

Das kommunale Rechnungswesen

Bestandsaufnahme
und
Reformbausteine

von
Dipl.-Kfm. Dipl.-Hdl. Dr. Stefan Zahradnik

IDW-VERLAG GMBH
DÜSSELDORF 1997

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsübersicht.....	VII
Inhaltsverzeichnis.....	VIII
Verzeichnis der Abbildungen.....	XIII
Verzeichnis der Abkürzungen.....	XV
1. Einleitung.....	1
2. Grundzüge der Organisation hessischer Gemeinden.....	6
2.1. Die Entscheidungsgremien der Gemeinden und ihre Aufgaben.....	6
2.1.1. Die Gemeindevertretung.....	6
2.1.2. Der Gemeindevorstand.....	7
2.2. Partizipation der Bürger.....	9
2.3. Kontrollmechanismen.....	9
2.3.1. Kontrolle durch die Bürger.....	9
2.3.2. Kontrolle durch die Gemeindevertretung.....	10
2.3.3. Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde.....	11
2.4. Besondere Organisationsformen.....	12
2.4.1. Zweckverbände.....	12
2.4.2. Eigenbetriebe.....	12
2.4.3. Kapitalgesellschaften.....	13
2.5. Das Rechnungswesen der Gemeinden.....	13
2.5.1. Das kameralistische Rechnungswesen der Verwaltung.....	13
2.5.2. Das kaufmännische Rechnungswesen besonderer Organisationsformen.....	14

3. Der rechtlich-organisatorische Stand des kameralistischen Rechnungswesens der Verwaltung	16
3.1. Die Rechengrößen des Haushalts.....	16
3.2. Gliederung und Gruppierung des Haushalts.....	18
3.3. Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung.....	20
3.4. Nachweis der Kostendeckung kostenrechnender Einrichtungen.....	23
3.5. Haushaltsgrundsätze.....	25
3.5.1. Organisatorische Grundsätze.....	25
3.5.2. Veranschlagungsgrundsätze.....	27
3.5.3. Ausführungsgrundsätze.....	30
3.6. Der Haushaltskreislauf.....	32
3.6.1. Entwurfsphase.....	33
3.6.2. Beratungs- und Beschlußphase.....	34
3.6.3. Ausführungsphase.....	34
3.6.4. Abrechnungsphase.....	37
3.6.5. Kontrollphase.....	38
3.7. Der Haushaltsplan.....	39
3.7.1. Einzelpläne.....	39
3.7.2. Gesamtplan.....	40
3.7.3. Sammelnachweise.....	41
3.7.4. Stellenplan.....	42
3.7.5. Anlagen zum Haushaltsplan.....	42
3.8. Die Jahresrechnung.....	45
3.8.1. Kassenmäßiger Abschluß und Haushaltsrechnung.....	45
3.8.2. Anlagen zur Jahresrechnung.....	48
4. Anforderungen an ein kommunales Rechnungswesen.....	50
4.1. Grundlagen der Agency-Theorie.....	50
4.2. Principal-Agent-Beziehungen in der Gemeinde.....	52
4.3. Das Auftreten von Interessensunterschieden.....	54
4.3.1. Die Interessen der Bürger.....	54
4.3.2. Die Interessen der Kommunalpolitiker.....	58
4.3.3. Die Interessen der Verwaltungsmitarbeiter.....	60
4.4. Das Auftreten von Informationsasymmetrie.....	61
4.4.1. Informationsdefizite der ehrenamtlichen Politiker.....	61
4.4.2. Informationsdefizite der Bürger.....	64
4.5. Die Aufgaben des Rechnungswesens im Lichte der Agency-Theorie.....	65
4.6. Die Aufgaben des Rechnungswesens im Lichte der Kybernetik.....	66
4.7. Entwicklung der Anforderungen.....	70

5. Überprüfung des bestehenden Rechnungswesens.....	74
5.1. Analyse der rechtlich-organisatorischen Konzeption.....	74
5.1.1. Mangelhafte Zielkonformität der Vorgaben.....	75
5.1.1.1. Vorgabe von Mitteln anstelle von Zielen.....	75
5.1.1.2. Inkrementalismus als Planungsprinzip.....	76
5.1.1.3. Primat der Mittelanmeldungen.....	77
5.1.1.4. Anreize zur Ausschöpfung bewilligter Mittel.....	78
5.1.1.5. Fehlende Flexibilität der Teileinheiten der Verwaltung.....	79
5.1.2. Mangelhafte Zielbezogenheit der Informationen.....	81
5.1.3. Mangelhafte Zugänglichkeit der Informationen.....	83
5.1.3.1. Zugang zu den Rechenwerken.....	83
5.1.3.2. Verständlichkeit der Rechenwerke.....	84
5.1.4. Zusammenfassende Bewertung und Schlußfolgerungen.....	85
5.2. Analyse der praktischen Umsetzung.....	87
5.2.1. Gegenstand und Ablauf der empirischen Untersuchung.....	88
5.2.1.1. Befragung der Aufsichtsbehörden.....	88
5.2.1.2. Befragung der Rechnungsprüfungsämter.....	89
5.2.1.3. Befragung von Gemeinden und Auswertung von Haushaltsplänen.....	89
5.2.2. Zeitliche Aspekte des Haushaltskreislaufs.....	93
5.2.2.1. Vorherigkeit der Haushaltssatzung.....	93
5.2.2.2. Rechtzeitige Prüfung der Jahresrechnung.....	96
5.2.3. Die Vollständigkeit der Haushaltspläne.....	96
5.2.4. Die Ordnungsmäßigkeit der Einzelpläne.....	97
5.2.4.1. Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt.....	98
5.2.4.2. Gesamtausgabebedarf und bisher bereitgestellte Mittel.....	99
5.2.4.3. Erläuterungen.....	100
5.2.5. Die Anlagen zum Haushaltsplan.....	101
5.2.6. Der Vorbericht.....	105
5.2.6.1. Einnahme- und Ausgabearten, Vermögen, Schulden.....	105
5.2.6.2. Zuführungen vom Verwaltungshaushalt, Rücklagen.....	105
5.2.6.3. Investitionen, finanzielle Auswirkungen.....	106
5.2.6.4. Abweichungen vom Finanzplan.....	107
5.2.6.5. Kassenlage, Kassenkredite.....	107
5.2.6.6. Wirtschaftslage der Eigenbetriebe.....	108
5.2.6.7. Zusammenfassende Betrachtung der Vorberichte.....	108
5.2.7. Umsetzung von Reformbestandteilen.....	109
5.2.7.1. Kalkulatorische Kosten und Leistungsverrechnungen.....	110
5.2.7.2. Gegenseitige Deckungsfähigkeit von Ausgabeansätzen.....	112
5.2.7.3. Besondere Organisationsformen.....	114
5.2.7.4. Kontrolle der Wirtschaftlichkeit.....	116
5.2.8. Reaktionen der Aufsichtsbehörden auf festgestellte Mängel.....	120
5.2.9. Zusammenfassende Bewertung und Schlußfolgerungen.....	122

6. Das Neue Steuerungsmodell.....	124
6.1. Tilburg als Vorbild.....	125
6.1.1. Grundzüge der Organisation niederländischer Gemeinden.....	125
6.1.2. Novellierung der niederländischen Gemeindehaushaltsverordnung.....	126
6.1.3. Die Reformen der Stadt Tilburg.....	127
6.2. Wesentliche Merkmale des Neuen Steuerungsmodells.....	134
6.3. Reformbeispiele aus der kommunalen Praxis.....	138
6.3.1. Rheine.....	138
6.3.2. Herten.....	140
6.3.3. Maintal.....	146
6.3.4. Mühlheim am Main.....	149
6.3.5. Offenbach am Main.....	154
6.3.6. Zusammenfassende Würdigung der vorgestellten Reformbeispiele.....	157
7. Bausteine einer Reform des kommunalen Rechnungswesens.....	159
7.1. Ressourcenverbrauch als Rechnungsstoff.....	159
7.2. Doppik als Rechnungsstil.....	161
7.2.1. Zur Notwendigkeit einer Änderung des Rechnungsstils.....	161
7.2.2. Ressourcenverbrauchsorientierte Rechnungsstile.....	163
7.2.2.1. Betriebskameralistik.....	163
7.2.2.2. Erweiterte Kameralistik.....	163
7.2.3. Begründung für die Einführung der Doppik.....	165
7.3. Anpassung der kaufmännischen Buchführung an die kommunalen Bedürfnisse.....	168
7.3.1. Buchungstechnische Ergänzungen.....	169
7.3.1.1. Variante von Lüder.....	169
7.3.1.2. Variante der KGSt.....	171
7.3.1.3. Vergleichende Bewertung der Varianten.....	172
7.3.2. Bewertungsproblematik.....	174
7.3.3. Überwachung des Haushaltsvollzugs.....	178
7.4. Dokumentation und Kontrolle der Zielerreichung.....	181
7.4.1. Leistungsrechnung.....	181
7.4.2. Kostenrechnung.....	182
7.4.3. Indikatorenrechnung.....	186
7.4.4. Adressatenbezogene Darstellung der Teilrechnungen.....	187
7.5. Flexible Bewirtschaftung der Ressourcen.....	188
7.6. Publizität der Rechenwerke.....	189
7.7. Einführungsstrategie.....	191
8. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.....	193

Literaturverzeichnis.....	197
Anhang 1	
Fragebogen für Aufsichtsbehörden.....	211
Anhang 2	
Fragebogen für Rechnungsprüfungsämter.....	212
Anhang 3	
Fragebogen für Gemeinden.....	213
Stichwortverzeichnis.....	215