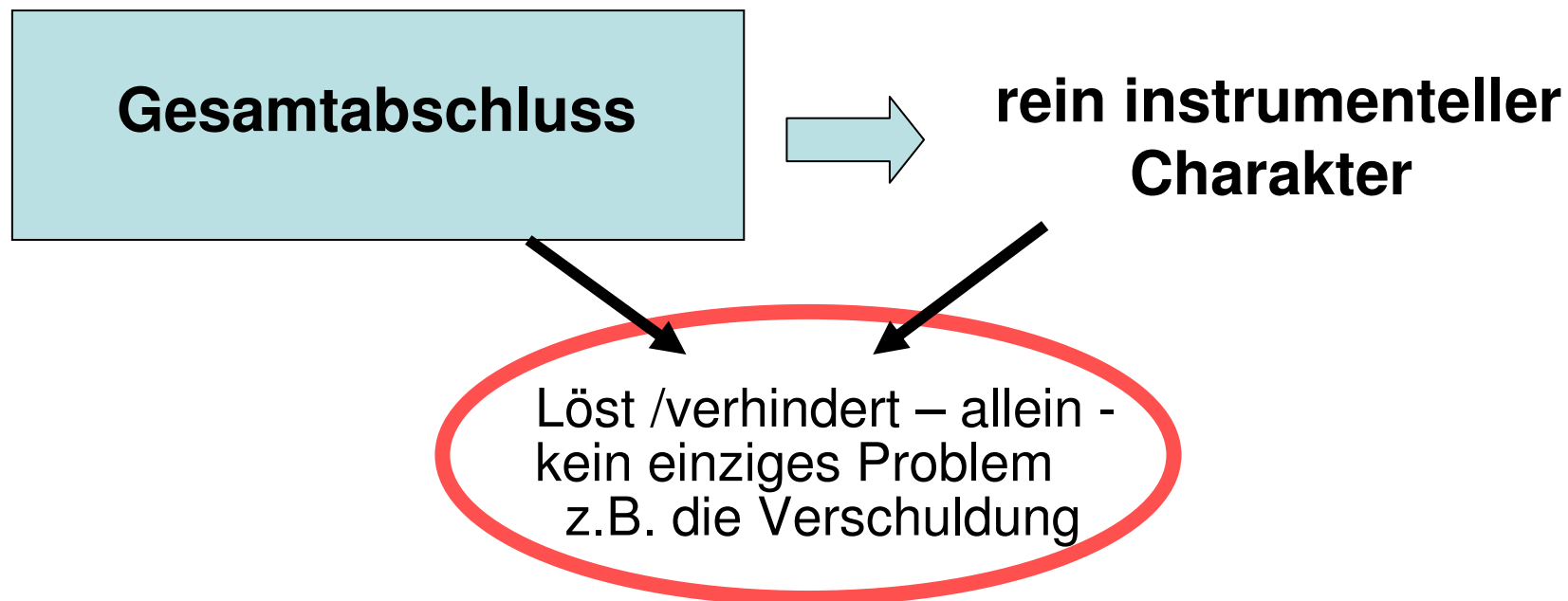
**PUBLIC MANAGEMENT**  
DIENSTLEISTUNGSZENTRUM FÜR  
LEHRE, FORSCHUNG UND PRAXIS

# Probleme - Fehlinterpretationen des Gesamtabschlusses

Zwei grundlegende/diskreditierende Handhabungen/Kritiken

- ➔ **(1) Gesamtabschluss sei begrenzt auf die formale Erfüllung von Rechtsnormen / Buchhaltung**
  
- ➔ **(2) Gesamtabschluss verschlechtert die Situation/ zukünftige Kreditwürdigkeit der Kommune**

# Generelle Funktion und Leistungsfähigkeit



Voraussetzungen sind die Grundorientierung, der Wille und das tatsächliche Entscheidungsverhalten der Akteure

**Gesamtabschluss kann Fehlsteuerungen nicht verhindern, macht diese aber (konsequent praktiziert) schwieriger und transparenter**

# Quellenhinweise

- Arbeitsgruppe „Gesamtabschluss“ Niedersachsen. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe sind abrufbar unter : [www.mi.niedersachsen.de](http://www.mi.niedersachsen.de) (Menüpunkt Kommunales Haushaltsrecht).
- Budäus, D., Hilgers, D., Gesamtabschluss von Gebietskörperschaften: Aktuelle Situation und ausgewählte Problemfelder unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Ebene, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Sonderheft 1, 2011 (im Druck).
- Budäus, D., Hilgers, D., Neues doppisches Haushalts- und Rechnungswesen als Grundlage öffentlicher Ressourcensteuerung, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis (BFuP), H. 5/2010, S. 501 – 519.
- Deutscher Städtetag/PwC, Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Berlin 2011.
- Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.), Kommunaler Gesamtabschluss – Die Gestaltung des „Konzerns Kommune“, Berlin 2010.
- Müller-Marques Berger, T., Krebs, U. (Hrsg.), Der kommunale Gesamtabschluss, Stuttgart 2010.
- Quasdorff, E., Der NKF-Gesamtabschluss. Ziele und Erwartungen zur Umsetzung der Rechtsvorschriften zum Kommunalen Gesamtabschluss in NRW, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Sonderheft 1, 2011 (im Druck).
- Srocke, I., Konzernrechnungslegung in Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von HGB, IAS/IFRS und IPSAS, Düsseldorf 2004.