

VERTRAULICH
bis zur Feststellung des
schriftlichen Ergebnisses der
letzten nicht öffentlichen
Ausschusssitzung durch
die/den Vorsitzende/n!

Stadt Heidelberg
Dezernat I, Kämmereiamt

Einführung der kommunalen Doppik

Beschlussvorlage

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Behandlung	Zustimmung zur Beschlussempfehlung	Handzeichen
Haupt- und Finanzausschuss	01.02.2006	N	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein <input type="radio"/> ohne	
Gemeinderat	16.02.2006	Ö	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein <input type="radio"/> ohne	

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Haupt- und Finanzausschuss empfiehlt dem Gemeinderat dem vorgestellten Projekt zur Einführung der kommunalen Doppik bei der Stadt Heidelberg zuzustimmen.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

Im Hinblick auf die Ziele des Stadtentwicklungsplans / der Lokalen Agenda nicht von Bedeutung

Begründung:

I. Ausgangssituation

Zu Beginn der 90er Jahre haben sich die finanziellen Rahmenbedingungen für die Kommunen dramatisch verschlechtert und die kommunalen Handlungsspielräume dadurch erheblich verringert. Die aus den Finanzzwängen heraus eingeleitete und unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ geführte Reformdiskussion in der Kommunalverwaltung hatte gegenüber vorangegangenen Reformwellen eine deutlich andere Ausrichtung. Hier ging es nicht nur um situatives Sparen, sondern um eine Neuausrichtung der kommunalen Finanzsteuerung mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen und transparenter zu machen.

Vielfältige Modelle wurden in Deutschland entwickelt, die bis hin zu umfassenden Neuorganisationen oder umfangreichen Ausgliederungen reichen.

In Heidelberg wurde im Rahmen eines umfassenden Verwaltungsreformprozesses eine Neuausrichtung der Verwaltung vorgenommen. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, als die Diskussion zu Verwaltungsreformen in Deutschland gerade begonnen hatte. Dabei ging es sowohl um die strategische Gesamtausrichtung als auch um Fragen der Wirtschaftlichkeit, der Kundenorientierung sowie der Mitarbeiterzufriedenheit.

Für unsere Reform haben wir uns folgende Ziele gesetzt:

- Die Verwaltungsspitze und der Gemeinderat sollen in die Lage versetzt werden, die Verwaltung nicht über isolierte Einzeleingriffe sondern über konzeptionelle Zielvorgaben zu steuern.
- Die Kosten und Leistungen der Stadtverwaltung sollen transparenter werden.
- Die Input-Orientierung soll durch eine Output-Orientierung abgelöst werden, um Budgetmittel zielgerichtet und stärker inhalts- und aufgabenorientiert bereitstellen zu können.
- Aufgaben- und Ressourcenverantwortung soll dezentral zusammengeführt werden, um ein kostenbewusstes Handeln bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern „erlebbar“ zu fördern und um ihre Eigenverantwortung zu stärken.
- Ein modernes Controllingssystem soll eine Feinsteuerung ermöglichen.

Mitte der 90er Jahre, als wir mit der Umsetzung unseres Reformkonzepts begonnen haben, waren die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür nur unzureichend gegeben. Außerdem erforderte es Zeit, Entwicklungsarbeit und Experimentierfreude, die Instrumente der profitorientierten Privatwirtschaft umzuformen und auf die Nonprofit-Bereiche einer Kommune zu übertragen. Und letztlich musste die Reform auch in den Köpfen unserer Führungskräfte, unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie unseres Gemeinderats stattfinden: eine grundlegende Bewusstseinsveränderung war erforderlich, die nicht verordnet sondern nur gemeinsam entwickelt werden konnte.

Für die Durchführung unseres Reformprozesses haben wir der interaktiven Methode der lernenden Verwaltung mit ihrem Weg einer Erprobung unserer Entwicklungsschritte in Modellprojekten den Vorzug vor der Erarbeitung eines Konzeptes durch externe Berater gegeben. Diese Entscheidung basierte auf der Überzeugung, dass unsere Verwaltung zur Reorganisation fähig ist und keiner kostspieligen Gutachtertätigkeit bedarf.

II. Neues Haushaltsrecht

Für eine in dieser Weise veränderte Verwaltungssteuerung stellt das herkömmliche kamerale Haushalts- und Rechnungswesen die erforderlichen Informationen über den Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen nur unzureichend dar. Erforderlich ist eine Umstellung des Rechnungssystems auf die Darstellung des Ressourcenverbrauchs und eine ressourcenorientierte Gestaltung und Steuerung des Haushaltsplans und des Haushaltsvollzugs. Dazu ist es erforderlich, dass eine **Doppik als führendes Rechnungssystem** eingeführt wird. Es besteht aus einer Ergebnisrechnung mit Aufwand und Ertrag, welche auch nicht zahlungswirksame Bestandteile wie Abschreibungen und Rückstellungen enthält, einer Bilanz, sowie einer Finanzrechnung, die auch die Investitionen abbildet.

Deshalb wurde bereits 1992 beim Innenministerium des Landes eine Arbeitsgruppe „Umgestaltung des gemeindlichen Haushalts- und Rechnungswesens und des Gemeindefinanzrechts“ gebildet.

Parallel zu den Reformbemühungen in Baden-Württemberg legte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) ebenfalls konzeptionelle Grundlagen für eine Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens vor. Mit Beschluss der Innenministerkonferenz, einen Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ (UARG) einzurichten, begann 1998 die bundesweite Abstimmung, die mit der Verabschiedung eines Eckpunktepapiers mit Regelungsentwürfen durch die Innenministerkonferenz im November 2003 abgeschlossen wurde. Auf dieser Basis hat das Innenministerium Baden-Württemberg den **Referententwurf des Artikelgesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts** erarbeitet und den kommunalen Landesverbänden zur Vorbereitung der Anhörung im Gesetzgebungsverfahren zur Verfügung gestellt.

Das Rechnungskonzept des neuen Gemeindehaushaltsrechts sollte zunächst sowohl mit der kaufmännischen als auch mit der kameralistischen Buchführung verwirklicht werden (Optionsmodell). Nachdem sich jedoch alle 3 kommunalen Landesverbände gegen ein Wahlrecht beim Buchungsstil ausgesprochen haben ist im Entwurf der neuen Gemeindehaushaltsverordnung die **doppelte Buchführung als maßgeblicher Buchungsstil** vorgesehen. Die Trennung zwischen laufender Verwaltungstätigkeit (bisheriger Verwaltungshaushalt) und Investitionstätigkeit (bisheriger Vermögenshaushalt) bleibt als wichtiges Strukturelement erhalten und wird im doppischen System im **Ergebnishaushalt** und **Finanzhaushalt** abgebildet.

Wesentliche Änderungen in der Haushaltsstruktur ergeben sich durch die Ressourcenorientierung und die dezentrale Budgetverantwortung.

Die bisherigen Einzelpläne werden durch **Teilhaushalte** mit Budgetfunktion ersetzt. Die Teilhaushalte sind nach Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation unter Beibehaltung der Produktorientierung zu gliedern. Zusätzlich zu den monetären Festsetzungen enthalten die Teilhaushalte nach örtlichen Bedürfnissen weitere Informationen über **Schlüsselprodukte, Leistungsziele und Kennzahlen**.

Mit der Umstellung von der Geldverbrauchs- auf die Ressourcenverbrauchsrechnung werden auch nicht zahlungswirksame Verbräuche, insbesondere Abschreibungen und Rückstellungen als Aufwendungen einbezogen und beim **Haushaltsausgleich** berücksichtigt. Unter Berücksichtigung der bestehenden finanziellen Rahmenbedingungen wird dadurch die Vermeidung eines Fehlbetrags im Ergebnishaushalt deutlich schwieriger. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nun endlich die bisherige unvollständig dargestellte Ertrags- und Finanzsituation vollständig sichtbar und bisher verdeckte Defizitstrukturen ebenfalls sichtbar werden. Um dennoch zu einem ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu kommen sieht das neue Haushaltsrecht Haushaltsstrukturkonzepte vor. Darin sind die strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen zu beschreiben, mit denen in einer gesetzlich zugelassenen Übergangsfrist von bis zu 8 Jahren der Haushaltsausgleich erreicht werden soll.

III. Umstellung in Heidelberg

Im Frühjahr 2000 wurde der Haupt- und Finanzausschuss über ein Projekt informiert, das den Einsatz von Standardsoftware im Finanzwesen zum Ziel hatte, die auf die besonderen Anforderungen der öffentlichen Verwaltungen zugeschnitten war und insbesondere eine Lösung anbot, die Kameralistik und Doppik gleichermaßen unterstützte. Seit dem Haushaltsjahr 2001 arbeiten wir mit dieser Software.

Der Jahrhunderte alte Rechnungsstil der öffentlichen Verwaltung auf der Grundlage von Einnahmen und Ausgaben wird nun bei den Kommunen in Baden-Württemberg in einem mehrjährigen Übergangszeitraum von der kommunalen Doppik abgelöst. Dieser Übergang auf ein neues Gemeindehaushaltsrecht und ein doppisches System wird die umfassendste Änderung im Finanzwesen seit der Einführung der EDV in den 70er Jahren sein und erhebliche Belastungen mit sich bringen.

Die Stadt Heidelberg hat jedoch bereits mit dem neuen produktorientierten Haushalt, der flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung sowie dem Einsatz der Standardsoftware von SAP gute Vorarbeit geleistet. Insbesondere sind die strukturellen Vorgaben mit dem organisationsorientierten Neuen Haushalt mit Zielen, Kennzahlen und Budgets bereits seit 2001 umgesetzt. Durch diese Rahmenbedingungen und die bundesweite Anerkennung der Heidelberger Verwaltungsreform sieht die Datenzentrale Baden-Württemberg (DZ) die Struktur und Ausgestaltung des Neuen Haushalts der Stadt Heidelberg als Referenzmodell für den flächendeckenden Einsatz in Baden-Württemberg und ist deshalb bereit, unser Umstellungsprojekt zusätzlich zu unterstützen. Nachdem auch das Rechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung Baden/Franken (KIV BF) seine Unterstützung zugesagt hat sollen nun zum 01.01.2007 der bisher kameral geführte städtische Haushalt und das Rechnungswesen auf die kommunale Doppik umgestellt werden. Mit dem Rechenzentrum KIV BF und mit der DZ ist abgestimmt, dass die Stadt Heidelberg die Doppik als sogenannter „Pilotkunde“ einführen wird. Als nächster Schritt ist eine Projektvereinbarung über die Einführung der Kommunalen Doppik abzuschließen. Sie ist sozusagen der Fahrplan für die Projektarbeit und regelt unter anderem konkret, wer bis wann welche Leistungen zu erbringen hat. An definierten Meilensteinen wird zu prüfen sein, ob das Projekt wie erwartet fortschreitet oder ob gegebenenfalls rechtzeitig ein „geordneter Rückzug“ angetreten werden muss, wenn erkennbar werden sollte, dass wir unser ehrgeiziges Ziel nicht fristgerecht erreichen können.

Aus diesem Grund wird das Umstellungsprojekt parallel zum bisherigen kameralen Aufstellungsverfahren durchgeführt. Dadurch können wir bei zeitlichen Verzögerungen auf die kameral Darstellung des Haushaltsplans zurückgreifen.

IV. Projektstruktur

Wir werden mit bei den Ersten sein, die auf das neue kommunale Rechnungswesen umstellen und wollen diese Herausforderung erneut mit eigenem Personal - und ohne kostspielige externe Unterstützung - in der bewährten Form eines Projekts meistern. Das Projekt besteht aus der Lenkungsgruppe sowie der Projektgruppe, die sich aus fachbezogenen Teilprojektgruppen zusammensetzt. Die Federführung für das Projekt liegt beim Kämmereiamt. Leiter der Lenkungsgruppe ist der Leiter des Kämmereiamtes. Das Personal- und Organisationsamt, das Rechnungsprüfungsamt, sowie der Gesamtpersonalrat sind in der Lenkungsgruppe ebenfalls vertreten.

Die fachbezogenen Teilprojektgruppen wurden zum Teil so organisiert, dass deren Leiter/innen im erforderlichen Umfang für die Arbeit im Projekt zur Verfügung stehen, aber weiterhin auch ihr bisheriges Arbeitsgebiet behalten. Um beide Aufgaben bewältigen zu können, erhalten sie durch jeweils eine weitere Person Unterstützung sowohl im Projekt als auch im Tagesgeschäft. Mit dieser sogenannten Tandemlösung soll erreicht werden, dass die „Tandems“ jeweils in beiden Bereichen eingearbeitet bzw. ausgebildet werden. Insgesamt ungefähr 20 bis 25 weitere Mitarbeiter/innen werden in den Teilprojekten mitarbeiten und dies zusätzlich zu ihrer bisherigen Arbeit ohne Unterstützung leisten.

Ausbildungsbedingt haben die meisten Mitarbeiter/innen "nur" Kenntnisse in kameraler Buchführung, so dass hier ein gewaltiger Fortbildungsbedarf in der gesamten Verwaltung besteht. Auch hier werden wir voraussichtlich auf uns selbst angewiesen sein, weil Schulungen zum neuen Baden-Württembergischen Gemeindewirtschaftsrecht von externen Lehrkräften bisher nicht angeboten werden.

gez.

Beate Weber