

Die Zweckverbandskasse als Chance für kleinere Kommunen

– Gestaltungsalternativen der Aufbauorganisation im Neuen Kommunalen Finanzmanagement

Steven Ott *

1. Entwicklung der Reformen

Mit Beginn der 1990er Jahre wurde unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells eine Reform der Kommunalverwaltung begonnen.¹⁾ Der KGSt-Bericht über das sogenannte Tilburger Modell zeigte Wege zur Dienstleistungsorientierung in der Kommunalverwaltung auf. Dabei standen Überlegungen zur Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung, der Dezentralisierung, mehr Bürgerfreundlichkeit sowie von Service- und Produktgedanken im Mittelpunkt der Untersuchung.²⁾ Nach weiteren zahlreichen Veröffentlichungen der KGSt³⁾, dem Modellversuch von Lüder in Wiesloch⁴⁾, einer stetig zunehmenden Zahl weiterer Befürworter⁵⁾ sowie der Unterstützung aus den kommunalen Spitzenverbänden⁶⁾, rief die Innenministerkonferenz (IMK) im Jahr 1999 den „Unterausschuss zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ ins Leben. Die hier erarbeiteten Eckpunkte wurden Ende 2003⁷⁾ zur Grundlage des Gemeindehaushaltsrechts in den Ländern, mit folgenden Schwerpunkten erklärt:

- der flächendeckende Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente
- die Output-Orientierung der Verwaltungsleistungen in Produktform
- die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung
- die veränderte Darstellung des Haushaltsplans, z.B. in Budgetform
- die Entwicklung von Kennzahlen als Steuerungsinformationen
- ein unterjähriges Berichtswesen (Controlling)
- die Gesamtdarstellung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs sowie der Vermögens- und Kapitalposition (konsolidierter Gesamtabchluss)

Auf Basis der Empfehlungen der IMK haben die Bundesländer entsprechende Reformprojekte ins Leben gerufen.⁸⁾ Ziel ist die Erarbeitung von Grundlagen für ein neues doppisches kommunales Haushaltsrecht. Dieser Systemwechsel führt so zu grundlegenden Veränderungen in allen Bereichen des Haushalts- und Kassenwesens, wie beispielsweise seinen Rechnungsgrößen, der Gestaltung und dem Inhalt des Haushaltsplanes sowie des Jahresabschlusses. Damit einhergehen auch neue Anforderungen an die Aufbau- und Ablauforganisation des Rechnungswesens und die Gestaltung der internen Prozesse im Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF).

2. Aufgaben der Finanzbuchführung

In den haushaltsrechtlichen Regelungen der einzelnen Bundesländer (speziell im Thüringer Gesetz über das Neue kommunale Finanzwesen⁹⁾) erfolgt eine Trennung der Finanzbuchhaltung (und damit der entsprechenden Aufgaben) in die Organisationseinheiten Geschäftsbuchführung und Zahlungsabwicklung. Mit der Einführung des NKF werden jedoch bereits geltende Regelungen vor allem des traditionellen Kassenrechts überwiegend beibehalten. Die bisherigen Aufgaben der kommunalen Kassen einschließlich ihrer bereits bestehenden Bestimmungen, wie beispielsweise die Bestellung eines Kassenverwalters, die Trennung von Anordnung und Vollzug sowie der Grundsatz der Einheitskasse, finden sich weitestgehend in den gesetzlichen Bestimmungen für die Zahlungsabwicklung wieder. Die

Geschäftsbuchhaltung dagegen umfasst die anordnungsbefugte(-n) Organisationseinheit(-en), wobei hier verschiedene Aufgabenzuordnungen zwischen den Fach- und Querschnittsbereichen (zentral vs. dezentrale Ausrichtung) möglich sind. Zusammenfassend lassen sich folgende Aufgaben zuordnen:

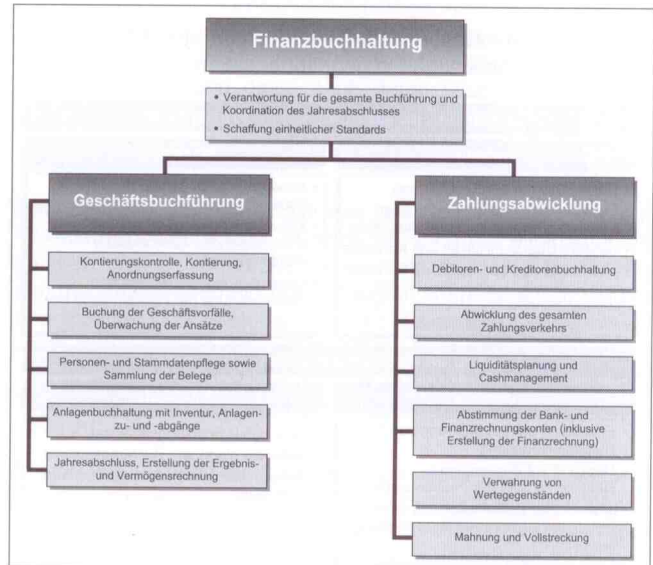


Abb. 1: Aufgaben der Geschäftsbuchführung und Zahlungsabwicklung

3. Klassische Organisationsalternativen im Überblick

Nachdem die Aufgaben der Geschäftsbuchführung und Zahlungsabwicklung voneinander abgrenzt wurden, soll nun der Frage nachgegangen werden, welche aufbauorganisatorischen Regelungen für die Gestaltung der Finanzbuchhaltung im NKF denkbar sind. In den meisten Fällen lassen sich hierfür zwei grundsätzliche Handlungsalternativen von einander abgrenzen.

Zum einen kann die Leistungserstellung innerhalb der Kommunalverwaltung (wie bisher) erfolgen. Die Aufgabenverteilung innerhalb einer Organisation erfolgt hier nach den Prinzipien der Zentralisation oder Dezentralisation. Bei der Entscheidungsfindung spielen jedoch die örtlichen Gegebenheiten eine wesentliche Rolle, sodass eine Vielzahl von Faktoren zu beachten ist, wie beispielsweise:

- die Verwaltungsgröße und die Anzahl der Geschäftsvorfälle/Aufgaben/Produkte,
- die bestehende Aufbau- und Ablauforganisation (innerhalb der Kameralistik),
- die fachlichen Qualifikationen der Beschäftigten,
- der interne Schulungs-, Koordinations- und Kommunikationsaufwand,
- die Bündelungsmöglichkeiten von Aufgaben sowie
- die verwendete Finanzsoftware.¹⁰⁾

Eine generelle Empfehlung zur Organisation der Finanzbuchführung kann es daher aufgrund der unterschiedlichen Einflussgrößen und Faktoren nicht geben. Folgende Gestaltungsalternativen lassen sich jedoch unterscheiden:

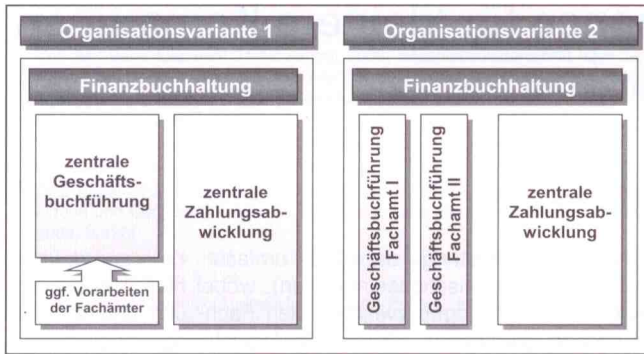


Abb. 2: Zentrale und dezentrale Organisationsalternativen ¹¹⁾

Für beide Organisationsalternativen lassen sich folgende Vor- und Nachteile abschließend gegenüberstellen.

Zentrale Finanzbuchhaltung (Variante 1)	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • (hohe) Qualität der Buchführung • Entwicklung einheitlicher und übergreifender Regelungen und Standards • bessere Übersichtlichkeit und Kontrolle • bessere Wirtschaftlichkeit, da Personal und Sachmittel besser ausgelastet werden können • niedriger Schulungsaufwand 	<ul style="list-style-type: none"> • hohe Anforderungen an den einzurichtenden Informationsfluss • keine Detailkenntnisse wie die entsprechenden Fachbereiche (Fehlerquellen) • Organisationsbewusstsein und -verantwortung der Fachbereiche sinkt
Dezentrale Finanzbuchhaltung (Variante 2)	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Entlastung der Buchführung durch Aufgabenverteilung • Rückgriff auf Wissen und Detailkenntnisse der Fachbereiche • größere Selbstständigkeit und damit verbunden ein höheres Verantwortungsbewusstsein • keine Veränderung des Belegflusses 	<ul style="list-style-type: none"> • sehr hoher Schulungsaufwand • teilweise niedrigere Buchungsqualität • Konzentration auf Kernaufgaben wird erschwert • hoher Koordinierungsbedarf vor allem beim Jahresabschluss

Abb. 3: Vor- und Nachteile einer zentralen vs. dezentralen Ausrichtung ¹²⁾

Neben den Optionen, die Finanzbuchführung im NKF zentral oder dezentral zu organisieren, stellt die externe Leistungserstellung (Outsourcing) eine weitere Verfahrensvariante dar. Hierbei handelt es sich also um die Bestimmung der optimalen Leistungstiefe und letztlich die Konzentration auf Kernaufgaben sowie -kompetenzen, die in Literatur als Make-or-Buy-Entscheidungen bezeichnet werden. ¹³⁾ Dabei haben Outsourcing-Entscheidungen vielfältige Auswirkungen, wie:

- den Umfang der internen Aufgabenerfüllung sowie die dauerhaft vorhandenen Kompetenzen und Qualifikationen,
- die Anzahl der Beschäftigten,
- die Flexibilität und Qualität der internen Leistungserstellung sowie
- die Höhe und die Struktur der fixen und variablen Kosten. ¹⁴⁾

Aus diesen einzelnen Konsequenzen, die ein Outsourcing von Leistungen mit sich bringt, ergeben sich allgemein folgende Vor- und Nachteile.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • bessere Anpassung an branchentypische und strukturelle Veränderungen • Zugriff auf Spezialisten mit besonderen Fachkenntnissen • Nutzung branchenüblicher Tarife • rasche Nutzung neuer Technologien • Veränderung der Kostenstruktur (Verhältnis fixer und variabler Kosten) • Verringerung des Auslastungsrisikos eigener Beschäftigter • Verringerung der Kapitalbindung 	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau eigener Kapazitäten und damit verbunden ein Verlust an Know-how • hoher Aufwand für das Vertragscontrolling (inkl. einzuhaltender gesetzlicher Bestimmungen) • Sicherheitsrisiken (gerade bei personenbezogenen Daten) • Transaktions- und Ausschreibungskosten • Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vergabevorschriften • Risiken beim Dienstleisterwechsel

Abb. 4: Vor- und Nachteile von Outsourcing-Entscheidungen ¹⁵⁾

Grundlegend lassen sich zwei Outsourcing-Varianten voneinander abgrenzen. Bei einer partiellen Integration wird nur ein Teil der Aufgaben der Finanzbuchhaltung ausgelagert. Dies kann bspw. die Erstellung von Jahresabschlüssen betreffen, das Projektmanagement zur Einführung des NKF sowie den Softwareeinsatz außerhalb der verwaltungseigenen EDV-Struktur. So kann sich die Kommune auf die Ausführung des NKF und der damit verbundenen sowie notwendigen Maßnahmen (Qualifizierung der Beschäftigten, Organisation der Finanzbuchhaltung u. ä.) konzentrieren. Die wesentlichen Vorteile dieser Variante liegen in dem direkten und schnellen Zugang zu Expertenwissen sowie der weitestgehenden Flexibilität bei notwendigen Bedarfsanpassungen. ¹⁶⁾ Ein Basiswissen über die Zusammenhänge im NKF bleibt ebenfalls erhalten und die Ausgaben für die Fremdleistungen bleiben so überschaubar und kalkulierbar. ¹⁷⁾ Im Gegensatz dazu steht die vollständige Desintegration, bei der weitestgehend alle Teile des Haushalts- und Rechnungswesens an einen externen Dienstleister ausgelagert werden. Diese Aufgabenübertragung ist jedoch nur möglich, sofern die ordnungsgemäße und sichere Erledigung sowie Prüfung der Buchführung gewährleistet ist. Lediglich die rechtliche sowie politische Verantwortung verbleibt innerhalb der Verwaltung. Der wesentliche Vorteil dieser Variante liegt in der Reduzierung der Schulungs- und Verfahrenskosten sowie der Verminderung des eigenen Personaleinsatzes. Allerdings müssen die verantwortlichen Entscheidungsträger in der Lage sein, Auswertungen der Finanzdaten zu interpretieren. Dennoch dürften, im Vergleich zur Eigenerstellung der Leistung, der Kapitaleinsatz sowie der dispositive Aufwand geringer sein. ¹⁸⁾ Der größte Nachteil besteht jedoch in der Abhängigkeit, in die sich die Kommune begibt. Die Verwaltung verliert auf Dauer eigenes Expertenwissen und im Extremfall kann sie in ein politisches Steuerungsproblem geraten, bei dem die Verwaltungsführung mit einem Finanzsystem arbeitet, das sie selbst nicht mehr versteht. ¹⁹⁾

4. Die Zweckverbandskasse als Chance für kleinere Kommunen

Neben den klassischen Organisationsvarianten für die Gestaltung der Finanzbuchhaltung im NKF stellt die interkommunale Zusammenarbeit eine weitere Alternative dar. Gerade kleinere Kommunen ²⁰⁾ können so eine Umstellung wagen, ohne dass die Verwaltungsgröße eine entscheidende (negative) Rolle spielt. Ganz im Gegenteil, durch die Bündelung von Kapazitäten und Ressourcen mit anderen Kommunen können alle Beteiligten profitieren. Es entsteht eine klassische Win-Win-Situation. Gerade in Zeiten angespannter Haushaltssituationen werden so die Möglichkeiten zu Kosteneinsparungen konsequent genutzt. In den rechtlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Bundesländer gibt es jedoch zum Teil gravierende Unterschiede in Hinblick auf die Gestaltung interkommunaler Zusammenarbeit. Daher beschränken sich die folgenden Überlegungen ausschließlich auf den kommunalen Zweckverband. Hier sind die zu schaffenden Voraussetzung sowie die gesetzlichen Regelungen in allen Bundesländern einheitlich konzipiert. Für die Gründung ist eine entsprechende Vereinbarung über die Aufgaben (beispielsweise Kassenzweckverband) und die Mitglieder, in Form einer Verbandssatzung nötig. Zu den Organen gehören dabei die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende. Der Zweckverband erhebt zur Finanzierung seiner Aufgaben von den einzelnen Mitgliedern eine entsprechende Umlage, sofern eigene Einnahmen für die von ihm erbrachten Leistungen zur Deckung nicht ausreichen.

Bereits in der Kameralistik ist es möglich die Aufgaben des kommunalen Kassenwesens (ganz oder teilweise) vollständig außerhalb der eigenen Verwaltung wahrzunehmen. ²¹⁾ Sinn dieser Regelung ist es, die Städte und Gemeinden in die Lage zu versetzen, technische Einrichtungen oder auch das Know-How Dritter zu nutzen. Dies gilt ebenso für das NKF und der damit verbundenen Prozesse. Insofern kann mit oder ohne der Buchungs-