



Heidenheim, 20.06.2011
Edelmann, Ulli

I. Vorlage an:

Gemeinderat

am 30.06.2011

Beschließend

öffentlich

Tagesordnungspunkt:

Einführung Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
- Änderung des Projektablaufs

Anlagen:

1

II. Beschlussantrag:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, die folgenden Aufgaben aus dem Projekt zur Umstellung auf ein Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen weiter zu führen:
 - a) Flächendeckende Erfassung und Bewertung des städtischen Vermögens; die dafür notwendigen Personalstellen werden neu besetzt
 - b) Einholen von Angeboten für Coachingleistungen
 - c) Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung in Teilbereichen
 - d) Untersuchung der Organisation des Buchungsgeschäfts und Zentralisierung der Adressverwaltung im Finanzwesen

2. Alle weiteren Aufgaben aus dem bislang vorgesehen Projektablauf bleiben bis auf weiteres ausgesetzt.

Finanzielle Auswirkungen:

Jahr	Haushaltsstelle	Mittel (€)	Planmäßig	Auswirkung	Erläuterung
2011	0300-635000	150.000,00	Haushaltsansatz	plangemäß	Sachkosten
2011	0300-400000	50.000,00	Haushaltsansatz	plangemäß	Personalkosten

III. Sachdarstellung und Begründung:

Das Projekt „Einführung Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesens – NKHR („Kommunale Doppik“) bei der Stadt Heidenheim“ startete mit der Unterzeichnung des Projektauftrags vom 09.03.2011.

Die Leitung des Projekts liegt bei Herrn Edelmann (Controller); Stellvertreter sind Herr Urban (Leitung Geschäftsbereich IuK) und Frau Ardinski (Stellv. Kassenverwalterin). Es wurden sechs Teilprojekte aufgesetzt.

Im Koalitionsvertrag der neuen grün-roten Landesregierung wurde allerdings angekündigt, den Kommunen ein Wahlrecht zwischen den Buchführungsstilen Kameralistik und Doppik einzuräumen. Auf Grund des nunmehr unklaren künftigen haushaltsrechtlichen Rahmens hat die Verwaltung das Projekt NKHR bis auf weiteres ausgesetzt.

In der Zwischenzeit wurden von der Projektleitung Überlegungen angestellt, wie mit dem ausgesetzten Projekt sinnvoll weiterverfahren werden sollte.

Dazu wurde die in der Anlage aufgeführte tabellarische Übersicht über die Auswirkungen des Wahlrechts auf die einzelnen Teilprojekte erstellt. Sie ist nach den bisher vorgesehenen Teilprojekten gegliedert. Dargestellt wird der Inhalt des jeweiligen Teilprojekts, das bislang damit verfolgte Ziel sowie welche Vorteile und Chancen mit der Umsetzung des Teilprojekts verbunden sind. Es schließt sich an die Einschätzung der aktuellen Situation, in der sich das Teilprojekt durch die Einführung des Wahlrechts befindet. Abschließend wird vorgeschlagen, wie aus Sicht der Verwaltung mit dem einzelnen Teilprojekt / mit Einzelaufgaben aus dem Teilprojekt weiter verfahren werden soll.

Zu den wesentlichen Aussagen der Tabelle in der Anlage werden noch die nachfolgenden Erläuterungen gegeben:

Flächendeckende Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens der Stadt („Eröffnungsbilanz“)

Das bisherige Rechnungswesen – die Kameralistik – basiert auf dem Geldverbrauchs-konzept. Das Haushalts- und Rechnungswesen ist in diesem Rechnungskonzept auf die Darstellung der reinen Geldvermögensänderung in einer Rechnungsperiode beschränkt. Dadurch wird der tatsächliche Ressourcenverzehr nur unvollständig dargestellt, weil keine Erfassung von nicht zahlungswirksamen Vorgängen erfolgt.

Das NKHR bezieht neben dem Verbrauch von Personal- und Sachmitteln auch Abschreibungen und Rückstellungen – also auch den nicht zahlungswirksamen Ressourcenverbrauch – mit ein und erfasst somit den vollständigen Verbrauch aller notwendigen Ressourcen.

Die Aufgabe jeder Kommune in diesem sog. Ressourcenverbrauchskonzept ist nun, in jedem Haushaltsjahr den Gleichklang von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen herzustellen. Dies entspricht dem Hauptziel der Reform, in jeder Rechnungsperiode nur soviel Aufwendungen zu produzieren, wie Erträge vorhanden sind. Damit wird ein Verlagern von Lasten auf zukünftige Generationen vermieden. Dem Rechnungskonzept liegt also das „Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit“ zu Grunde, wonach jede Generation die von ihr verbrauchten Ressourcen mittels Entgelten und Abgaben wieder ersetzen soll.

Um das „Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit“ weiterzuverfolgen wird von Seiten der Verwaltung vorgeschlagen, das Teilprojekt „Eröffnungsbilanz“ wie vorgesehen weiterzuführen. Dieses Teilprojekt stellt die mit Abstand zeit- und personalintensivste Aufgabe dar. Für 2011 waren erste Vorarbeiten vorgesehen. Ab 2012 sollte dann mit dem „Massengeschäft“ begonnen werden. Deswegen ist es zur Weiterbearbeitung dieses Themas erforderlich, die angedachte Personalaufstockung um zwei Stellen wie vorgesehen vorzunehmen. Dies bedeutet, dass grundsätzlich die Besetzung einer Verwaltungsfachangestelltenstelle sowie einer Bachelorstelle vorangetrieben wird. Der Termin 01.03.2012 für die Bachelorstelle ist daher beizubehalten; die zum 01.07.2011 vorgesehene Stellenbesetzung der Verwaltungsfachangestelltenstelle kann zeitlich flexibler gehandhabt werden und könnte auf den Jahreswechsel 2011/2012 erfolgen. Die für das Haushaltsjahr 2011 eingeplanten Personalkosten in Höhe von 50 T€ könnten somit fast vollständig eingespart werden.

Außerdem ist für 2011 vorgesehen, eine Inventurrichtlinie und eine Bewertungsrichtlinie im Entwurf zu erstellen.

Im Rahmen des Teilprojekts „Eröffnungsbilanz“ ist bisher angedacht, ein Coachingunternehmen einzusetzen. Die Verwaltung favorisiert auch weiterhin die Bewertung und Erfassung des Vermögens mittels „Coaching“ durchzuführen. Wir versprechen uns durch das Coaching einen deutlich stringenteren Projektablauf. Durch die Erfahrungen des Coachingunternehmens werden bestimmte Fehlerquellen von vorne herein ausgeschlossen. Außerdem kann auf das Wissen und bewährte Instrumente (Inventur- und Bewertungsrichtlinien, Erfassungsbögen, vordefinierte Tabellen) zurückgegriffen werden. Der „Entwicklungsaufwand“ entfällt – was sich insbesondere deswegen rechnet, weil viele Aufgaben nur einmaliger Natur sind. Und schlussendlich muss durch eine Coachingfirma auch die Prüfungssicherheit der angeleiteten Arbeiten garantiert werden. Insofern wird als nächste Aufgabe genauer zu untersuchen sein, inwiefern das Teilprojekt mittels „Coaching“ durchgeführt werden kann. Es wird vorgeschlagen, dazu entsprechende Angebote sowie Erfahrungsberichte anderer Städte einzuholen.

Produkte

Der Produktplan der Stadt Heidenheim datiert aus dem Jahr 2003 und hat sich mehrfach überholt. Dagegen wurden die produktorientierten Geschäftsverteilungspläne aktuell gehalten.

In der Kameralistik ist die Aufgabe der unmittelbare Bezugspunkt aller organisatorischen Überlegungen. Bei outputorientierter Steuerung im NKHR ist es die Aufgabe nur noch mittelbar; unmittelbar ist es das Produkt. Damit ist das Produkt der Kernbegriff des Neuen Steuerungsmodells und des NKHR. Es ist die Steuerungsgröße für eine outputorientierte Steuerung. Jedes Produkt erhält die Funktion eines Informationsträgers.

Die Erfahrungen aus anderen Städten zeigen, dass es nicht ausreichend ist, einen aktuellen Produktplan zu haben und zur Grundlage der Budgetierung zu machen. Vielmehr müssen die Produkte auch „gelebt“ werden; sie müssen außerhalb der Verwaltung in Erscheinung treten. Dies geschieht erst durch die Aufnahme der Produkte im Haushaltsplan, der dadurch eine produktorientierte Gliederung erfährt, welche die kamerale Gliederung und Gruppierung ablöst.

Durch die Ankündigung des Wahlrechts zwischen Kameralistik und Doppik kann im Moment nicht beurteilt werden, ob die weitere Bearbeitung dieser Aufgabe Sinn macht. Gesetzt den Fall, die Kameralistik in der Zukunft sieht keine outputorientierte Steuerung mittels im Haushaltsplan verankerter Produkte vor und die Stadt Heidenheim entscheidet sich für diese Form des Haushaltsrechts, dann spielen Produkte auch künftig keine Rolle bei der Stadt Heidenheim. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, die sehr zeitintensive Überarbeitung des Produktplans vorerst auszusetzen.

Kosten- und Leistungsrechnung

Vom Grundsatz her kann Controlling nur dann wirksam arbeiten, wenn die den Budgets zu Grunde liegenden Produkte definiert und ihre Kosten vollständig bekannt sind. Erst dann lassen sich neben den Aussagen über die Erreichung der Finanzziele des Gesamtbudgets auch detailliertere Informationen über die Zielerreichung bei einzelnen Produkten treffen. Dazu müssen allerdings die Kosten im Rahmen einer Kostenrechnung auf die einzelnen Produkte aufgeteilt werden.

Durch ihren systematischen Aufbau in Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger ermöglicht die Kostenrechnung eine weitergehende und schnellere Analyse der zugeteilten Kosten. Diese Aufgliederung lässt sich über die Sachkosten der Kameralistik nur mit zusätzlichem Arbeitsaufwand erreichen. Die Daten müssen aus dem Finanzwesen ausgelesen und manuell aufbereitet werden. Neben dem entstehenden Arbeitsaufwand hat dies den großen Nachteil, dass die aufbereiteten Daten nicht im System enthalten und damit für die betroffenen Fachbereiche nicht verfügbar sind. Insofern werden die Zahlen für Controllingaufgaben von jeder städtischen Dienststelle nach eigenem Geschmack ermittelt. Bei Besprechungen liegen dann für ein und denselben Sachverhalt mehrere unterschiedliche Zahlen/Grundlagen vor. Dies kann durch eine gemeinsam entwickelte Kosten- und Leistungsrechnung, die ihre Zahlen direkt aus dem Finanzwesen entnimmt,

ausgeschlossen werden. Hier liegen für alle Betroffenen die gleichen Daten unzweifelhaft vor, was nur gewährleistet werden kann, wenn die KLR im Rechnungsverbund integriert ist.

Nachdem die Stadt Heidenheim mit der Einführung einer flächendeckenden Budgetierung und der Schaffung einer Controllingstelle die ersten Schritte bereits getan hat, sollte nun folgerichtig an der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung gearbeitet werden. Dies kann auch unabhängig vom künftigen Haushaltsrecht erfolgen und sollte zunächst auf Teilbereiche der Verwaltung begrenzt werden. Auch können in einem ersten Schritt die fehlenden Produkte durch selbst definierte Kostenträger ersetzt werden.

Kassenorganisation

Im Umstellungsprojekt war vorgesehen, die Organisation der Stadtkasse an die sowohl quantitativ als auch qualitativ steigenden Anforderungen des zukünftigen Buchungsgeschäftes anzupassen. Mit der Zentralisierung der Adressverwaltung aber auch der kompletten Buchhaltung sollten vorhandene Schwachstellen beseitigt werden. Auch ohne den Umstellungsdruck auf ein neues Rechnungswesen gilt es, die Analyse von Schwachstellen im Buchungsbetrieb weiter fortzuführen und je nach Ergebnis entsprechende Handlungsalternativen zu entwickeln.

Bereits als Schwachstelle identifiziert ist die bisherige Adressverwaltung im Finanzwesen. Diese erfolgt bisher dezentral bei den Fachbereichen. Dies führt zu einer Vielzahl von Adressdubletten. Eigentliches Ziel ist aber, eine einzige sog. Einheitsadresse zu schaffen, d. h. für jeden Abgabepflichtigen besteht nur ein einziges Konto in der Buchhaltung, auf dem alle Geschäftsbeziehungen hinterlegt sind. Dieses Ziel muss alleine schon aus verwaltungsökonomischen Gründen beibehalten werden. Die Bereinigung von Dubletten hat bereits jetzt nicht hinnehmbare Dimensionen erreicht. Insofern muss der eingeschlagene Weg, die Adressfassung zu zentralisieren, ohne Verzögerung umgesetzt werden. Der Leiter der Stadtkasse hat aber darauf hingewiesen, dass die derzeitige Personalausstattung der Kasse für eine zentrale Adressbearbeitung nicht ausreichend ist.

Fazit

Eine Konkretisierung des im Koalitionsvertrag angekündigten Wahlrechts zwischen Kameralistik und Doppik ist aktuell nicht erfolgt. Insofern sind viele Varianten für die Ausgestaltung des künftigen Buchungsstils denkbar. Sie reichen von der Beibehaltung der bestehenden Kameralistik über die Schaffung einer erweiterten Kameralistik bis hin zur – bisher vorgesehenen – Kommunalen Doppik. Für welchen Buchungsstil sich die Stadt Heidenheim entscheidet, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab und kann daher im Augenblick nicht beurteilt werden. Insofern werden von der Verwaltung nur solche Aufgaben zur Weiterführung empfohlen, die auch in beiden Rechnungsstilen sinnvoll angewandt werden können.

Es wird daher vorgeschlagen, die Aufgabe der Erfassung und Bewertung des Vermögens wieder aufzunehmen – mit allen personellen und finanziellen Konsequenzen.

Außerdem sollte mit dem Aufbau einer KLR in Teilbereichen begonnen werden. Im Moment noch zurückgestellt wird die Fortschreibung der Produkte. Dennoch darf diese Aufgabe nicht vollständig aus den Augen verloren werden.

Die Zentralisierung der Adressverwaltung muss umgesetzt werden; die Organisation des Buchungsgeschäfts wird auf Schwachstellen untersucht und Lösungskonzepte werden erarbeitet.