Landeshauptstadt Magdeburg - Der Oberbürgermeister -		Datum 03.08.2006
Dezernat II	Amt FB 02	**Öffentlichkeitsstatus** öffentlich

I N F O R M A T I O N **I0221/06**

Beratung	Tag	Behandlung
Der Oberbürgermeister	15.08.2006	nicht öffentlich
Finanz- und Grundstücksausschuss	13.09.2006	öffentlich
Stadtrat	12.10.2006	öffentlich

Thema: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)

Zur bisherigen Entwicklung des Projektes war in der Information I 0168/05 berichtet worden. Der aktuelle Sachstand stellt sich wie folgt dar:

1. Gesetzgebungsverfahren

In seiner letzten Sitzung vor der Landtagswahl am 16.02.2006 hat der Landtag das Gesetz über ein Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen für die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt (NKHRG LSA) beschlossen (GVBL Nr. 10/2006 vom 22.03.2006). Das Gesetz ist rückwirkend zum 01.01.2006 in Kraft getreten.

Am 30.03.2006 folgten die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO Doppik) sowie die Gemeindekassenverordnung (GemKVO Doppik) (GVBL Nr. 13 vom 05.04.2006). Beide Verordnungen wurden ebenfalls rückwirkend zum 01.01.2006 in Kraft gesetzt.

Mit dem Ministerialblatt MBl. LSA Nr. 22 vom 02.06.2006 wurden die Anlagen zur GO LSA und GemHVO Doppik, die die verbindlichen Muster und Mindestvorgaben zu Produktrahmenplan, Kontenrahmenplan etc. beschreiben, sowie die Inventurrichtlinie und die Bewertungsrichtlinie veröffentlicht.

Damit sind jetzt die Rechtsgrundlagen für die Einführung der Doppik vollständig.

Aufgrund der zeitlichen Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren auf Seiten des Landes wurde die Übergangsfrist zur Einführung der Doppik um ein Jahr auf den 01.01.2011 erweitert.

Für die Landeshauptstadt Magdeburg gilt dessen ungeachtet die Beschlusslage des Oberbürgermeisters, wonach die Doppik nach NKHR zum 01.01.2010 eingeführt wird.

2. Aufbau des Projektteams

Seit dem 01. Februar 2006 ist das Projektteam Doppik vollständig mit folgenden Personen besetzt:

Name	Funktion
Frau Regina Mittendorf	Projektleiterin
Frau Martina Neumann	Mitarbeiterin Haushaltsplanung im NKHR
Frau Petra Bornemann	Finanzbuchhalterin
Frau Christine Barwig	Sachbearbeiterin Vermögenserfassung und -bewertung

3. Inhaltliche Konzeptentwicklung

Die Einführung der Doppik ist kein linearer Prozess. Vielmehr müssen sowohl die einzelnen Bestandteile des zukünftigen Rechnungswesens als auch die Doppik tangierende Fragen der Organisation etc. in den Blick genommen werden. Ein vernetztes Konzept ist erforderlich, dass sorgfältig alle Faktoren abwägt.

Im NKHR sind über die Verknüpfung von Produktplan und Haushaltsstruktur Elemente des externen und des internen Rechnungswesens miteinander verbunden. Der Produktrahmenplan liefert die Mindestanforderungen an die Aufteilung des Gesamthaushaltes in Teilhaushalte (vgl. § 4 GemHVO Doppik).

Aufgrund der Definition des Budgets im NKHR (Teilhaushalt = mindestens ein Budget = inhaltliche und organisatorische Verantwortung) wirkt sich der Produktrahmenplan mittelbar auf organisatorische Überlegungen der Stadtverwaltung aus.

Zu berücksichtigen ist weiter, dass den Ländern auf der Grundlage des Beschlusses der Innenministerkonferenz ein relativ umfangreicher Gestaltungsspielraum für das doppische Rechnungswesen eingeräumt wurde, den die Länder auch genutzt haben. So schreibt die GemHVO Doppik in Sachsen-Anhalt als einziges Bundesland die Kosten- und Leistungsrechnung als Vollkostenrechnung und verbindlich vor.

Für die LH MD wirkt es sich nachteilig aus, dass in Sachsen-Anhalt ausschließlich kleine Kommunen bei der Modellentwicklung gewählt wurden. Viele aus der Sicht einer Großstadt wichtige Fragen, spielen für diese gar keine Rolle. Dies beginnt beim mengenmäßigen Umfang von Aufgaben bis hin zu inhaltlichen Problemen.

Bereits im Beteiligungsprozess zum Gesetzgebungsverfahren haben wir uns intensiv in die Diskussion eingebracht. Einige der von uns kritisierten Punkte haben jedoch bisher keine Berücksichtigung auf Landesebene gefunden. Die beiden wichtigsten Punkte sind folgende:

- **Artikel 2, § 108 (5) Ziffer 5 NKHRG LSA**
  Die „Aufgabenträger, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung überwiegend durch die Gemeinde gesichert wird“ sollen nach denselben Vorschriften, wie sie für Beteiligungen etc. gelten, in den Gesamtabschluss der Stadt einbezogen werden. Unter diese Regelung würden alle freien Träger von sozialen und kulturellen Einrichtungen fallen. Die Einbeziehung der Abschlüsse dieser Organisationen steht zwar unter dem Vorbehalt, dass deren Abschluss von Bedeutung für den Gesamtabschluss sein muss, aber um dies feststellen zu können, muss er erst einmal vorliegen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass viele dieser Träger aus steuerrechtlichen Gründen nicht zur Vorhaltung eines Abschlusses nach HGB verpflichtet sind, zum anderen sind diese Institutionen ausreichend durch die Zuwendungen und Zuschüsse (von denen sie ja definitionsgemäß abhängen) im Haushalt abgebildet.

Eine Einbeziehung im Sinne des § 108 würde z.B. für die Landeshauptstadt Magdeburg für die Kindertagesbetreuung mit einem Gesamtausgabevolumen von rund 40 Mio. Euro sicher von Bedeutung sein. Bei den Trägern entsteht jedoch buchhalterischer Mehraufwand, der den vereinfachten Abrechnungsmodus - und damit geringeren Verwaltungsaufwand auf beiden Seiten - für die Pauschalen konterkariert.

Wir fordern nach wie vor die Ziffer 5 in § 108 (5) ersatzlos zu streichen.

- **Artikel 2, § 108 a NKHRG-LSA - Beschluss über den Jahresabschluss und den Gesamtabschluss, Entlastung**

  Nach § 108 a Abs. 1 Satz 1 ist der **Gesamtabschluss** innerhalb von 18 Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen.

  Im § 108 a Abs. 1 Satz 3 soll bereits der Abschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres mit Prüfbericht des Rechnungsprüfungsamtes und Stellungnahme des Bürgermeisters vorliegen. Dies passt in der terminlichen Folge nicht.

  Die LH MD hat sich deshalb dafür eingesetzt, dass der Beschluss über den Gesamtabschluss bis spätestens dem **30.04. im dritten** folgenden Jahr nach Ende des Haushaltsjahres erfolgen soll. Dies entspricht einer Fristverlängerung um 4 Monate.

  Die Vorgabe einer Frist im Gesetz ist nur sinnvoll, wenn auch eine realistische Chance besteht, dass die vom Gesetzgeber gemachten Vorgaben auch erfüllt werden können. Dies ist in der vorliegenden Regelung nicht der Fall. Die Jahresabschlussarbeiten sind nach dem NKHR deutlich umfangreicher, als sie es für einen kameralen Abschluss gewesen sind. Dabei können schon jetzt – insbesondere von kleineren Kommunen – die Fristen oft nicht eingehalten werden. Die Ursache dafür liegt nicht nur in der für die Kommunen knappen Bearbeitungszeit. Vielmehr sind auch die Prüfungsämter selbst gar nicht in der Lage, fristgerecht von den Kommunen vorgelegte Abschlüsse so zu prüfen, dass sie den Kommunen rechtzeitig das Prüfergebnis mitteilen können. Diese Situation wird mit der Einführung der Doppik noch weiter verschärft, so dass eine Aufweitung der Frist in dem von mir vorgeschlagenen Umfang geboten ist.

Zur weiteren Diskussion dieser und im Zuge der Umsetzung neu auftauchender offener Fragen bringen sich der FBL 02 und das Projektteam in drei Arbeitskreise ein:

- Lenkungsbeirat Doppik beim Ministerium des Innern LSA (MI). Neben dem MI sind in dem Lenkungsbeirat das Ministerium der Finanzen, der Landesrechnungshof, das Landesverwaltungsamt, das Statistische Landesamt, die Hochschule Harz, die SIKOSA, der Landkreistag, der SGSA, die Modellkommunen des Landes Sachsen-Anhalt, die LH MD und Halle eingebunden.
- länderübergreifende Arbeitsgruppe des Ostdeutschen Sparkassenverbandes (OSV) unter Mitwirkung der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt,

- Arbeitskreis Haushaltsgestaltung an der Hochschule Harz (FH). Neben der Fachhochschule wirken in diesem Arbeitskreis die Modellkommunen des Landes Sachsen-Anhalt, die Städte Halle und Magdeburg und die SIKOSA mit.

Das Land Sachsen-Anhalt hat vorgesehen, das Regelungswerk zur Doppik im Jahr 2008 einer Evaluation und ggf. Revision zu unterziehen (§ 3 NKHRG LSA). In diesen Prozess wird sich die LH MD aktiv einbringen.

Darüber hinaus findet ein reger Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen – auch länderübergreifend – statt.

Nachdem nunmehr seit kurzem die Rechtsgrundlagen vollständig veröffentlicht sind, kann davon ausgegangen werden, dass die inhaltlichen und organisatorischen Rahmenvorgaben für das Projekt bis zum Jahresende 2006 abgestimmt werden können. Die Erarbeitung eines umfassenden Konzeptionsvorschlages wird im Rahmen des Teilprojektes 1 entwickelt und über die Projekthierarchie abgestimmt werden.

4. Die Arbeit in den Teilprojekten

Unbeschadet der noch zu diskutierenden konzeptionellen Fragen sind viele den Teilprojekten zuzuordnenden Arbeiten zur Datenerhebung bzw. –abstimmung und –klärung unberührt von diesen inhaltlichen Fragen. Sie werden parallel bearbeitet.

4.1. Teilprojekt 1
Internes und externes Rechnungswesen und Controlling

Zur Vorbereitung auf die Arbeit dieses Teilprojektes werden beginnend mit dem FB 02 zunächst die Grundlagen für den Aufbau der zukünftigen Finanzbuchhaltung erarbeitet. Aufbauend auf einer Istzustandsanalyse wird der aus der Anwendung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung resultierende Veränderungsbedarf identifiziert.

4.2. Teilprojekt 2
Aufnahme und Bewertung des Vermögens

bewegliches Anlagevermögen

Für das bewegliche Anlagevermögen erfolgt seit 01.01.2006 die Erhebung aller erforderlichen Daten für die Anlagenbuchhaltung für alle ab diesem Stichtag angeschafften Gegenstände. Die in diese Kategorie fallenden Gegenstände werden i.d.R. über 5 - 8 Jahre abgeschrieben. Nur sie werden also im Jahr 2010 noch bilanzwirksam für die Eröffnungsbilanz sein.

Alle bis dahin bereits voll abgeschriebenen Gegenstände sind gleichwohl vollständig zu inventarisieren und sind grundsätzlich mit einem Erinnerungswert von einem Euro zu erfassen. Da sie jedoch praktisch nicht mehr bilanzwirksam sind, wird mit der Inventarisierung schrittweise parallel bzw. nach Einführung der neuen Finanzwesensoftware begonnen. Die vorhandenen Pflichten zum Nachweis des städtischen Vermögens bleiben davon unberührt

unbewegliches Anlagevermögen

Für das unbewegliche Anlagevermögen werden die Datenbestände gesichtet und abgeglichen. Gleichzeitig wird ermittelt, welche zusätzlichen Informationen erhoben werden müssen, um im zweiten Schritt die Bewertung vornehmen zu können. Im Detail stellt sich heraus, dass in einigen Bereichen noch eine sehr aufwändige Aufbereitung der Daten erfolgen muss. Derzeit ist die Fixierung des Mengengerüstes in Vorbereitung. Davon ausgehend wird dann im nächsten Schritt die Zeit- und Ressourcenplanung im Detail festgelegt. Bewertungsgrundsätze und Dokumentation werden in enger Abstimmung mit FB 62 und Amt 14 erfolgen.

Bis Ende 2006 soll über alle Anlagengüter der Arbeitsaufwand realistisch einschätzbar sein. Die Vermögenserfassung und –bewertung soll bis zum 31.12.2008, bis auf die Aktualisierungen und eventuell erforderliche Nachbesserungen, abgeschlossen sein.

4.3. Teilprojekt 3
Softwareauswahl und Implementierung, Hardwareüberprüfung; Kassenverfahren

Mit der Einführung der Doppik wird – wie bereits berichtet – die Finanzwesensoftware abgelöst.

Für die Beschaffung stehen, rechtsgutachtlich geprüft, grundsätzlich zwei Optionen zur Verfügung:

- Beschaffung einer am Markt angebotenen Software auf der Basis einer EU-weiten Ausschreibung.
- Entwicklung einer Softwarelösung, die von vornherein die Besonderheiten des NKHR und der LH MD abbildet.

Der zuletzt genannte Weg soll beschritten werden. Eine Entwicklungsvereinbarung wird derzeit zwischen der KID und dem Softwareunternehmen Infoma verhandelt. Die Software wird der Stadt dann über den bestehenden Rahmenvertrag zur Verfügung gestellt (Inhouse-Geschäft).

Das Teilprojekt 3 hat für die zukünftige Finanzwesensoftware ein detailliertes Anforderungsprofil erarbeitet, das z.Zt. redaktionell überarbeitet wird. Das Anforderungsprofil wird daran anschließend über die Projekthierarchie abgestimmt.

Sobald die o.g. Entwicklungsvereinbarung geschlossen worden ist, wird das Anforderungsprofil zur Präzisierung des Rahmenvertrages mit der KID verhandelt werden.

4.4. Teilprojekt 4
Schulungen

Schulungskonzept

Auf der Grundlage der allgemein im Zuge der Doppik-Einführung zu vermittelnden Inhalte wurde durch den FB 01 eine Ausschreibung zu den Fortbildungen durchgeführt. Vier Bildungsträger haben Angebote vorgelegt.

Der zum NHKR zu vermittelnde Stoff ist sehr umfangreich, wobei die über die Grundlagen hinausgehenden, speziellen Fertigkeiten sehr stark auf die jeweiligen Zielgruppen abgestimmt werden sollen und müssen. Auf die Spezifika der jeweiligen Bundesländer für das neue Rechnungswesen sei an dieser Stelle nochmals verwiesen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Stoffvermittlung effizient erfolgt.

Im Teilprojekt wurde deshalb abgestimmt, dass in einer ersten Runde zielgruppenspezifische Einführungen erfolgen, die sowohl hinsichtlich der Inhalte als auch hinsichtlich der Referenten evaluiert werden. Die weitere Präzisierung wird dann auf diesem Evaluationsergebnis aufgebaut werden. Die ersten Veranstaltungen wurden am 05.07.06 für Führungskräfte und am 19.07.06 für Haushaltssachbearbeiterinnen durchgeführt.

Der umfassende Konzeptvorschlag wird im Rahmen des Teilprojektes 4 im III. Quartal fertig gestellt und über die Projekthierarchie abgestimmt werden.

e-Learning

Aufgrund der Stofffülle bietet es sich an, die Wissensvermittlung und die inhaltliche Vertiefung zu den Fortbildungen durch Selbstlernmöglichkeiten zu unterstützen. Für diesen Part soll das e-learning genutzt werden. Von der Hochschule Harz wird derzeit an der Entwicklung einer interaktiven Lernsoftware gearbeitet. Am 27.06.06 fand eine erste Präsentation statt, die einen positiven Eindruck hinsichtlich der Stoffaufbereitung hinterlassen hat. Im September 2006 soll die Software als Testversion vorliegen. Die LH MD ist von der Hochschule als Testpartner angefragt worden.

Sonderschulungen

Schließlich werden durch das Teilprojekt noch Sonderschulungen für diejenigen Mitarbeiter/-innen vorbereitet, die dem Projekt fachlich zuarbeiten müssen. Um die erforderliche Qualität der Zuarbeiten zu gewährleisten, muss den Mitarbeitern/-innen ein grober Einblick in die Doppik verschafft werden und eine Einweisung in die von ihnen zu leistende Zuarbeit erfolgen. Im Juli/August wurden und werden diesbezüglich die für die Vermögenserfassung benannten Teams aus FB 03, Amt 40 und Amt 66 geschult.

4.5. Teilprojekt 5 Eröffnungsbilanz/konsolidierter Abschluss

Gesamtabschluss

Der so genannte Gesamtabschluss ist spätestens 18 Monate nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Bei Einführung der Doppik in der LH MD zum 01.01.2010 wäre der erste Gesamtabschluss also spätestens zum 30.06.2012 vorzulegen (§ 108 a GO-LSA neu).

Zum Gesamtabschluss sind folgende Abschlüsse zusammenzufassen:

- der Jahresabschluss der LH MD,
- das Sondervermögen (dies sind im wesentlichen die städtischen Eigenbetriebe),
- die unmittelbaren Beteiligungen,
- die Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften in denen die LH MD Mitglied ist,
- die selbständigen kommunalen Stiftungen,
- die selbständigen Aufgabenträger, deren Finanzbedarf aufgrund von Rechtsverpflichtungen überwiegend durch die Gemeinde gesichert wird (dies sind im wesentlichen die freien Träger im kulturellen und sozialen Bereich)

Aufgrund der Tatsache, dass die LH MD sowohl vom Aufgabenumfang als auch von der Anzahl der Strukturen und Rechtsformen in sehr weitreichendem Umfang Leistungsbereiche privatisiert hat, kommt neben der Eröffnungsbilanz dem Gesamtabschluss eine besondere Bedeutung zu.

Der Gesamtabschluss ist ein wesentliches Ziel des Reformprozesses, der mit dem NKHR erreicht werden soll. Mit ihm wird die Darstellung des Vermögens und der wirtschaftlichen Lage unserer Stadt über alle Leistungsbereiche möglich werden. Je größer der Umfang der ausgegliederten Leistungen desto größer ist auch der Umfang des Vermögens- und Finanzvolumens, das nicht mehr über den Haushalt der Stadt abgebildet werden kann.

Zur Identifizierung des Arbeitsaufwandes, der mit der Bewertung der Beteiligungen unter Berücksichtigung der verschiedenen Rechtsformen für die Eröffnungsbilanz verbunden ist, sowie der mit der Erstellung des Gesamtabschlusses verbundenen Aufgaben, wird zurzeit eine Diplomarbeit in Kooperation mit der Hochschule Harz verfasst. Die Ergebnisse werden im 4. Quartal 2006 vorliegen.

Eigenbetriebe

Im Rahmen dieses Teilprojektes werden außerdem die Schritte definiert und geplant, die erforderlich sind, um die Eigenbetriebe auf die Umstellung des Finanzwesens nach NKHR vorzubereiten.

Derzeit erfolgt die Buchhaltung der Eigenbetriebe nach dem Handelsgesetzbuch (HGB). Die entsprechenden Regelungen dazu sind in der Eigenbetriebsverordnung (EigVO) verankert. Die EigVO wird zum Stichtag, an dem die LH MD auf die Doppik umstellt, für die Magdeburger Eigenbetriebe außer Kraft treten. Es gelten ab diesem Tag die Vorschriften des NKHR für die Eigenbetriebe. Ausnahmen gelten bzgl. der Pflegebetriebe und Krankenhäuser.

5. Berichterstattung zum Projekt

Der Stadtrat wird über das übliche Mittel der Stadtratsinformationen über den Status des Projektes unterrichtet. Für die Mitarbeiter/-innen wurde eine Artikelserie in der Mitarbeiterzeitung begonnen. 3 Artikel sind bereits erschienen (Anlagen 1 – 3).

Für alle unmittelbar in das Projekt eingebundenen Mitarbeiter/-innen wurde ein Laufwerk im Netz eingerichtet, über das sie sich tagaktuell über Rechtsgrundlagen, Beschlusslage und den Arbeitsstand aller Teilprojekte informieren können.

Mit dem weiteren Projektfortschritt werden dann noch weitere Informationsmedien, wie e-mail-Newsletter etc., hinzukommen.

Czogalla

Anlagen:

1. Auszug aus Miteinander 04/05
2. Auszug aus Miteinander 01/06
3. Auszug aus Miteinander 02/06
4. Terminpläne zu den Teilprojekten 1 - 5