



Hans-Gerd Düngen, Wolfgang Zeiler

# **Rechnungswesen in der öffentlichen Verwaltung**

6. Auflage

Die in diesem Produkt gemachten Angaben zu Unternehmen (Namen, Internet- und E-Mail-Adressen, Handelsregistereintragen, Bankverbindungen, Steuer-, Telefon- und Faxnummern und alle weiteren Angaben) sind i. d. R. fiktiv, d. h., sie stehen in keinem Zusammenhang mit einem real existierenden Unternehmen in der dargestellten oder einer ähnlichen Form. Dies gilt auch für alle Kunden, Lieferanten und sonstigen Geschäftspartner der Unternehmen wie z. B. Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und andere Dienstleistungsunternehmen. Ausschließlich zum Zwecke der Authentizität werden die Namen real existierender Unternehmen und z. B. im Fall von Kreditinstituten auch deren IBANs und BICs verwendet.

Die in diesem Werk aufgeführten Internetadressen sind auf dem Stand zum Zeitpunkt der Drucklegung. Die ständige Aktualität der Adressen kann vonseiten des Verlages nicht gewährleistet werden. Darüber hinaus übernimmt der Verlag keine Verantwortung für die Inhalte dieser Seiten.

**service@westermann.de**  
**www.westermann.de**

Bildungsverlag EINS GmbH  
Ettore-Bugatti-Straße 6-14, 51149 Köln

ISBN 978-3-14-221066-7

**westermann** GRUPPE

© Copyright 2019: Bildungsverlag EINS GmbH, Köln

Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Nutzung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

## Vorwort

Diese Buchreihe zur Verwaltungsausbildung deckt alle Lernfelder des Rahmenlehrplans der Kultusministerkonferenz für den Beruf Verwaltungsfachangestellte/-r ab.

In diesem Band **Rechnungswesen in der öffentlichen Verwaltung** sind die Lernfelder 7 und 13 dargestellt. Die beiden Bände **Recht und Wirtschaft in der öffentlichen Verwaltung** behandeln alle übrigen Lernfelder.

Diese handlungsorientierte Einführung in das kommunale Rechnungswesen orientiert sich an einem betriebswirtschaftlichen Lernmodell, der mittelgroßen kreisangehörigen Stadt Neustadt. Diese fiktive Stadt könnte in allen Flächenländern der Bundesrepublik liegen. Sie bildet – trotz unterschiedlichen Landesrechts – einen einheitlichen Bezugsrahmen.

In der Privatwirtschaft ist die doppelte Buchführung durch HGB und Steuerrecht einheitlich geprägt. Bei der kommunalen doppelten Buchführung hingegen werden in den Bundesländern einige Unterschiede für erforderlich gehalten.

Die rechtlichen Grundlagen – Gemeindeordnungen und Gemeindehaushalts-Verordnungen der Länder – werden im Buch nicht explizit angegeben, um den Text nicht unangemessen auszuweiten. Landesspezifische Rechtsquellen sollten aber im Unterricht mit eingesetzt werden.

Zu diesem Buch gibt es zusätzliche Aufgaben, Texte, Formularvorlagen und Excel-Dateien, eine nach Ländern geordnete Vorschriftensammlung sowie Lernkarteien zu Grundbegriffen. Ebenso steht landesspezifisches Zusatzmaterial für die Länder Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz zur Verfügung. Alle diese Materialien können über den Webshop des Verlages kostenlos heruntergeladen werden.

Abweichend von unserer im Kommunikationsleitfaden (Grundlagenband) ausgesprochenen Empfehlung haben wir zur besseren Lesbarkeit darauf verzichtet, durchgehend beide Geschlechter sprachlich zu berücksichtigen. Über Vorschläge und Anregungen zur Verbesserung des Buches freuen wir uns.

Frühjahr 2019

*Hans-Gerd Düngen, Wolfgang Zeiler*

### Buchreihe „Recht und Wirtschaft in der öffentlichen Verwaltung“

Grundlagenband	Lernsituationen und Übungen	Rechnungswesen	Lernkarteien
mit ergänzenden Dateien	mit ergänzenden Dateien	mit ergänzenden Dateien	
enthält alle Lernfelder (außer 7 und 13)	enthält alle Lernfelder (außer 7 und 13)	enthält die Lernfelder 7 und 13*	enthalten alle Lernfelder (außer 7 und 13)

\* Die Dateien zum Rechnungswesen enthalten auch **Lernkarteien zu den Lernfeldern 7 und 13**

#### Kostenloser Internet-Zugang zu den ergänzenden Dateien:

Den Webshop des Verlages finden Sie unter <https://verlage.westermanngruppe.de/westermann>. Als **Suchbegriff** geben Sie bitte die Bestellnummer des Buches **221066** ein. Klicken Sie auf „**ergänzende Materialien**“.

## LF7 1 Haushalts- und Rechnungswesen der Verwaltungsbetriebe

<b>1.1</b>	<b>Stadt Neustadt – ein betriebswirtschaftliches Lernmodell</b> .....	7
<b>1.2</b>	<b>Exkurs: Das haushaltswirtschaftliche Umfeld des kommunalen Rechnungswesens</b> .....	9
1.2.1	Rechtliche Grundlagen .....	9
1.2.2	Kommunale Aufgaben und ihre Finanzierung ...	10
1.2.3	Ziele und Grundsätze der Haushaltswirtschaft ..	14
1.2.4	Haushaltsplanung .....	19
1.2.5	Haushaltsausführung .....	29
1.2.6	Rechnungswesen der Eigenbetriebe .....	32
<b>1.3</b>	<b>Bedeutung der Finanzbuchhaltung für den Verwaltungsbetrieb</b> .....	33
1.3.1	Gegenstände der Finanzbuchhaltung .....	33
1.3.2	Ziele und Aufgaben der Finanzbuchhaltung ...	34
1.3.3	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Kommunen .....	35

## LF7 2 Erfassung des Vermögens und der Schulden

<b>2.1</b>	<b>Inventur</b> .....	36
2.1.1	Inventurarten .....	36
2.1.1.1	Körperliche Inventur .....	36
2.1.1.2	Buch- bzw. Beleginventur .....	37
2.1.2	Inventurverfahren .....	37
2.1.2.1	Stichtagsinventur .....	37
2.1.2.2	Zeitlich verlegte Inventur .....	37
2.1.2.3	Permanente Inventur .....	37
2.1.2.4	Stichprobeninventur .....	38
2.1.3	Durchführung der Inventur .....	39
2.1.4	Bewertung der Vermögensgegenstände .....	40
2.1.4.1	Einzelbewertung .....	40
2.1.4.2	Bewertung mit einem Festwert .....	40
2.1.4.3	Gruppenbewertung .....	40
<b>2.2</b>	<b>Inventar</b> .....	41
<b>2.3</b>	<b>Bilanz</b> .....	43

## LF7 3 Grundlagen der doppelten Buchführung

<b>3.1</b>	<b>Veränderungen von Vermögen und Schulden durch Geschäftsvorfälle</b> .....	47
3.1.1	Grundfälle der Bilanzveränderung .....	47
3.1.2	Auflösen der Bilanz in Konten .....	49
3.1.3	Bewegungen auf Bestandskonten und Kontenabschluss .....	53
3.1.4	Buchungssätze .....	57
3.1.4.1	Einfache Buchungssätze .....	57
3.1.4.2	Zusammengesetzte Buchungssätze .....	59
3.1.5	Eröffnungs- und Schlussbilanzkonto im Buchführungssystem .....	60
<b>3.2</b>	<b>Veränderungen des Eigenkapitals durch Geschäftsvorfälle</b> .....	62

3.2.1	Aufwendungen und Erträge .....	62
3.2.2	Abschließen der Erfolgskonten .....	64
<b>3.3</b>	<b>Organisation der Buchführung</b> .....	70
3.3.1	Kontenrahmen .....	70
3.3.2	Kontenplan .....	73
3.3.3	Bücher der Finanzbuchhaltung .....	75
3.3.3.1	Belege als Buchungsgrundlage .....	76
3.3.3.2	Grundbuch .....	76
3.3.3.3	Hauptbuch .....	77
3.3.3.4	Nebenbücher .....	77
3.3.4	Aufbau- und Ablauforganisation .....	80

## LF7 4 Buchungen in besonderen Verwaltungsbereichen

<b>4.1</b>	<b>Personalwirtschaft</b> .....	83
4.1.1	Personalaufwendungen .....	83
4.1.2	Entgeltabrechnung für Beamte .....	84
4.1.3	Entgeltabrechnung für Beschäftigte .....	85
<b>4.2</b>	<b>Materialwirtschaft</b> .....	89
4.2.1	Materialvorräte in Verwaltungsbetrieben .....	89
4.2.2	Vorratslager .....	89
4.2.3	Material zum laufenden Verbrauch .....	91
<b>4.3</b>	<b>Umsatzsteuer</b> .....	95
4.3.1	Das System der Umsatzsteuer .....	95
4.3.2	Umsatzsteuer in Verwaltungsbetrieben .....	97
4.3.3	Berechnung und Buchung der Umsatzsteuer ..	99
4.3.3.1	Hoheitliche kommunale Leistungen .....	99
4.3.3.2	Unternehmerische kommunale Leistungen ...	100
<b>4.4</b>	<b>Anlagenwirtschaft</b> .....	104
4.4.1	Anlagenbuchhaltung .....	104
4.4.2	Anschaffung von Anlagegütern .....	105
4.4.3	Abschreibung von Anlagegütern .....	109
4.4.3.1	Ursachen und Wirkungen der Abschreibung ...	109
4.4.3.2	Planmäßige und außerplanmäßige Abschreibungen .....	111
4.4.3.3	Methoden der planmäßigen Abschreibung ...	112
4.4.3.4	Besonderheiten bei der Berechnung der Abschreibungen .....	116
4.4.3.5	Buchung der Abschreibungen .....	118
4.4.3.6	Geringwertige Vermögensgegenstände .....	118
4.4.4	Ausscheiden von Anlagegütern .....	124
<b>4.5</b>	<b>Finanzwirtschaft</b> .....	127
4.5.1	Steuererträge .....	127
4.5.2	Erhaltene Zuwendungen für die laufende Verwaltung .....	128
4.5.3	Erhaltene Zuwendungen für Investitionen .....	129

## LF7 5 Finanzrechnung

<b>5.1</b>	<b>Finanzrechnung im System der kommunalen Buchführung</b> .....	134
<b>5.2</b>	<b>Einzahlungen und Auszahlungen</b> .....	136
<b>5.3</b>	<b>Kontenabschluss in der Finanzrechnung</b> .....	138

**LF7 6 Jahresabschluss**

**6.1 Zeitliche Abgrenzung der Aufwendungen und Erträge** ..... 141

6.1.1 Periodengerechte Erfolgsermittlung ..... 141

6.1.2 Antizipative Abgrenzung – nachträgliche Zahlung ..... 142

6.1.3 Transitorische Abgrenzung – Zahlung im Voraus ..... 145

6.1.4 Rückstellungen ..... 150

6.1.4.1 Bildung von Rückstellungen ..... 151

6.1.4.2 Auflösung von Rückstellungen ..... 153

**6.2 Hauptabschlussübersicht als Kontrollinstrument** ..... 155

**6.3 Durchführung des Jahresabschlusses** ..... 163

**6.4 Auswertung des Jahresabschlusses** ..... 169

6.4.1 Aufbereitung der Bilanz ..... 170

6.4.2 Analyse der Bilanz ..... 172

6.4.3 Analyse der Ergebnis- und Finanzrechnung ..... 174

**LF13 7 Produktbezogene Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)**

**7.1 Grundlagen der Kosten- und Leistungsrechnung** ..... 178

7.1.1 Unterschiede zwischen Finanzbuchhaltung und Kosten- und Leistungsrechnung ..... 178

7.1.2 Begriffsbestimmungen ..... 178

7.1.3 Kostenrechnungssysteme ..... 180

7.1.4 Aufgaben der Kosten- und Leistungsrechnung ..... 180

**7.2 Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung** ..... 183

7.2.1 Kosten- und Leistungsartenrechnung ..... 184

7.2.1.1 Unterschiede zwischen Aufwendungen und Kosten ..... 184

7.2.1.2 Unterschiede zwischen Erträgen und Leistungen ..... 185

7.2.1.3 Abgrenzungsrechnung zwischen Finanzbuchhaltung und Kosten- und Leistungsrechnung ..... 186

7.2.1.4 Ermittlung der kalkulatorischen Kosten ..... 193

7.2.2 Kostenstellenrechnung ..... 201

7.2.2.1 Einteilung der Kosten nach der Zurechenbarkeit auf die Kostenträger bzw. die Kostenstellen ..... 201

7.2.2.2 Gliederung der Kostenstellen ..... 202

7.2.2.3 Zurechnung der Kosten mithilfe des Betriebsabrechnungsbogens (BAB) ..... 203

7.2.2.4 Einstufiger Betriebsabrechnungsbogen ..... 204

7.2.2.5 Mehrstufiger Betriebsabrechnungsbogen ..... 206

7.2.3 Kostenträgerrechnung ..... 211

7.2.4 Verfahren der Kostenträgerrechnung ..... 211

**LF13 8 Deckungsbeitragsrechnung**

**8.1 Mängel der Vollkostenrechnung** ..... 224

**8.2 Fixe und variable Kosten** ..... 224

**8.3 Verfahren zur Auflösung der Gesamtkosten** ..... 227

8.3.1 Rechnerisches Verfahren ..... 227

8.3.2 Grafische Lösung oder die „High-and-low-points-method“ ..... 228

8.3.3 Zusammenhang zwischen variablen/fixen und Einzel-/Gemeinkosten ..... 228

**8.4 Deckungsbeitrag** ..... 230

8.4.1 Deckungsbeitragsrechnung als Stückrechnung ..... 230

8.4.2 Deckungsbeitragsrechnung als Periodenrechnung ..... 231

**8.5 Ermittlung der Gewinnschwelle (Break-even-Point)** ..... 232

**8.6 Ermittlung der Preisuntergrenzen** ..... 233

**8.7 Mehrstufige Deckungsbeitragsrechnung** ..... 234

**LF13 9 Investitions- und Finanzierungsrechnen**

**9.1 Zusammenhang zwischen Investition und Finanzierung** ..... 238

**9.2 Investitionsarten** ..... 238

**9.3 Investitionsrechnungsverfahren** ..... 239

**9.4 Statische Verfahren** ..... 241

9.4.1 Kostenvergleichsrechnung (KVR) ..... 241

9.4.1.1 Kalkulatorische Kosten in der Kostenvergleichsrechnung ..... 242

9.4.1.2 Kostenvergleichsrechnung als Periodenkostenvergleich ..... 244

9.4.1.3 Berechnung der kritischen Menge ..... 246

9.4.1.4 Kostenvergleichsrechnung als Stückkostenvergleich ..... 246

9.4.1.5 Optimaler Ersatzzeitpunkt ..... 248

9.4.2 Gewinnvergleichsrechnung (GVR) ..... 251

9.4.3 Rentabilitätsrechnung ..... 252

9.4.4 Amortisationsrechnung ..... 252

**9.5 Exkurs: Die dynamischen Verfahren** ..... 255

9.5.1 Merkmale der dynamischen Verfahren ..... 255

9.5.2 Aufzinsung und Abzinsung ..... 255

9.5.3 Kapitalwertmethode ..... 257

9.5.4 Annuitätenmethode ..... 259

9.5.5 Interne Zinsfußmethode ..... 260

9.5.6 Grenzen der finanzmathematischen Verfahren ..... 261

**9.6 Nutzwertanalyse** ..... 262

**9.7 Finanzierung** ..... 264

9.7.1 Finanzierungsarten ..... 265

9.7.1.1	Innenfinanzierung	265
9.7.1.2	Außenfinanzierung	266
9.7.1.3	Leasing – Sonderform der Finanzierung	267
9.7.2	Finanzierungsrechnen	268
9.7.2.1	Tilgungsplan mit gleichbleibenden Tilgungsraten (Ratentilgungsdarlehen)	269
9.7.2.2	Tilgungsplan mit gleichbleibender Annuität (Annuitätendarlehen)	270
9.7.2.3	Ermittlung der Effektivverzinsung bei Lieferantenkrediten	271
9.7.3	Finanzplan	274

## LF13 10 Controlling

10.1	Controlling-Philosophie	276
10.2	Organisatorische Eingliederung	276
10.3	Controlling und Budgetierung	277

10.4	Strategisches und operatives Controlling	277
10.5	Phasen des Controllings	277
10.6	Kennzahlen	280
10.6.1	Arten statistischer Kennzahlen	281
10.6.1.1	Absolute Zahlen	281
10.6.1.2	Verhältniszahlen	281
10.6.2	Grafische Darstellung von Kennzahlen	283
10.6.3	Kennzahlen und Indikatoren	285
10.7	Berichtswesen	286

## Anhang

Produktplan der Stadt Neustadt	289
Sachwortverzeichnis	293
Kontenplan der Stadt Neustadt (Beilage)	295

## Übersicht über den Download-Bereich zum Buch

Die Dateien sind in acht Ordner mit entsprechenden Unterordnern gegliedert und können einzeln oder insgesamt heruntergeladen werden.

### 1 Ergänzende Aufgaben und Texte zum Buch

1.1	Haushalts- und Rechnungswesen der Modellstadt Neustadt
1.2	Erfassung des Vermögens und der Schulden
1.3	Grundlagen der doppelten Buchführung
1.4	Buchungen in besonderen Verwaltungsbereichen
1.5	Finanzrechnung
1.6	Jahresabschluss
1.7	Produktbezogene Kosten- und Leistungsrechnung
1.8	Deckungsbeitragsrechnung
1.9	Investitions- und Finanzierungsrechnen
1.10	Controlling

### 2 Formulare und Arbeitshilfen

2.1	Kontenblätter, Grundbuch
2.2	Abschreibungstabelle
2.3	Budgetkontrolle
2.4	Hauptabschlussübersicht (Betriebsübersicht)
2.5	Abgrenzungsrechnung
2.6	Betriebsabrechnungsbogen (BAB)
2.7	Tilgungspläne

### 3 Vorschriftensammlung

3.1	Baden-Württemberg
3.2	Bayern
3.3	Brandenburg

3.4	Hessen
3.5	Mecklenburg-Vorpommern
3.6	Niedersachsen
3.7	Nordrhein-Westfalen
3.8	Rheinland-Pfalz
3.9	Saarland
3.10	Sachsen
3.11	Sachsen-Anhalt
3.12	Schleswig-Holstein
3.13	Thüringen

### 4 Zusatzmaterial Baden-Württemberg

4.1	Der neue Kommunalhaushalt Baden-Württemberg
4.2	Kommunale Finanzwirtschaft Baden-Württemberg
4.3	Übungen zum Kontenrahmen Baden-Württemberg
4.4	Formulare und Arbeitshilfen

### 5 Zusatzmaterial Niedersachsen

5.1	Der neue Kommunalhaushalt Niedersachsen
5.2	Übungen zum Kontenrahmen Niedersachsen
5.3	Formulare und Arbeitshilfen

### 6 Zusatzmaterial Rheinland-Pfalz

6.1	Der neue Kommunalhaushalt Rheinland-Pfalz
6.2	Übungen zum Kontenrahmen Rheinland-Pfalz
6.3	Formulare und Arbeitshilfen

### 7 Zusatzmaterial Hessen

7.1	Übungen zum Kommunalen Verwaltungskontenrahmen Hessen
7.2	Formulare und Arbeitshilfen

### 8 Lernkarteien

1.1 Stadt Neustadt – ein betriebswirtschaftliches Lernmodell

Neustadt ist in diesem Buch eine Modellstadt. Sie entspricht in ihren Verwaltungs- und Finanzstrukturen einer mittelgroßen kreisangehörigen Stadt.

Organisationsplan der Stadt Neustadt			
Rat der Stadt Neustadt/Vorsitz Bürgermeister Schultheiß		Ausschüsse des Rates	
Kämmerer Herr Kinzer	Bürgermeister Herr Schultheiß		Beigeordnete Frau Baumann
<b>Fachbereich 1</b> <b>Zentrale Dienste und Finanzen</b> 1/1 Organisation und Datenverarbeitung 1/2 Personalwesen 1/3 Rechnungsprüfung 1/4 Finanzwesen 1/5 Gleichstellungsstelle	<b>Fachbereich 2</b> <b>Soziales, Sicherheit und Ordnung</b> 2/1 Sozialamt 2/2 Jugendamt 2/3 Ordnungsamt 2/4 Rechtsamt 2/5 Bürgeramt	<b>Fachbereich 3</b> <b>Schule und Kultur</b> 3/1 Schulverwaltung 3/2 Kultur 3/3 Sport 3/4 Museum 3/5 Stadtbibliothek 3/6 Musikschule 3/7 Volkshochschule	<b>Fachbereich 4</b> <b>Bauwesen und Liegenschaften</b> 4/1 Bauverwaltungsamt 4/2 Planungswesen 4/3 Bauordnung und Wohnungswesen 4/4 Immobilienwirtschaft 4/5 Tiefbauwesen 4/6 Rettungswache und Feuerwehr 4/7 Bau- und Betriebshof 4/8 Tierheim
<b>Wasserwerk Neustadt</b> (Eigenbetrieb) <b>Abfallentsorgungsbetrieb Neustadt</b> (Eigenbetrieb)		<b>Sport- und Freizeitbetrieb der Stadt Neustadt</b> (Eigenbetrieb)	<b>Theater Neustadt</b> (Eigenbetrieb)
<b>Verkehrsbetrieb Neustadt GmbH</b>	<b>Stadtmarketing Neustadt GmbH</b>		

Im Fachbereich 1 „Zentrale Dienste und Finanzen“ befindet sich die Organisationseinheit **Finanzwesen**. Sie ist gegliedert in die Abteilungen Kämmerei, Steuern und Stadtkasse.

Neustadt hat – wie viele Städte in Deutschland – ein kaufmännisches Rechnungswesen eingeführt. Dazu gehören vor allem die „doppelte“ Buchführung und die Kosten- und Leistungsrechnung.

Mit diesen Themen befasst sich auch die **Betriebswirtschaftslehre**. Sie ist die Lehre vom einzelnen Betrieb und untersucht z. B. seine Ziele, seine Produktionsweise und seine Finanzen. Auf die öffentliche Verwaltung bezogen spricht man von Verwaltungsbetriebswirtschaft.

**Verwaltungsbetriebe**

In der öffentlichen Verwaltung gibt es Verwaltungsbetriebe. Damit sind zunächst **Behörden** gemeint, z. B. die Gemeinde-, Stadt- und Kreisverwaltungen (Kommunalbehörden), aber auch Bundesbehörden wie z. B. das Bundesverwaltungsamt und die Kreiswehrrersatzämter. Verwaltungsbetriebe sind auch die Landesbehörden wie etwa Bezirksregierungen und Finanzämter.

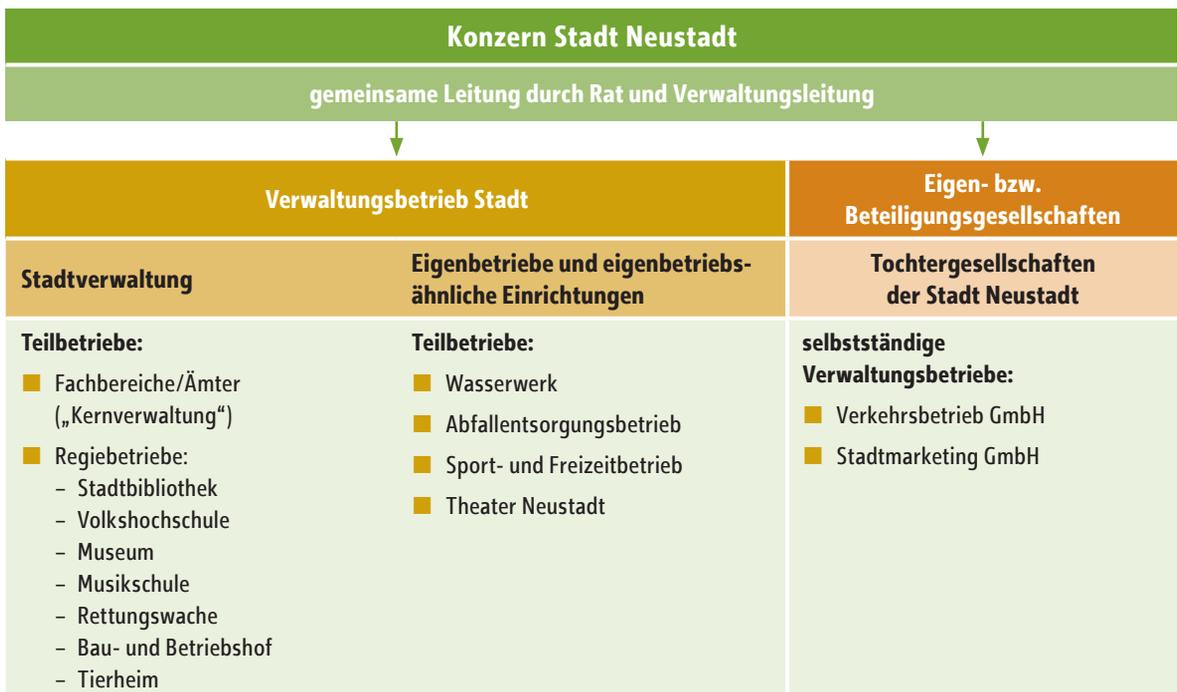
Eine Kommunalverwaltung besteht meistens aus Fachbereichen bzw. Ämtern. Sie sind Teile dieses Verwaltungsbetriebs. Rechtlich und wirtschaftlich unselbstständige Organisationseinheiten wie z. B. ein Bauhof, eine Musikschule oder ein Museum sind häufig als **Regiebetriebe** wie Ämter in den Verwaltungsbetrieb eingegliedert.

Ähnlich sind auch die **Eigenbetriebe** und diesen ähnliche Betriebe einzuordnen. Hierzu können Wasserwerke, Nahverkehrsbetriebe, Abfallentsorgungs- und Abwasserbeseitigungsbetriebe zählen. Eigenbetriebe sind organisatorisch und wirtschaftlich verselbstständigt, rechtlich jedoch unselbstständig, denn sie gehören zur Körperschaft „Gemeinde“.

Die Kommunen sind häufig an Kapitalgesellschaften beteiligt, z. B. einer „Stadtwerke AG“ (Aktiengesellschaft) oder einer „Abfallbeseitigungs-GmbH“ (Gesellschaft mit beschränkter Haftung). Diese Gesellschaften sind rechtlich und wirtschaftlich selbstständig und stellen je für sich einen Verwaltungsbetrieb dar.

Häufig wird vom **Dienstleistungsunternehmen Verwaltung** gesprochen. Damit ist eine moderne Verwaltung gemeint, die den Bürgerinnen und Bürgern ähnlich gegenübertritt wie ein privates Unternehmen seinen Kunden. Auch der Begriff **Konzern Stadt** wird oft gebraucht. Unter einem Konzern versteht man nach dem Aktiengesetz den Zusammenschluss von rechtlich selbstständigen Unternehmen unter einheitlicher Leitung. Im Kommunalbereich soll der Begriff „Konzern“ ähnliche Zusammenhänge ausdrücken, z. B. dass die Stadt („Konzernmutter“), die Stadtwerke AG und die Abfallbeseitigungs-GmbH („Konzerntöchter“) unter einheitlicher städtischer Leitung stehen. Die Begriffe „Unternehmen“ und „Konzern“ werden hier kommunalpolitisch und damit eher in einem übertragenen Sinne verwendet. Für die Verwaltungsbetriebswirtschaft ist der Begriff Verwaltungsbetrieb passender.

Das Rechnungswesen ist ein wichtiges Werkzeug zur Kontrolle und Steuerung der Verwaltungsbetriebe. Das Management – die „Geschäftsleitung“ – des „Konzerns Stadt“ kann viele Entscheidungen nur dann sinnvoll treffen, wenn es über die Finanzen der vielfältigen Aufgabenbereiche umfassend informiert ist.



5.1 Finanzrechnung im System der kommunalen Buchführung

Die kaufmännische Buchführung ist grundsätzlich ein zweigliedriges Rechnungssystem:

- Die **Bilanz** als Vermögensrechnung stellt das Vermögen und seine Finanzierung durch Eigen- und Fremdkapital am Bilanzstichtag dar.
- Die **Gewinn- und Verlustrechnung** als Ergebnisrechnung zeigt, wie Aufwendungen und Erträge das Eigenkapital im abgelaufenen Rechnungsjahr verändert haben.

In der kommunalen doppelten Buchführung wird dieses Rechnungssystem um eine dritte Komponente ergänzt:

- Die **Finanzrechnung** dient der Dokumentation, Überwachung und Steuerung der Zahlungsströme.

Das Drei-Komponenten-System der kommunalen Buchführung			
Finanzrechnung	Bilanz		Ergebnisrechnung
	Aktiva	Passiva	
	■ <b>Vermögen</b>	■ <b>Eigenkapital</b>	
Einzahlungen		Jahresergebnis	Erträge
- Auszahlungen		■ <b>Fremdkapital</b>	- Aufwendungen
= <b>Liquiditätssaldo</b>	→ <b>Liquide Mittel</b> (Kasse, Bank)		= <b>Ergebnissaldo</b>

**Funktion und Bedeutung der drei Komponenten**

Die **Bilanz** stellt das Vermögen (Anlage- und Umlaufvermögen) und die Schulden (Fremdkapital) der Kommune gegenüber. Ist das Vermögen größer als die Schulden, so wird auf der Passivseite der Bilanz der Saldo aus Vermögen abzüglich Schulden als Eigenkapital ausgewiesen. Aus der Höhe und Zusammensetzung des Vermögens und dessen Finanzierungsstruktur lässt sich der Grad der Verschuldung der Kommune ermitteln. Ihre wirtschaftliche Lage lässt sich mithilfe der Bilanz beurteilen.

Die **Ergebnisrechnung** – bei Eigenbetrieben und -gesellschaften die Gewinn- und Verlustrechnung – stellt die Aufwendungen und Erträge eines Haushaltsjahres gegenüber und ermittelt den Erfolg, d.h. den Jahresüberschuss bzw. den Jahresfehlbetrag. Buchhaltungstechnisch ist das Ergebnisrechnungskonto ein Unterkonto des Kontos Eigenkapital.

**Aufwendungen** zeigen den Verbrauch der eingesetzten Mittel (Ressourcenverbrauch) an: Einerseits handelt es sich um Aufwendungen, die im gleichen Haushaltsjahr Auszahlungen von Geld erfordern (z.B. Personal- und Geschäftsaufwendungen); hier sprechen wir von **zahlungswirksamen** Aufwendungen. Andererseits gibt es auch Aufwendungen, die im gleichen Haushaltsjahr **nicht zahlungswirksam** sind (z. B. Abschreibungen, die den Verschleiß eines Fahrzeugs in jedem Nutzungsjahr ausdrücken). Sowohl zahlungswirksame als auch nicht zahlungswirksame Aufwendungen mindern das Eigenkapital.

**Erträge** erhöhen das Eigenkapital. Ein Ertrag ist zwar oft mit einer Einzahlung bei der Stadtkasse verbunden (z. B. Einzahlung eines Bußgelds, Überweisung eines Grundsteuerbetrags), er stellt aber nicht immer einen Geldzufluss dar. Die Auflösung eines Sonderpostens z. B. ist ein Ertrag, aber keine Einzahlung. Erträge können also **zahlungswirksam** oder **nicht zahlungswirksam** sein.

Außerdem ist nicht jeder Geldzufluss ein Ertrag (z. B. Gutschrift eines aufgenommenen Darlehens). Nicht jeder Geldabfluss stellt einen Aufwand dar. Die Banküberweisung des Kaufpreises für ein Dienstfahrzeug z. B. ist ein Aktiv-Tausch auf der linken Seite der Bilanz und kein Erfolgsvorgang.

Die Teil-Ergebnisrechnungen für einzelne Produktbereiche erlauben eine kritische Betrachtung der Entwicklung von Aufwendungen und Erträgen und machen betriebswirtschaftliche Entscheidungen über Angebote bestimmter kommunaler Produkte erst möglich.

Die **Finanzrechnung** umfasst die zahlungswirksamen Vorgänge eines Haushaltsjahres, zum einen die eingegangenen **Einzahlungen** (Geldzuflüsse) und zum anderen die geleisteten **Auszahlungen** (Geldabflüsse).

Ein- und Auszahlungen sind getrennt voneinander nachzuweisen. Die Differenz zwischen beiden Beträgen ist der **Nettozufluss bzw. Nettoabfluss von Zahlungsmitteln** (Liquiditätssaldo) in einem Haushaltsjahr. Der Zahlungsmittelbestand in der Schlussbilanz lässt sich also – neben den Ergebnissen der Zahlungsmittelkonten Bank und Kasse – auch mithilfe der Finanzrechnung feststellen:

$$\begin{array}{r}
 \text{Anfangsbestand an Zahlungsmitteln (Kassenbestand, Bankguthaben)} \\
 +/- \text{ Nettozufluss bzw. -abfluss während des Haushaltsjahres laut Finanzrechnung} \\
 = \text{Schlussbestand an Zahlungsmitteln am Bilanzstichtag}
 \end{array}$$

Die Finanzrechnung ist nicht erforderlich, um den Schlussbestand an Zahlungsmitteln zu ermitteln. Ihre Notwendigkeit wird an folgendem Beispiel deutlich:

**Beispiel**

*Die Verwaltung beschafft Anfang Januar 2019 ein Dienstfahrzeug zum Preis von 23.000,00 €. Die Nutzungsdauer beträgt zehn Jahre.*

*In der Ergebnisrechnung wird 2019 nur die Abschreibung von 2.300,00 € verbucht. Dies entspricht in etwa dem Verschleiß. Wir können auch sagen: Der Ressourcenverbrauch oder Aufwand beträgt 2.300,00 €.*

*In einer Kommune bedarf die Investition von 23.000,00 € aber einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung durch den Rat. Diese Ermächtigung ergibt sich aus dem Finanzplan für 2019. Der Kaufpreis muss 2019 in voller Höhe bezahlt werden. Die kommunale Kasse hat allerdings eine Vielzahl von Zahlungen abzuwickeln und dabei Kreditermächtigungen einzuhalten und auf die Zahlungsfähigkeit der Kommune zu achten. Hierbei hilft die Finanzrechnung, in der auch der Geldabfluss von 23.000,00 € erfasst wird.*

In der Finanzrechnung werden die Einzahlungen nach der **Mittelherkunft** geordnet aufgezeichnet (z. B. Steuern, staatliche Finanzzuweisungen). Die Auszahlungen werden nach der **Mittelverwendung** gegliedert dokumentiert (z. B. Auszahlungen an das Personal, Auszahlungen für Sachleistungen oder für Zinsen). Im Kontenrahmen sind hierfür zwei Kontenklassen vorgesehen.

Kontengruppen für Einzahlungen und Auszahlungen			
Kontenklasse 6 – Einzahlungen		Kontenklasse 7 – Auszahlungen	
– Kontengruppen –		– Kontengruppen –	
60	Steuern und ähnliche Abgaben	70	Personalauszahlungen
61	Zuwendungen und allgemeine Umlagen	71	Versorgungsauszahlungen
62	Sonstige Transfereinzahlungen	72	Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen
63	Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	73	Transferauszahlungen
64	Privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen, Kostenumlagen	74	Sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit
65	Sonstige laufende Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	75	Zinsen und ähnliche Auszahlungen
67	Finanzeinzahlungen		
68	<b>Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</b>	78	<b>Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</b>
69	<b>Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit</b>	79	<b>Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit</b>

**Aufgaben der kommunalen Finanzrechnung**

■ **Abbildung aller Zahlungsströme eines Haushaltsjahres**

Ein Teil der Zahlungsströme wird durch Erfolgskonten nicht erfasst und auf Bestandskonten nicht transparent genug dargestellt. Dies gilt für **Investitionen** wie z. B. Baumaßnahmen und die damit verbundenen Auszahlungen sowie für **Finanzierungsvorgänge** wie z. B. die Aufnahme und Tilgung von Krediten. Diese wichtigen Zahlungsströme werden in der Finanzrechnung auf entsprechenden Ein- und Auszahlungskonten abgebildet.

Die Finanzrechnung dokumentiert insbesondere die Ein- und Auszahlungen für durchgeführte **Investitionsmaßnahmen** und weist nach, dass die entsprechenden **Ermächtigungen des Finanzplans** eingehalten wurden.

**■ Darstellung der Herkunft und Verwendung der Finanzmittel**

Die Finanzrechnung informiert über die einzelnen Zahlungsarten, insbesondere über die **Finanzierungsquellen** (Einzahlungen) der Kommune sowie über die Auszahlungen für **Konsum, Investitionen** und **Kredite**. Die Kontengruppen in den Kontenklassen 6 und 7 sind entsprechend gegliedert.

**■ Instrument zur Finanzsteuerung**

Die Finanzrechnung zeigt, welche Geschäftsvorfälle zu Geldzuflüssen und -abflüssen bei der Kommune führen. Dies ist wichtig zur finanziellen Steuerung der Verwaltung mittels **Finanzplan** (als Teil des Haushaltsplans) und betriebswirtschaftlicher Entscheidungen.

Die in den Gemeindehaushaltsverordnungen geregelte Form der Finanzrechnung erlaubt, dass deren Informationen auch während des Haushaltsjahres verfügbar sind, auch unabhängig von Bilanz und Ergebnisrechnung. Die Finanzrechnung steht damit zur laufenden Haushaltsüberwachung zur Verfügung.

**5.2 Einzahlungen und Auszahlungen**

**Aufstellung der Finanzrechnung**

Das Gemeindehaushaltsrecht kennt mehrere Möglichkeiten, die Finanzrechnung aufzustellen:

1. Die Finanzrechnung wird **rückwirkend** (nach Ablauf des Haushaltsjahres) erstellt und aus den Salden der Ergebnisrechnung indirekt ermittelt (entsprechend der Kapitalflussrechnung im Konzernabschluss der Unternehmen nach § 297 HGB).
2. Die Finanzrechnung wird **während des Haushaltsjahres** aus den Buchungen der zahlungswirksamen Geschäftsvorfälle direkt ermittelt. Hierbei gibt es zwei Methoden:
  - 2.1 Die Zahlungsmittelkonten „Bank“ oder „Kasse“ werden wie üblich bebucht. Die Finanzkonten der Kontenklassen 6 und 7 werden aber statistisch mitgeführt.
  - 2.2 Die Finanzkonten der Kontenklassen 6 und 7 werden **originär** bebucht, und zwar anstelle der Zahlungsmittelkonten „Bank“ oder „Kasse“. Diese Konten werden nur noch statistisch mitgeführt.

In fast allen Bundesländern wird die Methode 2.2 (originäre Bebuchung der Finanzkonten) angewandt. Sie wird nachfolgend dargestellt. In **Hessen** ist auch die rückwirkende Aufstellung der Finanzrechnung zulässig; hier entfällt die laufende Bebuchung der Finanzkonten.

Die Ein- und Auszahlungen der Kommune laufen über deren Barkasse und Bankkonten. In der doppelten Buchführung spricht man daher die Konten Bank und Kasse an. In der Finanzrechnung werden diese Zahlungsmittelkonten durch das Bestandskonto „Liquide Mittel“ ersetzt. Die Finanzkonten der Klassen 6 und 7 mit dem Finanzrechnungskonto als Sammelkonto bilden die Unterkontenstruktur der „Liquiden Mittel“. Ein Vergleich mit den Unterkonten des Eigenkapitalkontos macht dies deutlich:

Ergebnisrechnung		Finanzrechnung	
<b>Eigenkapital</b>		<b>Liquide Mittel</b> (statt Bank, Kasse)	
↑		↑	
<b>Ergebnisrechnungskonto</b>		<b>Finanzrechnungskonto</b>	
↑		↑	
<b>Ertrags- und Aufwandskonten</b> (Kontenklassen 4 und 5)		<b>Einzahlungs- und Auszahlungskonten</b> (Kontenklassen 6 und 7)	
Steuererträge	Personalaufwendungen	Steuereinzahlungen	Personalauszahlungen
Zuwendungen	Aufwendungen für Sachleistungen	Zuwendungen	Auszahlungen für Sachleistungen
usw.	Abschreibungen	usw.	Auszahlungen für Vermögensgegenstände
	usw.		usw.

In der **Ergebnisrechnung** geben die Ertrags- und Aufwandskonten ihre Salden über das Sammelkonto „Ergebnisrechnungskonto“ letztlich an das Eigenkapitalkonto ab. (In dieser vereinfachten Darstellung wird auf die Zwischenbuchung auf dem Konto 2040 Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag verzichtet.) Der Jahresüberschuss bzw. Jahresfehlbetrag vermehrt bzw. vermindert das Eigenkapital.

In der **Finanzrechnung** geben die Ein- und Auszahlungskonten ihre Salden an das Sammelkonto „Finanzrechnungskonto“ ab. Hier wird per Saldo ein Nettozufluss oder -abfluss von Zahlungsmitteln ermittelt. Dieser Zu- oder Abfluss wird mit dem Bestand auf dem Konto „Liquide Mittel“ verrechnet.

Die traditionellen Konten Bank und Kasse sollen bei dieser Integration der Finanzrechnung in die doppelte Buchführung nicht wegfallen. Sie werden statistisch mitgeführt. Dies hat folgende Konsequenzen für die **Buchung zahlungswirksamer Vorgänge**:

- **An die Stelle der Zahlungsmittelkonten Bank und Kasse treten die Finanzkonten** der Kontenklassen 6 und 7. Die Finanzkonten haben – wie die Erfolgskonten – keine Anfangsbestände. Einzahlungen stehen im Soll, Auszahlungen stehen im Haben.
- Um die Zahlungsmittelkonten Bank und Kasse zur Information nutzen zu können, werden sie „statistisch“ mitgeführt. Im Buchungssatz wird dies durch eine „**statistische Kontierung**“ festgehalten.
- Beim Abschluss der Finanzrechnung ersetzt das **Konto Liquide Mittel** das Bank- und Kassenkonto.

**Beispiel 1**

Der Mieter einer städtischen Wohnung überweist die Monatsmiete von 650,00 €.

a) Buchung **ohne** Finanzkonto:

S	<b>1810 Bank</b>	H	S	<b>4410 Miet- und Pächterträge</b>	H
4410	650,00			1810	650,00

b) Buchung **mit** Finanzkonto „6410 Mieteinzahlungen“:

**Finanzrechnung: Einzahlungskonto statt Bank/Kasse!**

S	<b>6410 Mieteinzahlungen</b>	H	S	<b>4410 Miet- und Pächterträge</b>	H
4410	650,00			6410	650,00

S	<b>1810 Bank</b>	H	Statistische Mitführung des Zahlungsmittelkontos „1810 Bank“		
4410	650,00				

**Buchungssatz**

6410	Mieteinzahlungen	650,00 €	
	mit statistischer Kontierung 1810 Bank	650,00 €	
	an 4410 Miet- und Pächterträge		650,00 €

**Beispiel 2**

Die Rechnung für ein neues Dienstfahrzeug geht ein. Der Kaufpreis beträgt 23.000,00 €.

Die Rechnung wird bei Ablauf der Zahlungsfrist durch Banküberweisung beglichen.

Wie ist zu buchen

a) bei Rechnungseingang      b) bei Zahlung? (Finanzkonto einbeziehen!)

S	<b>0750 Fahrzeuge</b>	H	S	<b>3550 Verbindlichkeiten a. LL</b>	H
a) 3550	23.000,00			b) 7820	23.000,00
				a) 0750	23.000,00

S	<b>7820 Auszahlungen für Vermögensgegenstände</b>	H	S	<b>1810 Bank</b>	H
				b) 3550	23.000,00
b) 3550	23.000,00			b) 3550	23.000,00

**Buchung bei Rechnungseingang**

0750	Fahrzeuge	23.000,00 €	
	an 3550 Verbindlichkeiten a. LL		23.000,00 €

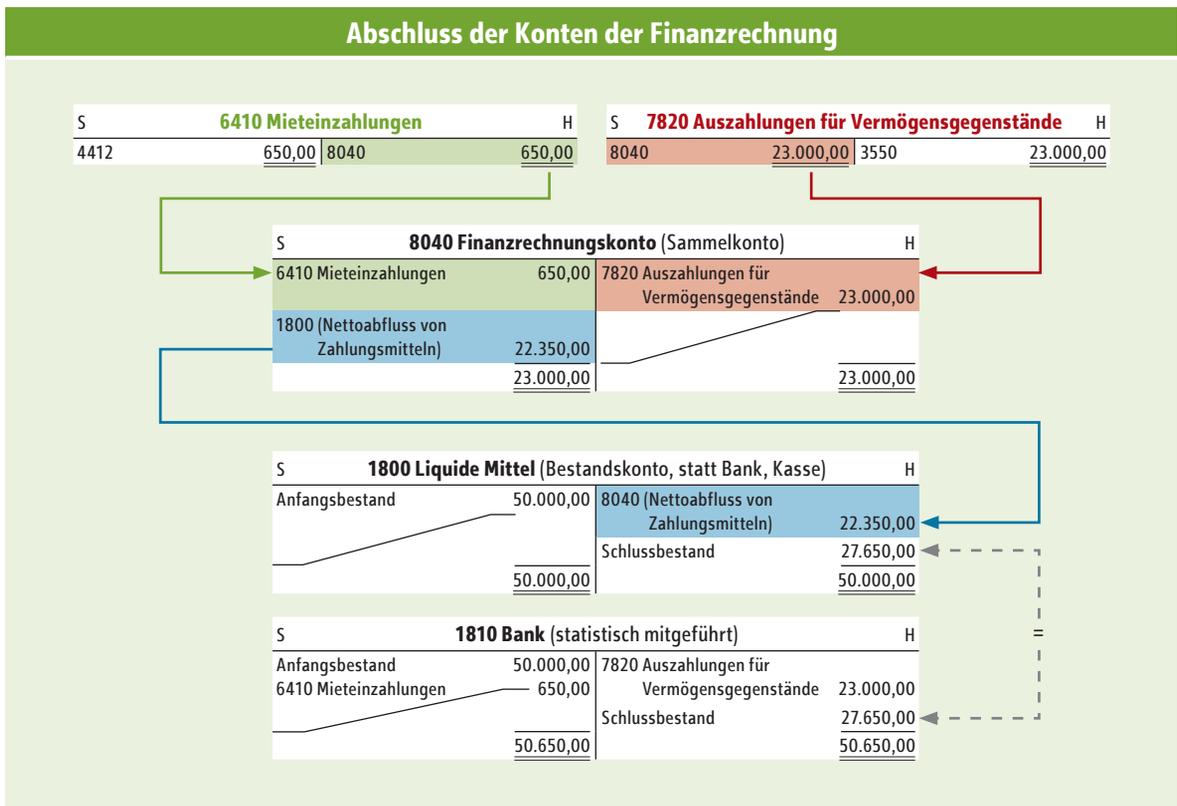
**Buchung bei Zahlung**

3550	Verbindlichkeiten	23.000,00 €	
	an 7820 Auszahlungen für Vermögensgegenstände		23.000,00 €
	mit statistischer Kontierung 1810 Bank		23.000,00 €

5.3 Kontenabschluss in der Finanzrechnung

Beim Rechnungsabschluss werden die Finanzkonten der Kontenklassen 6 (Einzahlungen) und 7 (Auszahlungen) über das Abschlusskonto der Finanzrechnung, das Konto **8040 Finanzrechnungskonto** abgeschlossen. Der auf diesem Konto ermittelte Nettozufluss oder -abfluss an Zahlungsmitteln wird auf das Konto **1800 Liquide Mittel** übertragen. Der Schlussbestand dieses Kontos muss der Summe der Schlussbestände der mitgeführten Zahlungsmittelkonten Bank und Kasse entsprechen.

Dieser Abschluss ergibt sich bei direkter Bebuchung der Finanzkonten. Führt eine Gemeinde jedoch die Finanzkonten der Kontenklassen 6 und 7 statistisch mit und bebucht die Zahlungsmittelkonten Bank und Kasse direkt, ergibt sich der Abschluss wie gewohnt im Rahmen der doppelten Buchführung; die Finanzrechnung ist dann buchhalterisch nur eine ergänzende Rechnung.



**Aufgaben**

↓ **Hinweis:** Die „ergänzenden Materialien“ (Download) enthalten zusätzliche Übungen zu diesem Thema.

1. In der Stadt Neudorf ergeben sich rund um das Vorhaben „Bau einer Rettungswache“ die nachstehenden Geschäftsvorfälle.
  - a) Zur Vorbereitung der Buchungen ist zu jedem Geschäftsvorfall anzugeben, ob er
    - aa) erfolgswirksam ist (angeben: Ertrag oder Aufwand),
    - ab) zahlungswirksam ist (angeben: Einzahlung oder Auszahlung),
    - ac) weder erfolgs- noch zahlungswirksam ist.
  - b) Geben Sie die Buchungssätze an. Führen Sie die Konten Bank und Kasse statistisch mit.

**Situation Neustadt sucht einen Controller/eine Controllerin****Stellenausschreibung**

Bei der Stadtverwaltung Neustadt ist zum frühestmöglichen Termin die Stelle

**eines Controllers (m/w)**

zu besetzen.

Das Aufgabengebiet umfasst die operative Umsetzung eines Controlling-Modells und die Einführung und Pflege eines KLR-Systems.

Vorausgesetzt werden fundierte Kenntnisse in der Kosten- und Leistungsrechnung, Doppik und Kameralistik, konzeptionelles Denkvermögen, die Befähigung, auch komplexe Zusammenhänge zu erfassen und verständlich und überzeugend darzustellen.

In der Verwaltung der Stadt Neustadt soll eine Controlling-Abteilung neu geschaffen werden. Die Stellenausschreibung ist vor Kurzem erfolgt. Unter den Beschäftigten der Verwaltung wird der Aufbau dieser Abteilung sehr kritisch gesehen. Controlling – da sind sich viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einig – das bedeutet doch nur noch mehr Kontrolle am Arbeitsplatz und noch mehr Leistungsdruck!

**Arbeitsauftrag**

Ist Controlling gleich Kontrolle? Zeigen Sie die Unterschiede auf.

**10.1 Controlling-Philosophie**

Der Begriff Controlling stammt aus dem angelsächsischen Sprachraum und bedeutet „steuern“ bzw. „beeinflussen“. Steuerbar sind nur Handlungen, die in der Zukunft liegen. Controlling kann daher als Steuerungs- und Überwachungssystem beschrieben werden, das die Aufgabe hat, die Verwaltungsführung bei Planung, Kontrolle und Steuerung zu unterstützen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben benötigt Controlling ein umfangreiches Informationssystem.

Mit der Einführung des Verwaltungscontrollings sollen z. B. folgende Ziele erreicht werden:

- Steigerung der Effizienz der Verwaltung, d. h. Verbesserung des Verhältnisses zwischen Ergebnis und Ressourcenverbrauch
- Steigerung der Effektivität, d. h. Erhöhung der Zielerreichung durch permanenten Soll-Ist-Vergleich
- Steigerung der Transparenz von Kosten und Leistungen, um die Grundlagen für rationales Handeln zu verbessern
- Steigerung der Eigenverantwortung der Mitarbeiter durch Budgetierung, d. h. Vorgabe von Zahlungsmitteln, die eigenverantwortlich zur Zielerreichung eingesetzt werden.

**10.2 Organisatorische Eingliederung**

Controlling wird meist als Stabsstelle eingerichtet und ist der Verwaltungsleitung direkt unterstellt. Damit haben Controller keine eigenständigen Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse, sondern bereiten die Entscheidungen der Verwaltungsführung durch ihre Arbeit vor.



### 10.3 Controlling und Budgetierung

Ein Budget ist die Summe der Finanzmittel, die eine Organisationseinheit (z. B. Amt, Schule) zur Finanzierung ihrer Aufgaben erhält. Budgetierung bedeutet die Aufstellung der Budgets.

Von der traditionellen Haushaltswirtschaft unterscheidet sich die Budgetierung vor allem durch zwei Merkmale. Die Einzelansätze im Budget sind uneingeschränkt gegenseitig deckungsfähig. Die bis zum Jahresende nicht in Anspruch genommenen Budgetmittel können in das Folgejahr übertragen werden, wenn die Einsparungen auf Aktivitäten der betreffenden Organisationseinheit zurückzuführen sind. Damit wird gleichzeitig das sogenannte „Dezemberfieber“ verhindert. Da die ersparten Mittel im bisherigen System am Ende des Jahres verfielen, wurden noch kurzfristig mehr oder weniger sinnvolle Ausgaben getätigt. Die Übertragung der ersparten Mittel wird jedoch sehr unterschiedlich gehandhabt. In der Praxis hat sich offenbar die Regelung bewährt, dass 50 % der nicht verbrauchten Mittel ins nächste Jahr übertragen werden können.

Durch die Übertragung der Finanzverantwortlichkeit von den oberen Leitungsebenen auf die Organisationseinheiten können orts- und bürgerorientierte Entscheidungen getroffen werden. Die erweiterte Selbstständigkeit der Organisationseinheiten führt nachweislich zu erhöhter Motivation und größerem Kostenbewusstsein bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Die größeren Freiheiten durch die eigenverantwortliche Verwendung der Finanzmittel erfordert jedoch gleichzeitig neue Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Budgetierung verlangt daher vor allem auch die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, die Entwicklung eines Berichtswesens mit aussagekräftigen Kennzahlen und den Aufbau eines Controlling-Systems.

### 10.4 Strategisches und operatives Controlling

**Strategisches Controlling** bedeutet das **Setzen von Zielen für die Zukunft** und das **Hinterfragen bereits bestehender Ziele**. Der Zeitrahmen für diese langfristigen Ziele beträgt ca. vier bis zwölf Jahre. Der Leitsatz lautet: „Die richtigen Dinge in der Zukunft tun!“

**Operatives Controlling** bedeutet **Steuerung und Kontrolle der laufenden Verwaltungsprozesse**, deren Richtung durch die Zielsetzung des strategischen Controllings vorgegeben wurden. Kernpunkt ist der Soll-Ist-Vergleich mit Abweichungsanalyse und dem korrigierenden Eingreifen, falls sich Fehlentwicklungen zeigen. Der Leitsatz des operativen Controllings lautet: „Die Dinge jetzt richtig tun!“

### 10.5 Phasen des Controllings

#### Planung

Nach einer Analyse der Ausgangssituation werden Ziele (Sollvorgaben/Planwerte) definiert und Kennzahlen festgelegt, die die Zielerreichung messbar und damit überprüfbar machen. Dabei gilt: Je kürzer die Planperiode, umso genauer kann die Planvorgabe sein. Als Orientierungsgröße für die neuen Sollvorgaben können die vergangenen Plangrößen oder z. B. auch die Istwerte anderer Behörden oder auch Durchschnittswerte verschiedener Behörden bezogen auf ein bestimmtes Produkt dienen.

Die **KGSt** (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) hat **eine Datenbank mit interkommunalen Vergleichsdaten (IKO-Netz)** aufgebaut. In diesen interkommunalen Leistungsvergleichen werden aus-

gewählte kommunale Leistungen mittels Kennzahlen erfasst und verglichen. Die Daten stehen allen Mitgliedern der KGSt zur Verfügung. In den meisten Bundesländern gibt es außerdem **landesspezifische interkommunale Vergleichsprojekte**, durch die die Kommunen Daten über andere Behörden erhalten können.

Die interkommunalen Vergleichsdaten können sowohl für die **Festlegung eigener Sollvorgaben** in der Planungsphase als auch zur **Kontrolle im Rahmen des Branchenvergleichs** genutzt werden.

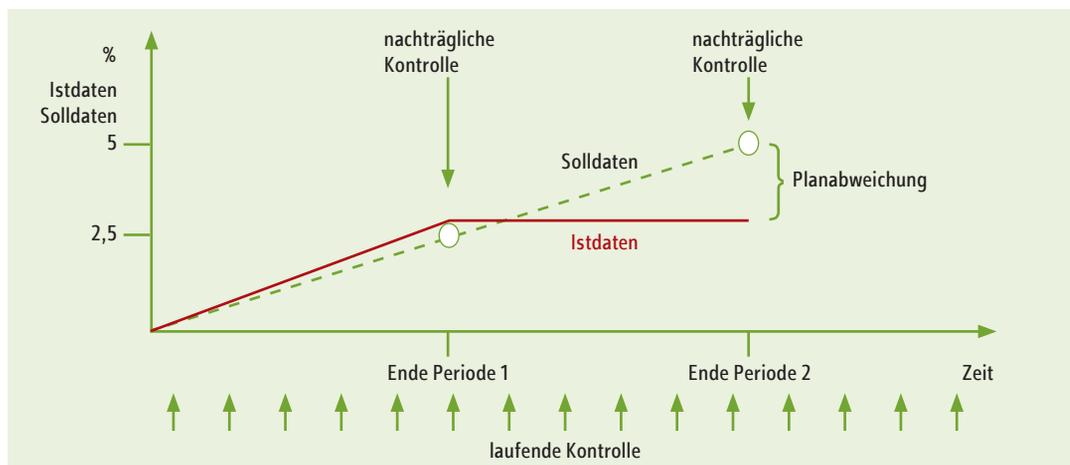
**Kontrolle**



In der Kontrollphase werden die Istdaten, also der tatsächlich erreichte Zustand, mit den Sollvorgaben verglichen. Dieser **Soll-Ist-Vergleich** ist ein wesentlicher Teil des Controllings, denn dabei wird erkannt, ob grundsätzlich Steuerungsbedarf besteht. Die Kontrolle kann dabei laufend oder erst nach Abschluss der Planperiode, also nachträglich erfolgen. Erfolgt die Kontrolle permanent, können Abweichungen von der geplanten Entwicklung früh erkannt und unverzüglich Maßnahmen zur Korrektur erfolgen.

**Beispiel**

Zielvorgabe Periode 1: Senkung der Kosten um 2,5 % vom Ausgangswert  
 Zielvorgabe Periode 2: Senkung der Kosten um weitere 2,5 % vom Ausgangswert



Die Zielvorgabe wurde in der ersten Periode übererfüllt, in der zweiten Periode wurde das Ziel erheblich verfehlt. In einer Abweichungsanalyse müssen die Gründe ermittelt werden, um dann gezielt gegensteuern zu können. Kontrolle in Form einer laufenden Kontrolle hätte die Fehlentwicklung früher erkennen lassen.

Neben dieser zentralen Kontrollart des Soll-Ist-Vergleichs können der Zeitvergleich und der Branchenvergleich ebenfalls wichtige Informationen über die Situation des Verwaltungsgeschehens liefern.

Beim **Zeitvergleich** werden die Istdaten vergangener Perioden mit den aktuellen Istdaten verglichen. Dadurch lassen sich Aussagen über die Entwicklung bestimmter Daten im Zeitablauf (Trends) machen, wie Aussagen über die Entwicklung der Personalkosten oder über die Zu- oder Abnahme der Besucher- und Nutzerzahlen von Büchereien und Museen.

**Branchenvergleich** bedeutet den Vergleich gleicher Ämter verschiedener Verwaltungen bezogen auf ihre Leistungen, Organisationsformen oder Arbeitsprozesse. Der Vergleich kann sich dabei z. B. auf den „Behördendurch-

schnitt“ beziehen. Wird der Vergleich des eigenen Amtes mit „dem besten Amt“ vorgenommen, spricht man von Benchmarking. Wie beim Soll-Ist-Vergleich müssen bei Abweichungen die Gründe für die weniger günstige eigene Situation analysiert werden. Durch das Erkennen und Analysieren der Leistungsunterschiede sollen Lernprozesse in der Verwaltung in Gang gesetzt und dadurch eine Verbesserung der Effektivität und Effizienz erreicht werden. Beispielsweise können die Kosten für Fort- und Weiterbildung des Personals oder die Kosten für verschiedene Verwaltungsentscheidungen interkommunal verglichen werden.

### Abweichungsanalyse

Werden Abweichungen zwischen Plandaten und den tatsächlich realisierten Istdaten festgestellt, sind die Ursachen für diese Planabweichungen zu ermitteln. Eine solche Schwachstellenanalyse ist Voraussetzung für gezielte Korrekturmaßnahmen. Die Gründe für solche Abweichungen können sowohl innerhalb der Verwaltung als auch außerhalb der Verwaltung zu finden sein. Mögliche Ursachen sind beispielsweise unerwartete Kostensteigerungen auf den Beschaffungsmärkten, z. B. eine erhebliche Verteuerung der Energiepreise, die zu höheren Energiekosten führen. Unrealistische Plandaten können aufgrund fehlerhafter Analysen zu nicht realisierbaren Zielvorgaben führen oder Gesetzesänderungen verlangen andere als die geplanten Verhaltensweisen.

### Steuerung

Die Steuerung umfasst alle Maßnahmen, die das Ziel haben, die Planabweichungen zu verringern bzw. zu beseitigen. Die Steuerungsaktivitäten können sich dabei einerseits auf die Handlungen zur Zielerreichung beziehen, z. B. Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter, damit die Bearbeitungszeiten kürzer werden, oder aber auch auf die Zielvorgabe selbst, indem man statt einer Bearbeitungszeit von 30 Minuten für ein Produkt jetzt 45 Minuten eingeplant.

### Aufgaben

1. Stellen Sie die Daten, die für einen Soll-Ist-Vergleich, einen Zeitvergleich oder einen Branchenvergleich benötigt werden, tabellarisch in Stichworten gegenüber.
2. Die Grundschule in der Hofstraße hatte für das abgelaufene Jahr ein Budget von 30.000,00 €. Tatsächlich wurden nur Finanzmittel von 26.811,00 € verbraucht. Erläutern Sie, inwieweit die Schule am Erfolg dieser Einsparung beteiligt werden könnte. (Gegebenenfalls den Erfolg berechnen.)

Produktbereiche		Produktgruppen <sup>1</sup>		Produkte <sup>1</sup>	
				03	Lärmschutz
15	Wirtschaft und Tourismus	01	Wirtschaftsförderung	01	Bestandspflege und -entwicklung
				05	Beschäftigungssicherung und -entwicklung
				06	Existenzgründungsförderung und -hilfen
		02	Tourismus	01	Touristische Öffentlichkeitsarbeit
				02	Betreuung von Besuchern
16	Allgemeine Finanzwirtschaft	01	Steuern	01	Grundsteuer
		02	Zuweisungen	01	Schlüsselzuweisungen
17	Stiftungen	01	Nicht rechtsfähige Stiftungen	01	Neustädter Kulturstiftung

- 1 In diesem Produktplan sind die 17 Produktbereiche vollständig aufgeführt; bei den Produktgruppen und Produkten sind nur einige typische Beispiele genannt. Zu einem vollständigen Produktplan gehören außerdem Produktbeschreibungen, die eine eindeutige Zuordnung konkreter Leistungen gewährleisten.
- 2 Die Erfassung der Eigenbetriebe bei den Produktgruppen dient der Einbeziehung der Nettoergebnisse (Gewinn, Verlust) in die Haushaltswirtschaft der Stadt Neustadt. Für die Eigenbetriebe wie auch für die Eigengesellschaften bestehen jedoch spezielle Produktpläne.

## Bildquellenverzeichnis

BilderBox Bildagentur GmbH, Breitbrunn/Hörsching: S. 43  
 Fotolia.com: S. 39 (Bacho Foto)