

Der Bürgermeister

Hilden, den 27.03.2008

AZ.: II/20



Hilden

WP 04-09 SV 20/137

Mitteilungsvorlage

öffentlich

**Neues kommunales Finanzmanagement;
Sachstandsbericht und Abschluss 2007**

Beratungsfolge:	Sitzung am:	Bemerkungen
Haupt- und Finanzausschuss	09.04.2008	

Beschlussvorschlag:

„Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung hinsichtlich des Neuen Kommunalen Finanzmanagements und des zeitlichen Abschlusses 2007 zur Kenntnis.“

Erläuterungen und Begründungen:

1. Die Verwaltung hat in den zurückliegenden Zeiten umfassend zum Thema NKF informiert, Schulungen angeboten und war offen für alle Anregungen. Zwischenzeitlich sind fast 15 Monate des Echtbetriebes unter dem neuen Haushaltsrecht vergangen. Mit dieser Vorlage soll ein kurzer Bericht zum Umstieg und zu den ersten Erfahrungen gegeben werden.

- Schwierig zu bewältigen war, die bisherige Kameralistik aus den Köpfen der Kolleginnen und Kollegen zu „verbannen“. Jahrzehnte der Kameralistik haben die Arbeitsweisen geprägt. Vor dem Hintergrund des neuen Rechnungsstils musste aber ein Richtungswechsel vollzogen werden.
- Weiterhin war das erste Halbjahr dadurch geprägt, dass völlig neue Buchungssätze entwickelt werden mussten, die in der Kameralistik keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielten (Behandlung von Sonderposten, Abschreibungen, Umlegungsverfahren, Spenden etc.)
- Bekanntlich sind Theorie und Praxis immer unterschiedlich. Warum sollte es im NKF anders sein? Von daher mussten täglich am „lebenden Objekt“ die Fälle erarbeitet und gebucht werden. In sehr vielen Fallkonstellationen wurde auch das Rechnungsprüfungsamt eingeschaltet, um Regelungen für die Zukunft verbindlich festzulegen.
- Als sehr bedeutsam und aufwendig hat sich auch die Anlagenbuchhaltung herausgestellt. Nicht, dass das Programm nicht ordnungsgemäß gearbeitet hat, vielmehr galt es, die theoretisch ermittelten Arbeitsabläufe in den Tagesbetrieb einzubetten. Darüber hinaus mussten auch Strukturen geschaffen werden, so dass Anlagegüter unter vielen Gesichtspunkten auch wieder selektiert werden können.
- Die Verbuchung auf Kostenstellen und Kostenträgern wurde bereits im Jahre 2006 eingeführt und natürlich dem lfd. Prozess angepasst bzw. verfeinert. Insbesondere durch die Erweiterung der Internen Leistungsverrechnungen hat es deutliche Veränderungen von Strukturen im Bereich der Kostenträger gegeben. Dieses führte dann auch dazu, dass etlichen Umbuchungen von einem zum anderen Kostenträger vorgenommen werden mussten.
- Sehr arbeitsintensiv und aufwändig gestaltete sich die zum Jahresende durchgeführte Inventur der Anlagegüter bei den jeweiligen Ämtern. Hier zeigte sich, dass dies im Laufe des Jahres bei den Ämtern etwas „vernachlässigt“ wurde und aus diesem Grunde viele Veränderungen in der Anlagenbuchhaltung eingearbeitet werden mussten.
- Sehr arbeitsintensiv war bzw. ist der Abgleich der Buchungen in der Anlagenbuchhaltung mit den Buchungen in der Zentralen Buchhaltung. Hier gilt es, abzugleichen, ob Buchungen auch auf dem jeweiligen Anlagengut, sofern die Zahlung dafür vorgesehen war, „gelandet“ sind. Die Werte im Anlagenspiegel müssen mit den Werten im Kontenplan übereinstimmen.

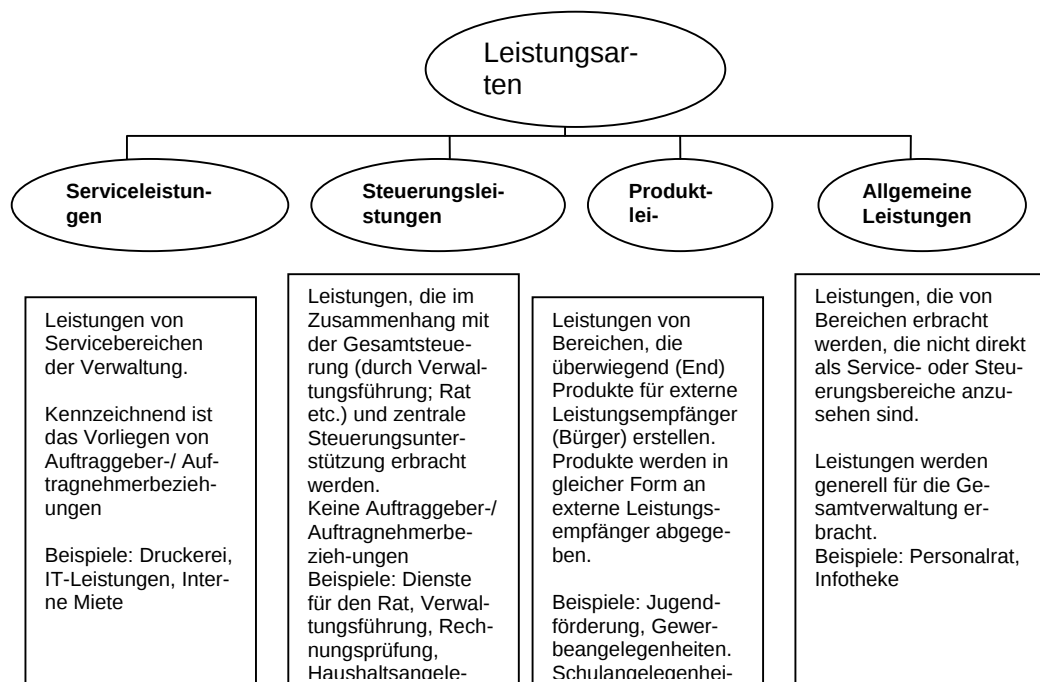
Das war in der Vergangenheit nicht immer der Fall und bedarf einer weiteren dauernden Kontrolle durch die Anlagenbuchhaltung.

- Hinsichtlich der Erfassung der zu aktivierenden Eigenleistungen durch die städtischen Bediensteten wurde ein Programm entwickelt, mit dem entsprechende Arbeitszeitaufzeichnungen vorgenommen werden konnten. Es zeigte sich, dass auch dieses arbeitsaufwändiger ist als zunächst gedacht.

2. Im Rahmen der Haushaltsplanberatungen ergaben sich an sehr vielen Stellen Fragen bzw. Probleme, weil die Produkte deutlich „teurer“ geworden sind. Dieses liegt im System begründet und ist eines der Prinzipien des NKF. Auszugsweise soll an dieser Stelle nochmals auf die Ausführungen im Rahmen des Haushalts 2008 hingewiesen werden:

Ein Hauptanliegen der Novellierung des Haushaltsrechts war die möglichst vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die internen Leistungen in den Produkten des Haushalts auch dargestellt werden. Insbesondere der Umfang (ob) und die Verrechnungsmethodik (wie) sind damit in das Ermessen der Kommune gelegt. Von der Stadtverwaltung Hilden werden zahlreiche interne und externe Leistungen erbracht. Dieser „Output“ dokumentiert sich im NKF-Haushalt und in der Kosten- und Leistungsrechnung in über 700 Kostenträgern, die wiederum zu den zzt. 94 Produkten zusammengefasst werden.

Das folgende Schaubild zeigt eine Darstellung der unterschiedlichen Leistungsarten:



Neben den sogenannten Produktleistungen, die direkt für die Hildener Bürgerinnen und Bürger erbracht werden, werden „hausintern“ zahlreiche interne Leistungen erstellt. Diese internen Leistungen wurden in einem flächendeckenden ILV-System klassifiziert. Dabei wurden die Kostenträger aller internen Leistungen in die Kategorien Serviceleistungen, Steuerungsleistungen und Allgemeine Leistungen unterteilt.

Ausgehend von dieser Klassifizierung wurde festgelegt, welche Serviceleistungen aufgrund ihres Volumens auf die Leistungsabnehmer verrechnet werden und welche Leistungen der Querschnittsverwaltung in die Steuerungsumlage einfließen.

Zum Inhalt und zur Errechnung der Steuerungsumlage ist folgendes zu beachten:

Für den Jahresabschluss 2007 wurde erstmalig die sogenannte Steuerungsumlage haushaltsmäßig ausgeführt. Die Steuerungsumlage dient der „Verrechnung“ der Steuerungsaufwendungen auf die Endkostenträger mit der Zielsetzung der haushaltsmäßigen Darstellung aller Aufwendungen auf den Endkostenträgern (Produktleistungen). Steuerungsleistungen sind Leistungen, die durch Politik, Verwaltungsführung und diese unterstützenden Organisationseinheiten entstehen und der Gesamtsteuerung dienen. Des Weiteren werden zentral veranschlagte Aufwendungen wie Beihilfe- und Versorgungsaufwendungen pauschal verrechnet. Es besteht keine Auftraggeber- bzw. Auftragnehmerbeziehung.

Die Berechnung gestaltet sich wie folgt:

Alle geplanten Erträge und Aufwendungen vor der Steuerungsumlage (Sachkontenklassen 4 und 5) werden pro Steuerungskostenträger und für jedes Produkt ermittelt und zu einer Gesamtsumme zusammengefasst. Im Ergebnis ergibt sich die zu verteilende Steuerungsumlage.

Die so für jedes Steuerungsprodukt ermittelte Summe wird in gleicher Höhe als Ertrag aus Steuerungsumlage (Konto 481101) „gegen gebucht“. Für Produkte, die ausschließlich aus Steuerungskostenträgern bestehen, ergibt sich nach Planung der Steuerungsumlage im Haushalt das Ergebnis 0 bzw. ein Aufwandsdeckungsgrad von 100 %. Dies gilt nicht für die Produkte 010201 Dienste der Verwaltungsführung, 010301 Förderung der Gleichstellung, 010501 Rechnungsprüfung, 010607 Zentrale DL für das Baudezernat und 010908 Verwaltung der Steuern und Abgaben, da in diesen Produkten eine Mischung von Steuerungskostenträger und Produkt-/Servicekostenträgern besteht. Die Buchung der Erträge erfolgt jeweils auf den Vorkostenträgern der Produkte („...9010“).

Konkret bedeutet dies, dass für ein Fachprodukt eben nicht nur die sogenannten Ordentlichen Aufwendungen (Sachkontenklasse 50 bis 54 und 57) anfallen. Vielmehr entstehen durch die „Herstellung“ des Produktes weitere fixe und variable Aufwendungen.

Aktuell sieht die Situation wie folgt aus:

Bezeichnung der ILV	Amt	Ausführung 2007	Plan 2008	Ausführung 2008
Interne Miete	II/26	x	x	x
IT-Leistungen	I/10/11	x	x	x
Druckerei	I/10/11	x	x	x
Bauhof interne ILV KRE	IV/68	x	x	x
Fahrzeuge	IV/68	x	x	x
Steuerungsleistungen	II/20	x	x	x
Verwaltungskostenbeiträge	II/20	x	x	x
Telekommunikation	I/10/11		x	x
Dienstleistungen Bauhof	IV/68			x

Die Stadt Hilden hat mit den bisherigen oben dargestellten Elementen der ILV bereits einen Großteil der internen Leistungen verrechnet und im Haushalt dargestellt.

Dies ist insbesondere deshalb hervorzuheben, weil viele andere Kommunen das komplexe Thema Interne Leistungsverrechnung entweder noch gar nicht oder nur teilweise angegangen sind.

Ebenfalls in dieser Form erstmalig werden Leistungsmengen wie Fallzahlen sowie Schlüsselleistungen und Kennzahlen dargestellt. Mit diesen neuen Steuerungselementen sollen der produktmäßige Output, also der Umfang der letztlich für die Bürgerinnen und Bürger erbrachten Leistungen und der Grad der Erreichung der in den Produktbeschreibungen definierten Ziele messbar gemacht werden.

Zur Betrachtung und Bewertung der Aufwendungen und Erträge werden **34 Kennzahlen auf Produktbereichsebene** gebildet. Es handelt sich um die Aufwands- und die Ertragsquote je Produktbereich. Hier werden die ordentlichen Aufwendungen bzw. Erträge jeweils ins Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen und zu den Gesamterträgen gesetzt.

Des Weiteren werden **308 sogenannte Standardkennzahlen** gebildet, die sich auf die Produkte beziehen. Neben dem Aufwandsdeckungsgrad in % wird je Produkt der Aufwand je Einwohner und, soweit von Bedeutung für das Produkt, der Transferaufwand (Kontenklasse 53) je Einwohner ermittelt.

Auf der Produktebene sowie auf der Ebene der Einzelkostenträger werden **290 produktspezifische, individuelle Kennzahlen** erfasst. Es handelt sich um so unterschiedliche Kennzahlen wie die Beratungsintensität (Produkt 010501 Rechnungsprüfung), den Aufwand pro gaststättenrechtlicher Erlaubnis (Produkt 020201 – Kostenträger 0202010030 Gaststättenrechtliche Erlaubnisse) bis hin zur Kennzahl Medien je Einwohner (Produkt 040601), um nur einige Beispiele zu nennen.

Insgesamt werden im Haushalt auf den unterschiedlichen Ebenen somit **647 Kennzahlen** dargestellt.

Festzuhalten bleibt, dass Hilden mit den erhobenen Leistungsmengen und Kennzahlen weit über dem Umfang vieler anderer Kommunen liegt. Sehr arbeitsintensive Vorgaben des NKF können daher in Hilden als „vorhanden“ abgehakt werden, wobei sie natürlich immer überprüft und an aktuelle Gegebenheiten angepasst werden müssen. Von daher werden sich insbesondere die Kennzahlen im Laufe der Zeit zwangsläufig ändern.

3. Das NKF-Netzwerk hat zur Überprüfung des Gesetzes über das NKF im Sommer des vergangenen Jahres einen Zwischenbericht herausgegeben, der sich u.a. auch mit der Frage des Abschlusses beschäftigt. Ausgeführt wird dort:

Änderungsvorschlag 2 zu § 95 GO NRW „Jahresabschluss“

Rechtsvorschrift: § 95 Abs. 3 Satz 2 GO NRW

Derzeitiger Gesetzestext:

Der Bürgermeister leitet den von ihm bestätigten Entwurf innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres dem Rat zur Feststellung zu.

Änderungsvorschlag:

Anpassung der Verfahrensvorschriften insgesamt und nur noch eine Festsetzung der Frist für die Anzeige des Jahresabschlusses bei der Kommunalaufsicht (z.B. 31.12. des Folgejahres).

Erläuterung:

In § 95 Abs. 3 GO NRW ist festgelegt, dass der Entwurf des Jahresabschlusses nach Aufstellung durch den Kämmerer innerhalb von 3 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres durch den Bürgermeister zu bestätigen und dem Rat zur Feststellung zuzuleiten ist. Aufgrund der engen Verflechtung der Kommune mit ihren verselbständigten Aufgabenbereichen kann der Entwurf des Jahresabschlusses der Kommune erst dann endgültig vom Bürgermeister bestätigt werden, wenn zuvor die notwendigen Abstimmungsarbeiten mit den verselbständigten Aufgabenbereichen auf der Basis der von diesen zu erstellenden Jahresabschlüsse möglich sind. Die Abstimmungsarbeiten können vielfach nicht in den gesetzlichen festgelegten drei Monaten abgeschlossen werden, weil die verselbständigten Aufgabenbereiche aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen selbst eine mehrmonatige Aufstellungsfrist haben, für die in Einzelfällen sogar mehr als drei Monate genutzt werden können. Eine Veränderung der 3-Monats-Frist für die Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses an den Rat ist deshalb erforderlich und würde eine Erleichterung für die Aufstellungsarbeiten in den Kommunen darstellen. Nach Auffassung des NKF-Netzwerks ist eine streitige Diskussion über die Frist in Form der Festlegung einer anderen Zahl von Monaten nicht zielführend. Im Sinne der Eigenverantwortung der Kommunen und der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist es besser, nur noch einen Zeitpunkt festzulegen, zu dem der vom Rat festgestellte Jahresabschluss spätestens der Aufsichtsbehörde anzuzeigen ist. Eine solche Regelung hat sich für die Aufstellung und Beschlussfassung über die Haushaltsatzung als geeignet erwiesen. Sie dürfte ebenso für den Jahresabschluss geeignet sein. Daher kann für den Jahresabschluss auf die „interne“ Verfahrensfrist von drei Monaten verzichtet werden.

Verwaltungsseitig kann das Vorhaben nur unterstützt werden.

Neben den erwähnten Punkten kommt noch hinzu, dass für den ersten doppischen Abschluss naturgemäß mehr Zeit benötigt wird. Viele Arbeiten fallen zum ersten Male an, hierfür müssen Strukturen erarbeitet und Buchungen getätigt werden.

Zum Vergleich:

Im kameralen Abschluss waren schwerpunktmäßig folgende Punkte abzuarbeiten:

1. Prüfung aller Haushaltsstellen
2. Überprüfung, Ermittlung und Buchung alter und neuer HAR
3. Überprüfung und Buchung der Haushaltsvermerke
4. Erstellung der Abschlüsse der Kostenrechnenden Einrichtungen
5. Pauschale Restebereinigung
6. Rechenschaftsbericht

Natürlich verbargen sich hinter den einzelnen Punkten viele kleine Arbeitsschritte und der Umfang war auch nicht zu unterschätzen.

Bezogen auf den NKF - Abschluss müssen aber viel mehr Arbeitsschritte unternommen werden, die beispielhaft aufgezählt werden:

1. Durchführung der Inventur und Verbuchung der Korrekturen
2. Periodengerechte Zuordnung der Erträge und Aufwendungen
3. Einbuchung von Verbindlichkeiten
4. Beachtung der aktiven (insbesondere Beamtengehälter) und der passiven Rechnungsabgrenzung
5. Überprüfung des kompletten Bestandes in der Anlagenbuchhaltung und Buchung der Abschreibungen
6. Überprüfung der gebildeten Rückstellungen und Bildung neuer Rückstellungen
7. Ermittlung der Urlaubs- und Überstundenrückstellungen
8. Auswirkungen der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen
9. Ermittlung des Umlaufbestandes und der Vorräte incl. Verbuchung
10. Zuordnung der Landeszuweisungen zu Anlagegütern
11. Kontrolle der Konten des Ergebnis- und des Finanzhaushaltes
12. Kontrolle der Budgets
13. Bewertung der Finanzanlagen
14. Überprüfungen der Buchungen im Kontenplan mit dem Anlagenspiegel
15. Erstellung der Schlussbilanz incl. Anlagen
16. Lagebericht

Trotz intensiver Arbeiten – stellenweise natürlich auch zeitgleich mit den Haushaltsberatungen – konnte der Abschluss bis heute nicht erstellt werden. Insbesondere die Klärung der Detailfragen nimmt sehr viel Zeit in Anspruch. Aus diesem Grunde sieht sich die Verwaltung im Moment nicht in der Lage, den Abschluss fristgerecht zu erstellen. Er sollte aber aus heutiger Sicht bis zu den Sommerferien fertig sein.

Die Stadt Hilden ist dabei kein Außenseiter, vielmehr geht es anderen auch so (z.B. Heiligenhaus, Monheim, Kreisverwaltung Mettmann).

Wie auch bei der Eröffnungsbilanz, so erfolgt in sehr vielen Fällen eine begleitende Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt.

Günter Scheib