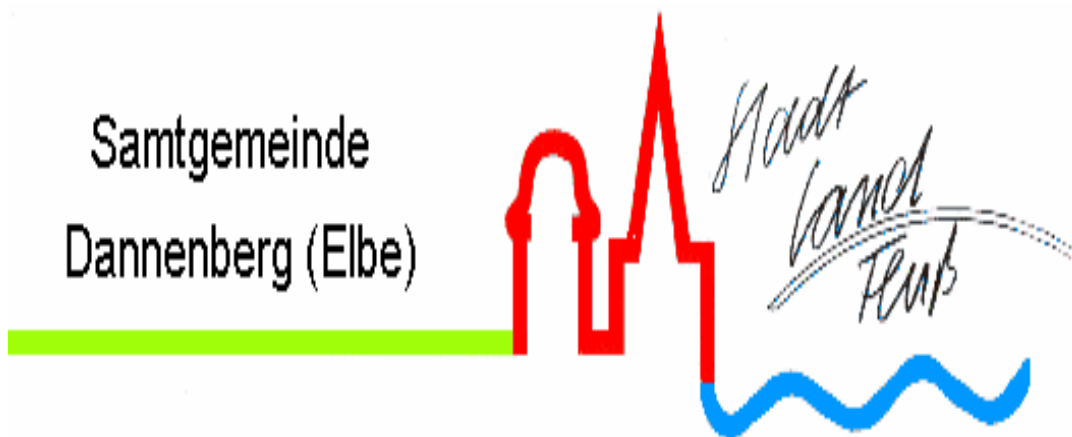


Moskauer Straße 19
40227 Düsseldorf
Tel.: 0211/981-4831
Fax: 0211/981-4016

Samtgemeinde
Dannenberg (Elbe)



**Einführung der Doppik in Samtgemeinden,
dargestellt am Beispiel
der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe)**
Gesamtdokumentation

Januar 2006

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungsverzeichnis	7
A. Auftrag und Auftragsdurchführung	8
B. Rahmenbedingungen	9
C. Chronologie des Projektes	13
I. Eckpunkte der Organisation und Grundstruktur des Projektes	13
1. Kick-off Workshops	13
a) Kick-Off-Meeting am 23. April 2002	13
b) Projekteröffnung	14
c) Technische Grundlagen	16
d) Strategisches Handlungskonzept	16
e) Einbindung der Politik	16
2. Eckpunkte der Projektinhalte	16
a) Produktsteuerung	16
b) Stellenbemessung	18
c) Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	18
d) Zielvereinbarungen und Berichtswesen	18
e) Haushalts-Planverfahren mit Eckwertebeschluss	19
f) Immobilienmanagement	19
g) Bauhof	19
h) Einführung der Doppik	19
II. Besonderheiten bei der Projektplanung und -durchführung in Samtgemeinden im Allgemeinen	20
D. Neuorganisation und Struktur der Verwaltung	21
I. Grundlagen der Produktsteuerung	21
1. Produkte und Produktplan	21
2. Produktbeschreibung	22
3. Produktverantwortung	23
II. Produktsteuerung in der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe)	25

III. Besonderheiten der Produktsteuerung in Samtgemeinden im Allgemeinen	33
E. Einführung und Umsetzung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR).....	35
I. Grundlagen.....	35
II. Kostenrechnungssysteme im Überblick.....	35
III. Besonderheiten der Kostenrechnung in Samtgemeinden im Allgemeinen	36
IV. Die KLR in der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe)	37
1. Zielsetzung.....	37
2. Das Kostenrechnungssystem der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe)	38
3. Kostenstellen in der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe)	39
a) Gemeinkostenstellen	40
b) Produktkostenstellen.....	40
c) Nachgeordnete Kostenstellen	40
d) Objektgruppenbezogene Kostenstellen	40
e) Vor- und Endkostenstellen.....	41
4. Kostenträger in der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe)	41
5. Zurechnung der Kosten.....	42
a) Zurechnung der Personalkosten	42
b) Zuordnung der Erträge, Sachkosten und Zinsen	44
6. Interne Leistungsverrechnung und Periodenabschluss.....	45
a) Gegenstand der internen Verrechnungen und des Periodenabschlusses.....	45
b) Steuerung und Service	45
c) Möglichkeiten der Verrechnung	45
d) Schrittweiser Übergang von Umlagen zu internen direkten Leistungsverrechnungen.....	46
e) Interne Dauer- und Einzelverrechnung	46
f) Stundenanschriftung	47
g) Verrechnung zum Periodenabschluss	47
h) Betriebshof.....	48
7. Berechtigungskonzept.....	48

V. Auswertungen.....	49
1. Erlösrechnung.....	49
2. Plankostenrechnung	49
3. Stückkostenrechnung.....	50
4. Gebührenrechnung und KLR	50
VI. Ausblick	51
F. Erfassung und Bewertung von Vermögen und Schulden.....	52
I. Grundlagen.....	52
1. Inventur.....	52
a) Überblick.....	52
b) Grundsätze einer ordnungsmäßigen Inventur.....	54
2. Vorgehen bei der Inventur.....	57
a) Inventurplanung und -richtlinie.....	57
b) Buchinventur.....	61
c) Erstellung des Anlageninventars	61
II. Gliederung des Vermögens	62
1. Verwaltungsvermögen	63
2. Realisierbares Vermögen.....	64
III. Erfassung und Bewertung des Vermögens im Einzelnen	64
1. Sachanlagevermögen und Finanzanlagen des Verwaltungsvermögens.....	64
a) Erfassung.....	64
b) Bewertung.....	65
2. Realisierbares Sach- und Finanzvermögen	71
a) Erfassung.....	71
b) Bewertung.....	72
3. Aktiver Rechnungsabgrenzungsposten.....	73
4. Zusammenfassung der wesentlichen Schwerpunkte der Bewertung des Vermögens	74
IV. Erfassung und Bewertung der Schulden im Einzelnen	75
a) Rückstellungen	75
b) Geldschulden	76

c) Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie sonstige Verbindlichkeiten	77
d) Passiver Rechnungsabgrenzungsposten.....	77
V. Besonderheiten der Vermögenserfassung und Bewertung in Samtgemeinden im Allgemeinen	78
G. Erstellung der Eröffnungsbilanz und Konsolidierung.....	79
I. Grundlagen.....	79
II. Eröffnungsbilanzen	79
1. Samtgemeinde Dannenberg (Elbe).....	80
2. Stadt Dannenberg.....	81
3. Gemeinde Damnatz	82
4. Gemeinde Gusborn.....	83
5. Gemeinde Jameln.....	84
6. Gemeinde Karwitz.....	85
7. Gemeinde Langendorf	86
8. Gemeinde Zernien	87
III. Besonderheiten der Bilanzierung.....	88
a) Budgetreste	88
b) Verlustvorträge in der Eröffnungsbilanz.....	97
2. Schlussfolgerungen für andere Kommunen/Samtgemeinden	98
IV. Konsolidierung.....	99
V. Besonderheiten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz und Konsolidierung in Samtgemeinden im Allgemeinen.....	102
H. Sonstige strukturelle Veränderungen	103
I. Einführung eines Immobilienmanagements.....	103
1. Rahmenbedingungen.....	103
2. Ist-Zustand im Oktober 2002.....	104
3. Mieter- Vermieter- Modell.....	105
4. Vorgehensweise bei der Implementierung	106
II. Erfahrungen bei der Implementierung des Immobilienmanagementkonzeptes	107

III. Gründung des Eigenbetriebes "Bauhof"	109
IV. Besonderheiten von zentralen Einrichtungen in Samtgemeinden im Allgemeinen	111
I. Der Haushalt im doppischen System	112
J. Zielvereinbarungen, Berichtswesen und Statistik.....	114
I. Zielvereinbarungen	114
1. Mitwirkung der Politik im Prozess der Zielvereinbarungen	117
2. Zielvereinbarungen und Mitarbeitergespräch	118
3. Funktionen von Zielvereinbarungen	119
4. Zielvereinbarungsprozess	120
a) Zielfindung	120
b) Zielvereinbarung	121
c) (Ziel-) Vollzug.....	122
d) Rechenschaftslegung	123
5. Ziele und Zielvereinbarungen in der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe)	123
II. Berichtswesen und Statistik.....	126
1. Zusammenhang von Zielvereinbarungen und Berichtswesen.....	126
2. Berichtswesen.....	127
a) Funktionen und Ziele des Berichtswesens.....	128
b) Gestaltung des Berichts.....	128
c) Daten und Kennzahlen	129
3. Berichtsarten	131
4. Anforderungen an das Berichtswesen	132
5. Aufbau des Berichtswesens	133
III. Besonderheiten des Berichtswesens, der Statistik und der Zielvereinbarungen in Samtgemeinden allgemein	134
K. Schulungen	135
L. Schlussbemerkung.....	137

Anlagen siehe gesondertes Anlagenverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

AHK	Anschaffungs- und Herstellungskosten
BAB	Betriebsabrechnungsbogen
EStG	Einkommenssteuergesetz
FB	Fachbereich
GKZ	Gemeindekennziffer
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVO	Gemeindeverordnung
HAR	Haushaltsausgabereise
HGB	Handelsgesetzbuch
IFM	Investitionsfördermittel
INFOMA	INFOMA Software Consulting GmbH, Ulm
KHVO	Kommunale Haushaltsverordnung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
SG	Samtgemeinde
SHK	Strategisches Handlungskonzept

A. Auftrag und Auftragsdurchführung

Die Samtgemeinde Dannenberg (Elbe) hat uns beauftragt, eine Gesamtdokumentation zum Thema

Einführung der Doppik in Samtgemeinden, dargestellt am Beispiel der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe)

zu erstellen. Ziel der Dokumentation ist es, das Vorgehen, die Schwerpunkte und die Ergebnisse der Umstellung von kameraler Rechnungslegung auf die doppelte Buchführung am Beispiel der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe) darzustellen und daraus Schlussfolgerungen für die Einführung der Doppik in Samtgemeinden im Allgemeinen abzuleiten.

Grundlage für die Dokumentation bildet der uns erteilte Auftrag zur beratenden Begleitung der Einführung der Doppik in der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe), der im Wesentlichen im Zeitraum von April 2002 bis September 2004 bearbeitet wurde.

Die vorliegende Dokumentation haben wir vorrangig - mit Unterbrechungen - in den Monaten Dezember 2004 bis Mai 2005 erstellt. Es wird grundsätzlich der Stand der Umstellung auf die Doppik zu Beginn des Jahres 2005 dargestellt.

Für die Durchführung des Auftrags und unsere Verantwortlichkeit gelten, auch im Verhältnis zu Dritten, unsere Allgemeinen Beratungsbedingungen in der Fassung vom 01. Juli 2003.

Detaillierte Informationen zu einzelnen Punkten der Dokumentation gehen aus den beigefügten Anlagen hervor (gesondertes Inhaltsverzeichnis).

B. Rahmenbedingungen

Bundesweit gibt es Bestrebungen, das Haushalts- und Rechnungswesen der Kommunen zu reformieren, indem das bisher kameral geführte Haushalts- und Rechnungswesen auf ein doppeltes Rechnungswesen umgestellt wird.

Der Auftrag steht im Zusammenhang mit dem Ziel des Landes Niedersachsen - nach einer Übergangszeit bis 2010 - ab dem 01. Januar 2010 ein am kaufmännischen Rechnungswesen orientiertes Haushaltsrecht für alle niedersächsischen Kommunen verbindlich vorzuschreiben.

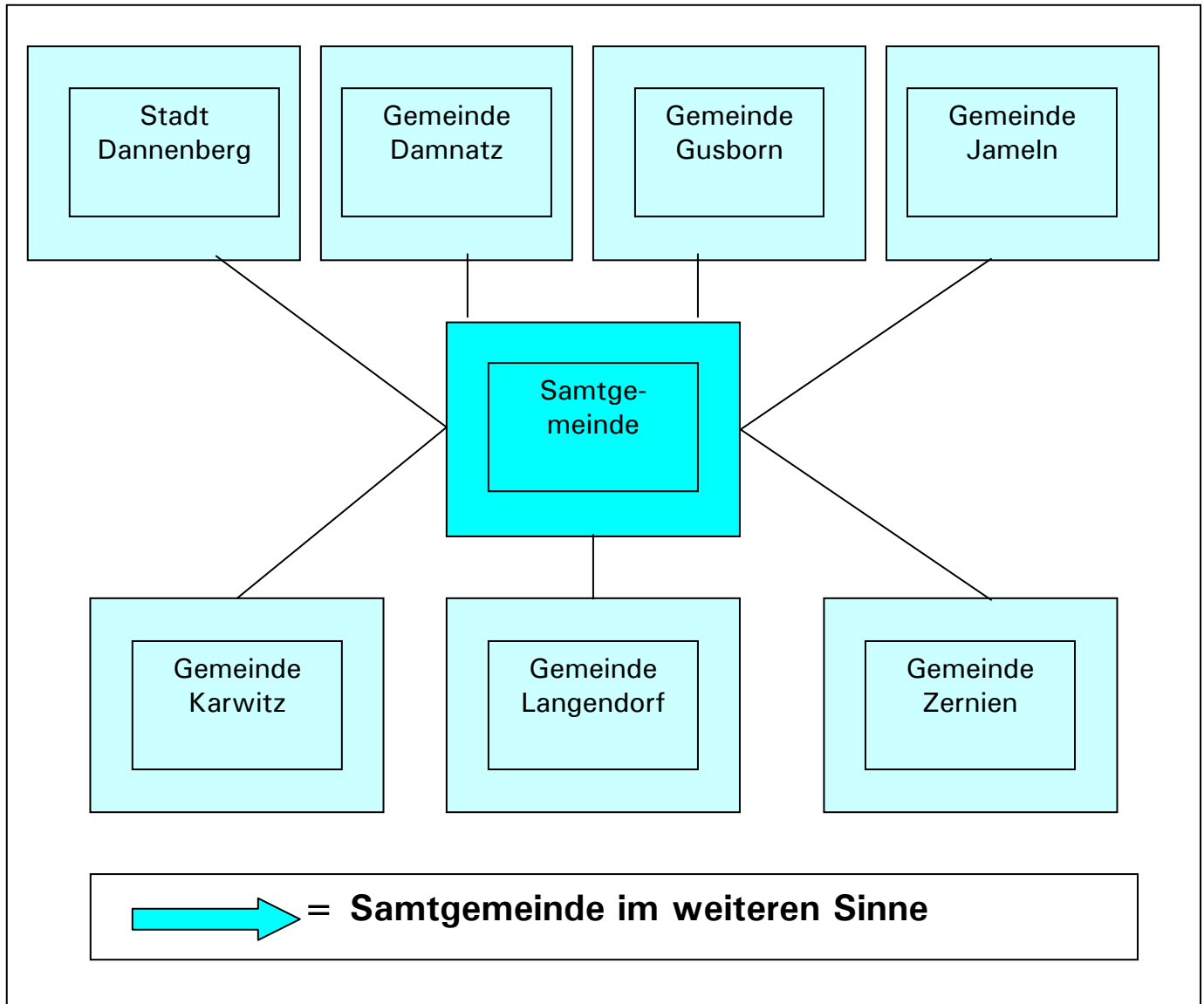
Die Stadt Uelzen führte als erste Kommune des Landes Niedersachsen die Doppik auf der Grundlage des so genannten Speyerer Verfahrens ein. Nachdem dieses Pilotprojekt erfolgreich bearbeitet wurde (seit dem 1. Januar 2003 wird in der Stadt Uelzen rein doppelbuchungsbasiert gebucht), stellen sich zunehmend auch kleinere Kommunen dieser anspruchsvollen Aufgabe.

Mit Beschluss vom 22. März 2002 wurde die Bereitschaft der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe) - nachfolgend kurz "SG Dannenberg" oder "SG" - zur Übernahme der Trägerschaft als Pilotanwender für den Bereich "Samtgemeinde" erklärt.

Die SG Dannenberg ist mit der Einführung der Doppik insofern beispielgebend, da sich bei Samtgemeinden im Projektablauf ggf. Besonderheiten im Vergleich zur Umsetzung der Doppik in Einheitskommunen ergeben können.

Ziel des Doppikprojektes der SG Dannenberg war es, das erarbeitete Doppikkonzept der Stadt Uelzen auf die Samtgemeinden zu projizieren.

Nachfolgendes Bild stellt die SG Dannenberg in der Übersicht dar:



Es wird deutlich, dass sich unter Umständen erhöhte Anforderungen an die Umsetzung der Doppik in Samtgemeinden ergeben können, da sich aus der Struktur einer Samtgemeinde konzeptionelle, organisatorische und inhaltliche Besonderheiten ergeben können. Die Thematik ist angesichts der Vielzahl von Samtgemeinden im Land Niedersachsen von besonderem Interesse.

In unseren nachfolgenden Darstellungen haben wir jeweils am Beispiel der SG Dannenberg die Grundlagen, das Vorgehen und die Ergebnisse bei der Einführung der Doppik dargestellt.

An geeigneter Stelle werden in zusammengefasster Form Schlussfolgerungen für die Einführung der Doppik in Samtgemeinden im Allgemeinen zum jeweiligen Thema des Abschnittes gezogen. Insofern können andere Samtgemeinden ihre Handlungserfordernisse am konkreten Beispiel der SG Dannenberg und der verallgemeinernden Schlussfolgerungen ausrichten.

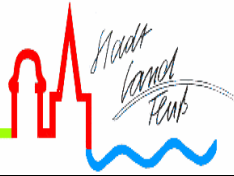
Wir weisen zusätzlich darauf hin, dass auch in den Fällen, wo sich keine Besonderheiten von Samtgemeinden gegenüber Einheitsgemeinden zu der betreffenden Thematik ergeben, dies in kurzer Form zusammenfassend erläutert wird.

Vorangestellt sei, dass im Ergebnis des Projektes der Nachweis erbracht wurde, dass das in Uelzen erarbeitete Doppikkonzept einschließlich des verwandten Softwaresystems grundsätzlich auch auf Samtgemeinden angepasst werden kann. Die Anpassung erfolgte fortlaufend im Zuge der Projektarbeit. Auf einzelne Probleme in diesem Zusammenhang - die im Projektablauf jedoch ausgeräumt werden konnten - wird im Rahmen der Dokumentation an geeigneter Stelle hingewiesen.

Wesentliche Unterlagen, auf die sich die Projektmitarbeiter im Laufe der Projektarbeit gestützt haben, waren:

- Projektdokumentation "Einführung einer integrierten Finanzsoftware in der Stadt Uelzen mit Umstieg auf die Doppik" der Stadt Uelzen,
- diverse Grundlagen- und Schulungsmaterialien der KGSt consult,
- Grundlagen- und Anwendungsmaterialien der INFOMA Software Consulting GmbH, Ulm (kurz: INFOMA),
- zahlreiche Literaturlauswertungen unterschiedlicher Quellen.

Von entscheidender Bedeutung für den Projektinhalt und -ablauf war weiterhin, dass die neuen gesetzlichen Regelungen (GVO, KHVO) des Landes Niedersachsen zu Beginn des Projektes noch nicht und zum Ende des Projektes erst im Entwurf vorlagen. Demzufolge ergaben sich zusätzliche Schwierigkeiten bei der Definition, Untersetzung und Auslegung der Grundlagen zu einzelnen Projektschritten. Die erforderlichen Entscheidungen wurden in der Projektkoordinierungsgruppe und den einzelnen Projektgruppen (vgl. Text [§ 25](#) ff) intensiv vorbereitet, beraten und letztlich nach bestem Wissen und Gewissen getroffen.



Dennoch ist erwarten, dass nach Inkrafttreten der endgültigen gesetzlichen Regelungen vereinzelte Anpassungen in der Doppik der SG Dannenberg vorgenommen werden müssen. Auf Grund der substantiierten Projektarbeit darf jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Änderungen problemlos und in kurzer Zeit durchzuführen sind, sofern keine konzeptionellen Veränderungen im Gesetzgebungsverfahren vorgenommen werden.

C. Chronologie des Projektes

In diesem Abschnitt wird der Ablauf der Aktivitäten, die zur Einführung des doppelten Rechnungswesens in der SG Dannenberg geführt haben, dargestellt. Dem Meilensteinplan im Anhang kann im Detail die geplante zeitliche Reihenfolge der einzelnen Aktivitäten entnommen werden.

I. Eckpunkte der Organisation und Grundstruktur des Projektes

1. Kick-off Workshops

Im II. Quartal 2002 fanden zwei Kick-off Workshops in Dannenberg statt, die grundsätzlich folgende Zielstellungen hatten:

- Festlegung des Projektablaufs
- Erstellung der Zeitplanung für das Projekt
- Klärung von Projektverantwortlichkeiten
- Festlegung des Zeitbedarfs für die einzelnen Projektaktivitäten
- Klärung organisatorischer Fragen

a) Kick-Off-Meeting am 23. April 2002

Das erste Kick-Off-Meeting wurde am 23. April 2002 durchgeführt. An der Veranstaltung nahmen das fünfköpfige Kernprojektteam der SG Dannenberg, Vertreter der INFOMA und des Projektes Uelzen sowie Berater der KGSt consult teil. Inhaltlich wurden folgende Schwerpunkte behandelt:

- Darstellung der Projektziele aus Sicht der SG Dannenberg
- Präsentation des Inhaltes der einzelnen Module des Projektes
- Erläuterung der von der SG Dannenberg zu erbringenden Leistungen

- Darstellung der Risiken und Erfolgsfaktoren des Projektes
- Vorstellung des Gesamtzeitrahmens

Zum regelmäßigen Gedanken- und Informationsaustausch wurde die Einrichtung einer Projektkoordinierungsgruppe, bestehend aus Vertretern aller Projektbeteiligter und Vertreter des Innenministeriums, der Bezirksregierung Lüneburg und des Landkreises Lüchow-Dannenberg, beschlossen. Die Projektkoordinierungsgruppe soll gewährleisten, dass eine Kontrolle darüber stattfindet, ob die gesetzten Ziele erreicht werden, so dass rechtzeitig gegengesteuert werden kann.

Zudem wurden fünf Mitglieder für die Projektleitung, bestehend aus Mitarbeitern der SG Dannenberg, der INFOMA und der KGSt consult, benannt,.

Zur Bearbeitung der inhaltlichen Schwerpunkte wurden Projektgruppen mit Vertretern der SG Dannenberg, der INFOMA und der KGSt consult, zu den folgenden Themen eingerichtet:

- Kameralistik,
- Produktsteuerung / Kostenrechnung / Geschäftsprozesse,
- Finanzbuchhaltung,
- Eröffnungsbilanz / Anlagenbuchhaltung,
- Haushalt (doppisch) und
- Berichtswesen.

Weiterhin wurde festgelegt, wie das Informationsmanagement zum Projektablauf gestaltet werden soll. Je ein Vertreter der SG Dannenberg, der INFOMA und der KGSt consult wurden als zentrale Ansprechpartner benannt.

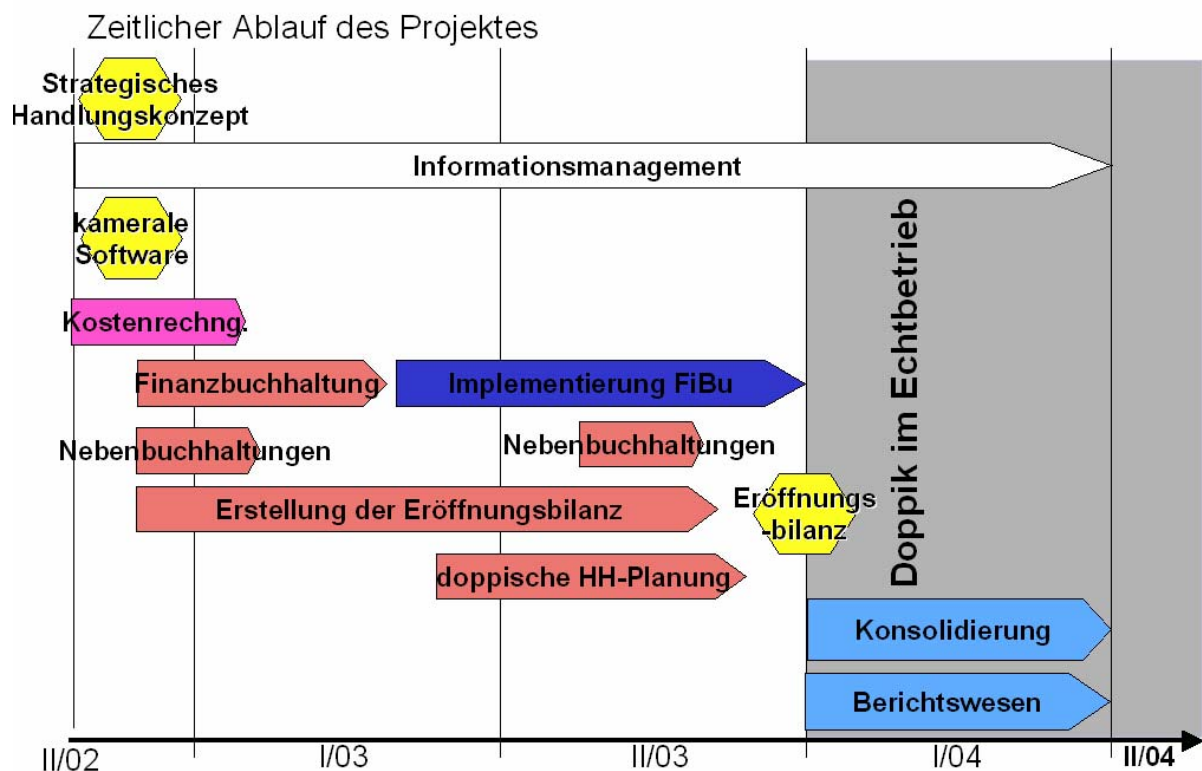
b) Projekteröffnung

Die eigentliche Projekteröffnung fand bei der zweiten Kick-Off Veranstaltung am 28. Mai 2002 statt. Neben den Teilnehmern der ersten Kick-off Sitzung waren zusätzlich Vertreter der Bezirksregierung und der Staatssekretär des Landes Niedersachsen anwesend.

Folgende Themen wurden behandelt:

- Vorstellung und Abstimmung eines detaillierten Meilensteinplans für das Gesamtprojekt (siehe Anhang; Ausschnitt des Plans vgl. Text 0)
- Präsentation des Entwurfes des Strategischen Handlungskonzepts,
- Planung der Schulungen für das Projektteam,
- Einrichtung der Software "new system",
- Feinplanung der Konzeption Produktsteuerung/KLR,
- Feinplanung der Einrichtung der Finanzbuchhaltung und
- Fragen der Terminsicherung.

Nachfolgend ist der Meilensteinplan im Überblick dargestellt:



c) Technische Grundlagen

Die technischen Voraussetzungen für das Projekt wurden frühzeitig gewährleistet, indem zunächst die Hardware sowie die Software bereitgestellt wurden.

Zudem wurden die Basis für Datensicherheit geschaffen und die Zugriffsberechtigungen für die Clients vergeben. Von der alten Software Nukis wurde erfolgreich auf "new system" (T-Module) umgestellt. Verantwortlich für die Umsetzung war die INFOMA.

d) Strategisches Handlungskonzept

Zum 1. Juli 2002 wurde termingerecht das Strategische Handlungskonzept (SHK) verfasst. Dieses ist konzipiert als Leitfaden für das Projekt. Es beinhaltet die Projektplanung und eine Erläuterung, welche Aktivitäten vorgesehen sind und warum dies geschieht. Ein Zeitplan gibt allen Beteiligten Vorgaben, bis wann welche Teilschritte abgeschlossen sein sollen und dient als Frühwarnsystem, wenn vorgesehene Endtermine nicht eingehalten werden können und so mehr Zeit eingeplant werden muss, damit der Erfolg des Projektes nicht gefährdet ist. Zudem bildet das Strategische Handlungskonzept die Grundlage für die Projektdokumentation.

e) Einbindung der Politik

Für den 07. und 08. Februar 2002 war ein Politikworkshop geplant, der aber wegen mangelnden Interesses von Seiten der Politiker nicht stattgefunden hat. Nach telefonischer Rücksprache mit einzelnen Ratsmitgliedern konnte aber geklärt werden, dass dies nicht aus Desinteresse an der Sache geschah, sondern, dass die Politik der Verwaltung bei der Gestaltung der Einführung der Doppik genügend Vertrauen entgegenbringt, aber durchaus gerne mehr Informationen über das Doppik Projekt, besonders über den neuen Haushaltsplan erhalten würde. Zudem wurden zwei Tage für den Workshop als zu zeitintensiv angesehen.

2. Eckpunkte der Projektinhalte

a) Produktsteuerung

Auf einer zweitägigen Klausurtagung im Juli 2002 wurde in einer ausführlichen Diskussion die Aufbauorganisation der SG Dannenberg mit ihren zu erstellenden Produkten behandelt. Dabei wurde eine Produktliste erarbeitet, aus welcher ein Organigramm abgeleitet wurde.

Für das weiteres Vorgehen wurden von den Teilnehmern folgende Schritte festgelegt:

- bis 01. August 2002: Entscheidung über Produkte
- bis 01. August 2002: Entscheidung über Aufbauorganisation
- 14. August bis 20. September 2002: Feinabgrenzung der Aufgaben / Leistungen der Produkte
- bis 02. September 2002: Definition der Verantwortlichkeiten (insbesondere der Produktverantwortung)
- bis: 30. Oktober 2002: Besetzung der Stellen der Fachbereichsleitungen und Stellvertreter: Namen nennen
- bis 31. Oktober 2002: vorläufige Bemessung & Bewertung der Stellen
- ab 17. Juli 2002: interne Veröffentlichung
- bis 30. Juni 2003: endgültige Bemessung & Bewertung der Stellen

Außerdem wurde beschlossen, dass die Produkte beschrieben werden. Es wurde festgelegt, dass ein Formular zur Produktbeschreibung entwickelt und für jedes Produkt ausgefüllt wird. Die in der INFOMA- Software vorgesehenen Varianten werden geprüft. Informationen aus den Beschreibungen sollten mit in den Produkthaushalt einfließen.

Die erste Produktliste war das Ergebnis einer Klausur Mitte 2002. Seitens der Verwaltungsleitung wurde diese Liste bewusst zur Diskussion gestellt, um die Meinung der Belegschaft in das endgültige Ergebnis mit einfließen zu lassen. Dabei wurden ausgesprochen konstruktive Vorschläge gemacht, die insbesondere vor dem Hintergrund der Steuerungsrelevanz zu einer Verdichtung der Produkte geführt haben. Die Verantwortlichen der SG haben diesen Prozess als Teil der Identifikation der neuen Führungsebene mit der neuen Struktur verstanden und entsprechend gehandelt. Insgesamt wird der Prozess der Produktbildung als eine positive Erfahrung gewertet.

Zu Beginn des Jahres 2003 wurde das endgültige Organigramm festgelegt; die ehemaligen Ämter wurden durch Fachbereiche ersetzt.

b) Stellenbemessung

Um die Umsetzung einer neuen Organisationsstruktur vorzubereiten, wurde Ende 2002 in einer gutachterlichen Stellungnahme eine Vorbemessung der Stellen vorgenommen. Somit konnte besser abgeschätzt werden, wo wie viele Mitarbeiter eingesetzt werden müssen.

c) Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Die Zeitplanung wurde eingehalten. Das heißt, das Konzept für die KLR wurde im Wesentlichen zum Jahreswechsel 2002 erstellt. Im Jahr 2003 gab es einige Nachbesserungen; die wesentlichen Inhalte der Konzeption wurden jedoch nicht verändert.

d) Zielvereinbarungen und Berichtswesen

Zum Themenkomplex Zielvereinbarungen und Berichtswesen bereitete das Doppik-Team Ende Oktober 2002 Vorschläge vor, die dann am 07. Januar 2003 auf einer Informationsveranstaltung den Führungskräften vorgestellt wurden. Ebenso wurden diese über die KLR-Konzeption informiert. Im September 2002 wurden durch das Doppik-Team Ziele, die im Rahmen von Zielvereinbarungen zu präzisieren sind, definiert.

Am 24. September 2002 wurde ein Workshop veranstaltet, in dem eine Strategie für die nächsten 10 Jahre, also Oberziele für die SG Dannenberg, entwickelt wurden. Hierbei wurden fünf Megatrends (unter anderem Demographie, Migration und Informationsgesellschaft) identifiziert. In Anbetracht der demographischen Entwicklung steht die SG Dannenberg vor der Entscheidung, ob von ihrer Seite gegengesteuert werden soll, beispielsweise durch einen verstärkten Wohnungsbau für werdende Familien. Andererseits könnte auch mit dem Trend gegangen werden, indem durch vorrangigen Wohnheimbau für Senioren eine Ausrichtung auf das mögliche Oberziel „Miami der Heide“ erfolgt.

Ende 2003 wurde die Konzeption der Zielvereinbarungen (Verwaltungsoberziele, Produktziele) abgeschlossen, so dass der Echtstart 2004 begann.

Ab 2005 wurde mit der Einführung des Mitarbeitergespräches die Kontrolle des Zielerreichungsgrades begonnen. Eine Projektgruppe aus zwei Produktverantwortlichen und einer Mitarbeiterin der Steuerungsunterstützung führt das Teilprojekt durch.

e) Haushalts-Planverfahren mit Eckwertebeschluss

Der Konzeptvorschlag der KGSt consult zu den Haushaltseckwerten wurde im Oktober 2002 mit dem Samtgemeindebürgermeister besprochen und in den Räten beschlossen.

Die Festlegung der Budgetrahmen für die Fachbereiche für das Jahr 2004 erfolgte im Mai 2003. Weitere Eckwertebeschlüsse sind auf Grund der produktbezogenen Planung ab 2005 entbehrlich.

f) Immobilienmanagement

Von Juli bis Dezember 2002 wurde das Immobilienmanagement konzipiert. Im Januar 2003 wurden die Gebäudenutzer informiert, die geplante Umsetzung in 2003 konnte allerdings nicht vollständig realisiert werden (vgl. Text 0 ff).

g) Bauhof

Die Ausgliederung des Bauhofs war eine Vorgabe für das Projekt, da nur mit einem Eigenbetrieb eine beispielhafte konsolidierte Bilanz erstellt werden konnte. Zum Beginn des Jahres 2003 startete der Eigenbetrieb formell und ab 2004 wird die Abrechnung nach Leistungsverzeichnis vorgenommen.

h) Einführung der Doppik

Um die Mitarbeiter der SG Dannenberg auf die Einführung der Doppik vorzubereiten, wurde von der KGSt consult im Juni 2002 zunächst eine Basisschulung für das Doppik-Team angeboten, da diese Mitarbeiter den Hauptteil der Projektkoordinierung und Durchführung leisten und auch als Ansprechpartner für alle Mitarbeiter dienen.

Im August 2002 wurden durch Professor Horstmann vom Niedersächsischen Studieninstitut einführende Informationen über das Neue Kommunale Rechnungswesen für alle betroffenen Verwaltungsmitarbeiter gegeben.

Im Jahr 2003 erfolgte der Parallelbetrieb von kameraler Haushaltsführung und doppischem Rechnungswesen.

Zu Beginn des Jahres 2004 wurde endgültig die doppelte Buchführung durchgesetzt.

II. Besonderheiten bei der Projektplanung und -durchführung in Samtgemeinden im Allgemeinen

Die Projektplanung in Samtgemeinden muss grundsätzlich die gleichen Inhalte umfassen wie in Einheitsgemeinden.

Dennoch ist zu beachten, dass auf Grund der Beteiligung mehrerer Gemeinden spezifische Anforderungen an die Projektplanung gestellt werden.

Dies betrifft in erster Linie die Beachtung des u. U. erhöhten Abstimmungsbedarfes zwischen den Gemeinden, der durch entsprechende Zeit- und Terminplanung berücksichtigt werden muss.

Um den Abstimmungsaufwand einzugrenzen, ist die Bildung von Projektgruppen unbedingt zu empfehlen. So wird auch gewährleistet, dass die Mitarbeiter mit den entsprechenden Fachkenntnissen ihre Erfahrungen und ihre Kompetenz gemeindeübergreifend einbringen können.

Die Projektleitung muss umso straffer geführt werden, je größer die Anzahl der beteiligten Gemeinden ist. Nur so wird gewährleistet, dass alle Beteiligten das Ziel nicht aus den Augen verlieren und abgestimmt arbeiten können.

D. Neuorganisation und Struktur der Verwaltung

I. Grundlagen der Produktsteuerung

1. Produkte und Produktplan

Produkte beschreiben den Output einer Verwaltung und sind deshalb die Grundlage einer outputorientierten Steuerung. Statt der Ausrichtung auf Inputs, also Haushaltsmittelzuweisungen oder detaillierte Vorschriften, sollen sich die Mitarbeiter einer Verwaltung auf das Ergebnis (Output bzw. Outcome) ihres Handelns konzentrieren.

Zunächst ist die Bezeichnung Produkt genauer zu klären. Ein Produkt einer Verwaltung ist aus Sicht des Kunden (Bürgers) ein in sich abgeschlossenes Arbeitsergebnis, das zur Erfüllung von Aufgaben der Kommune erzeugt wird. In der Regel besteht ein Produkt aus einem Bündel von Leistungen.

Die Produkte sind in der SG Dannenberg der gemeinsame Bezugspunkt für die Kostenrechnung, Haushaltsplanung und Aufbau- und Ablauforganisation sowie das Berichtswesen. Auf der Basis der Produkte können Zielvereinbarungen (Umfang und Qualität der Produkte, Budgetbemessungen) zwischen Politik und Verwaltung und innerhalb der Verwaltung geschlossen werden. Damit wird die Planung, Durchführung und Steuerung des Verwaltungshandelns konsequent an den beabsichtigten und tatsächlichen Ergebnissen ausgerichtet, um die ergebnisorientierte Steuerung zu ermöglichen.

Im Produktplan wird zwischen internen und externen Produkten unterschieden. Die internen Produkten beziehen sich auf den Kunden innerhalb der Verwaltung, und die Produzenten sind die bisherigen Querschnittsämter, z.B. das Hauptamt oder die Kämmerei. Bei den externen Produkten steht der Kunde außerhalb der Verwaltung und die Produzenten sind die Ämter/Fachbereiche. Ein „Zwitterprodukt“ in dieser Hinsicht ist z.B. das Gebäudemanagement, da sowohl für interne (Fachbereiche) als auch für externe Kunden (Schulen: Bürger) Leistungen erbracht werden.

Hierfür ist im Rahmen der internen Verrechnung von Kosten in der KLR eine Regelung zu finden: Die Kosten interner Produkte werden den internen Kunden zugerechnet, die Kosten für externe Produkte werden den Bürgerinnen und Bürgern zugerechnet, d.h. konkret aus dem allgemeinen Aufkommen an Steuern, Zuweisungen etc. bezahlt.

Die internen Produkte werden nochmals in Steuerungsunterstützung und Service unterteilt. Unter Steuerungsunterstützung versteht man Leistungen, die nicht unmittelbar zur Erstellung von Produkten, sondern zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung erbracht werden, z.B. Haushaltsplanung, Personalplanung, Controlling. Unter Service versteht man Leistungen, die nicht unmittelbar zur Erstellung von Produkten, sondern zur Unterstützung der Fachbereiche erbracht werden, z.B. Personal- und Finanzverwaltung, Beschaffung, etc.

Die Aufnahme der Kernprozesse und die Klärung der Schnittstellen stellen den Wertschöpfungsprozess/Verwaltungsvorgang zur Erstellung von Produkten dar. Diese Arbeit bereitet die Neustrukturierung der Organisation vor. Idealvorstellung ist dabei, den Kunden ein Produkt aus einer Hand zu bieten, also Ansprechpartner mit umfassender Zuständigkeit und Verantwortlichkeit zu schaffen. Es werden Schnittstellen minimiert, wodurch geringere interne Reibungsverluste entstehen. Service und Bürgerfreundlichkeit rücken in den Vordergrund.

2. Produktbeschreibung

Die Beschreibung der Produkte dient als Grundlage für die Zielbildung jedes Produktes und damit auch für eine spätere Überprüfung der Zielerreichung im Rahmen des Berichtswesens. Die Produktbeschreibungen sind wie folgt aufgebaut:

- Bezeichnung,
- Zugehörigkeit zum Fachbereich,
- Verantwortliche Person,
- Kurzbeschreibung,
- Leistungen,
- Rechtsgrundlage/Auftragsgrundlage,
- Ziele und Kennzahlen (zu Quantität, Qualität, Wirkung, Wirtschaftlichkeit etc.),
- Zielgruppe und
- Leistungsumfang.

Die **Kurzbeschreibung eines Produktes** ist für die politisch Verantwortlichen sowie Bürgerinnen und Bürger gedacht, die sich so darüber informieren können, wofür die Verwaltung der SG Dannenberg ein bestimmtes Produkt erstellt.

Bei der Kurzbeschreibung sind folgende Schwerpunkte im Sinne hoher Praktikabilität zu beachten:

- anschauliche Benennung der Verwaltungstätigkeit ohne Anspruch auf Vollständigkeit und 100%ige Exaktheit,
- Antwort auf die Frage, welche Aufgabe bzw. welches Problem durch das Produkt gelöst wird,
- soweit möglich, Benennung von Anfang bzw. Auslöser und Ende des Verwaltungsvorgangs,
- Beschreibung in einfachen, ganzen Sätzen in der Gegenwartsform,
- Vermeidung von
 - Fachbegriffen,
 - Gesetzesangaben,
 - Mengenangaben,
 - Ausblicken oder Zielsetzungen und
 - Bewertungen.

3. Produktverantwortung

Folgender Kompetenzkatalog wurde von der KGSt consult für den Posten eines Produktverantwortlichen entwickelt:

Was müssen Produktverantwortliche können?

- ✓ Fachkompetenz und Erfahrung mit dem Produkt
- ✓ Kostenbewusstsein / wirtschaftliches Denken
- ✓ Budgetplanung
- ✓ zukunftsorientierte Zielplanung
- ✓ Eigenständigkeit in der Zielerreichung
- ✓ Verantwortung übernehmen
- ✓ Kreativität bei der Aufgabenerfüllung
- ✓ Vertrauenswürdigkeit bei den Berichtspflichten

14

Im folgenden werden die verschiedenen Verantwortungsbereiche der Produktverantwortlichen erläutert und den Aufgaben der Führungskräfte gegenübergestellt.

Zunächst übernimmt der Produktverantwortliche Ressourcenverantwortung. Um einen effizienten Ressourceneinsatz zu gewährleisten, sind die Abläufe zur Produkterstellung zu kontrollieren und zu verbessern. Dies gelingt zum Beispiel durch besseren Technikeinsatz. Soweit Einflussmöglichkeiten gegeben sind, ist eine Erhöhung der produktbezogenen Erlöse anzustreben.

Die Fachbereichsleitung sorgt hingegen für eine Auslastung der MitarbeiterInnen des Fachbereiches in Arbeiten an den Produkten des Fachbereiches, soweit dies durch die Budgets der Produkte gerechtfertigt ist. Belastungsspitzen können durch den „Zukauf“ von Personal oder Zuarbeiten aus anderen Fachbereichen abgefangen werden. Zur Auslastung der MitarbeiterInnen des Fachbereiches können diese auch für Arbeiten an Produkten anderer Fachbereiche herangezogen werden. Auch die Auslastung anderer Ressourcen, wie z.B. Räume, Technik etc. muss gewährleistet werden. Im Verantwortungsbereich Budget hat der Produktverantwortliche die Aufgabe, die Produktziele zu erreichen und das mit der Fachbereichsleitung verhandelte Produktbudget einzuhalten. Bei Budgetproblemen sollte der Produktverantwortliche in der Lage sein, Deckungsvorschläge aus anderen Produkten zu geben. Das Produktbudget ist schließlich auf die Kostenträger des Produktes zu verteilen. Die Führungskräfte haben hingegen einen

anderen Aufgabenbereich. Sie stehen ein für die Einhaltung des Fachbereichsbudgets, das sie im Verwaltungsvorstand ausgehandelt haben. In Zusammenarbeit zwischen Führungskräften und Produktverantwortlichen wird das jeweilige Fachbereichsbudgets geplant, über Budgetprobleme verhandelt und zu einer Einigung gefunden.

Im Verantwortungsbereich Entwicklungsverantwortung hat der Produktverantwortliche die Aufgabe, die Produkte weiterzuentwickeln, das heißt, er steigert die Wirkung des Produktes durch einen möglichst hohen Zielerreichungsgrad. Die Ziele kann er durch deren Planung und Verhandlung mit der Fachbereichsleitung selbst definieren und anpassen. Auch die zukünftige Entwicklung des Produktes sollte frühzeitig geplant werden. Die Fachbereichsleiter haben auch die Steigerung der Leistungsfähigkeit des Fachbereiches im Blick zu behalten, unter anderem durch Personalentwicklung, Organisationsentwicklung und Prozessoptimierung. Zudem planen und verhandeln sie die Fachbereichsziele im Verwaltungsvorstand, verantworten das Fachbereichscontrolling und planen die Zukunft des Fachbereiches.

Produktionsverantwortung bedeutet, dass der Produktionsvorgang ständig optimiert wird. Der Produktverantwortliche leistet das Qualitätsmanagement, sichert also die qualitativ hochwertige Leistungserstellung. Dies gelingt durch das Abfragen und Verwirklichen von Verbesserungsvorschlägen seitens der Mitarbeiter. Informationen zur Kundenzufriedenheit müssen - soweit für die Produktsteuerung von Bedeutung - beschafft und ausgewertet werden. Die eigene Fachkompetenz sollte kontinuierlich gepflegt werden.

Zum Aufgabenbereich der Führungskräfte gehört die Koordinierung der Produktionsvorgänge. Sie sorgen für einen ausreichenden Informations- und Kommunikationsfluss unter den Mitarbeitern sowie zwischen Führung und Produktverantwortlichen, um ein gutes Betriebsklima zu gewährleisten. Dazu trägt zudem eine gute Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen bei, insbesondere auch im Hinblick auf eine flexible Personaldisposition.

II. Produktsteuerung in der SG Dannenberg

Zur Realisierung der Produktsteuerung in der SG Dannenberg wurde wie folgt vorgegangen:

- Entwurf, Abstimmung und Entscheidung des Produktplans,
- Aufnahme der Kernprozesse / Schnittstellen,
- Entwurf, Abstimmung und Entscheidung der Aufbauorganisation und
- Beschreibung der Produkte.

Die SG Dannenberg hat ihre Aufbauorganisation den Produkten so angepasst, dass es keine organisationsübergreifenden Produkte gibt. Inhaltlich zusammenhängende Produkte wurden weitgehend in einer Organisationseinheit zusammengefasst.

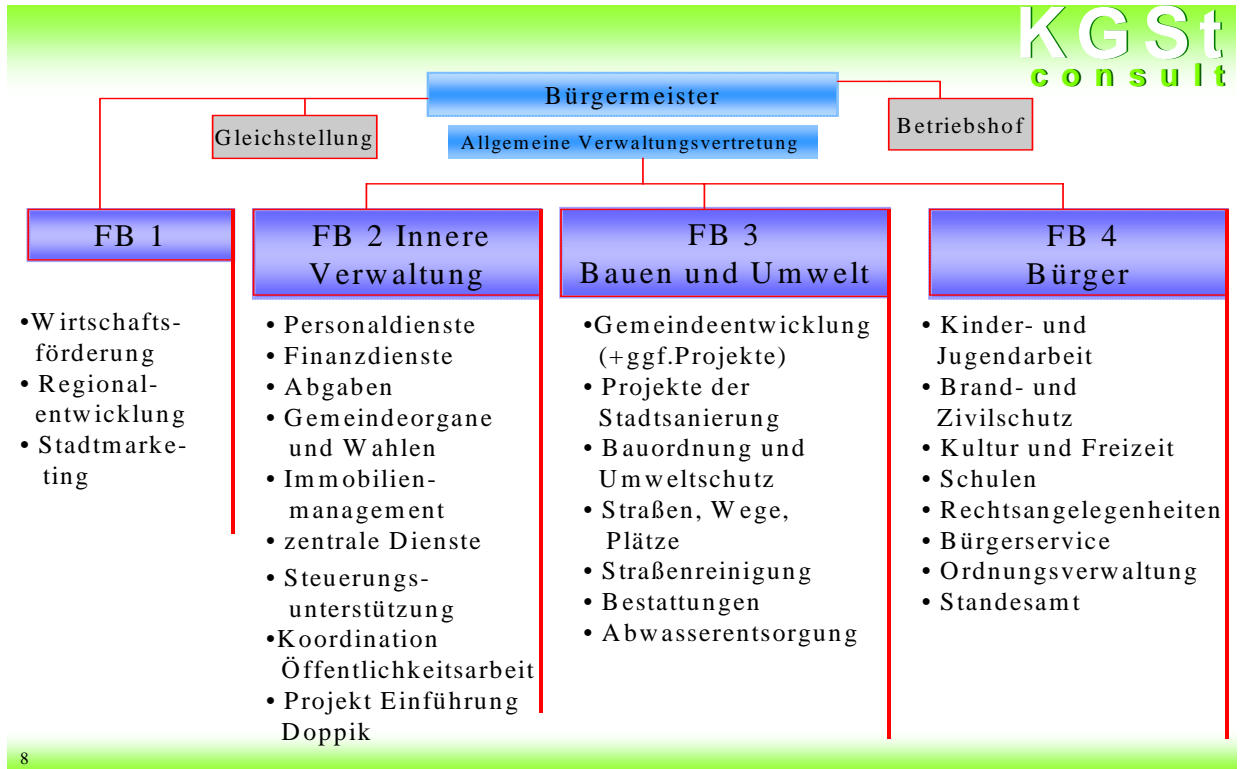
Auch die Haushaltsplangliederung, der Kostenstellenplan und die Budgetzuschnitte beziehen sich auf den Produktplan, der dann der neuen Aufbauorganisation entspricht. In der SG Dannenberg wird folgendes Prinzip durchgesetzt:

- ein Produktbereich = ein Fachbereich = ein Budget und möglichst ein zuständiger Fachausschuss. (Im letzten Punkt wird es Abweichungen geben, die zum Teil der NGO geschuldet sind.)
- Organisationsübergreifende Arbeiten werden über interne Leistungsverrechnung in der KLR dargestellt.

Die Federführung für den Aufbau der Produktsteuerung lag bei der KGSt consult. Ausgeführt wurden die Aktivitäten von der Projektgruppe Doppik der SG Dannenberg zusammen mit der KGSt consult. Die Entscheidung über die Produkte lag bei der SG Dannenberg.

Im Verlauf der Jahre 2003 und 2004 wurden die Produkte und die Produktzuordnungen mehrfach an neuere Erkenntnisse aus der neuen Steuerung angepasst. Veränderungen beim Personalstand wurden genutzt, um sog. Arbeitsplatzverdichtungen umzusetzen. Diese Erfahrungen haben gezeigt, wie dynamisch der Prozess der Produktbildung und der Anpassung an sich ändernde Bedingungen ist.

Folgende Übersicht zeigt das neue Organigramm (Stand 2004):



Für den Aufbau einer funktionierenden Produktsteuerung musste geklärt werden, wer in der SG Dannenberg die Verantwortung für welche Produkte übernimmt, wer also den Output im Detail und wer den Gesamtverwaltungoutput steuert. Zunächst wurden die verschiedenen Verantwortungsbereiche nach Führungskräften (Bürgermeister, Fachbereichsleitungen) und Produktverantwortlichen differenziert, wobei sich der Personenkreis teilweise überschneidet.

Der Verwaltungsvorstand ist für die Gesamtsteuerung der Verwaltung verantwortlich. Vertreten sind in diesem Kollegialgremium der Bürgermeister und seine Stellvertreterin. Diese haben zu gewährleisten, dass die Verwaltung bei ihrem Handeln das Gemeinwohl im Auge behält. Gegenüber der Politik ist der Verwaltungsvorstand rechenschaftspflichtig. Zudem sind sie für die Gesamtplanung, die Gesamtergebnisse und für die finanzielle Zukunftsfähigkeit der Samtgemeinde verantwortlich.

Zum Kreis der Führungskräfte gehören neben dem Verwaltungsvorstand noch die Fachbereichsleitungen. In ihrem jeweiligen Führungsbereich sind sie für Personalentwicklung und die Personalkoordination und -disposition verantwortlich. Außerdem haben sie die Fachaufsicht

inne, garantieren die Erreichung der Produktziele und üben die Kontrolle über das Fachbereichsbudget aus.

Die Steuerung der Produkte haben in Dannenberg 14 Mitarbeiter (Produktverantwortliche) übernommen. Sämtliche Führungskräfte sind gleichzeitig Produktverantwortliche. Eine Person kann dabei Verantwortung für mehrere Produkte haben.

Insgesamt wurden folgende Produkte definiert und den Fachbereichen wie folgt zugeordnet:

- **Stabsstellenaufgaben:**
 - - Chancengleichheit
 - - Regionalentwicklung
 - - Stadtmarketing
 - - wirtschaftliche Beteiligungen
 - - Betriebshof

- **Fachbereich 1**
 - - Personal und Organisation
 - - Schulen, Jugend , Freizeit
 - Gemeindeorgane, Wahlen
 - Zentrale Dienste

- **Fachbereich 2**
 - - Steuerungsunterstützung
 - - Finanzdienste
 - - Abgaben
 - - Immobilienmanagement
 - - Projekt Doppik

• **Fachbereich 3**

- - Gemeindeentwicklung
- - Ordnung und Brandschutz
- - Bürgerservice und Standesamt
- - Stadtsanierung und Dorferneuerung
- - Straßen, Verkehr und Umwelt
- - kostenrechnende Einrichtungen

Die Produktbeschreibungen wurden durch die Verantwortlichen entworfen, mit anderen Produkt- bzw. Fachbereichsverantwortlichen und Mitarbeitern der KGSt consult diskutiert und schließlich in die endgültige Fassung gebracht. Dabei wurde die Erfahrung gemacht, dass die Ziele eines Produktes nur so festgelegt werden sollten, dass sie mit den vorhandenen Ressourcen an Geld und Zeit auch erreicht werden können. Die Ziele bei den Produkten wurden auf Grundlage der beschlossenen Oberziele und der sachlichen Notwendigkeiten gesetzt. Darüber hinaus wurden Ziele, die im Jahr 2004 ressourcenbedingt nicht verfolgt werden können, in der Rubrik „künftige Entwicklungen“ als wünschenswert angeführt.

Auch die Abwägung zwischen Klarheit und Detailliertheit bereitete z. T. Schwierigkeiten, die jedoch im Erarbeitungsprozess sukzessive gelöst wurden.

Nachfolgend wird ein Beispiel für eine Produktbeschreibung dargestellt:

Produktbeschreibung

Produktbereich	Produktgruppe	Produkt
2	201	201.0100
Fachbereich 2 (Finanzen)	Steuerungsunterstützung	Steuerungsunterstützung
Verantwortliche Organisationseinheit:		Verantwortliche Person:
Fachbereich 2 (Finanzen) GKZ 02)		Herr Schulze
Gesetzliche Auftragsgrundlage / Beschluss:		
NGO, GemHVO, GemKVO, NFAG, NKAG, Eigenbetriebsverordnung, Zweckverbandsgesetz, Gesetz über innerkommunale Zusammenarbeit, GmbH-Gesetz, Ratsbeschlüsse		
Pflichtaufgaben / Rechtsbindungsgrad:		Freiwillige Aufgaben:
- muss		freiwillig? - nein

Kurzbeschreibung:

Für die haushalts-, betriebs- und personalwirtschaftliche sowie organisatorische Steuerung der gesamten Verwaltung werden Daten gesammelt und gebündelt. Informationen werden insbesondere durch die Kosten- und Leistungsrechnung erstellt und mittels Controlling / Berichte ausgewertet und der Verwaltungsführung in transparenter Form zu Steuerungs- und Planungszwecken zur Verfügung gestellt. Sicherung der Beteiligungsrechte an gestehenden wirtschaftlichen Beteiligungen

Leistungen: (Inhalt und Art der Leistung)

Haushaltswesen

- Haushalts- und Finanzplan, Investitionsprogramm erstellen
- Rahmenbedingungen zur Ausübung einer flexiblen und effektiven Haushaltsführung bzw. Budgetverwaltung vorgeben

Berichtswesen

- Informationsbedarfe ermitteln
- Berichte und Vorschläge für Entscheidungsträger erarbeiten

Finanzbeobachtung (Controlling)

- Auswerten von Informationen (Monatsabschlüsse, Soll - Istvergleiche) im Hinblick auf Abweichungen und Einleitung von Gegensteuerungsmaßnahmen
- Kosten- u. Leistungsrechnung einführen, pflegen und fortschreiben
- Budgetierungsverfahren erarbeiten und einführen
- Fachbereiche und Verwaltungsleitung beraten
- Jahresabschluss (Finanzrechnung, Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung mit Erläuterungen und Lagebericht erstellen
- konsolidierten Jahresabschluss erstellen

Ziele: (Zielbeschreibung, Zielgruppe)

Zielbeschreibung:

Aufstellen eines der jeweiligen aktuellen Finanzlage angepassten Haushaltsplanes mit dem Ziel, den Fachbereichen die für ihre aufgabenorientierte Arbeit erforderlichen finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Ein möglichst einfach zu handhabendes Berichtswesen wird den Fachdienstverantwortlichen und Fachbereichsleitern eine regelmäßige Budgetkontrolle verbunden mit einer Zielvereinbarungskontrolle ermöglichen. Das zentrale Controlling analysiert Fachdienst- und Fachbereichsergebnisse und gibt Empfehlungen zu einem optimierten Ressourcenverbrauch. Es dient gleichzeitig der Verwaltungsführung durch zeitnahe Bereitstellung aller entscheidungsrelevanten Informationen zur Steuerung .

Zielgruppen:

Haushalt: Fachdienstleiter, Fachbereichsleiter, Verwaltungsleitung, Ratsmitglieder

Berichtswesen: Fachdienstleiter, Fachbereichsleiter, Verwaltungsleitung, Ratsmitglieder

Controlling: Fachdienstleiter, Fachbereichsleiter, Verwaltungsleitung, Ratsmitglieder

Erläuterungen:

Die Leistungen des Fachdienstes 2.01 Steuerungsunterstützung sind in erster Linie interne Dienstleistungen, obwohl der Haushaltshaltsplan mit seiner Wirkung nach außen gerichtet ist. Dies gilt sowohl für das Leistungsangebot, welches mit der Mittelbereitstellung vorgehalten wird, aber auch für die Finanzierungsseite, hier insbesondere mit der Festsetzung von Steuerhebesätzen, die die Bürger unmittelbar berühren.

Künftige Entwicklung, Rahmenbedingungen, Aufgabenkritik, Sonstiges:

Die derzeitige und wohl auch noch einige Jahre anhaltende Finanzlage der Stadt Dannenberg (Elbe) erfordert in hohem Maße die Notwendigkeit, Kosten zu minimieren. Dieses Ziel steht in aller Regel im Widerspruch zu dem politisch gewollten Angeboten aber auch zum Ziel der Fachdienst-, Fachbereichs- und Verwaltungsleitung. Um mittel- und langfristig eine Perspektive zur Wiedererlangung der finanziellen Handlungsfähigkeit zu erhalten, sind besondere Anstrengungen erforderlich. Das Ziel ist nur erreichbar, wenn es gemeinsam von den Fachdienstleitungen und Fachbereichsleitungen, der Verwaltungsleitung und der Politik ernsthaft angestreut wird.

Um dieses Ziel zu erreichen, muss eigener 'Aufgabenegoismus' und der Blick auf den nächsten Wahltermin hinten angestellt werden.

Im Zuge der Einführung der Produktsteuerung entstand im Jahr 2003 für die Produktverantwortlichen und ihre Vorgesetzten eine schwierige Übergangssituation: Einerseits waren bereits Verantwortliche benannt und Verantwortung wurde delegiert, andererseits fehlten wichtige Grundlagen für die Wahrnehmung bzw. Gewährung einer vollständigen Produktverantwortung. Die Produktbudgets waren über den Haushalt definiert und standen fest. Es fehlten jedoch die Zielvereinbarungen. Die SG hat aber im ersten Jahr bewusst darauf verzichtet, weil noch Probleme bei der Definition zielführender Kennzahlen bestanden; außerdem befand sich die KLR im Jahre 2004 noch im Aufbau.

Die SG Dannenberg hatte erkannt, dass die geschilderte Ausgangslage für die Produktverantwortlichen und ihre Führungskräfte eine potenzielle Belastung darstellt und diese Übergangssituation dazu angetan war, Fehlentwicklungen Vorschub zu leisten. Als Fehlentwicklung wären all jene Entwicklungen zu qualifizieren, die die Produktverantwortlichen davon abhalten, für Ihr Produkt die volle Verantwortung zu übernehmen. Abgeleitet aus der Erfahrung in anderen Kommunen könnten hierbei grundsätzlich zwei Entwicklungsrichtungen auftreten:

- Verantwortung wird nicht abgegeben: Die Führungskräfte konzentrieren ihre Aufmerksamkeit auf die Arbeitsprozesse, die zur Produkterstellung notwendig sind und untergraben dadurch auf Ebene der Produktverantwortlichen das Verantwortungsbewusstsein für den eigenen Leistungserstellungsprozess und die Leistungsergebnisse.

- Verantwortung wird nicht angenommen: Die Produktverantwortlichen lassen sich auch Vorgänge und Entscheidungen von den Führungskräften bestätigen, für die sie selbst die alleinige Verantwortung tragen müssten und redelegieren damit ihre Verantwortung wieder nach oben.

Um festzustellen, was im Rahmen der Produktverantwortung bereits verwirklicht wurde und wo es noch Nachholbedarf bei der Umsetzung des Konzeptes gibt, wurde im August 2003 auf Basis einer Befragung der Produktverantwortlichen durch die KGSt consult Zwischenbilanz gezogen, diesbezüglich wurden folgende Schritte vereinbart:

- Befragung der Produktverantwortlichen durch die KGSt consult, um herauszufinden, wie diese ihre Produktverantwortung erleben,
- Präsentation der Befragungsergebnisse im Verwaltungsvorstand durch die KGSt consult ,
- Diskussion der Befragungsergebnisse im Verwaltungsvorstand begleitet durch die KGSt consult,
- Information der Produktverantwortlichen über die Lagebeurteilung des Verwaltungsvorstandes und ggf. daraus resultierenden Entscheidungen.

Wesentliche Aspekte der Befragung waren u. a.:

- Abgleich von Beschlusslage und realer Produktverantwortung,
- Bewertung des Standes der Übernahme der Produktverantwortung,
- Grad der eigenen Entscheidungsfreiheit,
- Bewertung der Theorie der Produktsteuerung,
- Realität der Budgetverantwortung,
- Realität zum Verantwortungsbereich Ziele und Berichtswesen,
- Realität zum Verantwortungsbereich Personal/ Organisation,
- Realität zum Verantwortungsbereich Produktentwicklungs-/ Fachplanung,

- Einschätzung der Führungsstruktur und des Führungsverhaltens des Verwaltungsvorstandes und der Fachbereichsleitungen sowie der Kommunikation zwischen den verantwortlichen Leitern und Mitarbeitern,
- Schnittstellenprobleme.

Die Auswertung ist an der Methode der „qualitativen Inhaltsanalyse“ angelehnt. Die Aussagen der Befragten wurden so wörtlich als möglich übernommen, anonymisiert und nach Themen sortiert.

Dadurch entsteht eine Darstellung der Bandbreite z. T. sehr unterschiedlicher Auffassungen und Wahrnehmungen zum selben Thema.

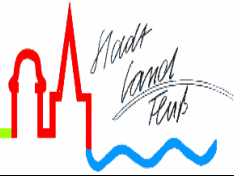
Als Ergebnis der Befragung ergaben sich für den Verwaltungsvorstand u. a. Handlungsbedarfe zu folgenden Themenkreisen:

- Formulierung von Budgetregeln,
- Terminierung der Umsetzung des Konzeptes „Zielvereinbarungen und Berichtswesen“,
- Regelung der von den Produktverantwortlichen geforderten Befugnisse zur Personaldisposition,
- Erarbeitung einer Vertretungsregelung für Produktverantwortliche,
- Reduzierung der Anzahl der Produkte.

Es ist festzustellen, dass es sich bei der Produktsteuerung um einen kontinuierlichen Prozess handelt, der ständig weiterentwickelt und verfeinert wird. Insbesondere die Prozesse der Zielvereinbarungen und das Berichtswesen (vgl. Text 0 ff) sind abhängig von der umfassenden Funktion des doppelten Systems und waren demzufolge Ende 2004 noch im Aufbau begriffen. Die entscheidenden Grundlagen waren abgeschlossen.

III. Besonderheiten der Produktsteuerung in Samtgemeinden im Allgemeinen

Die Produktsteuerung in Samtgemeinden erfordert in der Erfassung, Abgrenzung und Produktdefinition erhöhte Aufmerksamkeit. Die Vorstellungen und Ziele der einzelnen beteiligten Kommunen sind praktikabel zu verflechten bzw. zu vereinheitlichen. In Abhängigkeit von der internen Organisation einer Samtgemeinde kann dies zu einem erhöhten Koordinierungsaufwand gegenüber Einheitsgemeinden führen.



Andererseits ist aber auch der Input hinsichtlich Produktdefinition, Produktbeschreibung und -verantwortung vielfältiger und differenzierter.

Durch zielgerichtete Planung und Umsetzung der Planbudgets stehen die Ergebnisse der Produktsteuerung in Samtgemeinden qualitativ denen in Einheitsgemeinden gleich.

E. Einführung und Umsetzung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

I. Grundlagen

Der Einrichtung der Kosten und Leistungsrechnung in der SG Dannenberg liegt ein KLR-Konzept als Leitfaden zugrunde, das vom Projektteam unter Begleitung der KGSt consult entwickelt wurde. Das KLR-Konzept kann der Anlage 1 entnommen werden. Nachfolgend werden wesentliche Inhalte des KLR-Konzeptes in verkürzter Form dargestellt.

Da die Einrichtung der KLR sehr umfangreich sein kann, hat die SG Dannenberg sich entschlossen vom "Groben zum Feinen" zu arbeiten. In den ersten Schritten des Aufbaus der KLR wurde eine solide Basis geschaffen, auf der weiter aufgebaut werden konnte. Die KLR wird als flexibles Instrument gesehen, das im Laufe der Zeit weiter den Gegebenheiten angepasst wird.

II. Kostenrechnungssysteme im Überblick

Die Kostenrechnung basiert auf betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Ausgehend von den eingesetzten Ressourcen, nach Kostenarten unterteilt, werden die Kosten und Erlöse den einzelnen Kostenträgern, also den Produkten oder Leistungen zugeordnet.

Die Kostenrechnung besteht aus der Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung. Kostenrechnungssysteme werden im allgemeinen durch zwei Kriterien abgegrenzt: Zum einen werden sie nach dem Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten und zum anderen nach dem Umfang der auf die Kostenträger verrechneten Kosten abgegrenzt.

Nach dem Zeitbezug der verrechneten Kosten unterteilt man die folgenden Kostenrechnungssysteme:

- Ist-Kostenrechnung (= Erfassung der in der Rechnungsperiode tatsächlich angefallenen Kosten)
- Normal-Kostenrechnung (= kontinuierliche Darstellung von Kosten durch Ermittlung von Durchschnittskosten)

- Plan-Kostenrechnung (= Ermittlung von Kosten für die zukünftige Planungsperiode auf Grundlage von Ist-Kosten der vergangenen Rechnungsperiode)

Nach dem Umfang der Kostenzurechnung unterscheidet man:

- Voll-Kostenrechnung (Verrechnung aller Kosten auf die Kostenträger),
- Teil-Kostenrechnung oder auch Deckungsbeitragsrechnung (wird angewandt, wenn nur bestimmte Kosten auf die Kostenträger verrechnet werden sollen. Zu unterscheiden ist hierbei die Teilkostenrechnung auf Basis variabler Kosten und die Teilkostenrechnung auf Basis von Einzelkosten).

Technisch gesehen stellt die Vollkostenrechnung kein Problem dar. Durch die Zurechnung der Kosten zu den Kostenstellen werden selbstverständlich auch jene Kostenstellen auswertbar, auf denen Gemeinkosten gebucht werden. Die Datenbasis für eine Vollkostenrechnung ist also vorhanden, die Software sieht Verrechnungen vor, der Aufwand für die Verrechnung der Gemeinkosten hält sich in überschaubaren Grenzen.

In den Ausführungen zu den internen Leistungsverrechnungen und dem Periodenabschluss wird deutlich werden, dass die SG Dannenberg aufgrund ihrer Entscheidung, wie die internen Leistungsbeziehungen in der KLR abgebildet werden, sehr gute Gründe hatte, eine Vollkostenrechnung durchzuführen. Darüber hinaus sprechen die folgenden Gründe für eine Vollkostenrechnung:

- Interkommunale Vergleichbarkeit,
- Bessere Steuerungsinformationen für die Politik,
- Vergleichbarkeit mit dem externen Markt,
- Bessere Informationen für Kostenerstattungen.

III. Besonderheiten der Kostenrechnung in Samtgemeinden im Allgemeinen

Für die Konzeption der KLR in einer Samtgemeinde ist zunächst grundsätzlich zu entscheiden, ob für jede rechtlich eigenständige Körperschaft eine eigene KLR eingerichtet wird oder ob Samtgemeinde und Mitgliedsgemeinden auf den gleichen Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerplan zurückgreifen.

Für die Einrichtung einer jeweils selbständigen KLR pro Körperschaft spricht die Tatsache, dass jede einen eigenen Haushalt und eine eigene Vermögensrechnung führt. Eine eigenständige KLR würde der rechtlichen und finanziellen Eigenständigkeit der Beteiligten Rechnung tragen.

Eine jeweils eigenständige KLR ist umso schwieriger, je stärker die vorhandenen Ressourcen (Personal, Gebäude etc.) gemeinsam für die Aufgabenerledigung der Samtgemeinde i. e. S. und der Mitgliedsgemeinden genutzt werden. Umgekehrt gilt auch, dass die KLR der einzelnen Mitgliedsgemeinde um so aussagekräftiger ist, je stärker die Mitgliedsgemeinde eigene Ressourcen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nutzt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Samtgemeinde i. e. S. und jede einzelne Mitgliedsgemeinde nach den Grundsätzen des NKR nach Prof. Lüder eine Kostenrechnung als Nebenbuchhaltung installieren sollten. Besonderheiten im Vergleich zu Einheitsgemeinden sind grundsätzlich nicht zu verzeichnen. Der Kostenartenplan leitet sich aus dem einheitlichen Kontenplan der Samtgemeinde i. e. S. und der Mitgliedsgemeinden ab. Für die Samtgemeinde i. w. S. ist ein einheitlicher Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerplan mit durchgehender Nummerierung aufzustellen, der den individuellen Gegebenheiten der Samtgemeinde i. e. S. und der Mitgliedsgemeinden Rechnung trägt.

IV. Die KLR in der SG Dannenberg

1. Zielsetzung

Folgende grundsätzliche Zielsetzungen sind mit der Einführung der KLR verbunden:

- Schärfung des Kostenbewusstseins,
- Verbesserung der Planung und Steuerung der Leistungserstellungsprozesse,
- Fundierung von "Make-or-buy" Entscheidungen,
- Grundlage für interne Leistungsverrechnungen.

Die Einführung einer KLR und der Aufbau eines Finanzcontrolling sind wesentliche Aspekte bei der Entwicklung eines integrativen Systems zur Steuerung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung der SG Dannenberg. Die KLR trägt über eine verbesserte Planung, Steuerung und Kontrolle zur Erreichung grundlegender Organisationsziele sowie zu einer Verbesserung des Prozesses zur Haushaltsaufstellung bei.

Als Ziel der KLR in Dannenberg (Elbe) ist festgelegt, die verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten zu den einzelnen Produkten unter Beachtung der NKR- Konzeption zu leisten.

2. Das Kostenrechnungssystem der SG Dannenberg

Bei der Software "new system" wird auch in der KLR auf einen gemeinsamen Bestand an Stammdaten zurückgegriffen. Daher ist beim Aufbau des Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerplanes auf die besonderen Anforderungen der einzelnen Körperschaften zu achten.

Zur eindeutigen Zuordnung wird bei jeder Buchung von Geschäftsvorfällen eine Gemeindekennziffer (GKZ) als zusätzliche Information mitgegeben. Damit ist ersichtlich, welcher Gemeinde die verbuchten Kosten zuzurechnen sind.

Es sind folgende GKZ definiert:

- GKZ 01 Samtgemeinde Dannenberg (Elbe),
- GKZ 02 Stadt Dannenberg (Elbe),
- GKZ 03 Gemeinde Damnatz,
- GKZ 04 Gemeinde Gusborn,
- GKZ 05 Gemeinde Jameln,
- GKZ 06 Gemeinde Karwitz,
- GKZ 07 Gemeinde Langendorf,
- GKZ 08 Gemeinde Zernien.

Mit Hilfe der GKZ ist es möglich, für jede Körperschaft spezifische Auswertungen durchzuführen. Bei der Numerik der Kostenstellen erkennt man an den ersten 3 Ziffern, welcher Organisationseinheit diese zugeordnet sind.

Bei der Bildung der Kostenstellen wurde versucht, eine "sprechende" Nummerik zu wählen. Die ersten drei Ziffern zeigen, welcher Organisationseinheit die Kostenstelle zugeordnet ist (Beispiel: Kostenstelle 204.xx.xxxx "Immobilienmanagement" fällt in den Verantwortungsbereich des Fachbereiches 2). In der weiteren Nummerierung wurden (vor dem Hintergrund der Darstellungsmöglichkeiten im Haushaltsplan) die von den Verantwortlichen gewünschten budget- und

steuerungsrelevanten Unterscheidungen vorgenommen. Hier bestand auch die Möglichkeit, die Besonderheiten gleichartiger Aufgaben in einer Samtgemeinde abzubilden.

Die SG Dannenberg hat das Ziel formuliert, über die KLR vollständige (End-)Produktkosten zu erfassen und hat sich deshalb für eine Ist-Kostenrechnung auf Vollkostenbasis entschieden (also einschließlich Umlagen). Dies wurde wie folgt umgesetzt:

- In der laufenden Rechnungsperiode werden den Kostenstellen jeweils die Einzelkosten zugerechnet. Dies geschieht bei den Sachkosten über die Kontierung, die bei kostenwirksamen Buchungen in der Finanzbuchhaltung mitgegeben wird. Personalkosten werden über einen Stundennachweis einzeln zugeordnet.
- Die Umlagen zum Periodenabschluss werden gesondert ausgewiesen. Sie werden den Endkostenstellen damit zwar zugerechnet (Darstellung der vollständigen Kosten), sind damit aber nicht grundsätzlich von den LeiterInnen der Endkostenstelle zu verantworten.
- Die Verantwortung der LeiterInnen der Endkostenstellen wird in Zielvereinbarungen individuell und auf die spezifische Situation abgestellt festgelegt. Es wird abgestimmt, inwieweit die Endkostenstellen auf die ihnen zugerechneten Umlagen Einfluss haben und dementsprechend Verantwortung übernehmen. Das Prinzip der "Übereinstimmung von Kompetenz und Verantwortung", wie es im NKR-Konzept von Prof. Lüder gefordert ist, wird damit auf die Situation der einzelnen Kostenstelle angewandt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die im NKR-Konzept von Prof. Lüder vorgesehenen Kostenzurechnungen auf die Kostenstellen und geforderten Informationen werden ohne Abstriche in der KLR der SG Dannenberg geleistet. Die KLR in der SG Dannenberg geht jedoch bei der Verrechnung von Gemeinkosten über die Anforderungen des NKR-Konzeptes von Prof. Lüder hinaus.

3. Kostenstellen in der SG Dannenberg

Die SG Dannenberg bildet fünf Arten von Kostenstellen (Hinweis: Kostenträger waren zum Berichtszeitpunkt noch nicht definiert; vgl. Text 0 ff):

- Gemeinkostenstellen
- Produktkostenstellen
- nachgeordnete Kostenstellen
- objektgruppenbezogene Kostenstellen

a) Gemeinkostenstellen

Die Gemeinkostenstellen sind so genannte Vorkostenstellen; die Kosten werden durch Umlage auf die Endkostenstellen verteilt. Somit wird gewährleistet, dass sämtliche bei den Produkten angefallenen Kosten ermittelt werden.

b) Produktkostenstellen

In der SG Dannenberg wurden Produktkostenstellen gebildet, da im ersten Schritt noch keine Kostenträgerrechnung durchgeführt werden soll.

Die Produktkostenstellen sind Endkostenstellen, wenn die Leistungen des Produktes nach außen gerichtet sind. Wenn die Leistungen des Produktes lediglich nach innen gerichtet sind (z.B. Personaldienste, Finanzdienste und Zentrale Dienste), handelt es sich um Vorkostenstellen.

c) Nachgeordnete Kostenstellen

Bei internen Produkten (=Produkte mit nach innen gerichteten Leistungen) werden in Abstimmung mit den MitarbeiterInnen nachgeordnete Kostenstellen nach folgenden Kriterien gebildet:

- Kriterium der Steuerungsrelevanz,
- Kriterium der Menge,
- Kriterium der Unterschiedlichkeit.

d) Objektgruppenbezogene Kostenstellen

Die Immobilien der SG Dannenberg und ihrer Mitgliedsgemeinden werden durch das neu eingerichtete Immobilienmanagement bewirtschaftet. Es gehört zu den Aufgaben des Immobilienmanagements die Kosten pro Objekt (Immobilie) und auch für Objektgruppen zu erfassen und zu steuern. Objektgruppen sind z. B. Schulen, Verwaltungsgebäude, Mietwohnungen, unbebaute Grundstücke.

Im Immobilienmanagement sind deshalb unterhalb der Gemeinkostenstelle „Immobilienmanagement“ objektgruppenbezogene Kostenstellen gebildet. Auf diesen werden die Gemeinkosten der Objektgruppen gebucht. Zusätzlich ist jedes Objekt als Kostenstelle abgebildet.

Zweck der objektgruppenbezogenen Kostenstellen ist die Kalkulation der objektgruppenbezogenen Miete bzw. mietähnlichen internen Verrechnung zwischen Gebäudenutzern und Immobilienmanagement.

e) Vor- und Endkostenstellen

Kostenstellen mit dem Charakter einer Endkostenstelle sind die Produktkostenstellen der Produkte der Stabstelle der Fachbereiche 2 und 3. Endkostenstellen sind außerdem die Objektkostenstellen des Immobilienmanagements.

Kostenstellen mit dem Charakter einer Vorkostenstelle sind u. a. fast alle

- Kostenstellen der Produkte des Fachbereichs 1,
- alle Organisationskostenstellen.

Eine Zwitterstellung nimmt die Produktkostenstelle des Produktes „Chancengleichheit“ ein. Hier werden sowohl nach außen gehende Leistungen erbracht (externe Gleichstellungsarbeit), die auf eine Gemeinkostenstelle gebucht werden, als auch nach innen gerichtete Leistungen (interne Gleichstellungsarbeit), die auf eine nachgeordnete Produktkostenstelle gebucht werden.

4. Kostenträger in der SG Dannenberg

Die Kosten eines Produktes ergeben sich aus der Aggregation der produktbezogenen Kostenträger (bzw. bei nach innen gerichteten Leistungen aus der Aggregation der nachgeordneten Kostenstellen).

In der SG Dannenberg waren bis zum Berichtszeitpunkt keine Kostenträger definiert, da sich die Kosten- und Leistungsrechnung im Aufbau befindet. Da diese sehr umfangreich ist, wurde im ersten Schritt von der Definition von Kostenträgern abgesehen. Im Laufe der Zeit soll dieses nach den folgenden Grundsätzen nachgeholt werden.

Den Kostenstellen der Produkte werden **Endkostenträger** zugeordnet, soweit die Leistungen nach außen gerichtet sind. Das trifft für die Leistungen aller nach außen gerichteten Produkte grundsätzlich zu. Bei internen Produkten gibt es einige Sonderfälle, in denen auch Leistungen nach außen gerichtet sind (z. B. Personalabrechnungen für Dritte). Für diese werden auch Kostenträger eingerichtet. Die Endkostenträger werden am Ende jeder Periode durch Verrechnungen mit allen Kosten belastet.

Bei allen nach außen gerichteten Produkten soll mindestens ein Endkostenträger pro Produkt angelegt werden. Weitere Kostenträger werden nach folgenden Kriterien gebildet:

- Kriterium der Menge: Kostenvolumen oder Fallzahlen
- Kriterium der Unterschiedlichkeit: Verschiedenheit der erbrachten Leistungen, der Zielgruppe, Zielsetzung etc.
- Kriterium der Finanzierungsgrundlage: Müssen die Kosten differenziert werden, um gegenüber externen Geldgebern (z. B. Zuwendungsgebern, Gebührenzahlern) Rechenschaft abzulegen?
- Kriterium der Steuerungsrelevanz: Verbessert eine Differenzierung in mehrere Kostenträger die Entscheidungsgrundlage?

Da die Bewertung dieser Kriterien sich immer wieder verändert, ist die Bildung von Kostenträgern dynamisch und wird bei Bedarf angepasst.

5. Zurechnung der Kosten

a) Zurechnung der Personalkosten

Normalkostenrechnung (mit Durchschnittssätzen)

Die SG Dannenberg hat sich bei dieser Kostenart für eine unterjährige Normalkostenrechnung mit Durchschnittssätzen entschieden.

Gründe für die Entscheidung unterjährig die Personalkosten mit Normalkosten zu verrechnen sind die folgenden Erwägungen:

- Nivellierung sozialer Unterschiede,
- Nivellierung monatlicher Schwankungen der Ist- Kosten im Jahresverlauf.

Ungeachtet dieser Festlegung werden die Ist-Personalkosten über die Finanzbuchhaltung mit in die KLR gebucht (auf Personalkostenstellen). Da jedoch Durchschnittssätze verrechnet werden, entsteht am Ende des Jahres eine Differenz zwischen den tatsächlich verrechneten Normal- und Ist- Kosten. Die SG hat sich entschieden, die Differenz nicht weiter zu verteilen, obwohl dadurch eine Differenz zu den Haushaltsdaten entsteht. Für die Normalkosten-Stundensätze werden nach den tatsächlich in der SG anfallenden Personalgesamtkosten pro Laufbahngruppe Durchschnittswerte ermittelt.

Stundenerfassung

Die Arbeitszeiten aller MitarbeiterInnen werden über eine von "new system" unabhängige Zeiterfassung festgehalten. Die MitarbeiterInnen lesen in diesem System ab, wie viele Stunden am Vortag erfasst wurden. Diese Stundenzahl tragen sie in "new system" in ein Ressourcen-Buchungsblatt ein, indem sie dann die Zuordnung der Stunden in der jeweiligen GKZ vornehmen.

In der ersten Phase der Kostenrechnung ist es erforderlich, dass die Führungskräfte monatlich die Daten im "new system" mit den tatsächlich geleisteten Stunden vergleichen, um sicher zu stellen, dass alle MitarbeiterInnen weder zu viele noch zu wenige Stunden zugeordnet haben. Dabei ist eine summarische Kontrolle ausreichend sein.

Desweiteren sind die Führungskräfte für die Auswertung der nicht produktiven Stunden (Beispiele: Dienstbesprechung, Urlaub, Krankheit, Fortbildung, Führungsaufgaben) zuständig.

In der SG Dannenberg wurde dieses Vorgehen gewählt, weil die Personalkosten auch auf Fachbereichsebene geplant werden. In größeren Kommunen sollten die Personalkosten allerdings auf Produktebene geplant werden.

Buchung der Stunden

Die Zuordnung der Personalkosten zu den Kostenstellen erfolgt gemäß der Zuordnung des Personals zu den Organisationseinheiten, die aus Gründen der Finanzstatistiken der ehemaligen kameralen Gliederung entsprechen (müssen)

Die im Buchungsblatt eingetragenen Arbeitsstunden der MitarbeiterInnen führen dazu, dass die jeweilige-Gemeinkostenstelle entlastet wird. Im gleichen Zuge wird die Kostenstelle, für die von den MitarbeiterInnen Leistungen erbracht wurde, belastet. Die Verrechnung erfolgt mit den hinterlegten Normalstundensätzen.

Offensichtliche Fehlbuchungen werden im Rahmen von Jahresabschlussarbeiten bereinigt, um zu "vernünftigen" Produktkosteninformationen zu kommen.

b) Zuordnung der Erträge, Sachkosten und Zinsen

Sachkosten

Erträge und Sachkosten werden bei der Buchung in der Finanzbuchhaltung zwingend einer Kostenstelle zugeordnet. Durch Verknüpfungen in der Finanzbuchhaltung wird diese Buchung automatisch in die KLR übernommen. Dabei entspricht das gebuchte Sachkonto in der Finanzbuchhaltung der Kostenart in der KLR.

Die Erträge und Aufwendungen sollen, soweit möglich, den Produktkostenstellen zugeordnet werden. Ist eine eindeutige Zuordnung nicht möglich, wird im Umlagewege weiterverteilt. In diesem Fall wird bereits in der Finanzbuchhaltung die Zuordnung auf eine Gemeinkostenstelle vorgenommen.

Ist auch dies nicht möglich, werden kostenrelevante Ausgaben einer Organisationskostenstelle zugeordnet bzw. zwischen mehreren aufgeteilt.

Ertragszuschüsse und Abschreibungen

Für die Budgetverantwortlichen sind die aufzulösenden Ertragszuschüsse und die Abschreibungen nicht beeinflussbar. Dennoch sind die entsprechenden Erträge und Aufwendungen für die Ermittlung der Produktkosten von teilweise großer Bedeutung. Deshalb werden diese aus der Anlagenbuchhaltung automatisiert in die Finanzbuchhaltung zu übertragenden Beträge ebenfalls in die KLR übernommen. Nur so ist gewährleistet, dass der gesamte Ressourcenverbrauch abgebildet wird und in die Produktkosten einfließt.

Fremdkapitalzinsen

Für eine verursachungsgerechte Zurechnung der Fremdkapitalzinsen stehen verschiedene Modelle zur Auswahl.

Die SG Dannenberg hat sich entschieden, Zinsen nach dem Anteil des Vermögens am Gesamtvermögen (zu Buchwerten) den Kostenstellen zuzurechnen. Eine spätere, differenziertere Lösung bleibt damit offen.

6. Interne Leistungsverrechnung und Periodenabschluss

a) Gegenstand der internen Verrechnungen und des Periodenabschlusses

Gegenstand der internen Leistungsverrechnungen und des Periodenabschlusses ist es, sämtliche Kosten, die noch direkt zugeordnet wurden, möglichst verursachungsgerecht zu den Produktkostenstellen der externen Produkte der SG und der Mitgliedsgemeinden zuzuordnen. Auf diese Weise werden die internen Leistungsbeziehungen in der KLR abgebildet. Ziel ist die Ermittlung der vollständigen Produktkosten.

Soweit Kosten am Periodenabschluss verteilt werden, geschieht dies über zuvor festgelegte Schlüssel.

b) Steuerung und Service

Verrechnet werden insbesondere Kosten für interne Steuerungs- und Serviceleistungen. Serviceleistungen sind die Leistungen der internen Produkte, die für andere Bereiche der Verwaltung erbracht werden.

Zu den Steuerungsleistungen gehören die Steuerungsunterstützung und die Erfüllung von Führungsaufgaben.

c) Möglichkeiten der Verrechnung

Die SG Dannenberg nutzt drei Möglichkeiten zur Abbildung interner Leistungsbeziehungen:

- Interne Verrechnung über Leistungspreise oder Verrechnungsstundensätze (angewendet bei Dauer- und Einzelverrechnungen),
- Direktzurechnung von Personalkosten über Stundenanschriftung,
- Verrechnung zum Periodenabschluss (Umlage).

Wo möglich wird über Leistungspreis verrechnet. Ist dies nicht möglich, wird über Stundenanschriftung verrechnet. Nur wenn auch diese Möglichkeit nicht sinnvoll erscheint, wird der Weg der möglichst verursachungsgerechten Umlage zum Periodenabschluss gewählt.

d) Schrittweiser Übergang von Umlagen zu internen direkten Leistungsverrechnungen

Gemeinkostenstellen können über ein System von Umlagen oder über direkte interne Leistungsverrechnung auf die Endkostenstellen verrechnet werden. Die SG Dannenberg hat beschlossen, bei der Verrechnung der internen Dienstleistungen schrittweise vom Umlagesystem so weit als möglich weg zu gehen und stattdessen diese Dienstleistungen über Leistungspreise, also direkte interne Leistungsverrechnung zu verbuchen.

Durch dieses Vorgehen wird die Kostenzurechnung präzisiert, d. h. zunehmend am Verursacherprinzip orientiert. Vorteil der Steuerung über Leistungspreise (Einzelkosten) ist außerdem, dass eine sehr differenzierte Steuerung der internen Dienstleistungen möglich ist.

Um den schrittweisen Übergang von der Umlageverteilung zur direkten internen Verrechnung über Leistungspreise sinnvoll beschreiten zu können, ist es notwendig, dass die SG Dannenberg von Anfang an eine Vollkostenrechnung betreibt. Nur dann kann sie von Umlagen auf Leistungspreise schrittweise umstellen.

e) Interne Dauer- und Einzelverrechnung

Für interne Leistungen, die Ihrer Art nach dauerhaft bezogen werden, werden dauerhafte interne Verrechnungen eingerichtet.

Ein Beispiel für Interne Verrechnung ist das Immobilienmanagement. Hier werden Leistungspreise nach m² pro Objektgruppe gebildet, z. B. für Schulen, Verwaltungsgebäude, Feuerwehrgerätehäuser.

Eine interne Verrechnung mit Standard- Leistungspaket ist ebenfalls für die Personalverwaltung geeignet. Weitere Leistungen einzubeziehen ist möglich und wird in der SG Dannenberg geprüft.

Ziel der Abrechnung über interne Verrechnung ist es die Plan- und Steuerbarkeiten der Kosten intern erbrachter Leistungen zu erhöhen, um sie auf das notwendige Maß zu beschränken.

Die Verrechnungen für dauerhafte interne Verrechnung werden monatlich automatisch durchgeführt, Verrechnungen für einzelne interne Verrechnung werden manuell durchgeführt.

f) Stundenanschiebung

Eine interne Leistungsbeziehung zwischen zwei Organisationskostenstellen besteht ab dem Moment, ab dem ein/e MitarbeiterIn der einen Organisationskostenstelle Leistungen für die andere Organisationskostenstelle erbringt. Diese Leistungsbeziehung wird in der KLR dadurch abgebildet, dass über den Stundennachweis die (Normal-) Personalkosten von der leistungsabgebenden an die leistungsempfangende Stelle verrechnet werden.

Wie im Punkt "Zurechnung der Personalkosten" dargestellt, ordnen die MitarbeiterInnen ihre produktive Arbeitszeit den Produkten zu, für die sie in dieser Zeit geleistet haben. Diese Möglichkeit wird prinzipiell nicht nur für die Kostenstellen des eigenen Fachbereiches bestehen, sondern auch für Kostenstellen außerhalb der eigenen Organisationskostenstelle. Auf diese Weise ist es möglich, dass z. B. ein Mitarbeiter des Fachbereiches 3 auch auf eine Kostenstelle des Fachbereiches 2 anschreibt (wenn er dafür Arbeitsleistung erbracht hat) und dadurch die Personalkosten seines Fachbereiches zulasten einer fachbereichsfremden Kostenstelle entlastet.

Der Vorteil für die leistungsabgebende Stelle ist, dass die Ressource Personal durch produktive (wertschöpfende) Arbeiten ausgelastet ist.

Die Weiterbelastung der leistungsempfangenden Stelle sollte über Verrechnungsstundensätze mit eingerechneten Umlagen vorgenommen oder die Umlagen müssten zum Periodenabschluss den Personalkosten aufgeschlagen werden. Die SG Dannenberg hat sich entschieden, diese Möglichkeiten zumindest vorerst nicht zu nutzen. Die - nach Ansicht der SG - geringfügige Verzerrung, die beim Austausch von Arbeitsleistungen zwischen den Fachbereichen entsteht, wird hingenommen.

g) Verrechnung zum Periodenabschluss

Die Verrechnungen von Vorkosten- auf Endkostenstellen zum Periodenabschluss werden automatisch vom DV-System durchgeführt. Wie bei einer 'klassischen' Verteilung mit Hilfe eines Betriebsabrechnungsbogens (BAB) werden die Kosten, die zunächst auf die Vorkostenstellen gebucht werden, auf die Endkostenstellen verrechnet.

Bei der Entscheidung, welches Verteilungsverfahren angewandt werden soll, standen für das Doppik-Projekt der SG Dannenberg das Stufenleiter- und das iterative Verteilungsverfahren in der näheren Auswahl.

Da das Stufenleiterverfahren einfacher und übersichtlicher ist, wird dieses in einem ersten Schritt bei der SG Dannenberg eingerichtet. Es ist abzusehen, dass die Ergebnisse des Stufenleiterverfahrens gegenüber dem iterativen Verfahren im Ergebnis keine gravierenden Unterschiede aufweisen wird. Sollte später doch die Entscheidung für das Iterative Verfahren getroffen werden, wäre ein Umstieg ohne Probleme möglich.

h) Betriebshof

Die Leistungsbeziehungen zum Betriebshof sind nicht Gegenstand der internen Verrechnungen, da der Betriebshof als Eigenbetrieb ein externer Dienstleister mit eigenem Rechnungswesen ist.

7. Berechtigungskonzept

Für das Berechtigungskonzept der SG Dannenberg sind folgende Eckwerte festgelegt:

- Für alle Kostenstellen werden Verantwortliche benannt, die die Auswertung vornehmen und ggf. für die Stornierung falsch zugeordneter Kosten sorgen.
- Alle Mitarbeiter können grundsätzlich alle Kostenstellen des eigenen Fachdienstes und die Gemeinkostenstelle des Fachbereiches bebuchen. Dies hat vor allem für die Zuordnung der Arbeitsstunden Bedeutung.
- Kostenstellen, die nur zum Zweck der Abgrenzung, Verrechnung oder zur Darstellung der Statistik dienen, können grundsätzlich von den MitarbeiterInnen nicht bebucht werden.
- Produktverantwortliche sind verantwortlich für ihre Produktkostenstelle, alle dazu nachgeordneten Kostenstellen, objektgruppen- und objektbezogenen Kostenstellen.
- Die Führungskräfte sind für die Organisationskostenstellen zuständig (Fachbereichsleiter für Fachbereiche, der Bürgermeister für den Verwaltungsvorstand).
- Für die Verrechnungskostenstellen werden Rechte und Verantwortlichkeiten gesondert vergeben. Sie werden zentral bearbeitet.
- Für die Auswertung der Kostenartenrechnung werden die Verantwortlichkeiten gesondert vergeben.
- Die Pflege der Kontenpläne, Verrechnungsschlüssel, Verknüpfungen, Buchungsberechtigungen etc. wird an einer zentralen Stelle vorgenommen (Steuerungsunterstützung, Controlling).

V. Auswertungen

1. Erlösrechnung

In der KLR der SG Dannenberg werden folgende Erlöse gebucht:

- Erlöse aus allgemeinen Zuweisungen und Abgaben werden auf der Verrechnungskostenstelle "Allgemeine Finanzwirtschaft" gebucht. Diese werden nicht weiter verrechnet.
- Direkt zurechenbare externe Erlöse (Entgelte, Gebühren, Fördermittel etc.) werden verursachungsgerecht auf den entsprechenden Kostenstellen gebucht.
- Erlöse aus interner Verrechnung werden verursachungsgerecht auf den entsprechenden Kostenstellen gebucht.

Die Tatsache, dass der größte Teil der ordentlichen Erträge auf die Kostenstelle "Allgemeine Finanzwirtschaft" gebucht und nicht weiter verrechnet wird, hat zur Folge, dass die Produktkostenstellen fast ausnahmslos mit einem „Minus“ abschließen (negative Deckungsbeiträge). Diese (negativen) Deckungsbeiträge entsprechen dem Nettoressourcenbedarf, der im Haushalt ausgewiesen ist.

Zur Kontrolle des Ressourcenverbrauchs der Produkte wird ein Plan-/Ist-Vergleich des im Haushalt veranschlagten Netto- Ressourcenverbrauchs mit dem gebuchten Kostensaldo durchgeführt.

2. Plankostenrechnung

Für die Einrichtung einer Plankostenrechnung in der KLR der SG Dannenberg spricht, dass:

- praktisch alle Produkte saisonalen Schwankungen unterliegen
- eine Planung der Aufwendungen und Erträge im Haushaltsaufstellungsverfahren sowieso für das Jahr als Ganzes durchgeführt wird und für die Plankostenrechnung die kostenrelevanten Positionen (praktisch alle) nur noch für Quartale differenziert werden müssten
- ein nachvollziehbares unterjähriges Frühwarnsystem nur mit einer Plankostenrechnung möglich ist.

Die SG Dannenberg hat sich entschieden, vorerst die Plankostenrechnung nicht über das notwendige Maß der jährlichen Planung hinaus zu differenzieren. Sie wird diese Entscheidung spä-

ter nochmals überprüfen, wenn erste Erfahrungen mit der KLR und dem Berichtswesen vorliegen.

3. Stückkostenrechnung

Die Ermittlung der Kosten je Leistungseinheit bezeichnet man als Kostenträgerstückrechnung. Eine Hinterlegung der Kostenträger mit Stückzahlen ist in der Software bei Bedarf möglich. Die technischen Voraussetzungen für eine Kostenträgerstückrechnung liegen vor.

Beispiele für eine Stückkostenrechnung in der Kommunalverwaltung sind:

- Kosten pro Fall,
- Kosten pro Straßen- oder Kanalmeter,
- Verwaltungskosten pro Personalakte,
- Kosten pro (tatsächlich genutztem oder vorhandenem) Kinderspielplatz,
- Kosten je EDV- Arbeitsplatz,
- Kosten pro Grundschüler.

Die SG Dannenberg hat beschlossen, vorerst auf eine Stückkostenrechnung zu verzichten und das Thema im Rahmen der produktbezogenen Kennzahlen zu bearbeiten.

4. Gebührenrechnung und KLR

Die SG Dannenberg hat sich entschieden, die Berechnung der Gebühren nicht als integrierten Teil der KLR zu betrachten, sondern als eine Sonderrechnung, die unabhängig von den Festlegungen der KLR abläuft.

Da die für die Gebührenrechnung relevanten Daten weitgehend in der Kostenrechnung erzeugt werden, ist es sehr praktisch, dass New System eine Sonderrechnung zur Kalkulation der Gebühren im gleichen Softwaremodul mit anbietet. Dies wird von der SG Dannenberg genutzt.

VI. Ausblick

In der SG Dannenberg wurde im ersten Schritt beim Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung die Kostenstellenrechnung eingerichtet. Im nächsten Schritt sind Kostenträger festzulegen; darauf aufbauend ist eine Kostenträgerrechnung einzurichten.

Die Verrechnung interner Leistungen soll mittelfristig von einem Umlageverrechnungssystem in Richtung fester Leistungspreise entwickelt werden. Dabei ist es wichtig auf Grundlage gesicherter Erfahrungswerte die richtigen Leistungspakete zu einem Preis zusammen zu führen. Nicht jeder Handschlag, den die Servicebereiche einer Verwaltung ausführen, sollte in einem Leistungskatalog beschrieben und mit Preis versehen sein. Um eine Bürokratisierung dieser Verrechnungen zu vermeiden, wird die Stundenanschiebung auch auf lange Sicht eine Möglichkeit bleiben, Leistungen zu verrechnen.

In bestimmten Abständen sollte geprüft werden, ob Verrechnungsstundensätze die Klarheit und Exaktheit der KLR verbessern und zugleich die personelle Flexibilität der Verwaltung positiv beeinflussen könnten.

Die Frage der weiteren Differenzierung der Plankostenrechnung wird in einem zweiten Ausbauschnitt der KLR nochmals geprüft. Dabei ist zu entscheiden, in welchem Differenzierungsgrad und für welche Positionen die Plankostenrechnung notwendig ist.

Im Rahmen der Entwicklung des Berichtswesens wird zu konkretisieren sein, welche Fragen die KLR in der SG Dannenberg zu beantworten hat. Hierbei sind insbesondere die Gestaltung der Auswertungen und die vereinzelte Einführung von Stückkostenrechnungen von Bedeutung.

F. Erfassung und Bewertung von Vermögen und Schulden

I. Grundlagen

1. Inventur

a) Überblick

Die Inventur ist die Bestandsaufnahme des Vermögens und der Schulden der Kommune. Soweit möglich, ist eine körperliche Bestandsaufnahme durch Zählen, Messen bzw. Wiegen durchzuführen.

Unterschieden wird die körperliche Inventur und die Buch- oder Beleginventur. Bei der körperlichen Inventur sind die materiell vorhandenen Vermögensgegenstände in Augenschein zu nehmen und mittels einer Zählliste zu erfassen.

Die Buch- oder Beleginventur greift auf schon vorhandene Daten der Buchführung zurück. Sie wird ausschließlich für Vermögensgegenstände angewandt, für die eine körperliche Erfassung praktisch nicht möglich ist, wie z.B. die Höhe von Bankguthaben, Forderungen, Schulden, Zuschüsse und Beiträge.

Bestehende Bestandverzeichnisse - auch in den gebührenrechnenden Einheiten - sollten unbedingt auf Aktualität und Vollständigkeit hin geprüft werden.

Bilanzstichtag ist der 31. Dezember eines Jahres für die Schlussbilanz und der 1. Januar eines Jahres für die folgende Eröffnungsbilanz. Da es unter praktischen Gesichtspunkten unmöglich ist, den Verwaltungsbetrieb zeitweise einzustellen, um die Inventur vorzunehmen (wie dies z.B. Handelsunternehmen praktizieren), wird bei der kommunalen Inventur in der Regel eine vor- oder nachgelagerte Stichtagsinventur durchgeführt. Die bei der Inventur ermittelten Bestände werden dann auf den Bilanzstichtag zurückgerechnet bzw. fortgeschrieben.

Bei der nachgelagerten Inventur werden die Gegenstände, die ab dem 1.1. des Jahres angeschafft wurden, zwar mit aufgenommen, aber sie dürfen nicht in der Bilanz berücksichtigt werden. Bei der vorgelagerten Inventur müssen in jedem Bereich ab dem Zeitpunkt, zu dem die

Inventur durchgeführt wurde, die Vermögenszugänge registriert und in der Anlagenbuchhaltung erfasst werden.

Wichtiges Instrument der Inventur ist die Zählliste. In dieser werden die Vermögensgegenstände nach Art und Menge dokumentiert. In der Vorbereitung der Inventur ist es daher von großer Bedeutung, die Spalten der Zähllisten richtig zu definieren. Dabei ist eine Abwägung zu treffen zwischen dem, was an Daten für eine zutreffende Bewertung der Vermögensgegenstände wünschenswert ist und dem Aufwand, der bei der Inventur entsteht. Unstrittig ist, dass alle Daten erfasst werden müssen, die für die Funktion der Anlagenbuchhaltung unverzichtbar sind (sog. Muss-Felder in der Software, ohne die das Programm die Eintragung des Anlagegutes nicht annimmt). Dies sind in mindestens die Bezeichnung, die Anzahl, ein Feld für den Wert (AHK, Zeitwert oder anderes) und der Anschaffungszeitpunkt. Sinnvoll ist es, auch je eine Spalte für die Inventarnummer, die Qualität und für Bemerkungen vorzusehen. Weitere Felder können vorgesehen werden, um das Anlagegut genauer zu spezifizieren (Hersteller, Typ, Seriennummer etc.) bzw. um die Nachvollziehbarkeit des Wertes zu erleichtern (z.B. Belegnummern).

Am Beispiel der Belegnummer wird der Widerspruch zwischen wünschenswerten Daten zur Bewertung einerseits und Aufwand für die Datenbeschaffung andererseits deutlich. Zu jedem Gegenstand in einer Kommune (mit einem Wert über 410,- €) die dazugehörige Rechnung (bzw. andere Belege) zu ermitteln, bedeutet einen erheblichen Arbeitsaufwand. Zur korrekten und nachvollziehbaren Ermittlung des Anschaffungswertes wäre es jedoch optimal. Die SG Dannenberg hat bei dieser Abwägung entschieden, auf Belegnummern zu verzichten und dafür gewisse Unschärfen bei der Wertermittlung in Kauf zu nehmen.

Unbedingt zu beachten ist bei der Erstellung des Zähllistenformulars, dass nicht nur die Muss-Felder der Software bedient werden können, sondern auch die notwendigen Daten zur späteren Durchführung der Bewertung des Vermögensgegenstandes vorhanden sind. In der SG Dannenberg wurden die Zähllisten deshalb differenziert nach Art des Vermögensgegenstandes, z.B.:

- Zähllisten für Tiefbauwerke (vor allem Straßen),
- Zähllisten für das mobile Sachanlagevermögen,.
- Gesonderte Erfassung für Immobilien.

Die Eintragungen der Zähllisten werden auf Inventarlisten übertragen und die Vermögensgegenstände bewertet. (Auf die Bewertung wird in einem gesonderten Kapitel eingegangen.) Die Unterscheidung von Zähl- und Inventarliste hat vor allem praktische Gründe: Zähllisten werden

von Inventurteams ausgefüllt, die sich allein darauf konzentrieren, die Gegenstände vollständig und alle relevanten Daten zu erfassen. Die Inventurteams kümmern sich nicht darum, ob, wo und wie die verschiedenen Vermögensgegenstände in der Anlagenbuchhaltung (in der die Inventarlisten gepflegt werden) berücksichtigt werden. Diese Entscheidungen werden von entsprechend speziell qualifiziertem Personal vorgenommen, das bei der Übertragung von der Zählliste auf die Inventarliste die dafür notwendigen Zuordnungen in der Software vornimmt. Zu beachten sind hierbei u.a. die Abschreibungsmethode und –dauer, ggf. abweichend davon die gebührenrechtliche Abschreibung, die Zuordnung zu den Bilanzkonten sowie die Verknüpfungen zur Ergebnis- und zur Kostenrechnung. Nach Erfahrungen der KDST sind elektronische Zähllisten nicht praktikabel.

In der SG Dannenberg wurden die Zähllisten auf Papier geführt und die Inventarlisten elektronisch eingerichtet. Dieser Medienbruch ist sinnvoll, da auch eine automatische Übernahme einer elektronischen Zählliste in die Anlagenbuchhaltung nicht davor bewahrt, jede Zeile nochmals zu bearbeiten, um erstens den Wert des Vermögensgegenstandes und zweitens die o.a. Verknüpfungen in der Software zu überprüfen. Das Risiko, Fehler aus der einen in die andere Liste zu übernehmen, wurde bei einer automatischen Übernahme höher eingeschätzt als bei der manuellen Übertragung. Außerdem stellte sich das technische Problem, dass bei elektronischen Zähllisten die Notwendigkeit bestanden hätte, alle Inventurteams mit entsprechenden Geräten (Notebooks oder ähnliches) auszustatten.

Das Inventar schließlich stellt den bewerteten Vermögens- und Schuldenbestand dar, der in den einzelnen Bilanzposten abgebildet wird. Aus der Differenz zwischen Vermögen und Schulden errechnet sich das Reinvermögen der Kommune.

b) Grundsätze einer ordnungsmäßigen Inventur

Aus den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Buchführung lassen sich die Grundsätze der ordnungsmäßigen Inventur und Bilanzierung ableiten. Diese lauten:

- Vollständigkeit der Bestandsaufnahme,
- Richtigkeit der Bestandsaufnahme,
- Einzelerfassung der Bestände,
- Nachprüfbarkeit der Bestandsaufnahme und
- Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Vollständigkeit der Bestandsaufnahme:

Bei der Inventur sind sämtliche Vermögensgegenstände und Schulden zu erfassen. Doppelerfassungen und Erfassungslücken sind im Rahmen der Inventurplanung auszuschließen.

In der SG Dannenberg hat sich eine Zusatzregel als sehr hilfreich erwiesen: Der Kämmerer legte fest, dass nur für Gegenstände, die im Rahmen der Inventur erfasst werden, in Zukunft Ersatzbeschaffungen erfolgen können. Diese Festlegung hat insbesondere in den Einrichtungen außerhalb der Kernverwaltung (z.B. Feuerwehren, Schulen, Kindergärten) eine starke Motivation ausgelöst, die Vollständigkeit der Inventur zu gewährleisten.

Richtigkeit der Bestandsaufnahme:

Die in der Inventur ermittelten Angaben müssen sachlich zutreffen und mit den Tatsachen übereinstimmen.

In der SG Dannenberg wurde auf Kontrollen der Zähllisten verzichtet. In größeren Kommunen sollte eine Kontrolle aufgrund von zufälligen Stichproben erwogen werden, um die Inventurteams zu sorgfältiger Aufnahme zu zwingen. In der SG Dannenberg waren die Inventurbezirke jedoch übersichtlich und die Kompetenz der Inventurteams war sehr hoch, so dass eine Kontrolle der Zähllisten als verzichtbarer Aufwand eingeschätzt wurde.

Einzel erfassung:

Grundsätzlich sind alle Vermögensgegenstände einzeln zu erfassen. Ausnahme hiervon ist die Gruppenerfassung, die für gleichartige und annähernd gleichwertige Vermögensgegenstände angewandt werden kann.

In der SG Dannenberg wurde von den Ausnahmen vom Prinzip der Einzel erfassung ausgiebig Gebrauch gemacht. Dies hat die Inventur wesentlich vereinfacht, führte aber stellenweise auch zu Problemen. Beim Inventar der Schulklassenräume zeigt sich z.B., dass die Zusammenfassung des Mobiliars dort Grenzen findet, wo die Nutzungs- (und damit Abschreibungsdauer) erheblich voneinander abweicht. Schultafeln z.B. lassen sich wesentlich länger nutzen als Tische und Stühle. Sie können daher nicht in einer Gruppe erfasst werden, da jede Gruppe auch ein Block im Inventar verzeichnet und über die Anlagenbuchhaltung abgeschrieben wird.

Ein anderes Problem ergab sich bei der Erfassung der EDV- Arbeitsplätze: PC, Bildschirm, ggf. Drucker und weitere Peripheriegeräte erscheinen sachlogisch eine Gruppe zu sein. Allerdings

ist es in der SG Dannenberg so, dass bei der Beschaffung nicht komplette EDV- Arbeitsplätze gekauft werden, sondern jeweils ein Kontingent Bildschirme, ein Kontingent Drucker etc. Die Gruppenbildung scheitert hier also am unterschiedlichen Anschaffungsdatum und damit unterschiedlichem Beginn der Abschreibung. Eine zunächst erwogene Alternative ist es, die gemeinsam gekauften Bildschirme (PCs, Drucker usw.) in jeweils eine Gruppe zusammen zu fassen. Das wiederum scheiterte in der SG Dannenberg daran, dass die Abschreibungen als Aufwand nur einer Kostenstelle (einem Amt oder Fachbereich) belastet werden können. In der SG Dannenberg wären dies die zentralen Dienste gewesen, die dann über einen Verteilungsschlüssel die Kosten hätten weiterreichen müssen. Dies ist technisch machbar, verursacht aber erheblichen Aufwand, da bei der Weiterreichung der Kosten nicht nur die Anzahl der PC-Arbeitsplätze, sondern auch die konkrete Ausstattung berücksichtigt werden müssen. Außerdem stellt sich die Frage, wie mit der Gruppe und den Abschreibungen umzugehen ist, wenn bei der nächsten Generation Bildschirmbeschaffung nicht alle Geräte aus der Gruppe ausgetauscht werden, sondern entsprechend den Bedürfnissen der Nutzer Geräte aus verschiedenen Beschaffungsgenerationen.

Nach dem Grundsatz der Einzelerfassung wurden schließlich alle (einzeln nutzbaren) Geräte auch einzeln betrachtet mit der Folge, dass viele Geräte unter die "410,-€ Grenze" fallen und damit als geringwertige Wirtschaftsgüter eingestuft werden. Diese werden jedoch nicht in die Anlagenbuchhaltung eingestellt, sondern bei Beschaffung sofort in voller Höhe als Aufwand verbucht. Folglich gibt es keine über Abschreibung gesteuerte Verteilung des Aufwandes auf mehrere Jahre. Außerdem wirken sich Beschaffungsprojekte dadurch unmittelbar auf das Ergebnis aus, was den Vergleich der Ergebnisse über mehrere Jahre erschwert. Bei der Planung von Beschaffungen zukünftiger Jahre sind diese Einschränkungen zu beachten, da die Abbildung in der Buchhaltung und die tatsächliche Nutzung der geringwertigen Wirtschaftsgüter zeitlich voneinander abweichen. Der Nachvollziehbarkeit dient ein gesondert geführtes GWG-Verzeichnis.

Nachprüfbarkeit der Bestandsaufnahme:

Die Vorgehensweise und die Ergebnisse der Inventur sind so zu dokumentieren, dass ein sachverständiger Dritter sich in angemessener Zeit einen Überblick verschaffen und diese nachvollziehen kann.

In der SG Dannenberg werden die Zähllisten und das Inventarverzeichnis archiviert. Daraus geht hervor, wer wann was gezählt hat und was in das Inventar übernommen wurde. Auf eine weitergehende Dokumentation der Vorgänge wurde verzichtet.

Die zukünftige Praxis wird zeigen, welche Dokumentationspflichten für die Zwecke der Kommunalaufsicht und ggf. der Rechnungsprüfung sinnvoll sind. Die diesbezüglichen Regelungen der Privatwirtschaft sind dafür sicherlich ein geeigneter Anhaltspunkt.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit:

Der Aufwand für die Inventurdurchführung soll in einem angemessenen Verhältnis zu den zu erwartenden Ergebnissen stehen. Zulässige Vereinfachungen (z.B. Gruppenerfassung) sind bereits bei der Inventurplanung zu prüfen und zu berücksichtigen.

Die SG Dannenberg hat diesen Grundsatz bewusst berücksichtigt. Als kleine Kommune mit begrenzten Ressourcen wurde bei allen Abwägungsentscheidungen immer der Kostenfaktor herangezogen. Deshalb wurden

- die Menge der zu erhebenden Daten möglichst gering gehalten,
- die Nachforschungen im Verwaltungsarchiv auf ein Minimum begrenzt und
- der Personaleinsatz durch geschickte Planung gering gehalten, auf möglichst viele Schultern verteilt und durch Externe (Schulleiter, Hausmeister, Ortsbrandmeister, ehrenamtliche Bürgermeister etc.) ergänzt.

Dabei erwies es sich als sehr hilfreich, dass die Inventurteams nur mit der reinen Erfassung beauftragt waren. Alle Fachkenntnisse waren erst im nächsten Schritt, bei der Übertragung der Zähllisten in das Inventarverzeichnis erforderlich. (Ausnahme: Bei der Bestandsaufnahme der Bauwerke waren Fachkenntnisse zur Beurteilung der Qualität notwendig.)

2. Vorgehen bei der Inventur

a) Inventurplanung und -richtlinie

Durch die Inventurrahmenplanung wird der Umfang der Inventur zeitlich und sachlich abgegrenzt. Außerdem werden die Zuständigkeiten festgelegt.

Die Inventurrahmenplanung besteht aus:

- Sachplan (Was?),
- Zeitplan (Wann?),

- Personalplan (Wer?).

Außerdem muss vorab geklärt werden, ab welcher Höhe der Anschaffungs- und Herstellungskosten eine Erfassung der Vermögensgegenstände in der Anlagenbuchhaltung vorgenommen wird. In der SG Dannenberg wurde - orientiert am EStG (§ 6) - die Grenze von 410,- € gesetzt.

In der SG Dannenberg wurde keine umfassende Inventurrichtlinie erlassen. Nach Sichtung entsprechender Musterrichtlinien wurde der Erlass einer derartigen Richtlinie verworfen. Es wurde nur je eine Richtlinie (über 2 DIN-A-4-Seiten) für bewegliches Vermögen und Straßen erarbeitet (vgl. Anlage 2). Ziel war es, die Inventur auf möglichst breite Schultern zu verteilen. Dabei sollten ganz bewusst verwaltungsfremde Personen einbezogen werden (können). Mit einer umfangreichen Richtlinie, die zu "gefilterten" Ergebnissen geführt hätte, wäre dies nach Ansicht der SG nicht möglich gewesen.

Mit den Regeln der Inventur wurden die Betroffenen in einer kurzen Schulung vertraut gemacht. Zu diesem Zweck wurden exemplarisch Inventurbezirke fotografiert und in der Schulung alle auftretenden Fragen diskutiert und beantwortet.

Es wurde festgelegt, dass alles, was nicht als Verbrauchsgut zu identifizieren war, aufzunehmen ist. Die SG wollte gerade durch dieses Verfahren eine lange Inventurrichtlinie mit Detailregelungen sparen. So konnten auch keine Auslegungsprobleme auftreten. Die anschließende zentrale Übernahme der Ergebnisse der Inventur in das Anlagenverzeichnis gewährleistete einen einheitlichen Qualitätsstand. Problemfälle wurden zur Entscheidung dem Doppik-Team, in besonderen Fällen auch den Projektpartnern, zugeführt.

Als sehr hilfreich erwies es sich, dass die SG Dannenberg auf jeder Zählliste die Telefonnummern (auch Handy) der Inventurleitung abgedruckt hat. Auftretenden Fragen konnten so auf direktem Wege geklärt werden.

Sachplan

Der Sachplan enthält eine exakte Festlegung der Aufnahme- bzw. Inventurbereiche. Diese Abgrenzung muss zweifelsfrei getroffen werden, um Doppelerfassungen und Lücken in der Erfassung zu vermeiden. Für die Abgrenzung der Inventurbereiche können örtliche und sachliche Kriterien herangezogen werden. Örtliche Kriterien sind z.B. Mitgliedsgemeinden, Stadtteile, Straßen, Gebäude, Räume etc. Sachliche Kriterien sind z.B. Tiefbau, Hochbauwerke, Fahrzeuge etc.

In der SG Dannenberg wurden alle Hochbauwerke und Grundstücke (sachliches Kriterium) vom Immobilienmanagement erfasst und bewertet. Diese Abgrenzung lag nahe, da das Immobilien-

management erst mit Beginn des Jahres 2003 ins Leben gerufen wurde und deshalb ohnehin eine Bestandsaufnahme sämtlicher Immobilien notwendig war. Das Immobilienmanagement konnte bei dieser Gelegenheit in einem Zuge auch Daten erfassen, die für immobilienwirtschaftliche Zwecke benötigt werden (genaue Gebäudeflächen, Versicherungswerte, baulicher Zustand und technische Einrichtung etc.).

Alle übrigen Vermögensgegenstände wurden nach örtlichen Kriterien eingeteilt. So wurden z.B. die Straßen je Mitgliedsgemeinde erfasst; jede Schule, jedes Verwaltungsgebäude, das Jugendzentrum, die Bücherei, das Schwimmbad etc. wurden jeweils zu einem Inventurbezirk zusammengefasst.

Die Besonderheit der Inventur in der SG ist, dass jeweils zu klären ist, welches Vermögen der SG und welches der Mitgliedsgemeinde zugerechnet wird. In der SG Dannenberg stellte diese Besonderheit allerdings kein Problem dar. Die Produktverantwortlichen und anderen Mitglieder der Aufnahmeteams wussten fast lückenlos, welcher Körperschaft die Gegenstände zuzuordnen sind. Auf den Inventurlisten wurde jeweils die entsprechende Gemeindekennziffer vermerkt.

Zeitplan (Inventurkalender)

Der Zeitplan gibt den zeitlichen Ablauf für die Inventurvorbereitung, die Inventurdurchführung und die Aufbereitung der Inventurdaten vor.

Beim Zeitplan für die Durchführung der Inventur sollte ein möglichst enger Rahmen gesteckt werden, um Doppelerfassungen oder Lücken zu vermeiden. Diese können beim beweglichen Sachanlagevermögen entstehen, wenn es zwischen Inventurbezirken bewegt wird (z.B. Umsetzung eines Projektors von Grundschule A nach Grundschule B, Erfassung von Baumaterialien im Bauhof und anschließend am Bauwerk usw.).

In der SG Dannenberg war der Zeitplan für die Inventur mit 3 Wochen Zeit knapp bemessen und erforderte demzufolge großen Einsatz aller Beteiligten.

Aufgrund der Übersichtlichkeit der Inventurbezirke erwiesen sich die möglichen Probleme bei der Zeitplanung als nur theoretische Probleme ohne große praktische Relevanz. Auf eine zentral vorgegebene detaillierte Zeitplanung wurde verzichtet. Stattdessen bekamen die Verantwortlichen für den jeweiligen Inventurbezirk einen engen Zeitkorridor von zwei bis vier Wochen zwischen Ausgabe der Zähllisten und Rückgabe der ausgefüllten Listen gesetzt. Diese Vorgabe wurde bis auf wenige Ausnahmen eingehalten. Ein Grund hierfür ist, dass die Inventurplanung einschließlich der Zeitplanung von allen Führungskräften der Verwaltung gemeinsam beschlossen wurde.

Personalplan

Der Personalplan regelt die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei der Inventur. Im einzelnen werden für folgende Funktionen die Zuständigkeiten namentlich festgelegt:

- Die Inventurleitung legt die Inventurrichtlinien fest und trägt die Verantwortung für die Inventur. Die Aufnahmeleitung trägt die Verantwortung für einen oder mehrere Inventurbezirke und ist zuständig für die ordnungsgemäße Inventurdurchführung. Sie koordiniert den praktischen Ablauf in ihrem Verantwortungsbereich.
- Die Aufnahmeteams werden den Inventurbezirken zugeordnet und bestehen i.d.R. aus zwei Personen: 1 Ansager und 1 Aufschreiber.

In der SG Dannenberg wurde die Verantwortung für die Inventur möglichst breit verteilt. Die Inventurleitung bestand aus drei Personen, die auch dem Projektteam „Doppik“ angehörten.

Die Aufnahmeleitungen wurden aus den Fachbereichen gestellt. Jeder Fachbereich bestimmte dafür zwei Personen, die von der Inventurleitung die Inventurbezirke zugeteilt und die Zähllisten bekamen.

Bei der Zusammenstellung der Aufnahmeteams entwickelten die Fachbereiche ein hohes Maß an Kreativität und Motivationskraft. Für die Aufnahme der Straßen einschließlich Beleuchtung und weiterem Straßenmobiliar konnten die ehrenamtlichen Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden gewonnen werden. Diese erhielten Listen, die sie mit der Realität zu vergleichen hatten. In den Schulen konnten Schulhausmeister, Sekretärinnen und sogar Rektoren für die Vermögensaufnahme gewonnen werden. Für die Feuerwehrgerätehäuser übernahmen die Ortsbrandmeister die Arbeit usw.

Da durch die möglichst weitgehende Dezentralisierung der Inventurarbeiten die Arbeit auf viele Schultern verteilt war, konnte die Inventur relativ schnell durchgeführt und Belastungsspitzen für einzelne Mitarbeiter weitgehend vermieden werden. Außerdem erwies es sich als sachlich sehr hilfreich, die Zuständigen vor Ort einzubinden. Nur diese konnten auf Anhieb mit Sicherheit sagen, ob z.B. der Schaukasten in der Schule Eigentum oder eine Leihgabe ist, ob die historischen Anschaffungs-/Herstellungskosten über der 410,-€- Grenze liegen, ob es dafür eine Rechnung gibt usw. Viele bewertungsrelevante Angaben wie z.B. „Projektor funktioniert seit einem Jahr nicht mehr“ oder „Turngerät gehört dem Sportverein“ konnten nur von den Betroffenen vor Ort kommen.

b) Buchinventur

Über die Buch- oder Beleginventur werden jene Vermögenswerte erfasst, die nicht durch körperliche Inventur aufgenommen werden können. Dazu gehören z.B. die Bankguthaben, die Kredite, die Forderungen und Verbindlichkeiten sowie Zuschüsse und Beiträge.

Diese Daten lassen sich aus der vorhandenen Buchführung entnehmen. Sie sind für den Bilanzstichtag genau feststellbar. In der SG Dannenberg ergaben sich hierbei keine Schwierigkeiten.

Die Buch- oder Beleginventur kann auch dann eine Rolle spielen, wenn eine Lagerbuchhaltung geführt wird, in der Roh-, Hilfs- und Verbrauchsmaterialien nachgewiesen werden. In der Kommune handelt es sich dabei z. B. um Streugut für den Winter, Brennstoffe, Baumaterialien. Grundsätzlich sind diese Materialien, wenn sie in der Bilanz berücksichtigt werden sollen, auch durch die körperliche Bestandsaufnahme zu zählen, zu messen oder zu wiegen. Ersatzweise kann die Lagerbuchhaltung zur Ermittlung der Bestände herangezogen werden.

In der SG Dannenberg wird auf eine Lagerbuchhaltung und eine Bilanzierung von Vorräten verzichtet, da hier der Aufwand und der Informationsgewinn in keinem vernünftigen Verhältnis stehen. Bei den vorhandenen Vorräten bewegt sich die Veränderung des Vermögens in einem relativ geringen Korridor, da es sich hauptsächlich um Büromaterial handelt, das regelmäßig in etwa gleich bleibender Menge vorgehalten wird. Baumaterialien und Streugut werden im Eigenbetrieb Betriebshof erfasst. Zu beachten wären ggf. Brennstoffe, falls sich die Konstellation ergibt, dass aufgrund der Preisentwicklung und Witterungsverhältnisse in einem Jahr mehrfach z.B. die Öltanks der Schulen befüllt werden und im Folgejahr kein Öl gekauft wird. Dieses Szenario würde zu einer Verzerrung der Ergebnisrechnung des Immobilienmanagements führen und wäre nur über eine Verbuchung der Brennstoffvorräte in der Vermögensrechnung auszugleichen. Da die SG Dannenberg ein solches Szenario nicht für hinreichend wahrscheinlich hält, wurde es als Begründung für die Einführung einer Lagerbuchhaltung verworfen.

c) Erstellung des Anlageninventars

Nach vollendeter Inventur wurden die erfassten Vermögensgegenstände in ein Inventar übernommen bzw. auf Grundlage der Inventur das vorhandene Inventar überarbeitet. Das Inventar wird in der Anlagenbuchhaltung gepflegt, in der auf Konten die Werte der Vermögensgegenstände erfasst werden.

Von diesem Modul der Software aus werden Verknüpfungen zwischen Anlagegütern und Bilanzpositionen hergestellt, die Abschreibungsmethode und Nutzungsdauer eingestellt und festgelegt, auf welchen Konten der Ergebnisrechnung mit welcher Kostenstellen und ggf. Kostenträgerangabe die Abschreibungen belastet werden. Dadurch wird bereits die „Durchbuchung“ der Abschreibung in die Kostenrechnung vorbereitet.

In der SG Dannenberg wurden diese Arbeiten zentral durchgeführt, da das notwendige Spezialwissen zur Gliederung des Vermögens, zu den beschriebenen Kontierungen und Schlüsselungen und die dafür notwendigen Kenntnisse zur Bedienung der Software nur bei wenigen Personen vorhanden ist.

II. Gliederung des Vermögens

Die Gliederung des Vermögens wird analog zu den Posten der Eröffnungsbilanz vorgenommen. Praktisch bedeutet das, dass die einzelnen in der Anlagenbuchhaltung erfassten Anlagen Konten zugeordnet werden, die (über z. T. mehrere Buchungsschritte) in ein Bilanzkonto einfließen.

Für die Darstellung des Vermögens wird nach dem Modell von Prof. Lüder eine Trennung in realisierbares Vermögen und Verwaltungsvermögen vorgenommen. Das Verwaltungsvermögen einer Kommune umfasst demnach Vermögen, das zur Aufgabenerfüllung unverzichtbar und somit nicht „realisierbar“ (veräußerbar) ist. Realisierbares Vermögen hingegen sind die Vermögensgegenstände, die nicht zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben benötigt werden und durch Veräußerung in finanzielle Ressourcen konvertierbar sind.

Zweifelsfälle entstanden bei der Mehrfachnutzung von Gebäuden für öffentliche und private Zwecke. Hier wurde in der SG Dannenberg nach der Größe der Nutzungsfläche entschieden: Wenn zum Beispiel die Fläche, die der Kindergarten nutzt, größer ist als die vermietete Wohnung im selben Haus, wird die gesamte Immobilie zum Verwaltungsvermögen gezählt (bis die Wohnung als Eigentumswohnung herausgelöst ist und damit als eigenes Anlagegut dem realisierbaren Vermögen zugeordnet werden kann).

1. **Verwaltungsvermögen**

Das Verwaltungsvermögen einer Kommune umfasst Vermögen, das zur Aufgabenerfüllung der Kommune notwendig und nicht veräußerbar ist. Das Verwaltungsvermögen wird unterteilt in Finanzanlagen, das gewöhnliche Sachanlagevermögen und das Sachanlagevermögen im Gemeingebrauch.

Finanzanlagen sind dem Verwaltungsvermögen zuzurechnen, wenn es sich um Beteiligungen handelt, durch die die Kommune die Erfüllung ihrer Aufgaben sicher stellt und für die keine Privatisierung vorgesehen ist. Dies sind u.a. Eigenbetriebe wie z.B. ein Kurbetrieb oder Bauhof, Anteile an Zweckverbänden oder privatrechtlich organisierten Gesellschaften wie eine Schwimmbad GmbH oder eine Stadtwerke AG.

Zum gewöhnlichen Sachanlagevermögen der Verwaltung zählen alle Vermögensgegenstände, die unmittelbar zur Erfüllung der Aufgaben der Kommune in Gebrauch sind. Dies sind alle Schulen, Kindergärten, Verwaltungsgebäude, Einrichtungen der Feuerwehr usw. einschließlich des darin enthaltenen Mobiliars, der dazugehörigen Grundstücke, Fahrzeuge sowie der technischen und baulichen Anlagen.

Entgeltlich erworbene, immaterielle Vermögensgegenstände sind nach dem NKR- Konzept zu aktivieren (d.h. in der Eröffnungsbilanz auszuweisen), wenn der Gegenstand oder sein Nutzenpotential anderen zur Nutzung überlassen werden kann und wenn die Anschaffungskosten identifizierbar und willkürfrei feststellbar sind. Sie werden in der Regel dem Verwaltungsvermögen zugeordnet. Immaterielles Vermögen sind Konzessionen, Lizenzen und andere Nutzungs- und Schutzrechte. In der Praxis relevant sind insbesondere Lizenzrechte für Computersoftware.

Das Sachanlagevermögen in Gemeingebrauch wird unterteilt in:

- das Infrastrukturvermögen und
- die Kultur- und Naturgüter.

Zum Infrastrukturvermögen zählen Straßen, Wege, Plätze, Brücken einschließlich Beschilderung, Signal- und Beleuchtungsanlagen, das Wasser- und Abwassernetz einschließlich der Abwasserbehandlung sowie weitere Ver- und Entsorgungseinrichtungen (soweit im Besitz der Kommune).

Zu den Natur- und Kulturgütern zählen Naherholungseinrichtungen, Parks, Biotope etc. sowie Denkmäler, Kunstwerke, historische Sammlungen und Archive.

2. Realisierbares Vermögen

Realisierbares Vermögen sind Vermögensgegenstände, die nicht zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben benötigt werden und daher durch Veräußerung in finanzielle Ressourcen konvertierbar sind.

III. Erfassung und Bewertung des Vermögens im Einzelnen

1. Sachanlagevermögen und Finanzanlagen des Verwaltungsvermögens

a) Erfassung

Grundlagen

Die wesentliche Grundlage der Erfassung des Vermögens bildet die Inventur. Wir verweisen diesbezüglich auf die Ausführungen unter Text 0 ff.

Beim Infrastrukturvermögen sind darüber hinaus wichtige Datenquellen das Straßenbestandsverzeichnis, vorhandene Abrechnungen von Baumaßnahmen (gegenüber Zuwendungsgebern und Beitragspflichtigen), Kataster und Kanalisationskataster sowie die Inventarverzeichnisse der gebührenrechnenden Einrichtungen.

Vorgehen in der SG Dannenberg

Die Straßengrundstücke wurden pro Mitgliedsgemeinde summarisch erfasst und aktiviert, da aus der Einzelerfassung kein relevanter Informationsgewinn für die Gemeinde entsteht. Eine Zuordnung der einzelnen Grundstücke zu bestimmten Straßen fehlt damit und der Wert der Straße (einschließlich Grundstück) kann nicht angegeben werden, wofür in der SG Dannenberg auch keine Notwendigkeit gesehen wurde. Der Wert der Straße als Bauwerk (ohne Grundstück) ist bekannt und wird über die Abschreibung haushaltswirksam. Welche Grundstücke genau zu welcher Straße gehören, wird praktisch erst beim Rückbau der Straße relevant. Da dies nicht

häufig passiert, kann die Zuordnung der einzelnen Grundstücke zu den Straßen bei Bedarf vorgenommen werden und wird nicht im Vorhinein geleistet.

Straßenmobiliar wie Straßenlampen, Bänke etc. und die Buswartehäuschen wurden über Zähllisten aufgenommen. Weitere Grundstückseinrichtungen (abseits von Straßen), wie Gräben, Schuppen, die Beläge der Sportplätze etc. wurden wie die Straßenbauwerke gesondert erfasst. Sie wurden in Nutzungsgruppen eingeteilt.

Spezialfälle gab es bei der Vermögenserfassung in mehreren Bereichen: Es zeigte sich, dass auf einigen Sportplätzen auf Gemeindegrund Vereinshäuser der Sportvereine errichtet sind. Diese sind fester Bestandteil des Grundstückes und somit im Eigentum der Gemeinde. Trotzdem wurden diese Gebäude nicht aktiviert, da dies dem Sinn der Erfassung des Verwaltungsvermögens (haushaltswirksame Verteilung der Investitionen auf die Nutzungsdauer) zuwider liefe. Anders wäre der Fall zu behandeln, wenn ein Verein sich auflöst und das Gebäude zum Gemeindevermögen fällt. In einem solchen Falle wäre zu entscheiden, ob die Gemeinde, die mit der Gebäudenutzung verbundene Aufgabe übernimmt und langfristig hier wieder investieren wird (Zuordnung zum Verwaltungsvermögen) oder ob sie die mit der Nutzung des Gebäudes verbundene Aufgabe nicht übernimmt (möglichst Zuordnung zum realisierbaren Vermögen und langfristig Abriss).

Zur Feststellung der aktivierungspflichtigen Investitionen wurden Gebäudeakten und - als weitere Hilfestellung - die vergangenen Vermögenshaushalte ausgewertet.

Ähnlich wie bei den Gebäuden der Sportvereine war hier im Zweifelsfall zu prüfen, ob die Einbauten in den Gebäuden dem Gemeindevermögen zuzurechnen sind. Zapfanlage und Partygeräte z.B. im Feuerwehrgerätehaus wurden hier ausgenommen. Sie sind kein Verwaltungsvermögen im Sinne einer Erfassung des Vermögens, das zur Erfüllung der Aufgaben der Kommune notwendig ist.

Das bewegliche Sachanlagevermögen wurde mittels Zähllisten erfasst (vgl. Anlage 3).

b) Bewertung

Grundlagen

Es gibt verschiedene Verfahren für die Bewertung des Verwaltungs- und realisierbaren Vermögens:

Mögliche Bewertungsverfahren

Bewertung der Substanz

- Sachwertverfahren:** Substanzorientierter Wert, sinnvoll, wenn Preis durch Herstellungskosten im gewöhnlichen Geschäftsverkehr bestimmt wird.
- Historische Herstellungswert:** sinnvoll, wenn historische Baukosten bekannt
- Wiederbeschaffungswert:** Indexierung von AK/HK (Baukosten) mit Baupreisindices. was kostet das Objekt neu?
- Wiederbeschaffungsherstellungswert:** Was kostet das Objekt in seinem heutigen Zustand?
- Gebäudeversicherungswert**

Bewertung der Ertragskraft

- Ertragswertverfahren:** Ökonomischer Wert, sinnvoll, wenn Preis durch Verzinsung/nachhaltigen Ertrag der Investition bestimmt wird.

Kaufpreis-orientierte Bewertung

- Vergleichswert:** aus Verkäufen abgeleitete Verkehrswerte vergleichbarer Objekte, Bodenrichtwerte
- Historischer Kaufpreis**

16

Grundsatz bei der Bewertung von Verwaltungsvermögen in der Eröffnungsbilanz ist, dass Anschaffungs- und Herstellungskosten, vermindert um planmäßige Abschreibungen, angesetzt werden. Im Gegensatz zum realisierbaren Vermögen, wo der aktuell erzielbare Preis entscheidungsrelevant ist, geht es beim Verwaltungsvermögen darum, die Investitionen über die Nutzungsdauer des Anlagegutes haushaltswirksam darzustellen und nicht - wie bisher - nur im Anschaffungsjahr zu berücksichtigen. Eine "offizielle" vom Land Niedersachsen festgelegte Abschreibungstabelle gab es zum Zeitpunkt der Bewertung in der SG noch nicht. Die Abschreibungssätze basierten auf der Abschreibungstabelle der Stadt Uelzen, den Richtlinien der KGSt consult und in Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten. Zwischenzeitlich existieren jedoch die in der Anlage 4 aufgeführten Abschreibungstabellen.

In Museen können üblicherweise Versicherungswerte zur Wertermittlung herangezogen werden. Ob und wie diese in die kommunale Bilanz eingehen, muss im Einzelfall geprüft werden. Auch eine gutachterliche Wertermittlung ist in Betracht zu ziehen, wobei hier Kosten und Nutzen gegeneinander abgewogen werden müssen. Welches Wertermittlungsverfahren im Einzelnen angewendet wird, sollte stets unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Erfassung

des Verwaltungsvermögens erfolgen (haushaltswirksame Verteilung der Investitionen auf die Nutzungsdauer).

Zu bewerten sind auch die Finanzanlagen außerhalb des realisierbaren Vermögens, wie z.B. Anteile an Gesellschaften, die unmittelbar zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendig sind. Dabei werden die Anschaffungskosten zugrunde gelegt.

Vorgehen in der SG Dannenberg

Bei der Bewertung der Grundstücke wurden die Anschaffungskosten als Wert eingesetzt. Waren diese nicht ermittelbar, wurde mit einem Durchschnittswert/qm bewertet:

- Ackerland: 1,00 €/m²
- Grünland: 0,50 €/m²
- Straßengrundstücke: 1,00 €/m²

Das Arbeiten mit Durchschnittswerten ist eine Hilfskonstruktion, die in der SG Dannenberg insbesondere zum Zwecke der Vereinfachung angewandt wurde. Die Werte wurden dabei so gewählt, dass sie einem qualifiziert geschätzten Durchschnitt entsprechen. Trotz der Ungenauigkeit sprechen folgende Gründe für den Ansatz von Durchschnittswerten:

- Der Haushalt wird durch die Durchschnittswerte nicht verändert, da die Grundstücke nicht abgeschrieben werden.
- Es mangelt an Alternativen. Die in anderen Kommunen praktizierte Methode, den angrenzenden Bodenrichtwert zu nehmen, ist sicherlich bei größeren Kommunen richtig, um z.B. Straßengrundstücke in der Innenstadt zu bewerten. In der SG Dannenberg, bei der es sich um eine ländliche Region handelt, bringt diese Methode wenig Erkenntnisgewinn, da beim Verkauf des Grundstücks nach Rückbau der Straße die Bodenpreise ins Bodenlose fallen würden. Das ist in einer größeren Innenstadt sicherlich anders zu behandeln.

Um dem qualifiziert geschätzten Durchschnitt möglichst nahe zu kommen, wurde von den o.g. Werten in begründeten Ausnahmefällen abgewichen. Dies betraf z.B. Wiesen, die im Elbvorland gelegen, regelmäßig überschwemmt werden und nicht für eine landwirtschaftliche Nutzung in Betracht kämen. Hier wurde der Durchschnittswert auf 0,10 €/m² herabgesetzt.

Bei der Bewertung der Straßen konnten die Straßenbaumaßnahmen der letzten 15 Jahre anhand der aktenkundigen Abrechnungen gegenüber Zuwendungsgebern oder Beitragspflichtigen vorgenommen werden. Straßenbaumaßnahmen, die 25 oder 30 Jahre (je nach Art) zurückliegen, bedurften keiner Bewertung, da diese Bauwerke abgeschrieben sind und nur mit Erinnerungswert berücksichtigt werden. Lediglich die Straßenbaumaßnahmen zwischen 1973 (je nach Art 1978) und 1988 wurden nach Material und Art in Bauklassen eingeteilt. Für die verschiedenen Bauklassen wurde ein Anschaffungs- und Herstellungswert pro m² zugrunde gelegt. Dabei wurde ein grob vereinfachtes Schema angewendet, das auf nur drei Bauklassen aufgebaut war. Diese Einstufung wurde von einem qualifizierten Verwaltungsmitarbeiter (Techniker) vorgenommen. Dieses Vorgehen birgt bei den Straßenbaumaßnahmen aus der Zeit zwischen 1973 (je nach Art 1978) und 1988 eine gewisse Ungenauigkeit in der Bewertung. Dies ist jedoch aus drei Überlegungen heraus hinzunehmen:

- Erstens: Die SG Dannenberg hat bereits genügend Straßenbaumaßnahmen durchgeführt, um hier realistische Werte zu ermitteln. Die angenommenen Werte werden durch indizierte Baukostenrechnungen - zurückgerechnet auf das Jahr der Maßnahme - gestützt.
- Zweitens: Der Aufwand zur weiteren Erhöhung der Genauigkeit wäre völlig unverhältnismäßig.
- Drittens: Die eventuell vorhandene Ungenauigkeit in der Bewertung wirkt sich mit jedem Jahr geringer aus. Innerhalb der nächsten 10 - 15 Jahre wird jedes Jahr ein Jahrgang ungenau bewerteter Straßenbaumaßnahmen abgeschrieben sein und sich damit die „Fehlerbelastung“ des Erfolgsplanes schrittweise auf Null reduzieren.

Straßenmobiliar wurde nach Durchschnittswerten bewertet. Auch hier wurde Vereinfachung und Pragmatismus in den Vordergrund gestellt. Die Möglichkeit, dass eine Gemeinde mit teureren Laternen und Bänken ein etwas unterbewertetes Vermögen ausweist, während eine andere Gemeinde mit den billigen Laternen und Buswartehäuschen überbewertetes Straßenmobiliar ausweist, wurde bewusst in Kauf genommen. Der Aufwand zur Ermittlung der notwendigen Daten (soweit nicht in den erwähnten Abrechnungen vorhanden) wäre unverhältnismäßig groß gewesen. Eine Ausnahme bildeten Straßenlampen im Sanierungsgebiet.

Die Bewertung der weiteren Grundstückseinrichtungen richtete sich nach der Nutzungsart sowie Art, Ausführung und Zustand der Einrichtung.

Ein Spezialfall ist der Thielenburger See, der künstlich angelegt wurde, aber nur bedingt als Grundstückseinrichtung bezeichnet werden kann. Hier wurden verschiedene Bewertungsmethoden geprüft, die alle aufgrund der Einmaligkeit der Maßnahme und der Verknüpfung mit an-

deren Maßnahmen und politischen Überlegungen (Errichtung Rodelberg, Auffüllung Baugebiet) ihre Schwächen aufwiesen. Auch konnte keine Abschreibungsmethode und Nutzungsdauer sachgerecht ermittelt werden. Außerdem wäre eine neue Investition nach einer "Vernutzung" des Sees nicht vorgesehen. Die SG Dannenberg hat deshalb auf eine Bewertung und Abschreibung verzichtet und den See mit dem Erinnerungswert von einem Euro aufgenommen.

Von Ausnahmefällen (vgl. auch Text 0) abgesehen wurden die Gebäude des Verwaltungsvermögens mit dem um die Abschreibungen gemindertem und um die aktivierungspflichtigen Investitionen erhöhten Anschaffungs- oder Herstellungswert bewertet. Gebäudeeinrichtungen, wie Fahrstühle, Einbauküchen etc. wurden mit den Gebäuden zusammen bewertet.

Bei älteren Gebäuden, bei denen historische Anschaffungs- und Herstellungskosten schwer zu ermitteln oder umzurechnen sind (aus Reichsmark oder Talern), wurden die Wiederherstellungskosten ermittelt. In der SG Dannenberg wurde in solchen Fällen zur Ermittlung der Restnutzungsdauer ein qualifizierter Verwaltungsmitarbeiter (Bauingenieur) eingesetzt, der das Gebäude im Rahmen seiner Möglichkeiten sachverständig begutachtete.

Aber auch bei den historischen Gebäuden mussten individuelle Regelungen gefunden werden: Der denkmalgeschützte Waldemarturm der Stadt Dannenberg mit Mauerstärken von 2,30 m aufwärts unterliegt in diesen Bauwerksteilen keiner signifikanten Abnutzung. Die Berechnung einer Abschreibung wäre nicht sachgerecht. Es liegen auch keine korrekten Akten über die mittelalterlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten vor.

Abbildung 1: Waldemarturm¹



¹ Quelle: www.dannenberg.de

Angaben zum Bauwerk:

- Turmhöhe 33 m
- Kellertiefe 3 m
- Außentreppe 13 Stufen
- Innentreppe 113 Stufen
- Mauerdicke 2,30 m - 3,53 m

Allerdings liegt die Abrechnung einer aktivierungsfähigen Dacherneuerung vor. Diese Investition wurde deshalb aktiviert und wird abgeschrieben. Der Rest des Turmes geht mit Erinnerungswert in die Bilanz ein.

Bei der Bewertung des beweglichen Sachanlagevermögen ergaben sich in der SG Dannenberg relativ wenige Probleme. Die Aufbewahrungsfristen für die Belege überschreiten in der Regel die Nutzungsdauer, so dass für alle Vermögensgegenstände, die mit einem Restwert zu berücksichtigen sind, auch Belege vorhanden sind. Trotzdem wurde nicht in jedem Einzelfall die entsprechende Originalrechnung geprüft. Soweit plausibel, wurden die Anschaffungs- und Herstellungskosten aus den Zähllisten übernommen, die die vor Ort Verantwortlichen angegeben hatten. Als weitere Hilfe bei der Bewertung des Vermögens haben die Inventurteams den Zustand der einzelnen Vermögensgegenstände mit Hilfe einer Schulnotenskala (unter Berücksichtigung des Alters) eingeschätzt.

Beim Medienbestand der Bibliothek wurde mit Durchschnittswerten gearbeitet. Die momentane Anzahl der Medien wurde diesem Wert multipliziert. Dieses Verfahren wird auch in Zukunft angewendet, da die einzelnen Medien nach wie vor nicht aktivierungspflichtig sind (unterhalb der 410,- € Grenze), der gesamte Bestand aber trotzdem einen erheblichen Vermögenswert darstellt. Den Wert über eine Art Lagerbuch zu ermitteln erscheint zu aufwendig.

Bei der unversicherten und unbegutachteten "Moorleiche" wurden die Anschaffungs- und Herstellungskosten des Glassarges und der Beleuchtung in die Vermögensrechnung aufgenommen.

2. Realisierbares Sach- und Finanzvermögen

a) Erfassung

Grundlagen

Hierzu gehören vor allem die Grundstücke, die die Kommune nicht selbst zur Erfüllung ihrer Aufgaben nutzt (Reservegrundstücke, Baugebiete etc.). Für die Zuordnung zum realisierbaren Vermögen ist im Zweifelsfall die aktuelle Beschlusslage des Rates maßgeblich. Ist der Rat z.B. der Auffassung, dass die Stadtwerke zu den originären Aufgaben der Kommune gehören, sind diese dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen. Besinnt sich der Rat eines anderen und entscheidet, dass die Anteile an den Stadtwerken einem privaten Investor angeboten werden sollen, so sind diese Vermögenswerte ab Beschlussfassung dem realisierbaren Vermögen zuzuordnen.

Realisierbares Finanzanlagevermögen sind das Finanzvermögen, das mit Wertsteigerungsabsicht im Besitz der Kommune ist sowie die Beteiligungen an Einrichtungen und Gesellschaften, deren Aufgaben in Zukunft ganz oder teilweise von Privaten erfüllt werden könnten, also z.B:

- Wertpapiere des Anlagevermögens, Kapitaleinlagen (alle Wertanlagen)
- Darlehensforderungen
- Monetäres Umlaufvermögen: Forderungen, liquide Mittel
- Entwidmete Beteiligungen (nicht mehr zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt)

Vorgehen in der SG Dannenberg

In der SG Dannenberg besteht das realisierbare Sachanlagevermögen vor allem aus:

- Baugrundstücken,
- Mietwohnungen,
- Gewerbegrundstücken und -räumen

Die Daten für das Sachvermögen (wie z. B. Nutzungsfläche, Rauminhalt usw. als Grundlage für die spätere Bewertung) konnten aus dem Kataster und aus Bauakten entnommen werden.

Die Erfassung des realisierbaren Finanzvermögens erfolgte grundsätzlich durch Buchinventur. Durch Saldenbestätigungen der Banken und der Debitoren kann zusätzliche Sicherheit im Hinblick auf die Richtigkeit der erfassten Forderungen gewonnen werden.

b) Bewertung

Grundlagen

Zu den Grundlagen der Bewertung vgl. Text 0 ff.

Forderungen sind grundsätzlich mit dem Nennwert zu bilanzieren. Zu beachten ist die Bewertung von Forderungen, bei denen absehbar ist, dass der Schuldner nicht zahlen wird. Dies betrifft z.B. Forderungen gegen insolvente Unternehmen oder gegen andere Steuern- und Gebührenpflichtige, deren Bonität höchst fraglich ist und bei denen ggf. sogar schon Vollstreckungsversuche erfolglos blieben. Hier ist das Instrument der Wertberichtigung einzusetzen. Dies bedeutet, dass die Forderung - soweit ihre Einbringbarkeit zweifelhaft erscheint - durch entsprechende Aufwandsbuchung (Soll; Ergebnisbelastung) und passivische Berichtigung des Bilanzkontos (Haben) gemäß ihrer wahrscheinlichen Werthaltigkeit ausgewiesen wird. Zu gewährleisten ist, dass die Forderung weiterhin im Forderungsmanagement verbleibt (Mahnung, Einleitung rechtlicher Schritte usw.). Wertberichtigung bedeutet also keinesfalls Forderungsverzicht. Die wertberichtigten Forderungen werden in der Debitorenbuchhaltung weiter geführt und in regelmäßigen Abständen auf ihre Werthaltigkeit hin überprüft.

Bei der Bewertung des realisierbaren Finanzvermögens kann weitgehend der Nominalwert übernommen werden, z.B. bei Bankguthaben und Forderungen.

Vorgehen in der SG Dannenberg

Die Bewertung der Grundstücke und Gebäude des realisierbaren Vermögens wurde in der SG Dannenberg nach dem Ertragswertverfahren vorgenommen. Dies ist der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit der Immobilie bei einer Veräußerung erzielbare Preis (§ 9 BewG) und damit der Verkehrswert. Dieser Wertansatz ist für das realisierbare Vermögen geeignet, da die finanziellen Dispositionsmöglichkeiten der Kommune abbildet werden.

Die für eine Wertermittlung benötigten Daten kamen aus der Bodenwertstatistik, Bauindizes und aus Daten, die selbst erhoben wurden, wobei folgende Kriterien angesetzt wurden:

- der Rauminhalt,
- die Nutzungsfläche,
- die derzeitigen Mieteinnahmen und
- die Möglichkeit zur Umwidmung als Bauland.

Problematisch war, dass die benötigten Akten in mehreren verschiedenen Bereichen der Verwaltung angelegt wurden und erst im Immobilienmanagement zusammen geführt wurden.

Für die Festsetzung der Abschreibungen und Nutzungsdauern beim realisierbaren abnutzbaren Immobilienvermögen wurden Standardtabellen herangezogen, die auch in der Stadt Uelzen verwendet wurden.

Die Erfassung der Forderungen, d. h. der Übertrag der Kasseneinnahmereste aus dem Haushalt in die Eröffnungsbilanz, bereitete in der SG Dannenberg Schwierigkeiten. Diese ergaben sich bei der datentechnischen Übertragung, so dass die offenen Posten lt. Bilanz nicht ohne Weiteres mit den Kasseneinnahmeresten abstimmbare waren. So ergaben sich Probleme hinsichtlich der Debitorenuordnung, der Vollständigkeit und der Abgrenzung von nach dem Stichtag der Eröffnungsbilanz entstandenen Forderungen. Um diese Probleme zu lösen, war die erneute Mitarbeit von INFOMA erforderlich. Im Ergebnis dessen ist nunmehr gesichert, dass die Forderungen vollständig aus dem Haushalt übertragen wurden und richtig in der Eröffnungsbilanz dargestellt sind.

Die Forderungen wurden zum Nennwert bilanziert; Wertberichtigungen waren nicht erforderlich.

3. Aktiver Rechnungsabgrenzungsposten

Als Rechnungsabgrenzungsposten sind auf der Aktivseite vor dem Abschlussstichtag geleistete Auszahlungen auszuweisen, soweit sie Aufwand für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen. Ferner darf die als Aufwand berücksichtigte Umsatzsteuer auf am Abschlussstichtag auszuweisende oder von den Vorräten offen abgesetzte Anzahlungen ausgewiesen werden.

Entsprechende wesentliche Sachverhalte lagen in der SG Dannenberg nicht vor.

4. Zusammenfassung der wesentlichen Schwerpunkte der Bewertung des Vermögens

Folgende Übersicht zeigt zusammengefasst die Wertansätze für ausgewählte Vermögensgegenstände in der SG Dannenberg:

Vermögensgegenstand	Wertermittlung/Wertansatz
mit Straßen bebaute Grundstücke einschließlich	
Grün- und Randflächen	1,00 €/m ²
Straßen, älter 25 Jahre	1,00 €
Grünland	0,40 €/m ²
Waldfläche	0,15 €/m ²
Baugrundstücke	Marktpreis
Mietshäuser	Ertragswert
Waldemarturm	AK = Wert des Dachneubaus 1999
Gewässer III. Ordnung	0,15 €/m ²
Baustraßen	nach Fertigstellung der eigentlichen Straßen mit diesen zusammen aktiviert
Grundstücke im Gewerbegebiet	Marktpreis
See (Naturgut) einschließlich Grün	1,00 €
Sportplatz (Grundstückseinrichtung)	1,00 €/m ²
bewegliches Anlagevermögen	Zusammenfassung zu Anlagesachgruppen bei Zugehörigkeit zu einer Warengattung, gleicher Verwendbarkeit, Funktionsgleichheit, gleicher Nutzungsdauer und keinen wesentlichen Wertunterschieden (max. 20%) Mittelwert (nach Gruppenbildung)
Medienbestand	
Software, älter 4 Jahre	1,00 €
Beteiligung Stadtwerke GmbH	jeweils 49% der Stamm- und Kapitalrücklage

Die Vorgehensweise bei der Bewertung ist - soweit vergleichbare Vermögensgegenstände in anderen Kommunen/Samtgemeinden vorliegen, durchaus übertragbar. In der SG Dannenberg wurde ein angemessenes Verhältnis zwischen Genauigkeit und pragmatischer Vorgehensweise im Sinne der Vereinfachung gefunden.

Hinsichtlich der Erfassung der Forderungen in der Eröffnungsbilanz ist anderen Kommunen zu empfehlen, von Anfang an auf eine klare Kennzeichnung der aus dem Haushalt zu übertragenden Posten zu achten, sodass jederzeit über entsprechende Filter die Forderungen zu Eröffnungsbilanzstichtag gesondert angezeigt werden können. Hierbei ist darauf zu achten, dass der Softwarebetreuer die Verantwortlichen Mitarbeiter der Kommune über die entsprechenden Möglichkeiten des datentechnischen Abrufs umfassend aufklärt.

IV. Erfassung und Bewertung der Schulden im Einzelnen

a) Rückstellungen

Grundlagen

Rückstellungen sind für ungewisse Verbindlichkeiten und drohende Verluste aus schwebenden Geschäften zu bilden, die hinsichtlich Höhe oder Erfüllungszeitpunkt unsicher sind, insbesondere für (vgl. Entwurf der GemHKVO):

- die Pensionsverpflichtungen nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen, dazu gehören auch die Ansprüche aus bestehenden Pensionen sowie sämtliche Pensionsanwartschaften, und andere fort geltende Ansprüche von Personen nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst,
- die Lohn- und Gehaltszahlung für Zeiten der Freistellung von der Arbeit im Rahmen von Altersteilzeitarbeit und ähnlichen Maßnahmen.
- im Haushaltsjahr unterlassene Aufwendungen für Instandhaltung, die im folgenden Haushaltsjahr nachgeholt werden,
- die Rekultivierung und Nachsorge von AbfalldPONen,
- die Sanierung von Altlasten,
- ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen und
- für Verträge, insbesondere für Bürgschaften und Gewährleistungen sowie für anhängige Gerichtsverfahren.

Rückstellungen sind in Höhe des Betrages anzusetzen, der nach vernünftiger Beurteilung notwendig ist, sie dürfen nur abgezinst werden, soweit die ihnen zu Grunde liegenden Verbindlichkeiten einen Zinsanteil enthalten.

Alle Pensionsverpflichtungen nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen sind mit ihrem im Teilwertverfahren zu ermittelnden Barwert als Rückstellung anzusetzen; dabei ist der Rechnungszinsfuß zu Grunde zu legen, der nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes für Pensionsrückstellungen maßgebend ist.

Ergebnis

Die SG Dannenberg hat zur Berechnung der Pensionsrückstellung das "Institut Dr. Weidner für Finanzmathematik und Wirtschaftsberatung GmbH" beauftragt. Das entsprechende Gutachten weist einen Rückstellungswert zum 1.1.2003 von € 4.483.665,00 aus.

Auf die Bildung von Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub hat die SG Dannenberg wegen des hohen Ermittlungsaufwandes vorerst verzichtet.

Ebenso wurden Rückstellungen für Eventualverbindlichkeiten aus Jubiläumzahlungen nicht gebildet.

Rückstellungen für unterlassene Straßen- und Gebäudeunterhaltung wurden in der SG Dannenberg in die Eröffnungsbilanz nicht eingestellt, da der aktuelle Zustand der Bauwerke in der Bewertung berücksichtigt wurde. In Zukunft kann diese Rückstellung gebildet werden, wenn die genormten Unterhaltungsaufwendungen von 1,2 % des Zeitwertes (Modellprojekt Uelzen) unterschritten werden. Dies ist jedoch nur sinnvoll, wenn die Rückstellung in absehbarer Zeit in Anspruch genommen wird.

Für Bedienstete, die in Altersteilzeit gehen, ist eine Rückstellung für Gehaltsansprüche in der Freistellungsphase und die Aufstockungsbeträge zu bilden. Konkret war in der SG nichts zu veranlassen, da während der Projektdauer keine Anträge auf Altersteilzeit vorlagen.

b) Geldschulden

Grundlagen

Die Geldschulden sind mit ihrem Rückzahlungswert anzusetzen.

Ergebnis

Die Erfassung und Bewertung der Geldschulden in der SG Dannenberg bereitete keine Probleme. Der Ausweis in der Eröffnungsbilanz entspricht dem jeweiligen Schuldenstand entsprechend den vorliegenden Bankauszügen zum 31. Dezember 2002.

c) Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie sonstige Verbindlichkeiten

Grundlagen

Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie sonstige Verbindlichkeiten sind mit ihrem Rückzahlungsbetrag anzusetzen.

Ergebnis

Hinsichtlich der Erfassung der Verbindlichkeiten in der Eröffnungsbilanz ergaben sich die gleichen Probleme wie bei der Erfassung der Forderungen. Wir verweisen diesbezüglich auf Text 0 ff.

Die Verbindlichkeiten wurden zum Rückzahlungsbetrag angesetzt.

d) Passiver Rechnungsabgrenzungsposten

Grundlagen

Auf der Passivseite sind als Rechnungsabgrenzungsposten vor dem Abschlussstichtag erhaltene Einzahlungen auszuweisen, soweit sie Ertrag für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen.

Ergebnis

In der SG Dannenberg wurde folgender Sachverhalt hinsichtlich der Bildung eines Rechnungsabgrenzungspostens diskutiert:

Für die Unterhaltung und -pflege der Friedhöfe wird eine Gebühr erhoben, mit der die Unterhaltungs- und Pflegekosten für den Gesamtzeitraum des Nutzungsrechtes (25 Jahre) im Voraus abgegolten werden.

Aus Wesentlichkeitsgründen hat die SG Dannenberg auf diese Abgrenzung verzichtet, da es sich um einen Betrag von gegenwärtig jährlich ca. T€ 20 bis T€ 30 handelt und damit für die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage unwesentlich ist.

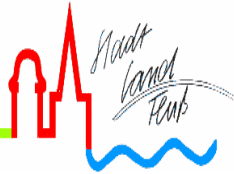
V. Besonderheiten der Vermögenserfassung und Bewertung in Samtgemeinden im Allgemeinen

Zentrales Anliegen für die Samtgemeinden muss es sein, dass einheitliche Regeln und Verfahren für die Erfassung und Bewertung in den Mitgliedsgemeinden angewandt werden, um einheitliche Aufnahme- und Bewertungsergebnisse zu erhalten. Dies wird am besten durch vereinheitlichte Anweisungen und Vorgaben sowie Beschränkung auf ausgewählte Mitarbeiter, die die Erfassung und Bewertung für alle Mitgliedsgemeinden erledigen, erreicht.

Dadurch wird sichergestellt, dass der Aufwand bei der Erfassung/Bewertung begrenzt wird. Fachkenntnisse können gemeindeübergreifend genutzt werden. Die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedsgemeinden wird gewährleistet.

Grundlage der Arbeiten in der SG Dannenberg waren lediglich die Vorgaben aus dem Projekt. Zwischenzeitlich wurde von einem Arbeitskreis (in dem die SG Dannenberg nicht mitgearbeitet hat) eine Inventurvereinfachungsrichtlinie vorgelegt. Die dort genannten Möglichkeiten hat die SG bereits im eigenen Verfahren angewandt.

Allerdings gibt die SG ausdrücklich folgenden kritischen Hinweis: Der Ansatz hoher Werte bei Straßengrundstücken, z. B. in Höhe der angrenzenden Bodenrichtwerte, wird - zumindest für ländlich strukturierte Regionen - für nicht akzeptabel gehalten. Über eine solche Bewertung rechnen sich die Gemeinden "künstlich" reich. Da höhere Grundstückswerte die Nettoposition erhöhen, ohne gleichzeitig laufenden Haushaltsbelastungen über Abschreibungen zu erzeugen, verlängert sich der Zeitraum, bis zu dem die Nettoposition aufgezehrt ist. Die SG sieht hierin den eher untauglichen Versuch, hierdurch eine Vermögenslage vortäuschen, die so (zumindest in der SG Dannenberg) nicht gegeben ist.

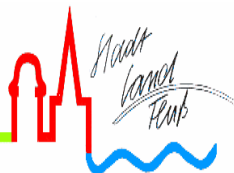


G. Erstellung der Eröffnungsbilanz und Konsolidierung

I. Grundlagen

II. Eröffnungsbilanzen

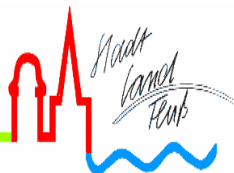
Nachfolgend werden die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2003 der Samtgemeinde im engeren Sinne und der Mitgliedsgemeinden dargestellt.



1. SG Dannenberg

Aktiva	01.01.2003
	€
1. Verwaltungsvermögen	
1.1. Immaterielle Vermögensgegenstände	
1.1.1. Lizenzen (Software)	104.554,01
	104.554,01
1.2. Sachvermögen	
1.2.1. Gewöhnliches Sachanlagevermögen	16.370.613,59
1.2.2. Sachanlagevermögen im Gemeingebrauch	20.121.750,07
1.2.3. Anlagen im Bau	51.130,60
	36.543.494,26
1.3. Finanzvermögen	0,00
	36.648.048,27
2. Realisierbares Vermögen	
2.1. Sachvermögen	1.441.206,21
2.2. Finanzvermögen	
2.2.1. Finanzanlagen	797.724,29
2.2.2. Transferforderungen	1.053.873,89
2.2.3. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	111.288,46
2.2.4. Sonstige Forderungen	1.105.919,46
	3.068.806,10
3. Liquide Mittel	1.376.910,88
4. Rechnungsabgrenzungsposten	0,00
	42.534.971,46

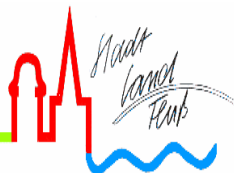
Passiva	01.01.2003
	€
5. Nettoposition	
5.1. Basisreinvermögen	1.098.251,27
5.2. Sonstige Rücklagen	0,00
5.3. Sonderposten	10.605.345,61
	11.703.596,88
6. Schulden	
6.1. Geldschulden	26.033.413,71
6.2. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	10.080,97
6.3. Sonstige Verbindlichkeiten	304.214,90
	26.347.709,58
7. Rückstellungen	
7.1. Pensionsrückstellungen	4.483.665,00
7.2. Sonstige Rückstellungen	0,00
	4.483.665,00
	42.534.971,46



2. Stadt Dannenberg

Aktiva	01.01.2003
	€
1. Verwaltungsvermögen	
1.1. Immaterielle Vermögensgegenstände	
1.1.1. Lizenzen (Software)	0,00
	0,00
1.2. Sachvermögen	
1.2.1. Gewöhnliches Sachanlagevermögen	269.673,90
1.2.2. Sachanlagevermögen im Gemeingebrauch	14.236.907,94
1.2.3. Anlagen im Bau	0,00
1.2.4. Vorräte	0,00
	14.506.581,84
1.3. Finanzvermögen	0,00
	14.506.581,84
2. Realisierbares Vermögen	
2.1. Sachvermögen	4.807.670,66
2.2. Finanzvermögen	
2.2.1. Finanzanlagen	152.426,44
2.2.2. Transferforderungen	1.581.160,52
2.2.3. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	1.581.160,52
2.2.4. Sonstige Forderungen	26.443,75
	3.341.191,23
3. Liquide Mittel	0,00
4. Rechnungsabgrenzungsposten	0,00
	22.655.443,73

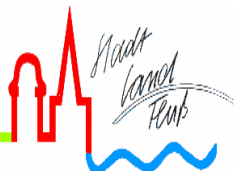
Passiva	01.01.2003
	€
5. Nettoposition	
5.1. Basisreinvermögen	6.390.614,58
5.2. Sonstige Rücklagen	0,00
5.3. Sonderposten	9.944.383,76
	16.334.998,34
6. Schulden	
6.1. Geldschulden	6.247.883,49
6.2. Transferverbindlichkeiten	0,00
6.3. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	72.561,90
6.3. Sonstige Verbindlichkeiten	0,00
	6.320.445,39
7. Rückstellungen	
7.1. Pensionsrückstellungen	0,00
7.2. Sonstige Rückstellungen	0,00
	0,00
	22.655.443,73



3. Gemeinde Dannatz

Aktiva	01.01.2003
	€
1. Verwaltungsvermögen	
1.1. Immaterielle Vermögensgegenstände	
1.1.1. Lizenzen (Software)	0,00
	0,00
1.2. Sachvermögen	
1.2.1. Gewöhnliches Sachanlagevermögen	182.215,44
1.2.2. Sachanlagevermögen im Gemeingebrauch	1.370.224,50
1.2.3. Anlagen im Bau	0,00
1.2.4. Vorräte	0,00
1.2.5. Finanzanlagen	0,00
	1.552.439,94
1.3. Finanzvermögen	0,00
	1.552.439,94
2. Realisierbares Vermögen	
2.1. Sachvermögen	19.009,25
2.2. Finanzvermögen	
2.2.1. Finanzanlagen	0,00
2.2.2. Transferforderungen	817.928,97
2.2.3. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	817.928,97
2.2.4. Sonstige Forderungen	6.378,04
	1.661.245,23
3. Liquide Mittel	0,00
4. Rechnungsabgrenzungsposten	0,00
	3.213.685,17

Passiva	01.01.2003
	€
5. Nettoposition	
5.1. Basisreinvermögen	2.599.640,50
5.2. Sonstige Rücklagen	0,00
5.3. Sonderposten	593.974,23
	3.193.614,73
6. Schulden	
6.1. Geldschulden	19.701,11
6.2. Transferverbindlichkeiten	0,00
6.3. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	369,33
6.3. Sonstige Verbindlichkeiten	0,00
	20.070,44
7. Rückstellungen	
7.1. Pensionsrückstellungen	0,00
7.2. Sonstige Rückstellungen	0,00
	0,00
	3.213.685,17



4. Gemeinde Gusborn

Aktiva	01.01.2003
	€
1. Verwaltungsvermögen	
1.1. Immaterielle Vermögensgegenstände	
1.1.1. Lizenzen (Software)	0,00
	0,00
1.2. Sachvermögen	
1.2.1. Gewöhnliches Sachanlagevermögen	98.945,90
1.2.2. Sachanlagevermögen im Gemeingebrauch	2.600.416,62
1.2.3. Anlagen im Bau	30.655,05
1.2.4. Vorräte	0,00
1.2.5. Finanzanlagen	0,00
	2.730.017,57
1.3. Finanzvermögen	0,00
	2.730.017,57
2. Realisierbares Vermögen	
2.1. Sachvermögen	296.056,38
2.2. Finanzvermögen	
2.2.1. Finanzanlagen	102,26
2.2.2. Transferforderungen	107.377,95
2.2.3. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	107.377,95
2.2.4. Sonstige Forderungen	7.739,00
	222.597,16
3. Liquide Mittel	0,00
4. Rechnungsabgrenzungsposten	0,00
	3.248.671,11

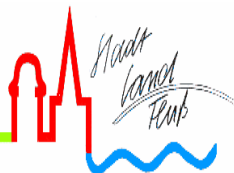
Passiva	01.01.2003
	€
5. Nettoposition	
5.1. Basisreinvermögen	2.142.594,78
5.2. Sonstige Rücklagen	0,00
5.3. Sonderposten	850.337,99
	2.992.932,77
6. Schulden	
6.1. Geldschulden	252.102,42
6.2. Transferverbindlichkeiten	0,00
6.3. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.635,92
6.3. Sonstige Verbindlichkeiten	0,00
	255.738,34
7. Rückstellungen	
7.1. Pensionsrückstellungen	0,00
7.2. Sonstige Rückstellungen	0,00
	0,00
	3.248.671,11



5. Gemeinde Jameln

Aktiva	01.01.2003
	€
1. Verwaltungsvermögen	
1.1. Immaterielle Vermögensgegenstände	
1.1.1. Lizenzen (Software)	0,00
	0,00
1.2. Sachvermögen	
1.2.1. Gewöhnliches Sachanlagevermögen	101.326,96
1.2.2. Sachanlagevermögen im Gemeingebrauch	1.822.183,79
1.2.3. Anlagen im Bau	44.652,65
1.2.4. Vorräte	0,00
1.2.5. Finanzanlagen	0,00
	1.968.163,40
1.3. Finanzvermögen	0,00
	1.968.163,40
2. Realisierbares Vermögen	
2.1. Sachvermögen	485.858,06
2.2. Finanzvermögen	
2.2.1. Finanzanlagen	0,00
2.2.2. Transferforderungen	38.923,83
2.2.3. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	38.923,83
2.2.4. Sonstige Forderungen	136.360,37
	214.208,03
3. Liquide Mittel	0,00
4. Rechnungsabgrenzungsposten	0,00
	2.668.229,49

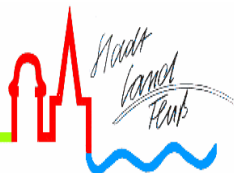
Passiva	01.01.2003
	€
5. Nettoposition	
5.1. Basisreinvermögen	2.109.709,46
5.2. Sonstige Rücklagen	0,00
5.3. Sonderposten	472.767,16
	2.582.476,62
6. Schulden	
6.1. Geldschulden	81.502,78
6.2. Transferverbindlichkeiten	0,00
6.3. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.250,09
6.3. Sonstige Verbindlichkeiten	0,00
	85.752,87
7. Rückstellungen	
7.1. Pensionsrückstellungen	0,00
7.2. Sonstige Rückstellungen	0,00
	0,00
	2.668.229,49



6. Gemeinde Karwitz

Aktiva	01.01.2003
	€
1. Verwaltungsvermögen	
1.1. Immaterielle Vermögensgegenstände	
1.1.1. Lizenzen (Software)	0,00
	0,00
1.2. Sachvermögen	
1.2.1. Gewöhnliches Sachanlagevermögen	235.201,13
1.2.2. Sachanlagevermögen im Gemeingebrauch	1.232.335,14
1.2.3. Anlagen im Bau	0,00
1.2.4. Vorräte	0,00
	1.467.536,27
1.3. Finanzvermögen	0,00
	1.467.536,27
2. Realisierbares Vermögen	
2.1. Sachvermögen	82.472,56
2.2. Finanzvermögen	
2.2.1. Finanzanlagen	0,00
2.2.2. Transferforderungen	39.061,87
2.2.3. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	39.061,87
2.2.4. Sonstige Forderungen	874,46
	78.998,20
3. Liquide Mittel	0,00
4. Rechnungsabgrenzungsposten	0,00
	1.629.007,03

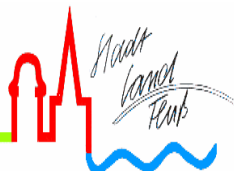
Passiva	01.01.2003
	€
5. Nettoposition	
5.1. Basisreinvermögen	1.205.051,78
5.2. Sonstige Rücklagen	0,00
5.3. Sonderposten	395.667,16
	1.600.718,94
6. Schulden	
6.1. Geldschulden	26.543,15
6.2. Transferverbindlichkeiten	0,00
6.3. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.744,94
6.3. Sonstige Verbindlichkeiten	0,00
	28.288,09
7. Rückstellungen	
7.1. Pensionsrückstellungen	0,00
7.2. Sonstige Rückstellungen	0,00
	0,00
	1.629.007,03



7. Gemeinde Langendorf

Aktiva	01.01.2003
	€
1. Verwaltungsvermögen	
1.1. Immaterielle Vermögensgegenstände	
1.1.1. Lizenzen (Software)	0,00
	0,00
1.2. Sachvermögen	
1.2.1. Gewöhnliches Sachanlagevermögen	465.127,87
1.2.2. Sachanlagevermögen im Gemeingebrauch	1.355.382,82
1.2.3. Anlagen im Bau	32.197,95
1.2.4. Vorräte	0,00
	1.852.708,64
1.3. Finanzvermögen	0,00
	1.852.708,64
2. Realisierbares Vermögen	
2.1. Sachvermögen	112.899,67
2.2. Finanzvermögen	
2.2.1. Finanzanlagen	0,00
2.2.2. Transferforderungen	8.226,13
2.2.3. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	8.226,16
2.2.4. Sonstige Forderungen	82.785,24
	99.237,53
3. Liquide Mittel	0,00
4. Rechnungsabgrenzungsposten	0,00
	2.064.845,84

Passiva	01.01.2003
	€
5. Nettosition	
5.1. Basisreinvermögen	1.188.447,15
5.2. Sonstige Rücklagen	0,00
5.3. Sonderposten	721.974,02
	1.910.421,17
6. Schulden	
6.1. Geldschulden	153.787,67
6.2. Transferverbindlichkeiten	0,00
6.3. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	637,00
6.3. Sonstige Verbindlichkeiten	0,00
	154.424,67
7. Rückstellungen	
7.1. Pensionsrückstellungen	0,00
7.2. Sonstige Rückstellungen	0,00
	0,00
	2.064.845,84



8. Gemeinde Zernien

Aktiva	01.01.2003
	€
1. Verwaltungsvermögen	
1.1. Immaterielle Vermögensgegenstände	
1.1.1. Lizenzen (Software)	0,00
	0,00
1.2. Sachvermögen	
1.2.1. Gewöhnliches Sachanlagevermögen	32.646,83
1.2.2. Sachanlagevermögen im Gemeingebrauch	2.372.158,91
1.2.3. Anlagen im Bau	0,00
1.2.4. Vorräte	0,00
	2.404.805,74
1.3. Finanzvermögen	0,00
	2.404.805,74
2. Realisierbares Vermögen	
2.1. Sachvermögen	13.259,52
2.2. Finanzvermögen	
2.2.1. Finanzanlagen	0,00
2.2.2. Transferforderungen	355.287,76
2.2.3. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	355.287,76
2.2.4. Sonstige Forderungen	275.651,94
	999.486,98
3. Liquide Mittel	0,00
4. Rechnungsabgrenzungsposten	0,00
	3.404.292,72

Passiva	01.01.2003
	€
5. Nettoposition	
5.1. Basisreinvermögen	2.275.664,96
5.2. Sonstige Rücklagen	0,00
5.3. Sonderposten	873.495,71
	3.149.160,67
6. Schulden	
6.1. Geldschulden	237.382,77
6.2. Transferverbindlichkeiten	0,00
6.3. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	17.749,28
6.3. Sonstige Verbindlichkeiten	0,00
	255.132,05
7. Rückstellungen	
7.1. Pensionsrückstellungen	0,00
7.2. Sonstige Rückstellungen	0,00
	0,00
	3.404.292,72

III. Besonderheiten der Bilanzierung

a) Budgetreste

Grundlagen

Vorbemerkung:

Alle nachfolgenden Ausführungen gelten vorbehaltlich einer noch ausstehenden endgültigen Regelung in einer neu zu erlassenden Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung. Die nachfolgenden Ausführungen entsprechen der Diskussion in der Pilotprojektkoordinierungsgruppe und dem daraus bis zum Berichtszeitpunkt entwickelten Überlegungen für ein neues Haushaltsrecht. Die nachführenden Ausführungen sind daher mit dem tatsächlich in Kraft gesetzten Recht abzustimmen!

Die im Haushaltsplan veranschlagten Aufwandsermächtigungen gelten im Grundsatz nur für ein Jahr (Grundsatz der zeitlichen Bindung). Dieser Grundsatz wird durch die Übertragbarkeit von Haushaltsansätzen durchbrochen. Grundsätzlich verfallen nicht verbrauchte Aufwandsansätze mit Ablauf des Haushaltsjahres. Unter bestimmten Voraussetzungen darf die Körperschaft jedoch beim Jahresabschluss Haushaltsreste bilden. Wird ein Haushaltsrest gebildet, dann sind diese übertragbaren Mittel von der zeitlichen Bindung befreit und bleiben im folgenden Jahr verfügbar. Für den betreffenden Aufwand muss also kein erneuter Haushaltsansatz gebildet werden. Ist ein Haushaltsrest gebildet, bleibt dieser längstens bis zum Ende des folgenden Jahres verfügbar, d. h., der Haushaltsausgaberest wirkt wie ein „Planansatz“. Ansätze für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung verfügbar. Welche übertragbaren Ausgaben noch verfügbar sind und in welcher Höhe sie als Haushaltsausgaberest in das Folgejahr übertragen werden, kann der Haushaltsrechnung entnommen werden.

Auch Einnahmeansätze können als Haushaltseinnahmereste ins nächste Jahr übertragen werden (Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung). Zulässig ist dies für noch nicht aufgenommene Kredite. Haushaltseinnahmereste für Kredite bilden die Körperschaften, wenn es ihre Liquidität erlaubt, die im Haushaltsplan veranschlagten Kredite erst im kommenden Jahr in Anspruch zu nehmen.

Im Rahmen einer Unterarbeitsgruppe zur Begleitung des Umstellungsprozesses wurden explizit Fragen zur "Behandlung von Haushalteinnahmen- bzw. -ausgabenresten (= Budgetresten) in der Doppelten Buchungsführung" bearbeitet.

Basis der Diskussionen in der Arbeitsgruppe waren die Präsentation der KGSt consult, die für die Projektkoordinierungsgruppe erstellt worden war, sowie Entwürfe des zukünftigen niedersächsischen Haushaltsrechts und Fachbeiträge von Prof. Horstmann.

Ausgangssituation und Problemstellung in der SG Dannenberg

Die SG Dannenberg hat die Budgetierung flächendeckend eingesetzt.

Danach ergeben sich bei der Samtgemeinde derzeit folgende Schwerpunkte:

- Im Ergebnishaushalt sind die Erträge eines Produktes grundsätzlich zweckgebunden. Es werden die zweckgebundenen Erträge/ Einzahlungen, die noch nicht verwandt worden sind, in voller Höhe, sowie 50 % der nicht verausgabten Aufwendungen übertragen. Die Übertragung wird grundsätzlich nur für ein Haushaltsjahr vorgenommen.
- Im Finanzhaushalt (-rechnung) werden übertragungsfähige Einzahlungen maximal einmal, Auszahlungen für Investitionen und IFM bis zum Abschluss der Maßnahme übertragen.

Beispiel: Übertragungen im Ergebnishaushalt:

Zuschuss 100	Aufwendungen 800 (geplant 1000)
(alle Erträge wurden für zweckgebunden erklärt) Erträge 1000 (geplant 900)	
davon sind 100 zweckgebundene Erträge, die noch nicht verwendet (ausgegeben) worden sind	HAR für zweckgebundene Erträge = 100
-----> übertragungsfähig: 100	-----> weiterhin stehen noch 200 an Aufwandsermächtigung zur Verfügung, davon können 50 % übertragen werden HAR = 100
	also können insgesamt 200 übertragen werden
-----> Übertragungsfähig 200	-----> weiterhin stehen noch 200 an Aufwandsermächtigung zur Verfügung, davon können 50 % übertragen werden HAR aus gesparten Aufwendungen: = 100
	also können insgesamt 300 übertragen werden

Es treten folgende Arten von Budgetresten auf:

	Finanzrechnung	Erfolgsrechnung
Haushaltseinnahmenreste	Deckungskredite	Ermächtigungen aus zweckgebundenen Erträgen
Haushaltsausgaberrreste	Ermächtigungen aus zweckgebundenen Einzahlungen, Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen (IFM)	Ermächtigungen aus zweckgebundenen Aufwendungen

Unter bestimmten Voraussetzungen sind auch außer- und überplanmäßige Aufwendungen bzw. Auszahlungen (Ergebnis- und Finanzhaushalt) zeitlich übertragbar.

Nach den Entwürfen des Gemeindehaushaltsrechts ist eine Übertragbarkeit von Budgetresten gegeben. Nach § 21 (5) des Entwurfes dürfen Aufwendungen und (damit verbundene) Auszahlungen in der notwendigen Höhe übertragen werden. Die Begründungen dafür sind zu dokumentieren. Eine Übertragung von Aufwendungen und den entsprechenden Auszahlungen ist grundsätzlich nur in das folgende Haushaltsjahr gestattet.¹ Einen besonderen Nachweis, dass Budgetreste ordnungsgemäß in Anspruch genommen wurden, sieht das neue Recht nicht vor.

Es ist die Frage zu beantworten, welche Geschäftsvorfälle hinsichtlich der HAR in der doppelten Buchführung erfasst werden.

In der Vermögens- und Ergebnisrechnung werden die folgenden Finanzvorfälle abgebildet:

- Geschäftsvorfälle, die zur Veränderung der Vermögenswerte und Schulden führen,
- Realisierung von Geldeinnahmen (Geldeinzahlungen) bzw. Geldausgaben (Geldauszahlungen),
- Aufwendungen und Erträge.

Grundsätzlich ergeben sich folgende Fallkonstellationen:

Jahr 01	Jahr 02	Lösungsansatz
Aufwand ist im Haushalt eingestellt; es wurde kein Auftrag erteilt	Leistung wird innerhalb von 12 Monaten nachgeholt	Haushaltsausgabereist
Leistung ist erbracht	Rechnung geht vor Erstellung des Jahresabschlusses ein	Ausweis einer Verbindlichkeit in 01 (Rückstellung wäre grundsätzlich auch möglich)
Leistung ist erbracht	Rechnung geht nach Erstellung des Jahresabschlusses zu	Rückstellung für ausstehende Rechnungen oder Verbindlichkeit in 01
Leistung ist erbracht; Rechnung geht in 01 zu		Ausweis einer Verbindlichkeit in 01

Dies soll an folgendem Beispiel verdeutlicht werden:

Die Samtgemeinde plant die notwendige Instandsetzung eines Daches einer Immobilie. Zum 31. Dezember wurden keine Auszahlungen auf diesen Planansatz getätigt.

¹ Für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zweckgebundene Erträge bzw. Einzahlungen können Haushaltsausgabereiste auch über mehrere Jahre gebildet werden (also nicht nur von 01 nach

Regelung im neuen Recht:

“Rückstellungen sind für Verbindlichkeiten und Aufwendungen zu bilden, die hinsichtlich Höhe oder Erfüllungszeitpunkt unsicher sind, insbesondere für:

..... im Haushaltsjahr unterlassene Aufwendungen für Instandhaltung, die im folgenden Haushaltsjahr nachgeholt werden, ...”

Es können folgende Konstellationen hier unterschieden werden:

Jahr 01	Jahr 02	Lösungsansatz
Bauunterhaltung ist im Haushalt eingestellt, es wurde kein Auftrag erteilt	Leistung soll innerhalb von 12 Monaten nachgeholt	Rückstellung für unterlassene Instandhaltung;
Auftrag ist erteilt	Leistung wird innerhalb des nächsten Jahres nachgeholt	Rückstellung für unterlassene Instandhaltung;
Leistung ist erbracht	Rechnung geht vor Erstellung des Jahresabschluss ein	Ausweis einer Verbindlichkeit, aber Rückstellung wäre auch möglich
Leistung ist erbracht	Rechnung geht nach Erstellung des Jahresabschluss ein	Ausweis einer Rückstellung für ausstehende Rechnungen oder - sofern Betrag bekannt - auch Ausweis Verbindlichkeit zulässig

In der Arbeitsgruppe wurde diskutiert, ob es bei Instandhaltungsmaßnahmen nicht sinnvoller und übersichtlicher wäre, grundsätzlich eine Rückstellung zu bilden (Ausnahme: Ausweis einer Verbindlichkeit). Somit wären hier keine Haushaltsausgabereste zu bilden. Dem wurde von den Beteiligten grundsätzlich zugestimmt. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass derartige Überlegungen dem Grundgedanken der Budgetübertragung, nämlich den besonders sparsamen Umgang mit Mitteln zu belohnen, widersprechen. In der Arbeitsgruppe wurde nicht abschließend geklärt, wann eine unterlassene Instandhaltung zu einer Rückstellung führt bzw. ein Haushaltsausgabereist vorliegt.

Ergebnis: Behandlung der Budgetreste in der doppelten Buchführung

Finanzrechnung

Der Ausschuss war sich einig, dass die Übertragung von Haushaltseinnahmenresten in der Finanzrechnung (für Kreditermächtigungen) sowie Haushaltsausgabenresten in der Finanzrechnung (für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen) zu keinen Buchungen in der Bilanz bzw. zu entsprechenden Bilanzausweisen führen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Budgetreste aus der Finanzrechnung durch einen Vermerk unter der Bilanz kenntlich zu machen.

vorgeschlagene Regelung im neuen Recht:

“Unter der Vermögensrechnung (Bilanz) sind, sofern sie nicht auf der Passivseite auszuweisen sind, die Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre zu vermerken, insbesondere Haushaltsreste, Bürgschaften, Gewährleistungsverträge, in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen und Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften...”

Das neue Recht legt dabei nicht fest, ob die Haushaltsreste in einer Summe oder aufgeschlüsselt nach dem Jahr ihrer Entstehung unter der Bilanz auszuweisen sind. Zur besseren Übersichtlichkeit und Transparenz scheint es angeraten, die Haushaltsreste nach dem Jahr ihrer Entstehung zu untergliedern. Zumindest im Anhang sollten entsprechende Hinweise gemacht werden.

Eine Aufgliederung könnte wie folgt aussehen:

Finanzrechnung:	Haushaltseinnahmenreste	01
	Haushaltseinnahmenreste	00
	Haushaltsausgabenreste	01
	Haushaltsausgabenreste	00

Ergebnisrechnung

Im Folgenden wird dargestellt, wie Haushaltsausgabenreste der Ergebnisrechnung in der Bilanz abgebildet werden könnten. Bei diesen Budgetresten handelt es sich um keinen Aufwand der Periode 01. Aus den Resten wird erst im Jahr ihrer Verwendung Aufwand.

Bei den übertragbaren Budgetresten liegt aus Sicht der Samtgemeinde eine Verpflichtung vor, die grundsätzlich in der Folgeperiode zu Aufwand führt. Es könnte eingewandt werden, dass keine rechtliche Verpflichtung besteht, diese Budgetreste zu übertragen. Es wäre grundsätzlich

möglich, dass der Kämmerer bzw. die politischen Gremien die Übertragung bzw. Inanspruchnahme der Budgetreste unterbinden. Im Ergebnis würde dies jedoch dazu führen, dass Budgetverantwortliche zukünftig ihr Budget dann wieder bis 31.12. eines Jahres voll ausschöpfen werden, da sie nicht sicher sein können, dass eine Übertragung dieser Mittel bzw. eine neue (zusätzliche) Veranschlagung der eingesparten Mittel auch tatsächlich vorgenommen wird (sog. Dezemberfieber). Ferner würde dadurch der angestrebte Nutzen eines zentralen Bausteines der Verwaltungsmodernisierung zukünftig nicht mehr realisiert werden.

Abbildung in der Bilanz

Aufgrund dieser Überlegungen ist festzuhalten, dass übertragbare Budgetreste als Verpflichtungen der Samtgemeinde angesehen werden müssen. Zur Analyse der wirtschaftlichen Situation der Samtgemeinde und der Jahresergebnisse ist es notwendig, dass aus der Bilanz oder dem "Anhang/ Erläuterungsbericht zur Vermögensrechnung" zukünftige Belastungen aus den übertragenen Budgetresten ersichtlich werden. Ohne diese Hinweise wäre die Aussagekraft der Ergebnis- und Vermögensrechnung stark eingeschränkt.

Es gibt die folgenden Möglichkeiten, die Budgetreste in der Bilanz abzubilden:

- Passivierung einer Rückstellung,
 - Bildung einer zweckgebundenen Rücklagen,
 - Vermerk unter der Bilanz.
-
- **Passivierung einer Rückstellung "Verpflichtungen aus Budgetresten"**

Ein Ziel der Umstellung der kameralen auf die doppische Rechnungslegung besteht darin, den tatsächlichen Ressourcenverbrauch abzubilden. Wie dargestellt, handelt es sich bei den Budgetresten um keinen Aufwand und ebenso um keine passivierungsfähige öffentlich - rechtliche (und damit einklagbare) Verpflichtung gegenüber einem Dritten.

Eine Passivierung einer Rückstellung ist damit nicht möglich. Eine entsprechende Regelung im Gemeindehaushaltsrechts ist aus Sicht der Arbeitsgruppe nicht geboten, da sie den Zielen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens zu wider laufen würde. Ferner kann schlüssig nicht hergeleitet werden, warum an diesem Punkt das NKR einen anderen Bilanzierungsgrundsatz wie die an das Handelsgesetzbuch angelehnte Rechnungslegung zur Anwendung bringen möchte.

- **Bildung einer zweckgebundenen Rücklage aus dem Jahresergebnis**

Zur Abbildung der Verpflichtungen aus übertragenen Budgetresten könnte eine zweckgebundene Rücklage aus der Verwendung des Jahresergebnisses gebildet werden. Nach den im Handelsgesetzbuch festgelegten Rechnungslegungsgrundsätzen kann ein Jahresabschluss mit oder ohne Ergebnisverwendung aufgestellt werden. Liegen entsprechende Beschlüsse/ Absichtserklärungen der Gremien zur Ergebnisverwendung vor, so wird in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgehend vom Jahresergebnis der Bilanzgewinn entwickelt. Die Gliederung sollte analog den Vorgaben des § 152 Aktiengesetz zu erfolgen. In der Bilanz wird dann ein Bilanzgewinn bzw. -verlust ausgewiesen.

In Anlehnung an die Regelungen des Handelsgesetzbuches wäre in der Ergebnisrechnung - ausgehend von einem Jahresergebnis ohne Berücksichtigung von Budgetresten - unter Berücksichtigung der Zuführung zur Rücklage für Budgetreste ein Jahresergebnis unter Berücksichtigung von Budgetresten zu entwickeln. Bei der Position "Zuführung zu einer Rücklage für Budgets" handelt es sich um keinen Aufwandsposten, stattdessen wird hier die Ergebnisverwendung aufgezeigt (analog § 152 Aktiengesetz) In der Bilanz würden die Posten "Zweckgebundene Rücklage" und "Jahresergebnis nach Budgetresten" abgebildet

Folgendes Beispiel soll dies verdeutlichen:

Ausgangssituation

- Budgetreste 10
- Jahresergebnis 10

Buchungssätze

Per Zuführung Rücklage für Budgetreste 10

an Rücklage für Budgetreste 10

Das Ergebnis stellt sich wie folgt dar:

Bilanz

Aktiva	Passiva
	<i>Nettoposition</i>
	Rücklage für Budgetreste 10
	Jahresergebnis nach Budgetresten 0

GuV

Jahresergebnis vor Budgetresten	10
Zuführung zur Rücklage für Budgetreste	10
Jahresergebnis nach Budgetresten	0

Von der Arbeitsgruppe wurde die Bildung einer zweckgebundenen Rücklage grundsätzlich favorisiert. Bei den Betrachtungen wurde der Punkt, dass unsere Empfehlung letztlich auch von der Buchhaltungssoftware abgebildet werden muss, grundsätzlich nicht berücksichtigt. Es wurde dabei davon ausgegangen, dass eine gute Software in der Lage sein muss, die festgelegten Rechnungslegungsgrundsätze abzubilden.

Die Diskussion zur Umsetzung dieses Vorschlages hat jedoch gezeigt, dass nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand bei der Programmierung der Software, Schulung der Mitarbeiter, Verbuchung der Finanzvorfälle die Zuführung zur Rücklage für Budgetreste nachvollziehbar im Buchwerk abgebildet werden könnte. Weitere Probleme wurden bei der Inanspruchnahme der Rücklage, der Auflösung nicht verwandter Reste (Regelfall), Übertragung von Haushaltsresten aus Vorjahren herausgearbeitet.

Die Arbeitsgruppe schätzte die Probleme bei der Umsetzung dieses Vorschlages so hoch ein, dass letztlich diese Idee zur Abbildung der Budgetreste verworfen wurde. Ein weiterer Grund für die Verwerfung war die Frage: „Welchen Nutzen bringt diese Umsetzung?“ Da die Mittelverwendung bei den jeweiligen Buchungsstellen nachverfolgt werden kann, ist bei besonderer Nachweise der Verwendung von Haushaltsresten nicht notwendig.

- **Bilanzvermerk**

Wie gezeigt, handelt es sich bei den übertragbaren Budgetreste um zukünftige Verpflichtungen der Körperschaft. Für die Einschätzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist die Kenntnis der Höhe der Budgetreste notwendig, insbesondere auch für die Liquiditätsplanung im nächsten Haushaltsjahr.

Die Arbeitsgruppe schlägt daher vor, die Höhe der übertragenen Budgetreste durch einen Vermerk unter der Bilanz und beim Jahresergebnis in der Bilanz auszuweisen.

Beim Jahresergebnis ist nachrichtlich die Höhe der Budgetreste auszuweisen. Zusätzlich ist unter der Bilanz ein Bilanzvermerk wie folgt abzubilden:

Ergebnisrechnung: Haushaltsreste 01
 Haushaltsreste 00

Die notwendigen Haushaltsreste sind zu dokumentieren.

b) Verlustvorträge in der Eröffnungsbilanz

Grundlagen

In der Projektgruppensitzung wurde auch die Problematik der Rückführung der Verlustvorträge, die in der Eröffnungsbilanz ausgewiesen wurden, besprochen. Von der KGSt consult wurde in der Arbeitsgruppe noch einmal dargelegt, dass angesichts der wirtschaftlichen Situation der Körperschaften eine Rückführung mittelfristig bei vielen Kommunen nicht realisierbar erscheint.

Von Professor Horstmann war die derzeitige Konzeption zum Ausweis des Sollfehlbetrages (VWH) vorgestellt worden.

Danach wird das in der Eröffnungsbilanz ermittelte Basis Reinvermögen um die Sollfehlbeträge (VWH) vorangegangener Perioden erhöht. Unter der Nettoposition wird ferner der Posten Sollfehlbeträge gesondert ausgewiesen.

Ergebnis

Es wurde noch einmal angeregt, die Möglichkeit zu eröffnen, bei Verkäufen von realisierbarem Vermögen in Höhe der Verkaufserlöse eine Verrechnung der Sollfehlbeträge (Verwaltungshaushalt) mit dem Basisreinvermögen zu zulassen (wie im bisherigen Haushaltsrecht).

Der Sollfehlbetrag aus dem Vorvorjahr sollte im kamerale Abschluss des Vorjahres (letzter Abschluss) abgedeckt (gebucht) werden, damit nur ein Sollfehlbetrag in die Eröffnungsbilanz zu übernehmen ist (Empfehlung).

Dies soll folgendes Beispiel verdeutlichen:

Basisreinvermögen in der EB	270
Sollfehlbeträge (nur aus Verwaltungshaushalt)	30

Ausweis in der Eröffnungsbilanz:

Aktiva	Passiva
	T€
	Nettoposition
	Basisreinvermögen 300
	Sollfehlbeträge 30
	270

Sollfehlbeträge des Vermögenshaushaltes nach § 89 Abs. 2 NGO werden im Finanzhaushalt als „fiktive Auszahlung“ veranschlagt. Dann muss auf der „Einzahlungsseite“ des Finanzhaushaltes ein entsprechender Betrag z. B. Kreditaufnahme, Zuweisung für die Investition veranschlagt werden. Damit kann der Sollfehlbetrag des letzten kamerale Haushalts ausgeglichen werden, sobald die Einnahme (Einzahlung) erzielt wurde.

2. Schlussfolgerungen für andere Kommunen/Samtgemeinden

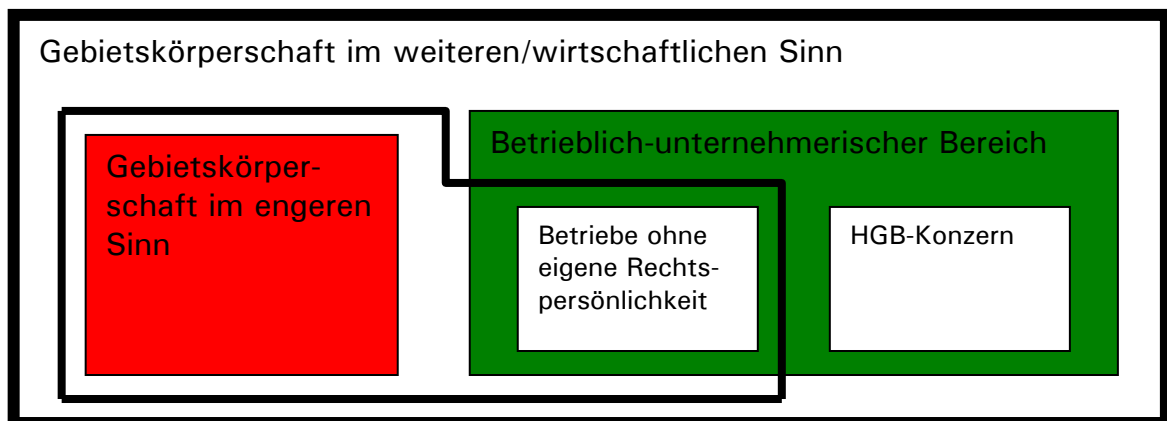
Die beschriebenen Besonderheiten der Bilanzierung dürften in den meisten Kommunen bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz von Bedeutung sein.

Die dargestellten Ergebnisse aus der SG Dannenberg sind von allgemeiner Gültigkeit und insofern auch auf andere Kommunen übertragbar.

IV. Konsolidierung

Grundlagen

Hierzu ist zunächst der **Konsolidierungskreis** (die Organisationseinheiten, die in die Konsolidierung einzubeziehen sind) festzulegen. Schematisch lässt sich die Konzernstruktur der Gebietskörperschaft wie folgt darstellen:



Die Ansicht verdeutlicht:

- Zwingende Rechnungslegung für die Gebietskörperschaft im engeren Sinn und den HGB-Konzern,
- Optionale Konzernrechnungslegung für den betrieblich-unternehmerischen Bereich,
- Optionale Konzernrechnungslegung für die Gebietskörperschaft im weiteren Sinn.

Für Samtgemeinden ist zudem die Konsolidierung mit den Mitgliedsgemeinden vorzunehmen.

Im Interesse der Optimierung der kommunalen Steuerung ist die Konzernrechnungslegung möglichst umfassend (Gebietskörperschaft im weiteren Sinn) zu installieren.

Zu dem Konsolidierungskreis der Kommune zählen demzufolge neben der Kernverwaltung alle selbständigen Organisationseinheiten und die Sondervermögen, die mit der Kernverwaltung eine wirtschaftliche Einheit bilden. Zugehörigkeit zum Konsolidierungskreis wird angenommen,

wenn die Organe der Kommune die Verfügungsgewalt über die verselbständigte Einheit besitzen. Demnach setzt sich der Konsolidierungskreis zusammen aus:

- Kernverwaltung,
- Verselbständigte Organisationseinheiten, die mit der Kernverwaltung eine Rechtseinheit bilden (z.B. Eigenbetriebe, Regiebetriebe, nicht rechtsfähige Stiftungen),
- Rechtlich verselbständigte Organisationseinheiten, an denen die Kommune eine Mehrheitsbeteiligung hält (z.B. Kapitalgesellschaften),
- Sonstige rechtlich verselbständigte Organisationseinheiten mit kapitalmäßiger Verflechtung der Kommune, deren finanzielles Überleben wesentlich durch die Kommune gesichert wird und deren Personal- und Geschäftspolitik wesentlich durch die Kommune bestimmt wird,
- Konsolidierung Samtgemeinden: Zusammenführung aller Bilanzen der Samtgemeinde und der Gemeinden zu einer gemeinsamen Bilanz, um die Vergleichbarkeit mit Einheitsgemeinden zu gewährleisten.

Es ist die Frage zu klären, nach welcher **Konsolidierungs-/Bewertungsmethode** die einzelnen Organisationseinheiten in den Konzernabschluss einbezogen werden. In Anlehnung an das HGB sind dabei die Beteiligungsverhältnisse ausschlaggebend¹:

Eigengesellschaften	Vollkonsolidierung
Mehrheitsbeteiligung	im Regelfalle Vollkonsolidierung
Beteiligung mit Rechten/Einflussmöglichkeiten gemäß § 290 Abs. 2 HGB	Vollkonsolidierung
Minderheitsbeteiligung mit maßgeblichem Einfluss	Bewertung nach der Eigenkapitalspiegelbildmethode (Behandlung als assoziierte Unternehmen)
Gemeinschaftsunternehmen	anteilmäßige Konsolidierung oder Behandlung als assoziierte Unternehmen
Sonstige Beteiligungen	Bewertung nach Anschaffungskostenprinzip

Diese grundsätzlichen Regeln sind auf den konkreten Einzelfall anzupassen.

Die Grundsätze der Konzernrechnungslegung bestehen in:

¹ Vgl. "Integriertes Öffentliches Rechnungswesen", WIBERA, 2000

- Vermittlung eines zutreffenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Konzerns,
- Fiktion der rechtlichen und wirtschaftlichen Einheit des Konzerns,
- Zusammenfassung der Einzelabschlüsse,
- Ersatz des Beteiligungsausweises durch die einzelnen Bilanzposten der Tochterunternehmen,
- Eliminierung der Bilanz- und GuV-Posten, die aus internen Beziehungen stammen.

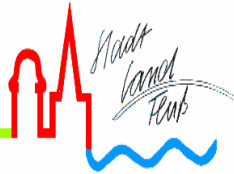
Um diese Grundsätze einzuhalten, sind folgende wesentliche Punkte zu beachten:

- Vereinheitlichung der Bilanzierung und Bewertung,
- Kapitalkonsolidierung,
- Schuldenkonsolidierung,
- Aufwands- und Ertragskonsolidierung,
- Zwischenergebniseliminierung,
- Kapitalflusskonsolidierung,
- Eliminierung steuerrechtlicher Einflüsse.

Ergebnis

Die Konsolidierung kann erst nach der Erstellung der Einzelbilanz erfolgen und wird deshalb erstmalig im Jahr nach dem Umstellungsstichtag stattfinden.

Zur Vereinheitlichung der Bilanzierung und Bewertung wird von der KGSt consult empfohlen, eine **Konzernrichtlinie** zu erstellen, die die Abschlussstichtage, die Gliederungs- und Ausweisregeln und die Bewertungsgrundsätze enthält.



V. Besonderheiten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz und Konsolidierung in Samtgemeinden im Allgemeinen

Die Erstellung der Eröffnungsbilanz in Samtgemeinden gestaltet sich insofern umfangreicher, als dass für die SG i. e. S. und für jede Mitgliedsgemeine eine eigenständige Bilanz erstellt werden muss.

Die Regeln und Verfahren bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen sind jedoch grundsätzlich analog denen in Einheitsgemeinden.

Für Samtgemeinden ist zusätzlich die Konsolidierung auf Ebene der SG i. w. S. durchzuführen.

H. Sonstige strukturelle Veränderungen

I. Einführung eines Immobilienmanagements

1. Rahmenbedingungen

Die SG Dannenberg hat sich entschieden, die bedarfsgerechte Versorgung ihrer Organisationseinheiten und Dienstleistungsbereiche mit Gebäuden, Räumen und dazugehörigen Grundstücken unter betriebswirtschaftlichen und organisatorischen Aspekten zu optimieren. Zu diesem Zweck hat die SG Dannenberg eine Organisationseinheit zentrales "Immobilienmanagement" (IM) errichtet.

Grundgedanke ist dabei die Etablierung eines modernen und leistungsfähigen Immobilienmanagements, um

- die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Steuergelder und sonstigen Einnahmen im Hinblick auf die Funktionstüchtigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Gebäudebewirtschaftung zu gewährleisten und den Zuschussbedarf durch einen wirtschaftlichen und aufgabenadäquaten Ressourceneinsatz (Personal und Finanzen) zu vermindern;
- die Aufgabenwahrnehmung in der Immobilienverwaltung dem Grunde, dem Umfang und der Art nach kritisch zu überprüfen, um damit die Effizienz und Effektivität der Aufgabenabwicklung durch Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation zu erhöhen
- die zentrale Vermarktung entbehrlicher Grundstücke, Gebäude und Gebäudebereiche zu optimieren.

Als Grundidee des Immobilienmanagements wird das Mieter-Vermieter-Modell angewandt.

2. Ist-Zustand im Oktober 2002

Im Rahmen des Gebietsänderungsvertrages vom 01. Juli 1972 sind in der SG Dannenberg die Gemeinden und die Stadt die Eigentümer von Gebäuden und Grundstücken geblieben, deren Aufgaben sie weiterhin wahrnehmen. Bei einem gesetzlichen und vereinbarten Aufgabenübergang auf die Samtgemeinde ist die Immobilien in das Eigentum der Samtgemeinde übertragen worden.

In der SG Dannenberg nimmt eine Vielzahl "verwaltender" Stellen/Personen in einer Mehrzahl von Ämtern/Fachbereichen immobilienbezogene Aufgaben wahr.

Im Jahr 2002 sind die einzelnen Ämter (Hauptamt, Kämmerei, Ordnungsamt, Bauamt) weitgehend für die gebäudewirtschaftliche Leistungserstellung und den Mitteleinsatz für die Ihnen zugewiesenen Gebäude eigenverantwortlich. Die Verwaltung der Immobilien wird daher aus der spezifischen Sicht der Ämter wahrgenommen.

Vorteil dieser Organisationsform ist die Nähe von der immobilienverwaltenden Einheit zu den Nutzern. Allerdings hat diese Form der Organisation auch Nachteile:

- In jedem dieser Bereiche werden eigens Ressourcen und Kompetenzen für die Verwaltung von Immobilien vorgehalten
- Durch die Verteilung der Aufgaben über mehrere Ämter ist eine umfassende Analyse der Kosten und Kosteneinsparungspotenziale nur schwer möglich.
- Es gibt in der Immobilienverwaltung viele Beteiligte, zersplitterte Zuständigkeiten und damit keine gemeinsame Verantwortung. Dadurch gibt es auch keinen einheitlichen Ansprechpartner für die Steuerung des Umgangs mit dem Immobilienvermögen (das einen erheblichen Teil des kommunalen Vermögens darstellt).

Mit der Einführung eines zentralen Immobilienmanagements sollen diese Nachteile abgestellt werden. Durch die Bündelung aller immobilienwirtschaftlichen Leistungen an einer zentralen Stelle sollten die gebäudewirtschaftlichen Leistungen mit geringerem Aufwand erbracht, Spezialisierungen und Professionalisierungen ermöglicht und eine klare Verantwortung für die Immobilienverwaltung geschaffen werden.

Bei der Betrachtung der derzeitigen Organisation der Immobilienverwaltung fällt auf, dass es keine Instandhaltungs- und Begehungspläne für die Immobilienobjekte gibt. Diese hätten die

Aufgabe den Werterhalt von Gebäuden zu sichern und die Kosten für Instandhaltungen zu minimieren. Bisher ist es vom Gebäudenutzer abhängig, ob Schäden frühzeitig erkannt und behoben werden. Im Zuge der Professionalisierung der Immobilienverwaltung ist die Erstellung von Instandhaltungs- und Begehungsplänen ein Schritt zur Sicherung des Werterhaltes der Gebäude. Die Einführung solcher Pläne ist deshalb im Rahmen der Einführung eines zentralen Immobilienmanagements vorgesehen.

3. Mieter- Vermieter- Modell

Die SG Dannenberg hat sich bei der Einrichtung des Immobilienmanagements für das Mieter-Vermietermodell entschieden.

Die Grundeinstellung in der Verwaltung „Gebäudeinanspruchnahme kostet nichts, die Gebäude sind ja ohnehin da.“ beruht auf der tatsächlichen Erfahrung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ob sie viel oder wenig Fläche verbrauchten, hat sich in der Regel nicht in ihrem verfügbaren Budget bemerkbar gemacht. Eine solche Einstellung ist nur zu verändern, wenn die Nutzer von Gebäuden in ihren Budgets mit den vollen Kosten des Ressourcenverbrauchs belastet werden. Dazu gehören neben den Kosten des laufenden Betriebs die kalkulatorischen Kosten und die verbrauchsunabhängigen Kosten.

Das Modell wird in einem KGSt – Bericht wie folgt beschrieben: „Der raumnutzende Fachbereich kauft die Gesamtheit der von ihm benötigten gebäudewirtschaftlichen Leistungen ein. Der Fachbereich „mietet“ (auch verwaltungsintern!) die benötigten Räume/Gebäude (einschließlich der dazu erforderlichen Grundstücke), vereinbart mit dem „Vermieter“ die Leistungen und gibt eventuell noch erforderliche Leistungen in Auftrag (z. B. Senkung der Energiekosten). Im Gegenzug zahlt er für die Leistungen („Miete“, Bewirtschaftungskosten) und die in Anspruch genommenen gebäudewirtschaftlichen Beratungsleistungen). [...] Dieser Grundtyp der Organisation ist nur möglich, wenn ein Leistungspartner existiert: der „Vermieter“ verwaltungseigener Gebäude/verwaltungseigenen Raums als eigenständige verwaltungsinterne oder –externe Organisationseinheit. Dieser Vermieter ist der Verwaltungsführung für alle Fragen seines Raum- und Gebäudebestandes verantwortlich.“¹

¹ Quelle: KGSt: *Organisation der Gebäudewirtschaft*. Bericht 4/1996; Köln 1996, S. 17 ff. Hervorhebung im Original.

4. Vorgehensweise bei der Implementierung

Folgenden Ablauf hat die KGSt consult bei der Einführung eines zentralen Immobilienmanagement in der SG Dannenberg im Jahr 2003 empfohlen:

- Erarbeitung der organisatorischen Feinplanung (fertig gestellt in 2003)
 - Planung der Arbeitsschritte für das Jahr 2003
 - Verteilung interner Zuständigkeiten (z.B. wer ist fester Ansprechpartner für welche Objektgruppe?)
 - Personalentwicklungskonzept
 - DV technische Unterstützung des IM
- Erstellung von Anforderungsprofilen für die Serviceverträge mit den Gebäudenutzern
- Aufbereitung sämtlicher gebäuderelevanter Daten und Kosten (Ende 2003 fertig gestellt)
 - Strukturierung
 - Feststellung der Gebäude- und Grundstückswerte
 - Vervollständigung der Daten
 - Entwicklung von Kennzahlen (in Verbindung mit KLR)
- Entwicklung von Standards in den Bereichen (angefangen mit der Grundschule, weiter in 2004 und darüber):
 - Bautechnik
 - Beschaffung
 - Außenanlagenpflege/-gestaltung
 - Flächen(-nutzung)
 - Planung der Miet- und Servicepreise

- Vertragstexte
- Schrittweise Abschluss der neuen Miet- und Serviceverträge (bis Ende 2004 fertig gestellt)
- Aufstellen von langfristigen Instandhaltungs- und Begehungsplänen
- Aufbau eines Controllings mit Berichtswesen in Abstimmung mit dem Berichtswesen der Gesamtverwaltung
- Prozessoptimierung
- Bewertung der Entwicklungen und Planung der kommenden Jahre und Entwicklung von Zielvorstellungen

II. Erfahrungen bei der Implementierung des Immobilienmanagementkonzeptes

Bei der Umsetzung des Immobilienmanagementkonzeptes wurden viele Schritte schon, wie geplant, im Jahr 2003 umgesetzt. Vor allem der Abschluss von Service- und Mietverträgen nahm jedoch mehr Vorarbeit in Anspruch als ursprünglich geplant.

Die Erfahrungen der SG Dannenberg zeigen, dass auch für die Überführung der bisher über die verschiedenen Ämter (jetzigen Fachbereiche) verteilten Immobilienverwaltung auf das zentrale Immobilienmanagement genügend Zeit eingeplant werden muss. Beim Zusammentragen aller relevanten Informationen über die genutzten Immobilien ist es mit der Aktenübernahme allein nicht getan. Die Betriebskosten sind zwar aktenkundig, viele andere Sachverhalte sind aber lediglich in den Köpfen der ehemaligen SachbearbeiterInnen gespeichert. Zum Beispiel sind die Summen, die im Haushaltsansatz für die Gebäudeunterhaltung geplant sind, für den Immobilienmanager nicht immer nachvollziehbar. Es waren viele, zeitaufwändige Gespräche des Immobilienmanagers mit den ehemaligen BearbeiterInnen nötig, um sich ein Bild von den übernommenen Objekten machen zu können.

Die Hilfe der ehemaligen SachbearbeiterInnen benötigt der Immobilienmanager noch für einen längeren Zeitraum, auf jeden Fall, wenn es um die genannten Haushaltsplanungen, Ausführungen von Verträgen und geplante kleinere Vorhaben in den Objekten geht. Es bietet sich daher nicht an, einen bestimmten Zeitpunkt zur Übernahme der Objekte festzulegen. Die SG Dannenberg favorisiert deshalb die "weiche Übernahme". Das bedeutet, dass sich die Übernahme der Immobilienverwaltung durch das zentrale Immobilienmanagement über einen längeren Zeitraum erstreckt.

Allerdings sollten alle bindenden Verträge frühzeitig an die neue Einrichtung des zentralen Immobilienmanagements (IM) abgegeben werden, um keine "Überraschungen" zu erleben. Zudem sollte sichergestellt werden, dass während der Übernahmedauer der Immobilienmanager beteiligt wird, wenn neue Verträge geschlossen, beziehungsweise Altverträge verlängert werden. Wartungsverträge für Heizungen wurden beispielsweise bisher mit mehreren Firmen abgeschlossen, die jetzt nach und nach gekündigt werden, um sie zu bündeln und nur eine Firma zu beauftragen.

Im Rahmen der Übernahme aller immobilienwirtschaftlichen Aufgaben durch das IM wurden die grundstücksbezogenen Leistungen aus den Produkten nach und nach herausgezogen und dem Immobilienmanager übertragen. Um die Aufgabenzuordnung anschließend neu zu organisieren und Mitarbeiter gegebenenfalls anders einzusetzen, wurden die ehemaligen Bearbeiter um eine Einschätzung der Zeitanteile gebeten, die für die Bearbeitung aufgewendet werden. Dies bereitete erhebliche Schwierigkeiten und löste Unmut aus. Auch konnte der Immobilienmanager hierbei keine Unterstützung geben, da erst nach Übernahme aller Aufgaben unter Berücksichtigung sich ergebender Synergien beurteilen werden kann, wie hoch die Anteile sind. Die Zeitanteile sollten, wenn auch nicht eins zu eins, frühzeitig an das Immobilienmanagement übergeben, da sonst die Übernahme und die weitere Sachbearbeitung im zentralen Immobilienmanagement ins Stocken gerät. Diese Erfahrung der SG Dannenberg zeigt, dass es wichtig ist, über die personelle Besetzung des Immobilienmanagements frühzeitig nachzudenken und auch die Fachbereiche auf eine mögliche Abgabe von Zeit- und Personalanteilen vorzubereiten. Aufgrund der genannten, nicht im Vorhinein feststellbaren Synergieeffekte, können die im ZIM benötigten Zeitanteile aber nur geschätzt werden.

In der SG Dannenberg stehen dem Zentralen Immobilienmanagement zur Zeit vier Stellen zur Verfügung (drei Verwaltungsstellen, eine Stelle Bauingenieur). Die Samtgemeinde ist in der vorteilhaften Situation ist, über einen Dipl. Ing (Hochbauer) zu verfügen, der dem Immobilienmanagement zugeordnet ist.

Schließlich ist noch zu darauf hinzuweisen, dass die Einrichtung eines zentralen Immobilienmanagements bei den Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden das Gefühl hervorrufen kann, enteignet zu werden und nicht mehr Herr ihrer Liegenschaften zu sein. Durch eine rechtzeitige Information der Bürgermeister über den Sinn und Zweck der Einrichtung des Immobilienmanagements, kann deren Befürchtungen entgegengewirkt werden.

III. Gründung des Eigenbetriebes "Bauhof"

Die SG Dannenberg ist im Rahmen des Doppik-Pilotprojektes verpflichtet, die Samtgemeindefähigkeit des im Modellprojekt Uelzen eingeführten kaufmännischen Rechnungswesens zu überprüfen. Dazu gehört zwingend - zur Überprüfung der Konsolidierung - auch eine Ausgliederung vorzunehmen. Für diese Aufgabe bietet sich eine Einrichtung an, die uneingeschränkt betriebswirtschaftlich geführt werden kann. Die Gebührenhaushalte sind unter diesem Gesichtspunkt für eine Ausgliederung nicht geeignet. Als "klassischer" Betrieb bot sich der Bauhof an, zumal für diese Einrichtung z. Zt. bereits eine leistungsbezogene Stundenabrechnung mit den jeweiligen Nutzern bestand.

Als wesentliche Gründe für eine Eigenbetriebsgründung wurden zu Beginn des Projektes hervorgehoben:

- Die Ausgliederung des Bauhofs als Eigenbetrieb stellt eine gute Ausgangsbasis dar, um ggf. in Abhängigkeit künftiger Entscheidungen (z.B. mögliche Kooperation mit dem Bauhof der Samtgemeinde Hitzacker) weitere betriebliche Aufgaben in den Bauhof zu integrieren. Durch diese Aufgabenintegration und das dadurch bedingt höhere Aufgabenvolumen können Synergiepotentiale erwartet werden.
- Im Rahmen des Pilotprojektes Doppik, das vom Innenministerium des Landes Niedersachsen forciert wird, ist der Ausweis von Sondervermögen vorgesehen. Hierzu scheint nach einer Abwägung der Kriterien, wie Betriebsgröße, erzielbare Erlöse etc. der Bauhof am besten geeignet.
- Die Verselbständigung der Aufgabenbereiche des Bauhofs in Form eines Eigenbetriebes führt zu einer finanzwirtschaftlichen Herauslösung des Bereiches aus dem allgemeinen Haushalt. Hierdurch kann eine höhere Transparenz von Mittelherkunft und Mittelverwendung hergestellt werden, als in der gegenwärtigen Organisationsform des Regiebetriebes.
- Durch die Ausgliederung wird der für die Bauhofleistungen zu verrechnende Stundensatz die tatsächlichen Kosten des Bauhofs wiedergeben, d.h. der Stundensatz wird sich gegenüber dem jetzigen Stundensatz erhöhen. Die KGSt consult betont, dass diese Erhöhung nicht auf erhöhte Kosten zurückzuführen ist, sondern auf die Verbuchung der tatsächlichen Kosten, die sich im Stundensatz widerspiegeln. Für die Verrechnung der Stundensätze empfiehlt die KGSt consult die vorübergehende Schaffung eines Ausgleichs für die Mitgliedsgemeindehaushalte.

- Der Aufgabenbestand des Bauhofs ist auch mit der Gründung des Eigenbetriebes sichergestellt, da zunächst für drei Jahre eine Abnahmeverpflichtung der verschiedenen Fachämter und Gemeinden bestehen bleibt.

Der Bauhof der SG Dannenberg wurde vor der Eigenbetriebsgründung organisatorisch als Regiebetrieb im Rahmen der Ämterorganisation und finanzwirtschaftlich im Rahmen des Haushalts der Samtgemeinde geführt. Zu den Kernaufgaben des Bauhofes zählen u. a. die gärtnerische Pflege und Unterhaltung der Grünflächen und Spielplätze, die Unterhaltung der Straßen, Wege und Verkehrsbeschilderung, Teilaufgaben der Straßenreinigung und der Gebäudeunterhaltung sowie allgemeine Service- und Transportleistungen. Die Personalausstattung des Bauhofes umfasste zum Zeitpunkt der Ausgründung zwölf Mitarbeiter.

Übergeordnete Leitungsfunktionen für den Bauhof waren auf das Bauamt übertragen. Dem Bauamt oblag auch die Auftragnehmerfunktion. Die operative Planung und Überwachung der Arbeitseinsätze war dem Vorarbeiter des Bauhofes zugeordnet.

Die von den Mitarbeitern des Bauhofes erbrachten Leistungsstunden wurden seit Jahren mit einem DV-Verfahren getrennt nach einzelnen Leistungsempfängern (Unterabschnitten) im Bauamt erfasst und auf Basis eines durchschnittlichen Stundensatzes (Personalkosten und Gemeinkostenzuschlag, aber ohne kalkulatorische Kosten) auf die leistungsempfangenden Unterabschnitte verrechnet.

Die Schaffung eines Eigenbetriebes für den Bauhof stellt in Abhängigkeit von künftigen Entscheidungen (Kooperation mit anderen Bauhöfen, Neuorganisation der Abwasserbeseitigung u.a.) eine gute Ausgangsbasis dar, gegebenenfalls weitere betriebliche Aufgaben in den Eigenbetrieb (z.B. Friedhofswesen, Abwasserbeseitigung, Freibad) zu integrieren, so dass dann über eine weitergehende organisatorische Verselbständigung durch Verlagerung von Leitungs- und Verwaltungsaufgaben in den Eigenbetrieb zu entscheiden wäre.

Zum 1. Januar 2003 wurde der Eigenbetrieb Bauhof gegründet. Darüber hinaus wurde in 2003 ein Leistungsverzeichnis erstellt. Die Verwaltung und Betriebsleitung verbleiben vorerst bei der SG und werden erst später ausgegliedert

Durch die gewählte Stufenlösung konnte die Eigenbetriebsgründung mit einem relativ geringen Aufwand erfolgen.

Die Verselbständigung der Aufgabenbereiche des Bauhofes im Rahmen eines Eigenbetriebes führt im Gegensatz zur bisherigen Organisationsform zu einer finanzwirtschaftlichen Ausgliederung aus dem Haushalt, die mit einer größeren finanzwirtschaftlichen Transparenz verbunden ist.

Da die Bereiche des Bauhofes nach der Eigenbetriebsverordnung geführt werden, ergeben sich Veränderungen in der Wirtschaftsführung und im Rechnungswesen, die im einzelnen in den Verordnungen geregelt sind. Die Eigenbetriebsverordnung beinhaltet z.B. Vorschriften zum Erfolgsplan, zum Vermögensplan, zur Buchführung und Kostenrechnung, zum Jahresabschluss, zur Bilanz, zur Gewinn- und Verlustrechnung, zum Lagebericht und zur Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit.

Durch diese Bestimmungen wird klargestellt, dass die bisher kameral geführten betrieblichen Bereiche ihre Rechnung künftig nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu führen haben.

Die Einrichtung einer kaufmännischen doppelten Buchführung erfordert als ersten Schritt die Erstellung einer Eröffnungsbilanz. Die Verpflichtung zur Aufstellung einer Eröffnungsbilanz ergibt sich aus der Verweisregelung des Eigenbetriebsrechts auf die handelsrechtlichen Vorschriften. Bei der Gründung eines Eigenbetriebes ist demzufolge nach § 242 Abs. 1 HGB ein das Verhältnis des Vermögens und der Schulden darstellender Abschluss, die sog. Eröffnungsbilanz, aufzustellen. Hierfür waren - bezogen auf die auszugliedernden Bereiche - mindestens folgende Vorarbeiten zu leisten:

- Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens,
- Zuordnung der aufgenommenen Darlehen,
- Erstellung von Bestandsnachweisen für erhaltene Beiträge, Baukostenzuschüsse Dritter sowie Zuwendungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand.

Die Erfassung bzw. Bewertung des Vermögens war zugleich unverzichtbare Grundlage für die Aufstellung des ersten Wirtschaftsplanes.

Im Ergebnis schätzt die SG ein, dass die Gründung des Eigenbetriebes "Bauhof" sehr erfolgreich verlaufen ist. Der Eigenbetrieb weist eine gute Auslastung auf und erzielt bereits Überschüsse, so dass die Entgelte für die Leistungen gesenkt werden können.

IV. Besonderheiten von zentralen Einrichtungen in Samtgemeinden im Allgemeinen

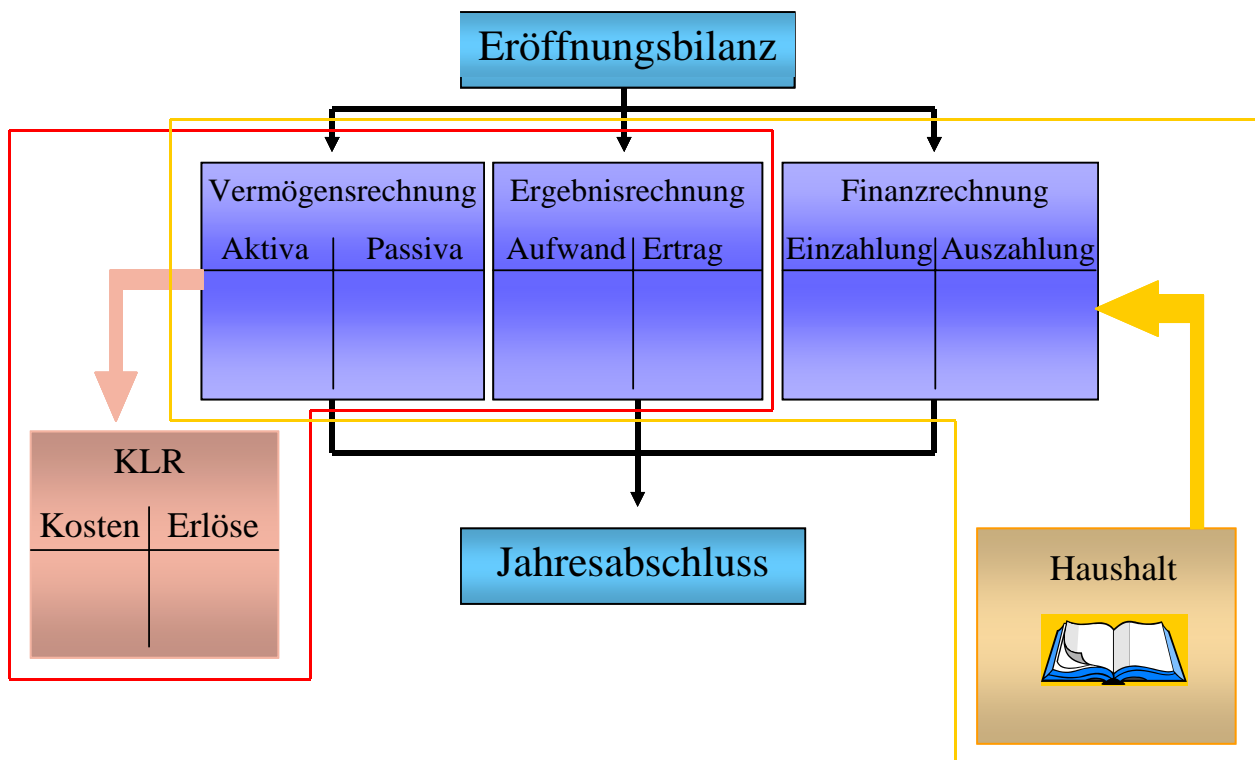
Ebenso wie in Einheitsgemeinden kann die Bildung bzw. Verselbständigung zentraler Einrichtungen in Samtgemeinden mit wirtschaftlichen und organisatorischen Vorteilen verbunden sein.

I. d. R. wird der Bildung zentraler Einrichtungen in Samtgemeinden noch höhere Bedeutung zukommen, da auf Grund der ländlichen Struktur Zentralisierungen eher Vorteile bieten, um Überschneidungen und überhöhte Ressourcenvorhaltung zu vermeiden.

Die Auslastung und Flexibilität von Einrichtungen in Samtgemeinden wird mit ihrer Zentralisierung und eigenständigen Abrechnung erhöht.

I. Der Haushalt im doppischen System

Folgende Übersicht zeigt die Stellung des Haushaltes im doppischen System:



Der Haushalt im doppischen System gliedert sich in:

- Gesamtplan mit Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt
- Teilhaushalte mit Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt.

Die neue Gliederung des Haushaltes entspricht dem organisatorischen Aufbau

- Für jedes Produkt ist jeweils eine Organisationseinheit umfassend verantwortlich.
- Teilleistungen anderer Organisationseinheiten werden durch interne Leistungsverrechnung berücksichtigt.
- Die Organisation ist identisch mit der Haushaltsgliederung
- Der Nettoressourcenverbrauch einer Kostenstelle entspricht deren Budget
- Die Überwachung des Ressourcenverbrauchs wird erleichtert.

Auf "Knopfdruck" können die aktuellen Ergebnisse der Kostenstellen dargestellt werden. Die Budgets auf Fachbereichsebene können aggregiert werden. Die Organisationsstruktur und die Haushaltsgliederung sind individuell gestaltbar. Die wesentlichen Funktionen des Haushaltes im doppischen System bestehen in:

- Planung
- Ermächtigungsgrundlage
- Verfügbarkeitskontrolle

Dokumentation des rechtmäßigen Mittelabflusses. Die Haushaltsplanung vollzieht sich in folgenden Schritten:

- Vorausschätzung der Erlöse und Aufwendungen, der vorab zu dotierenden Positionen und der verbleibenden Finanzmasse durch die Kämmerei
- Vorgesetztengespräche zur Entwicklung von Vorschlägen für Haushaltseckpunkte
- Erstellung der Fachbereichsbudgetentwürfe durch die Fachbereiche
- Beratung in den Fachausschüssen (angestrebt ist ein Ausschuss pro Budget bzw. Fachbereich)
- Zusammenstellung der Fachbereichsentwürfe durch die Kämmerei und Kontrolle der Vorgaben
- Genehmigungsfähige Gestaltung des Gesamthaushaltes
- Abschließende Beratung und Beschlussfassung in den Räten

J. Zielvereinbarungen, Berichtswesen und Statistik

I. Zielvereinbarungen

Ziele sind in der Zukunft liegende Soll-Größen, die in einem bestimmten Zeitraum erreicht werden sollen. Um sie zu erreichen, muss der Ist-Zustand verändert werden.

Ziele geben also eine am Ergebnis ausgerichtete Handlungsorientierung für alle Beteiligten, ohne den Weg der Zielerreichung vorzuschreiben. Im Vordergrund von Zielen steht somit die Frage "Was" soll erreicht werden und nicht "Wie" soll etwas erreicht werden. Ziele dürfen daher auch nicht mit Maßnahmen oder Aktivitäten verwechselt werden, die den Weg der Zielerreichung - also das "Wie" - vorgeben.

Ein zentrales Merkmal von Zielen ist deren Zukunftsbezug. Der Prozess der Zielfindung/ Zielentwicklung sollte nicht unterschätzt werden, da es oftmals erforderlich ist, ganz bewusst vom Status quo Abstand zu nehmen und eine Vision, ein Szenario zu entwickeln, um unter Beachtung des Machbaren, geeignete und realistische Soll-Größen bestimmen zu können. Die Oberziele der SG Dannenberg wurden beispielsweise mittels eines Szenarios entwickelt.

Ziele können anhand vielfältiger Kriterien klassifiziert und geordnet werden. Anhand ihrer strategischen Relevanz können globale und operationale Ziele unterschieden werden.

- **Globale Ziele:** Ziele dieser Art sind grundsätzlicher, strategischer Natur. Sie können verbal beschrieben werden, lassen sich jedoch sehr schwer oder gar nicht quantifizieren. Messbare Kennziffern können für diese Ziele i.d.R. nicht gebildet werden. Die eben erwähnten Oberziele der SG Dannenberg gehören in diese Kategorie.
- **Operationale Ziele:** Ziele dieser Klasse zeichnen sich dadurch aus, dass Kriterien gefunden werden können, anhand derer die Ziele messbar sind. Die Ziele sind also quantifizierbar und können mittels Zahlen beschrieben werden. Ein Ziel dieser Kategorie wäre z.B. Verringerung der Bearbeitungsdauer von Gewerbeanmeldungen von 3 auf 2 Tage.

Weiterhin wird bei Zielen üblicherweise noch zwischen Leistungs- und Finanzzielen unterschieden:

Leistungsziele beziehen sich auf die zu erstellenden Leistungen oder Produkte und beschreiben diese hinsichtlich Qualität und Quantität.

Finanzziele legen hingegen die für die Leistungserbringung erforderlichen finanziellen Ressourcen fest. Finanzziele stellen die Effizienz der Leistungserbringung in den Vordergrund.

Ziele haben mehrere Funktionen. Als entscheidende und übergeordnete Funktion identifiziert die SG Dannenberg die Sicherstellung einer zielorientierten Erstellung und Entwicklung der Produkte. Dies ermöglichen Ziele indem sie:

- für Transparenz sorgen: Ziele sind die Grundlage von zielgerichtetem Handeln.
- eine effiziente Planung ermöglichen: Ziele dienen zur Orientierung; die Zielerreichung kann systematisch geplant werden.
- als Basis für effektive Entscheidungen dienen: Ziele bilden den Bezugspunkt und den Anstoß für Entscheidungen.
- eine gesteuerte Umsetzung ermöglichen: Arbeitsprozesse können auf die Ziele hin gesteuert werden.
- Abweichungen aufzeigen und Korrekturen ermöglichen: Anhand von Zielen und darauf bezogenen Kennzahlen können Abweichungen vom geplanten Kurs festgestellt und ggf. korrigiert werden. Ziele sind daher Motor von Verbesserungen.
- eine Erfolgskontrolle der erreichten Ergebnisse sichern: Ziele dienen als Maßstab für Erfolg, da sie einen Vergleich zwischen ursprünglicher Zielsetzung und tatsächlicher Zielerreichung ermöglichen.

Damit Ziele diese Funktionen auch erfüllen können, ist es wichtig, dass sie bestimmten Anforderungen genügen, ansonsten kann mit den Zielen nicht gearbeitet werden. Auf diese Anforderungen wird später im Rahmen der Zielvereinbarung noch ausführlicher eingegangen

Die Steuerungsphilosophie: "Steuerung über **Zielvereinbarungen**" ist ein im Zusammenhang mit Verwaltungsmodernisierung oft verwendeter Ausdruck. Die Steuerung erstreckt sich dabei vom Prozess der Zielfindung bis zur Erfolgskontrolle der Zielerreichung.

Deshalb wird zunächst die Frage aufgegriffen "Was sind Zielvereinbarungen?".

Zielvereinbarungen sind gekennzeichnet durch:

- verbindliche, aufgabenbezogene Zielabsprachen zu Produkten und Kostenstellen,
- spezifische Leistungs- und Finanzziele, deren Bezug zu den globalen Oberzielen der Samtgemeinde Dannenberg deutlich ist,
- einen festgelegten, zukunftsorientierten Zeitraum,
- gegenseitige Selbstbindung der Partner.

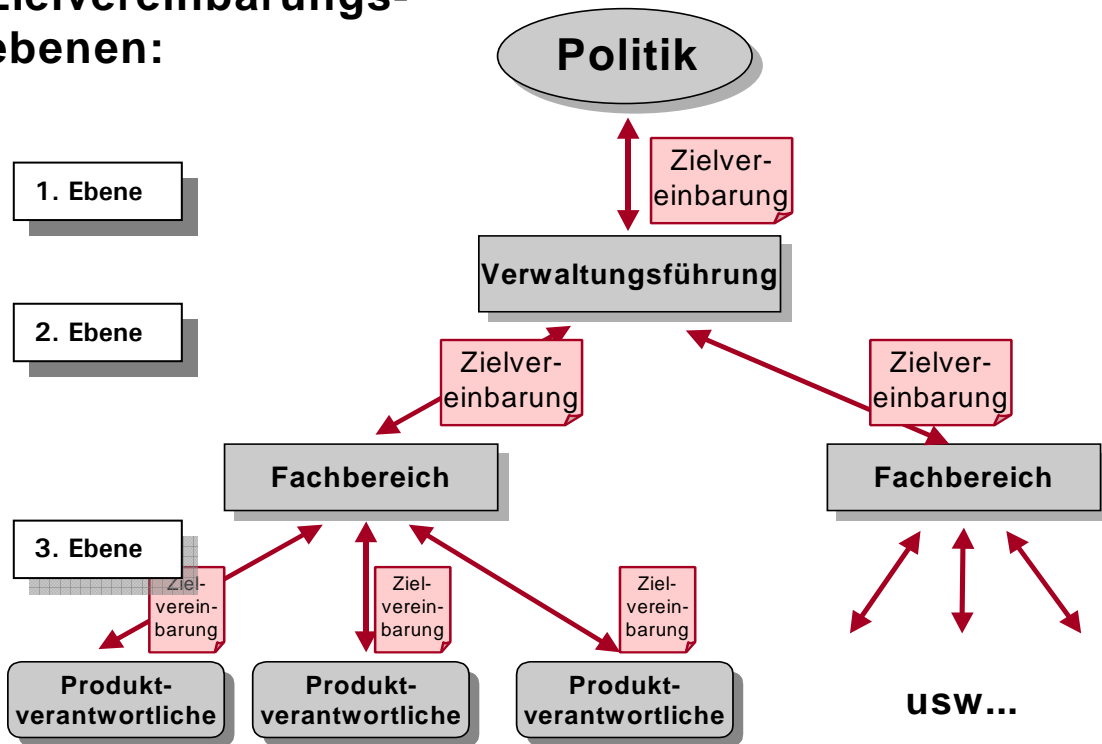
Zielvereinbarungen haben keinen rechtsverbindlichen Charakter.

Die letztgenannten beiden Punkte sind für das rechtliche Verständnis von Zielvereinbarungen essentiell. Zielvereinbarungen sind kein justiziableler, rechtsverbindlicher Vertrag. Vielmehr stehen die Selbstverpflichtung und die Schaffung einer zuverlässigen gegenseitigen Vertrauenskultur bei Zielvereinbarungen im Vordergrund. Zielvereinbarungen sind zugleich keine freiwillige Zusatzleistung der Beschäftigten. Sie ernsthaft zu planen, abzuschließen und umzusetzen ist Teil der Dienstpflicht.

Zielvereinbarungen können auf unterschiedlichen Ebenen abgeschlossen werden, wobei eine Zielvereinbarung immer zwischen einer Ebene und der direkt nachgeordneten Ebene abgeschlossen wird. Für die SG Dannenberg werden drei Zielvereinbarungsebenen empfohlen:

- Ebene: Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltungsführung, vertreten durch den Bürgermeister,
- Ebene: Zielvereinbarungen zwischen Bürgermeister und Fachbereichsleitungen,
- Ebene Zielvereinbarungen zwischen Fachbereichen und Produktverantwortlichen.

Zielvereinbarungsebenen:



Die Zielvereinbarungen werden dabei von der ersten über die zweite bis zur dritten Ebene jeweils differenzierter und konkreter. Diesen Ebenen übergeordnet, sind die Oberziele der SG Dannenberg, sie werden nicht vereinbart, sondern sind eine zwischen Verwaltung und Politik abgestimmte langfristige Strategie der SG Dannenberg.

1. Mitwirkung der Politik im Prozess der Zielvereinbarungen

Zu klären ist, inwieweit der Rat Einflussmöglichkeiten und Mitentscheidungsrechte auf die Zielvereinbarungen zwischen Verwaltungsführung und Fachbereichen erhalten soll.

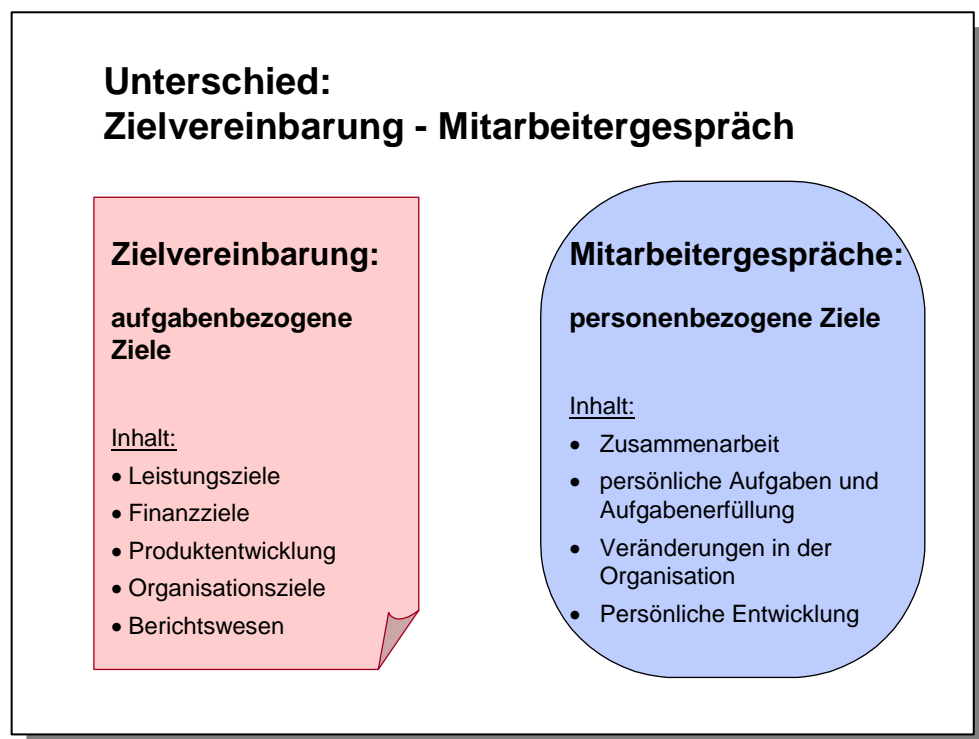
Ein Mitentscheidungsrecht kann so gestaltet werden, dass Verwaltungsführung und Fachbereichsleitung die Zielvereinbarungen vorbehaltlich einer Genehmigung durch den Rat abschließen. Für eine Einbeziehung des Rates spricht eine höhere Planungssicherheit, da der Rat auf diese Weise zu den Zielvereinbarungen Stellung bezieht und an diesen mitwirkt. Das verspricht eine stärkere Unterstützung der Umsetzung. Außerdem würde es der Tatsache Rechnung tra-

gen, dass sich die Gemeinderäte bisher auch relativ stark mit dem operativen Geschäft der Verwaltung befasst haben. Dies zu fördern ist natürlich nicht Sinn und Zweck einer Steuerung durch Zielvereinbarungen (eher das Gegenteil ist der Fall). Auf der anderen Seite wäre es im Sinne einer erfolgreichen Umsetzung klug, Zugeständnisse an die realen Gegebenheiten zu machen.

Dagegen spricht, dass dem Rat im Haushaltsaufstellungsverfahren über das Instrument des Eckwertebeschlusses Einflussmöglichkeiten auf die Ziele der Fachbereiche eingeräumt werden. Weitergehende Einflussmöglichkeiten würden das Prinzip der "Steuerung auf Abstand" aushöhlen. Außerdem wird das ganze Verfahren in die Länge gezogen und der Gefahr Vorschub geleistet, dass in den Zielvereinbarungen nur solche Ziele stehen, die erstens politisch opportun sind und zweitens hohe Erfolgswahrscheinlichkeiten haben. Dem Mut zu Experimentierfreude und ehrgeizigen Zielen ist das eher abträglich.

2. Zielvereinbarungen und Mitarbeitergespräch

Da die Begriffe Zielvereinbarungen und Mitarbeitergespräch erfahrungsgemäß oft miteinander vermischt werden, erscheint es zunächst hilfreich, beide Instrumente voneinander abzugrenzen. Zielvereinbarungen und Mitarbeitergespräch verfolgen einen unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkt. Die wesentlichen Unterschiede sind in der folgenden Gegenüberstellung zusammengefasst:

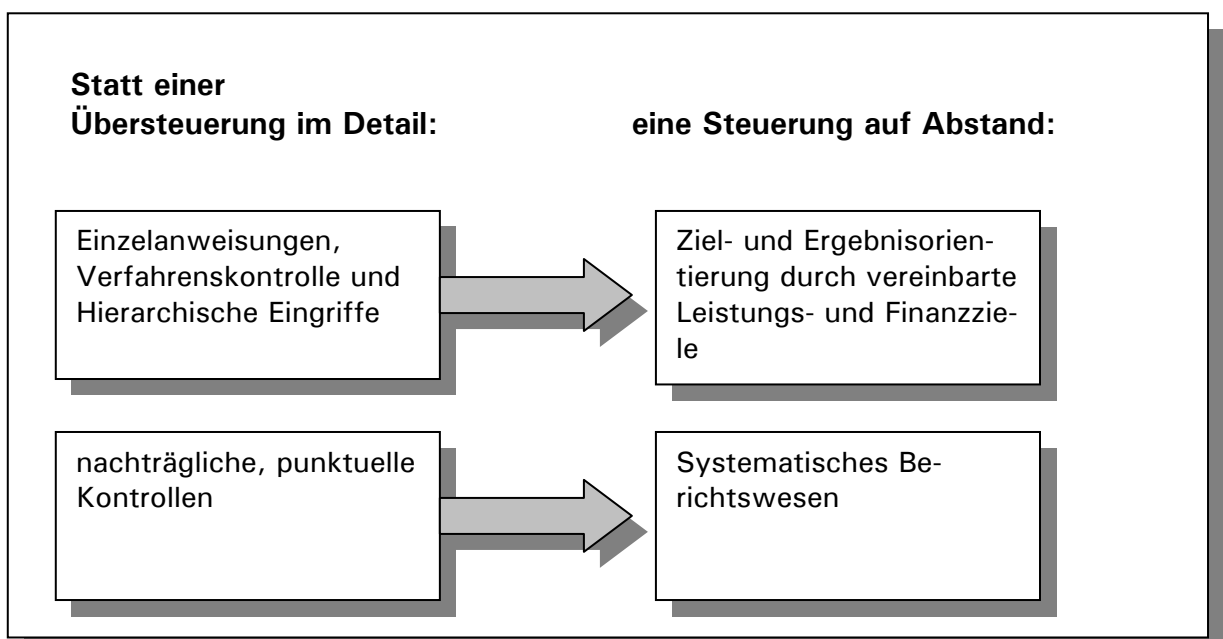


- Während bei **Zielvereinbarungen aufgabenorientierte Ziele** im Mittelpunkt stehen, fokussiert das **Mitarbeitergespräch personenbezogene Ziele** - also die Fähigkeiten und Potenziale des jeweiligen Mitarbeiters. Zweck der Zielvereinbarung ist es, das Produkt oder die Kostenstelle zu entwickeln, also auf die Anforderungen der Zukunft vorzubereiten. Zweck des Mitarbeitergespräches ist es, den Mitarbeiter zu entwickeln, also auf die Anforderungen der Zukunft vorzubereiten.
- Die SG Dannenberg konzentrierte sich zunächst auf die Einführung von Zielvereinbarungen.
- Zielvereinbarungen knüpfen an der Logik der Produktsteuerung an, indem sie auf Grundlage der Produktziele (die in der Produktbeschreibung formuliert werden) die produktbezogenen Ziele für das jeweils nächste Jahr konkretisieren.

In der SG Dannenberg gelten Ziele jeweils für die Dauer eines Haushaltsjahres, d.h. dass auch die Zielvereinbarungen für die Dauer eines Haushaltsjahres gelten.

3. Funktionen von Zielvereinbarungen

Leitgedanke von Zielvereinbarungen ist die Abkehr von einer "Übersteuerung im Detail" durch Einzelanweisungen und hierarchische Eingriffe, hin zu einer ergebnisorientierten "**Steuerung auf Abstand**". Der Kerngedanke, der hinter der Steuerungsphilosophie von Zielvereinbarungen steckt, ist im folgenden noch mal dargestellt:

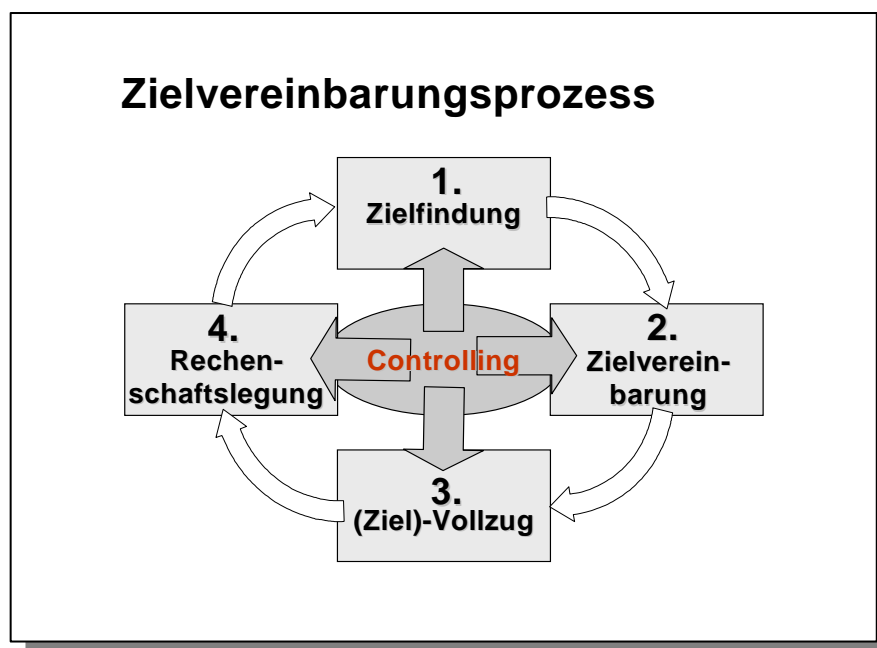


Neben dieser grundlegenden Steuerungsfunktion erfüllen Zielvereinbarungen noch weitere, wesentliche Funktionen:

- Systematisierung der Führung und der Kommunikation
- Regelmäßige Darstellung der Erfolge
- Instrument für Vereinbarungen statt Anweisungen

4. Zielvereinbarungsprozess

Die Führung durch Zielvereinbarungen ist ein Prozess, der durch vier Phasen gekennzeichnet ist, wobei die einzelnen Phasen durch ein umfassendes Controlling-System unterstützt werden:



a) Zielfindung

In der ersten Phase geht es um die Zielfindung. So werden in dieser Phase für die Zielvereinbarung zwischen Fachbereichsleitung und Produktverantwortlichem die produktbezogenen Finanz- und Leistungsziele entwickelt. Bei der Zielfindung machen sich die Zielvereinbarungspartner zum einen darüber Gedanken, wie sie die Oberziele in ihrem Produkt (in ihrem Fachbereich) umsetzen können. Aus pragmatischen Gründen ist es auch sinnvoll den umgekehrten

Weg zu gehen: Es wird überlegt, wo sie den zukünftigen Schwerpunkt der Arbeit sehen und wie sich diese in die Oberziele bzw. das übergeordnete Zielsystem einfügen lässt.

Ziele müssen verschiedene Kriterien erfüllen, damit sie die ihnen zugedachten Funktionen erfüllen können.

Kriterium für Ziele	Erläuterung
➤ konkrete und eindeutige Formulierung	Ziele müssen unbedingt eindeutig und präzise formuliert werden. Konkrete Begriffe sind besser als abstrakte. Beide Zielvereinbarungsebenen müssen dasselbe darunter verstehen.
➤ handlungsleitend	Ziele müssen sich auf konkrete in der Arbeit umsetzbare Handlungsweisen beziehen und nicht auf innere Einstellungen oder Absichten.
➤ realistisch	Ziele müssen realistisch, d.h. erreichbar und in ihrer Erreichung beeinflussbar sein.
➤ messbar bzw. einschätzbar	Für eine Erfolgskontrolle ist es wichtig, dass Ziele eine Messbarkeit aufweisen, um festzustellen, in welchem Ausmaß das Ziel erreicht wurde.
➤ Akzeptanz	Die Zielvereinbarungen sind nur dann erfolgreich, wenn die Ziele von beiden Seiten akzeptiert sind.
➤ terminiert	Ziele müssen einen Termin oder Zeitplan haben, bis wann was erreicht wird.

b) Zielvereinbarung

In der Zielvereinbarungsphase werden die Leistungs- und Finanzziele gemeinsam und verbindlich vereinbart. Aus Steuerungszwecken und zur Vermeidung von zusätzlicher Bürokratie sollten die Leistungs- und Finanzziele nicht zu detailliert, sondern aggregiert dargestellt werden. Das Ergebnis des Zielvereinbarungsgesprächs wird in standardisierter Form schriftlich festgehalten und mit der Dokumentenverwaltung "Schriftgutmanagement" verwaltet.

Die Zielvereinbarung sollte Angaben zu den folgenden Punkten enthalten (Checkliste für Zielvereinbarungen):

Gegenstand der Zielvereinbarung

Produktbereich, Produktgruppe, Produkt (oder Projekt)

Partner

Zwischen welchen Partnern wird die Zielvereinbarung abgeschlossen?

Zeitraum

Haushaltsjahr (oder Projektdauer)

Ziele: globale Ziele

operationale Ziele

Die Zielerfüllung muss messbar sein. Es werden auch Zielgruppen und Leistungsumfang benannt. (bei Projekten: Maßnahmen und Zeitplan)

Ausstattung Finanzziele und Budget ggf. Personal oder (bevorzugt) eine Gesamtsumme für Personal- und Sachmittel.

Rahmenbedingungen

Bspw. externe Einflussfaktoren, personalwirtschaftliche Vorgaben usw.

Berichtswesen

Berichtsinhalt, -intervalle, -termine usw.

Weitere Vereinbarungen

c) (Ziel-) Vollzug

In dieser Phase wird das Ziel in eigener Verantwortung umgesetzt, wobei es wichtig ist, regelmäßig den aktuellen Stand der Zielerreichung zu ermitteln und darüber zu berichten, um eine unterjährige Steuerung hinsichtlich der Zielerreichung zu ermöglichen. Aufgrund der Transparenz, die durch Ziele geschaffen wird, ist Steuerung "vor Ort" möglich. Zielvereinbarungen werden unterjährig nicht angepasst. Bei jedem unterjährigem Bericht wird eine Prognose zum Jahresende (Ende des Zielvereinbarungszeitraumes) besprochen.

d) Rechenschaftslegung

Im Anschluss an die Umsetzung wird der Erfolg der Zielumsetzung ermittelt, indem überprüft wird, inwieweit die vereinbarten Ziele erreicht wurden. Soweit Ziele nicht erreicht wurden, sind die Ursachen hierfür zu analysieren und offen zu legen. Ziel dieses Vorganges ist es, für die Zukunft Nützliches zu lernen. Leitfragen sind:

- War das Ziel angemessen?
- War die Methode und Intensität der Umsetzung angemessen?
- War die Unterstützung durch die Führungskraft angemessen?
- Was kann in Zukunft besser gemacht werden?

5. Ziele und Zielvereinbarungen in der SG Dannenberg

Begonnen wurde der Prozess Ende September 2002 in einem Workshop mit dem Verwaltungsvorstand, in welchem eine Strategie der SG Dannenberg für die nächsten 10 Jahre, also Oberziele, entwickelt wurden. Hierbei wurden Megatrends identifiziert: Demographie/ Migration, Wirtschaft/ Infrastruktur/ Informationsgesellschaft, Freizeitgesellschaft/ökologische Lebensqualität und Gewährleistungsstaat. Zudem wurden die Stärken und Schwächen der SG Dannenberg analysiert. In Anbetracht der demographischen Entwicklung steht die SG Dannenberg vor der Entscheidung, ob von ihrer Seite gegengesteuert werden soll, beispielsweise durch einen verstärkten Wohnungsbau für werdende Familien. Andererseits könnte auch mit dem Trend gegangen werden, indem durch vorrangigen Wohnheimbau für Senioren eine Ausrichtung auf das mögliche Oberziel „Miami der Heide“ erfolgt. Insgesamt wurden 8 Oberziele gebildet, die später auch vom Samtgemeinderat als verbindlich beschlossen wurden.

- Die SG Dannenberg stellt durch Vergrößerung des eigenen Kapitals und / oder den Abbau von Schulden ihre finanziellen Handlungsspielräume wieder her.
- Die SG Dannenberg wird sich künftig weniger kommunale Infrastruktur und Einrichtungen leisten, aber diese in einem guten Zustand erhalten.
- Die SG Dannenberg nutzt konsequent Synergieeffekte durch kommunale und private Kooperationen.

- Die SG Dannenberg erfüllt ihre Aufgaben in Partnerschaft mit den Bürgerinnen und Bürgern.
- Die SG Dannenberg arbeitet für den Erhalt, Ausbau und die Vernetzung des lokalen Wirtschaftsraumes.
- Die SG Dannenberg führt den für die Region entscheidenden regionalen Entwicklungsprozesse fort und intensiviert ihr Engagement in diesem Prozess.
- Die SG Dannenberg gestaltet ein stabiles soziales Umfeld.
- Die SG Dannenberg sichert und verbessert die Schul- und Bildungsangebote als wichtigen Standortfaktor.

Als nächster Schritt definierten der Samtgemeindebürgermeister und die Fachbereichsleitungen Ziele für jeden Fachbereich, unter zu Hilfenahme der Vorschläge Arbeitsgruppe Zielvereinbarungen und Berichtswesen. Die Fachbereichsziele sind im Einzelnen:

- Ziele Verwaltungsvorstand
 - Vorbereitung und Umsetzung von strategischen Entscheidungen für die politischen Gremien der Samtgemeinde mit dem Ziel einer permanenten Fortentwicklung im Sinne der beschlossenen Oberziele.
 - Förderung der regionalen Entwicklung mit dem Ziel der Verbesserung der Lebensqualität unter Beachtung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in allen Bereichen.
- Ziele Fachbereich 1
 - Herausstellen von möglichen Synergieeffekten durch private und kommunale Kooperation unter dem Aspekt einer höchstmöglichen Förderung.
 - Unterstützung und Förderung sozialer Einrichtungen zur Steigerung der Lebensqualität.
 - Zufriedenheit der Bürger durch fachkundige und zeitnahe Erledigung der vorzuhaltenden Dienstleistungen. Bei ordnungsbehördlichen Aufgaben im Rahmen des Möglichen verständnisvoller Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern.

- Als Dienstleister bedarfsgerechte Ausstattung der Gesamtverwaltung mit Personal, finanziellen und sächlichen Mitteln unter Beachtung des wirtschaftlichen Ressourcenverbrauchs.

- Ziele Fachbereich 2
 - Zielgruppenorientierte Bereitstellung aller steuerungsrelevanten Informationen.
 - Bereitstellung aufgaben- und anforderungsgerechter Immobilien für alle Aufgabenfelder der Samtgemeinde und ihrer Mitgliedsgemeinden
 - Sicherung der ständigen finanziellen Leistungsfähigkeit durch zeitnahe Veranlagung der kommunalen Abgaben.
 - Sicherstellung eines zeitnahen und ordnungsgemäßen Zahlungsverkehrs.

- Ziele Fachbereich 3
 - Koordination einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung mit dem Ziel der Verbesserung der Lebens- und Umweltqualität sowie der Arbeitsbedingungen.
 - Zeitnahe und bürgerfreundliche Verfahrensweisen von Genehmigungsangelegenheiten.
 - Verbesserung der verkehrlichen Infrastruktur unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit beim Mitteleinsatz.
 - Sicherung notwendiger kommunaler Einrichtungen und Infrastruktur unter Beachtung der finanziellen und sächlichen Ressourcen.

- Ziele Personalrat
 - Gewährleisten einer fachlich und sachlich hochwertigen Personalvertretung zur Wahrung aller berechtigten Interessen der Bediensteten bei gleichzeitiger Würdigung und Beachtung der finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Nachdem die Fachbereichsziele gebildet waren, erarbeiteten die Produktverantwortlichen nach Rücksprache mit den Fachbereichsleitungen und nach einer Qualitätssicherung durch die KGSt consult Produktziele. Diese Ziele werden dann in das Formular Produktbeschreibung eingefügt, welches im Kapitel Produktsteuerung beispielhaft abgebildet ist.

Mit Hilfe von speziellen Formularen wurden anschließend Zielvereinbarungen zwischen Fachbereichsleitungen und Produktverantwortlichen geschlossen.

II. Berichtswesen und Statistik

1. Zusammenhang von Zielvereinbarungen und Berichtswesen

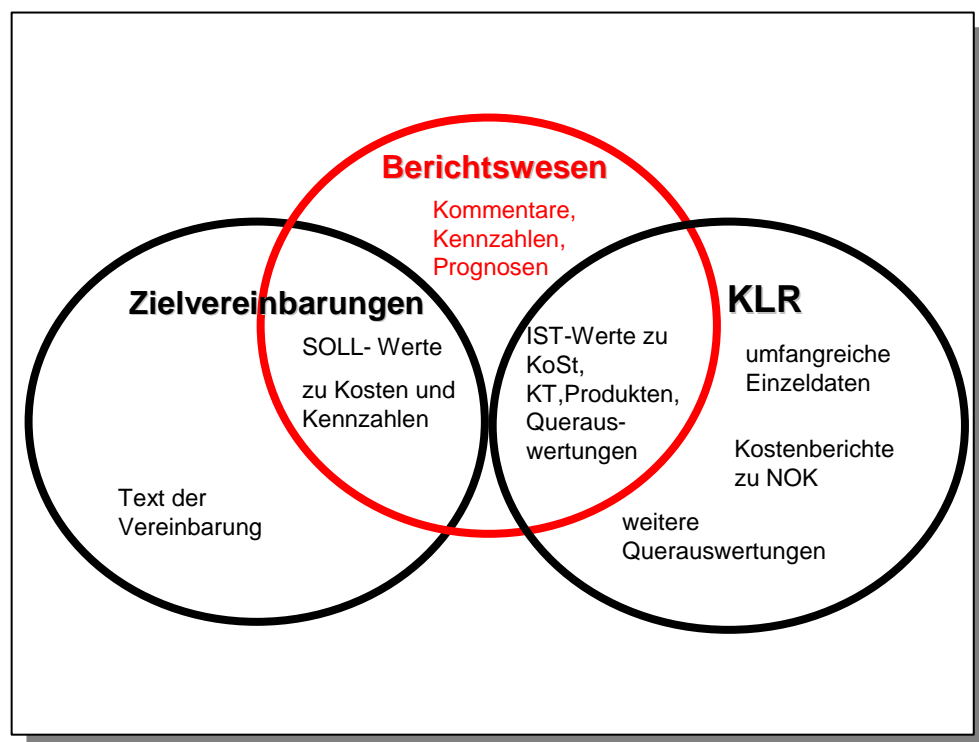
In den vorangegangenen Ausführungen zu Zielvereinbarungen wurde wiederholt auf das Berichtswesen als wichtiger Grundlage für eine Steuerung mit Zielvereinbarungen hingewiesen. Bevor im nächsten Abschnitt näher auf das Berichtswesen eingegangen wird, ist zunächst der Gesamtzusammenhang zwischen beiden Instrumenten aufzuzeigen.

Das Berichtswesen ist als Instrument zu verstehen, das die erreichten Ergebnisse darstellt und Informationen über den Zielerreichungsgrad liefert. Es ist eine wichtige Voraussetzung, um bei auftretenden Abweichungen vom Ziel gegensteuern zu können.

Für die Zielumsetzung und zur Feststellung des Zielerreichungsgrades ist der Plan/Ist-Vergleich das zentrale Element. Die Produktbeschreibung gibt an, welche Kennzahlen relevant sind (z.B. Bearbeitungszeit). Die Zielvereinbarung gibt den Zahlenwert an (z.B. 20 Arbeitstage). Die Planwerte in der Zielvereinbarung stimmen bei den Finanzziele mit dem Haushalt überein. Im Berichtswesen werden die Planwerte dann mit den Ist-Werten verglichen und dieser Vergleich interpretiert. Der Zusammenhang ist in der folgenden Abbildung veranschaulicht.

Die Gegenüberstellung von Plan- und Ist- Werten wird so weit als möglich DV- technisch unterstützt. Die Arbeit der Berichtspflichtigen konzentriert sich darauf, die Zahlen zu kommentieren und Prognosen für die Zeit bis zum Jahresende zu erstellen.

Wichtig ist, dass die Berichte zusammen mit den Zielvereinbarungen und der KLR ein umfassendes, kompatibles System bilden. Es hat keinen Zweck, Ziele zu vereinbaren, zu denen später der Zielerreichungsgrad nicht gemessen wird oder nicht gemessen werden kann. Eben so wenig Sinn macht es, Zahlen zu erheben und zu berichten, zu denen keine Vorstellungen formuliert sind, wie das gewünschte (geplante) Ergebnis aussieht. Das sind die gefürchteten Datenfriedhöfe.



2. Berichtswesen

Für eine Führungskultur, die auf Zielvereinbarungen basiert, bildet das Berichtswesen einen zentralen Baustein. Führungskräfte können Verantwortung nur delegieren, wenn sie sich zugleich sicher sind, dass sie über Abweichungen vom vorgesehenen Lauf der Dinge auch vollständig informiert werden. Mangelt es an Aussagekraft des Berichtswesens, gewinnen die Führungskräfte kein Vertrauen in dieses Instrument und die Delegation von Verantwortung, die zur Nutzung des Instrumentes Zielvereinbarungen grundlegend ist, wird nicht stattfinden.

a) Funktionen und Ziele des Berichtswesens

Das Berichtswesen ist ein Informations- und Kommunikationsinstrument, das geeignete Informationen für Planung, Kontrolle und Entscheidung, also für die Steuerungsprozesse, bereitstellen soll. Hierbei richtet sich das Berichtswesen an den Informationsbedürfnissen des Empfängers (Produktverantwortlicher, Fachbereichsleitung und Verwaltungsführung) aus.

Ziele des Berichtswesens sind:

- Bereitstellung der entscheidungs- bzw. steuerungsrelevanten Informationen für die Verwaltungsbereiche
- Schaffung von Transparenz zum Grad der Zielerreichung und den dafür verwendeten Ressourcen

b) Gestaltung des Berichts

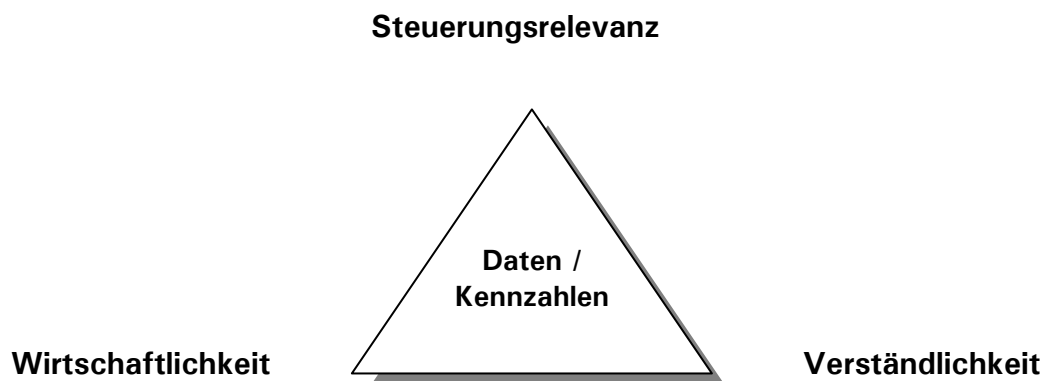
Für die Festlegung der Berichtsgestaltung empfiehlt sich eine Orientierung an den folgenden Grundfragen:

- Was soll berichtet werden?
 - Diese Frage dient zur Orientierung bei der Festlegung des Berichtsinhalts. Die Festlegung des Berichtsinhalts wird vom Berichtsempfänger bestimmt. Er entscheidet über die für die Steuerung seines Verantwortungsbereichs relevanten Informationen.
- Wann soll berichtet werden?
 - Für das Berichtswesen muss festgelegt werden, zu welchem Zeitpunkt und über welchen Zeitraum berichtet wird. Für die Festlegung ist entscheidend, dass es den Verantwortlichen möglich ist, Entwicklungen rechtzeitig erkennen zu können und bei Abweichungen von der geplanten Entwicklung noch rechtzeitig Korrekturmaßnahmen einleiten zu können.

- Wie soll berichtet werden?
 - Weiterhin ist über den Berichtsaufbau zu entscheiden. Hierbei empfiehlt sich die Beachtung folgender Regeln:
 - Standardisierung,
 - Grundsätzlich schriftliche Form und mündliche Erläuterung,
 - kurz und knapp,
 - Visualisierung wichtiger Zahlen.
- Wer soll wem berichten?
 - Es ist festzulegen, wer für welche Berichte die Verantwortung übernimmt und wer welche Berichte zur Kenntnis zu nehmen und auszuwerten hat, also letztlich die Verantwortung dafür trägt, dass aus den Inhalten des Berichtes Konsequenzen gezogen werden.

c) Daten und Kennzahlen

Die Qualität eines Berichtswesens wird entscheidend durch die verwendeten Daten und Kennzahlen geprägt. Für deren Auswahl wird eine Orientierung an den folgenden drei Kriterien empfohlen:



- Steuerungsrelevanz:
 - Wird durch die Kennzahl ein steuerungsrelevanter Sachverhalt abgebildet?
 - Unterstützt die Kennzahl die Überwachung / Verfolgung eines festgelegten Zieles?
- Wirtschaftlichkeit:
 - Steht der Aufwand für die Informationsbeschaffung in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Information?
- Verständlichkeit:
 - Ist die Kennzahl für den Empfänger eindeutig und verständlich und ist die Datengrundlage glaubwürdig?

Für die Auswahl der Daten und Kennzahlen gilt generell der Grundsatz: Weniger ist mehr: Die verwendeten Kennzahlen sollten nicht den gesamten Zusammenhang abbilden, sondern sich auf das Wesentliche konzentrieren. Kennzahlen setzen generell verschiedene Größen zueinander in ein sinnvolles Verhältnis, wodurch komplexe Sachverhalte überschaubar werden.

In dem Beispiel wird die Zahl "Besucher" erst durch einen zeitlichen Vergleich der Jahre 1997 - 1999 aussagefähig. Durch die Kopplung mit den Daten "Einnahmen" entsteht eine neue Information, insbesondere wenn sie ins Verhältnis zueinander gesetzt werden durch die Kennzahl "Einnahme je Besucher".

Für die Bildung und Identifikation geeigneter Kennzahlen ist zu beachten, dass mittels dieser Kennzahlen der Grad der Zielerreichung erfasst werden soll. Maßgeblich ist also das Ziel, das abgebildet werden soll. Ist beim oben angeführten Beispiel vom Museum das Ziel möglichst viele Menschen zu erreichen, dann ist ausschließlich die Anzahl der Besucher relevant. Ist es jedoch das Ziel möglichst hohe Einnahmen pro Besucher zu erzielen, dann ist die Kennzahl "Einnahme je Besucher" entscheidend.

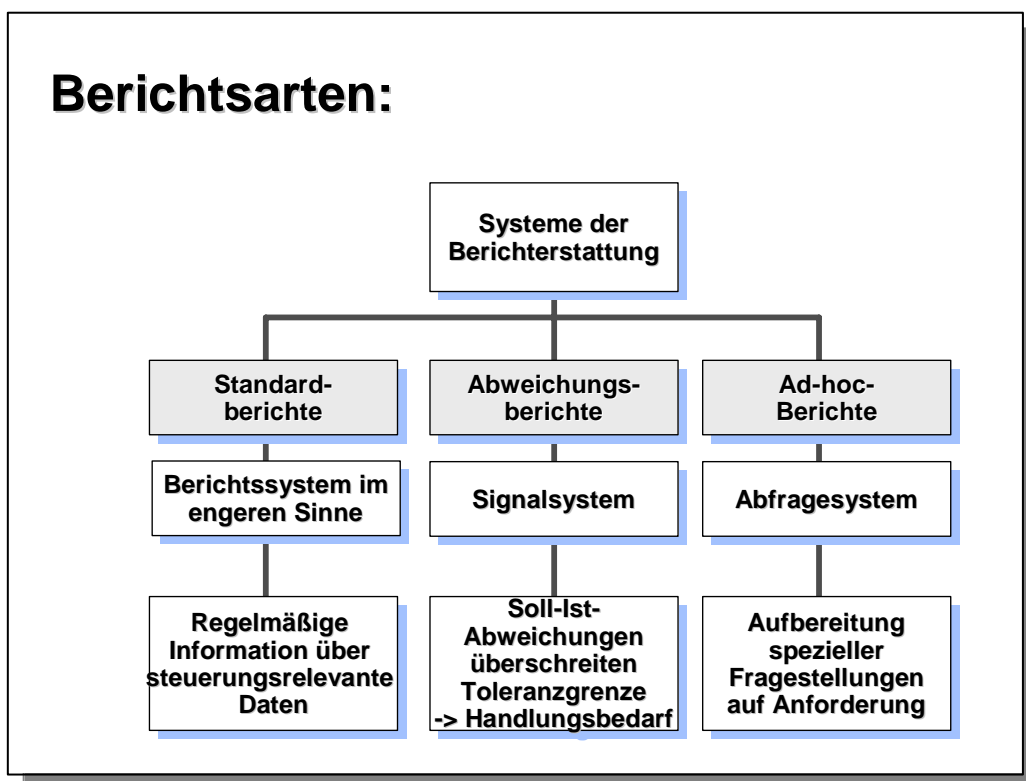
Für die Berichterstellung sollten für die Verwendung von Kennzahlen grundsätzlich die folgenden Regeln beachtet werden:

- Abweichungen sind immer explizit auszuweisen,
- Konzentration auf das Wesentliche, Verwendung einer geringen aber ausreichenden Anzahl von Kennzahlen,

- Keine unterjährige Anpassung von Planwerten.

3. Berichtsarten

Im Wesentlichen lassen sich drei Berichtsarten klassifizieren:



Die regelmäßige Berichterstattung sollte in hohem Masse standardisiert sein und den weit überwiegenden Teil der Informationsbedarfe abdecken (Standardberichte).

Abweichungsberichte haben Signalfunktion. Sie werden erstellt, sobald Plan-Ist-Abweichungen eine festgelegte Toleranzgrenze überschreiten. Die Erstellung von Abweichungsberichten ermöglicht eine frühzeitige und rechtzeitige Reaktion auf auftretende Abweichung. Sie geben den Führungskräften außerdem die notwendige Sicherheit auch bei weit auseinanderliegenden Standardberichten über Wichtiges schnell informiert zu werden.

Abweichungsberichte umfassen die Information über die Abweichung und die Klärung bzw. Analyse der Ursache. Als Konsequenz führen sie bei großen und mittleren Abweichungen zu Gegensteuerungsmaßnahmen.

4. Anforderungen an das Berichtswesen

Für den Aufbau und die Ausgestaltung des Berichtswesen in der SG Dannenberg wurde sich an dem folgenden Kriterienkatalog orientiert:

- Eindeutiger Aussagewert für die Berichtsintension
- Qualität der Information durch verursachungsgerechte und periodengerechte Zuordnung
- Aktualität der Berichtsinformationen
- Wesentlichkeit durch selektive Aufbereitung der entscheidungsrelevanten Informationen
- Informationsbeschaffung und Berichterstattung im vertretbaren Rahmen von Nutzen und Aufwand
- Übersichtlichkeit durch eine optisch ansprechende und aussagefähige Gestaltung
- Regelmäßigkeit durch in gleichen Zeitabständen wiederkehrende Erscheinungsweise
- Vergleichbarkeit / vergleichbarer Charakter der Ergebnisse mit anderen Quartalen aufgrund identischer Rahmenbedingungen
- Einheitliche Berichtsinhalte, Bewertungsgrundsätze und Terminologie erhöhen die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Berichte
- Die Berichtsstruktur wird grundsätzlich durch die Berichtsempfänger und nicht durch den Berichtspflichtigen festgelegt
- Berichte sind nicht Selbstzweck, sondern müssen zu Aktionen und Reaktionen führen

5. Aufbau des Berichtswesens

Für den Aufbau des Berichtswesens ist eine schrittweise Vorgehensweise zu empfehlen:

- 1. Informationsempfänger festlegen:
 - In einem ersten Schritt müssen zunächst die Informationsempfänger, also die Empfänger des Berichtswesens festgelegt werden, da sich das Berichtswesen an den Informationserfordernissen dieses Adressatenkreises ausrichtet.
- 2. Inhalt und Aggregation der Informationen festlegen:
 - Die Informationsempfänger entscheiden über den Inhalt und die Verdichtung der erforderlichen Informationen.
- 3. Möglichkeiten der Informationserhebung prüfen:
 - In diesem Schritt ist zu prüfen, ob und mit welchem Aufwand die gewünschten Informationen zu ermitteln sind.
- 4. Kosten der Informationserhebung bestimmen:
 - Je nach Aufwand sind mit der Informationserhebung unterschiedliche Kosten verbunden, die es zu ermitteln gilt. Auf diese Weise kann letztendlich eine Abwägung zwischen Nutzen und Aufwand erfolgen, so dass die Wirtschaftlichkeit der Informationsbeschaffung sichergestellt werden kann.
- 5. Verfahren der Erhebung und Aufbereitung klären:
 - In diesem Schritt geht es v.a. darum zu klären
 - wer
 - wann und
 - wiedie Informationen erhebt und aufbereitet.

An diese fünf Schritte schließt sich eine Phase der Rückkopplung an, in der ein Feedback bei den Informationsempfängern hinsichtlich der Eignung und Qualität der Informationen eingeholt wird

III. Besonderheiten des Berichtswesens, der Statistik und der Zielvereinbarungen in Samtgemeinden allgemein

Berichtswesen, Statistik und Zielvereinbarungen sind in Samtgemeinden grundsätzlich umfangreicher als in Einheitsgemeinden, was sich aus der Anzahl der beteiligten Gemeinden ableitet.

Die Umsetzung der entsprechenden Anforderungen gestaltet sich zunehmend effektiver mit der Standardisierung der betreffenden In- und Outputgrößen.

Die Berichte haben die Aufgabe, Entscheidungsprozesse in den SG durch Information zu unterstützen.

Darüber hinaus bietet die KLR eine große Datenmenge und Dank der modernen Informationstechnologie zahlreiche Auswertungsmöglichkeiten. Diese stehen den Verantwortlichen in vollem Umfang zur Verfügung, unabhängig davon, ob sie Eingang ins Berichtswesen finden oder nicht.

K. Schulungen

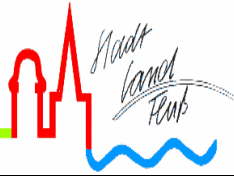
Einen besonderen Schwerpunkt im gesamten Projektablauf bildeten diverse Schulungen. Diese wurden durch unterschiedliche Partner (SG, KGSt consult, INFOMA usw.) vorbereitet und durchgeführt.

Dabei wurden die jeweiligen Problemkreise visualisiert in Präsentationen dargestellt und i. d. R. mit Beispielen veranschaulicht. Die Schulungsteilnehmer hatten die Gelegenheit, in Diskussionsrunden Fragen zu stellen und Probleme zu klären.

Aus der Sicht der SG Dannenberg wird dennoch eingeschätzt, dass der Schulungsumfang nicht ausreichend war. Rückblickend stellt die SG fest, dass Schulungen den zentralen Kernpunkt des Projektes bilden müssen.

Diesbezüglich haben die Erfahrungen der SG Dannenberg gezeigt, dass hinsichtlich des zu schulenden Personenkreises, des Umfangs und der Intensität von Schulungen folgende Schlussfolgerungen aus dem Pilotprojekt gezogen werden können:

- Schulungen müssen auf **allen Verwaltungsebenen** durchgeführt werden. Insbesondere die Führungsebenen müssen ein Grundverständnis für den Projektinhalt gewinnen, um ihrer Leitfunktion während des Projektes und auch nach Einführung der Doppik gerecht zu werden. Diesbezüglich sollte zu Projektbeginn Einigung darüber erzielt werden, dass grundsätzlich keine Gründe gegen eine Schulungsteilnahme - gleich auf welcher Verwaltungsebene - anerkannt werden.
- In den Schulungsprozess müssen auch die **politischen Gremien** einbezogen werden. Nur so kann ein reibungsloser Projektablauf mit entsprechender Akzeptanz der unterschiedlichen Partner gewährleistet werden.
- Ergebnisse von Schulungsveranstaltungen, Projektgruppensitzungen u. ä. müssen dem **Verwaltungsvorstand** zur kritischen Durchsicht vorgelegt werden.
- Es ist tendenziell ein eher **hoher Schulungsbedarf** zu planen. Zu große Zeitabstände zwischen einzelnen Schulungen führen zu erheblichen Wissensverlusten. Kürzere Zeitabstände zwischen den Schulungen mit prägnanten Wiederholungen und anschaulichen Beispielen bewirken dauerhaftes Wissen bei den Teilnehmern.



- Schulungen sollten immer mit übersichtlichen **Zusammenfassungen** beendet werden. In den Diskussionen während der Schulungen ist eine straffe Diskussionsführung erforderlich, die Zwischenergebnisse zusammenfasst und in klaren Endergebnissen mündet. Dies erfordert - um ein "Zerreden" von Problemen zu vermeiden - Mut zur Entscheidung.

L. Schlussbemerkung

Die SG Dannenberg ist davon überzeugt, dass der eingeschlagene Weg der Einführung der Doppik richtig und notwendig war, um ein modernes, transparentes und aussagekräftiges Haushalts- und Rechnungswesen zu entwickeln.

Das Projekt der Doppikeinführung wurde erfolgreich umgesetzt. Probleme im Laufe der Projektbearbeitung wurden konstruktiv gelöst.

Die SG Dannenberg hat somit erfolgreich bewiesen, dass auch kleinere Verwaltungen diese Aufgabe mit motivierten Mitarbeitern bewältigen können. Voraussetzung ist u.a., dass auch pragmatische und unkonventionelle Lösungen umgesetzt werden.

Insgesamt konnte im Ergebnis des Projektes der **Nachweis** erbracht werden, dass sich das in Uelzen erarbeitete Doppikkonzept einschließlich des verwendeten Softwaresystems für die Anpassung auf Samtgemeinden eignet. Die Anpassung erfolgte fortlaufend im Zuge der Projektarbeit.

Düsseldorf, den 25. Januar 2006

KGSt consult GmbH

Jakob Wilbert

Hartmut Pfeleiderer