

Einführung der kommunalen Doppik

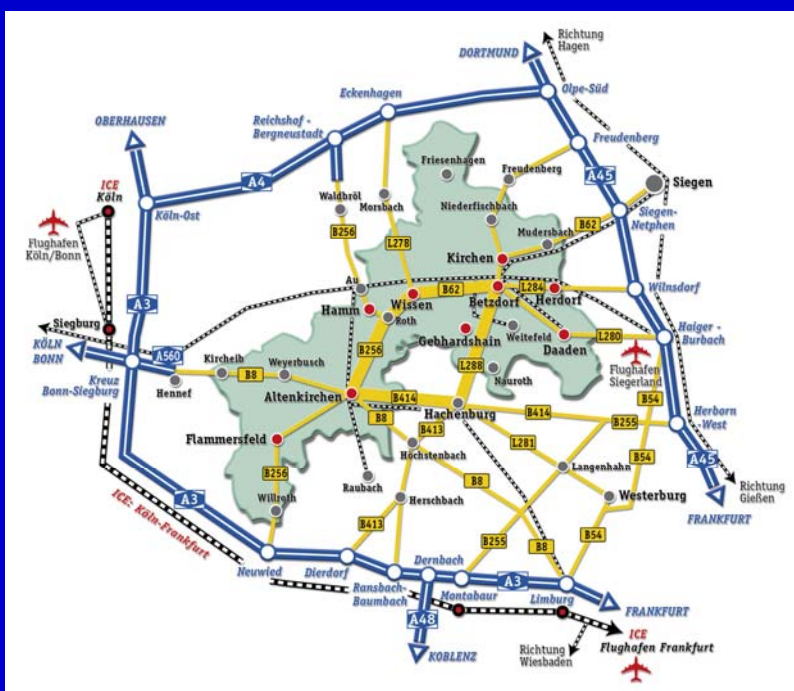
Verbandsgemeinde Altenkirchen
(Westerwald)

Ein Erfahrungsbericht aus Rheinland-Pfalz



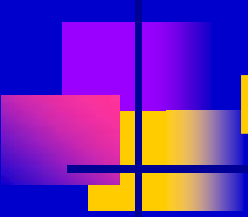


Einführung der kommunalen Doppik



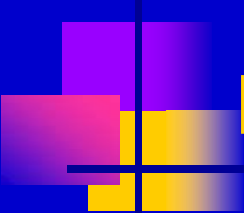
Zur Person:

- Heijo Höfer
- * 1953, verheiratet, zwei Kinder
- Jurastudium in Mannheim und Heidelberg
- Referendariat und 2. Staatsexamen im Bezirk des Pfälzischen OLG (Zweibrücken)
- Land Rheinland-Pfalz (1983 – 1992)
 - Bezirksregierung Trier
 - Kreisverwaltung Daun
 - Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz (Mayen)
- Seit März 1992: Bürgermeister der Verbandsgemeinde Altenkirchen (Ww.) und ehrenamtlicher Stadtbürgermeister der Kreisstadt Altenkirchen (Ww.)



Einführung der kommunalen Doppik

- **Verbandsgemeinde Altenkirchen (Ww.)**
 - 42 rechtlich selbständige Gemeinden mit 50 Einwohnern bis 6.214 Einwohnern
 - 23.510 Einwohner insgesamt
 - 153,49 km² Fläche
 - Die **VG-Verwaltung** arbeitet für
 - Staat (Auftragsangelegenheiten)
 - Verbandsgemeinde (Selbstverwaltungsangelegenheiten)
 - Ortsgemeinden (Selbstverwaltungsangelegenheiten, „Schreibstube“)



Einführung der kommunalen Doppik

Gliederung

- Entwicklung in Rheinland-Pfalz
- Umstellung bei der Verbandsgemeinde Altenkirchen (Westerwald)
- Verhalten der Ratsmitglieder
- Ausblick

Einführung der kommunalen Doppik

Entscheidung in Rheinland-Pfalz

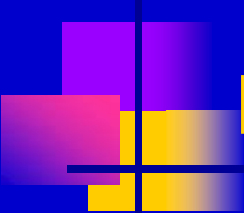
Der Schlussbericht des Gemeinschaftsprojekts zwischen dem ISM und den kommunalen Spitzenverbänden (betreut durch MT) bildete die Grundlage für die Entscheidungen des Landtags und der Landesregierung:

- Landesgesetz zur Einführung der Kommunalen Doppik (KomDoppikLG) vom 2. März 2006
- Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006

Einführung der kommunalen Doppik

Entscheidung in Rheinland-Pfalz

- „Die Gemeinden haben **ab dem Haushaltsjahr 2007** ihre Bücher nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden zu führen.“
 - **Abweichend** von diesem Grundsatz können die Gemeinden durch **Beschluss des Gemeinderats** festlegen, dass die Umstellung erst ab dem Haushaltsjahr 2008 oder 2009 erfolgt.
- **Besonderheit in Rheinland-Pfalz:** Innerhalb einer Verbandsgemeinde einheitlicher Umstellungstermin (Verbandsgemeinderat im Benehmen mit den Ortsgemeinden), da Einheitskassen-system.



Einführung der kommunalen Doppik

Umstellungszeiten in Rheinland-Pfalz

- in 2007:
ca. **30** Verbandsgemeinden / Städte / Landkreise
- in 2008:
ca. **100** Verbandsgemeinden / Städte / Landkreise
- in 2009:
ca. **75** Verbandsgemeinden / Städte / Landkreise

Einführung der kommunalen Doppik

Umstellung in der Verbandsgemeinde Altenkirchen

- Durch ein KGSt-Forum sowie die Beratungen der IMK wurde frühzeitig erkannt, dass sich das Haushalts- und Rechnungswesen in Richtung Doppik entwickeln wird.
- Seit 1997 gibt es den Studiengang „Verwaltungsbetriebswirtschaft“ an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung.
 - Unsere Verwaltung verfügt inzwischen über **vier** von uns ausgebildete „**Diplom-Verwaltungsbetriebswirte (FH)**“

Einführung der kommunalen Doppik

Umstellung in der Verbandsgemeinde Altenkirchen

- Im Landkreis Altenkirchen (Westerwald) bildete sich 2005 ein Arbeitskreis aller Fachbereichs- bzw. Abteilungsleiter „Finanzen“
- gemeinsame Informationsveranstaltungen / Schulungen
- Empfehlungen für Umstellung
- Erfahrungsaustausch
- Von zehn Verwaltungen (acht Verbandsgemeinden, eine verbandsfreie Stadt, ein Landkreis) stellen um:
 - in 2007: **fünf** Verwaltungen
 - in 2008: **vier (?)** Verwaltungen
 - In 2009: **eine** Verwaltung

Einführung der kommunalen Doppik

- Entscheidung des Bürgermeisters der Verbandsgemeinde AK im Einvernehmen mit
 - Fachbereichsleitern
 - 42 Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeistern
 - Verbandsgemeinderat
 - **Umstellung zum 1. Januar 2007**
- Bereits im Sommer 2005
 - Bildung einer Lenkungsgruppe unter der Leitung des FBL „Finanzen“
 - Bildung von Arbeitsgruppen

Einführung der kommunalen Doppik

Arbeitsgruppen



Einführung der kommunalen Doppik

Arbeitsgruppe „Bewegliches Anlagevermögen“

- **Inventurrichtlinie** erarbeitet und erlassen
- **Inventur** in allen Einrichtungen der Kommunen
 - (Vor-Ort-Aufnahme, z. B. Rathaus, Stadthalle, Bürgerhäuser, Schulen, Kindertagesstätten)
- **Erfassung** aller Geräte, Maschinen, Einrichtungsgegenstände, etc.
 - Erfassung ist komplett erfolgt
- **Anschaffungskosten ermitteln**, soweit vorhanden: Belege heraussuchen
- **Bewertung** des beweglichen Anlagevermögens
 - Bewertung bisher erfolgt für knapp drei Viertel der Ortsgemeinden

Einführung der kommunalen Doppik

Arbeitsgruppe „Unbewegliches Anlagevermögen“

- **Erfassung** aller **Grundstücke** (Anzahl durch Parzellenvereinigung von 14.000 auf 12.500 reduziert)
- **Bewertung** der **unbebauten Grundstücke** (mittels Bodenrichtwerten und Einzelbewertungen); ca. die Hälfte bewertet
- **Erfassung und Bewertung aller Gemeindestraßen, etc.** (z. B. Wirtschaftswege, Parkplätze, Friedhöfe, etc.); Bewertung steht kurz vor der Fertigstellung
- **Bewertung** aller **Gebäude** (Grundsatz: Herstellungskosten; bei älteren Gebäuden: Wertermittlung); Bewertung weitgehend erfolgt
- **Waldbewertung:** Baumbestandswertermittlung erfolgt durch Forstverwaltung; Bodenwert: pauschal 0,20 EUR/m²

Einführung der kommunalen Doppik

Arbeitsgruppe „Erfassung der Sonderposten“

- Erfassung aller **Zuweisungen** für Investitionen, Zuordnung zum Vermögen, Auflösung der Sonderposten (Erfassung rd. 50 %, Zuordnung zu Wirtschaftsgütern steht noch aus)
- Erfassung aller **Erschließungs- und Ausbaubeiträge**
 - vergangene 35 Jahre
 - Erfassung bisher rd. 50 %, Zuordnung muss noch erfolgen
- Erfassung und Auflösung aller **Grabnutzungsentgelte für jede Grabstelle** (unterschiedliche Nutzungszeiten)
 - ist weitgehend abgeschlossen

Einführung der kommunalen Doppik

Arbeitsgruppe „Produkthaushalt“

- Grundlage: **Produktrahmenplan** des Landes
- **Bildung von Produkten**
 - für die **Verbandsgemeinde** (49 Produkte mit 84 Leistungen)
 - für die **Kreisstadt Altenkirchen** (28 Produkte mit 33 Leistungen)
 - einheitlicher Produktplan für die übrigen **41 Ortsgemeinden**
 - einzelne Produkte nur bei Bedarf ausgewiesen
 - ca. 20 Produkte mit 30 Leistungen
- Übernahme der Daten erfolgte aus dem kameralen Haushalt
- **Aufbau eines Kontenplanes für die Buchführung**
 - Kontenrahmen des Landes beachten
 - aus 5.000 Konten des Landes ca. 1.000 Konten für unsere Verwaltung ausgewählt

Einführung der kommunalen Doppik

Arbeitsgruppe „Pensionsrückstellungen“

- Pensionsrückstellung für **Beamte** (ca. 10 % des Personals)
 - Berechnung durch Versorgungskasse (**rd. 6 Mio. EUR**)
- Urlaubsrückstellung
- Altersteilzeitrückstellung (umfangreiche Berechnung erforderlich; ca. **1 Mio. Euro** für 25 Fälle, davon 12 TZ)
- Beihilferückstellung

Einführung der kommunalen Doppik

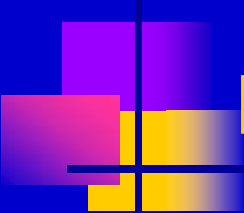
Arbeitsgruppe „Softwareauswahl“

- Fortentwicklung des OrgaSoftKommunal-Produkts „**KIS**“, Modulaustausch
- **Vergabe** erfolgte im März 2006
- Grundsätzlich ist eine **öffentliche Ausschreibung erforderlich**; Ausnahmen nur in Sonderfällen

Einführung der kommunalen Doppik

Arbeitsgruppe Arbeitsprozessoptimierung“

- **Zentrale Buchführung**
- **Anordnungswesen**
 - überwiegend zentral
 - Ausnahmen: Bauhof, Soziale Leistungen, Schulen und Kindertagesstätten, Friedhofs- und Baugenehmigungsgebühren
- **Ziel ist die digitale Belegführung**



Einführung der kommunalen Doppik

Gutachten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz

- **Orientierungsprüfungen** in Verwaltungen, die zum 1. Januar 2007 umgestellt haben.
 - Sehr hilfreiche, aber auch ernüchternde Hinweise während der Prüfung
- **Sommer 2007: Empfehlungen** für Kommunen, die 2008 oder 2009 umstellen werden.

Einführung der kommunalen Doppik

Unser Beratungsbedarf

- Landesweites Projekt hat gute Grundlage für die Umstellung geliefert.
- Mittelrheinische Treuhand (MT) berät uns im Rahmen regelmäßiger Treffen.
 - Berateranzahl und Beratungsqualität werden abnehmen mit steigender Nachfrage durch umstellende Gemeinden
- **Testat der Eröffnungsbilanzen** der Verbandsgemeinde und der Kreisstadt durch MT vorgesehen.
- Eröffnungsbilanzen für 41 (kleinere) Ortsgemeinden (50 - 1.600 Einwohner) werden eigenverantwortlich durch die Verwaltung erstellt.



Einführung der kommunalen Doppik

Personalbedarf

Die Verbandsgemeinde hat ca. **23.500 Einwohner**, die in **42** selbständigen Städten und Ortsgemeinden leben. Die Einwohnerzahl beträgt zwischen 50 und 6.300.

Bisheriges Personal

- Fachbereichsleiter (A 13)
- Zwei Haushaltssachbearbeiter (A 10)
- Eine Stelle Anordnungswesen

Jetziges Personal

- Fachbereichsleiter (A 13)
- Zwei Haushaltssachbearbeiter (A 10)
- Eine Stelle Anordnungswesen

Zusätzlich:

- Ein Haushaltssachbearbeiter mit Kontierung (E 9)
- Eine Bilanzbuchhalterin mit Kontierung (A 10)
 - Projektarbeit „Eröffnungsbilanzen“ und Anlagebuchhaltung

Einführung der kommunalen Doppik

Zusätzliches, befristetes Personal

- Für Erfassung und Bewertung des beweglichen Vermögens
 - eine Mitarbeiterin in Teilzeit (**halbe Stelle**)
- Für Erfassung des unbeweglichen Vermögens
 - eine Mitarbeiterin in Teilzeit (**halbe Stelle**)
- Buchhaltung und Vorbereitung der Eröffnungsbilanzen
 - eine Mitarbeiterin (**volle Stelle**)
- Erfassung und Bewertung der Straßen, Wirtschaftswege, etc.
 - befristete Einstellung eines in Ruhetand befindlichen Tiefbau-Technikers (**volle Stelle**)

Für Umstellung auf Doppik freigestelltes Personal

- Dipl.-Verwaltungsbetriebswirtin im FB Organisation (**halbe Stelle**)
- Zuarbeit durch Hochbau-Ingenieur und mehrere Sachbearbeiter (Beitragswesen, etc.) (**zusammen eine volle Stelle**)

Einführung der kommunalen Doppik

Erarbeitung der doppelischen Haushaltspläne 2007

- Zunächst mussten **Produkte und Leistungen** gebildet werden;
- dann war es erforderlich, **Kontenpläne** zu erarbeiten und eine **Übergangstabelle** zu erstellen;
- Haushaltsplan Verbandsgemeinde und Stadt:
 - Entwurf im Januar 2007
 - Beratung und Verabschiedung: Februar / März 2007
- Haushaltspläne Ortsgemeinden: März bis Juni 2007

Einführung der kommunalen Doppik

Eröffnungsbilanzen

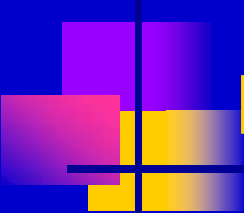
- Erfassung und Bewertung **sehr umfangreich und zeitaufwändig**
- durch Umstellung zum 01.01.2007 waren über einen längeren Zeitraum Verwaltungskräfte für Buchhaltung (Kontierung, etc.) gebunden
- deshalb Zeitverzug
- Eröffnungsbilanzen voraussichtlich Ende des Jahres 2008
 - ursprünglich geplant: 30.11.2007 (Gesetzestermine)

Einführung der kommunalen Doppik

Aufgaben des Rates

- Festlegung der **wichtigen Produkte**
- Festlegung von **Zielen**
 - Verbandsgemeinderat plant **Zielkonferenz**
 - **Alle Beteiligten müssen noch „üben“**
- **Neue Denkweise:**
 - Ressourcenverbrauch
 - Vermögensentwicklung
 - Entwicklung des Eigenkapitals

Nicht die (einzelnen) Zahlen des Haushaltes stehen im Vordergrund, sondern die Ziele und Produkte sowie deren Erfüllung.



Einführung der kommunalen Doppik

Veränderte Organisation und Arbeitsweise der Verwaltung

- **Persönliche Verantwortlichkeit** für Teilhaushalte und Produkte
- Kommunale Produkte und Ziele werden in den Mittelpunkt des Handelns gestellt (**Outputorientierung**).
- **Ergebnisse** der kommunalen Arbeit und der damit verbundenen Ressourcenverbrauch **werden transparenter.**

Einführung der kommunalen Doppik

Hinweise aus der Praxis

- Die **Dauer** des Umstellungsprozesses von der Ersterfassung über Produktbildung und Kontenerstellung bis hin zur Bilanz beträgt ca. **vier Jahre!!!**
- **Es ist viel mehr Arbeit als anfangs gedacht!!!**

Einführung der kommunalen Doppik

Verhalten der Räte während der Umstellung

- Keine ausreichenden Erfahrungen mit dem Verhalten der Mandats-träger
- Bisherige Reaktionen bei den Haushaltsberatungen:
 - Gespanntes und interessiertes Zuhören
 - Akzeptanz der neuen Haushaltspläne (ohne Eröffnungsbilanzen und deshalb auch ohne Abschreibungen)
- „Politische“ Reaktionen werden erfolgen, wenn Eröffnungsbilanzen und Abschreibungen, Auflösung der Sonderposten, Finanzierung des Haushaltes, vorliegen.
 - Möglicherweise kein oder nur geringes Eigenkapital
 - Eventuell Haushaltsausgleich gefährdet
 - Im Laufe der Jahre schwindendes Eigenkapital
- Kursbestimmung zukünftiger Finanzpolitik

Einführung der kommunalen Doppik

Problem bei umlagefinanzierten Haushalten:

- Wie erfolgt die Ermittlung des Umlagesolls bei Beachtung der Forderung nach dem Haushaltsausgleich?
 - Ergebnishaushalt ausgeglichen (so die meisten anderen Bundesländer)
 - planmäßige Tilgung von Investitionskrediten im Finanzhaushalt möglich ohne Negativsaldo
 - kein bilanziertes negatives Eigenkapital
- **Umlagebedarf ist der jeweilige Finanzbedarf**
 - In Rheinland-Pfalz muss eine endgültige und gerechte Lösung noch gefunden werden.

Einführung der kommunalen Doppik

Ausblick

- Diskussionen zum Thema „Haushalt“ werden sich inhaltlich verändern
 - Mehr Qualität bei den Beratungen
 - Mehr Qualität bei der Nachhaltigkeit von Entscheidungen
 - größeres Kostenbewusstsein
- Forderung nach Kostenstellenrechnung
- Verbesserte Qualität des Verwaltungshandelns

Einführung der kommunalen Doppik

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!