

Rechnungslegung und Controlling in Kommunen

Status quo und Reformansätze

Von

Prof. Dr. Stefan Müller

Ulf Papenfuß

Prof. Dr. Christina Schaefer

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über dnb.ddb.de abrufbar.

**Weitere Informationen
zu diesem Titel finden Sie im Internet unter**

[ESV.info/978 3 503 11435 1](http://ESV.info/978%203%20503%2011435%201)

ISBN: 978 3 503 11435 1

ISSN: 1867-0822

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2009

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen
der Deutschen Bibliothek 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.

Druck und Bindung: [besscom](http://besscom.com), Berlin

Vorwort

Die Strukturen von Kommunen sind vielfältig und unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Rechts- und Organisationsformen, Beteiligungsverhältnisse sowie Geschäftsfelder der kommunalen Wirtschaft. Zudem unterliegen die Strukturen einer jeden Kommune einem dynamischen Änderungsprozess, mit dem sie auf Veränderungen politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen reagieren muss. Ziel dabei ist stets, die Leistungsfähigkeit der Kommune im Sinne einer Gemeinwohlförderung durch die effektive und effiziente Ausgestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung zu erhalten, wenn möglich zu erhöhen. Jede Kommune muss sich gemäß der oben formulierten Zielsetzung einem durch Finanzkrisen, zunehmende Ausgliederungen, öffentliche Kritik an der öffentlichen Verwaltung und vielem mehr gekennzeichneten aktuell objektiv vorhandenen Reformbedarf stellen.

Diesem Grundverständnis folgend benötigen die Kommunen für die Verwaltungsteuerung ein individuelles Konzept, mit dem sie situationsbedingt, ausgerichtet auf ihre Merkmale und Strukturen ihre Leistungsfähigkeit im Sinne einer Gemeinwohlförderung erhöhen können.

Der Haushalt ist das zentrale Steuerungs- und Rechenschaftsinstrument jeder Kommune. Will eine Kommune ihr Verwaltungshandeln effektiv und effizient gestalten, ist ein Haushalts- und Rechnungswesen, das Anreize für ein solches Handeln bietet und Informationen auch über Kosten und Leistungen dafür bereitstellt, zwingend. Erforderlich für die Transparenz und damit die finanzielle Rechenschaftslegung insbesondere gegenüber Rat sowie Bürgerinnen und Bürgern ist die Vollständigkeit, Relevanz und Verlässlichkeit der kommunalen Rechnungslegung. Sind diese Prinzipien nicht erfüllt, ist jegliche Reformmühe umsonst – bei Entscheidungen auf intransparenter, unvollständiger Informationsgrundlage, bei Entscheidungen, die nicht den gewünschten Erfolg nach sich ziehen, ist eine Reformmüdigkeit vorprogrammiert. Gewiss könnte man jetzt in die allgemeine „Reformschelte“ einsteigen, das Rad zurück zur bereits vor geraumer Zeit auf kommunaler Ebene und mit dem IMK Beschluss aus dem Jahre 2003 abgeschlossenen Diskussion über das Für und Wider der Kameralistik versus der Doppik einsteigen. Die Schriftenreihe Kommunale Verwaltungssteuerung (KVS) wird diesem nicht folgen. Anliegen der KVS ist, den Kommunen Hilfestellung bei der Ausgestaltung und dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente zu geben und sie aktiv bei der Umsetzung zu unterstützen. Die KVS setzt daher am derzeitigen Status Quo in den Kommunen an. Auf empirischer Grundlage sollen Kommunen situationsgerechte Ausgestaltungsempfehlungen zu rechnungswesenbasierten Steuerungsinstrumenten gegeben werden.

Die Steuerungsintensität ist in Kommunen bedingt durch deren großes, sich stets veränderndes und über die vergangenen Jahre zunehmendes Aufgabenvolumen ausgesprochen hoch. Vergleichbare privatwirtschaftliche Konzerne mit ähnlich anspruchsvollen Strukturen und Zielsystemen sind in der Praxis schwer zu finden. Eine pauschale Übertragung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente durch lediglich rhetorische Verweise auf die kommunale Verwaltung oder den reinen begrifflichen Austausch von „Unternehmen“ durch „Verwaltung“ wäre daher keineswegs zielführend, sondern würde eine weitere Reformhürde aufbauen. Zur Erreichung der oben formulierten Zielsetzung gilt es, stets die Besonderheiten der kommunalen Verwaltungssteuerung im Auge zu behalten, Einsatz- und Übertragungsmöglichkeiten betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente kritisch zu reflektieren, situationsgerecht nach dem „wofür und wie viel“ zu fragen und konkrete Hinweise für die Ausgestaltung und Nutzung in den Kommunen zu geben.

Die Richtung des Reformweges hin zur neuen Steuerung ist durch das neue Haushaltsrecht vorgegeben. Die Schriftenreihe will eine bestmögliche Hilfestellung zum zielführenden Beschreiten leisten. Erreicht werden soll dies insbesondere durch die Verzahnung von wissenschaftlichen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen, die den aktuellen Status Quo und die aktuellen Problemlagen berücksichtigen, wozu entsprechende Autorenkonstellationen aus Wissenschaft und Praxis gewählt werden. Zielgruppe der Schriftenreihe sind zum einen die an den Reformen in der Praxis beteiligten Akteure in den Verwaltungen von Kommunen, Ländern und Bund sowie die von den Reformen im Zuge ihrer Zusammenarbeit mit den Kommunen betroffenen Institutionen. Zum anderen richtet sich die Schriftenreihe an Studierende der Wirtschaftswissenschaften und des Public Managements, die einen Einblick in den Gesamtzusammenhang der Verwaltungssteuerung erhalten und sich mit deren Besonderheiten vertraut machen wollen.

Mit Band 1 erfolgt der übergreifende Aufschlag für die Schriftenreihe. Ziel ist, Entwicklungslinien der Verwaltungsreformen, grundsätzliche rechtliche und organisatorische Sachverhalte sowie das betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumentarium im Überblick darzulegen, um auf empirischer Grundlage aktuell in den Kommunen zu klärende Kernprobleme und -fragen herauszuarbeiten und erste Ausgestaltungsempfehlungen für eine optimierte KVS zu geben.

Zum Gelingen des Werkes haben tatkräftig mehrere Personen beigetragen. Sarah Müller danken wir für die umfangreichen Formatierungsarbeiten, Marion Kosmalla für das kritische Korrekturlesen und Marcel Aufenacker für die intensive Überarbeitung des Literaturverzeichnisses. Danken möchten wir darüber hinaus der zuständigen Lektorin Frau Birte Schumann für die außerordentlich gute und angenehme Zusammenarbeit. Eventuell enthaltene Fehler gehen jedoch voll zu unseren Lasten – Verbesserungsvorschläge oder Anregungen jeder Art nehmen wir gerne entgegen.

Berlin/Hamburg, im November 2008

Stefan Müller – Ulf Papenfuß – Christina Schaefer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
1 Entwicklungslinien und Status Quo der Verwaltungssteuerung	13
1.1 Ausgangspunkte und Auslöser der Reformbewegungen im öffentlichen Sektor	13
1.2 Ziele und Dimensionen des Neuen Steuerungsmodells	15
1.2.1 Binnendimension	17
1.2.1.1 Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung	17
1.2.1.2 Ergebnisorientierte dezentrale Steuerung	17
1.2.2 Außendimension	19
1.3 Einordnung der Public Governance in die Verwaltungsreform	20
1.3.1 Auslöser der Public Governance-Diskussion	20
1.3.2 Kennzeichnung der Public Governance	21
1.4 Bestandsaufnahme der Reformentwicklungen	22
1.5 Folgerungen für die Praxis	26
2 Rechtliche und organisatorische Grundlagen optimierter kommunaler Verwaltungssteuerung	31
2.1 Handlungsrahmen der kommunalen Steuerung im föderalen System	31
2.2 Verhältnis politische Steuerung und Verwaltungssteuerung	34
2.2.1 Prinzipal-Agenten-Ansatz und 3-Ebenen-Konzept als theoretischer Bezugsrahmen	34
2.2.2 Kennzeichnung der kommunal-politischen Steuerung in der Praxis	38
2.2.3 Kennzeichnung der kommunalen Verwaltungssteuerung in der Praxis ..	39
2.3 Eckpfeiler des neuen Haushaltsrechtes	40
3 Betriebswirtschaftliche Grundlagen optimierter kommunaler Verwaltungssteuerung	49
3.1 Die Kommune in betriebswirtschaftlicher Perspektive	49
3.2 Führung und Steuerung in Kommunalverwaltungen	52
3.2.1 Zielebildung	57
3.2.2 Planung	61
3.2.3 Realisierung	63
3.2.4 Kontrolle	64

3.3	Informationsversorgung der Verwaltungssteuerung.....	65
3.3.1	Controlling als Führungsservicefunktion.....	66
3.3.1.1	Koordination der Verwaltungsführungs-Teilsysteme	69
3.3.1.2	Funktionssicherung des Planungs- und Kontrollsystems	69
3.3.1.3	Funktionssicherung des Informationssystems	71
3.3.2	Kommunales Rechnungswesen	73
3.3.2.1	Zwecke und Aufgaben.....	74
3.3.2.2	Instrumente	76
4	Zentrale Steuerungsinstrumente in der Kommunalpraxis: Empirische Untersuchungen zum Status Quo.....	83
4.1	Status Quo zu Haushaltswesen und Doppik	84
4.2	Status Quo zur Kosten-Leistungsrechnung.....	87
4.3	Status quo zu Zielsystemen und Kennzahlen	89
4.4	Status quo zum Berichtswesen.....	94
4.5	Status Quo zur Institutionalisierung des Controlling.....	94
4.6	Status quo zur Steuerung von Beteiligungen.....	95
5	Ausgestaltungsempfehlungen zum Reformprozess	99
5.1	Heterogenität und Standardisierungsbedarf im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen.....	99
5.2	Entscheidungsrationalitäten als übergreifender Faktor für Ausgestaltungsempfehlungen	106
5.3	Grundgedanken und Steuerungslogik optimierter kommunaler Steuerung	109
5.4	Steuerungskaskade in der KVS.....	114
5.5	Instrumente der optimierten Steuerung.....	116
5.5.1	Haushalt als zentrales Steuerungsinstrument.....	116
5.5.2	Doppik und kommunaler Jahresabschluss	122
5.5.3	Konzernrechnungslegung und kommunaler Gesamtabschluss	133
5.5.4	Kosten- und Leistungsrechnung	140
5.5.5	Zielorientierung, Budgetierung und Produktsteuerung	146
5.5.6	Finanzmanagement	151
5.5.7	Führungskennzahlen und Berichtswesen.....	155
5.5.8	Steuerung von Beteiligungen und Public Corporate Governance	160
5.5.9	Risikomanagement.....	168
6	Fazit.....	171
7	Literaturverzeichnis	175
	Stichwortverzeichnis	185
	Autoren.....	187