

Vorbericht

Vorbericht zur Eröffnungsbilanz

Inhaltsverzeichnis

1. Rechtsgrundlagen und Modellprojekt im Land Brandenburg
2. Einführung der Doppik bei der Stadt Nauen
 - 2.1. Rahmenbedingungen und Zeitplan
 - 2.2. Projektorganisation
 - 2.3. Eröffnungsbilanz
 - 2.4. Produktorientierter Haushalt
 - 2.4.1. Voraussetzungen
 - 2.4.2. Produktplan
 - 2.4.3. Kontenplan
 - 2.4.4. Mapping-Matrix
 - 2.4.5. Teilhaushalte und Budgetierung
 - 2.4.6. Bestandteile des Haushaltsplanes
 - 2.5. Kosten- und Leistungsrechnung
 - 2.6.. Struktur der Finanzbuchhaltung
 - 2.7. Software
3. Fazit

1. Rechtsgrundlagen und Modellprojekt im Land Brandenburg

Der Beschluss der ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 22. November 2003 sieht die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik auf kommunaler Ebene vor.

Mit der schrittweisen Einführung der Doppik soll eine grundlegende Reform in den kommunalen Verwaltungen erfolgen. Mehr Wirtschaftlichkeit und Effektivität, mehr Transparenz sowie Bürgernähe und auch mehr Teilnahme an demokratischen Entscheidungsprozessen ist dabei politische Zielstellung. Um fundierte Entscheidungen der politischen Gremien jedoch zu erreichen, bedarf es steuerungsrelevanter Informationen. Diese soll künftig die Doppik liefern.

In den Bundesländern werden derzeit zwei Vorgehensmodelle umgesetzt bzw. sollen in den kommenden Jahren umgesetzt werden.

Zum einen wird die Doppik als alleinige kommunale Buchführungsmethode ab einem bestimmten Stichtag vorgeschrieben.

Zum anderen wird den Kommunen in einigen Bundesländern ein Wahlrecht zwischen der Doppik und der so genannten erweiterten Kameralistik eingeräumt.

Das Land Brandenburg gehört wie auch Nordrhein-Westfalen, Baden Württemberg und das Saarland zu den Ländern, die die Doppik als alleinige kommunale Buchführungsmethode einführen. Diese Entscheidung wurde unter Berücksichtigung des Ergebnisses einer bei allen Kommunen durchgeführten Umfrage sowie der eindeutigen Positionierung der kommunalen Spitzenverbände Brandenburgs getroffen.

Daraus resultierend ist in Brandenburg am 8. April 2005 im Rahmen der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens eine Phase eingeleitet worden, in der acht Modellkommunen doppische Rechnungselemente praktisch erproben.

Dabei stützten sich diese Modellkommunen bei ihren Aktivitäten auf fundierte fachliche Betreuung und ein umfassendes Regelungswerk, das folgende Entwürfe beinhaltet:

- § Gemeindeordnung
- § Gemeindehaushaltsverordnung
- § Bewertungsrichtlinie mit Abschreibungstabelle
- § Kontenrahmen mit Kontierungsrichtlinie und Zuordnungsvorschriften
- § Produktrahmen mit Zuordnungsvorschriften.

Die Stadt Nauen hat sich im Rahmen des Modellprojektes „Doppik Kommunal Brandenburg“ für eine Pilotierung durch das Ministerium des Innern des Landes Brandenburg beworben.

Die Stadtverordnetenversammlung fasste dazu am 19. Mai 2004 einstimmig den entsprechenden Beschluss. Im Auswahlverfahren wurde die Stadt Nauen schließlich für das Modellprojekt ausgewählt.

Zu den Modellkommunen gehören ferner:

- § die Landeshauptstadt Potsdam,
- § der Landkreis Dahme-Spreewald,
- § der Landkreis Ostprignitz-Ruppin,
- § die Stadt Königs Wusterhausen,
- § das Amt Gerswalde,
- § die Gemeinde Boitzenburger Land und
- § die Gemeinde Leegebruch

Die Auswahl der Modellkommunen erfolgte in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden nach fachlichen Gesichtspunkten und unter Anwendung eines einheitlichen Punktesystems.

Wesentliche Kriterien dabei waren das örtliche Projektmanagement, die Umsetzbarkeit der für die Erprobung vorgesehenen Module bzw. Teilinhalte der Doppik in der Modellkommune,

die Multiplizierbarkeit des vorgelegten Konzeptes auf andere brandenburgische Kommunen und die Vereinbarkeit mit dem Gesamtprojekt des Ministeriums des Innern.

Ferner sollten über das Auswahlverfahren die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und die differenzierten Gemeindegrößenklassen im Land Brandenburg berücksichtigt werden.

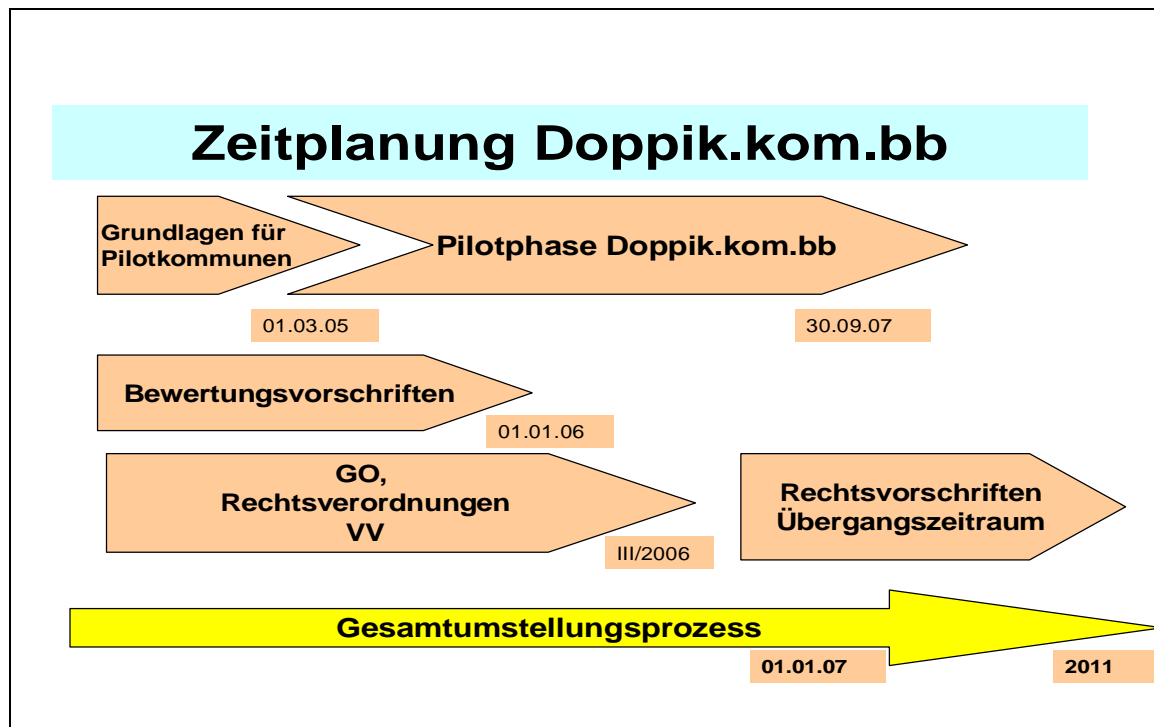
Die Erprobungsphase von sechs der acht Modellkommunen, so auch die der Stadt Nauen, lief bis zum 30. September 2007.

In diesem Zeitraum waren

- § die geprüfte Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1. Januar 2006,
- § der erste produktorientierte Haushaltsplan (für 2006),
- § der erste doppische Jahresabschluss (für 2006) und
- § der erste konsolidierte Jahresabschluss (für 2006)

vorzulegen.

Das Modellprojekt im Land Brandenburg unterliegt folgendem Zeitplan:



Die Stadt Nauen führte ihren Auftrag als Modellkommune erfolgreich zu Ende. Das Projekt schloss mit Vorlage des Jahresabschlusses der Stadt Nauen und der Dokumentation des Prozesses zur Einführung der Doppik formal ab.

Mit Abschluss des Pilotprojektes ist t zwar die Umstellung auf die Doppik beendet, doch beginnt danach der Prozess der permanenten Anpassung des Systems an die jeweiligen spezifischen Erfordernisse der Stadt Nauen, seine Weiterentwicklung und ständige qualitative Verbesserung.

2. Einführung der Doppik bei der Stadt Nauen

2.1. Rahmenbedingungen und Zeitplan

Die rechtlichen Rahmenbedingungen ließen bislang die doppelte Haushaltsführung nur **eingeschränkt** zu. So enthält die bis zum 31. Dezember 2007 rechtsgültige Gemeindeordnung - anders als die Gemeindehaushalts- und die Gemeindekassenverordnung - keine Ermächtigungsgrundlage, um Ausnahmen von den kamerale Haushaltsführung zulassen zu können. Eine diesbezügliche Änderung der GO war auf Grund des einzuhaltenden Gesetzgebungsverfahrens nach Aussagen des Ministeriums des Innern erst zum 1. Januar 2008 möglich.

Die Stadt Nauen hat jedoch bereits Ende 2004 die entsprechenden softwaretechnischen Voraussetzungen für die Einführung der Doppik geschaffen. Ein Parallelbetrieb im kamerale Verfahren war zwar zunächst vorgesehen, wurde aber auf Grund des damit verbundenen Arbeitsaufwandes wieder verworfen. Auch die technische Lösung sah einen Parallelbetrieb nicht mehr vor. Um also dennoch die notwendige Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung gewährleisten zu können, wurde durch das Ministerium des Innern eine Ausnahmegenehmigung zur doppelten Bewirtschaftung des Haushalts erteilt.

Das Modellprojekt in der Stadt Nauen folgte folgender Zeitplanung:

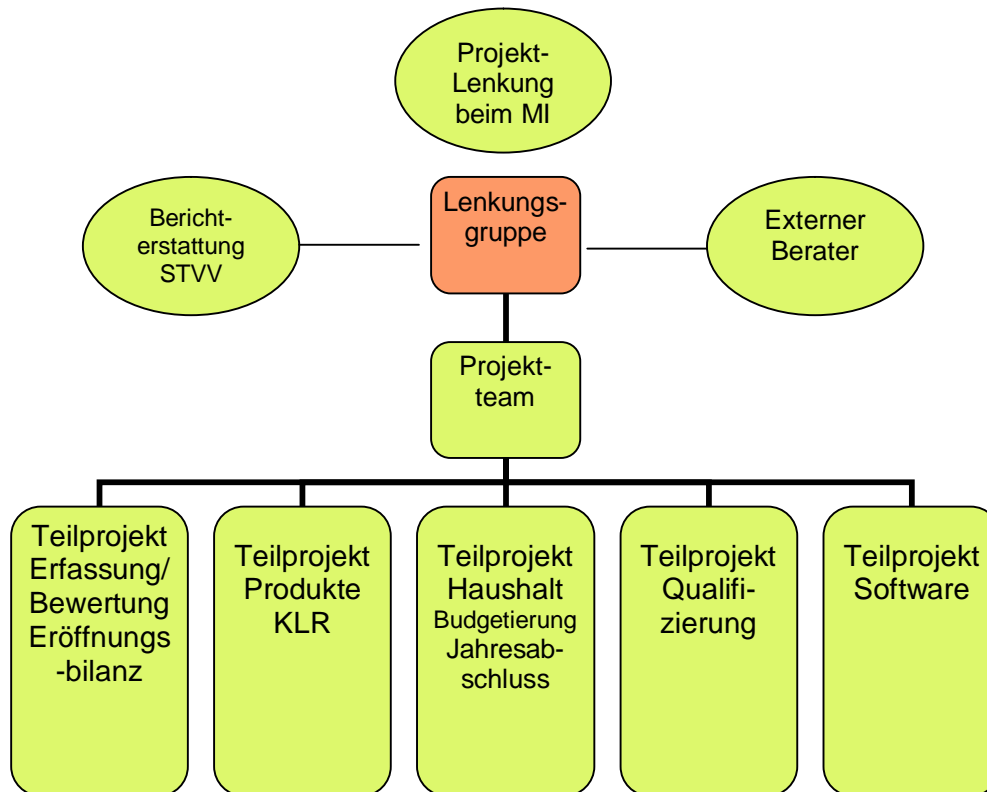
Aufgaben	IV 04	I 05	II 05	III 05	IV 05	I 06	II 06	III 06	IV 06	I 07	II 07	III 07	IV 07
Erste Sitzungen der Projektgremien													
Auftaktveranstaltung 6.10.													
Führungskräfteschulung													
Teilprojekt 1	Erfassung und Bewertung der Bilanzpositionen							Eröff. Bilanz	Prüfung der Eröffnungsbil.				
Teilprojekt 2	Produktplan	Konzept KLAR und softwaretechn. Umsetzung							Berichtswesen Controlling				
Teilprojekt 3	Erarbeitung der Grundlagen					Doppeltes Buchen			Jahresabschluss Dopp. Haushalte				
Teilprojekt 4	Vorbereitende und begleitende fachliche Qualifizierung und Softwareschulungen												
Teilprojekt 5	Software Beschaf.	Administration und laufende Anpassung der Software an die örtlichen Spezifika											
	Ständiges Projektcontrolling und laufende Projektkommunikation												

2.2. Projektorganisation

Die Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Umstieg von der Kameralistik auf die Doppik war die Erarbeitung eines schlüssigen Gesamtkonzepts für die neue Form der Verwaltungssteuerung. Dieses umfasste zur Erreichung der anspruchsvollen Zielstellung inhaltliche, finanzielle und nicht zu letzt organisatorische Aspekte.

So wurde zur Umsetzung des Projekts in der Verwaltung eine straffe Projektorganisation installiert. Verwaltungsführung, Mitarbeiter/innen, Personalrat und Abgeordnete wurden in das Projekt eingebunden.

Nachfolgende Abbildung widerspiegelt die Projektstruktur:



Das Entscheidungs- und Controllinggremium war die Projektlenkungsgruppe. Sie wurde vom Bürgermeister selbst geleitet. Ihr gehörten neben den Fachbereichsleitern und dem Personalrat auch vier Stadtverordnete an. Diese Zusammensetzung hatte sich bewährt und war Garant für die Akzeptanz des Projektes sowohl in der Verwaltung selbst als auch in der Stadtverordnetenversammlung. Die Projektlenkungsgruppe gab sich eine Geschäftsordnung und trat regelmäßig in sechs wöchigem Abstand zusammen.

Über die Ergebnisse der Beratungen sowie über den jeweiligen Stand der Einführung der Doppik berichtete der Bürgermeister regelmäßig in der Stadtverordnetenversammlung. Dieser Bericht wurde jeweils zum Protokoll genommen.

Unterhalb der Projektlenkungsgruppe wurde ein Projektteam als Arbeitsgremium installiert. Ihm gehörten unter Leitung der Kämmerin der Stadt die Leiter/innen der einzelnen Teilprojektteams an. Die Teilprojektteams wiederum erarbeiteten Strategien für ihre jeweiligen Schwerpunktaufgaben und setzten diese nach Beschluss durch die Projektlenkungsgruppe entsprechend um.

Monatlich trat beim Innenministerium eine Projektgruppe – bestehend aus Vertretern des Innenministerium, der Modellkommunen, der TUIV-AG Brandenburg, des Städte- und Gemeindebundes, des Landkreistages und des externen Beraters (Price Waterhouse Coopers) zusammen.

Inhalt der Sitzungen waren die zu schaffenden gesetzlichen Regelungen, die Begleitung der einzelnen Erprobungsbereiche, das Fortschreiten des Projektes bei den Modellkommunen sowie fachliche Probleme.

Im II. Halbjahr 2006 wurden unter Federführung des Innenministeriums ferner spezielle Arbeitsgruppen zu den Themenkreisen Rechnungsprüfung, Kommunalaufsicht und Finanzbuchhaltung installiert.

2.3. Eröffnungsbilanz

Die erstmalige Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden erfolgte in der Eröffnungsbilanz. Dazu waren alle Positionen der Bilanz durch eine Inventur zu erfassen und zu bewerten.

In Vorbereitung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens zur Einführung der Doppik hatte das Ministerium des Innern des Landes Brandenburg Hinweise zur Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens (Bewertungsleitfaden) als Arbeitsgrundlage für die brandenburgischen Kommunen herausgegeben.

Die Umstellung auf Doppik erfordert, dass jede Gemeinde zu Beginn des ersten Haushaltsjahres mit einer Rechnungslegung nach den Regeln der doppelten Buchführung (Eröffnungsbilanzstichtag) ihre Grundstücke, Forderungen und Schulden, den Betrag ihrer flüssigen Mittel sowie ihre sonstigen Vermögensgegenstände genau zu verzeichnen und dabei den Wert der einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden anzugeben hat.

Mit Hilfe der Bewertung und Bilanzierung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten soll ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde vermittelt werden. Damit wird den Zielen der kommunalen Rechnungslegung - Information, Dokumentation, Rechenschaft sowie intergenerative Gerechtigkeit - entsprochen.

Die Stadt Nauen begann im II. Quartal 2005 mit der Erfassung und Bewertung der einzelnen Bilanzpositionen. Dazu wurden zunächst grundsätzliche Regelungen getroffen, nach denen schließlich die Einzelbewertung erfolgte.

Folgende Leitfäden stellten die Handlungsgrundlage für die Erfassung und Bewertung der Bilanzpositionen dar:

- § Grundsätze zur Erfassung und Bewertung des unbebauten Grund und Bodens
- § Grundsätze zur Erfassung und Bewertung des bebauten Grund und Bodens
- § Grundsätze zur Erfassung und Bewertung der Mobilien
- § Grundsätze zur Erfassung und Bewertung des Infrastrukturvermögens
 - Teil I - Straßen, Wege und Plätze
 - Teil II - Regenentwässerung
 - Teil III - Straßenbeleuchtung
 - Teil IV - Buswartehäuser
 - Teil V - Brücken
- § Grundsätze zur Erfassung und Bewertung der Forderungen
- § Grundsätze zur Erfassung und Bewertung der Verbindlichkeiten
- § Grundsätze zur Erfassung und Bewertung der verbundenen Unternehmen und sonstigen Beteiligungen
- § Grundsätze zur Erfassung und Bewertung der Rückstellungen
- § Grundsätze zur Erfassung und Bewertung für alle sonstigen Bilanzpositionen

Die Handlungsleitfäden sind einheitlich aufgebaut und beinhalten im Sinne einer Inventurrichtlinie:

1. Organisation des Teilprojektes
 - Zeitlicher Verlauf
 - Zuständigkeiten/Verantwortlichkeiten
2. Grundlagen und Voraussetzungen
3. Allgemeine Grundsätze der Bewertung
4. Regelungsbedarf
 - Wertermittlung
 - Nutzungsdauer
 - Besonderheiten und Abweichungen
5. Dokumentation

Insbesondere die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens nahm eine geraume Zeit in Anspruch.

Die Stadt Nauen hatte unter anderem

- § 103 Hauptanlagen für bebaute Grundstücke mit 242 Unteranlagen
- § Unbebaute Grundstücke im Wert von rund 9,2 Millionen €
- § 335 Straßen mit 618 Abschnitten und 24 Bushaltestellen
- § 2.317 Lichtpunkte (Straßenbeleuchtung) und 65 Schaltstellen
- § 120 Regenwasserabschnitte mit 454 Kanälen mit 28.781 m Länge
- § 13 Brücken

zu erfassen und zu bewerten.

Im September 2006 begann das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Havelland mit Unterstützung des Lehrstuhls Wirtschaftsprüfung der Universität Potsdam mit der Prüfung der Eröffnungsbilanz in drei Schritten:

1. Prüfung der Grundsätze der Erfassung und Bewertung
2. Prüfung der Einzelakten
3. Vorort-Prüfung

Für das Rechnungsprüfungsamt ist die Eröffnungsbilanz der Stadt Nauen ein neues Prüfungsgebiet. Um den Anforderungen gerecht zu werden, wird die Prüfung durch die Universität Potsdam, Lehrstuhl für Wirtschafts- und Rechnungsprüfung gecoacht. Die detaillierten und umfassenden Prüfungen nehmen im Vergleich zu anderen Prüfungen einen überdurchschnittlich hohen Zeitumfang in Anspruch. Wiederum bieten die Prüfungsgespräche aber auch immer wieder Anregungen für weitere Überlegungen und Nachbesserungen in der Eröffnungsbilanz.

Die Stadt Nauen verfügt über ein umfassendes Vermögen und entsprechendes Eigenkapital. In den kommenden Jahren sind dennoch Strategien zu erarbeiten, die eine Sicherung des Eigenkapitals gewährleisten und zur sinnvollen Verwendung des Anlagevermögens (Nutzung, Bevorratung, Vermarktung) beitragen.

2.4. Produktorientierter Haushalt

2.4.1. Voraussetzungen

Ergebnisplan und Finanzplan sind Bestandteile des produktorientierten Haushalts. Der erste produktorientierte Haushalt wurde durch Umstellung des kameralen Haushalts erstellt.

Dazu war die Schaffung folgender Voraussetzungen erforderlich:

- § die Erstellung eines Produktplanes
- § die Anpassung des Kontenplans auf die städtischen Erfordernisse
- § die Erarbeitung einer Mapping-Matrix
- § die Entscheidung über Teilhaushalte und Budgetierung
- § die Zusammenstellung aller Bestandteile des Haushaltsplanes

2.4.2. Produktplan

Die Kameralistik ist ein inputorientiertes Rechnungswesen, das zwar Informationen über die Verwendung der eingesetzten Mittel liefert, jedoch kaum Aussagen über die damit erzielten Ergebnisse erlaubt. Sie richtet den Fokus auf die zur Verfügung gestellten Mittel.

Die Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens wird in den Kommunen durch seine Outputorientierung einen Wandel herbeiführen. Die kommunalen Leistungen und Produkte rücken in den Mittelpunkt des Handelns.

Die Ergebnisse des kommunalen Wirkens und der damit im Zusammenhang stehende Ressourcenverbrauch werden transparenter gemacht.

Die Kommunen müssen sich deshalb zunächst einen Überblick über die von ihnen erbrachten Produkte und Leistungen verschaffen. Diese zu definieren, von einander abzugrenzen und systematisch darzustellen, ist Aufgabe des Produktplanes. Die bisherige Gliederung des Haushalts in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte wird durch eine produkt-orientierte Gliederung nach Produktbereichen abgelöst. Dabei orientiert sich diese nicht zwangsläufig an der Struktur der Verwaltung.

Auf der Basis des Produktrahmenplanes des Landes Brandenburg wurden dazu die von der Stadt Nauen zu erfüllenden Aufgaben und zu erbringenden Leistungen zu 14 Produktbereichen, 30 Produktgruppen und 50 Produkten zusammengefasst.

2.4.3. Kontenplan/Kontierungsplan

Unter Berücksichtigung des künftigen finanzstatistischen Bedarfs wurden vom Ministerium des Inneren unter Einbeziehung des Statistischen Bundesamtes Entwürfe für einen Kontenrahmen einschließlich der Zuordnungsvorschriften erarbeitet.

Die aus der Kameralistik bekannten Haushaltsstellen existieren in der Doppik nicht mehr.

In Anlehnung an den Kontenrahmen des Landes ist für die Finanzbuchhaltung der Stadt Nauen eine neue Systematik in Form eines Kontierungsplans erarbeitet worden.

2.4.4. Mapping-Matrix

Die Stadt Nauen hat im September 2005 für das Haushaltsjahr 2006 zunächst einen kameralen Haushalt vorgelegt und von der Stadtverordnetenversammlung beschließen lassen. Der doppische Haushalt 2006 entstand durch Überführung der kameralen Haushaltsstellen in doppische Konten (so genanntes Mapping) und durch Ergänzung dieser durch alle nichtzahlungswirksamen Ertrags- und Aufwandspositionen.

Dazu wurde einer Matrix zur Überleitung der kameralen Haushaltsstellen in doppische Sachkonten der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung und der Bilanz erarbeitet.

2.4.5. Teilhaushalte und Budgetierung

Der Haushaltsplan ist nach den vom Ministerium des Innern vorgegebenen Produktbereichen zu gliedern. Dabei war zu beachten, dass diejenigen Produkte, die nach den finanzstatistischen Zuordnungsvorschriften einem Produktbereich zuzuordnen sind, im Haushaltsplan auch dort dargestellt werden.

Unterhalb der verbindlich vorgegebenen Produktbereichsebene können Produktgruppen und Produkte gebildet werden, die in Teilplänen darzustellen sind und darüber hinaus entsprechend des Organisationsaufbaus per Vermerk zu Budgets verbunden werden können. Von diesen Möglichkeiten der Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung hat die Stadt Nauen Gebrauch gemacht.

Die Stadt Nauen stellt in jedem Teilhaushalt ein Produkt dar. Damit bildet jedes Produkt zunächst ein Budget. Entsprechend der organisatorischen Verantwortung werden nun verschiedene „Teil“-Budgets (Produkte) zu 10 „Gesamt“-Budgets zusammengefasst.

Eng verbunden mit den Arbeiten am Produkthaushalt und der Bildung der Budgets war die Ableitung geeigneter Budgetregeln. Die Budgetierung soll das Ziel der Finanzwirtschaft der Stadt Nauen - die gestellten Aufgaben wirtschaftlich und den Erfordernissen entsprechend zu erfüllen sowie die dauerhafte Leistungsfähigkeit herzustellen und zu erhalten – unterstützen. Vorrang hat bei defizitärem Ergebnishaushalt immer der Abbau des Fehlbetrages.

Für die Bildung und Bewirtschaftung der Budgets wurden Budgetierungsregeln definiert, die unter anderem als Finanzziel einen Zuschussbedarf oder Überschuss festschreiben sowie als Sachziele budgetbezogene, politisch vorgegebene Ziele und hierzu geeignete Kennzahlen vorsehen. Die Budgetierung bildet die Basis für die Zusammenfassung von Sach- und Finanzverantwortung in den dezentralen Organisationseinheiten. Sie ist Voraussetzung für eine hohe Managementverantwortung der Führungskräfte und soll eine ergebnisorientierte Steuerung und Bewirtschaftung der Mittel fördern.

Näheres regelt die Dienstweisung „Handlungsrahmen Budgetierung im doppelhaushaltlichen Haushalt“.

Grundsätzlich sollen gemäß den Entwürfen zum Gemeindehaushaltsrecht alle Aufwendungen bzw. Auszahlungen innerhalb eines Budgets gegenseitig deckungsfähig sein. Dieser Grundsatz wurde zunächst noch bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen für 2006 und 2007 gebrochen. Voraussichtlich für das Haushaltsjahr 2008 soll auf Basis der gegenwärtigen Organisationsuntersuchungen der jeweilige Personalbedarf für den bestehenden Aufgabenumfang mit dem dazugehörigen Stellenrahmen definiert werden. Dies ist unabdingbare Voraussetzung für eine Einbeziehung der Personalkosten in die jeweiligen Budgets.

Zur Zeit ermöglichen die Budgetregelungen, die Management bedingten Mehrerträge (Steuerungserfolge) in den einzelnen Budgets für Mehraufwendungen in diesen Budgets zu verwenden. Zudem können auf Antrag (Management-) bedingte Minderaufwendungen für Investitionsauszahlung des Budgets einseitig deckungsfähig erklärt werden. Demnach kann durch die Hereinnahme zusätzlicher Mittel der Ausgabenspielraum erweitert bzw. durch Mitteleinsparungen der Korridor für (strategische) Investitionen eröffnet werden.

Ergänzt wird das Budgetierungskonzept durch ein quartalsweises Controlling mit Frühwarnindikatoren zu möglichen Entwicklungsrisiken und Budgetprognosen auf das Jahresende. Darauf aufbauend wurde eine Entscheidungs- und Steuerungskette formuliert, die notwendige Entscheidungen bis in die Stadtverordnetenversammlung anordnet.

Insbesondere der Budgetierungsansatz wird - neben dem gewählten Detaillierungsgrad der Produkte - in der haushalterischen Praxis auszutesten sein. Er stellt gegenwärtig einen richtungweisenden, modernen und betriebswirtschaftlich geprägten Ansatz dar. Dazu existieren jedoch - nicht nur im Land Brandenburg - nur begrenzte Erfahrungen, so dass eine spätere Evaluation der Eignung des Budgetierungskonzepts durchzuführen sein wird.

2.4.6. Bestandteile des Haushaltsplanes

Der Haushaltsplan besteht aus:

- § dem Ergebnishaushalt ,
- § dem Finanzhaushalt,

§ den Teilhaushalten,

§ dem Haushaltssicherungskonzept, soweit ein solches erstellt werden muss.

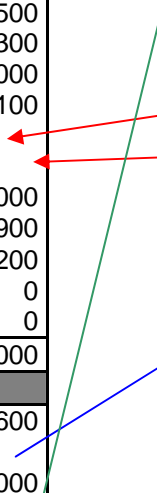
Ferner sind dem Haushalt Pflichtanlagen beizufügen.

Der Haushaltsplan der Stadt Nauen besteht aus Ergebnishaushalt, Finanzhaushalt, 50 Teilhaushalten mit Produktbeschreibungen, jeweiligem Teilergebnisplan und Teilfinanzplan.

		Ansatz 2006
1.	Steuern und ähnliche Abgaben	5.844.500
2.	Zuwendungen und allgemeine Umlagen	7.709.300
3.	sonstige Transfererträge	2.000
4.	öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte darunter Auflösg. Sonderposten Auflösg. Rechnungsabgrenzungspost.	2.556.100
5.	privatrechtliche Leistungsentgelte	537.000
6.	Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.084.900
7.	sonstige ordentliche Erträge	2.136.200
8.	aktivierte Eigenleistungen	0
9.	Bestandsveränderungen	0
	= Ordentliche Erträge	19.870.000
10.	Personalaufwendungen darunter Zuführung zu den Rückstellungen	4.747.600
11.	Versorgungsaufwendungen	100.000
12.	Aufwendungen für Sach- und Dienstleist.	3.298.406
13.	Abschreibungen	2.560.000
14.	Transferaufwendungen	6.342.000
15.	sonstige ordentliche Aufwendungen	1.013.494
	= Ordentliche Aufwendungen	18.061.500
16.	= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	1.808.500
17.	+ Finanzerträge	36.000
18.	- Zinsen u. sonst. ordentl. Finanzaufwend.	1.380.900
	= Finanzergebnis	-1.344.900
19.	= Ordentliches Ergebnis	463.600
20.	+ außerordentliche Erträge	0
21.	- außerordentliche Aufwendungen	0
25.	= Außerordentliches Ergebnis	0
26.	= Gesamtüberschuss / Gesamtfehlbetrag	463.600

Aktiva		Passiva	
Anlagevermögen	124.098.911,48	Eigenkapital	22.382.967,18
Umlaufvermögen	2.331.841,99	Sonderposten	47.610.392,33
aktive RAP's	19.339,06	Rückstellungen	19.778.000,00
		Verbindlichkeiten	35.610.244,02
		passive RAP's	1.068.489,00
Summe	126.450.092,53	Summe	126.450.092,53

Beispiele für den Zusammenhang zwischen Ergebnishaushalt und Bilanz



2.5. Kosten- und Leistungsrechnung

Im Verlaufe des Modellprojekts wurden die Regelungen bezüglich der Kosten- und Leistungsrechnung in der (noch zu beschließenden) GemHV verschärft. War die Einführung dieses Steuerungsinstruments zunächst noch eine Soll-Vorschrift, schreibt der zukünftige § 17 GemHV nunmehr verbindlich vor, dass zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen ist. Die Ausgestaltung kann jedoch jede Gemeinde nach ihren örtlichen Bedürfnissen vornehmen

Bei der Stadt Nauen wurde die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens sofort flankierend von der Einrichtung der Kosten-Leistungs-Rechnung begleitet, welche die Daten für die Produktbewirtschaftung liefert. Viele Projekte zur Umstellung des Haushaltswesens auf die Produktgliederung fokussieren die Zuordnung der bisherigen Haushaltsstellensystematik in die neuen Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger, vernachlässigen dabei aber die Outputorientierung der neu gebildeten Produkte.

Schon bei der Produktbeschreibung wurde deshalb auf die prägnante Benennung der maßgeblichen Ziele und Kenngrößen für die Erbringung der jeweiligen Verwaltungsleistung geachtet.

Die Stadt Nauen hat sich entschieden, die Kosten- und Leistungsrechnung flächendeckend in der Verwaltung einzuführen. Bis zum Jahresende 2007 wird dazu das entsprechende Berichtswesen entwickelt.

Mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung als institutionalisiertes Informationssystem verfolgt die Stadt insbesondere folgende Ziele:

- § Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des kommunalen Handelns durch
 - Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung durch transparente Widerspiegelung von Aufwand und Ertrag bei der Leistungserbringung
 - Schaffung der Grundlagen für Berichtswesen und Controlling durch Generierung von Kennzahlen
 - Präzisierung der Produktinformationen
- § Unterstützung von Entscheidungsprozessen in der Führungs- und politischen Ebene durch Kosten- und Leistungsinformationen
- § Stärkung der Rechtmäßigkeit des kommunalen Verwaltungshandelns durch
 - Kalkulation von Gebühren auf Basis der KLR
 - Kalkulation von Preisen für eigene Angebote (z.B. Bezügerechnung für Dritte)

2.6. Struktur der Finanzbuchhaltung

Die Finanzbuchhaltung ist die Organisationseinheit der Verwaltung, in der die Buchführung durchgeführt wird. Hier werden alle Vorgänge, die sich in Zahlenwerten ausdrücken lassen, sachlich und zeitlich geordnet erfasst, auf Konten gebucht und dokumentiert. Am Ende einer Rechnungsperiode werden die Konten abgeschlossen und Bilanz, Ergebnisrechnung und Finanzrechnung erstellt.

Der Gesetzesentwürfe beinhalten eine Vielzahl von Regelungen zur Buchführung, die hohe Anforderungen an die Finanzbuchhaltung stellen.

Die Entscheidung zur Struktur des Bereichs wurde aus diesem Grund erst nach langem Abwägen von Vor- und Nachteilen möglicher Varianten gefällt.

Zum einen wurde der Bereich Controlling mit den Teilbereichen Verwaltungscontrolling und Beteiligungscontrolling zur Unterstützung der Verwaltungsleitung und der Politik bei der ergebnisorientierten Planung und Umsetzung unternehmerischer Aktivitäten installiert.

Zum anderen wurde auf Grund der bewährten dezentralen Haushaltsorganisation bei der Stadt Nauen, den Ergebnissen umfassender Schulungen und den positiven Erfahrungen bei der Überführung der kameralen Haushaltsstellen in doppische Konten ein dezentrales System der Finanzbuchhaltung favorisiert. Seit 2006 wird bei der Stadt ausschließlich doppisch gebucht. Das erste Jahr verlief nicht fehlerfrei, dennoch bestätigt es die Richtigkeit dieser Entscheidung.

2.7. Software

Bereits im Haushaltsjahr 2004 wurde überprüft, ob das zur Zeit bestehende Softwaresystem mit den für die Doppik zu ergänzenden Modulen weiter in Anwendung bleiben kann oder eine neue Haushalts- und Rechnungswesen-Software ausgewählt werden muss, die die künftigen Anforderungen der Doppik und des Landes Brandenburg abdeckt. Die Entscheidung fiel nach umfassender Prüfung für das bereits vorhandene Softwaresystem.

Dazu wurden gegenüber dem Software-House die Anforderungen der Stadt Nauen an das neue System in Form eines (vereinfachten) Pflichtenhefts formuliert. Inhalt des Pflichtenhefts war:

- § Ausgangssituation
- § Allgemeine Anforderungen an die Software
 - Integrierte Finanzsoftware (FiBu, KLR, Anlagenbuchhaltung...)
 - Einhaltung Rahmenvorgaben des Landes, autarke Anpassung an das Ortsrecht (z.B. Steuern)
 - Schnittstellen zu anderen Verfahren
 - Funktionalität bezüglich des Berichtswesen
 - Datenübernahme aus dem HKR und der Anlagenbuchhaltung
- § Einzelforderungen (alle Module und Lizenzen)
- § Schulungen der Softwareanwender
- § Fragenkatalog zum Produkt und zu Referenzen
- § Zu beschaffende Module
 - Produktplan
 - Budgetplan
 - Haushaltsplan
 - Mittelbewirtschaftung, Kasse
 - KLR
 - Anlagenbuchhaltung
 - Vermögensverwaltung
 - Test mit Probemandanten

In den Jahren 2005 und 2006 kam es zur Weiterentwicklung und Konkretisierung des Konzeptes „Doppik“ im Land Brandenburg. Diese Veränderungen waren durch die Softwarefirma fortlaufend und zeitnah anzupassen, um den Betrieb nach den bestehenden Vorgaben des Landes Brandenburgs sicherzustellen. Insbesondere das Fehlen von gesetzlichen Regelungen im Land Brandenburg und die immer wieder auf Grund geänderter Gesetzesentwürfe vorzunehmenden Veränderungen am Softwaresystem bereiteten dem Software-House große Schwierigkeiten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist das System zwar funktionstüchtig, erfüllt aber noch längst nicht alle Anforderungen der Stadt.

Auch die Software wird in den nächsten Jahren weiter angepasst werden müssen. Umgekehrt müssen auch die Anwender lernen, die umfassenden Möglichkeiten des neuen Systems zu erschließen und optimal zu nutzen.

3. Fazit

Mit der Einführung der Doppik verbindet sich die Erwartung, dass ein „ressourcenorientiertes“ Rechnungswesen besser als die Kameralistik geeignet ist, eine nachhaltige und wirtschaftliche Haushaltsführung in der Stadt Nauen zu unterstützen.

Dabei müssen die möglichen positiven Auswirkungen der Doppik im Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung eher längerfristig gesehen werden, da die Doppik keine direkten Konsolidierungsbeiträge leisten kann. Sie erschließt weder neue Geldquellen noch senkt sie bestehende finanzielle Belastungen. Vielmehr bietet die Doppik die Chance, durch Klarheit und Transparenz einen sorgsameren und effektiveren Umgang mit den kommunalen Ressourcen zu fördern. So widerspiegeln die Abschreibungen beispielsweise den immensen Werteverzehr, der in diesem Ausmaß durch die Kameralistik bislang nicht verdeutlicht wurde. Allein schon die Regelungen zum Haushaltsausgleich erfordern hier ein Gegensteuern.

Die Pflicht zur Bildung von Rückstellungen bewirkt ein sorgfältiges Abwägen, ob Verpflichtungen eingegangen werden, nur weil sie keine zeitnahen Auszahlungen begründen. Das Forderungsmanagement wiederum verhindert eine künstliche Verbesserung des Haushaltsergebnisses.

Darüber hinaus wird die Kosten- und Leistungsrechnung verbesserte Informationen für die kommunale Entscheidungsfindung und Ressourcensteuerung liefern.

Zusammenfassend bietet die Doppik eine Basis zur Steigerung der Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns und für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung, wenn diese im Zusammenspiel von Politik und Verwaltung aktiv genutzt und permanent weiterentwickelt wird.