



Foto: BilderBox; Montage: Eberhardt

Kommune als Konzern: Das neue Haushalts- und Rechnungswesen führt zu einer besseren Steuerbarkeit der Kernverwaltung und aller städtischen Beteiligungen.

Auftrieb für Modernisierung

Die Zukunftstauglichkeit kommunalwirtschaftlichen Handelns hängt hauptsächlich von Gestaltungsspielräumen, der finanziellen Ausstattung und Wirtschaftlichkeitsmaximen ab. In diesem Mosaik ist das neue Haushaltsrecht ein wichtiger Baustein.

Einer der Vorzüge des neuen Rechnungssystems ist die Abbildung der Kernverwaltung und aller Beteiligungen in einem Konzernabschluss. Die Vorteile einer Konzernrechnungslegung liegen auf der Hand: Sie erlaubt eine mittel- und langfristige Finanz- und Haushaltsdisposition, eingebettet in eine strategische Kommunal- und Unternehmenspolitik, die nicht nur die Kommunalverwaltung im engeren Sinne, sondern auch die kommunalen Beteiligungen bis hin zu Eigengesellschaften und gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen in privater Rechtsform umfasst.

Große Kommunalbetriebe wie Stadtwerke, Verkehrsunternehmen, Wohnungsbaugesellschaften oder Krankenhäuser leisten einen bedeutenden Beitrag zum Haushalt beziehungsweise nehmen die Haushaltswirtschaft der

Kommune in erheblichem Umfang in Anspruch. Der Konzernabschluss zeigt hier nicht nur ein hohes Maß an Transparenz und ermöglicht die Darstellung aller Vermögens-, Ertrags- und Liquiditätspositionen, er unterstützt auch interne und externe Benchmarking-Prozesse, weist Kosten- und Defizittreiber aus, schafft Grundlagen für ein Verwaltungs- und unternehmensübergreifendes Personalmanagement und gibt kommunalen Mandatsträgern bis hin zu den Aufsichtsräten in kommunalen Unternehmen unerlässliche Hilfestellung in Fragen kommunaler Haushalts- und Wirtschaftsplanung.

Die künftigen gemeindefinanziellen Vorschriften sehen als Rechnungswerke auf Konzernebene insbesondere eine Gesamtergebnisrechnung, eine Bilanz mit Anhang und Lagebericht sowie einen Beteiligungsbericht vor.

Diese Konzernbilanz wird vermutlich relativ hohe Bilanzsummen ausweisen. Von diesen Werten sollten sich weder die Kommunalpolitik noch die Bürgerschaft blenden lassen.

Auch wenn künftig ein grundsätzlich einheitliches Rechnungswesen in Kernverwaltung und kommunalen Unternehmen eingesetzt wird, so gilt es doch auf einige Unterschiede hinzuweisen:

In der engeren Kommunalverwaltung wird das Eigenkapital weitgehend durch Saldierung des Vermögens mit den Verbindlichkeiten gebildet, ansehnliche Rücklagenbestände gibt es nur noch in wenigen Städten. Demgegenüber sind etliche kommunale Unternehmen, vor allem Stadtwerke, in einer sehr viel komfortableren Situation. Sie haben neben Sachwerten auch erhebliche Barkapitalwerte. Dies beeinflusst das Cash-flow-Management nachhaltig positiv

und fördert die Investitionsbereitschaft der kommunalen Unternehmen. Somit wird auch künftig Eigenkapital nicht gleich Eigenkapital sein.

Die kommunalen Betriebe haben teilweise deutlich höhere Verschuldungsspielräume. Denn ihr Vermögen ist weitgehend rentierlich, das heißt, es ist auch Basis für Unternehmensbewertung und strategische Unternehmensentscheidungen. Die Kommunalverwaltung im engeren Sinne ist dagegen mit unrentierlichem Anlagevermögen belastet. Dieses kann im Hinblick auf die gesetzlich vorgegebenen Pflichtaufgaben nicht zur Disposition gestellt werden und eröffnet auch keine Bewegungsmöglichkeiten bei künftigem Rating und perspektivischer Verwertung.

Platz an der Sonne

Gerade Versorgungsbetriebe sind in der Lage, alle drei wesentlichen Cashflow-Positionen (operativ, investiv und finanzierungsbezogen) mit positiven Werten zu besetzen. Sie erreichen damit eine günstige Basis für Investitionen und können zugleich den Umfang der langfristigen Verbindlichkeiten begrenzen. Diese Chance können viele Kommunalverwaltungen nicht wahrnehmen. Ein transparenter Konzernabschluss wird deshalb bei Stadt- und Gemeinderäten die Hoffnung nähren, durch eine Verschiebung von Investitionen in kommunale Unternehmen diese schneller, effizienter und „bilanzunkritischer“ platzieren zu können.

Die gesetzliche Vorgabe, einen Konzernabschluss zu erstellen, wird den Einsatz von Kennzahlen beflügeln. Mit ihren langjährigen Erfahrungen können die kommunalen Unternehmen hier einen wichtigen Beitrag leisten.

Große Kommunalunternehmen werden künftig auch IFRS-Abschlüsse (s. dazu Kastentext rechts oben) nach internationalem Rechnungsstandard mit einer differenzierten Segmentberichterstattung, einer Kapitalflussrechnung und einem detaillierten Eigenkapitalnachweis vorlegen. Hier muss eine Abkopplung vom am Handelsgesetzbuch (HGB) orientierten Kommunalabschluss vermieden werden.

Die Finanzkrise zwingt viele Kommunen schon über einen längeren Zeitraum, Maßnahmen der Haushaltssicherung zu ergreifen und ihren Aufwand zu verringern. Stellenstreichungen, Wegfall freiwilliger Leistungen, mäßige Beförde-

rungsperspektiven, Teilzeit- statt Vollzeitbeschäftigung waren und sind das Signum der Kommunalverwaltungen. Demgegenüber haben es manche kommunale Unternehmen verstanden, sich noch einen „letzten Platz an der Sonne zu ergattern“. Mit dem Konzernabschluss und einheitlichen Kennzahlensystemen werden Einschnitte dann auf sehr viel mehr Schultern verteilt.

Kernverwaltungen versuchten bisher vielfach, mit Neuen Steuerungsmodellen und Geschäftsprozessoptimierung der Idee strategischer Zielsetzungen zu folgen, hechelten hier aber den kommunalen Gesellschaften oft nur hinterher. Mit dem weiteren Baustein „Neues Haushaltsrecht“ im Rahmen eines New Public Management könnte es gelingen, auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung ein großes Stück voran zu kommen.

Das Neue Kommunale Finanzmanagement wird bezogen auf Wirtschaftlichkeit und Effektivität seinem hohen Anspruch nur gerecht, wenn auch Aufbau- und Ablauforganisation den neuen Finanzstrukturen angepasst werden. Mit einem zielorientierten Projektmanagement werden sowohl die für die Umstellung erforderlichen personellen als auch finanziellen Ressourcen zweckdienlich eingesetzt und der Erfolg des Gesamtvorhabens sichergestellt.

Hanspeter Stihl

Der Autor

Prof. Hanspeter Stihl ist Bevollmächtigter Kommunalwirtschaft bei der Fichtner Consulting + IT AG, Stuttgart

IFRS Standards

Hinter der Abkürzung IFRS steht der Begriff „International Financial Reporting Standards“, Internationale Standards der Rechnungslegung. Diese Standards werden vom International Accounting Standards Board (IASB) mit dem Ziel der internationalen Vergleichbarkeit von Rechnungslegungen entwickelt.

Anders als beim vom Vorsichtsprinzip geprägten deutschen Bilanzrecht (Kapitalerhaltung und Schutz der Gläubiger stehen im Mittelpunkt!), dominiert beim IFRS die Informationsfunktion für Investoren. Als typischer Investor wird hier nicht ein Gesellschaftergeschäftsführer einer mittelständischen GmbH gesehen, sondern der anonyme Teilnehmer der organisierten Kapitalmärkte, also beispielsweise ein Aktionär oder Anleihegläubiger. Wesentliche Anforderung an den Jahresabschluss ist aus diesem Grund die „fair presentation“, die nicht durch Aspekte der Vorsicht und der Risikovorsorge eingeschränkt werden soll.

Der dritte und letzte Teil unserer Serie zum Haushaltsrecht und kaufmännischen Rechnungswesen lenkt den Blick insbesondere auf die Bedeutung des neuen Rechnungssystems für den „Konzern Stadt“. (Teil 1 der Serie ist erschienen in Ausgabe 10/2005, S. 48; Teil 2 in Ausgabe 11/2005, S. 48)

