



# Kommunen auf dem Weg in die Doppik

## Öffentliche Banken als Wegbegleiter

### Positionspapier

[www.voeb.de](http://www.voeb.de)

# Kommunen auf dem Weg in die Doppik

Öffentliche Banken als Wegbegleiter

Positionspapier



## **Kommunen auf dem Weg in die Doppik – Öffentliche Banken als Wegbegleiter**

- 1. Doppik liefert neue Maßstäbe für kommunale Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle.**
- 2. Kommunale Bilanzen führen zu neuen Steuerungskennzahlen.**
- 3. Das Ressourcenverbrauchskonzept legt die finanziellen Auswirkungen staatlicher Aufgaben, die den Kommunen übertragen werden, vollständig dar.**
- 4. Höhere Transparenz kommunaler Aktivitäten fördert das Vertrauen in die Kommunalpolitik und Generationengerechtigkeit.**
- 5. Die Kommunalaufsicht erhält fundiertere Entscheidungsgrundlagen.**
- 6. Föderalistische Vielfalt verhindert einheitliche Bewertung – Reform der Reform ist bereits angelegt.**
- 7. Das reformierte kommunale Haushalts- und Rechnungswesen schafft neue Möglichkeiten für den Bankkunden Kommune.**
- 8. Die öffentlichen Banken bieten ihre Unterstützung an.**

## **1. Doppik liefert neue Maßstäbe für kommunale Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle.**

Die Umstellung von der Kameralistik zum doppischen Haushalts- und Rechnungswesen in den Kommunen schafft die Grundlage für eine neue Qualität in den Gemeindeverwaltungen. Aufgrund der durchgehenden Einführung des doppischen Systems – auch in den ausgegliederten Verantwortungsbereichen – entsteht ein transparenteres Bild über den „Konzern Kommune“.

So ermöglicht die Aufstellung kommunaler Bilanzen die Abbildung des Ressourcenverbrauchs in einem Vergleichszeitraum und zeigt zu einem bestimmten Zeitpunkt die Vermögensverhältnisse einer Kommune auf. Analog zu den bewährten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen eines Unternehmens und unter Berücksichtigung der bestehenden Besonderheiten einer kommunalen Bilanz, können in den Kommunen sämtliche Entscheidungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Vermögenssituation der Kommune abgebildet werden. Es bietet sich die Chance, Planung zu differenzieren und den Einsatz der öffentlichen Mittel weiter zu optimieren. Und schließlich ermöglicht die Doppik eine laufende Erfolgskontrolle, wenn abrechenbare Zielgrößen für die Gemeinde definiert werden.

## **2. Kommunale Bilanzen führen zu neuen Steuerungskennzahlen.**

Bilanzen allein sind kein Steuerungsinstrument, benötigt werden Kennzahlen und Referenzwerte, die kommunalen Handlungsbedarf anzeigen und als „Frühindikatoren“ zu einer Verbesserung der kommunalen Selbststeuerung beitragen.

Zahlreiche Fragen bedürfen der Klärung. Wie viel Eigenkapital ist für eine Kommune notwendig? Wie viel Substanzverzehr kann toleriert werden? Welche Assets braucht die Kommune? Diese Aufzählung ließe sich fortsetzen. Die Aussagefähigkeit einzelner Bilanzposten ist zu hinterfragen. Dabei können Erfahrungen aus dem Umgang mit Unternehmensbilanzen hilfreich sein, um bestehendes Know-how mit Blick auf die besondere Rolle der Kommunen im Unterschied zur Privatwirtschaft anzupassen und nutzbar zu machen. Dieser Prozess hat erst angefangen. Die öffentlichen Banken werden in diesem Prozess gern ihre Erfahrungen einbringen und die Diskussion in enger Zusammenarbeit mit den Rechtsaufsichten und den Kommunen unterstützen.

### **3. Das Ressourcenverbrauchskonzept legt die finanziellen Auswirkungen staatlicher Aufgaben, die den Kommunen übertragen werden, vollständig dar.**

Die neue Rechnungslegung ist insoweit aussagekräftiger als die Kameralistik, da mit ihr eine vollständige Abbildung der finanziellen Auswirkungen kommunaler Aktivitäten erfolgt. Auf dieser Grundlage erhalten auch die den Kommunen übergeordneten staatlichen Ebenen einen tieferen Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse der Kommunen.

Die Übertragung ausgewählter Aufgaben auf die Kommunen wird also unter Berücksichtigung des tatsächlich entstehenden ökonomischen Aufwandes zu entscheiden sein. Das Konnexitätsprinzip „Wer bestellt, der bezahlt“ ließe sich somit besser umsetzen, und das Verantwortungsbewusstsein aller Beteiligten wird gestärkt. So kann die Abbildung einer absehbaren Vermögensbeeinträchtigung in der Bilanz Entscheidungen revidieren bzw. dahingehend ergänzen, dass alternative Lösungen gesucht werden.

#### **4. Höhere Transparenz kommunaler Aktivitäten fördert das Vertrauen in die Kommunalpolitik und Generationengerechtigkeit.**

Auf allen Ebenen (national als auch international) gewinnen Transparenzanforderungen zunehmend an Bedeutung. So besteht ein weiterer Vorzug des doppelten Haushaltswesens darin, die finanziellen Auswirkungen kommunalen Handelns für eine breite Öffentlichkeit nachvollziehbar darzustellen, eine Notwendigkeit, die nicht zuletzt aufgrund der angespannten Haushaltslage in den öffentlichen Kassen erforderlich ist.

Diese Transparenz bietet den Kommunen die Chance, in Bezug auf ihre Entscheidungen die Qualität ihres Handelns gerade in finanzieller Hinsicht zu unterstreichen und das Vertrauen in die Kommunalpolitik zu stärken. Gleichzeitig wird der Anspruch auf Generationengerechtigkeit untermauert. Insbesondere Investitionsentscheidungen, die langfristige Belastungen der Kommunalhaushalte auslösen, werden den Nutzen auch für die zukünftige Generation belegen müssen.

## **5. Die Kommunalaufsicht erhält fundiertere Entscheidungsgrundlagen.**

Zu den wichtigsten Aufgaben der Kommunalaufsicht gehören die Überprüfung und Genehmigung der Finanzhaushalte, der Städte und Gemeinden. Damit geht eine Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit einer Kommune einher, die in den letzten Jahren zunehmend weniger Gemeinden nachweisen konnten. Die Zulassung weiterer Verschuldung, um ausgewählte kommunale Aktivitäten zu ermöglichen, ist folglich mit einer hohen Verantwortung verbunden.

Zukünftig ergeben sich für die Kommunalaufsicht bessere und differenziertere Beurteilungsmöglichkeiten, da die Einschätzung der gegenwärtigen und zukünftigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinde stets unter Berücksichtigung der Entwicklung der Vermögenssituation einer Kommune erfolgt. In einer konsolidierten Bilanz und mit neuen gemeindeorientierten Kennzahlen lassen sich Status und Entwicklung der Gemeinde objektiver abbilden bzw. die Erfüllung bzw. Nichterfüllung von Zielstellungen nachweisen. Damit können gezielt und zeitadäquat aufsichtliche Sanktionsmechanismen greifen.

## **6. Föderalistische Vielfalt verhindert einheitliche Bewertung – Reform der Reform ist bereits angelegt.**

Bei der erstmaligen Aufstellung einer kommunalen Eröffnungsbilanz kommt der Zusammenstellung des kommunalen Vermögens und seiner anschließenden Bewertung eine sehr hohe Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang ist es für Unbeteiligte nicht nachvollziehbar, dass die vielen Diskussionen und Erfahrungsaustausche auf kommunaler und Landesebene nicht zu einheitlichen Bewertungskriterien für die einzelnen Positionen des kommunalen Vermögens führen. Warum sollte der Wald in Nordrhein-Westfalen beispielsweise nach anderen Maßstäben bewertet werden als in Bayern?

In diesem Zusammenhang darf sich Föderalismus nicht auf der Ebene unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen wie z. B. Bewertungsrichtlinien widerspiegeln. Mit den z. T. umgesetzten individuellen Regelungen wird bereits heute der Grundstein für neue Verwaltungsreformen in einigen Jahren gelegt. Bleibt der Appell, soweit noch Handlungsspielräume vorhanden sind, die neu zu fassenden gesetzlichen Rahmenbedingungen auf Ebene der Bundesländer abzustimmen. Schließlich gilt das Handelsgesetzbuch (HGB) auch bundesweit für alle Unternehmen in Deutschland und warum sollte das für die kommunale Gesetzgebung ausgeschlossen sein?

## **7. Das reformierte kommunale Haushalts- und Rechnungswesen schafft neue Möglichkeiten für den Bankkunden Kommune.**

Die Ablösung der Kameralistik durch die Doppik versetzt natürlich auch Dritte in die Lage, noch fundiertere Beratungsdienstleistungen und Empfehlungen abzuleiten. So erfährt auch das Bankgeschäft mit Kommunen eine neue Dimension.

Die öffentlichen Banken bieten sich – aufgrund ihrer langjährigen Partnerschaft mit den kommunalen Kunden und ihrer Expertise aus dem Firmenkundengeschäft – auch und insbesondere unter den Vorzeichen eines reformierten kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens – weiterhin als kompetenter Begleiter für die Kommunen an. Sie können mit zahlreichen Produkten zur Aufgabenerfüllung der Kommune und zur Optimierung ihres Vermögens beitragen. Dazu benötigen sie kein kommunales Rating, das bekanntlich auf die Ermittlung von Ausfallwahrscheinlichkeiten für Kreditgeber abzielt, jedoch bedarf es zur Unterbreitung individueller Angebote verschiedenster Instrumente der Informationsgewinnung und -aufbereitung, deren Spektrum durch das reformierte Haushalts- und Rechnungswesen erweitert und optimiert werden kann. Für die Privatwirtschaft entwickelte Produkte und Modelle können an die Erfordernisse der Kommune angepasst werden. So wird sich in Zukunft beispielsweise das von den Banken angebotene Bilanzstrukturmanagement zu einem unverzichtbaren Arbeitsinstrument in den Kommunen entwickeln.

## 8. Die öffentlichen Banken bieten ihre Unterstützung an.

- Wie kann eine Gemeinde die Informationen, die sie bei der Anwendung des neuen Rechnungs- und Haushaltswesens gewinnt, in die Öffentlichkeit transportieren?

**Die öffentlichen Banken unterstützen** sie bei der Schaffung eines Instruments zur regelmäßigen Berichterstattung über die Entwicklung der Bilanz in der Öffentlichkeit.

**Ziel:** Schaffung von Vertrauen in die Kommunalpolitik

**Adressat:** Steuerzahler bzw. Einwohner

- Woran bemisst sich die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit einer doppisch verwalteten Gemeinde?

**Die öffentlichen Banken unterstützen** die Gemeinden bei der Identifizierung der Parameter zur Einschätzung bzw. Bewertung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde.

**Ziel:** regelmäßige Erfolgskontrolle

**Adressat:** Kommune, Kommunalaufsicht

- Welche Finanzkennzahlen werden zur Planung, Steuerung und Kontrolle der Gemeinde benötigt?

**Die öffentlichen Banken unterstützen** die Gemeinden bei der Auswahl und Entwicklung geeigneter Kennzahlen einschl. dazugehöriger Schwellenwerte.

**Ziel:** Entscheidungshilfen (Analyse, Frühwarnindikatoren)

**Adressat:** Kommune, Kommunalaufsicht

**Für die Mitgliedsinstitute des Bundesverbandes Öffentlicher Banken, VÖB, nimmt das Geschäft mit den kommunalen Kunden eine zentrale Bedeutung ein. Daher werden seit vielen Jahren die Entwicklungen in den öffentlichen Gebietskörperschaften Deutschlands verfolgt. Im VÖB beschäftigt sich ein separater Arbeitskreis mit dem Thema „Kommunales Finanzmanagement“, der das vorliegende Positionspapier erarbeitet hat. In diesem Arbeitskreis sind die nachfolgend genannten Mitgliedsinstitute vertreten.**

BayernLB

Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg

Deutsche Kreditbank AG

DekaBank Deutsche Girozentrale

HSH Nordbank AG

Landesbank Baden-Württemberg

LandesBank Berlin

Landesbank Hessen-Thüringen

Landesbank Saar

L-Bank Landeskreditbank Baden-Württemberg

LRP Landesbank Rheinland-Pfalz

Norddeutsche Landesbank

NRW.BANK

Sächsische AufbauBank

WestLB AG

**Ihre Ansprechpartner:**

---

Herausgeber:  
Bundesverband Öffentlicher  
Banken Deutschlands, VÖB  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
Telefon 0 30/81 92-0  
Telefax 0 30/81 92-2 22  
E-Mail: [postmaster@voeb.de](mailto:postmaster@voeb.de)  
Internet: [www.voeb.de](http://www.voeb.de)

Februar 2007

Herstellung:  
DCM · Druck Center Meckenheim



[www.voeb.de](http://www.voeb.de)