

Falko Schuster*

Die kommunale Kasse im Wandel und ihre zukünftige Stellung im NKF**

*Seit einiger Zeit sind intensive Bemühungen erkennbar, das kommunale Haushaltsrecht und speziell die Vorschriften, die das Rechnungswesen der Gemeinden betreffen, radikal zu verändern. In den einzelnen Bundesländern ist dieser Prozess unterschiedlich weit gediehen. Zu den Bundesländern, die in diesem Zusammenhang eine führende Rolle übernommen haben, zählt Nordrhein-Westfalen. Hier liegt inzwischen ein entsprechendes Regelwerk vor. Mit dem Ende 2004 verabschiedeten Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (**Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – NKFG NRW**)¹ haben sich in diesem Bundesland unter anderem auch die rechtlichen Grundlagen für die kommunale Kasse erheblich verändert. Die neue Regelung umfasst 24 Artikel (vgl. **Abbildung 1**). Besonders wichtig sind Artikel 2, der gravierende haushaltsrechtlich relevante Änderungen der Gemeindeordnung beinhaltet, und Artikel 15, bei dem es um eine völlige Neufassung der Gemeindehaushaltsverordnung geht. Beide Artikel werden in **Abbildung 1** durch Fettdruck hervorgehoben.*

*Auffallend ist, dass es eine **Gemeindekassenverordnung in Nordrhein-Westfalen mit der Einführung des NKF nicht mehr gibt**. Damit stellt sich die Frage, ob mit dem Wegfall der Gemeindekassenverordnung auch die Gemeindekasse „auf der Strecke“ bleiben wird. Die nachfolgenden Ausführungen beschäftigen sich mit früheren Veränderungen, die für die kommunalen Kassen von Bedeutung waren, mit dem Wandel, den diese Einflüsse bei den Kassen der Städte, Kreise und Gemeinden hervorriefen, mit den Auswirkungen, die sich durch das Neue Kommunale Finanzmanagement für die kommunalen Kassen ergeben und schließlich mit der Frage, wie der zukünftige Aufgabenbestand einer Organisationseinheit „Kasse“ aussehen könnte, unabhängig davon, ob man den traditionellen Begriff „Kasse“ durch eventuell besser zutreffende Bezeichnungen ersetzt.*

1. Klärung des Begriffs „Kasse“

Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) hat zur Folge, dass verstärkt Begriffe der privatwirtschaftlichen Betriebswirtschaftslehre auf Begriffe der Kameralistik stoßen. Teilweise kommt es dabei zu Verdrängungen, teilweise zu Vermischungen und teilweise zu völlig neuen Begriffsfassungen. Werden die begrifflichen Unterschiede bzw. begrifflichen Neufassungen nicht beachtet, sind Missverständnisse nahe liegend. Darunter leiden Diskussionen, Analysen und Regelungen. Lerneffekte lassen sich kaum erzielen.

**Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement
für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen
(Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW - NKFG NRW)**

Inhaltsverzeichnis

- Artikel 1 - Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen
- Artikel 2 - Änderung der Gemeindeordnung**
- Artikel 3 - Änderung des Gesetzes über Kommunalwahlen
- Artikel 4 - Änderung der Kreisordnung
- Artikel 5 - Änderung der Landschaftsverbandsordnung
- Artikel 6 - Änderung des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr
- Artikel 7 - Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit
- Artikel 8 - Änderung des Gesetzes über die Gemeindeprüfungsanstalt
- Artikel 9 - Änderung des Gesetzes über die kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen im Lande Nordrhein-Westfalen
- Artikel 10 - Änderung des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen
- Artikel 11 - Änderung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen
- Artikel 12 - Änderung des Abfallgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen
- Artikel 13 - Änderung des Gesetzes über den Feuerschutz und die Hilfeleistung
- Artikel 14 - Änderung des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden
- Artikel 15 - Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen**
- Artikel 16 - Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
- Artikel 17 - Änderung der Verordnung über das Wahlverfahren zur Benennung der Beschäftigten des Eigenbetriebs für die Wahl in den Werksausschuss
- Artikel 18 - Änderung der Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts
- Artikel 19 - Änderung der Verordnung über den Betrieb gemeindlicher Krankenhäuser
- Artikel 20 - Änderung der Verordnung über Ausnahmen vom Verbot der Bestellung von Sicherheiten zugunsten Dritter durch Gemeinden
- Artikel 21 - Übergangsregelungen zu den Artikeln 8, 16, 18 und 19
- Artikel 22 - Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang
- Artikel 23 - Aufhebung von Vorschriften
- Artikel 24 - In-Kraft-Treten

*Abbildung 1: Überblick über das NKF - Gesetz des Landes
Nordrhein-Westfalen*

Diese Überlegungen gelten grundsätzlich auch für den Begriff „Kasse“. Während das kaufmännische Rechnungswesen mit dem Begriff „Kasse“ ein Konto verbindet, auf dem die Bargeldzu- und -abflüsse gebucht werden und auf dem

letztlich der Bargeldbestand ermittelt wird², handelt es sich beim kameralistischen Begriff „Kasse“ um eine Organisationseinheit. „Die Gemeindekasse ist eine Organisationseinheit (Dienststelle) innerhalb der Gemeindeverwaltung“³. Im NKF, das von der kaufmännischen Betriebswirtschaftslehre geprägt ist, wird auf den kameralistischen Begriff „Kasse“ verzichtet. Stattdessen wählt man den Begriff „**Zahlungsabwicklung**“⁴, wobei allerdings nicht deutlich wird, ob es sich dabei um eine Organisationseinheit, eine betriebliche Funktion (Tätigkeit) oder ein Produkt handelt.

So findet sich beispielsweise in § 30 (1) der neuen Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein – Westfalen⁵, nachfolgend kurz als GemHVO NKF bezeichnet, die folgende Formulierung, die eine betriebliche Funktion andeutet: „Zur Zahlungsabwicklung gehören die Annahme von Einzahlungen, die Leistung von Auszahlungen und die Verwaltung der Finanzmittel. Jeder Zahlungsvorgang ist zu erfassen und zu dokumentieren, dabei sind die durchlaufenden und die fremden Finanzmittel nach § 16 Abs. 1 gesondert zu erfassen. Der Zahlungsabwicklung obliegt außerdem das Mahnwesen und die Vollstreckung.“⁶

Betrachtet man den unverbindlichen Vorschlag für die Untergliederung der NKF - Produktbereiche, so findet sich im ersten Produktbereich mit der Nr. 11 (Innere Verwaltung) unter anderem mit der Nr. 09 die Produktgruppe „Finanzmanagement und Rechnungswesen“, die ihrerseits 7 Produkte umfasst, und zwar auch mit der Nr. 06 das Produkt „Zahlungsabwicklung“ und das Produkt 07 „Vollstreckung“ (vgl. **Abbildung 2**). Hier zählt also, anders als im Gesetzestext die Vollstreckung nicht zur Zahlungsabwicklung.⁷ Außerdem wird neben den beiden genannten Produkten noch das Produkt 05 „Geschäftsbuchführung“ aufgelistet, obwohl dieser Begriff, der in früheren Ausführungen zum NKF hinreichend Verwirrung gestiftet hat, sich in der gesetzlichen Regelung nicht mehr findet.

Alles in allem fällt somit die Verwendung des neuen Begriffs „Zahlungsabwicklung“ keineswegs einheitlich aus, wobei allerdings der Hinweis auf eine entsprechende Organisationseinheit fehlt. Denkbar wäre daher, dass der Austausch des Begriffs „Kasse“ durch den Begriff „Zahlungsabwicklung“ die Auflösung der alten Organisationseinheit „Kasse“ einläuten soll, weil es für sie möglicherweise bei einer modernen betriebswirtschaftlichen Steuerung der Kommunalverwaltung keine Existenzberichtigung mehr gibt.

Nachfolgend soll die Frage geklärt werden, ob eine solche Organisationseinheit, die speziell für die Aufgaben zuständig ist, die im § 30 (1) der GemHVO NKF des Landes Nordrhein – Westfalen aufgeführt werden, in einem kommunalen Verwaltungsbetrieb, d.h. in einer Gemeinde-, Stadt- oder Kreisverwaltung, überhaupt sinnvoll ist.

Nr.	Produktbereich	Nr.	Produktgruppe	Nr.	Produkt
11	Innere Verwaltung				
		09	Finanzmanagement und Rechnungswesen	01	Haushaltssteuerung
				02	Haushaltscontrolling
				03	Betriebswirtschaftliche Steuerung
				04	Vermögens- und Schuldenverwaltung
				05	Geschäftsbuchführung
				06	Zahlungsabwicklung
				07	Vollstreckung
				06	Steuern und sonstige Abgaben

*Abbildung 2: Einordnung des Produkts „Zahlungsabwicklung“
(Ausschnitt aus dem NKF - Produktrahmen)*

2. Einordnung der Kasse in das betriebliche Geschehen

Betrachtet man eine privatwirtschaftliche Unternehmung, so lässt sich die Zielsetzung eines solchen Betriebs zumindest in einem ersten Schritt relativ einfach formulieren: Es wird ein Gewinn angestrebt.⁸ Diese Zielsetzung allein reicht allerdings nicht aus; denn trotz eines Gewinns können privatwirtschaftliche Unternehmen in ihrer Existenz bedroht sein. Dies ist auch hinlänglich bekannt und kann anhand eines einfachen Beispiels schnell veranschaulicht werden:

Ein Betrieb habe sich auf Beratungsdienstleistungen spezialisiert und gebe diese gegen Entgelt an den Markt ab. Er verfüge zu Beginn des Geschäftsjahres weder über Vermögen noch Schulden. Nun passiere Folgendes: Die notwendigen Einsatzgüter (beispielsweise Papier) im Werte von 100 Euro werden im Verlauf des Geschäftsjahres von einem anderen Betrieb bezogen. Die Rechnung geht ein und wird geprüft. Eine Bezahlung erfolgt noch nicht. Im Verlauf des Geschäftsjahres werden die Einsatzgüter vollständig verbraucht. Es entsteht somit ein Aufwand in Höhe von 100 Euro. Einem Kunden gegenüber wird eine Bera-

tungsdienstleistung erbracht und in Höhe von 200 Euro abgerechnet. Die Rechnung geht dem Kunden zu. Dieser akzeptiert den in Rechnung gestellten Betrag, bittet allerdings um Zahlungsaufschub. Dem Wunsch wird entsprochen. Ein Lieferantenkredit im Umfang von 200 Euro wird gewährt. Mit dem Rechnungsausgang ist Ertrag in Höhe von 200 Euro entstanden. Über einen Geldbetrag kann der Betrieb allerdings nicht verfügen. Sein Vermögen besteht lediglich aus Forderungen. Da der Ertrag in Höhe von 200 Euro den oben erwähnten Aufwand um 100 Euro übersteigt, ist ein Gewinn in Höhe von 100 Euro entstanden. Gleichwohl ist der Betrieb vom Konkurs bedroht. Er kann seine Lieferschulden gegenüber dem Papierlieferanten nicht begleichen. Er ist, wenn ihm der Verkauf der Forderungen nicht gelingt oder die Kundenrechnungen nicht vorzeitig beglichen werden, zahlungsunfähig, d.h. illiquide.

Demzufolge muss eine privatwirtschaftliche Unternehmung bei ihrem Streben nach Gewinn permanent sicherstellen, zahlungsfähig, d.h. liquide, zu sein.⁹ **Neben dem Gewinnziel ist also stets das Liquiditätsziel zu beachten.**

Die Bedeutung des Liquiditätsziels macht es erforderlich, in einem Betrieb alle Zahlungsströme **zentral** zu planen, zu erfassen und so zu gestalten, dass die permanente Zahlungsfähigkeit sichergestellt wird. Die entsprechende Tätigkeit bzw. Funktion nennt man Finanzierung.¹⁰ Es liegt auf der Hand, dass eine zentrale Steuerung der Finanzierung in der Regel nur durch **eine Organisationseinheit** erfolgen kann. Das gilt auch dann, wenn man eine moderne, d.h. dezentrale, Variante der Aufbauorganisation, für eine Unternehmung wählt, also beispielsweise die Spartenorganisation (produktorientierte Organisation).¹¹ Auch in diesen Fällen ist neben den Produktsparten oder Divisionen ein **zentrales Finanzwesen** unverzichtbar.¹²

Diese Überlegungen lassen sich ohne weiteres auf die Kommunalverwaltung übertragen, die man, um den betriebswirtschaftlichen Aspekt zu betonen, auch als kommunalen Verwaltungsbetrieb bezeichnet.¹³ **Auch der kommunale Verwaltungsbetrieb muss neben seinen anderen Zielsetzungen stets die Zahlungsfähigkeit wahren.** Dies ergibt sich aus dem (noch gültigen) Haushaltsgrundsatz, nach dem der Haushalt in jedem Jahr ausgeglichen sein muss.¹⁴ Auch wenn dieser „alte Haushaltsausgleich“ auf kommunaler Ebene nicht so sorgfältig definiert worden ist, wie auf der Ebene des Bundes, so ist damit gemeint, dass **der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist.**¹⁵

Die Vorschrift bewirkt, dass das Liquiditätsziel für eine Gemeinde grundsätzlich den gleichen Stellenwert hat, wie für eine privatwirtschaftliche Unternehmung. Auch wenn eine Gemeinde bei einem Verstoß gegen diese Zielsetzung im Gegensatz zum Unternehmen nicht gleich in ihrer Existenz bedroht ist, gilt für sie die Vorgabe: „Die laufenden Ausgaben müssen immer durch laufende Einnahmen gedeckt werden!“¹⁶ Die große Bedeutung des Liquiditätszieles macht

auch im kommunalen Bereich eine zentrale Steuerung der Einnahmen und Ausgaben erforderlich. Die Bildung einer zentralen Organisationseinheit, die für die Beachtung des Liquiditätszieles die Verantwortung trägt, erscheint somit auch in einer Kommunalverwaltung geboten.

Gleichwohl wird die **Liquiditätssicherung im Bereich der Kommunen traditionell von zwei Organisationseinheiten** wahrgenommen, **von der Kämmerei und der Kasse**. Der Grund für die Verteilung dieser an sich zentralen Aufgabe auf **zwei „Schultern“**, liegt in einer im Vergleich zur Privatwirtschaft stärkeren Betonung der Führungsfunktion **„Kontrolle“**, die ihrerseits aus einer Zielsetzung resultiert, die über der rein betriebswirtschaftlichen Ebene anzusiedeln ist und die sich letztlich aus dem demokratischen Prinzip ergibt.

Für den Gesamtetat ist beispielsweise auf kommunaler Ebene allein der Rat zuständig.¹⁷ Er erlässt die Haushaltssatzung und er entscheidet damit über die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde. Folglich muss letztlich sichergestellt werden, dass dem Willen des Rates auch Rechnung getragen wird. **Damit ist neben der reinen Liquiditätssicherung im öffentlichen Bereich zusätzlich eine spezielle Kontrolle der Zahlungsströme erforderlich.** Weiterhin sind bei der Abwicklung der Zahlungen „Sicherungen“ einzubauen, die diesen Kontrollmechanismus unterstützen. Dies geschieht einerseits durch die Wahl eines entsprechenden Buchhaltungssystems und andererseits durch spezielle organisatorische Regelungen. Bei dem betreffenden Buchhaltungssystem handelt es sich um die Verwaltungskameralistik, deren Wert oft verkannt wird.¹⁸ Es dient nicht nur der Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Gemeinde, sondern auch „der Ordnungsmäßigkeit des Nachweises der *tatsächlichen* Ausgaben und Einnahmen“.¹⁹ Unterstützt wird diese Funktion des öffentlichen Rechnungswesens durch die Verteilung einer an sich zentral zu erfüllenden Funktion auf die beiden Organisationseinheiten „Kasse“ und „Kämmerei“, die nur im Zusammenwirken den korrekten Ablauf der Zahlungsvorgänge bewirken können.

Das nachfolgende Beispiel soll diesen Grundzusammenhang noch einmal verdeutlichen²⁰: *Unterstellt im Haushaltsplan einer Gemeinde habe man für die Beförderung der Grundschul Kinder einen Betrag in Höhe von 50.000 Euro veranschlagt (Haushaltsstelle 210.639 „Schülerbeförderungskosten für Grundschulen“). Das demokratisch gewählte Organ, der Rat, hat somit festgelegt, was im nächsten Jahr für die Beförderung der Kinder, die eine Grundschule besuchen, maximal ausgegeben werden darf. Der entsprechende Fachbereich ist befugt, über den Haushaltsansatz zu verfügen. Unter Beachtung der Vergabegrundsätze werde eine Firma beauftragt, im Umfang von 25.000 Euro entsprechende Beförderungen vorzunehmen. Im Hinblick auf die Einhaltung der Ratsvorgaben ist dies in der Haushaltsüberwachungsliste, die im Fachbereich oder in der Kämmerei geführt wird, als Vormerkung oder Auftrag zu buchen. Dabei wird die gleiche Systematik wie bei der Planung zugrunde gelegt, die Haushaltssystema-*

tik. In diesem Fall wird also wieder die Haushaltsstelle 210.639 herangezogen. Anschließend wird ermittelt, was „noch verfügbar“ ist, d.h. in welchem Umfang noch Aufträge vergeben werden können. Nach Eingang und Prüfung der Rechnung ordnet das Fachamt bzw. die Kämmerei an, welcher Betrag von der Kasse ausbezahlt ist. Eine entsprechende Anordnung wird erstellt und der Kasse übermittelt. In der Haushaltsüberwachung wird dies gebucht, und zwar als Anordnungs-Soll, das auch Soll-Ausgabe genannt wird. Die Vormerkungen werden entsprechend angepasst und wieder wird ermittelt, was „noch verfügbar“ ist. Nunmehr schließt sich die Buchung in der Kasse an. Im Sachbuch hält die Kasse fest, dass sie eine entsprechende Auszahlungsanordnung erhalten hat, d.h. sie bucht die Soll-Ausgabe. Anschließend zahlt die Kasse diesen Betrag an den betreffenden Betrieb aus, in der Regel per Überweisung. Auch dies wird gebucht, es handelt sich dabei um die Ist-Zahlung. Diese wird auch chronologisch gebucht, und zwar im Zeitbuch. Schließlich sind noch ergänzend personenbezogene Bücher zu führen²¹.

Die „Zerlegung“ des Zahlungsvorgangs und die Berücksichtigung zweier Buchhaltungsbereiche (Buchungsbereich „Haushaltsüberwachung“ und Buchungsbereich „Kasse“) erschwert eine missbräuchliche Verwendung öffentlicher Gelder und erleichtert „externen“ Stellen die Prüfung, wobei auf der Ebene des Bundes und auf der Ebene des Landes beispielsweise die Rechnungshöfe zu nennen sind²². Auf der kommunalen Ebene sind hierfür die Rechnungsprüfungsausschüsse und gegebenenfalls die Rechnungsprüfungsämter zuständig.²³

Für die Liquiditätssicherung ergibt sich aus der kontrollbedingte Kompetenzverteilung, dass die **Kämmerei primär für die mittelfristige und langfristige Steuerung der Zahlungsfähigkeit zuständig** ist und die **Kasse eher für die kurzfristige oder genauer unterjährige Liquiditätssteuerung**. Während die Kämmerei durch ihren Einfluss bei der Aufstellung des Haushaltsplans bzw. des Finanzplans dafür sorgt, dass Einnahmen und Ausgaben über das Jahr bzw. über den mittelfristigen Zeitraum hinweg zusammenpassen und die plangemäße Verteilung der Einnahmen und Ausgaben überwacht, muss die Kasse auf Unterschiede reagieren, die während eines Haushaltsjahres auftreten können. Dies hat dazu geführt, dass man der Kasse einen bestimmten Kreis von Aufgaben und damit verbunden ein bestimmtes Instrumentarium zugewiesen hat, auf das nachfolgend kurz eingegangen wird.

3. Traditionelle Aufgaben der Kasse

Die traditionellen Aufgaben sind in den Gemeindekassenverordnungen der Länder erfasst. In § 1 der (noch gültigen) Gemeindekassenverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen findet sich beispielsweise folgender Aufgabenkatalog. Demnach zählen zu den „*Kassengeschäften, die die Gemeindekasse nach §91*

der Gemeindeordnung zu erledigen hat,...1. die Annahme der Einnahmen und die Leistung der Ausgaben, 2. die Verwaltung der Kassenmittel, 3. die Verwahrung von Wertgegenständen, 4. die Buchführung einschließlich der Sammlung der Belege, ...“.²⁴ Außerdem obliegen der Gemeindekasse „die Mahnung, Beitreibung und Einleitung der Zwangsvollstreckung....“.²⁵ Zusätzlich können der Gemeindekasse „weitere Aufgaben übertragen werden...“.²⁶

Diese Auflistung der wichtigsten Aufgaben der Kasse macht nur ansatzweise deutlich, welche Bedeutung die Kasse für die Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Gemeinde hat.

So verbirgt sich beispielsweise hinter der Formulierung „**Verwaltung der Zahlungsmittel**“ das **gesamte unterjährige Liquiditätsmanagement**: Überschüssige Gelder müssen kurzfristig sinnvoll, d.h. möglichst ertragreich, angelegt werden. Bei drohenden Zahlungsproblemen muss man auf Rücklagen zurückgreifen können. Eventuell müssen Kassenkredite aufgenommen werden.²⁷ Damit die Gemeindekasse diese schwierige Aufgabe meistern kann, haben die anordnenden Stellen „die Gemeindekasse unverzüglich zu unterrichten, wenn mit größeren Ein- und Auszahlungen zu rechnen ist.“²⁸

Auch wird durch den Verordnungstext nicht hinreichend deutlich, welchen Beitrag **Mahnung, Beitreibung und Vollstreckung** im Hinblick auf die Liquiditätssicherung leisten. Bei einer unzureichenden Zahlungsmoral einzelner Personen bzw. Betriebe kommt die Gemeinde nicht umhin, der Sache nachzugehen und für die entsprechenden Einzahlungen zu sorgen. Es geht dabei nicht nur um die aktuellen Außenstände, sondern auch um den zukünftigen Zahlungsstrom. Durch einen konsequenten Einsatz des betreffenden Instrumentariums, selbstverständlich unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben, ist sicherzustellen, dass schlechte Beispiele nicht Schule machen. Insofern handelt es sich bei diesen Tätigkeiten der Kasse um einen wesentlichen Beitrag, um die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde auf Dauer sicherzustellen.

Schließlich liefert die **Buchführung im Bereich Kasse** eine entscheidende Grundlage für Führungsentscheidungen. Die Abschlüsse im Bereich Kasse liefern das notwendige Material für Soll-Ist-Vergleiche – und dies nicht nur am Jahresende. Aufgrund dieses Datenmaterials können entsprechende Abweichungsanalysen durchgeführt und gegebenenfalls gegensteuernde Maßnahmen frühzeitig eingeleitet werden.

Es liegt auf der Hand, dass angesichts der Bedeutung dieser Funktionen, auch wenn die Gemeindeordnungen durchaus andere Lösungen zulassen bzw. zugelassen haben,²⁹ in der Regel eine verwaltungsinterne Organisationseinheit gebildet wurde. Dies macht folgendes Zitat aus dem von Günter Püttner herausgegebenen sechsbändigen Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis deut-

lich: „*In einer Gemeinde gibt es grundsätzlich nur eine einzige Gemeindekasse (Einheitskasse); bei ihr sind alle Kassengeschäfte zusammengefasst. Dadurch wird eine zentrale und damit wirtschaftliche Verwaltung der Zahlungsmittel (Möglichkeit, Kassenbestände zinsgünstig anzulegen; Beschränkung der Aufnahme von Kassenkrediten) sichergestellt.*“³⁰

Konsequent ist bei dieser Bedeutung eine entsprechend hohe aufbauorganisatorische Einordnung der Kasse. Im klassischen Verwaltungsgliederungsplan wird die Kasse daher als ein Amt ausgewiesen.³¹ Wie die Kasse aufbauorganisatorisch einzuordnen ist, hängt allerdings nicht nur von der Bedeutung der Aufgaben ab, die eine Organisationseinheit zu erfüllen hat, sondern auch von anderen Einflussgrößen, die beispielsweise den Umfang der Aufgaben oder die Art und Weise der Aufgabenerfüllung betreffen.

4. Auswirkungen der EDV und des Neuen Steuerungsmodells auf die Stellung der Gemeindekasse

Von den zahlreichen Einflussgrößen, die für die Kommunalverwaltungen insgesamt von großer Bedeutung waren, sind vorrangig zwei zu nennen, die aus dem Blickwinkel der Kasse beachtenswert sind. Es handelt sich dabei um die Entwicklungen auf dem Gebiet der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) und um das Neue Steuerungsmodell (NSM).

Durch die **Einführung der EDV** änderte sich am Aufgabenbestand der Kasse nichts. Allerdings können mit Hilfe des EDV-Einsatzes zahlreiche - nicht alle - Aufgaben der Kasse schneller und kostengünstiger erfüllt werden. Das betrifft in besonderem Umfang die Buchungen. Wie stark der Rationalisierungseffekt ge-griffen hat bzw. greift, hängt allerdings von den gewählten EDV-Lösungen ab. Insofern waren bzw. sind die Folgen in den einzelnen Gemeinden keineswegs gleichermaßen spürbar. Gleichwohl hatte der verstärkte EDV-Einsatz im Bereich „Kasse“ generell Stelleneinsparungen und auch teilweise geringere Stellenbewertungen zur Folge.³² Dies wirkte sich auch auf den Organisationsbereich „Kasse“ aus. Die Kasse musste nicht mehr unbedingt ein Amt sein. Um gleichwohl die Stellung der Kasse und auch des Kassenverwalters nicht zu schwächen, wurden neue Organisationsvarianten gewählt. In einzelnen Gemeinden wurde die Kasse beispielsweise mit dem Steueramt zusammengefasst oder es wurden Zweckverbände gegründet. Angesichts dieser Entwicklung ist nachvollziehbar, dass man die Zukunft der Kasse vor einigen Jahren nicht gerade als „rosig“ bezeichnen konnte³³. Gleichwohl hat die von einem führenden Vertreter des Verbandes der Kommunalkassenverwalter 1994 aufgestellte These, dass es absehbar sei, „wann es die Kasse, so wie wir sie zur Zeit noch kennen ..., nicht mehr geben wird“³⁴, bisher keine Bestätigung gefunden. **Die Gemeindekasse erwies**

sich im Kern deutlich widerstandsfähiger, als man bei Einführung der EDV annehmen konnte.

Ein ähnliches Ergebnis zeichnet sich ab, wenn man das **Neue Steuerungsmodell** in die Betrachtung einbezieht. Auch hier hätte sich - zumindest auf den ersten Blick - eine Bedrohung für die Existenz der kommunalen Kassen ergeben müssen. Dies wird deutlich, wenn man sich den Grundgedanken des Neuen Steuerungsmodells noch einmal vor Augen führt:³⁵ *Im Mittelpunkt steht eine Art Vertrag, den Rat und Verwaltung schließen und der unter anderem die Vereinbarung beinhaltet, dass die Verwaltung über ein Budget eigenverantwortlich verfügen kann, um die festgelegte Zielsetzung zu erreichen. Die Verwaltung kann selbständig darüber entscheiden, welche Güter (Ressourcen) in welchem Umfang eingesetzt werden, um die gewünschten Produkte zu erstellen bzw. die betreffende Zielsetzung zu erreichen. Die Verwaltungsspitze schließt ihrerseits ähnliche Vereinbarungen mit den einzelnen Fachbereichen. Den einzelnen Fachbereichen wird damit ein Budget zugewiesen, das sie selbstständig bewirtschaften können. Da sie den Faktoreinsatz bestimmen, sind sie auch dafür verantwortlich (dezentrale Ressourcenverantwortung).* Im Extrem würde dies bedeuten, dass der einzelne Fachbereich nicht nur den Einsatz der Produktionsfaktoren in eigener Regie, sondern auch die Querschnittsaufgaben übernimmt, soweit sie ihn betreffen. Er wäre beispielsweise für die in seinem Bereich aufgeworfenen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Fragestellungen allein zuständig. In letzter Konsequenz müsste auch die Finanzierung dezentralisiert werden, so dass der einzelne Fachbereich wie ein eigenständiger Betrieb seine Zahlungen plant und tätigt. All dies ist jedoch nicht eingetreten. Die Dezentralisierung der Finanzierungsfunktion hat nicht stattgefunden und **die Kasse hat auch im Neuen Steuerungsmodell ihre Stellung behauptet**. Dies ist offensichtlich auf die weiter oben schon erarbeitete Erkenntnis zurückzuführen, dass im Hinblick auf die Sicherung der Liquidität eine zentrale Planung und Gestaltung der Zahlungen unverzichtbar ist. Paradoxe Weise hat die Bedeutung der Kasse in einzelnen Gemeinden sogar zeitweilig zugenommen, da durch die (unsinnige) kassenwirksame Verbuchung der inneren Verrechnungen in großem Umfang weitere Arbeiten auf die Gemeindekassen zugekommen sind, die nicht selten zu einem zusätzlichen Stellenbedarf geführt haben.

5. Auswirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements auf die Gemeindekasse

Die bisherigen Überlegungen legen die Vermutung nahe, dass auch das Neue Kommunale Finanzmanagement, das NKF, die Kasse in ihrem Kern kaum zu bedrohen vermag. Andererseits ist zu erwarten, dass eine gravierende Verände-

zung des Haushaltsrechts und die damit einhergehende Veränderung auf dem Gebiet des kommunalen Rechnungswesens für die Gemeindekassen nicht ohne Folgen sein können.

Um zu erkennen, wie sich das NKF auf die Gemeindekassen im Einzelnen auswirkt, soll zunächst ein Einblick in das Neue Kommunale Finanzmanagement vermittelt werden.³⁶

*Ausgangspunkt für das NKF ist eine übergeordnete Zielsetzung. Es geht um das **Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit**. Dies bedeutet –vereinfacht formuliert–, dass die gegenwärtigen Generationen nicht die Güter verbrauchen dürfen, die den zukünftigen Generationen „gehören.“ Jedem Güterverbrauch muss mindestens eine entsprechende Güterentstehung gegenüberstehen. Ansonsten lebt man „auf Kosten“ der zukünftigen Generationen. Betrachtet man beispielsweise die Ausbildung der Kinder, so ist einerseits ein Güterverbrauch erforderlich. Dieser entsteht beispielsweise durch den Einsatz der Lernmittel, durch Energieeinsatz, durch Einsatz von Arbeitskraft und auch in Form der Abnutzung der Gebäude. Auf der anderen Seite entstehen Güter, und zwar wird Wissen vermittelt. Intergenerativ gerecht wäre der Ausbildungsprozess dann, wenn das den Kindern vermittelte Wissen die Kinder in die Lage versetzen würde, ihre Zukunft zu meistern. Dann wäre der in Kauf genommene Güterverbrauch gerechtfertigt. Um intergenerativ gerecht handeln zu können, muss man somit sowohl bei der Planung als auch bei der Kontrolle die verbrauchten Güter und die entstandenen Güter gegenüberstellen. Im NKF verwendet man für den traditionellen Begriff „Gut“ die Formulierung „Ressource“. **Folglich handelt man intergenerativ gerecht, wenn das Gesamtressourcenaufkommen wenigstens so groß ist wie der Gesamtressourcenverbrauch.***

Es liegt auf der Hand, dass es gar nicht so einfach ist, das jeweilige Ressourcenaufkommen und den dazugehörigen Ressourcenverbrauch zu ermitteln. Besonders bezüglich der Bewertung der Güter, die entstanden sind bzw. die entstehen sollen, ergeben sich beträchtliche Schwierigkeiten. Das NKF löst dieses Problem, indem es das bewertete Ressourcenaufkommen mit dem betriebswirtschaftlichen Begriff „Ertrag“ und den bewerteten Ressourcenverbrauch mit dem betriebswirtschaftlichen Begriff „Aufwand“ gleichsetzt. Allerdings verwendet man beide Begriffe im Plural. Man spricht also von Aufwendungen und Erträgen.

Nimmt man die Gleichsetzung des Begriffs „Ressourcenverbrauch“ mit dem Begriff „Aufwendungen“ und die Gleichsetzung des Begriffs „Ressourcenaufkommen“ mit dem Begriff „Erträge“ vor, so handelt man dann intergenerativ gerecht, wenn die Erträge wenigstens so groß ausfallen wie die Aufwendungen.

Infolgedessen kommt es zu einer **völlig neuen Formulierung des Haushaltsausgleichs. Der Haushalt ist nunmehr dann ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen wenigstens „decken.“**

Damit ist die Gemeinde als Ganzes gewinnorientiert zu führen. Der „*alte Haushaltsausgleich*“, nachdem die laufenden Ausgaben durch laufende Einnahmen gedeckt sein müssen, wird durch den „*neuen Haushaltsausgleich*“ ersetzt. Da man eine liquiditätsorientierte Zielsetzung, den „alten Haushaltsausgleich“, nicht einfach gegen eine erfolgsorientierte Zielsetzung, den „neuen Haushaltsausgleich“, austauschen kann³⁷, ohne die Existenz eines Betriebes zu gefährden, muss zusätzlich zum „neuen Haushaltsausgleich“ eine Zielsetzung berücksichtigt werden, die die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde zum Gegenstand hat. Dies ist in NRW durch einen entsprechenden Hinweis in §75 GO geschehen. **Demnach ist „die Liquidität der Gemeinde...sicherzustellen“³⁸.**

Für das kommunale Rechnungswesen hat die veränderte Zielsetzung gravierende Folgen:

- Erstens muss im Hinblick auf das Liquiditätsziel, wie bisher, der Zahlungsstrom abgebildet werden. Der Geldzufluss und der Geldabfluss sind nachzuweisen. In anderen Worten Einzahlungen und Auszahlungen sind zu berücksichtigen, wobei man den Geldabfluss auch als Ausgabe und den Geldzufluss auch als Einnahme bezeichnen kann. Das NKF verwendet allerdings ausschließlich das Begriffspaar „**Einzahlung / Auszahlung**“.
- Zweitens müssen im Hinblick auf den „neuen“ Haushaltsausgleich **Aufwendungen und Erträge** geplant und gebucht werden.
- Drittens ist eine vollständige Erfassung des **Vermögens und der Schulden** erforderlich sowie anschließend die Buchung der Zu- und Abgänge; denn ohne das Vermögen bzw. die Schulden können bestimmte Aufwendungen nicht ermittelt werden. So setzt die Ermittlung der bilanziellen Abschreibungen Informationen über das Vermögen und die Bestimmung des Zinsaufwandes zumindest bei der Planung Informationen über die Schulden voraus.

Folglich müssen die Städte, Kreise und Gemeinden nunmehr ein Rechnungswesen praktizieren, das

- a) aus einer Einzahlung-/Auszahlungsrechnung (Finanzrechnung),
- b) aus einer Aufwands-/Ertragsrechnung (Ergebnisrechnung) sowie

- c) aus einer Vermögens-/Schuldenrechnung (Bilanz) besteht und

daher als **Drei-Komponenten-System** bezeichnet wird.

Wie wirken sich all diese Veränderungen auf die kommunale Kasse aus?

a) Auf den *Austausch des Begriffs „Kasse“ durch den Begriff „Zahlungsabwicklung“* wurde bereits hingewiesen. Bedeutsam ist die Umbenennung nicht. Dies wird auch deutlich, wenn man den Aufgabenkatalog, den die traditionelle Kasse zu erfüllen hatte, mit dem vergleicht, der unter den Begriff „Zahlungsabwicklung“ aufgeführt wird. In **Abbildung 3** findet sich eine Gegenüberstellung der wichtigsten Aufgaben der Kasse mit denen der Zahlungsabwicklung.

Kernaufgaben der „Kasse“ nach § 1 GemKVO	Kernaufgaben der „Zahlungsabwicklung“ nach § 30 GemHVO NKF
1. Annahme der Einnahmen	1. Annahme der Einzahlungen
2. Leistung der Ausgaben	2. Leistung der Auszahlungen
3. Verwaltung der Kassenmittel	3. Verwaltung der Finanzmittel
4. Buchführung	4. Erfassung und Dokumentation des Zahlungsvorgangs
5. Mahnwesen	5. Mahnwesen
6 Zwangsvollstreckung	6. Zwangsvollstreckung

Abbildung 3: Kernaufgaben der „Kasse“ und der „Zahlungsabwicklung“ im Vergleich

- Bezüglich der Aufgaben 1 und 2 sind nur sprachliche Unterschiede erkennbar. Wie bereits erwähnt, vermeidet man im NKF die Begriffe „Einnahmen“ und „Ausgaben“ und verwendet man für den Geldfluss ausschließlich die Bezeichnungen Einzahlungen und Auszahlungen.
- Auch bezüglich des 3. Punktes ist kein wesentlicher Unterschied erkennbar. In beiden Fällen sind primär die Bargeld- und Buchgeldbestände gemeint, also - in anderen Worten - Münzen, Noten und Guthaben auf den Girokonten.
- Bei der 4. Aufgabe scheint ein erheblicher Unterschied zu bestehen. Zu bedenken ist jedoch, dass mit dem Stichwort Buchführung in § 1 der Gemeindekassenverordnung nicht die gesamte kameralistische Buchführung gemeint ist, sondern nur der Teil der kameralen Buchführung im Bereich „Kasse“, wobei es letztlich um die Erfassung und Dokumentation der Zahlungsvorgänge geht. Genau dies wird unter Punkt 4 der Kernaufgaben der „Zahlungsabwicklung“ angesprochen. Man meidet den Begriff Buchführung, weil man in § 93 GO NKF eine unglückliche Formulierung gewählt hat, um das neue Buchungssystem, d.h. das Drei-Komponenten-System, zu bezeichnen. Hier heißt es: „Die Finanzbuchhaltung hat die Buchführung und die Zahlungsabwicklung der Gemeinde zu erledigen.“³⁹ Diese Formulierung macht nicht hinreichend deutlich, dass zur Zahlungsabwicklung auch die Dokumentation und damit die Buchung der Zahlungsvorgänge gehören. Alles in allem besteht somit auch bezüglich des 4. Punktes in *Abbildung 3* kein wesentlicher Unterschied.
- Die Aufgaben 5 und 6 sind schon begrifflich identisch.

Die Kernaufgaben der traditionellen Kasse und der Zahlungsabwicklung im NKF stimmen also überein.

b) Auch wenn die Kernaufgaben der traditionellen Kasse erhalten bleiben und insbesondere die Buchführung im Bereich „Kasse“ nach wie vor eine große Bedeutung hat, so ist nicht zu übersehen, dass sich durch das Drei-Komponenten-System der Schwerpunkt der kommunalen Buchhaltung verlagert. Die außerhalb der Kasse zu erledigende Buchführung ist umfangreicher und auch bedeutender als bisher. Es kommen Buchhaltungs- und Abschlussaufgaben auf die Kämmerei bzw. die anderen Fachbereiche zu, die man bisher nicht kannte. **Hierdurch wird allerdings der Wert der Kassenbuchführung nicht geschmälert.**

c) Mit dem neuen Buchführungssystem stellt sich die Frage, wo die genaue Trennung zwischen der Buchführung in der Kasse und der Buchführung außerhalb der Kasse vorzunehmen ist. Die klassische Nahtstelle, das Anordnungs-

Soll, d.h. die Soll-Ausgabe bzw. die Soll-Einnahme, fehlt. **Gleichwohl wird man auch in Zukunft auf eine Art Anordnungswesen nicht verzichten können, denn auch im NKF gilt, dass die für die Feststellung der Zahlungsverpflichtung bzw. des Zahlungsanspruchs zuständige Person nicht selbst die Zahlung abwickeln darf.**⁴⁰ Dem „Trennungsprinzip“ muss man auch in einem modernen öffentlichen Rechnungswesen Rechnung tragen.⁴¹

Sinnvoll erscheint es, diese Nahtstelle zwischen der Buchführung in der Kasse und der Buchführung außerhalb der Kasse bei den Verbindlichkeiten und Forderungen zu suchen. Die Lösung des Problems könnte folgendermaßen aussehen:

Mit der Buchung einer Verbindlichkeit würde gleichzeitig der Kasse gegenüber die Anordnung erteilt, den betreffenden Betrag auszuzahlen. Mit der Buchung einer Forderung würde der Kasse gleichzeitig die Anordnung erteilt, einen entsprechenden Betrag entgegenzunehmen. Denkbar wäre ein doppelter Zugriff auf die Konten für Verbindlichkeiten und Forderungen. Im Falle einer Auszahlung bucht die Kasse die Auszahlung und gleichzeitig bucht sie die Verbindlichkeit aus. Umgekehrt bucht die Kasse beim Eingang der Zahlungsmittel die Einzahlung und gleichzeitig bucht sie die Forderung aus. Bei Zahlungsvorgängen bzw. Buchungen, die im kaufmännischen Rechnungswesen nicht über die Konten Verbindlichkeiten oder Forderungen führen, müsste man diese Konten künstlich einschalten, um die Nahtstelle zwischen Kasse bzw. Zahlungsabwicklung und den anderen buchenden Bereichen herzustellen. Bei fälligen Lohnzahlungen würde man beispielsweise zunächst eine Verbindlichkeit gegenüber dem Mitarbeiter buchen. Damit erhält die Kasse die Anordnung, die Auszahlungen zu tätigen. Mit der Überweisung des Lohnes erfolgt die Buchung der Auszahlung; gleichzeitig bucht die Kasse die Verbindlichkeit gegenüber dem Mitarbeiter aus.

d) Aus dem Blickwinkel der Kasse ist weiterhin bedeutsam, dass sich durch das NKF die Systematik für die Erfassung der Einzahlungen und Auszahlungen verändert hat. **Die klassische Haushaltssystematik wird aufgegeben.** Allerdings bleibt der grundsätzliche Sortiergedanke erhalten: einmal wird nach dem Zahlungsgrund sortiert und einmal nach der Art der Zahlung. Statt der Zuordnung einer Zahlung zu einer Aufgabe erfolgt die Zuordnung zu einem Produkt. Der Gliederungsplan wird also durch einen **Produktplan** ersetzt. Statt des Gruppierungsplans gibt es nun einen **Kontenplan mit Sachkonten**. Genauso wie Gliederungs- und Gruppierungsplan bisher miteinander kombiniert wurden, werden nunmehr Produkt- und Kontenplan miteinander verbunden. Die Kasse muss folglich mit einer neuen Systematik arbeiten. Für die Kasse sind besonders die nach den soeben erläuterten Gesichtspunkten zu bildenden **Finanzrechnungskonten** bedeutsam. Wenn die Kasse die Finanzrechnungskonten bebucht, dann hat sie auch den entsprechenden Teil des Jahresabschlusses herzustellen, also

die **Finanzrechnung und die Teilfinanzrechnungen**. Auch dadurch kommen neue Anforderungen auf die Kasse zu.

e) Zu beachten ist, dass mit den Buchungen auf den oben genannten Finanzrechnungskonten nicht alle Facetten der Zahlungsvorgänge abgebildet werden. Es geht aus diesem Teil der Buchführung nicht hervor, welche Bar- und Buchgeldbestände wo vorhanden sind und wie sie sich verändern. Es bedarf also ergänzender Buchungen. Das NKF spricht in diesem Zusammenhang von Zahlungsmittelkonten, die man zusätzlich außerhalb des NKF – Buchungskreises führen muss. Hinzu kommt, dass auch personenbezogene Bücher erforderlich sind. Es muss also auch jederzeit deutlich sein, wer welche Forderungen gegenüber der Gemeinde hat und wer der Gemeinde aus welchem Grund welchen Betrag schuldet. In anderen Worten die Kasse muss weiterhin die **Vorbücher bzw. Nebenbücher** führen, die sie bisher auch geführt hat, das gilt insbesondere für die **Bank- bzw. Zahlungsmittelkonten und die Debitoren- und Kreditoren - Buchführung**.

6. Abschließende Thesen zur zukünftigen Stellung der Kasse im NKF

Die obigen Überlegungen bezüglich des Wandels und der zukünftigen Stellung der Kasse im NKF lassen sich folgendermaßen zusammenfassen.

1. Die Bedeutung des Liquiditätsziels lässt es geboten erscheinen, in der Regel einen speziellen Organisationsbereich mit der Gestaltung der Zahlungsströme zu beauftragen.
2. Die im öffentlichen Bereich unverzichtbare Kontrolle der Zahlungsströme macht es allerdings erforderlich, diese Aufgabe auf zwei Schultern zu verteilen – auf eine Organisationseinheit, die für die Entscheidungen über die Zahlungen zuständig ist, und auf eine Organisationseinheit, die die Zahlungen vornimmt.
3. Damit bleiben die Kernaufgaben der Kasse erhalten, unabhängig davon, ob man die Kasse anders als bisher bezeichnet.
4. Wie bisher gibt es eine Buchführung innerhalb und eine Buchführung außerhalb der Kasse.
5. Das NKF verändert auch einen Teil der Buchführung innerhalb der Kasse. Die alte Haushaltssystematik wird aufgegeben und die Kasse muss nach der Systematik des NKF buchen, wobei für die Kasse besonders die Buchungen auf den Finanzrechnungskonten von Bedeutung sind.
6. Die Nahtstelle zwischen der Buchführung in der Kasse und der Buchführung außerhalb der Kasse verändert sich. Jetzt bilden Forderungs- und Verbindlichkeitskonten die Nahtstelle.

7. Da die Kasse im Hinblick auf die vollständige Dokumentation des Zahlungsvorgangs die Finanzrechnungskonten führen sollte, ist sie dafür bestimmt, auch als Zulieferer für den betreffenden Teil des Jahresabschlusses tätig zu sein. In ihren Aufgabebereich würden also die Finanzrechnung und die Teilfinanzrechnungen fallen.

8. Neben den Buchungen auf den Finanzrechnungskonten sind zahlungsmittelorientierte Bücher und personenbezogene Bücher zu führen. Die bisherigen Vor- und Nebenbücher der Kasse sind also weiterhin unverzichtbar, das gilt insbesondere für Debitoren- und Kreditorenbuchführung.

9. Da die Kasse die zentralen Informationen über die Zahlungsströme hat, ist sie für die unterjährige Liquiditätssteuerung zuständig. Dies kann nur im Zusammenwirken mit der Verwaltungsführung geschehen. Daher ist das liquiditätsorientierte Controlling auszubauen. Auch muss durch organisatorische Regelungen sichergestellt werden, dass die Kasse über alle aktuellen Veränderungen in den Fachbereichen, die sich auf die Zahlungsströme auswirken können, informiert wird.

10. Durch das NKF entsteht also keine Bedrohung für die Kasse. Die Kasse muss sich im Gegenteil zusätzlich zahlreichen neuen Anforderungen stellen. Die gegenwärtig im Rahmen der Umstellung deutlich werdenden erheblichen EDV-Probleme lassen erkennen, dass man sich die Geringschätzung der Kasse, die in der Anfangsphase des NKF unübersehbar war, nicht mehr leisten kann.

Das Know-how der kommunalen Kassen ist wieder gefragt, da auch das NKF auf eine sorgfältige und wirtschaftliche Abwicklung sowie Buchung der Zahlungen nicht verzichten kann. Hinzu kommt, dass bereichsübergreifende Fragestellungen an Bedeutung gewinnen und neue Verbindungen zwischen den verschiedenen Buchhaltungsbereichen hergestellt werden müssen, was ohne die Nutzung des in den Gemeindekassen vorhandenen Wissens nicht gelingen kann.

Dabei reicht es allerdings nicht aus, wenn sich die kommunalen Kassen nur mit ihren spezifischen Problemen befassen. Diejenigen, die in den Kassen der Städte, Kreise und Gemeinden leitend tätig sind, müssen sich für das Neue Kommunale Finanzmanagement als Ganzes interessieren, sich also möglichst schnell und möglichst umfassend mit dem NKF vertraut machen. Nur dann können sie ihren Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung leisten und die gegenwärtig anstehenden sowie die für die Zukunft noch zu erwartenden Veränderungsprozesse in der kommunalen Finanzwirtschaft mitgestalten.

** Dr. Falko Schuster lehrt als Professor für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Abteilung Duisburg der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen. Er ist Autor mehrerer Lehrbücher zur Betriebswirtschaftslehre der Kommunalverwaltung. Seine im Oldenbourg Verlag*

München/Wien erschienene Schrift „Doppelte Buchführung für Städte, Kreise und Gemeinden“ bietet eine anschauliche und systematische Einführung in das Drei-Komponenten-System des NKF.

***** Es handelt sich um eine überarbeitete Fassung eines anlässlich der Landesarbeitstagung des Fachverbandes der Kommunalkassenverwalter Nordrhein-Westfalen am 16.9.2004 in Rheine sowie eines anlässlich der Bundesarbeitstagung des Fachverbandes der Kommunalkassenverwalter am 1.6.2005 in Kassel gehaltenen Referats.***

¹ Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – Nr. 41 vom 24 November 2004.

² Vgl. beispielsweise Schuster, Falko: Doppelte Buchführung, für Städte, Kreise und Gemeinden, München/Wien 2001, S.199.

³ Vgl. Lang, Manfred: B. Kassenverwaltung, in: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6: Kommunale Finanzen, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York/Tokyo 1985, 480-493, hier S. 481.

⁴ Vgl. § 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Gemeindehaushaltsverordnung NRW – GemHVO NRW), Artikel 15 des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – NKFGNRW), Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – Nr. 41 vom 24 November 2004.

⁵ Vgl. ebenda.

⁶ Ebenda.

⁷ Vgl. Dresbach, Heinz: Kommunales Haushalts- und Kassenrecht Nordrhein-Westfalen, 31. Auflage, Bergisch Gladbach 2004, S.371.

⁸ Vgl. beispielsweise Schuster, Falko: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre der Kommunalverwaltung, Hamburg 2001, S. 33.

⁹ Vgl. ebenda, S. 33.

¹⁰ Vgl. ebenda, S36.

¹¹ Vgl. beispielsweise Schuster, Falko und Siemens, Joachim: Die Organisation des kommunalen Verwaltungsbetriebs, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo 1986, S. 134.

¹² Vgl. Grochla, Erwin: Unternehmensorganisation, Reinbek bei Hamburg 1972, S. 189.

¹³ Vgl. beispielsweise Schuster, Falko und Steffen, Dieter: Das Rechnungswesen des kommunalen Verwaltungsbetriebs, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo 1987, S.1.

¹⁴ Vgl. hierzu beispielsweise die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) in der Fassung v.14.07.1994, geändert durch Gesetz v. 03.02.2004 (GV.NRW.S.96).

¹⁵ Vgl. Artikel 110 (1) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

¹⁶ Brinkmeier, Hermann Josef: Kommunale Finanzwirtschaft, Band 2, Haushaltsrecht, 6. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 1997, S. 237.

¹⁷ Vgl. § 41 (1) h) Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) in der Fassung der Bekanntmachung v. 14.07.1994 (GV.NRW. S. 666), geändert durch Gesetz v. 03.02.2004 (GV. NRW. S. 96).

¹⁸ Vgl. Becker, Bernd: Öffentliche Verwaltung, Percha am Starnberger See, 1989, S. 720.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Vgl. Schuster, Falko und Steffen, Dieter: Das Rechnungswesen des kommunalen Verwaltungsbetriebs, a. a. O., S.42-46.

²¹ Vgl. Gornas, Jürgen: Von der kameralistischen zur doppischen Kasse –Anmerkungen zur Organisation des kaufmännischen Rechnungswesens im NKF, in : Kommunal-Kassen-Zeitschrift (KKZ), 55.Jahrgang, Heft 1, 2004, S. 9-12, hier S. 9.

²² Vgl. Becker, Bernd: Öffentliche Verwaltung, a .a .O., S. 720.

²³ Vgl. § 101 und § 102 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) a. a. O..

²⁴ Vgl. § 1 der Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden – Gemeindegeldkassenverordnung (GemKVO) vom 14.Mai 1995 (GV. NRW. S. 523) geändert durch Gesetz vom 27.11.2001 (GV.NRW. S. 811).

²⁵ Ebenda.

²⁶ Ebenda.

²⁷ Vgl. §19 ebenda.

²⁸ Ebenda.

²⁹ Vgl. § 90 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) a. a. O..

³⁰ Lang, Manfred: B. Kassenverwaltung, in: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6: Kommunale Finanzen, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York/Tokyo 1985, 480-493, hier S. 481.

³¹ Vgl. beispielsweise Schuster, Falko: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre der Kommunalverwaltung, a. a. O., S.83.

³² Vgl. Stiep, Hans-Joachim (Landesvorsitzender des Landesverbandes Rheinland-Pfalz: Zukunftsperspektiven des Kassenverwalters und der Kommunalkassen schlechthin, ohne Ortsangabe 1994.

³³ Vgl. ebenda.

³⁴ Ebenda.

³⁵ Vgl. beispielsweise Schuster, Falko: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre der Kommunalverwaltung, a. a. O., S.184.

³⁶ Vgl. beispielsweise Schuster, Falko und Brinkmeier, Hermann Josef: Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) des Landes Nordrhein-Westfalen – eine Betrachtung insbesondere aus der Sicht der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, in: der gemeindehaushalt Jahrgang 102, 2001, Heft 10, S. 221 – 230.

³⁷ Vgl. Schuster, Falko: Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) – eine Zwischenbilanz, in: der gemeindehaushalt, Jahrgang 104, 2003, Heft 7, S. 148 -151, hier s. 151.

³⁸ Vgl. Artikel 2 (Änderung der Gemeindeordnung) des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW –NKFG NRW), a. a. O..

³⁹ Vgl. ebenda, § 93 GO.

⁴⁰ Vgl. § 93 (5) GemHVO NKFG NRW a. a. O..

⁴¹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch Hagemann, Helmut: Stellungnahme des Landesverbandes NRW zum NKF - Abschlussbericht und zu den vom NKF - Modellprojekt vorgelegten gesetzlichen Regelungsentwürfen aus kameralistischer Sicht, in Kommunal-Kassen-Zeitschrift –KKZ -, 54. Jahrgang, 2003, Heft 11, S. 221 -224, hier S. 222.