

Das neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen - Modellprojekt Wiesloch

Einleitung

Den öffentlichen Verwaltungen wirft man vor, an ihren traditionellen Führungs-, Organisations- und Wirtschaftsstrukturen verbissen festzuhalten und zu negieren, dass Veränderungen in unserer Gesellschaft und veränderte Rahmenbedingungen auch neue Einstellungen und Methoden erfordern. Inzwischen sind jedoch bundesweit Reformbewegungen in Gang gekommen, die Gutes erwarten lassen. Dabei haben die kommunalen Verwaltungen eine Schrittmacherkontrolle übernommen, weil sie flexibler agieren können und für sie aufgrund der Bürgernähe der „Leidensdruck“ spürbarer geworden ist.

Eine zentrale Rolle nimmt dabei die „Verwaltungsökonomie“ ein. Hierzu gehört auch das Thema „Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen“. Mit unserer kamerale „Geldrechnung“ können wir weder uns noch anderen beweisen, **ob unsere Generation in der Lage ist, ihren Konsum selbst zu finanzieren** oder ob wir aus der Substanz leben oder gar auf Kosten unserer Kinder. Was wir brauchen, sind betriebswirtschaftliche Informationen und Steuerungsmechanismen.

In den letzten Jahren sah man die Lösung in der Ausgliederung von Aufgabenbereichen in Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden und Rechnung legen. Negative Begleiterscheinung dieser Ausgliederungstendenzen war die Fragmentierung des Kernhaushaltes, die den Überblick über die gesamtwirtschaftliche Situation der Körperschaft eher verschleiert als erhellt hat. Benötigt wird eine Lösung, welche die Vorteile, die in der organisatorischen Verselbständigung von Aufgabengruppen gesucht werden, auch im Kernhaushalt bietet und damit die Zersplitterung des öffentlichen Wirtschaftens entbehrlich macht.

Das herkömmliche Haushalts- und Rechnungswesen mag zwar unbestritten noch einigen Spielraum zur Anreicherung mit betriebswirtschaftlichen Elementen bieten, substantiell bleibt sie jedoch eine Geldrechnung ohne systematischen Verbund zwischen Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen einerseits und Vermögen und Schulden andererseits.

Das Projekt

Das Innenministerium Baden-Württemberg hat bereits 1994 - zusammen mit den kommunalen Landesverbänden - das Projekt „NKR - Neues Kommunales Rechnungswesen“ auf den Weg gebracht mit dem Ziel, in einer Stadt exemplarisch zu erproben, ob sich ein Rechnungswesen auf Grundlage der doppelten kaufmännischen Buchführung in der kommunalen Praxis bewährt. Die Finanzierung des Projektes erfolgte über Vorwegentnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Die wissenschaftliche Vorbereitung und Begleitung des Vorhabens übernahm Herr Prof. Dr. Klaus Lüder von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Die Stadt Wiesloch wurde Pilotgemeinde. Auf der Suche nach einer geeigneten DV-Standardsoftware entschied man sich, nach eingehender Marktanalyse, für das SAP-System R/3.

Den größten zeitlichen Aufwand erforderte die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens. Hierbei wurde von vorhandenen Datenbeständen ausgegangen, die jedoch ergänzt, angepasst und korrigiert werden mussten. Die Eröffnungsbilanz wurde zum Stichtag 01.01.1996 aufgestellt. Ab diesem Zeitpunkt hat die Stadt alle Vorgänge parallel zur herkömmlichen Kameralrechnung auch „doppisch“ gebucht. Um den Aufwand dieses „Parallelbetriebes“ möglichst niedrig zu halten, wurden Umsetzungstabellen in ein SAP-Umsetzungsprogramm eingepflegt. So konnten etwa 90 % der Buchungsvorgänge maschinell vom kamerale HKR-Verfahren in das doppelte Finanzwesen übergeleitet werden. Die kamerale Gruppierungsziffern wurden Konten und Gegenkonten zugeordnet, wobei zwischen Soll- und Istbuchungen zu unterscheiden war. Mit hinterlegt wurde ein Finanzrechnungs-Schlüssel. Aus den kamerale Gliederungsziffern wurden Kostenstellen abgeleitet.

Am 31.12.1998 konnte, nach Änderung der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg und mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, auf die Kameralrechnung verzichtet und auf einen doppelten „Solobetrieb“ umgestellt werden.

Das veränderte Rechnungswesen führte folgerichtig zu einer Veränderung des Kommunalen Haushaltswesens, das neben dem Ressourcenverbrauchskonzept auch die Ziele des „Neuen Steuerungsmodells“ zum Inhalt hat - nämlich die Dezentralisierung von Kompetenzen und Verantwortung, die Outputorientierung, kürzere Entscheidungswege usw. Daher ging mit der Reformierung des Haushalts- und Rechnungswesens auch eine Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation, ja eine neue Führungskultur einher. Die neu gebildeten „Fachbereiche“ sind mit Kompetenzen und Verantwortungen ausgestattet, die sie mit kleinen Unternehmen unter dem Dach des „Konzerns Stadt“ vergleichbar machen. Die neue organisatorische Gliederung, die sich erstmals am Produktangebot und nicht an Funktionalitäten ausrichtete, konnte damit auch Grundlage für den Kostenstellenplan werden.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Wiesloch waren, zusammen mit Vertretern des Gemeinderates, in den Veränderungsprozess aktiv einbezogen. Hierzu wurden Arbeitsgruppen gebildet, die sich Einzelthemen annahmen. In einer Lenkungsgruppe wurden die Aufgaben formuliert und die Ergebnisse zusammengetragen.

Noch ist das Projekt nicht abgeschlossen. Geplant sind vor allem noch die Einbindung einer Kostenträgerrechnung, die Verbesserung der Outputsteuerung und die Entwicklung eines politikrelevanten Haushaltsplanes, der die Aggregation nicht nur der Ressourcen, sondern auch der Leistungen zulässt.

Neues Kommunales Rechnungswesen

Während das traditionelle Kommunale Rechnungswesen, die Kameralistik, die Geldvermögensänderung erfasst, misst das Neue Kommunale Rechnungswesen den Nettoressourcenverbrauch bzw. die Nettoressourcenersparnis, also nach der kaufmännischen Terminologie den Saldo zwischen Aufwand und Ertrag. Dem Prinzip der „intergenerativen Gerechtigkeit“ folgend gilt es festzustellen, ob wir in der Lage sind, unseren Konsum selbst zu finanzieren.

Das System des Neuen Kommunalen Rechnungswesens besteht aus drei Hauptrechnungen: der Vermögensrechnung, der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung. Hinzu kommt dann noch die Kostenrechnung.

Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung weist den Bestand des Bruttovermögens, der Schulden und des Reinvermögens nach.

Das Vermögen wird gesplittet in Verwaltungsvermögen und realisierbares Vermögen. Zum Verwaltungsvermögen gehören die Vermögensgegenstände, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben benötigt werden, also Schulgebäude, Rathaus, Straßen, Kanäle usw. Die Bewertung erfolgt auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Als „realisierbar“ wird das Vermögen angesehen, das ohne Beeinträchtigung der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben veräußert werden könnte (z. B. Bauplätze, Wohn- und Geschäftsgebäude usw.), daneben aber auch die kurzfristigen Forderungen und die Geldanlagen.

Auf der Passivseite werden neben den Krediten auch sog. „Eventualverpflichtungen“ erfasst, also z.B. Rückstellungen für die künftigen Versorgungsverpflichtungen gegenüber städtischen Beamten oder für Finanzausgleichsverpflichtungen, welche künftige Haushalte belasten. Der Saldo zwischen dem Vermögen und den Schulden wird als sog. „Nettoposition“ bezeichnet, die - falls sie positiv ist - das Eigenkapital der Stadt darstellt.

Ergebnisrechnung

In der Ergebnisrechnung wird periodengerecht nachgewiesen, wie sich dieses „Eigenkapital“ verändert. Ist das Ergebnis positiv, so können wir einen Substanzgewinn verzeichnen, ist es negativ, so ist ein Substanzverlust eingetreten. Erfasst werden hierbei nicht nur die Einnahmen und Ausgaben, sondern der gesamte Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen. Damit sind auch Aufwendungen, die nicht mit einem

unmittelbaren Geldverbrauch verbunden sind, zu berücksichtigen (z.B. Abschreibungen, Zuführung zu Rückstellungen usw.). Damit entspricht die Ergebnisrechnung in ihrer Grundstruktur der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung, allerdings mit einigen Besonderheiten. So fallen in einer Kommunalverwaltung in großem Umfang Zahlungsvorgänge an, denen kein Leistungsaustausch zu Grunde liegt. Sie werden als Transfererträge bzw. Transferaufwendungen geführt.

Finanzrechnung

In der Finanzrechnung werden die Veränderungen der liquiden Mittel nachgewiesen. Sie dient der Kassendisposition und dem Kreditmanagement. Die Finanzrechnung unterscheidet zwischen den Vorgängen aus laufender Geschäftstätigkeit (cash flow) und den übrigen Zahlungsvorgängen. Während die in der Unternehmens-Rechnungslegung bekannte Kapitalflussrechnung gewöhnlich im Rahmen der Abschlussarbeiten aus der G+V und der Bilanz entwickelt wird, ist die Finanzrechnung ein integraler Bestandteil des Rechnungssystems.

Kostenrechnung

Zum Zweck der internen Steuerung ist die Unterteilung des (externen) Rechnungskreises „Kernverwaltung“ in interne Abrechnungsbereiche erforderlich, und zwar entsprechend der organisatorischen Gliederung der Verwaltung in Fachbereiche, diese wiederum in Fachgruppen; unterste Ebene sind die Kostenstellen. Die Kostenstellen haben interne oder externe Produkte zu erstellen. Prinzipiell trägt für jedes Produkt ausschließlich eine Kostenstelle die Ergebnis- und die Ressourcenverantwortung.

In der Kostenrechnung werden die Aufwendungen, die keine Kosten darstellen, eliminiert und Kosten, die keinen Aufwand darstellen (Zusatzkosten) hinzugefügt. Da es sich hierbei nur um wenige Einzelfälle handelt, entspricht die Kostenartenrechnung im Wesentlichen der Ergebnisrechnung.

Die Kostenstellenrechnung schafft mit Hilfe der internen Leistungsverrechnung die Verbindung zwischen Kosten und Produkt und steuert die dezentrale Ressourcenverantwortung. Interne Leistungen, die vom Abnehmer beeinflussbar sind, werden nicht im Wege der Umlage verrechnet, sondern

- im Wege der Kostenverteilung, d.h. Entlastung der abgebenden und Belastung der inanspruchnehmenden Kostenstelle, erfolgt bei derselben Kostenart in Höhe der Ist-Kosten aufgrund der tatsächlichen Inanspruchnahme oder
- im Wege der internen Leistungsverrechnung auf Grundlage mengenmäßiger Messungen und istkosten-unabhängigen Verrechnungspreisen (Marktpreise oder plankosten-basierte Preise).

Eine herausragende Bedeutung sowohl für die Kostenrechnung als auch für die Budgetierung hat die Nutzung von Gebäuden und Räumen. Wiesloch hat sich für das sog. „Mieter-Vermieter-Modell“ entschieden. Dabei ist der Fachbereich „Liegenschaften“ quasi Eigentümer aller städtischen Gebäude und Grundstücke. Er überlässt diese ganz oder zum Teil den anderen Fachbereichen gegen ein Entgelt. Aus diesem Entgelt sind die Zinsen und Abschreibungen, aber auch die Kosten für die Substanzerhaltung zu finanzieren. Die Bewirtschaftungskosten (Heizung, Beleuchtung, Reinigung usw.) sowie Klein- und Schönheitsreparaturen sind vom nutzenden Fachbereich unmittelbar aufzubringen. Dieses Modell hat den Vorteil, dass Kosten, die durch das Verhalten der Nutzer beeinflusst werden, von diesen zu tragen sind und Maßnahmen zur Substanzerhaltung trotzdem professionell erfolgen.

Neues Kommunales Haushaltswesen

Der Neue Kommunale Haushaltsplan besteht aus einem Ergebnishaushalt und einem Finanzhaushalt. Der Ergebnishaushalt ermächtigt zum Ressourcenverbrauch und nicht mehr - wie bisher - lediglich zum Geldverbrauch. Damit spielt auch die Nutzung von Vermögen oder die Begründung von Verpflichtungen eine Rolle. Im Finanzhaushalt werden alle voraussichtlichen Zahlungsvorgänge aufgenommen, unabhängig davon, ob sie ergebniswirksam sind oder nicht. Über diese beiden Haushalte erfolgt damit sowohl die betriebswirtschaftliche als auch die finanzwirtschaftliche Steuerung. Der Ergebnishaushalt und der

Finanzhaushalt der Stadt (Gesamthaushalt) wird - entsprechend der institutionellen Gliederung - in Teilhaushalte gesplittet. Unterste Ebene ist die Kostenstelle. Vorgänge, die nicht unmittelbar mit der Erstellung von Produkten zusammenhängen (wie z.B. Steuereinnahmen, Eigenprüfungen, Gemeinderat), werden einem fiktiven Fachbereich „Zentralbereich“ zugeordnet.

Die ordentlichen Aufwendungen enthalten im Gesamthaushalt wie in den Teilhaushalten auch die Abschreibungen, die Fremdzinsen und die Zuführung zu Rückstellungen. In den Teilhaushalten (nicht jedoch im Gesamthaushalt) werden zusätzlich die von den Budgetverantwortlichen beeinflussbaren internen Leistungen veranschlagt. Sie werden zusammen mit evtl. Zusatz- und Anderskosten als eigenes „kalkulatorisches Ergebnis“ geplant. Damit weist der Teilhaushalt jeweils getrennt einen veranschlagten Aufwand/Ertragsüberschuss und ein veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis auf. Budgetüberschüsse oder -fehlbeträge können kostenstellenscharf auf das Folgejahr übertragen werden. Den Budgetverantwortlichen werden die veranschlagten Defizite oder Überschüsse, die im Planungszeitraum erreicht werden dürfen oder müssen, als „Nettobudgets“ vorgegeben.

Verbunden werden die finanziellen Zielvorgaben mit der Vereinbarung von Sachzielen. Welche Produkte sind in welcher Qualität und Quantität zu erbringen? Welche Schwerpunkte sollen gesetzt werden? Welche Projekte soll die Verwaltung angehen? Man könnte auch sagen: Der Gemeinderat bzw. die Verwaltungsspitze bestellen Leistungen und stellen hierfür Mittel zur Verfügung.

Berichtswesen

Über die Erreichung der Ziele - und zwar sowohl der Sachziele als auch der Finanzziele - ist unterjährig Rechenschaft abzulegen. Das Berichtswesen als Controlling-Instrument ist substanzieller Bestandteil dieser neuen Form der Steuerung. Für die Aussagekraft der Berichte ist von erheblichem Vorteil, dass die neue Haushalts- und Rechnungssystematik und das eingesetzte Software-Produkt

- den gesamten Ressourcenverbrauch erfassen,
- Aufwendungen und Erträge auch innerhalb des Haushaltsjahres Perioden (z.B. Monaten) zugeordnet werden können und
- eine Aggregation der Ergebnisse auf allen Verantwortungsebenen möglich ist.

Fazit

Das neue Haushalts- und Rechnungswesen verbessert an sich natürlich nicht die Finanzsituation einer Kommune. Es bietet aber verbesserte Entscheidungsgrundlagen, mehr Transparenz und neue Instrumente der Steuerung. Die Erfahrung in Wiesloch hat gezeigt, dass es von Vorteil ist, dessen Einführung mit der Änderung des Verwaltungsaufbaus, der Dezentralisierung von Verantwortung und Kompetenzen und mit einer neuen Führungskultur zu verbinden. Beides zusammengenommen verändert nicht nur das Verhalten, sondern die Einstellung aller Beteiligten. Dies wiederum ist die Voraussetzung für eine selbstbewusste, wirtschaftlich denkende und für Veränderungen aufgeschlossene Verwaltung.

Wenn Sie noch Fragen zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens bei der Stadt Wiesloch haben, dann wenden Sie sich bitten an Herrn Peter Bühler, Fachbereichsleiter „Finanzen“, Telefon: 06222/84-246, Telefax: 06222/84-474

Literatur:

- Lüder, Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), 2. überarbeitete und ergänzte Auflage, ISBN 3-929981-23-8
- Lüder, Klaus / Behm, Christiane / Cordes, Ulrich: Praxiseinführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), Dokumentation des Modellprojekts „Wiesloch“, ISBN 3-929981-21-1
- Lüder, Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushaltswesens, ISBN 3-929981-20-3