

Liebe Leserin, lieber Leser,

im ersten Newsletter des Jahres 2008 möchten wir vorausblicken und Ihnen eine kurze Übersicht über die geplanten Aktivitäten des NKF-Netzwerks für das vor uns liegende Jahr geben. Auch im Jahr 2008 wollen wir Sie mit interessanten Informationen rund um das Thema NKF versorgen. Auf Seite 11 finden Sie eine Auflistung zu den vielen Veranstaltungen und Vorhaben, die das Netzwerk in diesem Jahr für Sie bereithält.

In unserem ersten Newsletterbeitrag berichtet Markus Zumkley von der Stadt Münster vom Doppik Bundeskongress, der im November des letzten Jahres in Düsseldorf stattfand.

Der nächste Artikel von Peter Hoppenstedt von der Stadt Düsseldorf stellt zunächst das Modellprojekt „NKF-Gesamtabschluss“ im Allgemeinen vor und berichtet anschließend von den konkreten Erfahrungen der Stadt Düsseldorf bei der Erarbeitung des „Konzernabschlusses“.

In unserem dritten Beitrag gibt Markus Schäfer aus Hiddenhausen wichtige Hinweise zum Umgang mit „Personalaufwendungen im NKF“ und erklärt Produktzuordnungen und Budgetierungsmöglichkeiten sowie mögliche Steuerungskonsequenzen.

Im Ausblick erfahren Sie, welche Beiträge im nächsten Newsletter zu erwarten sind und welche der vorgestellten Aktivitäten als nächstes in Angriff genommen werden.

Viel Spaß beim Lesen wünscht

Ihr NKF-Netzwerk-Team

Inhalt

NKF-Bundeskongress Doppik am 06.11.2007 in Düsseldorf	2
Projekt „NKF Gesamtabschluss“	6
Personalaufwendungen im Neuen Kommunalen Finanzmanagement - Produktzuordnungen und Budgetierungsmöglichkeiten	9
Überblick über die Veranstaltungen und Aktivitäten des NKF-Netzwerks in 2008	11
Ausblick und Impressum	12



Stadt Brühl



Stadt Dortmund



Landeshauptstadt
Düsseldorf



Kreis
Gütersloh



Gemeinde
Hiddenhausen



Stadt Moers



Stadt Münster



Stadt Vlotho



Innenministerium
Nordrhein-Westfalen



Steria Mummert Consulting AG

NKF-Bundeskongress Doppik am 06.11.2007 in Düsseldorf - Transparenz für Politik und Mitarbeiter

Am 6. November 2007 fand in den Düsseldorfer Rheinterrassen der 6. NKF-Bundeskongress Doppik statt, an dem zahlreiche Mitarbeiter aus Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung sowie Fachleute aus der „freien Wirtschaft“ und Politiker teilgenommen haben.

Nach einer kurzen Begrüßung durch den Chefredakteur des Behörden Spiegel, Herrn Uwe Proll, zeichnete der Innenminister des Landes NRW, Herr Dr. Ingo Wolf, den nordrhein-westfälischen Weg zur Doppik auf.

Herr Dr. Volker Oerter, Leiter des Arbeitsstabes Neue Steuerung im Finanzministerium NRW, referierte im Folgenden über das Projekt EPOS NRW. In seinem aktuellen Sachstandsbericht ging er darauf ein, dass es in Zukunft vor allem um die Sicherung von Nachhaltigkeit im NKF-Prozess, sowohl mit Chancen als auch Risiken geht. Chancen, die mit der Doppik-Einführung verbunden sind, sieht Dr. Oerter „in der Begehung der realen Welt aus der Scheinwelt“, was vereinfacht bedeutet, dass dem öffentlichen Bereich zum ersten mal die finanzielle Realität vor Augen geführt wird. Die Risiken sind für ihn zweigeteilt. Zum Einen spricht er von einer Ökonomisierung der Politik, zum Anderen auch von einem hohen Zeit- und Kostenbedarf, der mit einem „Wachhalten der Reformbereitschaft“ verbunden ist. Eine KGSt-Umfrage hat ergeben, dass sich 95,3 % der Kommunen für die Doppik ausgesprochen haben. Ulrich Potthast, Finanzvorstand der KGSt betonte daraufhin, dass man die derzeitige Entwicklung als grundsätzlich positiv bewerten muss. Dr. Oerter beendete seinen Vortrag mit dem Ausblick, dass nach dem Vertragsschluss ab 2009 der Abschluss der Feinabstimmung erfolgen, worauf dann ab 2011 die Bewirtschaftung und der Rollout stattfindet.

Als nächster Referent berichtete Herr Johannes Winkel, Abteilungsleiter im Innenministerium NRW, über das Thema „Der Gesamtabschluss – die Konzernbilanz“. Er betonte zunächst, dass die Ausgliederungen von Anfang an im Fokus standen, weshalb auch häufig der Begriff der „Konzernkommune“ genannt werde. Am Beispiel der 429 Gemeinden und Gemeindeverbänden in NRW verdeutlichte er, dass diesen mehr als 2000 Unterneh-

men und Einrichtungen „angehören“, in denen etwa 200.000 Menschen beschäftigt sind und insgesamt 40 % der kommunalen Verbindlichkeiten den Ausgliederungen zu zuordnen sind. „Kostenbewusstsein“ und „Einsparwille“ seien klar zu trennen, so sein Plädoyer. Das Ziel bzw. das Soll müsse ein zusammenfassender Vermögensstatus von Kernhaushalt und Beteiligungen sein, sodass die „Steuerung aus einer Hand“ möglich ist. Daher wurde ein Modellprojekt „NKF-Gesamtabschluss“ mit den Teilnehmerstädten Düsseldorf, Essen, Lippstadt, Solingen und Unna initiiert, mit dem Ziel allgemeingültige, verständliche Praxishinweise für den Gesamtabschluss zu erhalten und eine Konzernrichtlinie zu entwickeln. Herr Winkel teilte zum Sachstand mit, dass bisher grundlegende Fragen geklärt wurden. Als Ausgangspunkt für die Arbeit liegt der Beteiligungsbericht zugrunde, der einen guten Überblick über die Beziehungen schaffen kann, z.B. auch dazu, welche Unternehmen in den Gesamtabschluss aufgenommen werden. Grundsätzlich besteht bis 2010 die gesetzliche Verpflichtung den Gesamtabschluss aufzustellen. Bis dahin werden noch zwei Zwischenberichte erscheinen. Am 30.07.2009 folgt dann der Abschlussbericht.

Die Homepage zum Gesamtabschluss ist unter der Adresse www.nkf-gesamtabschluss.de zu erreichen.

„Die Prüfung des Gesamtabschlusses im NKF“ war das Thema des Referates von Herrn Martin Wambach, Partner des Büros Rödl & Partner. Er verwies zunächst auf § 55 Abs. 6 GemHVO, wonach die Wertansätze für die Beteiligungen nach dem Ertragswert oder dem Substanzwert erfolgen können. Die Vorteile eines „Gleichklangs“ von Unternehmens- und Eigenkapitalsbewertung sah Herr Wambach vor allem in Verfahrenserleichterungen und Einsparungen von Kosten. Für die Abgrenzung des Konsolidierungskreises stellte er drei verschiedene Methoden vor:

- Die Kettenkonsolidierung,
- die Sprungkonsolidierung, die allerdings weniger relevant ist und
- die Simultanmethode, die auch keine große Rolle spielt.

Die große Notwendigkeit besteht seiner Meinung nach vor allem in der Erstellung einer Konzernrichtlinie bzw. eines Konzernbilanzierungshandbuchs.

Von Markus Zumkley, Stadt Münster

Herr Wolfgang Suhr aus der Projektgruppe Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens vom Bundesministerium für Finanzen berichtete über das Reformprojekt „Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens“ auf Bundesebene. Die Projektgruppe, gegründet im Oktober 2006, sollte eine Bestandsaufnahme der Umsetzung ausgewählter Reformvorhaben vornehmen sowie Vorschläge zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens erarbeiten. Bis zum Jahre 2009 soll danach ein Feinkonzept erstellt werden, anschließend sollen zwei Pilotprojekte erste Erfahrungen bringen.

Anlass für das Reformprojekt war ein Bericht des Bundesrechnungshofes über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens, der einen umfassenden systematischen Reformansatz des Bundes für nötig hielt, sowie die EU-Debatte zur Qualität der öffentlichen Finanzen und die 1a-Initiative der Länder Hessen und Hamburg.

Ein Blick in andere Länder verdeutlichte, dass dort z.T. schon über einen längeren Zeitraum die Anwendung der Doppik erfolgt. In Großbritannien wird z.B. schon seit 1998 doppisch gehandelt. Weiterhin verwies Herr Suhr auf die Haushaltsreformen anderer Länder, wie z.B. die Schweiz, die im Rahmen einer Schuldenbremse die Einnahmen und Ausgaben zukünftig und auf Dauer gesehen im Gleichgewicht halten will. Den Reformbedarf für den Bund sieht er vorwiegend in dem Erfassen des Ressourcenverbrauchs und dem Vervollständigen der Vermögensrechnung, des weiteren im Aufbau der Outputorientierung und einer Verbesserung der Ausgabenstruktur, orientiert an dem Ansatzpunkt politische Produkte zu entwickeln, um deutlich zu machen, „was mit dem Geld gemacht wird“.

Abschließend hat man sich beim Bund dafür entschieden, eine erweiterte Kameralistik in Kombination mit einer Top-Down-Haushaltsaufstellung einzuführen. In dieser Entscheidung sieht der Bund die beste Entwicklungsperspektive, da neben einer outputorientierten Steuerung auch eine Begrenzung der Kosten für die Systemumstellung möglich ist und Weiterentwicklungsmöglichkeiten vorhanden sind.

Im Rahmen des Praxisworkshops zum Thema „Die Einführung und Abschluss des doppischen Haushalts-

wesens“ referierte Herr Stephan Crantz (DOGRO-Partner ProfFiskal Software) über die Möglichkeiten und Chancen, die mit der Benutzung von Software im Rahmen der Einführung und des Abschlusses des doppischen Haushaltswesens verbunden sind. Insbesondere werde hiermit ein flexibles Controlling und Kostenrechnung ermöglicht. Basiskomponenten des Rechnungswesens wie die Bilanz und GuV, der elektronische Zahlungsverkehr sowie die Anlagenbuchhaltung können erleichtert werden.

Herr Professor Gornas machte mit seinem Beitrag zur „Erstellung des Gesamtabchlusses“ deutlich, dass es bereits bei der NKF-Einführung auf die Berücksichtigung möglicher Konsequenzen für den Abschluss ankomme. Bei der Erstellung des Gesamtabchlusses solle hinsichtlich der Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung der Tochterorganisationen neben der möglicherweise untergeordneten vermögensspezifischen Bedeutung auch die Bedeutung der Leistungs- und Nutzenseite fokussiert werden.

Die Aktivitäten bis zur erstmaligen Erstellung des Gesamtabchlusses sieht Professor Gornas in der Einführung eines Projektes mit strategischen und operativen Dimensionen und in der sich anschließenden Bestimmung des Konsolidierungskreises und der Konsolidierungsmethoden, wobei hier zwischen der Vollkonsolidierung und Equity-Konsolidierung zu differenzieren ist. Mögliche Kriterien für die Abgrenzung von Tochterorganisationen wären die Segmentberichterstattung im Hinblick auf die leistungs- und nutzungsmäßige Bedeutung sowie eine Analyse der Prozesse und Strukturen im Rechnungswesen (u.a. Struktur und Inhalt der Kontenpläne) und weitere Kriterien wie Softwarelösungen, eingesetzte Informationstechnik, Abschlussstichtage und die Art der Integration der KLR in den Tochterorganisationen. Maßnahmen zur Herstellung der Konsolidierungsfähigkeit lägen u.a. in der Erstellung eines konzerneinheitlichen Kontenrahmens. Als Fazit der „Problematik“ nannte Professor Gornas, dass der Gesamtabchluss in seiner enormen Wichtigkeit als „Visitenkarte der Gemeinde“ fungieren müsse.

Im folgenden Vortrag von Herrn Martin Wambach (Rödl & Partner) wurde die „Relevanz eines kommunalen Entschuldungsplans“, der eine umfassende Strategie zur

Von Markus Zumkley, Stadt Münster

Haushaltskonsolidierung darstellt, in den Fokus genommen. Nach Herrn Wambachs deutlicher Aussage, dass man „20 bis 30 Jahre den Weg des Verschuldungsplans“ beschritten habe, gehe es nun darum, die hohen Schulden abzubauen. Erfolgsfaktoren bzw. Ansatzpunkte seien vor allem die Neuausrichtung der Kinder-, Familien- und Jugendförderung, die Reorganisation von betrieblichen Aufgaben, d.h. Ausgliederungen, personalwirtschaftliche Maßnahmen sowie ein effizientes Forderungsmanagement nach dem Motto „Forderung = fiction, cash = fact“.

Insgesamt war eine sehr aufgelockerte und konstruktiv kritische Stimmung zu vernehmen, woraufhin sich auch eine angeregte Diskussion mit Herrn Quasdorff (Ministerialrat, Innenministerium NRW) entwickelte. Herr Quasdorff konnte die Meinung von Herrn Wambach nicht teilen und versuchte deutlich zu machen, dass der bis jetzt eingeschlagene Weg in seiner bis jetzt positiven Entwicklung der richtige sei und das NKF erst einmal „stabilisiert werden sollte“.

Nach einer kurzen Kaffeepause berichtete Herr Hans-Joachim Soll (Projektleiter Neue Verwaltungssteuerung, Hessisches Ministerium der Finanzen) über den Einführungsstand im Bundesland Hessen. Nach der Änderung der LHO vom 14. Dezember 1998 entwickelte die Landesregierung ein Konzept zur Einführung einer Neuen Verwaltungssteuerung (NVS), wobei fünf wesentliche Steuerungselemente die Umsetzung der Verwaltungsreformzielsetzungen garantieren sollten, u.a. Dezentralisierung und Delegation der Verantwortung. Das Land Hessen hat sich eine Konzernstruktur gegeben, die ein Jahresbudget von 23 Milliarden € aufweist. Zum zeitlichen Ablauf der Einführung gab Herr Soll zur Kenntnis, dass die Einführung eines SAP Rechnungswesens in insgesamt vier Staffeln in 2004 abgeschlossen war, woraufhin die Entrierung eines neuen Personalwesens in sieben Staffeln folgte und 2006 vollzogen war und momentan ein neuer Produkthaushalt in vier Staffeln mit dem Ziel des Abschlusses in 2008 entwickelt wird. Das Bundesland Hessen hat ein Landesreferenzmodell entwickelt, dessen Inhalt sich vor allem auf die Buchführung, Bilanzierung, Kosten- und Leistungsrechnung sowie auf eine leistungsbezogene Haushaltsplanaufstellung konzentrierte. Resümierend schilderte Herr Soll die derzeitigen Schwerpunkte, die neben der Aufstellung des

Gesamtabschlusses und der Immobilienbewertung (voraussichtlich Ende 2007 abgeschlossen) auch in den Produkten und Kennzahlen liegen.

Herr Dr. Ulrich Kneilmann, Ministerialrat des Ministeriums der Finanzen von Rheinland-Pfalz, erläuterte anschließend die dortige Entwicklung. Der Rheinland-Pfälzische Weg baue vor allem auf einer outputorientierten Steuerung auf, wobei nach dem Motto „Komplexe Probleme suchen nach einfachen Lösungen“ verfahren wird. Aufbauend auf der Strategie der differenzierten Verwaltungsoptimierung wurden u.a. einige Universitäten ausgegliedert und eine dezentrale Budgetierung mit Personal-, Sach- und Investitionsausgaben eingeführt. Die Kosten- und Leistungsrechnung hat man nur in geeigneten Bereichen eingeführt und ist somit von einem flächendeckenden Ansatz abgewichen. Abschließend kam Dr. Kneilmann zu dem Fazit, dass die gebildeten Ressorts noch ein sehr geringes Interesse haben, die gewünschte Transparenz in zentralen politischen Bereichen herzustellen und in Zukunft ein Bedarf nach einem weiterhin entscheidenden Entwicklungsprozess besteht, um diesen Problemen zu begegnen.

An der abschließenden Podiumsdiskussion zum Thema „Steuerung im Konzern Kommune – Erwartungen und Befürchtungen“ nahmen neben Herrn R. Uwe Proll als Chefredakteur des Behördenspiegels, die Herren Edgar Quasdorff (Ministerialrat, Innenministerium NRW), Peter Detemple (PricewaterhouseCoopers), Rainer Strotmeier (Stadtkämmerer, Lippstadt) und Ulrich Potthast als Finanzvorstand der KGSt teil.

Herr Detemple machte darauf aufmerksam, dass die Beteiligungsberichte nicht ausreichend prädestiniert sind / waren, um einen ausführlichen Überblick hinsichtlich der Steuerung im Konzern Kommune zu gewährleisten. Es müssten andere Steuerungselemente eingebaut werden; die Firma PwC sieht eines dieser Steuerungselemente u.a. in einem Konzerninformationssystem und der Erarbeitung einer Konzernstrategie auf Ebene der Verwaltungsführung. Die Umsetzung einer derartigen städtischen Strategie sei aber nur durch professionelle Mandatsausübung möglich.

Herr Strotmeier machte deutlich, dass der Begriff der Steuerung zu dirigistisch ausgeprägt sei. Für ihn sei der Begriff der Steuerung eher durch die Abstimmung u.a.

Von Markus Zumkley, Stadt Münster

von Zielen und einem konstruktiven Dialog zwischen Politik, Geschäftsführung und Verwaltungsführung verbunden.

Herr Quasdorff ergriff daraufhin die Initiative und erklärte, dass man etwaige Befürchtungen nur charakterisieren könne, wenn man die Erwartungen gesetzt hat. Es wird weiterhin nötig sein, eine feste Augenhöhe zu den Beteiligungen trotz der unterschiedlichen Art der organisatorischen und finanziellen Gebilde von Beteiligung und Verwaltung zu erreichen, um dem Erfordernis einheitlicher Regelungen nicht nur hinsichtlich der Buchführung sondern auch im Bereich der Formulierung von mit Durchsetzungskraft ausgestatteten Zielen nachzukommen. Als überaus wichtigen Kernpunkt sieht Herr Quasdorff deshalb einen strategisch steuernden Rat.

Herr Potthast sieht ein wichtiges Element für die zukünftige Entwicklung in der Definition von „guter Steuerung“. Bezogen auf die Kommune und die Beteiligungen bedeute dies, dass die Richtung des von den demokratisch politischen Organen vorgegebenen Willens verfolgt wird.

Es ist weiterhin festzustellen, dass der Anteil des Personals in den Beteiligungen bei den Kommunalverwaltungen der Größenklasse I von 30 % auf knapp 50 % gestiegen ist. Für die Oberbürgermeister sei aufgrund dessen ein angemessener Einfluss mit Problemen behaftet, aber nicht schlichtweg unmöglich. Herr Potthast brachte dies mit dem etwas simplen Spruch „Wackelt der Schwanz mit dem Hund oder der Hund mit dem Schwanz“ auf den Punkt. Als Ausgangslage für die Erreichung eines „Konzerns Kommune“ sagte er noch mal deutlich, dass die Kommunen die Beteiligungen nicht im Griff hätten.

Herr Detemple erweiterte diesen Punkt, indem er an dem Beispiel der Firma PWC erläuterte, dass bei Abweichungen von gesetzten Zielvorgaben im Hinblick auf die Gesamtstrategie eine viel konsequentere Verfahrensweise von Statten geht.

Die Diskussionsrunde ergriff den möglichen Lösungsansatz, ob es Ideen der Kommunalaufsicht zur Stärkung der Kommunen hinsichtlich der Beteiligungen gebe. Herr Quasdorff wies aber ausdrücklich darauf hin, dass der Gesetzgeber aufgrund des gesetzlich fixierten Selbst-

verwaltungsrechts, dass u.a. die Personal- und Organisationshoheit vorsieht, eher eingeschränkte Möglichkeiten habe.

Es seien weitere Schritte erforderlich, die u.a. einen Konsolidierungsdruck aufbauen müssten, um ein brauchbares Ergebnis als „Konzern Stadt“ zu erreichen.

Als Fazit ist zu konstatieren, dass „man mehr haben und wollen will“ außer die Doppik allein. Es ist eine möglichst konkrete Formulierung von Zielen notwendig und die Frage, was nach der Doppik kommen soll, wie man steuern will und welche Ziele man verfolgt

Projekt „NKF Gesamtabschluss“

Die nordrhein-westfälischen Kommunen sind erstmals zum 31.12.2010 zur Aufstellung eines kommunalen Konzernabschlusses bzw. des Gesamtabschlusses verpflichtet. Mit dieser gesetzlichen Vorgabe wird in Nordrhein-Westfalen der bereits begonnene Wandel in der kommunalen Rechnungslegung in seiner Gänze abgeschlossen. Die Besonderheit des Gesamtabschlusses liegt hierbei nicht allein nur in der Tatsache, dass die Kommunen einen Gesamtabschluss aufzustellen haben, sondern darin, dass Rechnungslegungsvorschriften, die eigens von den Kommunen für Kommunen aufgestellt worden sind, nunmehr auch für den „Konzern Kommune“ gelten und somit auch - ohne an dieser Stelle auf Besonderheiten einzugehen - von den zumeist privatrechtlichen Beteiligungen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung und sonstigen anzuwenden sind. Obgleich das Neue Kommunale Finanzmanagement stark an das Handelsgesetzbuch angelehnt ist, so beinhaltet es jedoch Sachverhalte, die den kommunalen Beteiligungsgesellschaften bislang fremd waren.

Vor diesem Hintergrund hat das Innenministerium Nordrhein-Westfalen – in Anlehnung an das erste NKF-Projekt (kommunaler Einzelabschluss) - das Projekt "NKF-Gesamtabschluss" ins Leben gerufen, um mit Modellkommunen beispielhaft die Vorgaben des Neuen Kommunalen Finanzmanagements umzusetzen und die ersten Gesamtabschlüsse aufzustellen. Für das Projekt wurden die Städte Düsseldorf, Essen, Solingen und Lippstadt sowie der Kreis Unna ausgewählt.

Begleitet werden die Modellkommunen bei der Projektarbeit von der Arbeitsgemeinschaft PricewaterhouseCoopers AG / IVC Public Services GmbH und dem Innenministerium. Am 21. Mai 2007 fand die Kick-off-Veranstaltung im Kreis der Lenkungs- bzw. Projektgruppenleiter im Innenministerium statt.

Projektziele

Vorrangiges Ziel des Projektes ist

- die Entwicklung, öffentlichkeitswirksame Aufbereitung und Nutzbarmachung allgemein gültiger und verständlicher Praxishinweise für die bilanztechnische Umsetzung des NKF-Gesamtabschlusses sowie

für die strategische Steuerung im kommunalen Konzern;

- der Abgleich der Regelungen zum Gesamtabschluss im NKFG mit den Praxiserfahrungen in den Modellgemeinden;
- die Zusammenstellung und Diskussion offener Fragen, ggf. auch mit nicht am Projekt beteiligten Gemeinden des Landes;
- die Erstellung von Detailkonzepten sowie
- die Dokumentation und Präsentation der Arbeitsergebnisse.

Projektphasen

Die Durchführung des Projektes ist in vier Phasen unterteilt:

Start- und Analysephase

Die Start- und Analysephase endete im August 2007 und beinhaltete sowohl die zeitliche, personelle und sachliche Projektplanung sowie die Analyse der örtlichen Konzernstrukturen.

Konzeptionelle Phase

Die konzeptionelle Phase ist für den Zeitraum bis August 2008 mit der Zielsetzung der Erarbeitung eines Fachkonzeptes für den kommunalen Gesamtabschluss geplant.

Umsetzungsphase in den fünf Modellkommunen

Die Umsetzungsphase soll bis April 2009 abgeschlossen sein und beinhaltet die Umsetzung des Fachkonzeptes in der Organisation und Software der Modellkommunen.

Ergebnisphase

Zeitgleich zur Umsetzungsphase werden die Arbeitsergebnisse in allgemeingültige Empfehlungen, Vorschläge und Muster zusammengefasst.

Themenbereiche

In den ersten Projektgruppensitzungen wurden ein Projektterminplan mit den Projektteilnehmern abgestimmt und die ersten Phasen mit vertiefenden Themeninhalten gefüllt, die das gesamte Spektrum der Konzernrechnungslegung widerspiegeln. Bis Mitte Dezember 2007 haben 14 Workshops - jeweils im Wechsel - bei den jeweiligen Projektteilnehmern stattgefunden.

Themenbereiche, die bereits schon besprochen bzw. noch abgehandelt werden, sind unter anderem:

- Einrichtung der Gesamtsteuerung des "Konzern Kommune"
- Regeln zur Abgrenzung des kommunalen Konsolidierungskreises
- Gliederung des Konzernabschlusses und Konzernkontenrahmen
- Überleitung von Jahresabschlüssen in eine "Handelsbilanz II"
- Handhabung von Unterschiedsbeträgen aus der Konsolidierung
- Anwendung der Konsolidierungstechniken im Konzernverbund
- Grundlagen der inhaltlichen Gliederung einer Konzernrichtlinie
- Informationstechnische Umsetzung der Konzernkonsolidierung

Das Thema Neues Kommunales Finanzmanagement wurde bislang von den NRW-Kommunen mit dem Fokus auf die Umstellung des kommunalen Rechnungswesens und auf die Erstellung des Einzelabschlusses behandelt; der kommunale Gesamtabschluss wurde entsprechend hinten angestellt.

Gesamtabschluss in Düsseldorf

Bei der Landeshauptstadt Düsseldorf wurde mit den ersten Arbeiten am Gesamtabschluss im Rahmen der Ausschreibung und Beauftragung der Bewertung des städtischen Beteiligungsportfolios in 2006 begonnen. Die Bewertung der Beteiligungsgesellschaften wurde dahingehend genutzt, die Vorstände/ Geschäftsführer bzw. die Leiter des Rechnungswesens der Unternehmen einerseits über den Hintergrund der Unternehmensbewertung zu informieren, andererseits die Genannten auf die kommenden Arbeiten und Maßnahmen der Konsolidierungen und die voraussichtliche Teilnahme der Landeshauptstadt am Projekt hinzuweisen.

Das Projekt „NKF-Gesamtabschluss“ ist organisatorisch in der Kämmerei und dort im Beteiligungsmanagement angesiedelt. Hintergrund für diese Zuordnung ist, dass die für das Projekt zuständigen Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements durch ihre Tätigkeit im Bereich Beteiligungscontrolling bereits umfangreiche Kenntnisse

der Unternehmen besitzen und Kontakte bestehen. Darüber hinaus sind die Rechnungslegungsvorschriften für HGB-Konzerne aufgrund der durchweg betriebswirtschaftlich-kaufmännischen Ausbildung schon bekannt.

Für den Konzern „Stadt Düsseldorf“ stellt sich die Ausgangssituation zu Beginn der Projektarbeiten wie folgt dar: der Konzern bzw. Konsolidierungskreis besteht aus insgesamt rd. 55 Unternehmungen, die z.T. in sich bereits Konzerne bilden, in unterschiedlichsten Branchen und Rechtsformen von Aktiengesellschaften bis hin zu Eigenbetrieben. Insofern ein für eine Großstadt typischer Konzern.

Der aufgezeigte Konsolidierungskreis (i.w.S.) umfasst neben den voll zu konsolidierenden Beteiligungsgesellschaften bzw. Sondervermögen auch die Gesellschaften, auf die die Stadt nur einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann. Im Einklang mit dem Handelsgesetzbuch bestimmt die Gemeindeordnung (§ 116 Abs. 3 GO NW), dass voll zu konsolidierende Unternehmen nicht in den Gesamtabschluss einbezogen werden brauchen, wenn sie in der Summe für die Verpflichtung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage der Gemeinde zu vermitteln, von untergeordneter Bedeutung sind. Mithin handelt es sich hierbei um das einzige Wahlrecht, den Konsolidierungskreis einzuschränken.

Da der Aufwand der Stadt maßgeblich durch die Größe und Qualität (im Hinblick auf die umfangreichen Arbeiten einer Vollkonsolidierung) des Konsolidierungskreises und darüber hinaus auch die Wahl einer entsprechenden Software determiniert wird, galt es - im Einklang mit den Projektergebnissen - den Kreis unter Beachtung der Aussagekraft und Ausnutzung des o.g. Wahlrechtes anzupassen.

Um nun dieses Wahlrecht auszuüben, war es notwendig, für den „Konzern Düsseldorf“ einen vereinfachten Probegesamtabschluss, in dem das Vermögen und die Schulden konsolidiert worden sind, aufzustellen und die Unternehmen von vermeintlich untergeordneter Bedeutung zu den Gesamtabschlusspositionen ins Verhältnis zu setzen. Zur Darlegung der untergeordneten Bedeutung hätte ggf. auch anstelle des Probegesamtabschlusses eine Summenbilanz ausgereicht.

Projekt „NKF-Gesamtabschluss“



Von Peter Hoppenstedt, Stadt Düsseldorf

Eine weitere Möglichkeit zur Reduzierung der Konsolidierungsarbeiten besteht in der Analyse der Leistungsverflechtungen der Teilkonzerne bzw. deren Beteiligungen mit anderen Konzernunternehmen. Hierbei zeigte sich, dass zwei Teilkonzerne der Stadt lediglich auf der Ebene der Konzernmuttergesellschaft Leistungen an Konzernunternehmen abgeben bzw. erhalten, so dass die Konsolidierung auf dem Konzernabschluss - also nicht wie üblich auf die Einzelabschlüsse - des jeweiligen Unternehmen aufgesetzt werden kann. Entsprechend verringern sich Abstimmungsprozesse.

Im Rahmen der bisherigen Projektarbeit haben sich zahlreiche Fragen ergeben, deren Beantwortung die weitere Projektarbeit maßgeblich beeinflusst. Antworten werden im Zwischenbericht, spätestens jedoch im Abschlussbericht gegeben. Regelungslücken werden geschlossen, Wahlrechte werden in messbaren Größen konkretisiert und Begrifflichkeiten, die das Zusammenführen von kommunalen Einzelabschlüssen und HGB-Abschlüssen sicherstellen bzw. erleichtern sollen, werden definiert.

Personalaufwendungen im Neuen Kommunalen Finanzmanagement - Produktzuordnungen und Budgetierungsmöglichkeiten

1 Einleitung

Aus der Produktorientierung des Neuen Kommunalen Haushalts resultiert die Verpflichtung, sämtliche Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen produktgerecht zuzuordnen. Da die Personalaufwendungen im Regelfall die größte Aufwandsposition einer Kommune darstellen und immer auch Mitarbeiterdaten veröffentlicht werden, ist allein schon die Zuordnung der Personalaufwendungen zu den Produkten eine Frage von wesentlicher Bedeutung. Unabhängig davon bestehen verschiedene Möglichkeiten, die Personalaufwendungen zu budgetieren. In der Konsequenz ergeben sich hieraus wiederum steuerungsrelevante Fragen. Nachfolgend werden die Möglichkeiten der Produktzuordnung der Personalaufwendungen, deren Budgetierung und mögliche Steuerungskonsequenzen dargestellt.

2 Produktzuordnung

Zu den Personalaufwendungen gehören z.B. die Bezüge der Beamtinnen und Beamten, die Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Versorgungskassenbeiträge, Beihilfen, Zuführungen zur Pensionsrückstellung und Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub. Der Sinn und Zweck der kameralistischen Zusammenfassung dieser „Personalausgaben“ in Sammelnachweisen gem. § 8 GemHVO a.F. ist im NKF nicht mehr gegeben, da die Personalaufwendungen gem. § 4 Abs. 3 GemHVO grundsätzlich direkt bei den Teilplänen zu veranschlagen sind. Es ist also eine verursachungsgerechte Produktzuordnung vorgesehen.

Verursachungsgerechte Produktzuordnung bedeutet für die Personalaufwendungen, dass sie gem. § 19 Abs. 2 GemHVO den Teilplänen nach den im Haushaltsjahr voraussichtlich besetzten Stellen zuzuordnen sind. Ist ein Mitarbeiter mehreren Teilplänen zuzurechnen, kann die Übersicht über die vorgesehene Aufteilung der Stellen des Stellenplans auf die Produktbereiche (§ 8 Abs. 3 Nr. 1 GemHVO) hinzugezogen werden. Eine geeignete Methode zur Ermittlung der Aufteilung stellt z.B. die Zeitaufschreibung dar. Die Personalaufwendungen sind entsprechend der Stellenaufteilung auf die Teilpläne zu

verteilen. Dabei können die tatsächlich angefallenen oder aber geglättete Personalaufwendungen verteilt werden. Die Verrechnung geglätteter – also durchschnittlicher – Aufwendungen je Besoldungsstufe bzw. Entgeltgruppe ist geeignet, um Ungleichheiten in der Besoldung zu bereinigen, die sich aus der Person des Mitarbeiters ergeben, weil er z.B. älter oder verheiratet ist bzw. Kinder hat. Somit wird vermieden, dass Teilplänen überdurchschnittlich hohe Personalaufwendungen zugerechnet werden, nur weil dort beispielsweise ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig sind.

Eine Ausnahme von dem Grundsatz der verursachungsgerechten Aufwandsverteilung erlaubt § 19 Abs. 3 GemHVO bzgl. der Beihilfe- und Versorgungsaufwendungen. Insbesondere aus Gründen des Datenschutzes bzw. der Vereinfachung können diese im Verhältnis der ausgewiesenen Personalaufwendungen auf die Teilpläne verteilt oder aber einem zentralen Teilplan zugeschlagen werden. Der zentralen Veranschlagung sollte nach Möglichkeit jedoch die Verteilung der Aufwendungen auf die Teilpläne vorgezogen werden. Somit kann eine an den tatsächlichen Verhältnissen orientierte Abbildung der Aufwendungen gewährleistet werden.

3 Budgetierung und Steuerungskonsequenzen

§ 21 Abs. 1 GemHVO ermächtigt die Kommunen Erträge und Aufwendungen zur flexiblen Haushaltsbewirtschaftung zu Budgets zu verbinden. Sinn und Zweck dieser Regelung ist u.a. die Umsetzung einer dezentralen Ressourcenverantwortung. Durch die Zusammenführung von Ressourcen- und Fachverantwortung wird eine integrale Managementverantwortung geschaffen (vgl. Bals, Hansjürgen: Neue Haushaltssteuerung in Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden 2005, S. 332).

Für die Budgetierung der Personalaufwendungen sind zwei Modelle denkbar.

3.1 Budgetierung von Organisationseinheiten

Budgets können je Organisationseinheit gebildet werden. Das bedeutet, dass sich einzelne Ertrags- und Aufwandsarten eines Teilplanes in unterschiedlichen Budgets befinden. Dies wird wahrscheinlich gerade im

Bereich der Personalaufwendungen eine häufig ange-dachte Methode sein. Mit der zentralen Budgetierung der Personalaufwendungen wird die Übereinstimmung von Budget und zentraler Personalverwaltung bezweckt.

Dieses Modell differenziert also zwischen fachlicher (Produkt-)Verantwortung und der operativen Abwick-lung.

Nachteilig bei dieser Budgetierungsform erweist sich, dass der Produktverantwortliche keine ganzheitliche dezentrale Ressourcenverantwortung besitzt. Dies wi-derspricht aber dem Gedanken der Produktverantwor-tung und damit der Intention des NKF.

3.2 Budgetierung von Teilplänen

Im Sinne des NKF ist die Budgetierung von Teilplänen eine geeignetere Variante. Dabei werden alle Ertrags- und Aufwandsarten eines Teilplanes einem Budget zu-geordnet. Sofern die Verantwortlichkeiten übereinstim-men, können die Budgets durchaus auch mehrere Teil-pläne umfassen. Der Vorteil dieser Budgetierungsvarian-te ist, dass eine ganzheitliche Fach- und Ressourcenver-antwortung geschaffen wird. Es ist auch möglich, ein-zelne Ertrags- und Aufwandsarten von der Deckungsfä-higkeit im Budget auszuschließen.

Im Gegensatz zu der unter 3.1 genannten Variante ist der Produktverantwortliche bei der Budgetierung von Teilplänen auch für die Personalaufwendungen und damit den Personaleinsatz im Produkt verantwortlich. Er kann unmittelbar über den Personaleinsatz auch die Leistungserstellung beeinflussen. Diese umfassende Fach- und Ressourcenverantwortung dürfte zu einem effektiveren und effizienterem Personaleinsatz bei der Leistungserstellung führen, vorausgesetzt, es werden Instrumente geschaffen, die eine flexible Versorgung mit Personal und Reduzierung des Personalbestandes sowie einen bedarfsorientierten Einsatz gewährleisten, z.B. Personalpools.

Gleichwohl erscheint ein rein dezentrales Personalma-nagement nicht denkbar. Zwar haben die Produktver-antwortlichen die Möglichkeit, den Personaleinsatz in ihrem Produkt in Grenzen zu bestimmen, aber wesentli-che Funktionen des Personalmanagements können nur zentral sinnvoll wahrgenommen werden. Dies sind z.B. Personalbeschaffungen, teilweise Personalentwicklung

aber auch die Personaleinsatzplanung aus Sicht der gesamten Verwaltung.

Bei dieser Budgetierungsvariante ist es sinnvoll, durch-schnittliche Personalaufwendungen je Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe zu verwenden, da die Verantwortlichen ansonsten großes Interesse am Einsatz „günstiger“ – also z.B. junger bzw. kinderloser – Mitarbeiter haben könnten, um ihr Budget nicht zusätzlich zu belasten.

4 Fazit

Den Kommunen steht bei der Entscheidung, wie die Personalaufwendungen den Produkten zugeordnet wer-den sollen, Spielraum zu. Die Zuordnung der Beihilfe- und Versorgungsaufwendungen bzw. die Verrechnung von Ist-Aufwand oder durchschnittlichem Aufwand, kann für die Ergebnisse der Teilpläne unterschiedlichste Auswirkungen haben. Weiterer Spielraum besteht bei der Wahl einer Budgetierungsvariante für die Personal-aufwendungen. Wie bereits dargestellt ergeben sich je nach Budgetierungsvariante unterschiedliche Konse- quenzen für die Steuerung.

Im Sinne der mit dem NKF bezweckten umfassenden Produktverantwortung – also einheitlicher Fach- und Ressourcenverantwortung – und damit einhergehend der outputorientierten Verwaltungssteuerung empfiehlt es sich,

- die Personal- und Versorgungsaufwendungen den Teilplänen möglichst verursachungsgerecht zuzuord-nen und
- die Erträge und Aufwendungen nach Teilplänen zu budgetieren (ggf. ist der Ausschluss z.B. der Perso-nalaufwendungen von einer automatischen De-ckungsfähigkeit sinnvoll).

Aktivitäten

In diesem Jahr hat sich das NKF-Netzwerk wieder umfangreiche Aktivitäten vorgenommen. Neben der Organisation von 4 Themenworkshops wird das Netzwerk noch einmal eine Befragung der Kommunen zum Thema Doppik durchführen, um den aktuellen Stand der Umsetzung zu erfragen. Die Befragungsergebnisse werden u.a. Teil des Abschlussberichts des NKF-Netzwerks, der in der zweiten Jahreshälfte veröffentlicht werden soll.

Des Weiteren werden wir in 2008 den Kommunen erneut die Teilnahme an der erfolgreichen Veranstaltungsreihe „NKF vor Ort“ offerieren.

Die NKF-Hotline wird natürlich weiterhin von den Mitarbeitern der Modellkommunen betreut.

Befragung

Im Unterschied zu der Befragung, die bereits im Jahr 2006 durchgeführt wurde, sollen diesmal nicht der Unterstützungsbedarf und der Umgang mit den Reforminhalten im Zentrum stehen, sondern eine Betrachtung der Wirkungen des NKF. Die Befragung wird noch im ersten Halbjahr stattfinden. Geplant ist diesmal eine elektronische Abstimmung über unsere Homepage.

Themenworkshops

Bei den Themenworkshops wollen wir im Jahr 2008 eine Neuerung einführen, weil wir festgestellt haben, dass der Informationsbedarf der Teilnehmer spezieller wird. Im Unterschied zu den Vorjahren sollen in diesem Jahr zwei Workshops in einer Art Forumsveranstaltung stattfinden, bei denen nach einem kurzen Vortrag im Plenum in kleineren Arbeitsgruppen spezielle Fragen zu vorher bekannt gegebenen Themen gestellt und diskutiert werden können. Das Konzept der Veranstaltung sieht vor, dass die Teilnehmer jede Station in einen turnusgemäßen Wechsel durchlaufen, um an allen Themenforen teilnehmen zu können. Nachfolgend finden Sie die Themen und Termine der geplanten Themenworkshops:

1. Themenworkshop (Foren): Bilanzierungsfragen

Termin: 03.04.08

Bei dieser Veranstaltung sollen nach einem Einführungsvortrag 4 Foren zu folgenden Bilanzierungsfragen aus der kommunalen Praxis angeboten werden:

1. Forderungsbewertung – Forderungsmanagement
2. Rückstellungen (vollständige Erfassung – „angemessene“ Bewertung)
3. Investition vs. Aufwand – Abgrenzungsfragen
4. „Spezialfälle“: Stiftungen, Spenden, Schenkungen, Sanierungsgebiete

2. Themenworkshop (Foren): „Prüfertag“

Termin: 15.05.08

Als 2. Themenworkshop wollen wir einen „Prüfertag“ durchführen. Die Veranstaltung richtet sich insbesondere an die Mitarbeiter in den Prüfungsämtern und hat die Jahresabschlussprüfung durch die Rechnungsprüfungsämter im Fokus. Die folgenden Foren sollen angeboten werden:

1. Prüfungsplanung und –durchführung
2. Durchsetzung von Prüfungsergebnissen (Vorgehen – Erfahrungen)
3. Qualität der kommunalen Jahresabschlüsse bzw. Eröffnungsbilanzen (typische fachliche Schwächen, Dokumentation usw.)
4. Zusammenarbeit mit Dritten bei der Prüfung

3. Themenworkshop: Gesamtabschluss und Beteiligungsbewertung

Termin: 19.6.08

4. Themenworkshop: Bewirtschaftung und Steuerung im NKF

Termin: 19.09.08

Der 3. und 4. Themenworkshop werden – wie im letzten Jahr – mit mehreren Vorträgen der Modellkommunen oder Experten im Plenum stattfinden. Die Agenda der Themenworkshops wird im Newsletter bzw. auf unserer Internetseite bekannt gegeben.

Anmeldung:

Die Anmeldungen für die Themenworkshops finden wie gewohnt über unsere Homepage statt, die Sie unter der Adresse www.neues-kommunales-finanzmanagement.de erreichen können. Etwa 14 Tage vorher können Sie sich dort für die jeweiligen Veranstaltungen anmelden.



Was uns noch erwartet

In den nächsten Newsletterausgaben werden voraussichtlich die folgenden Beiträge erscheinen:

- Bericht über NKF vor Ort
- Kontraktmanagement bei Kreisen
- Bericht über die Arbeit in einem KGST - Vergleichsring
- IT: Softwareentscheidungsfrage

Als nächste Aktivitäten stehen die angekündigte Befragung sowie der 1. Themenworkshop am 03.04.08 auf unserer Agenda.

Wir freuen uns auf ein spannendes Jahr 2008 und laden Sie herzlich zu unseren Veranstaltungen ein!

Herausgeber:

NKF-Netzwerk NRW

Modellprojekt Doppischer Kommunalhaushalt

gefördert vom

Innenministerium NRW

Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

www.im.nrw.de

Redaktion:

Steria Mummert Consulting AG

Peter Gerber

Hans-Henny-Jahnn-Weg 29

22085 Hamburg

Peter.Gerber@steria-mummert.de

Alle Beiträge sind urheberrechtlich geschützt.
Nachdruck nur mit Quellenangabe und bei
Übersendung eines Belegexemplars an den
Herausgeber zulässig.

www.neues-kommunales-finanzmanagement.de