

EDITORIAL

Die Dezemberausgabe unserer Zeitschrift *Transfer* beschäftigt sich mit der Frage, wie das „Dezember-Fieber“ vermieden werden kann. Gemeint sind nicht die „fiebrigen“ weihnachtlichen Einkäufe und Vorbereitungen, sondern ein Symptom, welches mit dem kameralistischen System des Rechnungswesens aus unseren Verwaltungen verschwinden wird.

Der Druck, die zur Verfügung stehenden Mittel spätestens bis zum Ende des Jahres restlos zu verausgaben, damit im nächsten Haushaltsjahr zumindest die gleichen, wenn nicht sogar mehr Mittel bewilligt werden, entfällt, wenn „doppisch“ gebucht wird.

Mit der Einführung der Doppik (= doppelte Buchführung im kaufmännischen Rechnungswesen) in die Kommunalverwaltungen, erhalten die öffentlichen Verwaltungen einen weiteren Schub in Richtung Wirtschaftlichkeit und Effizienz. In Schles-

wig-Holstein gibt es bereits erste Versuche, die Kameralistik auf Doppik umzustellen, aber die Vorreiter sind auch die ersten, die mit den gesetzlichen Widrigkeiten zu kämpfen haben. Es bleibt zu hoffen, dass sie neues Terrain für ein wirtschaftliches Verwaltungsverhalten für uns alle erschließen.

Mit diesem perspektivischen Wunsch gehen wir gemeinsam mit Ihnen in ein neues Jahr, wir wünschen Ihnen frohe und erholsame Weihnachtstage und viel Spaß beim Lesen unserer Zeitschrift.

Ihre Redaktion

Inhalt

Editorial		Seite 2
Materialien zum Leitthema		Seite 3
Forum	Das doppische Rechnungswesen	Seite 4
Aus der Verwaltungsfachhochschule	Projektbericht » InformDoku «	Seite 23

Materialien zum Thema „Doppik“

Bücher:

Neues Kommunales Finanzmanagement. Betriebswirtschaftliche Grundlagen für ein doppeltes Haushaltsrecht.

Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Hrsg.) , 2. Aufl., 2002

An der bundesweit größten Erprobung zur Einführung der kaufmännischen Buchführung in das öffentliche Rechnungswesen waren beim Start die Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster beteiligt. Inzwischen läuft die Praxiserprobung des Konzepts in nunmehr sieben Modellkommunen. Das Buch dokumentiert die Ergebnisse des Modellprojekts und hat in seiner 2. Auflage weiterführende Impulse aus Theorie und Praxis aufgenommen. Ziel des Projektes ist es, im Jahre 2003 eine von den Kommunen im Modellversuch überprüfte Empfehlung an den Gesetzgeber zur Neugestaltung des kommunalen Haushaltsrechts abzugeben.

Kommunales Rechnungswesen. Buchführung, Kostenrechnung und Wirtschaftlichkeitsrechnung.

Klaus Homann, 4. Aufl. 2001

Die gegenwärtige Modernisierung der Kommunalverwaltungen wird in besonderem Maße von betriebswirtschaftlichen Konzepten beeinflusst. Dabei kommt dem Rechnungswesen eine zentrale Bedeutung zu, da es die notwendigen Daten für wirtschaftliches Handeln bereitstellt.

In dieser Schrift wird von einem kommunalen Rechnungswesen ausgegangen, das sowohl finanzwirtschaftliche als auch leistungswirtschaftliche Daten und Rechnungen umfasst. Im einzelnen wird nach einer Behandlung der Grundlagen und Grundbegriffe des Rechnungswesens auf die in Kommunalverwaltungen gebräuchlichen Buchführungssysteme eingegangen. Im Mittelpunkt steht dabei

die Darstellung der doppelten Buchführung, die in Kommunalverwaltungen an Bedeutung gewinnen wird.

Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage *KGSt-Bericht Nr. 1/1995*

Dieser „Klassiker“ zur Doppik in der Kommunalverwaltung begründet seine Empfehlungen insbesondere aus den Zielen des Neuen Steuerungsmodells. Das doppelte Rechnungswesen wird empfohlen, da es aufgrund seiner konzeptionellen Ausrichtung auf die Ermittlung des Ressourcenverbrauchs besser geeignet ist, die neuen Informationsanforderungen zu erfüllen. In dem Bericht werden die Leitlinien für ein kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell entwickelt.

Finanzwesen im Umbruch

Zeitschrift „der gemeinderat“, 45. Jg. , Heft 4, April 2002, S. 40-46

Der Methodenstreit, wie er mit der Diskussion „Doppik versus Kameralistik“ geführt wird, lenkt von den Kernfragen ab. Die Ursachen, die eine Veränderung auslösen werden, seien wesentlich vielfältiger.

Der Artikel wird flankiert mit Beispielen aus der Praxis, so wird über den „sanften Übergang“ der Stadt Vlotho zum Neuen Kommunales Finanzmanagement und über ein Pilotprojekt zum Neuen Kommunales Finanzwesen des Landkreises Borken berichtet.

Internet:

www.doppik.de
www.doppik-bayern.de
www.doppik-hessen.de
www.doppik-sachsen-anhalt.de
www.doppik-nrw.de
www.neues-kommunales-finanzmanagement.de

Doppik in der Kommunalverwaltung

Thomas Elsenbroich, Dozent an der Verwaltungsfachhochschule in Altenholz, z.Zt. im Controlling der Stadt Neumünster

Neues kommunales Rechnungswesen als Antwort auf Informationsdefizite

Das traditionelle kommunale Rechnungswesen erfasst das betriebliche Geschehen (zumindest im Bereich der Kernverwaltung) ausschließlich kameralistisch. Die kameralistische Einnahmen- und Ausgabenrechnung ist geeignet, sofern einzig und allein eine Informationsgrundlage für die finanzwirtschaftliche Planung und Kontrolle bereitgestellt werden soll. Dabei bleiben weitergehende Informationen, insbesondere solche, die im Rahmen neuer, ergebnisorientierter Steuerungskonzepte erforderlich sind, außen vor. Aufgrund der sich daraus ergebenden Anforderungen steht in nahezu allen größeren Kommunen die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung auf der Tagesordnung, wobei der Realisationsgrad sehr unterschiedlich ist. Hier geht es im Kern darum, Ressourcenverbrauch sowie das mengen- und qualitätsmäßige Ergebnis des Verwaltungshandelns bereichs- und produktbezogen abzubilden, um eine Informationsgrundlage für die Wirtschaftlichkeitssteuerung zu schaffen. Eine funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung kann wesentliche Informationslücken der traditionellen Haushaltsrechnung schließen. Allerdings bleibt auch nach der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung die wirt-

schaftliche Lage einer Kommune weitgehend im Dunkeln. Hierzu wäre eine Gegenüberstellung von Gesamtressourcenverbrauch einer Periode und den in dieser Periode geschaffenen Werten sowie eine Darstellung der Vermögens- und Schuldsituation der Kommune erforderlich. An diesem Punkt setzen die Überlegungen zu einer grundlegenden Umgestaltung des kommunalen Rechnungswesens auf der Basis der kaufmännischen Buchführung (Doppik) an. Das System der Doppik verknüpft systematisch die Erfassung des monetär darstellbaren Erfolgs mit einer Darstellung des Vermögens einer Kommune und dessen Finanzierung. Darüber hinaus würde ein Rechnungswesen auf doppischer Grundlage die Fragmentierung des Rechnungswesens im „Konzern Kommune“ in einen kameralistisch rechnenden Kernverwaltungsbereich und kaufmännisch rechnenden Bereich der Beteiligungen aufheben.

Der Jahresabschluss im neuen kommunalen Rechnungswesen

Im Rahmen der Überlegungen zur praktischen Ausgestaltung in Deutschland steht ein aus drei Hauptrechnungen bestehender Jahresabschluss im Mittelpunkt. In der einer Bilanz entsprechenden **Vermögensrechnung** erfolgt eine vollständige Erfassung aller Vermögens- und Schuldenpositionen. Die Vermögensseite kann in gebundenes Vermögen (die Vermögensgegenstände werden zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben benötigt) und realisierbares Vermögen (die Vermögensgegenstände können ohne Beeinträchtigung der Aufgabenwahrnehmung veräußert werden) unterteilt werden. Die Finanzie-

rungsseite stellt als Differenz aus Vermögen und Schulden die Nettoposition (das Eigenkapital) dar. Die Schulden umfassen hierbei die Verbindlichkeiten und die Rückstellungen. Die der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung entsprechende **Ergebnisrechnung** zeigt zunächst auf, inwieweit die ordentlichen Erträge (insb. Steuern, Beiträge, Gebühren, sonstige Entgelte und Transfererträge) ausgereicht haben, die ordentlichen Aufwendungen (insbesondere Personalaufwendungen, Sachaufwendungen, planmäßige Abschreibungen, Zinsaufwendungen, Transferaufwendungen) abzudecken. Ergänzt um die außerordentlichen Posten erhält man das Gesamtergebnis. Ist dieses positiv („Gewinn“) erhöht sich die Nettoposition (das Eigenkapital) und es wird in der betrachteten Periode ein Substanzgewinn verzeichnet. Ist es negativ („Verlust“), liegt umgekehrt ein Substanzverlust vor, der aufzeigt, in welchem Umfang eine Kommune „über ihre Verhältnisse gelebt hat“. Die **Finanzrechnung** weist als Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben die Veränderung der liquiden Mittel nach, wobei zwischen Zahlungsvorgängen aus laufender Geschäftstätigkeit (Cash Flow) und sonstigen Zahlungsvorgängen (insb. Anlageinvestitionen bzw. Desinvestitionen) unterschieden werden kann.

Die Relevanz kaufmännischer Rechnungslegungsvorschriften

Mit der Entscheidung für ein kommunales Rechnungswesen auf kaufmännischer Grundlage stellt sich die Frage, inwieweit sich die Rechnungslegungsvorschriften, insbesondere die Ansatz- und Bewertungsregeln, an den rechtlichen Regelungen, die für privatwirtschaftliche Unternehmen gelten, orientieren sollten. Für eine Vereinheitlichung der Rechnungslegungsvorschriften

sprechen das vorhandene, weitgehend schlüssige Referenzsystem des kaufmännischen Regelwerks, die Nutzbarkeit vorhandener Softwarelösungen sowie die Einheitlichkeit der Rechnungslegung im „Konzern Kommune“. Allerdings unterscheiden sich Ziele (Gewinnerzielung vs. Bedarfsdeckung und Daseinsvorsorge) und Rahmenbedingungen (z. B. Insolvenzgefahr, Budgetrecht der politischen Gremien) von privatwirtschaftlichen Unternehmen und Kommunen. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Informationsanforderungen können im Einzelfall eine Modifikation der Regelungen für die Kommunalverwaltung sinnvoll erscheinen lassen.

Hinsichtlich der Ansatzvorschriften (also der Regelung der Frage, ob ein Vermögensgegenstand bzw. eine Verpflichtung zu erfassen sind) können in Übereinstimmung mit den Prinzipien des Rechnungswesens im privatwirtschaftlichen Bereich die Kriterien „wirtschaftliches Eigentum“ und „selbständige Verwertbarkeit“ auf der Vermögensseite und das Kriterium der quantifizierbaren wirtschaftlichen Belastung auf der Finanzierungsseite herangezogen werden. Eine Modifikation erscheint insbesondere in zwei Punkten erwägenswert. Zum einen könnte erwogen werden, Wahlrechte auszuschließen um einer gezielten Jahresabschlusspolitik entgegenzuwirken. Zum anderen könnte aus Steuerungsgesichtspunkten eine Weiterentwicklung der Regelungen für Aufwandsrückstellungen in Erwägung gezogen werden, um das Problem des häufig anzutreffenden Unterhaltungstaus bei Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen adäquat abzubilden.

Auch bei den Bewertungsvorschriften (also der Regelung der Frage, mit welchem Geldbetrag ein Vermögensgegenstand bzw. eine Verpflichtung zu erfassen sind) sollte der Ausschluss von Wahlrechten (z. B. bezüglich der anwendbaren

wendbaren Abschreibungsmethoden) ins Auge gefasst werden, um eine Vergleichbarkeit der Abschlüsse zu gewährleisten. Aber auch grundlegende Prinzipien der privatwirtschaftlichen Rechnungslegung wie das Vorsichtsprinzip und das Nominalwertprinzip sollten kritisch hinterfragt werden. Das Ziel des Gläubigerschutzes, im privatwirtschaftlichen Bereich die dominierende Begründung für diese Prinzipien, spielt im kommunalen Bereich eine zu vernachlässigende Rolle. Andererseits wird eine realitätsnähere Abbildung der Vermögens- und Ertragslage, beispielsweise durch die Zulässigkeit der Bewertung nach Wiederbeschaffungszeitwerten oder Veräußerungswerten, mit einem erheblichen Mehraufwand für Bewertungen und einem Verlust an Willkürfreiheit erkauft.

Schlussbemerkung

Insgesamt verspricht ein neues kommunales Rechnungswesen auf kaufmännischer Grundlage einen erheblichen Informationsgewinn. Das gilt insbesondere, wenn dem Ziel, intergenerative Gerechtigkeit herzustellen, eine hohe Bedeutung zugemessen wird. Erst eine auf dem Ressourcenverbrauchskonzept basierende Rechnungslegung kann transparent machen, in welchem Umfang im jeweiligen Haushaltsjahr zukünftige Haushalte belastet wurden. Allerdings bleibt zu beachten, dass das in der Ergebnisrechnung ausgewiesene Ergebnis die Differenz aus Erträgen und

Aufwendungen ist und wenig darüber aussagt, inwieweit die Kommune ihre Sachziele erreicht hat, also im gemeinwirtschaftlichen Sinn „erfolgreich“ gearbeitet hat. Daher darf die Diskussion um ein neues kommunales Rechnungswesen, das für sich beansprucht, wirklich steuerungsrelevante Informationen bereitzustellen, nicht die Frage einer verwaltungsspezifisch problemgerechten Leistungsrechnung, die auch in nicht-monetärer Form Nutzen- und Wirkungsinformationen beinhaltet, aus den Augen verlieren.

Literaturhinweise:

Budäus, Gronbach (Hg.), Umsetzung neuer Rechnungs- und Informationssysteme in innovativen Verwaltungen, Freiburg u. a. 1999

Brede, Buschor (Hg.), Das neue Öffentliche Rechnungswesen, Baden-Baden 1993

KGST, Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept, Bericht Nr. 1, Köln 1995

KGST, Auf dem Weg in das Ressourcenverbrauchskonzept – Die kommunale Bilanz, Bericht Nr. 7, Köln 1997

Lüder (Hg.), Öffentliches Rechnungswesen 2000, Berlin 1994

Lüder, Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens, Stuttgart 1996

Stand der Doppik-Einführung auf Bundesebene

Jörg Steinbrenner, Leiter des Geschäftsbereichs Innerer Service bei der Kreisverwaltung Pinneberg, Mitglied der AG Doppik der IMK als Vertreter des DLT, Sprecher des Arbeitskreises Doppik der Kommunalen Innovation Schleswig-Holstein (KISH)

Am 23./24. November 2000 hat die Innenministerkonferenz Eckpunkte zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts beschlossen. Zur weiteren Arbeit wurde der Unterausschuss „Reform des kommunalen Haushaltsrechts“ gebildet, dem wiederum folgende Arbeitsgruppen zu arbeiten:

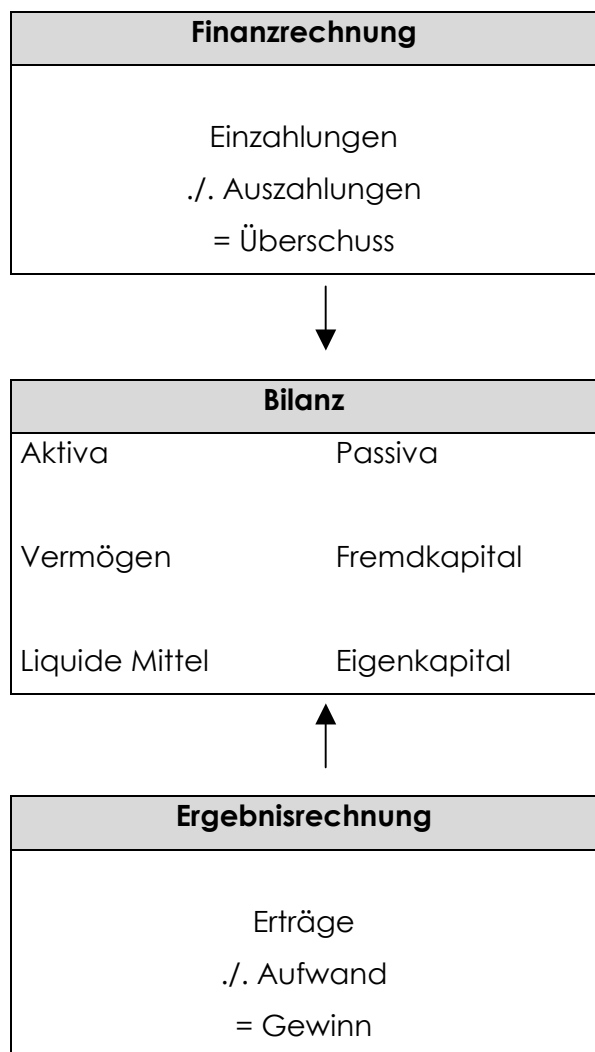
- AG Doppik zur Entwicklung eines kommunalen Rechnungswesens auf der Grundlage der doppelten kaufmännischen Buchführung unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen
- AG Erweiterte Kameralistik zur Optimierung des klassischen Haushaltswesens unter Federführung des Landes Rheinland-Pfalz
- AG Finanzstatistik zur Entwicklung von bundeseinheitlichen Kontenplänen, Gliederungs- und Gruppierungsvorschriften, um den nationalen und europäischen Bedürfnissen der Finanzstatistik Rechnung zu tragen.

Sowohl die Ausarbeitungen der AG „Erweiterte Kameralistik“ als auch die der AG „Doppik“ orientieren sich am vollständigen Ressourcenverbrauchskonzept. Dies bedeutet, dass im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit das gesamte investierte Anlagevermögen flächendeckend abgeschrieben und die Abschreibungsbeträge erwirtschaftet werden sollen, was die Anforderungen

an den Haushaltsausgleich deutlich erhöhen wird.

Darüber hinaus sieht das Konzept der AG Doppik vor, den Rechnungsstil eng an das Handelsgesetzbuch anzulehnen, also eine Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung (Ergebnisrechnung) und als dritte Komponente die Finanzrechnung als eine permanente Geldflussrechnung auf Ebene des Gesamthaushalts einzuführen. Letztere wird die bisherige Jahresrechnung ablösen. Diese drei Komponenten werden Gegenstand der Haushaltsplanung und des Haushaltsvollzugs sein.

Grundprinzipien der Drei-Komponenten-Rechnung



Weitere Kernpunkte nach dem derzeitigen Stand der Diskussion sind:

Haushaltsgliederung

Den Kommunen soll es überlassen bleiben, ob sie ihre Haushalte künftig produkt- und/oder budgetorientiert darstellen. Ein einheitlicher Produktplan wird dabei die Funktion des bisherigen Gliederungsplans übernehmen.

Vermögensbewertung

Das Vermögen soll nach Anschaffungs- und Herstellungskosten bewertet werden. Für die Bewertung des Altvermögens in den Eröffnungsbilanzen werden derzeit noch unterschiedliche Überlegungen zwischen den Ländern diskutiert. Gedacht wird u.a. an vorsichtig geschätzte Zeitwerte und indizierte Anschaffungswerte. Auch Bewertungsvereinfachungen wie Gruppenbewertungen sind im Gespräch. Das Institut der Wirtschaftsprüfer hat zugesagt, Bewertungshilfen zu erarbeiten.

Kosten- und Leistungsrechnung

Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung zur Binnensteuerung der kommunalen Finanzen wird von den Ländern als unverzichtbar betrachtet, es besteht jedoch bislang noch keine Einigkeit darüber, ob ihre Einführung zwingend vorgeschrieben werden soll, weil ihr

Detaillierungsgrad im wesentlichen vom Informationsbedarf der örtlichen Entscheidungsträger abhängt.

Ausblick

Die Musterentwürfe sollen nach dem aktuell gültigen Zeitplan bis Ende 2003 in den verantwortlichen Gremien und Arbeitsgruppen der Innenministerkonferenz abgestimmt und von dieser Anfang 2004 beschlossen werden. Einen einheitlichen Muster-Regelungstext wird es allerdings nicht geben. Den Ländern bleibt vorbehalten, entsprechende Haushaltsnormen zu entwickeln. Während Länder wie NRW, Baden-Württemberg und Hessen für ihre Modellprojekte die Normierung des doppelten Haushaltsrechts bereits weit entwickelt haben, ist dies in Schleswig-Holstein in Ermangelung eines eigenen Modellprojekts noch nicht geschehen. Ein derartiges Projekt wäre aus Sicht des Verfassers auch nicht sinnvoll, weil es die ohnehin komplizierte Diskussion auf Bundesebene noch weiter erschwert hätte und keinen wesentlichen Zugewinn an grundsätzlichen Erkenntnissen gebracht hätte. Die interessierten Fachkreise erwarten allerdings vom Land eine frühzeitige und partnerschaftliche Beteiligung der Kommunen bei der Entwicklung des neuen Schleswig-Holsteinischen Haushaltsrechts über ihre Spitzenverbände und eine zügige Umsetzung der Vorgaben der Innenminister.

Die Kommunen erhalten ein neues Rechnungswesen: Es geht um den Haushalt

Edmund Fischer, Stellvertretender Vorstand der KGSt¹

1. Verwaltungsmodernisierung und Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

Im Rahmen der seit Anfang der 90er Jahre fortschreitenden Verwaltungsreform wurde sehr bald deutlich, dass der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens eine Schlüsselrolle zukommt. Die Umsetzung zentraler Reformelemente wie „Outputorientierung“, „dezentraler Ressourcenverantwortung“ und „Steuerung über Zielvereinbarungen“ (Kontraktmanagement) mit Controlling verlangt ein geändertes Haushaltsplanungs- und Rechnungssystem. Die Kommunen befinden sich demzufolge spätestens seit Mitte der 90er Jahre in der Diskussion um ein neues Haushalts- und Rechnungswesen.

Während die allgemeine Reformdiskussion stark an konzeptionellen Fragen ausgerichtet war - „vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept“ und „von der Kameralistik zur Doppik“ – zielten die örtlichen Reformaktivitäten auf die Schaffung verbesserter Informationsgrundlagen im Bedingungsrahmen der geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen ab. Auf diese Weise entwickelten sich eine Reihe von Feldern der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens in der Praxis.

¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung - Verband für kommunales Management, Lindenallee 13-17, 50968 Köln

Am Beginn vieler örtlicher Reformbestrebungen stand die **Budgetierung**. Durch die konsequente Verknüpfung von Fach- und Finanzverantwortung kommt der Budgetierung eine zentrale Bedeutung im Reformprozess zu. Sie kann als die „finanzwirtschaftliche Flanke des Neuen Steuerungsmodells“ bezeichnet werden. Mit der Aufstellung **produktorientierter Haushalte** – neben dem klassischen kameralen Haushalt – wird das Ziel verfolgt, Finanzinformationen systematisch mit Output-/Produktinformationen im Haushalt zu verknüpfen. Der Haushalt soll so zum Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltungsführung werden. Daneben werden zunehmend die im Haushalt enthaltenen Zahlungsgrößen (Auszahlungen) um Kosteninformationen ergänzt. In einer immer größer werdenden Zahl von Bereichen der Verwaltung wird zu diesem Zweck eine **Kostenrechnung** eingeführt. Es entsteht ein zunehmendes Bewusstsein für die aus der Nutzung der Ressource „Vermögen“ entstehenden Kosten. Es wurde sehr bald deutlich, dass es sich hierbei um den – nach den Personalkosten – mit Abstand zweitgrößten Kostenblock handelt. Erhebliche Potenziale zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit können durch ein gezieltes **Vermögensmanagement** aktiviert werden. In diesem Gesamtkontext gewinnt auch die **Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung** zunehmende Bedeutung. Dies resultiert auch daraus, dass ohne die Verrechnung verwaltungsinterner Leistungen Budgetierung unvollständig bleiben muss.

2. Bundesweite Entwicklung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Im Jahre 1995 legt die KGSt mit Ihrem Bericht „Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen auf doppischer Grundlage“ als erste ein geschlossenes Reformkonzept vor. Die Forderungen nach einer Reform

seitens der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände verdichten sich seither.

Von den Innenministerien einzelner Länder initiierte Reformprojekte prägen die Landschaft ebenso wie umfassende Reformprojekte einzelner Kommunen. Einen wichtigen, wenn nicht den ausschlaggebenden, Impuls erfährt die Reform durch den von der Innenministerkonferenz gefassten Beschluss über die Eckpunkte einer Reform aus dem Jahre 1999. Dieser Beschluss war der Durchbruch für die Überlegungen zum Ressourcenverbrauchskonzept. Es handelt sich hierbei um einen „Doppelbeschluss“, der ein Optionenmodell vorsieht:

- Ablösung des geltenden Haushaltsrechts durch ein Haushaltsrecht auf Basis des doppelischen Rechnungswesens (vollständiges Ressourcenverbrauchskonzept) oder
- Ablösung des geltenden Haushaltsrechts auf Basis einer weiterentwickelten Kameralistik (partiell Ressourcenverbrauchskonzept).

In diesem Zusammenhang soll den Kommunen ein Wahlrecht zwischen den beiden Optionen eingeräumt werden.

Dies wird durch den nachfolgenden Beschluss der Innenministerkonferenz aus dem Jahre 2000 bestätigt und konkretisiert. Offen bleibt die Frage, welches Land sich für welchen Weg entscheiden wird. Offen bleibt ebenso die Frage, für welches Modell die Kommunen sich entscheiden werden, wenn das Land beide Optionen zulässt.

3. Entwicklung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Nordrhein-Westfalen

Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen hat 1999 die Eckpunkte für die Reform zu einem Neuen kommunalen Finanzmanagement festgelegt. Er hat sich hierin auf die doppelte kaufmännische Buchführung (Doppik) als alleiniges System festgelegt. Daneben stellen u.a.

- Budgetierung,
- organische Haushaltsgliederung,
- Steuerung durch Leistungsvereinbarungen,
- Ressourcenverbrauchskonzept,
- Zuordnung von Kosten und Erlösen im Haushalt,
- kommunale Bilanz,
- Berichtswesen und Controlling,

zentrale Elemente des Reformkonzepts dar.

Eine Gruppe von Pilotkommunen hat seither ein umfangreiches Konzept für ein neues doppelisches Rechnungswesen ausgearbeitet.

4. Entwicklung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens: Worauf kommt es an?

Die Kommunen stehen zurzeit an dem Punkt, wo es nicht um das „Ob“, sondern um das „Wie“ der Reform geht. Auch über Rechnungsk**onzepte** muss nicht mehr grundsätzlich diskutiert werden. Schon gar nicht müssen weitere erfunden werden. Die Rechnungsk**onzepte** des „Neuen kommunalen Finanzmanagements“, das „Speyerer Verfahren“ (welches durch die praktische Einführung und Erprobung am weitesten ausgeprägt ist) und das „Ressourcenverbrauchskonzept“ der KGSt un-

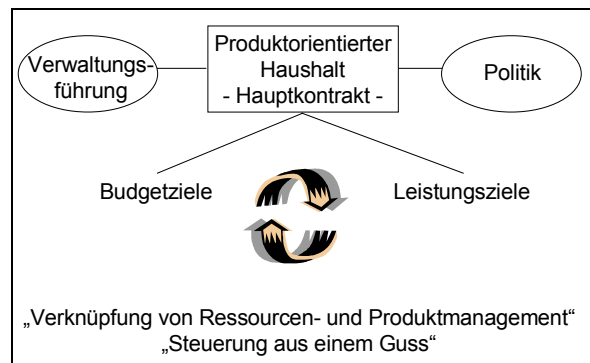
terscheiden sich **nicht** dem Grunde nach. Allerdings gilt es noch eine Reihe von Ausgestaltungsfragen zu klären. Hierbei sollte alle Energie darauf verwandt werden, **einheitliche kommunale Positionen und Regelungen** zu finden.

Ein Grundproblem, was möglicherweise viele Auffassungsunterschiede nach sich zieht, könnte möglicherweise darin begründet sein, dass die Reformdiskussion hier und dort Gefahr läuft, zu sehr rechnungswesenorientiert geführt zu werden. Dabei soll es nicht um das Rechnungswesen selbst gehen. Es soll auch nicht um den „Jahresabschluss“, erst recht nicht im Sinne des Handelsrechts gehen. Dieser stellt nur Vergangenes fest.

Es geht um den Haushalt! Der Informationsbedarf des Haushaltsplans sollte für die Ausgestaltung des Rechnungswesens im Vordergrund stehen.

5. Der Haushalt als Hauptkontrakt

Der Haushalt soll zum Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung werden. Er wird dies, wenn in ihm systematisch Budget- und Leistungsziele verknüpft sind. Bezugspunkt ist das Produkt, die Produktgruppe oder der Produktbereich. Die Politik muss mit der Verwaltung vereinbaren, **welche Produkte** zur Erreichung **welcher Ziele** mit **welchem Budget** zu erbringen sind. In diesem Sinne findet im Haushalt eine **Verknüpfung von Ressourcen- und Produktmanagement** statt.



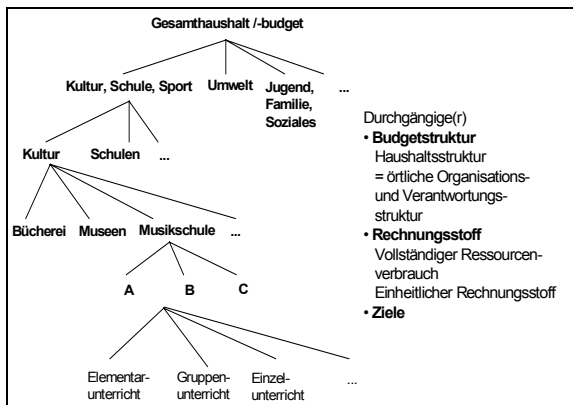
Genau dies ist das Anliegen der erwähnten produktorientierten Haushalte, die heute **neben** dem klassischen kameraleen Haushalt in einer großen Zahl von Kommunen erstellt werden. Auf die hiermit verbundenen Anstrengungen und die damit aufgeworfenen Fragen muss man nicht gesondert eingehen. Insbesondere stellt sich jedoch eine Frage: Auf der Basis welches Planwerkes und welcher Informationen entscheidet in diesen Fällen die Politik?

Vor diesem Hintergrund ist ein einheitlicher Haushalt zu fordern, der die Basis für politische Entscheidungen darstellt und von der Politik beraten und beschlossen wird. Nur so erreicht man eine **„Steuerung aus einem Guss“**.

Steuerung aus einem Guss ist keine Frage der „hohen Kunst“ des Rechnungswesens oder gar des Managements, sondern richtet sich - im Gegenteil - auf die Frage: „Wie viele unterschiedliche Informationen kann eine Organisation und auch ein einzelner Entscheidungsträger verkraften?“

Es gilt somit, die Informationsvielfalt zu begrenzen oder gar Brüche im Steuerungssystem zu vermeiden. Aus heutiger Sicht deuten sich aus der Sicht des Verfassers mögliche Brüche des Informations- und Steuerungssystems vor allem beim Thema **Budgetstruktur**, beim **Rechnungsstoff** und bei

den **Zielen** an. Hierauf soll im Folgenden eingegangen werden.



5.1 Durchgängige Budgetstruktur

Der produktorientierte Haushalt muss entsprechend der örtlichen **Verantwortungs- und Budgetstruktur** gegliedert sein. Das **Gesamtbudget** ist entsprechend der örtlichen Organisation und des Dezentralisierungsgrades in **Teilbudgets** zu untergliedern. Der Zuschnitt von Dezernaten, Fachbereichen, Ämtern wird aufgrund der Organisationshoheit der Kommunen unterschiedlich sein. Dies wird zu unterschiedlichen gegliederten Haushalten führen. Über diese muss die Politik beraten und beschließen können.

5.2 Rechnungsstoff

5.2.1 Vollständiger Ressourcenverbrauch

Ein vollständiger Kontrakt beinhaltet den **vollständigen Ressourcenverbrauch**. Er darf nicht nur enthalten, was „zufällig“ in einem Jahr ausgegeben oder nicht ausgegeben wird. Das ist der Kern des Ressourcenverbrauchskonzepts. Es geht insbesondere um den Ausweis von

- Abschreibungen,
- Zinsen,
- Rückstellungen,
- internen Leistungsverrechnungen,

im Haushalt.

Dass diese Positionen ausgewiesen werden sollen, ist nahezu unstrittig. Offene Fragen und unterschiedliche Positionen gibt es jedoch im Detail. Bei der Entscheidung dieser Fragen sollte es darauf ankommen, für welchen Zweck die Informationen benötigt werden. Anknüpfend an die These „Es geht um den Haushalt“ soll dies an zwei Beispielen verdeutlichen:

Über die **Abschreibungen** soll u. a. die Nutzung der Ressource Gebäude gesteuert werden. Kann dies sinnvoll über eine Bewertung des Vermögens zu historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten erfolgen? Wie wird die Nutzung des Vermögens gesteuert, welches bereits abgeschrieben ist – und deshalb keinen Ressourcenverbrauch mehr verursacht – jedenfalls ausgewiesener Maßen.

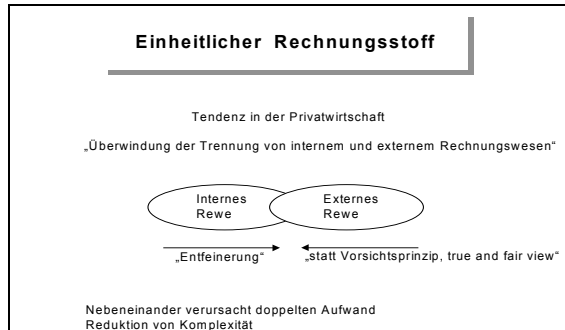
Mit dem Ausweis von **Rückstellungen** soll beispielsweise bewusst über die Unterlassung notwendiger Instandhaltungsmaßnahmen entschieden werden. Falls dies gewollt ist, muss man nicht mehr über den Ansatz entsprechender Rückstellungen streiten. Man muss sie bilden.

Soll daneben etwa die Politik im Rahmen der Haushaltsberatungen über die Höhe des Urlaubs entscheiden, den die Mitarbeiter(innen) im kommenden Jahr nicht nehmen (sollen)? Hier wird deutlich, dass dem handelsrechtlich zwingenden Ausweis einer solchen Eventualverbindlichkeit unter Planungs- und Steuerungsgesichtspunkten eher eine fragwürdige Bedeutung zukommt.

5.2.2 Einheitlicher Rechnungsstoff

Einer der in der aktuellen Diskussion am schwierigsten zu vermittelnden Aspekte ist die Forderung nach einem einheitlichen Rechnungsstoff (im Haushalt und in der

Kostenrechnung). Im Haushalt sollen demnach die gleichen Informationen stehen wie in der Kostenrechnung. Selbstverständlich in deutlich höherer Aggregation.



Die Darstellung zeigt eine Entwicklungstendenz des Rechnungswesens in der Privatwirtschaft der letzten Jahre. Diese Tendenz ist geprägt von einer Überwindung der Trennung von „internem“ (insbesondere Kosten- und Leistungsrechnung) und „externem“ (handelsrechtlicher Jahresabschluss) Rechnungswesen. Die Rechnungszweige bewegen sich aufeinander zu. Neben dem Aufwand spielt die Reduktion von Komplexität eine wesentliche Rolle.

Konkret ist die Frage zu stellen, mit welchen Informationen denn gesteuert werden soll, wenn beispielsweise

- im Haushalt Abschreibungen auf der Basis historischer Werte veranschlagt werden, in der Kostenrechnung dagegen auf Basis aktueller Zeitwerte
- im Haushalt keine kalkulatorischen Zinsen (also auch auf das eigenfinanzierte Vermögen) veranschlagt werden, aber in der Kostenrechnung
- im Haushalt in den Budgets keine Leistungsverrechnung enthalten ist (oder bestenfalls „unter dem Strich“ ausgewiesen wird).

5.3 Ziele

Ein weites und noch sehr offenes Feld auf dem Weg zu einem neuen Haushalt ist das

Thema „**Ziele**“. Nicht, dass wir keine Ziele hätten – manchmal vielleicht sogar zu viele gleichzeitig. Ziele sind häufig nicht explizit formuliert. **Sie sind daneben häufig nicht operational formuliert.**

Zur Verdeutlichung sei ein Beispiel aus einem vorliegenden produktorientierten Haushalt genannt: Bei dem Produkt „Hilfe in Notlagen“ wird als Ziel formuliert: „Leistungsberechtigte Personen sowohl durch Information als auch durch aktive Hilfe längerfristig von der Sozialhilfe unabhängig machen“. Was dies konkret heißt und woran die Zielerreichung gemessen wird, muss offen bleiben.

Um wirksam mit Zielen zu steuern, sind Spitzenkennzahlen erforderlich, die eine Zielerreichung sichtbar machen. Im Haushalt sind zu jedem Budgetbereich Ziele zu formulieren. Folgende Zielfelder bieten sich an:

- **Ergebnisse/Wirkungen**
(was wollen wir erreichen)
- **Programme und Produkte**
(was müssen wir tun)
- **Prozesse und Strukturen**
(wie müssen wir es tun)
- **Ressourcen**
(was müssen wir einsetzen).

Um durchgängig mit Zielen zu steuern sind diese Felder mit den dazugehörigen Spitzenkennzahlen auf steuerungsrelevante Zielformulierungen und Kennzahlen für das operative Geschäft in den Verwaltungseinheiten herunterzubrechen. Nur auf diese Weise wird eine durchgängig einheitliche Steuerung möglich.

Quelle:

Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Zeitschrift „der gemeinde haushalt“, Fachzeitschrift für das kommunale Haushalts- und Wirtschaftsrecht, das Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen sowie das gesamte kommunale Abgabenrecht, 102. Jahrgang, Heft 9, September 2001, Verlag W. Kohlhammer.

Literatur zum Thema – Auswahl –

Bals, H., Reichard, C., Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, in: Neues Öffentliches Rechnungswesen – Stand und Perspektiven, hrsg. von D. Budäus u.a., Wiesbaden 2000, S. 205 ff.

Fischer, E., Reform des Haushalts- und Rechnungswesens, in: VOP Nr. 3/1999, S. 30 ff.

KGSt, Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte. KGSt-Bericht Nr. 6/1993.

KGSt, Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchs-konzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage. KGSt-Bericht Nr. 1/1995.

KGSt, Auf dem Weg in das Ressourcenverbrauchs-konzept: Die kommunale Bilanz. KGSt-Bericht Nr. 7/1997.

KGSt, Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis. KGSt-Bericht Nr. 9/1997.

KGSt, Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung. KGSt-Bericht Nr. 6/1998.

KGSt, Pensionsverpflichtungen der Kommunen. KGSt-Materialien Nr. 6/1999.

KGSt Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung. KGSt-Bericht Nr. 10/2000.

Land Baden-Württemberg (Innenministerium Baden-Württemberg), Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 1 (1996) – Heft 7 (2001).

Land Hessen (Hessisches Ministerium des Innen und für Sport), Horst Körner: Neues kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem, Wiesbaden 2000.

Land NRW (Innenministerium Nordrhein-Westfalen), Neues Kommunales Finanzmanagement. Eckpunkte der Reform. Düsseldorf 1999.

Land NRW (Innenministerium Nordrhein-Westfalen), Dokumentation des Konzepts für einen doppischen Kommunalhaushalt im Neuen Kommunalen Finanzmanagement. Düsseldorf 2000.

Wir buchen doppisch – erste Erfahrungen aus dem Landesbetrieb ErlebnisWald Trappenkamp

Anne Bennett-Sturges, Leiterin ErlebnisWald Trappenkamp

Der ErlebnisWald Trappenkamp, Pädagogisches Zentrum Wald des Landes Schleswig-Holstein, setzt seit 1999 ein neues inhaltliches Konzept um.

Entstanden aus dem Wildpark Trappenkamp prägen heute fünf inhaltliche Schwerpunkte das Profil des ErlebnisWaldes und haben sich auch als Basis für das erwerbswirtschaftliche Handeln des ErlebnisWaldes als Landesbetrieb bewährt:

1. *Wald und Pädagogik*
Die waldpädagogischen Betreuungen und themenzentrierten Waldveranstaltungen eröffnen Besuchern aller Altersstufen (ab 3 Jahre bis Senior) die Wahrnehmungen von Naturphänomenen mit allen Sinnen durch handlungsorientierte Waldbegegnungen.
2. *Wald und naturnahe Waldbewirtschaftung*
Die ganzheitliche Betrachtung des Waldes unter Einbeziehung der Nutzung grenzt das waldpädagogische Angebot des ErlebnisWaldes von anderen Umweltpädagogik-Einrichtungen in Schleswig-Holstein ab.
3. *Wald und Kreativität*
Sehr bewusst wird der Wald für kreative Gestaltung und meditative Betrachtung genutzt.

4. *Walderlebnis- und Freizeitmöglichkeiten* sind im ErlebnisWald auf ideale Weise kombiniert.

5. *Wald für alle*
Als Event vorbereitete Waldgroßveranstaltungen locken Tausende von Besuchern, die sich über ein erlebnis- und lehrreiches Familienausflugsziel freuen.

Mit der geänderten inhaltlichen Konzeption ging zeitgleich die Neuorganisation als Landesbetrieb einher. Bei gleich bleibenden Personalressourcen wurde ohne konkrete Erfahrungswerte das Zuschussbudget um ca. ein Drittel, dies entsprach dem gesamten bisherigen Sachkostenanteil, gekürzt. Betriebsanweisung, Zielvereinbarung gemäß Pilotprojekt „Zielvereinbarung und outputorientierte Budgetierung“ und das öffentliche Dienst- und Arbeitsrecht steckten den Rahmen für das erwerbswirtschaftliche Wirken.

Neben der erfolgreichen inhaltlichen Neuorientierung rückte eine bessere Wirtschaftlichkeit in den Mittelpunkt. Die wirtschaftlichen Zielsetzungen konnten im ersten Zielvereinbarungszeitraum (1999 – 2002) nicht nur erreicht, sondern sogar übertroffen werden. Die Mehreinnahmen wurden unmittelbar für extreme Investitionsrückstände zur Aufrechterhaltung des Leistungsangebotes im Sinne einer Bildung für eine nachhaltige Entwicklung verwendet.

Bis zum Jahr 2001 erfolgte das Maßnahmencontrolling auf der Basis der Daten der Forstplanung und der aktuellen Betriebs- und Bewirtschaftungsdaten. Die Kostenleistungsrechnung wurde durch die forstliche Betriebsbuchführung erbracht.

Für den Geld- u. Zahlungsverkehr nutzt der Landesbetrieb eine Bank seiner Wahl. Die Gewinnermittlung erfolgte durch eine ein-

fache Einnahme-/Ausgaberechnung. Seit dem 1.1.2002 wurde dem Landesbetrieb zusätzlich die kaufmännische Buchführung auferlegt. Obwohl das Geschäftsjahr noch nicht beendet ist, gibt es erste Erfahrungen.

Während die Lohnbuchhaltung sowie sämtliche Geschäftsvorgänge wie die Vortsortierung der Belege und die Zahlungsüberwachung weiter durch den Landesbetrieb vorgenommen werden, wurde die eigentliche kaufmännische Buchführung outgesourct an ein Steuerberatungsunternehmen. Größte Schwierigkeiten für die Eröffnungsbilanz bildeten die Waldbewertung sowie die Ermittlung der sonstigen Einlagewerte. Als weitere Besonderheit gegenüber einem kleinen privaten Wirtschaftsunternehmen zeigte sich das bilanzielle Erfassen von Altlasten. Es mussten Instandhaltungsrückstellungen, insbesondere für Schäden an den Gebäuden aufgenommen werden. Im Bereich des staatlichen Forstbetriebs wurden das Kuriosum nochmals deutlich, dass der Wald durch die Waldbewirtschaftung mit und ohne konkrete Aufwendungen einen nicht korrekt erfassbaren Wertzuwachs erfährt.

Im Vergleich zu privaten Unternehmen spielen offene Forderungsposten eine untergeordnete Rolle. Vielmehr dominieren aufgrund der Ausrichtung des ErlebnisWaldes Einzelhandelsgeschäfte mit sofortigem Zahlungseingang. Diese Tatsache erfordert eine stetige, besonders präzise Kassenabstimmung und besondere Mechanismen der Kassenüberwachung. Auch für die Vielfältigkeit und Vielzahl der Eingangrechnungen musste erst ein vernünftiges System zur Zuordnung und Erfassung erarbeitet werden.

Ob die Ergebnisse der kaufmännischen Buchführung tatsächlich über die vorhandene Kosten-Leistungsrechnung hinaus steuerungsrelevante Informationen bringen, bleibt abzuwarten.

Da die Zahlungsströme auch zuvor korrekt erfasst wurden und eine einfach nachvollziehbare Gewinnermittlung in Form einer Einnahme-/Ausgaberechnung die Steuerungserfordernisse eines outputorientierten Betriebs deutlich erkennbar machte, wird sich zeigen, ob der Zusatzaufwand für die Kaufmännische Buchführung lohnt.

Ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen zeichnet sich ab

Neue Herausforderungen am Horizont

Dr. Horst Körner ist geschäftsführender Gesellschafter der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH.

Anfang der neunziger Jahre begann in den Kommunalverwaltungen ein bemerkenswerter Reformprozess. Mit dem von der KGSt initiierten „Neuen Steuerungsmodell“ entwickelte sich ein Handlungsprogramm, um Kommunalverwaltungen in kundenorientierte Dienstleistungsorganisationen zu wandeln. Budgetierung, die Zusammenfassung von Sach- und Finanzverantwortung in Form einer dezentralen, produktorientierten Steuerung sowie ein ressourcenverbrauchsorientiertes Rechnungswesen bilden die zentralen Bausteine der neuen Kommunalsteuerung, mit denen Gemeinden, Landkreise und Städte ihre Leistungen sowohl kostengünstiger als auch effizienter für den Bürger als Kunden und Nutzer anbieten sollen.

Bis vor wenigen Jahren haben Gemeinden nur vereinzelt die einschlägigen Experimentierklauseln für erste Schritte in Richtung der neuen Kommunalsteuerung genutzt. Mittlerweile wendet eine beachtliche Anzahl von Städten, Landkreisen und Gemeinden Budgetierung, Produktsteuerung oder kommunale Doppik an bzw. sind dabei, diese Instrumente einzuführen. Flankiert von den Entwürfen für ein neues doppeltes kommunales Haushaltsrecht auf Ebene der Innenministerkonferenz und ihrer Arbeitsgruppen wird in näherer Zukunft der Übergang zum Regelbetrieb absehbar. Für 2004/05 ist nach Vorliegen der Entwürfe zur neuen

Gemeindehaushaltsverordnung mit Gesetzgebungsaktivitäten der Länder zu rechnen, um die Gemeindeordnung mit den neuen Entwürfen der kommunalen Haushaltsverordnung abzustimmen. Damit stellen sich für die Kommunen neue Herausforderungen.

Neben zum Teil weitreichenden Struktur- und Verhaltensänderungen sind Informationen über den Ressourcenverbrauch die Grundvoraussetzungen dieser Reform. Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Aktivitäten einer Gemeinde lässt sich zudem nur beurteilen, wenn der Vermögensbestand und dessen Veränderung in einer Haushaltsperiode ausgewiesen werden. Die Betriebswirtschaft hilft hier mit bewährten Methoden weiter. Das geltende kameralistische Rechnungswesen arbeitet nach dem Geldverbrauchs-konzept mit Zahlungsgrößen und stellt damit den Ressourcenverbrauch – insbesondere nicht zahlungswirksamen Aufwand – nur unvollständig dar.

Das Ressourcenverbrauchs-konzept setzt voraus, dass Ressourcen-größen – betriebswirtschaftlich Ertrag oder Aufwand – sachlich richtig erfasst und periodengerecht zugeordnet werden. Grundsätzlich kann der Ressourcenverbrauch auch in der Kameralistik dargestellt werden, in dem der zahlungsorientierte Rechnungsbuch um Nebenrechnungen wie Vermögensbuchführung / Anlagenbuchhaltung und Kostenrechnung erweitert wird („erweiterte Kameralistik“). Im Vergleich zum kameralistischen Rechnungswesen erfasst die Doppik hingegen Vermögensbestand und Ressourcenverbrauch direkt im Rechnungssystem, welches sich aufgrund seines Rechnungsstils selbst mitlaufend kontrolliert. Nebenrechnungen im Sinne der erweiterten Kameralistik sind nicht erforderlich. Die doppelte Buchfüh-

rung dient nicht nur als Basis der Haushaltsplanung, des Haushaltsvollzugs und des Jahresabschlusses, sondern kann gleichzeitig auch als integrale Grundlage für eine moderne Kosten- und Leistungsrechnung genutzt werden.²

Das Gemeindehaushaltsrecht soll nach aktueller Beschlusslage vom reinen Geldverbrauchs-konzept zu einem Ressourcenverbrauchs-konzept umgestaltet werden. Es wird vor allem folgende Elemente enthalten:

- organisations- oder produktorientierter Haushalt
- dezentrale Ressourcensteuerung und Budgetierung
- Darstellung des Ressourcenverbrauchs für Verwaltungsleistungen
- vollständige Vermögensrechnung
- Kosten- und Leistungsrechnung

Diese Anforderungen für das neue kommunale Haushaltswesen werden sowohl für die erweiterte Kameralistik als auch für die Doppik gelten – die traditionelle Kameralistik wird damit in den nächsten Jahren zu einem „Auslaufmodell“.

1997 wurde das Haushaltsgrundsätze-gesetz novelliert: Mit Zulassung der Budgetierung und Anwendbarkeit des doppel-schen Rechnungswesens wurden aus Sicht der neuen Kommunalsteuerung wichtige Instrumente für die praktische Anwendung zugelassen.

Schon heute ist unschwer erkennbar, dass die vorgesehene Haushaltsrechtsreform in ihren Auswirkungen die Reformen des Jahres 1973 weit übertreffen wird. Gerade wegen der tiefgreifenden Veränderungen wurden in mehreren Bundesländern Beschlüsse gefasst, Konzepte modellhaft in der Praxis zu erproben, bevor Rechtsvorschriften erlassen werden. Nach dem Einbau sogenannter „Experimentierklauseln“ in die Gemeindeordnungen der Länder starteten 1998/99 Modellkommunen in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bayern mit der Erprobung der kommunalen Doppik; der „Urvater“ der kommunalen Doppik, die Stadt Wiesloch in Baden-Württemberg, arbeitet bereits seit 1994 mit einem doppel-schen Haushalt.

Nach intensiven Beratungen hat der Unterausschuss "Reform des Gemeindehaushaltsrechts" der Innenministerkonferenz auf seiner Sitzung im Oktober 2000 die Einsetzung der Arbeitsgruppe "Gemeindehaushaltsrecht zu einem doppel-schen Haushalts- und Rechnungssystem (AG Doppik)" beschlossen und ihr den Arbeitsauftrag erteilt, ein neues Haushaltsrecht zu einem doppel-schen Haushalts- und Rechnungssystem zu entwerfen. Als Ergebnis soll die Arbeitsgruppe Mustertexte für die notwendigen Rechtsvorschriften bis Ende 2003 vorlegen.

„(...) Ausgehend von der notwendigen Modernisierung des kommunalen Finanzwesens als (...) Vorbedingung für eine umfassende Reform der Kommunalverwaltung ist ein Haushalts- und Rechnungswesen auf der Grundlage der doppelten kaufmännischen Buchführung zu erarbeiten, dass die Darstellung des Ressourcenaufkommens und des Ressourcenverbrauchs der Gemeinden ermöglicht. (...)“

² Vgl. hierzu ausführlich z.B. Brixner/Harms/Noe: Verwaltungskontenrahmen, 2002

(Auszug aus dem Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“; 9. Oktober 2000)

Für 2004/05 ist nach Vorliegen der Entwürfe zur neuen Gemeindehaushaltsverordnung mit Gesetzgebungsaktivitäten der Länder zu rechnen, um die Gemeindeordnung mit den neuen Entwürfen der kommunalen Haushaltsverordnung abzustimmen. Um insbesondere die kleineren Gemeinden nicht zu überfordern, sind Übergangsfristen zu erwarten. Nordrhein-Westfalen hat den Beschluss gefasst, seine Kommunen (rund 400 Gemeinden mit durchschnittlich 45.000 Einwohnern) ab 2006 mit einer dreijährigen Übergangsfrist auf Doppik umzustellen. Die mehr als 1.100 Gemeinden in Schleswig-Holstein weisen eine Durchschnittsgröße von rund 2.400 Einwohnern auf. Flächenländer mit einer relativ kleinen mittleren Gemeindegröße (z.B. Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen) neigen dazu, den Gemeinden längere Übergangsfristen und ein Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik in Aussicht zu stellen.

Betrachtet man den mit einer Umstellung des Rechnungsstils verbundenen Aufwand sowie die erfolgskritischen „weichen Faktoren“ (Motivation der Mitarbeiter und Führung), so ist von einer kleinteiligen und langwierigen Umstellung aufgrund der damit verbundenen mehrjährigen Doppelbelastung eher abzuraten. Vor diesem Hintergrund ist ein gesicherter, zeitlich komprimierter Umstieg auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen

der besser geeignete Weg, welcher zwar einen höheren Vorbereitungsaufwand, insgesamt jedoch einen kürzeren Einführungszeitraum mit niedrigeren Gesamtkosten bietet.

Der Zeitbedarf für eine Einführung neuer Steuerungssysteme lässt sich nach einschlägigen Erfahrungen aus den Pilotkommunen durch die praktische Anwendung bisheriger Arbeitsergebnisse und Konzepte zwar technisch deutlich reduzieren. Die praktische Umstellung der Steuerung durch die politischen Gremien und das Verwaltungsmanagement sowie der Umgang mit „neuen“ Zahlen erfordern jedoch teilweise neue Prozesse und Verhaltensänderungen, die sich nicht beliebig verkürzen lassen. Eine rechtzeitige Auseinandersetzung mit den neuen Steuerungsinstrumenten für die Verantwortlichen in Kommunalpolitik und Verwaltung ist daher ratsam.

Kontakt:

arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH: Dr. Walter von Hülsen, Schiffgraben 25, 30159 Hannover, Tel. 0511 353747-07 / Fax 0511 353747-08

weitere Informationen finden Sie unter:

www.arf-gmbh.de

www.doppik-schleswig-holstein.de

Doppik und Innovationsring Verwaltungsreform des S.-H. Landkreistages (LKT)?

Dirk Hartmann, Projektgruppenleiter Finanzmanagement des Innovationsringes Verwaltungsreform des S.-H. Landkreistages

Die Projektgruppen³ des Gesamtprojektes „Innovationsring Verwaltungsreform des S.-H. LKT“ nahmen ihre Arbeit im April 2002 auf und verfolgen zielstrebig den Weg die begonnenen Reformen der Kreise, unter Beteiligung anderer Kommunen, einheitlich und kontinuierlich fortzusetzen.

In der Projektgruppe Finanzmanagement werden Einzelprojekte wie

- Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)
- Budgetierung
- Doppik und
- Beteiligungscontrolling

behandelt, die aber nicht losgelöst, sondern im Zusammenhang mit den Einzelprojekten der beiden anderen Projektgruppen zu betrachten sind. Nur der ganzheitliche Überblick über das Gesamtprojekt zeigt die Schnittmengen und Verbindungen der Instrumente des Neuen Steuerungsmodells unter den drei Projektgruppen deutlich auf.

³ Innovationsring Verwaltungsreform des S.-H. LKT, Projektgruppen Finanzmanagement, Organisations- und Personalentwicklung (Ansprechpartner: Hauptkoordinator Bernhard Hoyer, Tel: 0431-57005047)

Die im Rahmen des Projektes KLR geführten Diskussionen machten relativ schnell deutlich, dass die Möglichkeiten einer traditionellen Kameralistik rasch an ihre Grenzen stößt und unterstützen somit die heutigen Anforderungen nach:

- Darstellung der erbrachten Dienstleistungen in Relation zum Ressourceneinsatz und Qualitätsstandards
- Transparenz des Verwaltungshandelns
- Outputorientierung (nach außen gerichtete Dienstleistungen)
- Verbesserte Steuerungsmöglichkeit des Ressourceneinsatzes
- Bewertung und Darstellung aller internen und externen Dienstleistungen
- Nachweisbarer und zielgerichteter Einsatz der Ressourcen
- Installation eines Frühwarnsystems

In diesem Zusammenhang wurde auch über ein neues Rechnungswesen gesprochen, das momentan in der AG Doppik und AG Erweiterte Kameralistik des Unterausschusses „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ des Arbeitskreises III der Innenministerkonferenz erarbeitet wird. Es handelt sich um zwei Alternativen, wobei sich die Doppik grundsätzlich am HGB orientiert. Die Bedeutung der Doppik als Neues Rechnungswesen wurde von der Projektgruppe erkannt und als Projekt definiert.

Was ist eigentlich Doppik?

Die kaufmännische Doppik ist ein Rechnungswesensystem, in dem jeder Buchungssatz betragsgleich in Soll und Haben ausgeglichen sein muss. Die Doppik ist eine neutrale Buchungstechnik, die im Non-profit oder Profitbereich verwendet wird. Dem doppischen Haushalts- und

Rechnungswesen soll das Ressourcenverbrauchskonzept zu Grunde gelegt werden, welches teilweise den oben aufgezählten Anforderungen Rechnung trägt. Das doppische Rechnungswesen, welches vielleicht eher als Kommunale Doppik bezeichnet werden sollte, setzt sich aus drei Komponenten zusammen und unterstützt die weiteren Instrumente des Neuen Steuerungsmodells:

- Erfolgsrechnung
- Vermögensrechnung
- Finanzrechnung

Es handelt sich bei der Doppik nicht um einen Trend, sondern um ein Rechnungswesensystem, das nicht nur in der Wirtschaft eingesetzt, sondern seit vielen Jahren auch in Verwaltungen anderer Ländern verwendet wird.

Wie ist der Entwicklungsstand anderer Bundesländer?

Die Innenministerkonferenz hat von ihrem Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ Eckpunkte für die Reform des kommunalen Haushaltsrechts gebilligt und die daraus resultierenden Aufträge erteilt⁴.

Die AG Doppik hat momentan zur Aufgabe zwischen den Regelungstexten der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen einen Abgleich durchzuführen, um die Gemeinsamkeiten herauszustellen und daraus einen bundeseinheitlichen Regelungstext zu entwerfen.

⁴ Vgl. unter: www.baden-wuerttemberg.de/sixcms/detail.php?id=1962; Modernes Management; Die Bundesländer ziehen an einem Strang

Das Fazit⁵ einer Befragung aller Kommunen Nordrhein-Westfalens über die Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens ergab, dass die Vorbereitungen stark vom Nutzen abhängen, den die Kämmerer im Neuen Kommunalen Finanzmanagement für ihre Kommunen sehen.

Was bedeutet das für die schleswig-holsteinischen Kommunen?

Die schleswig-holsteinischen Kommunen sind auf dem Weg von der Behörde zum modernen Dienstleister. Allerdings brauchen sie dafür auch Freiräume, die es bei der Ausgestaltung zu nutzen gilt.

Aufgrund der auf Bundesebene geführten Diskussionen über die Reform des kommunalen Rechnungswesens erarbeitet die Innenministerkonferenz zur Zeit jeweils eine Mustergemeindehaushaltsverordnung⁶ für die „Erweiterte Kameralistik“ und für die „Kommunale Doppik“. Die Verordnungen legen den Ausgestaltungsspielraum für die Bundesländer fest. Die rechtliche Ausgestaltung des kommunalen Finanz- und Haushaltsrechts fällt in die Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer. Dabei wird den Bundesländern höchstwahrscheinlich ein Optionsrecht zwischen den beiden vorgenannten Alternativen im Gesetzestext eingeräumt.

Es gibt und es wird sehr viele Fragen zum Rechnungswesen geben, die aber hier

⁵ Vgl. unter: www.kommunalweb.de/webguide/8/192/248/; NKF, Befragung aller Kommunen Nordrhein-Westfalens – Auswertung der Ergebnisse, Studie von Mummert + Partner, August 2002

⁶ Vgl. unter: www.doppik-hessen.de/template2.php?id_nav=3&id_doc=11; Ergebnisdokumentation des Wissenschaftlichen Hearings 2002; Die Innenministerkonferenz

nicht weiter erläutert werden sollen⁷. Vielmehr sollten die schleswig-holsteinischen Kommunen in die Ausgestaltungphase aktiv mit eingebunden werden, um sich rechtzeitig mit der Reform des kommunalen Haushaltswesens auseinander zu setzen. Unabhängig was für die kleine oder große Kommune sinnvoll ist oder nicht muss eine Transferebene mit dem Innenministerium gefunden werden, die den Informationsaustausch ermöglicht und die Entwicklung des neuen Rechts gemeinsam mit der kommunalen Familie ohne Verzögerungen angeht.

⁷ Vgl. unter: www.doppik-nrw.de/doppik_wissen.htm ; Fragen & Antworten zur Doppik

Datenbank zur Verwaltungsmodernisierung ist online

Jörg Bendrien und Gabriele Bischof, Projektbearbeiter/in

Das Institut für Fortbildung und Verwaltungsmodernisierung (InForM) hat eine homepage eingerichtet, die den Stand und den Verlauf der Verwaltungsreform abbildet. Unter der Adresse www.informdoku.de wird von nun an der Modernisierungsprozess in Schleswig-Holstein systematisch dargestellt.

Die Ergebnisse werden in verdichteter Form vorgestellt und, wenn möglich, die ursprünglichen Dokumente vollständig zur Verfügung gestellt (in Form von links und pdf-Dateien zum herunterladen). Insgesamt soll die homepage eine Kommunikationsplattform werden, auf der Ergebnisse dargestellt werden, Projekte und Kommunen eine Präsentationsfläche finden und ein online-Austausch zwischen allen an der Verwaltungsmodernisierung Interessierten erfolgt.

Im Januar 2003 wird zunächst eine begrenzte Bekanntgabe der Adresse über die Zeitschrift Transfer erfolgen und die Kommunen Schleswig-Holsteins schriftlich direkt angesprochen. Die folgenden Monate sind als online-Testphase geplant, bevor die Seiten der allgemeinen Öffentlichkeit vorgestellt werden.

Die homepage besteht aus mehreren Seiten, die für die Navigation zunächst in den fünf Bereichen Aktuelles, Netzwerk, Datenbank, Vergleich und Forum zusammen gefasst sind. Die Unterverzeichnisse erscheinen jeweils in einem grünen Balken an der linken Bildschirmseite (vgl. Abbildung 2). Für die Pflege der Seiten wurde ein Content-Management-System gewählt, wodurch Mitwirkung und Mit-

gestaltung möglich werden. Interessierte Personen aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung können also z.B. als Redakteurinnen oder Redakteure des Forums an dem Projekt mitarbeiten.

Die Anmeldung

Die Seiten sind aus Datenschutzerwägungen in einen öffentlichen, allgemein zugänglichen, und einen geschützten, nur über Passwort erreichbaren, Bereich unterteilt. Die Anmeldung und Registrierung der Nutzerinnen und Nutzer ist daher unumgänglich. Ein entsprechendes Anmeldeformular erscheint auf der Startseite sowie beim Auswählen eines geschützten Bereichs. Erforderliche Angaben sind Vor- und Nachnamen, Organisation/ Kommune, Adresse und Telefonnummer, Benutzernamen und Passwort sind frei wählbar.



Abb 1

Die öffentlichen Bereiche

Die Seiten der Bereiche *Aktuelles* und *Netzwerk* sind frei zugänglich. Die grundsätzliche Idee hinter diesen Seiten ist, aktuelle Informationen über den gegenwärtigen Stand der Verwaltungsmodernisierung bereit zu stellen und die Zusammenarbeit der Kommunen zu unterstützen und zu helfen, Verbindungen zu schaffen und aufrecht zu erhalten.

Neben einer Übersicht über die aktuellen Adressen, Telefon- und Faxnummern, E-mails und Homepages der Kommunen in Schleswig-Holstein werden alle Arbeitskreise zur Verwaltungsmodernisierung vorgestellt. Der augenblickliche Stand der Diskussion der Arbeitskreise wird durch Terminvorschauen, Protokolle und Ergebnisdarstellungen gezeigt.

Im Aufbau ist ein ExpertInnenpool in Form einer Liste von Personen, die im Rahmen der Verwaltungsreform besondere Kompetenzen besitzen und zum Wissensaustausch mit interessierten Kommunen bereit sind.

Die nicht-öffentlichen Bereiche

Kernstück des nicht-öffentlichen Bereichs ist die *Datenbank* zur Verwaltungsmodernisierung. In den vier Rubriken Organisation, Personal, Betriebswirtschaft und vernetzte Projekte werden die von den Kommunen durchgeführten und geplanten Modernisierungsmaßnahmen zur Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein vorgestellt. Innerhalb der vier Rubriken werden die Maßnahmen noch einmal thematisch gebündelt.



Abb.2

Der Blick auf ein Thema (z.B. Bürgerbüro) kann dann aus drei Richtungen erfolgen: Die einzelnen Modernisierungsthemen werden zum einen jeweils kurz vorgestellt und erläutert. Die Maßnahmen der Kommunen werden zum anderen tabel-

larisch und detailliert dargestellt, wobei umfangreichere Dokumentationen wie Projektberichte per link oder pdf-Datei zugänglich gemacht werden. In einer Zusammenfassung wird schließlich für jedes Thema der Versuch gemacht, die Ergebnisse der einzelnen Kommunen in Beziehung zu setzen.

Der Bereich *Vergleich* führt diesen Gedanken weiter. Die Ergebnisse der Verwaltungsmodernisierung in Schleswig-Holstein sollen an dieser Stelle vergleichend und kommunenübergreifend analysiert werden. Ansatzpunkte sind die Betrachtung des zeitlichen Ablaufs des Modernisierungsprozesses, der Blick auf die verschiedenen Gemeindegrößen und den Aufbau und das Zusammenwirken der Maßnahmen in den jeweiligen Kommunen.

Für zukünftige Projekte soll im Bereich *Vergleich* ein Fragenkatalog angelegt werden, in dem bewährte und geprüfte Fragen zu einzelnen Aspekten der Modernisierung gesammelt werden, die dann im Rahmen der MitarbeiterInnen- und BürgerInnen-Beteiligung eingesetzt werden können. Ziel ist es, durch zunehmend standardisierte Fragebögen den interkommunalen Vergleich und Erfahrungsaustausch zu erleichtern.

Im Bereich *Forum* wird schließlich der gemeinsamen Diskussionen zu einzelnen Schwerpunkten der Verwaltungsreform Raum gegeben. Die Ergebnisse dieses online-Erfahrungsaustausches werden von InForM zusammen gefasst und um Erfahrungen aus anderen Bundesländern ergänzt.

Auf diese Weise soll die Internetdarstellung unter www.informdoku.de die geleistete Arbeit darstellen, den aktuellen Stand der kommunalen Aktivitäten transparent machen und Perspektiven für weitere Entwicklungen in Schleswig-Holstein geben.



Impressum

TRANSFER

Die Zeitschrift *TRANSFER* erscheint zweimal im Jahr und wird an alle Kommunen Schleswig-Holsteins und andere Interessierte und Beteiligte der Verwaltungsreform verteilt.

Redaktionsschluss für die nächste Ausgabe ist der **15. Mai 2003**.

Herausgeber: Verwaltungsfachhochschule
InForM

Redaktion: Karin Peters
Gabriele Bischof

Anschrift: Verwaltungsfachhochschule
InForM
Rehmkamp 10
24161 Altenholz

Tel.: (0431) 3209-118

Fax: (0431) 3209-117

Inform@vfh-sh.de

www.vfh-sh.de

www.informdoku.de

Design: Marion Jahnke

Titelfoto: Julia Wrede

Druckerei: Breklumer Druckerei

Nachdruck und Vervielfältigung jeder Art nur mit Zustimmung der Redaktion.

Ein gutes neues Jahr

wünscht allen LeserInnen
das Redaktionsteam und **InForM**