

**Auszug aus: Peper, Bernd Heinrich/ Weller, Niels: "Der kommunale Gesamtabschluss", Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2010, S. 23-25:**

**2.1 Aufgabe und Zweck des kommunalen Gesamtabschlusses**

Das Bild der Kommunen zeichnet sich heutzutage durch eine komplexe Beteiligungsstruktur aus. Der Grund dafür ist die Vielzahl und Heterogenität ihrer Rechts- und Organisationsformen mit teilweise stark voneinander abweichenden Rechnungslegungssystemen. Die Kommunen können auf der Grundlage der **kommunalen Selbstverwaltung** des Art. 28. Abs. 2 Satz 1 GG selbst entscheiden, ob ihre Aufgaben in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form durchgeführt werden. Die Möglichkeit zur Ausgliederung öffentlicher Aufgaben soll ineffiziente Strukturen beseitigen und finanzielle Verbindlichkeiten auslagern. Die Ausgliederung trägt somit in einem erheblichen Maße zur Haushaltskonsolidierung der öffentlichen Verwaltungen bei.

Diese Entwicklung hat allerdings zur Folge, dass die Kommunen heute über eine beträchtliche Anzahl von Beteiligungen verfügen. Diese Vielzahl von Beteiligungen führt zu einer komplexen Beteiligungsstruktur und stellt die Führung der Kommune vor eine große Herausforderung.<sup>12</sup> Der Einzelabschluss der Kernverwaltung hat durch die komplexen Beteiligungsstrukturen stark an Aussagekraft verloren und ist für die Steuerung einer Kommune nur noch bedingt nutzbar. Er kann seiner **Informationsfunktion** somit nicht mehr in vollem Umfang nachkommen, da die Vielzahl und Heterogenität der Rechts- und Organisationsformen innerhalb der Kommunen einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage nicht bzw. nur sehr schwer zulassen. Durch die **fehlende Transparenz** dieser Darstellung ist die Aufstellung eines „ehrlichen“ Haushalts nur bedingt möglich und es kommt zusätzlich nicht selten zu so genannten Schattenhaushalten. Bei der Bildung von Schattenhaushalten werden verselbstständigte Aufgabenbereiche genutzt, um die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune zu verschleiern und die Lage der Kernverwaltung zu beschönern.

In diesem Zusammenhang soll durch die Modernisierung der Rechnungslegung öffentlicher Haushalte und die damit verbundene Einführung eines kommunalen Gesamtabschlusses die Möglichkeit zur Darstellung der **tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage** einer Kommune geschaffen werden. Der kommunale Gesamtabschluss wird zwar keine Relevanz für die Genehmigung des Haushalts der Kernverwaltungen oder die Bestimmungen von Finanzausgleichszahlungen haben, doch leistet er durch seine umfassende Darstellung der Gesamtsituation einen erheblichen Beitrag zu einer zielgerichteten Steuerung der Kommune. Der kommunale Gesamtabschluss ist somit vor allem ein **Informations-, Dokumentations- und Steuerungsinstrument** für die kommunale Führung.

---

<sup>12</sup> Vgl. Busch, M./ Lasarzik, M./ Heiling, J.: Steuerungspotenziale des kommunalen Konzernabschlusses, 2009, S. 422.

Ein nach dem **Einheitsprinzip** aufgestellter kommunaler Gesamtabschluss ermöglicht eine umfassendere Einschätzung der wirtschaftlichen Lage der Kommune, da er die komplexen Beteiligungsstrukturen in seiner Darstellung berücksichtigt. Er verbessert somit in einem großen Umfang die Informationslage der Adressaten. Die Adressaten des kommunalen Gesamtabschlusses sind neben Gläubigern, Lieferanten und Arbeitnehmern vor allem die politischen Leitungsorgane und die Verwaltung.<sup>13</sup>

Die Darstellung des tatsächlichen und vollständigen Bildes einer Kommune beinhaltet zudem auch ihren Ressourcenverbrauch. Der kommunale Gesamtabschluss ist daher auch das Mittel um das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit auf der Ebene der gesamten Kommune umsetzen zu können.<sup>14</sup>

Die Grundlage des kommunalen Gesamtabschlusses sind die Einzelabschlüsse der unterschiedlichen Organisationsformen innerhalb der Kommune, sowie ihrer Kernverwaltung. Der kommunale Gesamtabschluss ist allerdings mehr als eine bloße Addition dieser Einzelabschlüsse. Die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb des kommunalen Konzerns, z.B. Lieferungen und Leistungen oder Forderungen und Verbindlichkeiten, sind wirtschaftlich anders zu beurteilen als Beziehungen mit konzernfremden Dritten. Die Aufgabe der Konsolidierung ist es nun die intern wirtschaftlichen Verflechtungen auf der Basis der wirtschaftlichen Einheit des Konzerns zu eliminieren.

Die bisher genannten Aufgaben des kommunalen Gesamtabschlusses sind zu einem nicht unwesentlichen Teil deckungsgleich mit den Aufgaben des **handelsrechtlichen Konzernabschlusses**. Der handelsrechtliche Konzernabschluss ist im Vergleich zum kommunalen Gesamtabschluss allerdings in ein gewachsenes System des Steuerungsmanagements integriert und somit Teil einer Gesamtstrategie des Konzerns. Es ist für den Erfolg des kommunalen Gesamtabschlusses von entscheidender Bedeutung, dass auch im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens eine Gesamtstrategie für die Steuerung einer Kommune entwickelt wird und die einzelnen Instrumente aufeinander abgestimmt in diese Strategie eingefügt werden. Nur wenn der kommunale Gesamtabschluss kein isoliertes Konstrukt ist, kann er die an ihn gestellten Anforderungen für die Steuerung einer Kommune erfüllen.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Die kommunale Führung besteht aus einer Doppelspitze die neben der verwaltungsrechtlichen Führung auch die politisch gewählte Führung umfasst.

<sup>14</sup> Vgl. Srocke, I: Öffentliche Konzernrechnungslegung, 2007, S. 271 ff..

<sup>15</sup> Für weitere Ausführungen der Steuerungspotenziale des Gesamtabschlusses Vgl. Busch, M./ Lasarzik, M./ Heiling, J.: Steuerungspotenziale des kommunalen Konzernabschlusses, 2009, S. 422.