

Beschlussvorlage

Vorlage Nr.: 125/2008/HO/BV

Fachteam:	Finanzen	Datum:	28.02.2008
Bearbeiter:	Jens Neumann		

Beratungsfolge	Termin	Öffentlichkeitsstatus
Gemeindevertretung Holm	19.03.2008	öffentlich
Finanzausschuss der Gemeinde Holm	12.03.2008	nicht öffentlich

Betreff:

Grundsatzbeschluss für die Umstellung auf Doppik

Sachverhalt:

Im Juni 2004 wurde beim Land eine Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ eingerichtet. Am 13.12.2006 wurde das Doppik-Einführungsgesetz im Rahmen des dritten Verwaltungsstrukturreformgesetzes im Landtag verabschiedet. Die doppelte Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO-Doppik) ist zum 01.01.2008 in Kraft getreten. Damit haben alle schleswig-holsteinischen Kommunen nunmehr die kompletten rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Umstellung vorliegen.

Alle Kommunen müssen sich im Rahmen des Optionsrechts künftig entweder für die Erweiterung des bisherigen kameralistischen Systems oder die Umstellung auf die Doppik entscheiden.

Folglich wird es nicht die Entscheidung über die Wahl der "alten" Kameralistik und der Doppik geben.

In beiden Rechnungswesen ist eine vollständige Vermögenserfassung erforderlich, einschließlich flächendeckender Abschreibungen. Die Vermögensbewertung erfolgt nach den gleichen Kriterien. Rückstellungen sind zu bilden und sowohl das Anlage- als auch das Umlaufvermögen darzustellen.

In beiden Rechnungswesen gilt die Outputorientierung der Verwaltungsleistungen, verstärkter Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen, Controlling, Budgetierung sowie dezentrale Ressourcenverantwortung.

Es verbleiben die folgenden Unterschiede:

- Erweiterte Kameralistik

Die erweiterte Kameralistik beruht nach wie vor auf dem Kassenwirksamkeitsprinzip (Ausnahmen Abschreibungen und Rückstellungen).

Durch die erweiterten Anforderungen, die mit der Haushaltsrechnung systematisch nicht verbunden sind, müssen Nebenrechnungen geführt werden. Neben einem erhöhten Aufwand bedeutet dieses eine höhere Fehleranfälligkeit.

Außerdem würde ein Gesamtüberblick über die finanzielle Lage erschwert und wegen der weiter bestehenden Dominanz des „Gelddenkens“ in der Haushaltsplanung werden nur geringere Anreize für ein kostenbewusstes Handeln geschaffen.

- Doppik

Es unterstützt die oben genannten inhaltlichen Reformziele durch ein geschlossenes, ressourcenverbrauchsorientiertes Rechnungslegungskonzept. Statt Ein- und Auszahlungen stehen die Rechengrößen Aufwendungen und Erträge im Mittelpunkt, wobei erstere aber dennoch in der Finanzrechnung zur Überwachung der Finanzlage weiter berücksichtigt werden. Durch die Einführung von Positionen wie Forderungen/Verbindlichkeiten, Rückstellungen, Rechnungsabgrenzungsposten und Abschreibungen werden Aufwendungen (Ressourcenverbrauch) und Erträge (Ressourcenzuwachs) demjenigen Haushaltsjahr zugeordnet, in dem sie tatsächlich entstanden sind.

Das doppelische Haushalts- und Rechnungswesen gliedert sich in mehrere, aufeinander abgestimmte Teile:

In der Vermögensrechnung (entspricht der kaufmännischen Bilanz) wird das gesamte Vermögen angegeben, in der Ergebnisrechnung (entspricht der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung) der Ressourcenverbrauch ermittelt, in der Finanzrechnung die Zahlungsfähigkeit überwacht und in einem konsolidierten Abschluss sämtliche wirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Bereiche der Kommune zu einem einheitlichen Gesamtabschluss zusammengefasst.

Die Vorteile eines doppelischen Haushalts- und Rechnungswesens:

- Die Transparenz wird erhöht. Die Bürger und ihre gewählten Vertreter in der Kommunalvertretung kennen die Darstellung oft aus der Privatwirtschaft und können sich in kürzerer Zeit ein zuverlässigeres Bild über die wirtschaftliche Lage ihrer Kommune machen.
- Es kommt zu einer Vereinheitlichung des Rechnungswesens sämtlicher – d.h. der wirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Aktivitäten – der Kommunen, was einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage erlaubt.
- Viele Erkenntnisse ergeben sich aus der Systematik des Rechnungswesens, daher sind wenig Nebenrechnungen erforderlich.

Fazit / Verfahren / Zeitplan

Die Doppik erfüllt die Anforderungen an ein modernes Rechnungswesen durch ihre Systematik und minimiert die Gefahren erhöhten Aufwandes durch Nebenrechnungen, die durch die erweiterte Kameralistik notwendig werden.

Nur die vollständige Ersetzung des geldverbrauchsorientierten Haushalts- und Rechnungswesens durch ein ressourcenverbrauchsorientiertes ist erfolversprechend im Sinne einer nachhaltigen Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Transparenz.

Der Innovationsring Neues Kommunales Rechnungswesen Schleswig-Holstein (nkr-sh) hat Handlungsempfehlungen erarbeitet, um einen koordinierten Umstieg auf die Doppik. Eine weitere Möglichkeit ist die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Kommunen sowie des Innovationsrings. Gemeinsame Schulungen und Erfahrungsaustausch helfen Kosten vermeiden.

Bei den Kommunen sind für die Reform zeit- und personalaufwendige Vorbereitungsarbeiten erforderlich. Neben Schulungen der Mitarbeiter ist dies vor allem die systematische Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Verbindlichkeiten mit Erstellung einer Eröffnungsbilanz. Es ist hierfür ein erheblicher zeitlicher Vorlauf erforderlich, der in Abhängigkeit von Größe und Struktur der jeweiligen Gemeinde ein Zeitrahmen von rd. 2 ½ Jahren bis zum endgültigen Echtbetrieb ergibt.

Je nach individuellem Aufwand der Gemeinde wird auf Amtsebene ein Umstieg zum 01.01.2010 (Neuendeich, Groß Nordende, Schulverband und Amt) bzw. 01.01.2011 (Appen, Heidgraben, Heist, Holm und Moorrege) „in den Echtbetrieb“ realisierbar sein.

Aus den genannten Argumenten ergibt sich der Beschlussvorschlag für die Einführung der Doppik für alle Gemeinden der Amtsverwaltung Moorrege einschließlich des Schulverbandes sowie des Amtes. Ein Beschluss ermöglicht ein strategisch koordiniertes Vorgehen bei der Umstellung auf Basis der Erfahrungen und Erkenntnisse des Innovationsrings.

Entsprechend den rechtlichen Regelungen bedarf es eines separaten Grundsatzbeschlusses jeder einzelnen Gemeinde, da die Art und Weise der Rechnungsführung und Haushaltswirtschaft im Rahmen der vorgegebenen Rechtsgrundlagen ein Teil des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung darstellt.

Unbestritten des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung ist es jedoch besonders wichtig, dass auf Amtsebene eine einheitliche Entscheidung getroffen wird, so dass keine Zweigleisigkeit entsteht. Dies würde bedeuten, dass erheblich höhere Kosten für Aus- und Fortbildung, Prüfung, Software und Vergleichsarbeiten entstehen. Diese Kosten würde zumindest indirekt über die Amtsumlage oder Kostenanteile jede Gemeinde mittragen müssen.

Da auch die Softwareanbieter auf das einheitliche doppelische Rechnungswesen umstellen, wird das kamerale Rechnungswesen ohnehin ein Auslaufmodell darstellen, das in den Folgejahren bei der Softwarepflege immer mehr vernachlässigt wird.

Es wird daher vorgeschlagen, möglichst zum Umstiegszeitpunkt 01.01.2010 (Neuendeich, Groß Nordende, Schulverband und Amt) bzw. 01.01.2011 (Appen, Heidgraben, Heist, Holm und Moorrege) „in den Echtbetrieb“ zu gehen und auf Basis der Handlungsempfehlungen des Innovationsrings NKR-SH ein individuelles Umstiegskonzept vorzubereiten.

Der Finanz- und Personalausschuss des Amtes Moorrege mit den Vertretern aller Gemeinden hat sich in seiner Sitzung am 26.02.2008 einstimmig für den Umstieg auf die Doppik ausgesprochen und empfohlen, dass alle Gemeinden im Rahmen ihrer erforderlichen Grundsatzentscheidung gleichlautende Beschlüsse fassen.

Finanzielle Auswirkungen:

Die einmaligen Kosten für die Umstellung sind nicht gering; sie fallen jedoch sowohl beim Umstieg auf die Doppik als auch auf die erweiterte Kameralistik an.

Sie beinhalten neben dem zusätzlichen Arbeitsaufwand die Kosten der Schulung und Fortbildung der Mitarbeiter und Politiker, Kosten der Projektdurchführung, Kosten der Vermögenserfassung, zusätzliche externe Begleitung und ggf. Ergänzung der Software. Eine Neubeschaffung von Software ist wegen der Umstellung auf Doppik nicht erforderlich, da die eingesetzte Software vom Anbieter für doppelikfähig erklärt wurde.

Die laufenden Kosten des doppelischen Rechnungswesens liegen nicht über denen der Kameralistik.

Beschlussvorschlag:

Der Finanzausschuss empfiehlt/Die Gemeindevertretung beschließt die Haushaltsführung entsprechend dem für Schleswig-Holstein vorgesehenen Wahlrecht auf die doppelte Buchführung möglichst zum 01.01.2011 umzustellen.