

Arbeitskreis Controlling der Städte und Gemeinden

PROTOKOLL

des sechsten Treffens
am Dienstag, den 26. Oktober 2004,
in der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung in Altenholz

Beginn: 9.30 Uhr

Ende: 13.00 Uhr

**Themen: „Aktueller Stand der Doppik-Einführung in Schleswig-Holstein“
„Gestaltung innerbetrieblicher Leistungsbeziehungen in der
Kommunalverwaltung“**

Tagesordnung

TOP1: Begrüßung und Feststellung der Tagesordnung

TOP2: Vortrag zur Doppik – Herr Szislo (Neumünster)

TOP3: Vortrag zu Innerbetrieblichen Leistungsbeziehungen – Herr Rocksien (Lübeck)

TOP4: Weiteres Vorgehen

TOP1: Herr Thomas Elsenbroich, Dozent im Fachbereich Allgemeine Verwaltung an der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung, begrüßt die Teilnehmer/innen und bedankt sich bei InForM für die unterstützende Vorbereitung der Sitzung. Herr Elsenbroich stellt die Tagesordnung sowie die zeitliche Planung vor und weist auf eine Änderung bezüglich des Ablaufs hin: Ergänzend zu TOP2 wird Herr Frank Dieckmann (Glückstadt) die Arbeit der u.a. von ihm initiierten Arbeitsgruppe Doppik vorstellen. Des weiteren wird ergänzend zu TOP3 H. Axen (Flensburg) über den Stand der innerbetrieblichen Leistungsbeziehungen bei der Stadt Flensburg berichten.

TOP 2: Herr Szislo berichtet über die Aktivitäten der Arbeitsgruppe „Doppik“, die gemeinsam von Land und Kommunen eingesetzt worden ist. Er erläutert den konkreten Arbeitsauftrag, den strukturellen Aufbau der Arbeitsgruppe sowie die bisher diskutierten Inhalte und Entscheidungsprozesse. Da am 25. Oktober die letzte Sitzung dieser Arbeitsgruppe stattfand, basieren die Ausführungen von Herrn Szislo auf dem aktuellen Diskussionsstand.

>>> Vortrag Szislo im ANHANG

Ergänzende Anmerkungen zu dem Vortrag:

- Die Konzepte aus anderen Bundesländern können nicht einfach von Schleswig-Holstein übernommen werden, d.h., es sind einige Modifikationen erforderlich. Hier sind sich die kommunalen Landesverbände uneinig, so hat sich z.B. der Schleswig-Holsteinische Landkreistag für das Modell Nordrhein-Westfalen ausgesprochen, welches eine Vermögensbewertung nach vorsichtig geschätzten Zeitwerten vorsieht, während der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag die Vermögensbewertung nach Anschaffungs- und Herstellungswerten vornehmen will.
- zu A 2. Trennung von Verwaltungs- und realisierbarem Vermögen: Die kommunalen Landesverbände sind sich einig, dass eine Trennung zwischen realisierbarem und nicht-realisierbarem Vermögen schwierig ist. Darum wird es vermutlich nicht zu einer Trennung kommen. (Diskussionsstand 25.10.)
- zu A 6. Bewertung: Dieser Punkt wird derzeit noch sehr kritisch betrachtet. Laut Herrn Szislo ist dies auch eine Philosophiefrage – Pro- und Contraaspekte sind gleich gut

argumentierbar. Die kleinen Kommunen tendieren dazu, die Bewertungen nach den Anschaffungs- und Herstellungswerten auszurichten.

- zu B 3. Abschreibungen: Hier konnte in der Arbeitsgruppe eine schnelle Einigung für B 3 b. (nur lineare Abschreibung) herbeigeführt werden. B 3 a. (nur feste Nutzungsdauer oder Bandbreite) ist noch abschließend zu klären.
- zu D Kontenrahmen: Die detaillierte Fassung der Kontenrahmen hängt u.a. von der Ergebnisspaltung ab.
- Zum Konnexitätsprinzip: Die Umstellung des Rechnungswesen bedeutet eine finanzielle Belastung, so dass die kommunalen Landesverbände nicht ohne weiteres auf das Konnexitätsprinzip verzichten möchten. Herr Gudat und Herr Stöven weisen darauf hin, dass das Konnexitätsprinzip nicht greift und argumentieren dies insofern, als dass es sich bei der Umstellung lediglich um eine gesetzliche Änderung handele. So lange die kommunalen Landesverbände auf das Konnexitätsprinzip nicht verzichten, soll das Optionsmodell Anwendung finden (Parallelität Kameralistik – Doppik). Ein Nebeneffekt wird u.a. sein, dass die Softwarehersteller absehbar keine Softwarepflege mehr für die Kameralistik anbieten werden, da der Trend ganz klar in Richtung Doppik geht.

Aussprache und Diskussion zum Thema:

- Wann steht der geänderte Produktrahmen zur Verfügung?
Bis Ende 2004 sollen die Grundlagen des Produktrahmens definiert sein. Noch unklar ist, bis wann das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein die Anforderungen und den Umfang für vorzunehmende Umschlüsselungen abschließend prüfen kann.
- Warum gibt es nicht mehr Einheitlichkeit im Vorgehen auf Bundesebene durch verstärkte Vorgaben von "oben"? Warum so viel Zersplitterung?
Als möglichen Grund erwähnt Herr Szislo die bundesweit initiierten Piloten. Diese haben bereits viel in die Konzeptentwicklung investiert, so dass sich unterschiedliche Konzepte gebildet haben. Die Vertreter der IMK waren somit durch die jeweiligen kommunalen Landesverbände gebunden.
- Warum gibt es so viel Uneinheitlichkeit in Schleswig-Holstein?
Jede Lösung hat Vor- und Nachteile. Was für den einen Vorteil ist, ist aus Sicht des anderen ein Nachteil.
- An welchem Konzept orientiert sich Schleswig-Holstein? Nur an NRW, oder sucht sich SH "das Beste" aus allen Konzepten heraus?
Es sind mehrere Konzepte analysiert und deren Vor- und Nachteile abgewogen worden. Eine Einigung auf ein Konzept ist schwierig, da sich auch die kommunalen Landesverbände untereinander nicht einig sind. Es gibt auch hier bei den verschiedenen Kommunen vor Ort schon unterschiedliche Vorfestlegungen.
- Warum der fokussierte Blick auf die Bewertungskosten?
Es sollten nicht nur die Bewertungskosten betrachtet werden. Es handelt sich dabei um einmalige Kosten. Dem zu entwickelnden System sollte die stärkere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Realität sieht leider anders aus.
- Gibt es einen festen Zeitpunkt zur Einführung der Doppik?
Nein, es gibt keinen festen Zeitpunkt zur Einführung der Doppik. Ein entsprechender Zeitpunkt wäre abhängig vom Verzicht der kommunalen Landesverbände auf das Konnexitätsprinzip.
- Soll es ein europäisches Konzept geben?
Dies ist nicht bekannt und bisher auch kein Diskussionspunkt in der Arbeitsgruppe Doppik.
- Was meint die Unterscheidung zwischen außerordentlichem und ordentlichem Ergebnis?
Das HGB zieht hier sehr enge Grenzen für eine Zuordnung von Geschäftsvorfällen zum außerordentlichen Ergebnis. Die einzelnen Bundesländer zeigen hier eine sehr unterschiedliche Handhabung, oftmals auch nicht am HGB orientiert.

Ergänzender Beitrag von Herrn Dieckmann

- Die Stadt Glückstadt wird auf Doppik umstellen. Dazu gab es im Februar 2004 einen Grundsatzbeschluss.
- Ein Umsetzungskonzept wurde skizziert, ein Projektplan erarbeitet. Es kam zu der Überlegung, 80% der Doppikumstellung mit eigener Expertise bewältigen zu können und 20% externe Expertise (Wirtschaftsprüfer, Berater, Fachleute von Universitäten etc.) einzukaufen. Der Einkauf externer Expertise wurde aus Kostengründen verworfen und es entstand die Idee der Hilfe zur Selbsthilfe durch einen Zusammenschluss von Verwaltungen, die auf Doppik umstellen.
- Der erste Kontakt für einen Zusammenschluss entstand mit dem Amt Berkenthin. Der zweite Kontakt kam über den Kämmererverband mit dem Amt Grube zustande. Heute besteht die Arbeitsgruppe aus folgenden Mitgliedern: Neumünster, Schwarzenbek, Plön, Ratekau, Osterröfeld, Grube, Neustadt in Holstein, Berkenthin und Glückstadt. Grundsätzlich ist die Arbeitsgruppe nur für umstellende Verwaltungen geöffnet. Bisher haben sich die Mitglieder zweimal getroffen. Das nächste Treffen findet im Januar statt.
- Die bisherigen Aktivitäten:
 - Erhebung des IST-Standes in Städten, Gemeinden und Ämtern
 - Erarbeitung einer Bewertungstabelle
 - Der Innovationsring hat einen Leitfaden zur Doppikumsetzung zur Verfügung gestellt, der als weitere Basis genutzt werden soll.
 - Integration von Erfahrungen und vorhandenem Wissen
- Ergebnis der Arbeitsgruppe soll ein Leitfaden zur Doppik-Umsetzung sein, der dann allen interessierten Verwaltungen zur Verfügung gestellt werden kann.

Aussprache und Diskussion zum Thema:

- Mit welcher Perspektive soll der erste Haushalt doppisch aufgestellt sein? Die Eröffnungsbilanz soll zum 1.1.2006 stehen.
- Wie ist so ein Vorgehen ohne formal-rechtlichen Rahmen möglich? Herr Dieckmann betont, dass dies so nicht ganz richtig sei, da parallel kameral und doppisch gearbeitet werden kann. Sobald das kamerale System abgestellt werden soll, muss ein Antrag nach der Experimentierklausel gestellt werden.
- Besteht bei so einem Vorgehen nicht die Gefahr von Doppel- und Mehrarbeit und somit die Gefahr, unwirtschaftlich zu agieren? Dies sehen die Mitglieder der Arbeitsgruppe so nicht, obgleich sie bereits ein Bewertungsverfahren anwenden, ohne dass die Bewertung bisher klar geregelt worden ist. Vielmehr ist die Arbeitsgruppe der Meinung, dass die Rahmenbedingungen derzeit noch relativ gut sind und so für eine zeitnahe Umstellung sprechen:
 - Zur Zeit sind für eine Umstellung auf die Doppik noch die notwendigen MitarbeiterInnen-Ressourcen vorhanden. (Beschäftigtenabbau der nächsten Jahre)
 - Auch der finanzielle Rahmen ist derzeit noch günstig – relativ betrachtet zu dem mittelfristig größer werdendem Haushaltsdefizit.
 - Noch ist es möglich, als Referenzkunde für Softwarehersteller relativ kostengünstig die Software zu beziehen.
- Welche Software möchte Glückstadt nutzen? Bisher wird mit MPS gearbeitet. Notwendig ist jedoch eine komplett neue Software von MPS, da es nicht reichen wird, nur neue Module anzudocken. Laut Herrn Axen gibt es ein zusätzliches Modul Doppik von H & H. Auch von ZIP gibt es nach Auskunft von Herrn Dieckmann ein Doppik-Modul.

TOP 3: Herr Rocksien berichtet zum Thema „Interne Leistungsverrechnung (ILV)“ bei der Hansestadt Lübeck. Dieses "kleine" Projekt ILV soll künftig in das "große" Projekt Doppik einfließen. Es ist vorgesehen, im Februar 2005 einen entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft herbei zu führen, der gleichzeitig Startschuss zur Doppikumstellung sein könnte.

>>> Vortrag Rocksien im ANHANG

Aussprache und Diskussion zum Thema:

- Ist eindeutig geklärt, wer Auftragnehmer und wer Auftraggeber ist, oder kann es mehrere Auftraggeber mit unterschiedlichen Interessen geben?
Für die meisten Fälle gibt es eine klare Trennung. Für das Gebäudemanagement wird derzeit eine veränderte Regelung eingeführt.
- Wie ist der Ablauf bei Kündigung des Kontraktes?
Der Ablauf ist klar geregelt und enthält unter anderem die Punkte:
 - Gespräch zwischen den Partnern, um eine Fortbestehung des Kontraktes zu bewirken.
 - Mahnung mit Fristsetzung (zentrale Begleitung zur Fristüberwachung)
 - Einbeziehung der Personalräte
 - Es gibt ein Gremium, in dem der Fall behandelt und entschieden wird
- In wie weit darf aus rechtlicher Sicht parallel interne Dienstleistung abgenommen und extern eingekauft werden?
Diese Frage löst eine längere Diskussion aus, da es sehr unterschiedliche Erfahrungen der TeilnehmerInnen gibt. So hat das Innenministerium einen entsprechenden Antrag von Frau Recker (Stadt Pinneberg) abgelehnt, während die Stadt Flensburg laut Aussage von Herrn Axen das parallele Verfahren ohne Nachfrage bei der KAB anstrebt.
- Wie sieht das Vergaberecht zur internen Leistungsverrechnung aus?
Nach Ausschreibung kann nicht mehr auf interne Dienstleistung zurückgegriffen werden. Herr Drews berichtet in diesem Zusammenhang von einem Vorgehen, bei dem die Stadt Norderstedt einen politischen Beschluss erwirkt hat, für den Einsatz eines Reinigungsdienstes 60% intern und 40% extern zu vergeben.
- Wie kann man im Thema Leistungsbeziehungen auf den internen Stellenmarkt einwirken?
Hier spielt der interne Personalarbeitsmarkt eine große Rolle. Innerbetriebliche Kündigungen sind in der Regel nicht umsetzbar. Zur Zeit werden die Energien in die Umstrukturierung des internen Personalmarktes gesteckt, weil man festgestellt hat, dass sich Themen durch Veränderungen auf diesem Sektor leichter umsetzen lassen.

Ergänzender Beitrag von Herrn Axen

- Es gibt sog. Service-Einheiten bei der Stadt Flensburg, die im Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis agieren und interne Leistungsverrechnung anwenden.
- Es gibt nur noch wenige durch die Fachbereiche nicht steuerbare Bereiche/Kosten, bei denen eine Gemeinkostenumlage zum Tragen kommt.
- Das Prinzip der Service-Einheiten zeigt positive Effekte auf die Wirtschaftlichkeit. Die Konkurrenzsituation verändert zunehmend das Denken der Menschen.
- Aufgaben werden auch von anderen Verwaltungen mit übernommen, z.B. die Lohn- und Gehaltsabrechnungen. Damit wird der Kostendeckungsgrad des eigenen Produktes eines internen Auftragnehmers erhöht.
- Es ist zwar eine Abnahmeverpflichtung vorhanden, aber diese wird jedes Jahr zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer verhandelt.
- Mittels der DV (H & H) werden Rechnungen geschrieben.

TOP 4: Für die thematische Planung der weiteren Sitzungen erfragen Herr Drews und Frau Bischof Themenvorschläge aus dem Plenum und erheben die Favorisierung durch Abstimmung per Handhebung mit folgendem Resultat:

- 7 Haushaltskonsolidierung mit Aufgabenkritik
- 0 Neues Steuerungsmodell
- 4 Derivate – Cash Management
- 14 Organisations- und Rechtsformen (Vor- und Nachteile von Eigenbetrieben, Regiebetrieben etc.)
- 9 Gebäudemanagement (Erfahrungsaustausch)
- 12 Personal unter Konsolidierungsaspekten (Umschichtungen, Abfindungen, Altersteilzeit etc.) und im Spannungsverhältnis zur Personalentwicklung

Die Abstimmung ergibt eine eindeutige Favorisierung der beiden Themen „Organisations- und Rechtsformen“ und „Personal unter Konsolidierungsaspekten und im Spannungsverhältnis zur Personalentwicklung“ für die nächste Sitzung des Arbeitskreises, die im März/April 2005 stattfinden soll.

Besonderheit des Themas Doppik: Es wird abgesprochen, dass zu Beginn jeder Sitzung ein Mitglied der Arbeitsgruppe Doppik kurz über den aktuellen Stand informiert.

Altenholz, 03.11.2004

Protokollführerin: Cordula Kaup (InForM)