

AZ: -90.0-sz-te-

Drucksache Nr.: 0308/2003/DS

=====

Beratungsfolge	Termin	Status	Behandlung
Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschuss	09.03.2004	Ö	Vorberatung
Hauptausschuss	13.04.2004	N	Kenntnisnahme
Ratsversammlung	27.04.2004	Ö	Endg. entsch. Stelle

Berichterstatter:

Oberbürgermeister Unterlehberg

Verhandlungsgegenstand:

Prüfauftrag der Ratsversammlung zur kaufmännischen Buchführung in der Stadtverwaltung Neumünster

A n t r a g :

Kenntnisnahme

Finanzielle Auswirkungen:

Keine

Begründung:

Allgemeines

Die Bestrebungen, von der bisherigen Kameralistik als einem zahlungsorientierten Rechnungswesen hin zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen zu gelangen, basieren auf dem Neuen Steuerungsmodell. Die Reform des Rechnungswesen stellt ein wichtiges Element zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells dar, kann seine Wirkungen aber nur im Zusammenwirken mit weiteren Elementen voll entfalten. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass sich durch die Einführung der Doppik als isolierter Baustein die Liquidität der Stadt Neumünster nicht erhöhen wird.

Beschluss der IMK

Nachfolgend ist ein Auszug aus den Beschlüssen der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) am 21. November 2003 in Jena zu den Zielen der Reform des Gemeindehaushaltsrechts abgedruckt.

Auszug aus den IMK-Beschlüssen vom 21.11.2003 in Jena:

„Die IMK nimmt den Bericht zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts mit den beigefügten Anlagen zustimmend zur Kenntnis. Auf der Grundlage der IMK-Beschlüsse ... soll durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts

- *das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt und*
- *die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden.*

Die IMK geht davon aus, dass die Reform des kommunalen Haushaltsrechts einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kommunalverwaltungen bewirken wird.

1. Ziele der Reform des Gemeindehaushaltsrechts

1.1 Die Kommunen in Deutschland haben Anfang der 90er Jahre unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ eine Reform der Kommunalverwaltungen eingeleitet, mit der die Steuerung der Kommunalverwaltungen von der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) auf eine Steuerung nach Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) umgestellt werden soll.

1.2 Struktur-Elemente für eine vollständige Realisierung dieser neuen Verwaltungssteuerung sind

- *die Darstellung der Verwaltungsleistungen als Produkte,*
- *die Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz für den Einsatz von Personal und Sachmitteln,*
- *die Budgetierung der bereitgestellten personellen und sächlichen Ressourcen nach Fachbereichen (Aufgabenbereichen)*
- *die Zusammenfassung von Aufgabenverantwortung und Ressourcenverantwortung in einer Hand,*
- *die Kosten- und Leistungsrechnung über die bisherigen kostenrechnenden Einrichtungen hinaus nach Bedarf in weiteren Verwaltungsbereichen,*
- *die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungslei-*

- tungen als Steuerungsinstrumente sowie ggf. für interkommunale Vergleiche,*
- *Einführung eines Berichtswesens für die periodische Information über die Zielerreichung als Grundlage für Steuerungsmaßnahmen,*
 - *die Gesamtdarstellung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch sowie der Vermögens- und Kapitalposition zur Vermittlung eines vollständigen Bildes über die tatsächliche Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage der kommunalen Körperschaft,*
 - *die Zusammenfassung des Jahresabschlusses der kommunalen Körperschaft mit den Jahresabschlüssen der ausgegliederten, von der Kommune beherrschten, rechtlich unselbständigen und selbständigen Einheiten und Gesellschaften zu einem Gesamtabschluss als Rechnungslegung über alle Aktivitäten einer Kommune.“*

Abarbeitung des Prüfauftrages

1. *Andere Kommunen in Deutschland haben schon Erfahrungen mit dem kaufmännischen Rechnungswesen gesammelt. Die Verwaltung legt der Ratsversammlung drei Kurzberichte aus vergleichbaren Kommunen vor, aus denen Erfahrungen aus der Einführung und der aktiven Anwendung des kaufmännischen Rechnungswesens zu ersehen sind.*

Antwort:

Zur Einführung der Doppik im kommunalen Rechnungswesen existiert zwischenzeitlich umfangreiche Literatur. In der Hauptsache werden neben kompletten Projektdokumentationen (z.B. Nordrhein-Westfalen) auch spezielle Themenbereiche (z.B. Vermögenserfassung und Vermögensbewertung) behandelt. In **Anlage 1** sind 6 Kurzberichte zu Pilotprojekten in Nordrhein-Westfalen zusammengestellt.

2. *Die Verwaltung prüft, inwieweit Neumünster bei der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens in Schleswig-Holstein Vorreiterfunktion einnehmen kann und ob dieses vom Land gefördert wird.*
3. *Ist es absehbar, dass in Schleswig-Holstein das kaufmännische Rechnungswesen in den Verwaltungen eingeführt wird (Bsp. NRW)?*
4. *Wenn ja, wann ist damit zu rechnen?*

Die Antworten zum Prüfauftrag zu 2. und zu den Fragen zu 3. und 4. sind nachfolgend zusammengefasst:

Nach dem derzeitigen Stand der Verlautbarungen aus dem Innenministerium des Landes wird es in Schleswig-Holstein im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen ein Wahlrecht zwischen der Doppik und der erweiterten Kameralistik geben. Damit werden in Schleswig-Holstein völlig unterschiedliche Rechnungsstile nebeneinander zugelassen. Eine zeitliche Einschränkung des Wahlrechtes ist derzeit nicht vorgesehen.

Eine Vorreiterfunktion der Stadt Neumünster zur Einführung der Doppik wäre rechtlich nur möglich, wenn das Innenministerium eine Ausnahme von der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung nach der sog. „Experimentierklausel“ zuließe. Zurzeit liegen in Schleswig-Holstein eine Reihe von Vorgaben für die Vereinheitlichung des Rechnungswesens (z.B. gemeinsamer Produktrahmen und Kontenrahmen) noch nicht vor.

Dadurch wäre eine zu frühzeitige Übernahme einer Vorreiterfunktion mit erheblichen Risiken verbunden.

Zur Zeit ist in Schleswig-Holstein von der Lenkungsgruppe Verwaltungsstrukturreform eine Arbeitsgruppe zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts eingesetzt worden. Die vorrangigen Themen, die in der Arbeitsgruppe behandelt werden sollen, sind in der **Anlage 2** angeführt. Daraus ist auch der Stand der Diskussion in Schleswig-Holstein ersichtlich.

Frühestens nach verbindlicher Klärung der offenen Fragen könnte eine Vorreiterrolle mit einem vertretbaren Risiko eingenommen werden. Im Vorfeld wäre auch ein Grundsatzbeschluss der Ratsversammlung darüber zu fassen, welcher Rechnungsstil in Neumünster zukünftig gewählt wird. Klar ist dabei, dass beide Rechnungsstile eine vollständige Vermögenserfassung, –bewertung und –fortschreibung voraussetzen und ein gemeinsamer Produktrahmen für beide Rechnungsstile gelten wird.

Bis wann die noch erforderlichen Klärungen herbeigeführt werden können und in rechtliche Regelungen umgesetzt werden, ist zur Zeit noch nicht genau einzuschätzen.

Eine Förderung seitens des Landes als Modellkommune wird nach Auskunft des Innenministeriums z. Z. nicht gesehen.

5. *Hat sich die Verwaltung der Stadt Neumünster schon auf die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens vorbereitet ?*

Antwort:

Die Entwicklung des kommunalen Rechnungswesens in den anderen Bundesländern und der jeweilige Stand in Schleswig-Holstein wird von der Verwaltung aufmerksam beobachtet.

Bereits bei der Auswahl und Beschaffung des Finanzinformationssystems wurde einer möglichen Ablösung der Kameralistik durch die Doppik Rechnung getragen. Das derzeit in Neumünster eingesetzte Verfahren der Firma H&H aus Berlin bietet daher bereits heute die softwaretechnischen Voraussetzungen für eine Umstellung des kompletten Rechnungswesens einschließlich Anlagenbuchhaltung und Kostenrechnung.

6. *Kann die Verwaltung das kaufmännische Rechnungswesen allein einführen:*

- a) *Wenn ja, welche Kosten entstehen dadurch und wann kann die Einführung frühestens erfolgen?*
- b) *Wenn nein, welche externe Hilfe wird benötigt, welche Kosten entstehen intern und durch externe Hilfe und wann kann die Einführung frühestens erfolgen ?*

Antwort:

Alle bisher bekannten Projekte zur Einführung der Doppik sind extern begleitet worden. Neben Beratungsleistungen von Unternehmen und EDV-Fachleuten erfolgte zum Teil auch eine wissenschaftliche Begleitung. Durch externe Unterstützung können Erfahrungen aus anderen Projekten optimiert in den Umstellungsprozess eingebunden werden. Eine externe Begleitung ist insbesondere in folgenden Bereichen erforderlich:

- Konzeptionelle Beratung und Umsetzungsunterstützung
- EDV-Systemschulung, Systemverwaltung und Systemanpassung
- Schulung des Personals

Als **Anlage 3** ist der Entwurf eines Grobkonzeptes für die Einführung der Doppik in der Stadtverwaltung Neumünster beigefügt. Daraus ergibt sich, dass die Umstellungskosten über einen Zeitraum von ca. 5 Jahren insgesamt eine Summe von mehreren hunderttausend Euro ausmachen werden. Eine exakte Bezifferung der Kosten ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Relativierend ist anzumerken, dass eine flächendeckende Erfassung, Bewertung und Fortschreibung des gesamten Vermögens unabhängig vom Rechnungsstil durchzuführen sein wird. Diese Umstellungskosten und der laufende Aufwand für neue Stellen (z.B. für die Anlagenbuchhaltung) werden in jedem Falle entstehen.

Unterlehberg

Oberbürgermeister

Anlagen:

Anlage 1: „Kurzberichte über Pilotprojekte zur Einführung der Doppik in Nordrhein-Westfalen“

Anlage 2: „Agenda der Arbeitsgruppe zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts in Schleswig-Holstein“

Anlage 3: „Grobkonzept für die Einführung der Doppik in der Stadtverwaltung Neumünster“

Kurzberichte über Pilotprojekte zur Einführung der Doppik in Nordrhein-Westfalen

Gemeinde Hiddenhausen

Ab 2003 wird doppisch gebucht

Hiddenhausen gehört bundesweit zu den Vorreitern. Sieben Kommunen in NRW und das Innenministerium haben sich in dem Modellprojekt zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushalts zusammengefunden. Beteiligt am von der Unternehmensberatung Mummert + Partner begleiteten Modellprojekt sind neben der Gemeinde Hiddenhausen die Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers, Münster und der Kreis Gütersloh. Ziel der ersten Phase des Modellprojekts war es, ein dem kaufmännischen entsprechendes Rechnungswesen zu entwickeln. In der zweiten Phase soll die Konzeption in die Praxis umgesetzt und erprobt werden. Ziel ist es, dass bis 2004 alle Ämter in das NKF einbezogen sind. 2005 soll der komplette Etat nach NKF aufgestellt, ausgeführt und abgerechnet werden. Über seine Erfahrungen bei der Umsetzung der Doppik mit der kommunalen Finanzsoftware K/IRP berichtet Ulrich Rolfsmeyer, Kämmer in Hiddenhausen.

Hiddenhausen stellt im Jahr 2003 den gesamten Haushalt auf Doppik um. Damit ist Hiddenhausen nach der Stadt Wiesloch in Baden-Württemberg und der Gemeinde Hallbergmoos in Bayern bundesweit die dritte Kommune, die mit dem neuen Rechnungswesen arbeitet. Hiddenhausen ist aber die erste Gemeinde bundesweit, die diese Umsetzung in Gänze mit der K-IRP Software von RWE-Systems, Essen umsetzt.

Hiddenhausen hat 21 000 Einwohner und liegt in Ostwestfalen. Es ist die kleinste Gemeinde von den sieben nordrhein-westfälischen Modellkommunen. In Hiddenhausen ist die Umstellung auf Doppik nicht nur die Einführung eines neuen Rechnungswesens. Da gleichzeitig auch Organisationsentwicklung stattfindet, werden die Kernelemente des „neuen Steuerungsmodells“ erfasst. Für Hiddenhausen ist das „Neue kommunale Finanzmanagement“ ein Reformansatz auf dem Weg zum Dienstleistungsunternehmen. Zunächst wurde eine Leistungserfassung durchgeführt. Sie ist die Basis der Produktdefinition und der Organisationsentwicklung. Die Vermögenserfassung und -bewertung soll bis zum Herbst dieses Jahres abgeschlossen sein. Alle diese Arbeitsschritte sind erforderlich, um eine Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1. Januar 2003 zu erstellen. Getragen wird das Ganze von der Software K-IRP. Sie wird zurzeit in Hiddenhausen eingerichtet. Dieses erfolgt in Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde Hiddenhausen, dem kommunalen Rechenzentrum in Lemgo und der Herstellerfirma RWE-Systems. Eine enge Kooperation aller drei Beteiligten ist zwingend erforderlich. Neben der Einrichtungsarbeit erfolgen auch die Schulungen der MitarbeiterInnen. Die K-IRP Software bietet die Möglichkeit, sowohl doppisch als auch kameralistisch zu buchen. Die K-IRP Software ist von einer kommunalen Anwendergemeinschaft entwickelt worden und daher sehr praxisnah. Um sicherzustellen, dass alle Anwendungsbereiche auch auf Hiddenhausener Verhältnisse übertragbar sind, werden zurzeit Testbuchungen mit dem „Mustermandanten Freizeit“ durchgeführt. Der Mustermandant Freizeit basiert auf einem kleinen Eigenbetrieb, der in Hiddenhausen existiert und dessen Jahresergebnisse 2001 konkret vorliegen. Die daraus gewonnenen Erfahrungen werden für den Umsetzungsprozess des Projektes „Neues kommunales Finanzmanagement“ genutzt.

Projektbeteiligte:

- Gemeinde Hiddenhausen
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen
- Mummert Consulting AG

Stadt Münster

Die Stadt Münster war bereits frühzeitig an der Planung des Modellprojektes beteiligt. Neben Düsseldorf und Dortmund ist sie die dritte kreisfreie Stadt im Projekt. Mit rd. 270.000 Einwohnern, rd. 4.000 Beschäftigten in der Stadtverwaltung und sehr unterschiedlichen Organisationseinheiten ist Münster ein geeignetes Modell für die Umsetzung in einer mittleren Großstadt.

Die Modellstadt Münster steht, was die Einführung des NSM betrifft, sicher nicht an der Spitze der nordrhein-westfälischen Städte. Münster hat sich für die Reformen Zeit genommen und Wert auf konzeptionelle Stimmigkeit gelegt. Zu keinem Zeitpunkt bestimmten *Schnellschüsse* oder *Vorzeigerfolge* das Reformtempo in der Universitätsstadt. Einzelne Bausteine der Verwaltungsreform, wie z.B. die Budgetierung wurden mit Erfolg umgesetzt. Zur Zeit erfolgt die flächendeckende Einführung der Kostenrechnung auf der Basis des Münsteraner Leistungskatalogs mit dem Modul CO der Software R/3 von SAP. Dabei wird in den meisten Ämtern eine Kostenrechnung abgelöst, die mit Hilfe eines Tabellenkalkulationsprogrammes selbst entwickelt wurde.

Das Modellprojekt Doppik eröffnet Münster nun die Möglichkeit an der Entwicklung des Haushaltsrechts gestaltend mitzuwirken und auf der anderen Seite eine Klammer um die bereits erstellten Reformbausteine zu legen. Durch die Umsetzung des NKF zunächst in Pilotbereichen der Stadt Münster sollen die verschiedenen Reformkomponenten nun *unter Strom* gesetzt werden. Der „Neue Kommunale Haushalt“ verbindet zukünftig den Leistungskatalog der Stadt Münster, die von den Ämtern erstellten Leistungsbeschreibungen, die Kostenrechnung und die Budgetierung. Rat, Ausschüsse, Verwaltungsvorstand und Pilotämter werden auf diesen Grundlagen im Rahmen des Modellprojekts gemeinsam eine *neue Steuerung* erproben.

Stadt Düsseldorf - Neues Steuerungsmodell: Einführung einer KLR

Ziel ist es, flächendeckend die Kosten- und Leistungsrechnung in der Stadtverwaltung Düsseldorf einzuführen, insbesondere als Grundlage für die verwaltungsinterne Steuerung der einzelnen Organisationseinheiten, für die Ermittlung von Produktpreisen und den Vergleich im Wettbewerb.

Auf Grundlage eines Beschlusses der Verwaltungskonferenz hat die Stadtverwaltung Düsseldorf zum 01.04.1998 mit der flächendeckenden Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) auf Basis des K-IRP (Kommunales Integriertes Rechnungs- und Planungssystem) begonnen. Bis Ende 2000 wurde das Verfahren bereits in rund der Hälfte der Fachämter implementiert. Das zwischenzeitlich durch das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen initiierte "Modellprojekt zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushaltes in NRW (Doppik)" hat jedoch dazu geführt, die bis dahin verfolgte KLR-Einführungsstrategie zu modifizieren. Um den Aufwand möglichst gering zu halten und Doppelarbeiten bei Konzeption, Einführung und Schulung zu vermeiden, beschloss die Lenkungsgruppe NSM, die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) und der KLR künftig integrativ zu betreiben. Dies auch vor dem Hintergrund, dass sowohl das zukünftige externe Rechnungswesen (Doppik) als auch das interne Rechnungswesen (KLR) auf eine gemeinsame Datenbasis und zudem auf die Nutzung einer gemeinsamen Software - K-IRP - zurückgreifen.

Der bis dahin geltende Zeitplan zur Einführung der KLR wurde daher auf Basis eines Beschlusses der Verwaltungskonferenz vom 27.02.2001 durch eine Gesamtplanung zur flächendeckenden integrativen Einführung des NKF und der KLR abgelöst.

Im Rahmen dieser Gesamtplanung wird die KLR sukzessive in sämtlichen Fachbereichen eingeführt bzw. dort wo bereits implementiert an die Erfordernisse des NKF angepasst. Der neue Projektplan der "Integrativen Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und des NKF " ist in der Verwaltungskonferenz abgestimmt worden und wird nun entsprechend umgesetzt."

Stadt Brühl

Die Stadt Brühl hat mit den Städten Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster von 1999 bis Herbst 2000 (Konzeptionsphase) in einem Modellprojekt ein Konzept zur Einführung eines doppelhaushaltigen Kommunalhaushalts in Nordrhein-Westfalen erarbeitet. Arbeitsgrundlage bildete die Veröffentlichung des Innenministeriums von 1999 "Neues kommunales Finanzmanagement - Eckpunkte der Reform -". Das Modellprojekt wird vom Innenministerium begleitet und gefördert und von der Unternehmensberatung Mummert Consulting, Hamburg, moderiert.

Ziel der ersten Phase des Modellprojektes war es, ein zwar den kommunalen Besonderheiten Rechnung tragendes, aber weitgehend dem kaufmännischen Bereich angepasstes Rechnungswesen durch die beteiligten Städte zu entwickeln. Die Konzeptionsphase wurde mit der Erstellung eines Regelwerks, das am 21. August 2000 im Internet veröffentlicht und am 22. September 2000 auf einer Informationsveranstaltung in der Akademie Mont-Cenis in Herne von Innenminister Dr. Behrens vorgestellt wurde, abgeschlossen.

In der unmittelbar anschließenden zweiten Phase wird die Konzeption in die Praxis umgesetzt und erprobt. In dieser Umsetzungsphase wurde der Kreis der am Projekt beteiligten Kommunen um den Kreis Gütersloh und die Gemeinde Hiddenhausen erweitert.

Konzeptionelle Änderungen

Im Rahmen der Umsetzung stellte sich heraus, dass die in der Konzeption angestellten Überlegungen zur kommunalen Bilanz für die Eröffnungsbilanz einige Probleme aufwarfen.

In der Bilanz sollte grundsätzlich von Anschaffungs- und Herstellungskosten ausgegangen werden. Unabhängig von den Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Anschaffungs- und Herstellungskosten hätte dieser Wertansatz in der Eröffnungsbilanz ein nicht zutreffendes Bild der tatsächlichen Vermögenslage ergeben.

Die Projektbeteiligten einigten sich darauf, für die Eröffnungsbilanz das Vermögen nach vorsichtig geschätzten Zeitwerten zu bewerten.

Die erste Konzeption wurde daher um das Kapitel "Eröffnungsbilanz" erweitert, in dem neben Bewertungsfragen auch die Fragen der Inventur behandelt wurden.

Im Frühjahr 2002 wurde das Konzept dann unter dem Titel "Neues Kommunales Finanzmanagement - Betriebswirtschaftliche Grundlagen für das doppelhaushaltige Haushaltsrecht" im Haufe-Verlag veröffentlicht.

Auch nach der Veröffentlichung wurden aus den Erfahrungen bei der praktischen Umsetzung weitere Problemkreise behandelt. Dazu gehörte die Frage, wie z.B. zukünftig die Stellung der Gemeindekasse im NKF sein wird.

Der Produktrahmen wurde nochmals überarbeitet und Überlegungen zur zukünftigen Ausbildung in Bezug auf das Neue Kommunale Finanzmanagement angestellt.

Landkreis Gütersloh

Hintergrund der Einführung ist die Teilnahme des Kreises Gütersloh an dem Modellprojekt zur Einführung eines "Neuen Kommunalen Finanzmanagements" (NKF) in NRW. An dem Projekt beteiligen sich sieben Kommunen des Landes, die im Jahr 2001 ein Konzept unter Berücksichtigung der kommunalen Besonderheiten entwickelten und dieses jetzt erproben. Das bereits in der Wirtschaft praktizierte kaufmännische Rechnungswesen soll die veraltete und auf Einnahmen und Ausgaben beschränkte Kameralistik ablösen. Hiermit will sich der Landrat den schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen stellen und die Kreisverwaltung Gütersloh nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen führen. Für die Kreisverwaltung Gütersloh wird die vollständige Umstellung voraussichtlich im Jahr 2005 mit der Erstellung einer flächendeckenden Eröffnungsbilanz abgeschlossen sein.

Der Kreis Gütersloh verspricht sich Vorteile durch die verbesserte Steuerung der Verwaltung, indem analog wie in der Wirtschaft weitere betriebswirtschaftliche Instrumente (Controlling) in das Rechnungswesen integriert werden können. Mit der Einführung des NKF werden zum ersten Mal in der Geschichte des Kreises Gütersloh alle Vermögensgegenstände, wie Straßen und Gebäude, systematisch erfasst und den Schulden gegenübergestellt. Dadurch wird nicht wie bisher der Blick allein auf die Verschuldung der Kommune gelenkt, sondern auch auf die "Vermögenswerte" wie Schulen und Straßen, die dadurch finanziert wurden.

Ein weiterer Vorteil dieser Lösung liegt in dem Einsatz einer auf dem Markt erhältlichen Standardsoftware. Hierdurch entfallen zukünftig aufwendige Programmierkosten, da eine neue "kameralische" Software erst entwickelt werden müsste. Damit werden Kosten vermieden, die in der derzeitigen finanziellen Situation auch nicht vertretbar wären.

Stadt Schwerte - Verwaltung büffelt doppelte Buchführung

Die Stadtverwaltung lernt neu rechnen: In zwei Jahren hält das Neue Kommunale Finanzmanagement (kurz: NKF) Einzug in die Amtsstuben der Kommunalverwaltung. Das bisherige Rechnungssystem, die Kameralistik, wird von der Doppik, der kaufmännischen oder doppelten Buchführung, abgelöst. Anfang März 2003 werden rund zwanzig Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen durch Professor Dr. Wolfgang Hufnagel vom Institut für Technische Betriebswirtschaft, Rechnungswesen und Finanzierung der Fachhochschule Münster in einem zweitägigen Seminar auf die Einführung des neuen Rechnungssystems vorbereitet.

Das kaufmännische Rechnungswesen ist die "internationale Sprache" der unternehmerischen Rechnungslegung. Die meisten deutschen Kommunen bereiten sich zurzeit auf die Umstellung auf das neue System, dessen Einführung ab 2005 mit einer Übergangszeit von drei Jahren bis zum Jahre 2008 zwingend vorgeschrieben ist, vor. Noch herrscht die klassische "Kameralistik" in den kommunalen Behörden: Im Haushaltsplan werden Geldbeträge für die verschiedenen Einnahmen und Ausgaben festgelegt. Am Jahresende wird im Rechnungsergebnis nachgewiesen, inwieweit die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben den Planungen entsprechen. Beim kaufmännischen Rechnungswesen werden noch zusätzliche Informationen einbezogen. Der Blick richtet sich nicht allein auf den Verbrauch von Geld, sondern beispielsweise auch auf den des Sachanlage-Vermögens. Es lässt sich gut feststellen, wie wirtschaftlich das Verwaltungshandeln ist und ob das gesamte Vermögen sich verändert hat. Entsprechend sind bis zur Einführung des neuen Rechnungswesens sämtliche Einrichtungsgegenstände der Stadt Schwerte zu erfassen und zu bewerten. Dazu zählen Liegenschaften, Straßen und Gebäude, aber auch Computerprogramme, Lizenzen und Rücklagen. Damit das reibungslos klappt büffeln die Beschäftigten der Stadtverwaltung jetzt schon einmal den neuen Rechnungsstil.

Stadtkämmerer Dr. Klaus Weimer sieht der Einführung mit gemischten Gefühlen entgegen: "Alle, Verwaltungsleute wie Kommunalpolitiker, müssen sich umstellen. Das bedeutet am Anfang erst einmal ein großes Umdenken." Aber der Wechsel zur Doppik habe auch Vorteile. "Mit dem bisherigen kameralistischen System ist beispielsweise der Wertverlust nicht darstellbar, der durch die ausbleibende Instandhaltung von öffentlichen Gebäuden und Straßen entsteht. Auch Pensions-Rückstellungen können nicht erfasst werden. Die Verwaltungen können somit für kommende Risiken kaum Vorsorge treffen. Auch die zum Teil beträchtlichen Immobilienwerte in kommunalen Besitz tauchen bei der kameralistischen Buchführung erst auf, wenn zum Beispiel ein öffentliches Gebäude verkauft wird", so Dr. Klaus Weimer. Vorher sei der Buchwert nie festgehalten worden. Beim doppelischen System ist die Vermögens- und die Schuldenseite einer Gemeinde vollständig dokumentiert. Und noch ein positiver Nebeneffekt laut Dr. Klaus Weimer: Auch in Schwerte löste die Kameralistik in finanziell besseren Zeiten regelmäßig zum Jahresende ein "Dezemberfieber" aus: Man gab Geld aus, wenn man einen Haushaltsansatz dafür hatte, unabhängig davon, ob dies der Wirtschaftlichkeit diene.

Agenda der Arbeitsgruppe zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts in Schleswig-Holstein

Aufgrund der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena ist in Schleswig-Holstein in der Lenkungsgruppe Verwaltungsstrukturreform die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen worden. Die vorrangigen Themen, die zunächst in der Arbeitsgruppe behandelt werden sollen, sind in der untenstehenden Agenda dargestellt (Mitteilung des Städteverbandes Schleswig-Holstein vom 16.02.2004).

III) Vorrangige Themen

In Schleswig-Holstein ist es den Kommunen freigestellt, ihr Rechnungswesen auf die Doppik umzustellen. Es gilt der Grundsatz: „Kein Zwang, keine Behinderung“. Nach der sog. „Experimentierklausel“ (§ 135a GO) kann das Innenministerium zeitlich begrenzte Ausnahmen von der in der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung verbindlich vorgesehenen Kameralistik genehmigen.

1) Einheitliches Konzept

Die Umsetzung des IMK-Beschlusses in Schleswig-Holstein hat zunächst zu berücksichtigen, dass das doppische kommunale Haushalts- und Rechnungswesen bislang im Landesrecht nicht geregelt ist. Zwar sehen die Arbeitsentwürfe einer Gemeindehaushaltsverordnung von Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen detaillierte Regelungen für die Einführung eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens vor. Auch der Leittext regelt das System einer doppelten Buchführung. Allerdings weisen die Entwürfe **Konzeptunterschiede** auf.

Erstes Ziel der Arbeitsgruppe muss es daher sein, Festlegungen zu den vorhandenen Konzeptunterschieden zu treffen. Dafür ist es erforderlich, die Konzeptunterschiede der einzelnen Arbeitsentwürfe herauszuarbeiten und mit Blick auf die landesspezifischen Besonderheiten hierzu Entscheidungen zu treffen.

2) Gemeinsamer Produktrahmen

Der Haushaltsplanung ist - nicht zuletzt um den statistischen Anforderungen Genüge zu leisten - ein einheitlicher Gliederungsplan zugrunde zu legen. Hierzu hat die IMK einen gemeinsamen Produktrahmen empfohlen (Anlage 6 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003).

Die Gliederung des Haushaltsplans in Produktbereiche und Produktgruppen ist unabhängig vom Buchungsstil. Sie gilt für die erweiterte Kameralistik und für die Doppik.

Die Entscheidung hierzu muss frühzeitig erfolgen, weil Änderungen Einfluss auf die Software für die Haushaltsplanung und -durchführung haben können. Gravierende Änderungen können zu beachtlichen Kosten führen.

Die Empfehlung für einen gemeinsamen Produktrahmen ist daher in der Arbeitsgruppe zu überprüfen und ggf. an landesspezifische Besonderheiten anzupassen (z. B. quotionales System in der Sozialhilfe; Schulkostenbeiträge).

3) Kontenrahmen

In der kaufmännischen Rechnungslegung hat es sich bewährt, einen nach dem Abschlussgliederungsprinzip gestaffelten Kontenrahmen einzusetzen. Für den Kontenrahmen haben sich in der Privatwirtschaft einheitliche Muster bewährt (z. B. der Industriekontenrahmen, IKR). Für das doppische Rechnungswesen der Kommunen ist aus statistischen Gründen sowie aus Gründen der Vergleichbarkeit ein einheitliches Muster eines Kontenrahmens nach dem Abschlussgliederungsprinzip ebenfalls notwendig. Die IMK hat zwei Kontenrahmenpläne empfohlen (Anlage 7 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003). Die Arbeitsgruppe muss möglichst bald entscheiden, welcher Kontenrahmenplan in Schleswig-Holstein Anwendung finden soll. Eine spätere Änderung kann zu Mehrkosten führen. Die Entscheidung wird maßgeblich von der Entscheidung über die Konzeptunterschiede (s. o., III Ziffer 1) abhängen.

IV) Berichtspflicht der Arbeitsgruppe

Wegen der landesweiten Bedeutung des Entscheidungsfindungsprozesses in der Arbeitsgruppe sollte festgelegt werden, dass die Arbeitsgruppe der Lenkungsgruppe in angemessenen Zeitabständen **berichtspflichtig** ist. Damit wird sichergestellt, dass die Lenkungsgruppe zeitnah und unmittelbar über die Arbeitsergebnisse informiert wird. Gleichzeitig gewährleistet die Pflicht zur Information der Lenkungsgruppe die Transparenz der Entscheidungsfindung.

V) Entscheidungen

Die Lenkungsgruppe soll in ihrer Sitzung am 26.01.2004 folgende Entscheidungen treffen:

- 1) Zustimmung zur Zusammensetzung der Arbeitsgruppe (s.o., II);
- 2) Entscheidung über den Vorsitz der Arbeitsgruppe (Vertreter der kommunalen Landesverbände / Vertreter des Innenministeriums; s.o., II);
- 3) Namentliche Benennung der Mitglieder der Arbeitsgruppe bis zum **01.03.2004**;
- 4) Zustimmung zu den vorrangigen Themen der Arbeitsgruppe (s.o., III);
- 5) Zustimmung zur Anbindung der Arbeitsgruppe an die Lenkungsgruppe und zur Berichtspflicht (s.o., II und IV)

Grobkonzept für die Einführung der Doppik in der Stadtverwaltung Neumünster

Es wird bei der Erstellung dieses Grobkonzeptes vorausgesetzt, dass die Einführung der Doppik in der Stadtverwaltung Neumünster eingebunden ist in eine gesamt-konzeptionelle Vorgehensweise zur Weiterentwicklung der Verwaltungssteuerung. Konkret heißt das, dass weitere Projekte (oder Teilprojekte) (z.B. Kostenrechnung, Berichtswesen, Controlling usw.) initialisiert und umgesetzt werden und in eine gemeinsame Steuerungsphilosophie eingebunden sind. Die Steuerung und Koordination der einzelnen (Teil-) Projekte wird übergreifend organisiert. Die übergeordneten Projektinstanzen stellen die Einbeziehung und Information der Selbstverwaltung und der Öffentlichkeit sicher. Dieses Grobkonzept bildet insofern einen Baustein, der passgenau mit weiteren Elementen abzustimmen ist.

Projektschritte ab Projektinitialisierung

- Entwicklung einer Einführungsstrategie
- Projektplanung fertigstellen und Projektauftrag formulieren
- Planung der Vermögenserfassung und -bewertung
- Durchführung der Vermögenserfassung und -bewertung (endgültige Bewertung ab Bestehen verbindlicher Vorgaben)
- Konzeption einer zukünftigen Finanzbuchhaltung entwickeln (Dezentalisierungsgrad festlegen)
- EDV-Konzept fertigstellen und realisieren
- Aus- und Fortbildung planen und durchführen
- Entwurf und Erstellung eines Kontenplanes
- Vorbereitung und Test Buchungsbetrieb
- Parallelbetrieb Doppik und Kameralistik (durch Überleitung von kameralen Buchungen auf doppische Buchungen)
- Doppische Haushaltsplanung
- Haushaltsberatung, Beschluss
- Ergebnisdokumentation

Erforderliche Ressourcen

Personal

a) Zusätzlich erforderliche Stellen:

Projektleitung - 1 Stelle

Projektmitarbeit – ca. 3 Stellen

Vermögenserfassung und -bewertung durch ein Team (2 MA für ca. 1 Jahr, später 1 Stelle dauerhaft zusätzlich für Anlagenbuchhaltung; Angaben nach heutigem Erkenntnisstand)

b) Mitarbeit im Projekt im Rahmen vorhandener Funktionen

Mitarbeit im Projekt zu unterschiedlichen Anteilen der Arbeitszeit. Die Mitarbeit ist von unterschiedlichen Fachbereichen und Fachdiensten zu leisten. Die Fachbereiche und Fachdienste haben sicherzustellen, dass Personalressourcen dafür bereitzustellen sind. Inwieweit dies mit dem vorhandenen Personalbestand in ausreichendem Maß möglich ist, kann aus heutiger Sicht noch nicht abschließend beurteilt werden.

Sachlicher Aufwand

Externe Begleitung (nach Bedarf)

Eine externe Begleitung ist insbesondere in folgenden Bereichen erforderlich:

- Konzeptionelle Beratung und Umsetzungsunterstützung
- EDV-Systemschulung, Systemverwaltung und Systemanpassung
- Schulung des Personals

Eine verbindliche Festlegung der benötigten Ressourcen ist z.Zt. noch nicht möglich.

Zeitraumen

Als Zeitraumen ist von einem mehrjährigen Umstellungsprozess auszugehen. Die vollständige Vermögenserfassung und –bewertung ist Voraussetzung für die Erstellung einer Eröffnungsbilanz. Auch Schulungsmaßnahmen sind langfristig anzulegen. Darüber hinaus ist eine mindestens einjährige, möglichst aber zweijährige Phase eines Parallelbetriebes von Kameralistik und Doppik einzuplanen, um den Umstellungsprozess abzusichern und erforderliche Korrekturen vor einer endgültigen Umstellung vornehmen zu können. Nach derzeitiger Einschätzung ist ab dem Zeitpunkt der Projektinitialisierung von einem ca. fünfjährigen Umstellungsprozess auszugehen.

Mögliche Maßnahmen im Vorfeld einer Projektinitialisierung (Maßnahmen können geplant und vorbereitet werden, noch keine Umsetzung; Ausnahme: Vermögenserfassung):

- Entwicklung einer Einführungsstrategie
- Vorbereitung einer (Teil-) Projektplanung
- Vorbereitende Aus- und Fortbildung (für eine Kerngruppe)
- Planung der Vermögenserfassung und –bewertung
- Durchführung der Vermögenserfassung
- Abgleich von vorgesehenen Produktrahmen und Produktgruppen mit vorhandenen Strukturen (Haushalt und Organisation)
- Planung und Bereitstellung von personellen, finanziellen und technischen Ressourcen zur Projektinitialisierung
- EDV-technische Systemvoraussetzungen planen und sichern

Hinweis: Die Maßnahmen erfordern bereits externe Begleitung.

Neumünster, den 26.02.2004

Fachbereich I

Haushalt und Finanzen