

Datum: 14.02.2005

Az.: 20.10.05

Beschlussvorlage – öffentlich -

	Beratungsfolge	Datum
1.	Haupt- und Finanzausschuss	09.03.2005
2.		
3.		
4.		

Betreff:

Einführung der kaufmännischen Buchführung bei der Stadt Bergkamen zum 01.01.2007
(Neues Kommunales Finanzmanagement)
hier: Sachstandsbericht

Bestandteile dieser Vorlage sind:

1. Das Deckblatt
2. Die Sachdarstellung und der Beschlussvorschlag

Der Bürgermeister In Vertretung	Mitunterzeichnung Im Auftrag
Mecklenbrauck Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer	Turk Fachdezernent Innere Verwaltung

Amtsleiter	Kassenverwalter	Sachbearbeiter FDI
Overhage	Teise	Stein

Sachdarstellung:

1. Veränderung im kommunalen Haushaltsrecht NRW

Das NKF-Einführungsgesetz vom 16. November 2004 legt in § 1 fest, dass die Gemeinden spätestens ab dem Haushaltsjahr 2009 ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung in ihrer Finanzbuchhaltung zu erfassen und zum Stichtag 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz nach § 92 Abs. 1 - 3 der Gemeindeordnung aufzustellen haben.

In der Zeit vom In-Kraft-Treten dieses Gesetzes bis zum Stichtag 1. Januar 2009 können die Gemeinden jeweils mit Beginn eines Haushaltsjahres mit der Erfassung der Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung beginnen.

2. Die Doppik als neuer Rechnungsstil für Kommunen

Das Ziel im Rahmen des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)“ ist es, ein Haushaltsrecht zu entwickeln, das vor allem folgende Vorteile gegenüber der bisherigen Kameralistik bietet:

- Die Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs,
- die Darstellung des Vermögens der Kommune,
- die Hervorhebung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns und damit auch eine Output-Orientierung,
- die Unterstützung einer flexiblen Mittelbewirtschaftung.

Die doppelte Buchführung („Doppik“) wurde als neuer Rechnungsstil für Kommunen in enger Anlehnung an das Handelsgesetzbuch und handelsrechtliche Vorschriften gewählt, weil sie das Erreichen der o. g. Ziele unterstützt. Der vollständige Ressourcenverbrauch wird hierbei jährlich ausgewiesen. Die jährlich zum Stichtag zu erstellende kommunale Bilanz ist integraler Bestandteil des Rechnungswesens und beinhaltet eine umfassende Vermögensdarstellung.

3. Der Haushaltsplan im NKF

3.1 Die neue Rechnungslegung

Die wesentlichen Bestandteile des NKF sind

- die Ergebnisrechnung,
- die Finanzrechnung und
- die Bilanz.

Die **Ergebnisrechnung** entspricht der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung. Sie erfasst periodengerecht Aufwendungen und Erträge und bildet damit Ressourcenaufkommen und -verbrauch ab.

Die **Finanzrechnung** beinhaltet alle Ein- und Auszahlungen der Kommune und macht Angaben zur Liquidität der Gebietskörperschaft.

Die **Bilanz** stellt zum Bilanzstichtag das kommunale Vermögen und dessen Finanzierung dar und weist ausstehende Forderungen und Verbindlichkeiten aus.

Ergänzend zur Darstellung dieser Elemente auf kommunaler Gesamtebene fordert das NKF zur Erhöhung der Transparenz für die Ergebnis- und Finanzrechnung auch die Darstellung für Teilbereiche. Ausgehend von der NKF-Produktstruktur sind als Mindestanforderungen (vom Land vorgeschrieben) die Produktbereiche abzubilden. Es ist auch eine Darstellung auf Produktebene möglich.

3.2 Inhalt der doppischen Haushaltsplanung

Im Mittelpunkt der Haushaltsplanung steht künftig der **Ergebnisplan** mit der vollständigen periodengerechten Darstellung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs. Als wesentliche Unterscheidung zum kameralem System gehören hierzu vor allem die Berücksichtigung des Werteverzehrs des kommunalen Anlagevermögens durch Aufnahme der Abschreibungen und die Darstellung künftiger Verpflichtungen durch die Bildung von Rückstellungen, u. a. für Pensionszahlungen. Für die Zuordnung zum Haushaltsjahr entscheidend ist nicht mehr der Zeitpunkt der Zahlung, sondern der Zeitraum, dem der Ressourcenverbrauch zuzurechnen ist.

Im **Ergebnisplan** werden künftig insbesondere die geplanten Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit und die Abschreibungen auf die abnutzbaren Vermögensgegenstände ausgewiesen. Der Rat ermächtigt die Verwaltung mit dem Ergebnisplan, die entsprechenden Ressourcen einzusetzen. Der Abschluss des Ergebnisplanes wirkt direkt auf die Eigenkapitalhöhe in der kommunalen Bilanz ein.

Der **Finanzplan** stellt eine ergänzende Komponente zum Ergebnisplan dar. Er wirkt auf die Höhe der liquiden Mittel auf der Aktivseite der Bilanz ein. Der Finanzplan enthält alle Zahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, zusätzlich aber auch die Ein- und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit und die sonstigen nicht ergebniswirksamen Zahlungen. Er dient damit der Planung der Finanzierungen und ist die Ermächtigung für Investitionen und Kreditaufnahmen.

3.2.1 Ausgleich des Ergebnisplanes

Gemäß § 75 Abs. 2 der neu gefassten **Gemeindeordnung (Neues Kommunales Finanzmanagement NRW)** ist der Haushalt in Planung und Rechnung auszugleichen.

Dieses ist geschehen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Mit dem Ausgleich des Ergebnishaushaltes werden die verbrauchten Ressourcen vollständig von der aktuell zur Finanzierung herangezogenen Generation ersetzt.

Nach dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit sollte jede Generation genau die Last tragen, die sie durch die Inanspruchnahme bestimmter kommunaler Verwaltungsleistungen verursacht hat. Unter den Bedingungen des doppischen Haushaltsausgleiches muss jährlich der Aufwand durch Erträge erwirtschaftet werden. Diese Verpflichtung gilt ebenfalls als erfüllt, wenn der Fehlbedarf im Ergebnisplan und der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden können.

Geschieht dieses nicht, wandelt sich die nominelle Substanzerhaltung in einen Verzehr des Eigenkapitals der Kommune um.

3.2.2 Überschuldung, Bildung und Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage

Der kommunale Haushalt oder die Jahresrechnung birgt die Tendenz zur Überschuldung, wenn das Eigenkapital in Anspruch genommen werden muss.

Gemäß § 75 Abs. 3 GO NRW ist in der kommunalen Bilanz die Ausgleichsrücklage zusätzlich zur Allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Sie kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals grundsätzlich gebildet werden.

Ein unausgeglichener Ergebnisplan bzw. eine unausgeglichene Ergebnisrechnung im Jahresabschluss lösen aufsichtsbehördliche Folgen aus, wenn hierdurch in Übereinstimmung mit § 75 Abs. 4 GO NRW eine Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage erfolgt.

Die Liquidität der Gemeinde einschließlich der Finanzierung der Investitionen ist sicherzustellen.

3.3 Produktorientierung

Gemäß § 4 der neuen Gemeindehaushaltsverordnung sind die zukünftigen Teilpläne produktorientiert. Sie werden nach Produktbereichen oder nach Verantwortungsbereichen (Budgets) unter Beachtung des vom Innenministerium bekannt gegebenen Produktrahmens aufgestellt.

Produkte stellen Leistungen dar, die die Stadt Bergkamen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern erbringt. Es können aber auch Leistungen sein, die eine Organisationseinheit der Stadtverwaltung für eine andere Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung anbietet. Unter Beteiligung der betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der gesamten Stadtverwaltung hat das Fachdezernat Innere Verwaltung ab dem Jahr 2000 die Produkte definiert, die Ziele der Produkte formuliert und Kennzahlen zur Verdeutlichung der Zielerreichung festgelegt. Die Produkte dienen bereits jetzt - also im kameralen Rechnungsstil - als Gliederung für den produktorientierten Budgetplan sowie als Grundlage für die Budget- und Produktberichte im Rahmen des Controllings.

Durch die o. g. Regelung der neuen Gemeindehaushaltsverordnung wird sich jedoch der Aufbau des Haushaltsplanes erheblich ändern. Anstelle der bisherigen Unterabschnitte werden die produktorientierten Teilpläne Grundlage für die Planung und Ausführung des Haushaltes sein. Die Vielzahl der bisherigen Haushaltsstellen wird dadurch verringert und das Augenmerk der Politik auf die strategischen Ziele und die Ergebnisorientierung des Haushaltes gelenkt.

Verbindlich vorgegeben ist durch das Innenministerium ein Produktrahmen mit 17 Produktbereichen. Diesen Produktbereichen wurden die 75 Produkte der Stadt Bergkamen zugeordnet. Dadurch ergibt sich folgende Produktstruktur:

11 Produktbereich Innere Verwaltung

- 11.01 Gleichstellung von Frau und Mann
- 11.02 Beschäftigtenvertretung
- 11.03 Zentrale Dienste und Organisationsangelegenheiten
- 11.04 Personalmanagement
- 11.05 Presse-, Öffentlichkeitsarbeit, Städtepartnerschaften
- 11.06 Technikunterstützte Informationsverarbeitung
- 11.07 Rechnungsprüfung
- 11.08 Juristische Dienstleistungen

- 11.09 Rechtsangelegenheiten
- 11.10 Finanzmanagement
- 11.11 Rechnungswesen
- 11.12 Vollstreckung
- 11.13 Steuern und sonstige Abgaben
- 11.14 Beschaffung und Bereitstellung von Liegenschaften
- 11.15 Gebäude- und Energiebewirtschaftung
- 11.16 Technisches Immobilienmanagement
- 11.17 Zentrale Vergabe von Bauleistungen
- 11.18 Leistungen des Baubetriebshofs

12 Produktbereich Sicherheit und Ordnung

- 12.01 Statistik und Wahlen
- 12.02 Bürgerservice
- 12.03 Personenstandswesen
- 12.04 Allgemeine Sicherheit und Ordnung
- 12.05 Gewerbeswesen
- 12.06 Überwachung des ruhenden Verkehrs
- 12.07 Brandschutz und Bevölkerungsschutz (Gefahrenabwehr)
- 12.08 Rettungsdienst
- 12.09 Märkte
- 12.10 Brandschutz und Bevölkerungsschutz (Gefahrenvorbeugung)
- 12.11 Verkehrsangelegenheiten

21 Produktbereich Schulträgeraufgaben

- 21.01 Bereitstellung schulischer Einrichtungen
- 21.02 Zentrale Leistungen für Schüler und am Schulleben Beteiligte

25 Produktbereich Kultur

- 25.01 Volkshochschule
- 25.02 Kulturelle Veranstaltungen
- 25.03 Kulturelle und kreative Bildung
- 25.04 Stadtmuseum und Galerie "sohle 1"
- 25.05 Stadtbibliothek
- 25.06 Musikschule
- 25.07 Archiv

31 Produktbereich Soziale Hilfen

- 31.01 Beratung und Antragsannahme in sozialen Angelegenheiten
- 31.02 Sicherung der Lebensgrundlage
- 31.03 Hilfen bei Krankheit, Behinderung, Pflegebedürftigkeit
- 31.04 Sonstige Fördermaßnahmen

36 Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

- 36.01 Unterhaltsvorschuss
- 36.02 Förderung von Kindern in Tagesbetreuung
- 36.03 Jugendeinrichtungen
- 36.04 Kinder- und Jugendbüro
- 36.05 Präventive Jugendarbeit
- 36.06 Städtische Spielflächen
- 36.07 Jugendgerichtshilfe
- 36.08 Sozial- und Lebensberatung
- 36.09 Familienergänzende und familienersetzende Maßnahmen
- 36.10 Adoptionsvermittlung/Pflegekinderbetreuung
- 36.11 Erziehungsberatung
- 36.12 Amtsvormundschaften/Pflegschaften/Beistandschaften

- 41 Gesundheitsdienste**
nicht vorhanden

- 42 Produktbereich Sportförderung**
 - 42.01 Beteiligung an den Gemeinschaftsstadtwerken (Freizeiteinrichtungen)
 - 42.02 Sportförderung

- 51 Produktbereich Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen**
 - 51.01 Widmung von Straßen, Erhebung von Erschließungs- und Straßenbaubeiträgen
 - 51.02 Vermessung
 - 51.03 Stadtentwicklung
 - 51.04 Städtebau
 - 51.05 Stadterneuerung

- 52 Produktbereich Bauen und Wohnen**
 - 52.01 Leistungen des Sozialamtes in Wohnangelegenheiten
 - 52.02 Bauberatung und Bauordnung
 - 52.03 Denkmalschutz und Denkmalpflege

- 53 Produktbereich Ver- und Entsorgung**
 - 53.01 Entwässerung und Abwasserbeseitigung
 - 53.02 Beteiligung an den Gemeinschaftsstadtwerken (Versorgung)
 - 53.03 Kommunale Abfallentsorgung

- 54 Produktbereich Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV**
 - 54.01 Straßenreinigung und Winterdienst
 - 54.02 Öffentliche Verkehrsflächen
 - 54.03 Mobilitäts- und Verkehrsplanung

- 55 Produktbereich Natur- und Landschaftspflege**
 - 55.01 Friedhöfe
 - 55.02 Natur und Landschaft
 - 55.03 Öffentliche Grün- und Freiflächen

- 56 Produktbereich Umweltschutz**
 - 56.01 Umweltschutz

- 57 Produktbereich Wirtschaftsförderung und Tourismus**
 - 57.01 Wirtschaftsförderung und Tourismus

- 61 Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft**

- 71 Stiftungen**
nicht vorhanden

Im letzten Jahr wurden die Produktstrukturen in die neue doppische Finanzsoftware übernommen, sodass die Vorarbeiten im Hinblick auf die Produktorientierung erledigt sind.

4. Vorbereitende Maßnahmen

In der Zeit vom In-Kraft-Treten dieses Gesetzes bis zum Stichtag 1. Januar 2009 können die Gemeinden jeweils mit Beginn eines Haushaltsjahres mit der Erfassung der Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung beginnen.

Aufgrund des in Aufstellung befindlichen letzten kameralen Doppelhaushaltes für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 wird das Neue Kommunale Finanzmanagement in der Stadt Bergkamen zum 1. Januar 2007 eingeführt. Dieses bedeutet, dass zum vorgenannten Zeitpunkt die doppelte Buchführung stattfindet und die Eröffnungsbilanz erstellt wird.

Weiterhin wurde in der vorgenannten Sitzung des Verwaltungsvorstandes beschlossen, folgende NKF-Projektleiter zu bestellen:

- Wilfried Overhage als Leiter der Kämmerei,
- Klaus Teise als Leiter der Stadtkasse,
- Tobias Stein als Mitarbeiter des Fachdezernates Innere Verwaltung.

Die vorgenannten Personen wurden ausgebildet beim Studieninstitut für Kommunale Verwaltung in Münster (NKF-Zertifikat). Herr Stein wird bis Anfang 2005 den Bilanzbuchhalterlehrgang für Kommunale Verwaltung beim Studieninstitut in Dortmund besuchen. Aufgabe der Projektleiter wird es sein, alle notwendigen Schritte zur Einführung der kaufmännischen Buchführung zu planen und hausintern eine Beratung und Fortbildung des städtischen Personals durchzuführen. Herr Stein wird sich in der zukünftigen Organisationseinheit Finanzbuchhaltung um die Installation der Anlagenbuchhaltung kümmern.

Der Verwaltungsvorstand hat die Bildung eines Projektteams mit Vertretern der bei der Umstellung relevanten Fachämter beschlossen. Die Projektleiter werden auch hier die Zusammenkünfte organisieren.

Bei der Ausbildung von Nachwuchskräften wird auch verstärkt auf NKF-Inhalte zu achten sein.

Mit Billigung des Verwaltungsvorstandes wurde eine externe Beratung durch die Kommunale Datenverarbeitungszentrale Hellweg-Sauerland (KDVZ) installiert. Wie auch bei Nachbarstädten steht für die Stadt Bergkamen zur Beantwortung von Fachfragen der Wirtschaftsprüfer Herr Franke (bei entsprechendem Bedarf) bis zur Eröffnungsbilanz zur Verfügung. Eine gute Erfahrung hat das NKF-Projektteam mit der vom Innenministerium eingerichteten NKF-Hotline gemacht. Ausgewiesene Fachleute stehen für telefonische Anfragen zur Verfügung und stellen auch bei Problemen Bearbeitungsmuster zur Verfügung. Außerdem besteht ein Erfahrungsaustausch mit Nachbarkommunen, insbesondere mit der Gemeinde Bönen und der Stadt Kamen.

Für die Anlagen- und Finanzbuchhaltung wird die Software der Firma „mps“ eingesetzt, so dass die Umstellung zum vorgesehenen Zeitpunkt problemlos erfolgen kann.

5. Vorbereitung zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz

Gemäß § 92 der neuen Gemeindeordnung hat die Gemeinde zu Beginn des Haushaltsjahres, in dem sie erstmals ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfasst, eine Eröffnungsbilanz aufstellen. Da die Stadt Bergkamen ab 2007 doppelt buchen wird, muss also die Eröffnungsbilanz zum Stichtag 01.01.2007 aufgestellt werden.

Die Eröffnungsbilanz bildet einen wesentlichen Bestandteil des neuen Rechnungswesens und wird für die Gemeinden eine erhebliche Bedeutung haben. Erstmals wird eine systematische Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden vorgenommen, so dass die wirtschaftliche Lage der Gemeinde erkennbar wird.

Einen besonders großen Anteil am Vermögen der Stadt Bergkamen haben die Gebäude und Straßen. Außerdem ist die Bewertung dieser Bilanzposten sehr zeitaufwändig, so dass mit dieser Bewertung vorrangig begonnen wurde. Die Gebäude wurden durch eine Architekten-

gemeinschaft und die Straßen durch ein Ingenieurbüro bewertet. Die Bewertung wurde im Januar 2005 abgeschlossen.

Weiterhin werden zurzeit vom Amt für Grundstücks- und Gebäudewirtschaft sowie vom Amt für Planung, Tiefbau und Umwelt die unbebauten Grundstücke einschließlich Grünflächen bewertet. Diese Bewertung wird voraussichtlich im Juni 2005 abgeschlossen sein.

Der nächste Schritt zur Eröffnungsbilanz ist die Einrichtung einer Anlagenbuchhaltung, um die erfassten Daten zu systematisieren, bei Vermögenszugängen und -abgängen zu aktualisieren und für Auswertungen aufzubereiten.

Die weitere Aufgabe der Anlagenbuchhaltung ist die Koordination der Erfassung und Bewertung des weiteren Vermögens der Stadt Bergkamen. Insbesondere muss eine Inventur der gesamten Betriebs- und Geschäftsausstattung der Stadt Bergkamen organisiert und durchgeführt werden. Die Inventur wird in 2006 erfolgen.

Nach Abschluss der Sommerpause 2006 planen die NKF-Projektleiter eine Informationsveranstaltung speziell für Ratsmitglieder. Zu diesem Zeitpunkt wird sich die kommunale Bilanz schon in wesentlichen Zügen abzeichnen.

Beschlussvorschlag:

Der Haupt- und Finanzausschuss des Rates der Stadt Bergkamen nimmt von der Vorlage Drucksache Nr. 9/200-00 Kenntnis.