

**Reform des kommunalen Haushaltsrechts  
hier: Projektgenehmigung zur Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens der Stadt Fürth (Kernhaushalt) auf die kommunale Doppik**

## **Anlage 1**

zur Beschlussvorlage des Finanzreferats vom 06.11.2007



Strategiekonzept

der Kämmerei

zur  
Umstellung des Haushalts-  
und Rechnungswesens auf  
die  
**kommunale Doppik**

# Inhalt

<b>Vorbemerkung .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Gesetzliche Rahmenbedingungen.....</b>	<b>4</b>
1.1. Stand der Reform des Gemeindehaushaltsrechts auf nationaler Ebene.....	4
1.2. Stand der Reform in Bayern .....	5
1.3. Inhalte des neuen Rechnungswesens .....	5
<b>2. Zukünftiger (doppischer) Haushaltsausgleich .....</b>	<b>8</b>
2.1. Bedeutung des Ergebnishaushalts .....	8
2.2. Abschreibungen und Rückstellungen .....	8
<b>3. Projektstrategie bei der Stadt Fürth .....</b>	<b>10</b>
3.1. Vorbemerkung .....	10
3.2. Ziele, die die Stadt Fürth mit der Einführung des NKF bzw. der Doppik erreichen will.....	10
3.3. Projektinhalt.....	12
3.3.1. Erfassung und Bewertung des Vermögens, der Schulden und der übrigen Bilanzposten.....	12
3.3.2. Aufbau der flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung.....	14
3.3.3. Haushaltsplanung auf doppischer Basis .....	17
3.3.4. Neuorganisation der Finanzbuchführung .....	17
3.3.5. Schulungsmaßnahmen für die Verwaltung.....	20
3.3.6. Information von Politik und Öffentlichkeit .....	21
3.4. Projektorganisation .....	22
3.4.1. Projektphasen .....	23
3.4.2. Zeitplanung .....	23
3.4.3. Ressourcenplanung und Finanzmittelbedarf .....	24
3.4.4. Projektleitung .....	28
3.4.5. Reformkommission.....	29
3.5. Einbindung weiterer städtischer Dienststellen .....	29
3.6. Erfahrungsaustausch und interkommunale Zusammenarbeit.....	30
<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>31</b>

## Vorbemerkung

Wesentlicher Eckpfeiler der Verwaltungsmodernisierung bei der Stadt Fürth ist die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens.

Motiv und Ziel dieser Umstellungen sind das Erreichen einer umfassenden Veränderung des kommunalen (Finanz-)Managements. Standen mit den bisherigen Maßnahmen zur Fortentwicklung des Haushalts- und Rechnungswesens die Stärkung der Verantwortlichkeiten für die zur Verwaltung überlassenen Ressourcen im Vordergrund, so soll mit der Einführung der kommunalen Doppik und dem integrierten Instrument der Kosten- und Leistungsrechnung bzw. der Abbildung von kommunalen Leistungen in sog. „Produkten“ das Ziel hin zu einer umfassenden Neuordnung der finanzwirtschaftlichen Steuerung erreicht werden.

Strategisch ist mit einer Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens **nichts** gewonnen, wenn nur die Absicht verfolgt wird, die gesetzlichen Möglichkeiten zum Umstieg auf einen anderen Buchungsstil zu nutzen, einem notwendigen Übel nachzukommen bzw. bei einem Umstellungsprozess im interkommunalen Vergleich nur nicht „Schlusslicht“ zu sein.

**Strategisch wäre viel gewonnen**, wenn eine Umstellung als zentrales Element der Verwaltungsmodernisierung und damit als Instrument zur Professionalisierung der Verwaltungssteuerung wahrgenommen und angenommen, sprich „gelebt“ wird. Die Umstellung wird neben den für die Verwaltung sich ergebenden Veränderungen auch für die Haushaltsführung und Haushaltspolitik der Stadt verantwortlichen Ebenen (Verwaltungsspitze/Stadtrat) gravierende Änderungen bringen.

Die nachfolgenden Ausführungen thematisieren in aller Deutlichkeit die mit einem Umstieg auf die Doppik für die Politik und die gesamte Verwaltung bedeutsamen Ziele sowie Frage- bzw. Problemstellungen, skizzieren die wesentlichen, damit verbundenen „Aufgabenpakete“ und entwickeln das notwendige Umstiegsszenario einschließlich der hierfür aus finanzwirtschaftlicher Sicht zu beachtenden (projekt-)organisatorischen Aspekte.

# 1. Gesetzliche Rahmenbedingungen

## 1.1. Stand der Reform des Gemeindehaushaltsrechts auf nationaler Ebene

Zu nennen sind hier insbesondere die Richtung weisenden Beschlüsse der Innenministerkonferenz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts:

Durch die von der Innenministerkonferenz am 21.11.2003 beschlossene Reform des Gemeindehaushaltsrechts soll das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt werden. Die Steuerung der Kommunalverwaltungen soll statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden. Die Innenministerkonferenz geht davon aus, dass die Reform des kommunalen Haushaltsrechts einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft bewirken wird. Sie betont, dass die in den beiden Leittexten für die Gemeindehaushaltsverordnungen – Doppik oder erweiterte Kameralistik – im Produktrahmenplan und in den Empfehlungen für Kontenrahmen enthaltenen Regelungsvorschläge Raum für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede lassen. Es besteht jedoch Übereinstimmung, dass länderspezifische Abweichungen nicht die Grundzüge der Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts in Frage stellen sollen.

Die einzelnen Länder waren/sind nun gefordert, die Beschlüsse der Innenministerkonferenz in kommunales Haushaltsrecht umzusetzen. Eine unveränderte Übernahme der Leittexte und Rahmenpläne der Innenministerkonferenz ist nicht möglich, da sie Konzeptentscheidungen zu den Leittexten, z. B. hinsichtlich der Erstbewertung des Vermögens und des Kontenrahmens sowie der Festlegung des Produktrahmens, erfordern und darüber hinaus eine Wahlmöglichkeit zwischen den Rechnungsstilen Doppik und erweiterter Kameralistik ermöglichen.

Viele Bundesländer haben sich diesbezüglich schon entschieden. Nach aktuellen Informationen der „Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement“ (KGSt) haben die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt zwischenzeitlich verbindlich die Einführung der Doppik mit unterschiedlichen Übergangszeiten (2005 bis 2014) für ihre Kommunen festgelegt. In Thüringen besteht ebenfalls eine eindeutige Tendenz für den flächendeckenden Übergang auf die Doppik. Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein werden/wollen ihren Kommunen zunächst ein Wahlrecht zwischen den Rechnungsstilen Doppik und (erweiterter) Kameralistik belassen. In Berlin ist aufgrund der Erweiterung der Kameralistik um die Kosten- und Leistungsrechnung sowie den produktorientierten Haushalt derzeit keine Umstellung des Rechnungswesens geplant.

## 1.2. Stand der Reform in Bayern

Mit Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltshaltsrechts vom 08.12.2006 (GVBl S. 975) wurde den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, ihr Haushaltswesen auch auf der Grundlage der doppelten Buchführung zu gestalten (vgl. Art. 61 Abs. 4 Altern. 1 GO). Bayern hat damit den Parallellauf von herkömmlicher Kameralistik und Doppik zugelassen.

Auf der Grundlage von Art. 123 Abs. 1 GO wurde am 05.10.2007 zudem die „Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik – KommHV-Doppik)“ erlassen und am 25.10.2007 im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt (S. 678 ff.) verkündet. Die KommHV-Doppik regelt die wesentlichen Fragen von Aufbau, Inhalt und Abwicklung des doppelischen Finanzwesens.

Ergänzend hierzu wird es eine „Bewertungsrichtlinie – BewertR“ geben, deren aktueller Entwurf unter [www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/buergerundstaat/kommunen/finanzen/bewertungsrichtlinie.pdf](http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/buergerundstaat/kommunen/finanzen/bewertungsrichtlinie.pdf) veröffentlicht ist. Diese Richtlinie soll Grundlage für die Kommunen werden, die sich für die Einführung der doppelten kommunalen Buchführung entscheiden, und eine Hilfestellung bei der Durchführung der notwendigen (Erst-)Erfassung und Bewertung des Vermögens sowie der Erstellung der Eröffnungsbilanz und der folgenden Jahresabschlüsse sein.

## 1.3. Inhalte des neuen Rechnungswesens

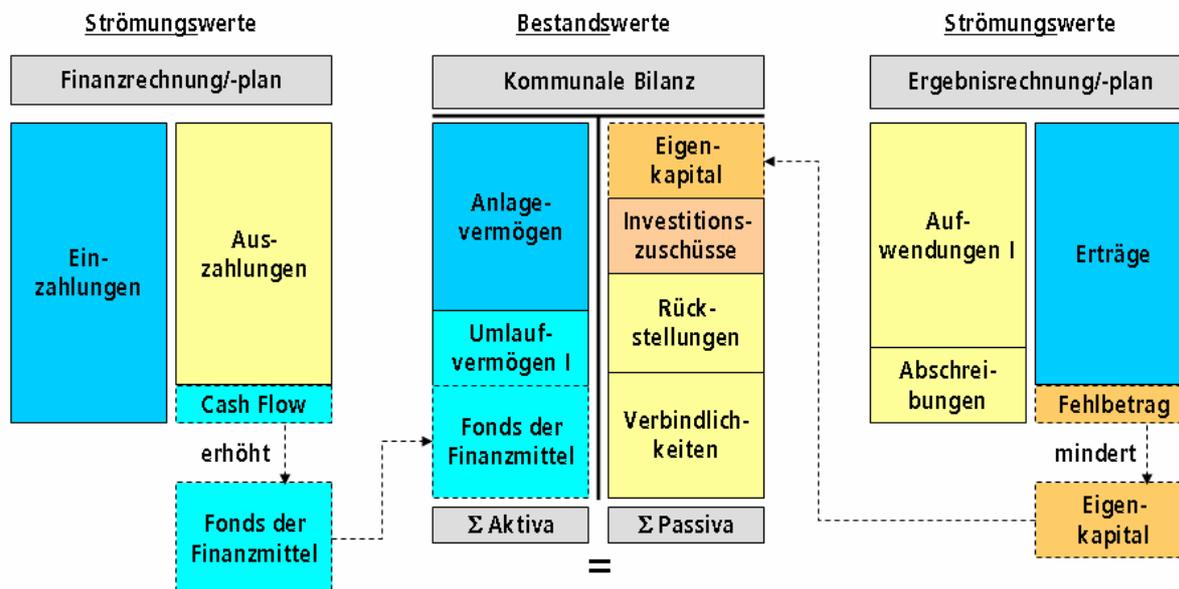
Hinsichtlich der grundsätzlichen inhaltlichen Änderungen der Umstellung vom kameralen Rechnungsstil auf die kommunale Doppik und deren Unterschiede zu dem in der Privatwirtschaft gepflegten kaufmännischen Rechnungsstil wurde bereits mit der Stadtratsvorlage zur Stadtratssitzung am 03.03.2004 (TOP 3) ausführlich eingegangen. An dieser Stelle soll nochmals auf die wesentlichen Elemente des „Drei-Komponenten-Systems“ des neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) eingegangen werden:

Das NKF mit doppelischem Buchungssystem besteht für die Planung, Bewirtschaftung und den Abschluss in den Kommunen aus drei Bestandteilen:

### a) Die Bilanz

Sie ist der zentrale Teil des neuen Jahresabschlusses und weist das Vermögen und dessen Finanzierung durch Eigen- und Fremdkapital nach. Diese Grundsystematik zeigt die Übersicht auf der nächsten Seite:

## ... Reform – Rechnungssystem der kommunalen Doppik



Quelle: Neuerungen im kommunalen Finanzwesen – Doppik-Pilotprojekte (Vortrag zur Sitzung des Finanz- und Verwaltungsausschusses am 16.03.2005)

Grundlage der Bilanz ist die Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens. Die Regeln für Ansatz und Bewertung (Bilanzierung) orientieren sich dabei an den kaufmännischen Normen.

Auf der Aktivseite der kommunalen Bilanz befinden sich in enger Anlehnung an das Handelsgesetzbuch (HGB) das Anlage- und Umlaufvermögen der Kommune. Auf der Passivseite werden das Eigenkapital, die Investitionszuschüsse sowie die **Rückstellungen** und Verbindlichkeiten ausgewiesen. Die Verbindlichkeiten beinhalten auch die **Kassenkredite**, die im heutigen (kameralen) Werk nicht in dieser Deutlichkeit gezeigt werden.

Im Zuge der Erstellung der Eröffnungsbilanz ergibt sich das Eigenkapital aus dem (u.U. je nach Struktur einer Kommune auch negativen) Saldo zwischen der Aktivseite und den übrigen (im Einzelfall auch zu erfassenden und zu belegenden) Passivposten der Bilanz.

### b) Der Ergebnisplan und die Ergebnisrechnung

Die Ergebnisrechnung entspricht der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung und beinhaltet die Aufwendungen und Erträge. Als Planungsinstrument ist der „Ergebnisplan“ (oder „Ergebnishaushalt“) der wichtigste Bestandteil des neuen Haushalts. Das Jahresergebnis in der Ergebnisrechnung als Überschuss/Fehlbetrag der Erträge über die Aufwendungen wird in die Bilanz übernommen und bildet unmittelbar die Veränderung des Eigenkapitals der Kommune ab (siehe obige Übersicht).

Das Jahresergebnis umfasst die ordentlichen und außerordentlichen Aufwendungen und Erträge und bildet – **u.a. über die Verrechnung von Abschreibungen** – den Ressourcenverbrauch der Kommune somit umfassend ab.

### **c) Der Finanzplan und die Finanzrechnung**

Sie beinhalten alle Einzahlungen und Auszahlungen. Der Liquiditätssaldo aus der Finanzrechnung bildet die Veränderung des Bestands an liquiden Mitteln der Gemeinde in der Bilanz ab (siehe Übersicht auf der vorangegangenen Seite).

Die Pflicht zur Aufstellung des Finanzplans bzw. der Finanzrechnung ist insbesondere aus den Besonderheiten der öffentlichen Haushaltsplanung und Rechenschaftslegung hergeleitet und knüpft im Übrigen an internationale (Konzern-)Rechnungslegungsvorschriften an.

Gerade diese dritte Rechnungskomponente bewirkt die immense Komplexität der kommunalen Doppik, d.h. die kommunale Doppik geht inhaltlich und systemtechnisch weit über die in der Privatwirtschaft praktizierte kaufmännische Buchführung hinaus.

## 2. Zukünftiger (doppischer) Haushaltsausgleich

### 2.1. Bedeutung des Ergebnishaushalts

Das doppische Haushaltsrecht sieht vor, dass der Ergebnishaushalt bzw. der Ergebnisplan (bzw. dessen Saldo aller Erträge und Aufwendungen) **unter Berücksichtigung von ausgleichspflichtigen Fehlbeträgen aus Vorjahren** und heranziehbarer Rücklagen ausgeglichen sein soll (vgl. § 24 Abs. 1 KommHV-Doppik).

Anders als in der „kameralen Welt“, in der der Haushaltsplan durch die Veranschlagung von Einmaleffekten, z.B. aus dem Verkauf von Grundstücken oder der Sonder tilgung eines Trägerdarlehens, ausgeglichen werden konnte, sind solchen Möglichkeiten durch das doppische System enge Grenzen gesetzt.

So wirkt sich ein Grundstücksverkauf zum Buchwert in der Ergebnisrechnung überhaupt nicht aus. Es handelt sich hierbei lediglich um einen Tausch von Bilanzposten auf der Aktivseite (Anlagevermögen/Liquide Mittel). Lediglich durch die Realisierung von Buchgewinnen, d.h. wenn der Verkaufspreis des Grundstücks über seinem bisher Bilanzwert (Buchwert) liegt, lassen sich zusätzliche Erträge generieren.

Die Ausreichung eines Trägerdarlehens an ein städtisches Unternehmen/Sondervermögen und die daraus folgenden Tilgungseinnahmen bewirken – aus Sicht des (doppischen) Kernhaushalts – keinerlei (Ersatz-)Deckungsmittel, da derartige Geldtransfers ausschließlich in der Finanzrechnung abzubilden sind.

Im Gegensatz zur Kameralistik also, wo zum formalen Haushaltsausgleich eben auch Zuführungen eines durch außerordentliche Deckungsmittel (siehe oben) „gestützten“ Vermögenshaushalts an den Verwaltungshaushalt möglich sind, sieht der doppische Haushaltsausgleich dies gerade **nicht** vor – er fokussiert ausschließlich auf die Ergebnisrechnung bzw. den Ergebnishaushalt/-plan.

Ein künftiger (vorgetragener) Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung ist gem. § 24 Abs. 4 Satz 2 KommHV-Doppik innerhalb von drei Jahren auszugleichen. Ein danach verbleibender Fehlbetrag ist nach § 24 Abs. 4 Satz 3 KommHV-Doppik vom Eigenkapital abzubuchen.

### 2.2. Abschreibungen und Rückstellungen

Gerade der Ansatz der Abschreibungen aus der dann umfassenden Vermögensbewertung wird sich aller Voraussicht nach belastend auf den künftigen Haushaltsausgleich auswirken. Die im doppischen System künftig wegfallende „Zuführung an den Vermögenshaushalt“ dürfte den Umfang der anzusetzenden Abschreibungen wohl **nicht** kompensieren.

Von vielen „umstiegswilligen“ Kommunen häufig unterschätzt werden die Wirkungen der im doppischen System zwingend auszuweisenden, d.h. zu Lasten der Ergebnisrechnung zu bildenden Rückstellungen. So besteht nach § 74 Abs. 1 Satz 1 KommHV-Doppik eine Rückstellungspflicht nicht allein für zukünftige Pensionslasten, son-

dern u.a. auch für Altersteilzeitvereinbarungen, Zwecke des Umweltschutzes, ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs oder für im laufenden Haushaltsjahr unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen.

Bedeutsam ist des Weiteren die nach § 74 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Doppik bestehende Verpflichtung zur Bildung jener **Rückstellungen**, die den Kommunen **aus drohenden Verlusten schwebender Geschäfte** erwachsen. Zwar hat die KommHV-Doppik auch hier lediglich eine weitestgehende Adaption der im HGB seit jeher bestehenden Regelungen vorgenommen, doch liegt es auf der Hand, dass derartige „Drohverlustrückstellungen“ in der Privatwirtschaft weitaus seltener anzutreffen sein werden als im kommunalen Bereich. Hieraus können sich für die (doppisch) rechnungslegenden Städte und Gemeinde aber erhebliche (negative) Haushaltseffekte einstellen, nämlich immer dann, wenn sich seitens der Kommune eingegangene vertragliche Verpflichtungen über die (gesamte) Vertragslaufzeit „wirtschaftlich **nicht** tragen“. Derartige „Geschäfte“ sind in der Realität keine Seltenheit.

Freilich wird jeder Euro, den eine Kommune jetzt oder in der Vergangenheit ausgegeben hat bzw. in der Zukunft noch ausgeben wird, auch in der Doppik „nicht öfter“ gezeigt als in der Kameralistik. Vielmehr bewirkt die Doppik sowohl im Bereich der Abschreibungen als auch der Rückstellungen praktisch „nur“ eine Antizipation zukünftiger Finanzlasten. Eine „Drohverlustrückstellung“ etwa verlagert den Gesamt-Verlust aus einem mehrjährigen, sich wirtschaftlich nicht tragenden Vertragsgeschäft in das Jahr des Vertragsabschlusses. In der Ergebnisrechnung dieses Jahres „schlägt“ der (kumulierte, mehrjährige) Gesamt-Verlust „einmal auf“ und wird dafür dann in den Folgejahren – durch die ratierliche Inanspruchnahme dieser Rückstellung – nicht mehr gezeigt.

Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die Abschreibungen und Rückstellungen im doppischen System – zumindest in den Anfangsjahren nach der Umstellung – einen **massiven Druck auf die Ergebnisrechnung** ausüben werden, der sich durch erhöhte (ausgleichspflichtige) Fehlbeträge dann auch auf die folgenden Ergebnishaushalte auswirken wird. Die im Zuge der doppischen Haushaltsberatungen bestehenden **Handlungsspielräume** werden sich durch die kommunale Doppik **tendenziell eher verringern** als dass sie zunehmen.

## **3. Projektstrategie bei der Stadt Fürth**

### **3.1. Vorbemerkung**

Grundsätzlich wird im Kernbereich der Stadt Fürth (ohne rechtlich selbständige Eigen- und Mehrheitsgesellschaften und rechtlich selbständige Stiftungen) – mit Ausnahme der Sondervermögen „Gebäudewirtschaft“ und „Stadtentwässerung“ sowie des aufgrund gesetzlicher Vorgaben notwendigerweise doppisch geführten Sondervermögens „Klinikum“ – die Haushaltswirtschaft derzeit nach dem kameralen Rechnungssystem geführt.

Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 04.04.2001 im Zusammenhang mit der Einführung eines zukunftsgerichteten neuen DV-Finanzverfahrens die grundsätzliche Festlegung für die Einführung der kommunalen Doppik als das künftig führende Haushaltssystem getroffen.

Durch die Ausgliederung der Aufgabenbereiche „Gebäudewirtschaft“ und „Stadtentwässerung“ und die damit in der Folge verbundene Umstellung des bisherigen kameralen Rechnungssystems auf die kommunale Doppik zum 01.01.2005 wurde ein wichtiger Zwischenschritt für die Konversion des Rechnungswesens bei der Stadt Fürth vorgenommen.

Die folgenden konzeptionellen Überlegungen konkretisieren die Ziele einer flächendeckenden Umstellung des Rechnungsstils und beschreiben die grundlegenden Inhalte des Umstiegs. Anschließend wird die hierfür notwendige Projektorganisation skizziert. Daneben bedarf auch die Einbindung weiterer städtischer Dienststellen sowie die interkommunale Zusammenarbeit im Kontext der kommunalen Doppik einer kurzen Erörterung.

### **3.2. Ziele, die die Stadt Fürth mit der Einführung des NKF bzw. der Doppik erreichen will**

Hier sind insbesondere zu nennen:

- Fortsetzung des Verwaltungsreformprozesses
- Informationen über die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Verwaltung (und längerfristig des Gesamtkonzerns „Stadt Fürth“, um Entscheidungen vor diesem Hintergrund sachgerecht treffen und politisch vertreten zu können)
- Verbesserte Entscheidungs- und Steuerungsgrundlagen auf der Basis einer integrierten Kosten- und Leistungsrechnung
- Optimierung aufbau- und ablauforganisatorischer Strukturen bzw. Verfahren im Kontext der gesamten städtischen Finanzwirtschaft
- Zeitgemäßes und wirtschaftliches Rechnungssystem

- Auf der kommunalen Ebene wird – was in verschiedenen Bundesländern bereits verpflichtend geregelt ist – die Doppik mittel- und langfristig das einzige Rechnungssystem sein. Die leistungsfähigen Softwarehersteller werden sich immer stärker von der Pflege und Entwicklung kameraler Rechnungssysteme entfernen.
- Auf der Grundlage der Stadtratsentscheidung vom 03.03.2004 soll das Rechnungswesen der Stadt auf die doppelte kaufmännische Buchführung umgestellt werden.

Hinsichtlich der künftigen Gliederung des Haushalts ist eine Entscheidung aufgrund des in § 4 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Doppik eingeräumten Wahlrechts zwischen der Gliederung des Haushalts in Teilhaushalte entweder

- nach den vorgegebenen, sogenannten „Produktbereichen“ oder
- nach der örtlichen Organisation (jedoch gleichzeitig „produktorientiert“ – s. hierzu unten)

vorzunehmen.

Die Gliederung nach Produktbereichen soll auf der Basis eines verbindlichen Produktplans erfolgen. Als „Produkte“ werden die kommunalen Dienstleistungen und Aufgaben definiert (siehe Anlage). Diese einheitlich vordefinierten Produkte nehmen allerdings keine Rücksicht auf die bei der Erbringung der einzelnen Dienstleistungen u.U. vor Ort gegebene Organisation und Verteilung der Aufgaben auf die Geschäftsbereiche. So sind in Fürth (aber sicher auch in anderen Städten) für die „Produktgruppe“ 522 (Wohnungsbauförderung) unterschiedliche Geschäftsbereiche (hier: Ref. IV/SzA bzw. Ref. V/SpA bzw. Ref. II/Käm) zuständig. Der Produktplan dient insbesondere als Grundlage interkommunaler Vergleiche und der Erfüllung statistischer (und volkswirtschaftlich orientierter) Meldepflichten. Mit der Einführung des Produktplans entfällt künftig der bisherige Gliederungsplan, d.h. die derzeitige formale Gliederung des Haushalts in 10 Einzelpläne bzw. den vorgeschriebenen Abschnitten und Unterabschnitten. Diese bisherige Gliederung ist bei der Stadt Fürth mit der Einführung der flächendeckenden Budgetierung und der Definition einer weiteren verantwortungsorientierten Ebene („Budget“) bereits seit 2002 in den Hintergrund getreten. Die bisherige Gliederung nach Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten diente mehr oder weniger nur noch formalen bzw. statistischen Zwecken.

Die Gliederung des Haushalts in Teilhaushalte, die der jeweiligen Organisations- (und Verantwortungs-)struktur entsprechen, würde weitgehend die bisherige Form der Budgetierung abbilden. Aus Gründen der klaren Steuerung und Zuordnung der Ressourcenverantwortung sollte einer **Haushaltsgliederung**, die die **Organisationsstruktur widerspiegelt**, der **Vorzug** gegeben werden.

Eine ausschließlich produktorientierte Gliederung des Haushalts würde nur einen Sinn machen, wenn damit eine konsequente Neuausrichtung und Umorganisation von großen Teilen der Stadtverwaltung einhergeht. Hierfür wird derzeit keine Basis gesehen.

Die KommHV-Doppik schreibt allerdings vor, dass bei Gliederung des Haushalts nach der örtlichen Organisation der Haushaltsquerschnitt (letzterer hatte bereits bisher nur statistischen Charakter – siehe hierzu z.B. Haushaltsplan 2007, Band 2, Sei-

te 2.5 ff) zusätzlich nach Produktbereichen zu gliedern ist. Dies wird künftig quasi im Hintergrund durch entsprechende (und u.U. äußerst aufwendige) DV- und buchungs-technische Maßnahmen sichergestellt.

### 3.3. Projekinhalt

Die Stadt hat mit ihren Entscheidungen zur Einführung der Software *newsystem® kommunal* der INFOMA® Software Consulting GmbH, Ulm, ab dem Jahr 2002 (für den Kernhaushalt) und dem seit 2005 erfolgten Praxiseinsatz der entsprechenden Doppik-Programmkomponenten in den beiden Sondervermögen „Gebäudewirtschaft“ und „Stadtentwässerung“ die DV- und systemtechnischen Voraussetzungen für einen Umstieg auf die Doppik bereits geschaffen.

Der Umstieg der Gesamtverwaltung auf die Doppik erfordert allerdings eine Reihe weiterer komplexer DV-seitiger Umstellungsarbeiten (Einrichtung des Kontenplans, Integration der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der künftigen Anlagenrechnung in das Rechnungswesen, systemgestützte Mittelbewirtschaftung, Einbindung von Fremdverfahren, Sicherstellung der finanzstatistischen Meldepflichten, etc.). Insofern bildet – heute und in der Zukunft – die Administration und Betreuung des DV-Finanzverfahrens die systemtechnische Basis bzw. „Klammer“ aller inhaltlichen Projektbausteine (Module).

Die insgesamt **sechs Projektmodule**, gleichbedeutend mit den zentralen Handlungsfeldern des Umstellungsprozesses, lassen sich wie folgt skizzieren:

#### 3.3.1. Erfassung und Bewertung des Vermögens, der Schulden und der übrigen Bilanzposten

Mit der Einführung der kommunalen Doppik erlangen die Kommunen durch eine gemeindliche Bilanz einen vollständigen Überblick über ihr Vermögen und ihre Schulden. Grundlage der Bilanz ist die Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens. Die Regeln für Ansatz und Bewertung (Bilanzierung) orientieren sich dabei an den kaufmännischen (handelsrechtlichen) Normen.

Bisher hatten die Kommunen nur die Verpflichtung, ihr Anlagevermögen für die kostendeckenden Gebührenhaushalte nachzuweisen und (als Grundlage für die Berechnung von kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen) zu bewerten. Entsprechende Daten für die kostendeckenden Gebührenhaushalte der Stadt Fürth liegen vor. Die Stadt hat in Einzelfällen darüber hinaus bereits aus unterschiedlichen Gründen für bestimmte Bereiche (z.B. Stadthalle, Bauhof) auf freiwilliger Basis das Vermögen erfasst und bewertet. Für die übrige Verwaltung galt nur die Verpflichtung der körperlichen Erfassung (ohne Bewertung) des beweglichen Vermögens.

Die Ersterfassung und -bewertung des städtischen Gesamtanlagevermögens erfordert einen ganz erheblichen und zeitintensiven Aufwand. Parallel hierzu müssen sämtliche in der Vergangenheit erhaltenen Investitionszuschüsse auf ihre (heutige) „bilanzielle Relevanz“ untersucht und – nach entsprechender Bewertung – als Passivposten in der Eröffnungsbilanz berücksichtigt werden.

Es muss mit Ausnahme für das Sondervermögen „Stadtentwässerung“ – hier ist zum 31.12.2004 eine komplette Neuerfassung und -bewertung vorgenommen worden – aus methodischen Gründen selbst für die bisher vereinzelt vorliegenden Vermögenserfassungen eine vollständige Neubewertung/-erfassung erfolgen (da das vorhandene Datenmaterial den handelsrechtlichen Erfordernissen nicht bzw. nur sehr eingeschränkt entspricht). Mit dieser Aufgabe sollte deshalb so schnell als möglich begonnen werden. Erfahrungen anderer Städte zeigen, dass ein Zeitraum von mindestens zwei bis drei Jahren für die Erfassung und Bewertung des Vermögens notwendig ist. Als theoretische Grundlage dient der vorliegende Entwurf der „Bewertungsrichtlinie – BewertR“.

Die Komplexität der Aufgabe und die Notwendigkeit, die Ergebnisse der Erfassungsarbeiten in eine testierfähige Eröffnungsbilanz einzustellen, und die Organisation des Erfassungs- und Bewertungsprozesses innerhalb der Stadtverwaltung machen es aus der Sicht der Kämmerei notwendig, dass für diese Teilaufgabe insbesondere auch auf externe Fachunterstützung zurückgegriffen wird. Als Adressat für die Vergabe entsprechender Beratungsleistungen kommen Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in Frage, die über die notwendige Erfahrung auf dem Gebiet kommunaler Vermögenserfassung und -bewertung verfügen. Der externe Berater (Wirtschaftsprüfer) muss jedoch Assistenz durch „Multiplikatoren“ aus der Kämmerei erhalten, die – unter fachlicher und zielgerichteter Anleitung des Wirtschaftsprüfers – die Vermögenserfassung und -bewertung vorort (d.h. in den städtischen Dienststellen) begleiten und die Einhaltung der Zeitschiene sicherstellen.

Für Massenarbeiten wäre der Einsatz zusätzlicher externer Kräfte (z.B. Werkschüler) denkbar und hilfreich. Jedoch wird die Unterstützung bzw. die Mitarbeit aller Dienststellen, insbesondere der „anlagenintensiven Fachämter“ (z.B. Feuerwehr, Schulverwaltung, Tiefbauamt, Grünflächenamt, Liegenschaftsamt, Gebäudewirtschaft), zumindest zeitweise **in erheblichem Umfang** einzufordern sein. Das „Massengeschäft“ bzgl. der Eröffnungsbilanz sowie deren Fortschreibung durch die späteren Jahresabschlüsse liegt vorrangig im Bereich der Sachanlagen. Hierzu gehören die bebauten und unbebauten Grundstücke, das gesamte Infrastrukturvermögen (Straßen, Wege und Plätze einschließlich des Grund und Bodens, Brücken, Schilder und Ampelanlagen, etc.) sowie die Maschinen, Fahrzeuge und die Betriebs- und Geschäftsausstattung.

Zusätzlich bedürfen jedoch auch andere (Eröffnungs-)Bilanzposten teils sehr arbeitsintensiver Recherchen und bilanziell fundierter Aufbereitungen. Zu diesen „übrigen Bilanzposten“ gehören – auf der Passivseite der Bilanz – neben den oben bereits erwähnten Investitionszuschüssen insbesondere die Rückstellungen und Verbindlichkeiten. Sind die städtischen Verbindlichkeiten gegenüber dem Kapital- und Geldmarkt vergleichsweise einfach zu bilanzieren (weil diese Daten seit jeher in der Kämmerei vorgehalten werden), erfordern insbesondere die Rückstellungen einen erheblichen Ermittlungsbedarf, da ihnen in der Kameralistik jedes Pendant fehlt.

Zu nennen sind etwa die erstmals zu bestimmenden Pensionsrückstellungen (als Ausdruck sämtlicher gegenwärtiger und zukünftiger Versorgungslasten für alle städtischen Beamtinnen und Beamten sowie deren Hinterbliebene). Gleiches gilt im Bereich der Altersteilzeitrückstellungen und der – je individuellem Personalfall – zu bewer-

tenden Rückstellungen aus Urlaubs- und Gleitzeitüberhängen. Die jährliche Fortschreibung all dieser „Personal-Rückstellungen“ kann standardisiert erfolgen. Hingegen bedarf deren Erstbewertung (für die Eröffnungsbilanz) eines temporären Personalmehrbedarfs. Auch andere Rückstellungen (auf die Textziffer 2.2. wird verwiesen) werden Personalressourcen binden.

Des Weiteren ist – auf der Aktivseite der (Eröffnungs-)Bilanz – das gesamte Umlaufvermögen anzuführen. Dort wird bei den bedeutsamen Posten, den Forderungen (z.B. aus noch nicht gezahlten bzw. gestundeten Steuern, Beiträgen und Gebühren), zwar zunächst auf die bereits in der Kameralistik ausgewiesenen Kasseneinnahmereste zurückgegriffen. Jedoch bedarf – dies zeigten die Erfahrungen bei der Eröffnungsbilanz der Stadtentwässerung – letztlich jeder einzelne Forderungsposten einer klassischen Einzelbewertung nach kaufmännischen Grundsätzen. Das Vorratsvermögen der Stadt (z.B. Verkaufswaren, Reparaturmaterial, Streugut) dürfte – wenn die dafür notwendige Inventur zweckmäßig geplant und durchgeführt wird – hingegen vergleichsweise einfach zu bewältigen sein.

Die anzustrebende **Effizienz** aller Bilanzierungs- und Bewertungsarbeiten (und dies nicht allein bei der jetzt erforderlichen Erstaufnahme sondern im besonderem Maße auch bei deren periodischer Fortschreibung durch den Jahresabschluss) sollte durch organisatorisches Expertenwissen begleitet werden. Wirtschaftlicher Einsatz von Personal- und Sachressourcen im Kontext einer ordnungsgemäßen Erst- und Folgebilanzierung bedingt eine enge Verzahnung von Spezialkenntnissen der externen Rechnungslegung mit sachgerechten aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen bzw. dem damit verbundenen Informations- und Datenfluss. Dies ist – gerade in einer Großstadtverwaltung – unabdingbare Voraussetzung für die Wirksamkeit des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems (IKS). Das IKS steht mittlerweile im zentralen Fokus einer jeden handelsrechtlichen Abschlussprüfung (durch Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften) und erlangt auch für die kommunale Finanzwirtschaft eine gleichrangige Bedeutung.

### 3.3.2. **Aufbau der flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung**

Zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung für alle Verwaltungsbereiche ist künftig eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu führen.

Sie wird die **Gliederungssystematik** der heutigen, kameralen Haushaltsrechnung („erster Teil“ einer jeden Haushaltsstelle) ablösen. Auf die Ausführungen in der Textziffer 3.2. zum (bisherigen) Gliederungsplan wird im Übrigen verwiesen.

Die nähere Ausgestaltung der KLR wird – unter Beachtung der unverändert sicherzustellenden finanzstatischen Meldepflichten – nach den örtlichen Bedürfnissen erfolgen.

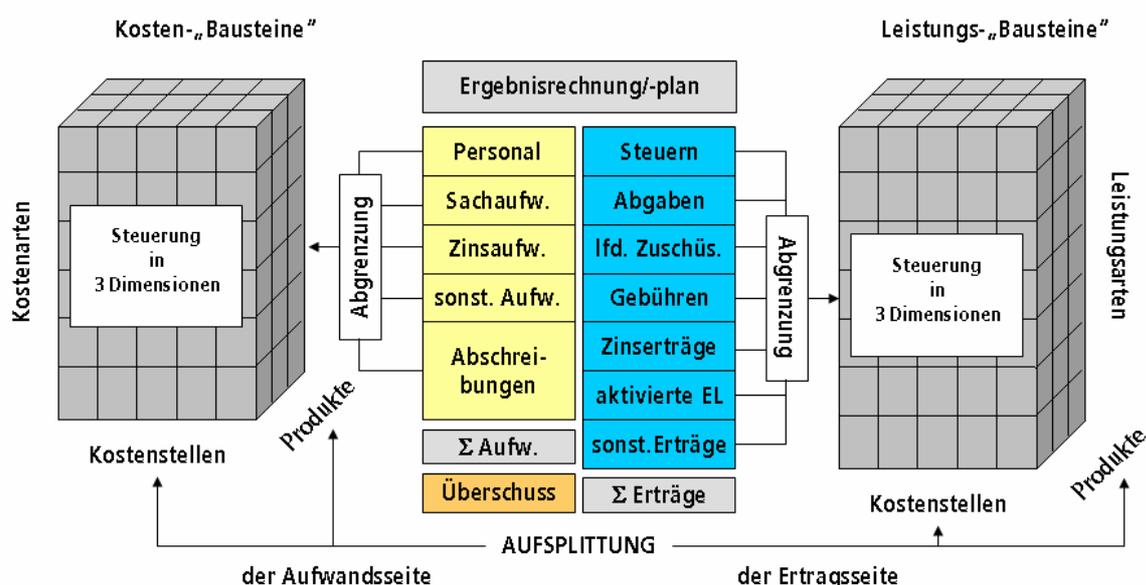
Durch die Aufbereitungen der Daten aus der KLR in einem DV-gestützten Berichtswesen können alle Entscheidungsebenen (Verwaltung/Verwaltungsführung/Stadtrat) steuerungsrelevanten Ergebnisse, die auch für die Planung, Entscheidungsfindung

und Kontrolle nutzbar sind, erhalten. Daher soll die KLR das wirtschaftliche Handeln der Stadt unterstützen. Sie wäre deshalb sowohl auf **Vollkostenbasis** (kalkulationsorientiert) als auch auf **Teilkostenbasis** (entscheidungsorientiert) aufzubauen.

Im Gegensatz zum **externen** Rechnungswesen (Ergebnis- und Finanzhaushalt, Ergebnis- und Finanzrechnung, Bilanz) liefert die KLR als **internes** Rechnungswesen Detailinformationen zur Kosten-, Leistungs- und Erlösentwicklung einzelner kommunaler Leistungen (Produkte) bzw. der verantwortlichen Budgeteinheiten. Sie schafft – als Vollkostenrechnung – Grundlagen für die Gebührenkalkulation und – als Teilkostenrechnung – wesentliche Daten für betriebswirtschaftlich fundierte Entscheidungen.

Die logische Verknüpfung zwischen externem und internem Rechnungswesen verdeutlicht das nachfolgende Schaubild:

### ... Reform – Bedeutung der KLR für Ergebnisrechnung/-plan



Quelle: Neuerungen im kommunalen Finanzwesen – Doppik-Pilotprojekte (Vortrag zur Sitzung des Finanz- und Verwaltungsausschusses am 16.03.2005)

Antworten auf häufig gestellte (und bisher nicht oder nur mit hohem Aufwand im Einzelfall feststellbare) Fragen wie „Was kosten uns das?“ können damit in der Zukunft auch leichter beantwortet werden. Auch wenn die Höhe der Kosten vieler kommunaler Leistungen zunächst vordergründig wegen ihrer häufig fehlenden Marktfähigkeit nur schwer zu beurteilen ist (die Ausstellung eines Reisepasses ist nun mal ein nur von den Kommunen erbrachtes „Produkt“), kann die KLR Informationen für einen Kostenvergleich mit anderen Städten und Gemeinden ermöglichen („Benchmarking“). Letzteres ist allerdings nur möglich, wenn identische „**Verrechnungsregeln**“ (insbesondere für die Overhead-Kosten und die weiteren Produkt-Gemeinkosten) für die in den KLR-Vergleichsring einbezogenen Kommunen existieren.

Die KLR dient also vorrangig als Instrument für interne Entscheidungs- und Steuerungsprozesse. Sie ist unabdingbare Basis für die Implementierung (rechnungswesen-

gungsbezogener) operativer und strategischer Controlling-Instrumente. Mit Hilfe der KLR können an den Bedürfnissen der Verwaltungsspitze und der Politik ausgerichtete Berichte und Informationen gefertigt bzw. zur Verfügung gestellt werden.

Die Planungen der Stadt zur Einführung eines modernen und leistungsfähigen Personalmanagement-Systems und die Möglichkeiten dieses Systems zur Verteilung von Kosten (hier: Personalausgaben) auf Kosten**stellen** (Budgets) und Kosten**träger** (Produkte) können wertvolle Unterstützung beim Aufbau und dem künftigen Vollzug einer KLR liefern.

Die nähere Ausgestaltung der Informationstiefe einer KLR bei der Stadt Fürth bedarf im Zuge des Umstellungsprozesses auf das neue Rechnungswesen aufwendiger konzeptioneller Planungen und Vorarbeiten. In enger Abstimmung mit den Bedürfnissen der Geschäftsbereiche und Fachämter ist der Aufbau von Kostenstellenplänen und die Definition von Kostenträgern notwendig. Die bereits vor einiger Zeit erlassene Dienstvereinbarung zwischen der Stadt und der Personalvertretung zur Kosten- und Leistungsrechnung liefert den verfahrensmäßigen Rahmen.

Für den Einführungsprozess, der sich wegen seiner Komplexität auch über den eigentlichen Umstellungstermin hinaus erstrecken dürfte und muss, bedarf es der Bereitstellung notwendiger Personal- und Sachressourcen. Externe Unterstützung hierbei ist wiederum erforderlich.

Die „KLR-Grobstruktur“, d.h. die Definition der Kostenstellen und Kostenträger, sollte parallel zum Projektmodul 1 (vgl. Textziffer 3.3.1.) entwickelt werden, da für jeden dort zu erfassenden und zu bewertenden Bilanz-(Einzel-)Posten ohnehin eine Kostenstellen- und Kostenträgerzuordnung erfolgen muss. Die für das Projektmodul 1 notwendige externe Unterstützung durch einen Wirtschaftsprüfer/eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bzw. die Vergabe dieser Beratungsleistung muss daher zwingend auch KLR-Inhalte mit abdecken.

Im Folgeschritt ist die KLR in ihrer (entscheidungs- und steuerungsorientierten) Detaillierung auszugestalten. Dies bedingt u.a. differenzierte Festlegungen zu den Umlagen der Gemeinkosten (etwa aus Overhead und Querschnittsaufgaben) sowie der gesamten innerbetrieblichen Leistungsverrechnung. Diese Verrechnungen dürfen allerdings keine bloße Ab- bzw. Weiterwälzung „eigener“ Kosten sein, da bei derartigen (rein kostenseitigen) Umlagen für die internen Dienstleister jeder wirtschaftliche Anreiz fehlt, eigene Potenziale zur Kostensenkung aufzugreifen. Vielmehr muss der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung im „Gesamtkonzern Stadt“ der Marktpreisdanke zugrunde gelegt werden, zumindest dort wo sich Marktpreise mit vertretbarem Aufwand ermitteln und fortschreiben lassen.

Da die KLR insbesondere auf Kostenstellenebene mit der gesamten Aufbauorganisation der Stadtverwaltung „synchronisiert“ werden muss, ist auch im Rahmen dieses Projektmoduls die enge Einbindung des Personal- und Organisationsamts zu gewährleisten. Auch die Bestimmung sämtlicher Kostenträger bzw. der daraus abzuleitenden „Produkt Hierarchie“, die letztlich das gesamte Leistungsportfolio der Stadt Fürth abbildet, bedarf der organisatorischen Steuerung. Hinter den Produkten bzw. Kostenträgern stehen (budgetübergreifende) Prozesse. Deren Optimierung hat zwar nur im Bereich der gesamten Finanzwirtschaft einen unmittelbaren Bezug zur Einfüh-

rung der kommunalen Doppik, aber mit dem Umstieg werden unweigerlich auch andere Verwaltungsabläufe organisatorische Impulse erfahren.

### 3.3.3. Haushaltsplanung auf doppischer Basis

Ein gesetzlich normiertes Planungs- und Bewirtschaftungssystem existiert in der Privatwirtschaft (logischerweise) nicht. Das Handelsrecht beschränkt sich insoweit auf Vorschriften zur Rechnungslegung. Die planerische Bestimmung von Ausgaben, Einnahmen, Aufwendungen und Erträgen sowie deren laufende Kontrolle bzw. Steuerung, insbesondere auch von Einzelmaßnahmen, sind in den privatwirtschaftlichen Unternehmen generell bei der Geschäftsführung angesiedelt, sofern nicht im Innenverhältnis andere Regelungen gesellschaftsrechtlich zulässig bzw. sinnvoll sind.

Dies ist auf die öffentliche Hand **nicht** übertragbar. Das parlamentarische Budgetrecht ist der grundlegende (verfassungsrechtliche) Bezugspunkt aller Diskussionen um die öffentliche Haushaltswirtschaft und entsprechender Ansätze zur Haushaltsreform (vgl. Brixner, H.C. u.a., Verwaltungs-Kontenrahmen, S. 49, München 2003).

Die gefestigten kommunalen Haushaltsgrundsätze und hierzu bestehenden Vorschriften müssen daher von der Kameralistik in die Doppik „übersetzt“ und hierfür praktikable und transparente Verfahrensweisen entwickelt werden. Dies ist insbesondere Gegenstand der Abschnitte 1 bis 11 sowie des Rechenschaftsberichts nach § 87 im Abschnitt 14 der KommHV-Doppik – auf die Ausführungen in der Textziffer 1.2. wird verwiesen.

Der Umstieg auf die kommunale Doppik bedeutet daher nicht allein eine Adaption der kaufmännischen bzw. handelsrechtlichen Rechnungslegung. Vielmehr muss – und ebenso wichtig – die gesamte Haushaltsplanung einschließlich ihres Vollzugs in die Doppik transformiert werden. Dies wird exemplarisch an den bisherigen Haushaltsresten im kameraleen Vermögenshaushalt deutlich, für die die §§ 21, 83 Abs. 3 Satz 3 KommHV-Doppik auch eine entsprechende „Übertragungstechnik“ vorsehen.

Dieses bedeutsame Projektmodul erfordert eine enge Verzahnung mit den Projektmodulen 1 und 2 (vgl. Textziffern 3.3.1. und 3.3.2.). Es wird inhaltlich über die Abteilung 1 (Finanzwirtschaft) der Kämmerei abgedeckt, was noch entsprechende Schulungsmaßnahmen in allen Bereich der doppischen Haushaltswirtschaft erforderlich macht.

### 3.3.4. Neuorganisation der Finanzbuchführung

Aus organisatorischer Sicht ist in den meisten Kommunen – so auch in Fürth – entsprechend ihrer Größenordnung eine dezentrale Aufgabenverteilung beim Vollzug des kameraleen Rechnungswesens festzustellen.

Bei der Stadt Fürth ist das „Anordnungswesen“, also die Aufgaben der Dienststellen, um Ausgaben zur Auszahlung anzuweisen oder Einnahmen „zu Soll“ zu stellen, in den einzelnen Fachämtern und dort – je nach Größe der Dienststelle – weiter intern auf die entsprechenden Organisationseinheiten bzw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verteilt. Aktuell haben bei der Stadt Fürth (ohne Sondervermögen) 330 Beschäftigte

die Berechtigung, im kameralen DV-Finanzverfahren entsprechende Kassenanordnungen zu erzeugen. Lizenzrechtlich hat die Stadt für dieses Nutzungsprofil beim Software-Hersteller derzeit 65 Lizenzen erworben (die Zahl der Lizenzen ist auf die maximale Zahl der gleichzeitig im System arbeitenden Mitarbeiter abgestellt).

Im Vergleich zur kameralen Verbuchung der Einnahmen- und Ausgabenanordnungen stellt die Systematik der doppelten kommunalen Buchführung **mit ihrer integrierten Finanzrechnung plus KLR** ungleich höhere fachliche und systembedingte Anforderungen an das Verständnis des täglichen (dann kaufmännischen) Buchungsgeschäfts. Derartige Kompetenzen und Praxiserfahrungen sind derzeit in der Stadt jedoch nicht vorhanden. Sie lassen sich nur bei kontinuierlicher Beschäftigung mit der doppelten Buchführung und der im Einzelfall auftretenden Verbuchung gerade auch atypischer Geschäftsvorfälle aufbauen. Diese hohe Fachlichkeit an den Buchungsbetrieb ist auch vor dem Hintergrund eines möglichst fehlerfreien Jahresabschlusses zu verlangen. Allgemein wird daher eine flächendeckende Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die heute anordnungsbefugt sind, als wenig zielführend erachtet.

Bei der Größenordnung der Stadtverwaltung Fürth und ihrer räumlichen Verteilung im Stadtgebiet würde allerdings auch manches dagegen sprechen, das komplette Anordnungsgeschäft in einer zentralen doppischen Finanzbuchhaltung zu konzentrieren. Aus der Sicht der Kämmerei und den gewonnenen Erfahrungen aus der Buchungspraxis seit 2005 mit den beiden Sondervermögen „Gebäudewirtschaft“ und „Stadtentwässerung“ sollte ein Modell entwickelt werden, das das Anordnungswesen auf – mit entsprechender Kompetenz ausgestattete – **Buchungszentren** konzentriert. Hierbei können und sollten räumliche Gesichtspunkte mitberücksichtigt werden. Kleinere Fachämter mit relativ geringem Buchungsvolumen sollten – unter Beibehaltung der ihnen seit jeher obliegenden sachlichen und rechnerischen Prüfung sowie anderer verbleibender Aufgaben (s. hierzu unten) – daher ihre buchungstechnischen Anordnungsaufgaben an diese „Buchungszentren“ abgeben.

Durch das DV-Finanzverfahren kann sichergestellt werden, dass die Geschäftsbereiche und Fachämter jederzeit über den Stand ihres Haushaltsvollzugs und die laufenden Geschäftsvorfälle informiert sind. Entsprechende Informationsrechte sind für jeden Bereich uneingeschränkt DV-technisch einrichtbar.

Eine entsprechende Umstrukturierung des Anordnungswesens bei der Stadt macht wiederum tiefgreifende Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation notwendig. Dies vor allem deshalb, weil das „Anordnungsgeschäft“ häufig nur einen Bruchteil der operativen Tätigkeiten in der Sachbearbeitung ausmacht und deshalb nur Teile eines Stellenprofils bildet. Hierin zeigt sich erneut die Bedeutung organisatorischer Handlungsfelder im Kontext der Umstellung des Rechnungswesens – auf die entsprechenden Ausführungen bei den Projektmodulen 1 und 2 (vgl. Textziffern 3.3.1. und 3.3.2.) wird wieder verwiesen.

***Die personelle Ausstattung dieser Buchungszentren bzw. die Frage, inwieweit durch Aufgabenumschichtungen hierfür entsprechend Personalressourcen ohne grundsätzliche Stellenneuschaffungen bereitgestellt werden können, bildet einen der bedeutsamsten Aspekte hinsichtlich der dauerhaften Folgekosten aus Anlass der Umstellung auf das doppische Rechnungswesen.***

Details dieses Organisationskonzepts müssen noch beschrieben und mit allen betroffenen Geschäftsbereichen und Dienststellen sowie mit der Personalvertretung federführend letztlich durch das Personal- und Organisationsamt entwickelt werden.

Denn die Umstellung des Rechnungswesens wird auch Auswirkungen auf die bisherige Aufgabenstellung der Stadtkasse (in Fürth „Stadtkasse“) haben. Dies zeigen die Erfahrungen anderer Reform-Kommunen.

Aus organisatorischer Sicht bildet die Finanzbuchhaltung künftig den Bereich ab, der die wesentlichen Grundlagen für das doppelte Rechnungswesen in den Kommunen (Buchführung und Jahresabschluss) bearbeitet. Die Aufgaben der Finanzbuchhaltung werden häufig zwischen der Geschäftsbuchführung und der Zahlungsabwicklung aufgeteilt.

Zur **Geschäftsbuchführung** zählen insbesondere:

- Vorprüfung und Kontierung von Eingangs- und Ausgangsrechnungen
- Buchen dieser Rechnungen einschließlich entsprechender Gutschriften
- Führung der Anlagenbuchhaltung
- Buchung von Geschäftsvorfällen auf sonstigen Bestands- und Erfolgskonten
- Erstellung von Anweisungen für die Auszahlungen
- Erstellung des Jahresabschlusses (Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Bilanz)

Die Aufgaben der **Zahlungsabwicklung** umfassen im Wesentlichen:

- Abwicklung des Zahlungsverkehrs (Einzahlungen und Auszahlungen)
- Ermittlung und Verwaltung der liquiden Mittel
- Buchung von Einzahlungen und Auszahlungen auf Debitoren und Kreditoren und in der Finanzrechnung
- Offene-Posten-Verwaltung sowie Mahnung und Vollstreckung
- Abstimmung der Bankkonten sowie der Finanzrechnung

Neben der organisatorischen Einordnung der neu aufzubauenden Anlagenbuchhaltung (hier wird eindeutig die Präferenz für eine zentrale Lösung abgegeben) sind die Aufgaben der Geschäftsbuchhaltung im Zusammenhang mit der für notwendig erachteten Konzentration der Buchungsgeschäfte (Anordnungswesen) zu sehen (vgl. hierzu oben). Entsprechend dem Ergebnis der diesbezüglich notwendigen konzeptionellen Überlegungen (so könnte neben der Vorprüfung der Eingangs- und Ausgangsrechnungen auch die Bestimmung von Kostenstelle(n) und Kostenträger(n) weiterhin in den Fachämtern verbleiben) kann bzw. wird es zu neuen Schnittstellen und Aufgabenneuverteilungen auch zwischen Stadtkasse und Kämmerei kommen.

Hiervon unberührt werden die „klassischen Kernaufgaben“ der Kämmerei wie

- Steuerung des Haushalts
- Ausarbeitung/Vollzugssteuerung von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

- Beteiligungsverwaltung und -management
- Zins- und Schuldenmanagement
- Klärung von Fragen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen
- Berichtswesen (Budgetberichte/Haushaltsberichte)
- Festsetzung und Verwaltung der Gemeindesteuern
- Steuerberatung für die Stadt als Steuerschuldnerin

auch weiterhin dort verbleiben.

Die Einordnung der Finanzbuchhaltung in die Aufgaben und Strukturen der bisherigen Dienststellen „Stadtkasse“ und „Kämmerei“ muss sich im Laufe des Umstellungsprozesses wiederum mittels begleitender, intensiver organisatorischer Untersuchungen durch das Personal- und Organisationsamt ergeben.

### 3.3.5. Schulungsmaßnahmen für die Verwaltung

Die Kenntnisse und Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in allen Bereichen der Stadtverwaltung haben sich bisher am kameralen System ausgerichtet. Im Einzelfall liegen durch die aufgabenspezifischen Anforderungen Grund- und Spezialkenntnisse im kaufmännischen Rechnungswesen bzw. der kommunalen Doppik in den bisher damit befassten Fachämtern bzw. Sondervermögen vor (Rechnungsprüfungsamt, Kämmerei, Stadtkasse sowie Gebäudewirtschaft und Stadtentwässerung).

Auch wenn die Ausbildungspläne von Nachwuchskräften bereits seit einiger Zeit auch nach betriebswirtschaftlichen Schwerpunkten ausgerichtet sind, fehlt es in breiten Bereichen der Stadt an **gefestigten Kenntnissen und Erfahrungen** über das kaufmännische Rechnungswesen und – in speziellem Maße – über die Besonderheiten der kommunalen Doppik. Für den Umstellungsprozess und den späteren Praxisbetrieb bedarf es daher der Vermittlung von Grund- und Spezialkenntnissen im neuen Haushalts- und Rechnungswesen.

Die Fortbildung muss hierbei für die einzelnen Beschäftigungsgruppen und Einsatzbereiche der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend der unterschiedlichen Intensität der Lernbedarfe differenziert erfolgen. Nicht alle Beschäftigten benötigen den gleichen Umfang an Wissen zur gleichen Zeit. Die mit dem Einführungsprozess befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen vorrangig und intensiv, alle Beschäftigten, die später z.B. den Buchungsbetrieb abwickeln sollen, müssen dagegen möglichst zeitnah zum Umstellungszeitpunkt geschult werden. Anderen Fach- und Führungskräften ist ein auf ihre Funktionen abgestelltes Grund- und Spezialwissen zu vermitteln.

Die für die Verwaltungsmodernisierung der deutschen Kommunen fungierende KGSt hat in diesem Zusammenhang folgende Zielgruppen definiert:

- **Zielgruppe 1:** Mitglieder von Projektgruppen zur Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens

- **Zielgruppe 2:** Fach- und Führungskräfte aus der Finanzsteuerung und -verwaltung (Finanzreferent, Rechnungsprüfungsamt, Stadtkasse, Kämmerei)
- **Zielgruppe 3:** Fachkräfte aus dezentralen Einheiten mit Zuständigkeiten für die Bereichsfinanzen
- **Zielgruppe 4:** Führungskräfte aus allen Bereichen der Stadtverwaltung außerhalb der Finanzsteuerung und -verwaltung (z.B. Oberbürgermeister, Referenten, Amtsleiterinnen/Amtsleiter)
- **Zielgruppe 5:** Alle Beschäftigten mit Sachbearbeiterfunktionen (z.B. alle Beschäftigten, die bereits bisher ein Grundwissen des kameraleen Haushaltswesens benötigten)

Für diese Zielgruppen muss ein entsprechend inhaltlich aufgebautes und zeitlich richtig „eingetaktetes“ Schulungskonzept ausgearbeitet werden. Die Entwicklung und Umsetzung dieses Konzepts ist mit ein Schwerpunkt der gesamten Projektarbeit und hat in enger Zusammenarbeit mit dem Personal- und Organisationsamt – Personalentwicklung/Aus- und Fortbildung zu erfolgen. Sämtliche anwendungsrelevanten Inhalte der vier, oben bereits erläuterten Projektmodule (vgl. Textziffern 3.3.1., 3.3.2., 3.3.3. und 3.3.4.) greifen in diesem Modul ineinander.

### 3.3.6. Information von Politik und Öffentlichkeit

Mit der Einführung eines neuen doppischen Haushalts- und Rechnungswesens werden sich die Entscheidungs- und Steuerungsgrundlagen für den Stadtrat massiv ändern. Es ist deshalb unabdingbar, dass auch der Stadtrat Informations- und Fortbildungsangebote erhält, um sich zum Umstellungszeitpunkt mit der Verwaltung auf „Augenhöhe“ zu bewegen und um mit dem neuen Führungs- und Steuerungsinstrument „Haushalt“ auch künftig sachgerechte Entscheidungen treffen zu können.

Die Verwaltung hat im Zuge der Einführung der kommunalen Doppik für die Sondervermögen „Gebäudewirtschaft“ und „Stadtentwässerung“ entsprechende Informationsveranstaltungen durchgeführt bzw. im Rahmen der zurückliegenden Stadtratsarbeit bereits allgemeine Informationen über das neue Rechnungswesen vermittelt. Auch im Hinblick auf die in wenigen Monaten stattfindenden Stadtratswahlen und dem damit verbundenen Eintritt neuer Mandatsträger in den Stadtrat müssen neue bzw. aufzufrischende Informationsangebote gemacht werden.

Weiter ist der Stadtrat über den späteren Umstellungsprozess mit regelmäßigen Informationen zu versorgen. Denkbar wäre z.B. den TOP „Umstellung auf die Doppik“ zumindest während des Umstellungszeitraums als „Dauer-TOP“ auf die Sitzung des Finanz- und Verwaltungsausschusses zu setzen. So kann regelmäßig durch die Verwaltung (bzw. die Projektleitung) – gegebenenfalls auch manchmal nur mündlich – über den Umstellungsprozess berichtet werden.

Für die politische Steuerung sind bei der Einführung eines doppischen Haushalts die Vermittlung folgender Punkte besonders wichtig:

- Kenntnis über die wesentlichen Unterschiede des Haushalts alter und neuer Art
- Wie „liest“ man den neuen Haushalt?

- Welche Änderungen ergeben sich durch den geänderten Haushalt für den Ablauf der Haushaltsberatungen?
- Ertrags, Finanz- und Vermögenslage der Stadt anhand der Haushalts- und Rechnungsunterlagen beurteilen können
- Verständnis über den künftigen Ausgleich des Haushalts und die Wirkungen bisheriger Maßnahmen zum Haushaltsausgleich (z.B. Grundstücksveräußerungen, Tilgungen von Trägerdarlehen), und die Bedeutung von Abschreibungen und Rückstellungen im künftigen Haushaltsgefüge (hierzu wird auf die Ausführungen in den Textziffern 2.1. und 2.2. nochmals verwiesen).

In geeigneter Weise sind sonstige Stellen und Adressaten des Fürther Haushalts (z.B. Presse, Rechtsaufsichtsbehörde) über den Umstellungsprozess zu informieren.

Das Finanzreferat wird in Abstimmung mit der Verwaltungsspitze und der künftigen Projektleitung die näheren Einzelheiten einer zielführenden Information und Schulung der Mitglieder des Stadtrats entwickeln. Dieser Prozess kann selbstverständlich durch entsprechende Wünsche, Anfragen und Anträge des Stadtrats auch von diesem selbst mitgestaltet werden.

### 3.4. Projektorganisation

Eine der häufigsten Fehleinschätzungen bei der Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen betrifft die Dimension des Gesamtprojekts.

Die vorstehend erläuterten sechs Projektmodule verdeutlichen die Mächtigkeit des Umstiegs. Für die Eröffnungsbilanz allein des städtischen Kernhaushalts kann ein Bilanzvolumen zwischen 500 Mio. € und einer Milliarde € prognostiziert werden. Im Vergleich hierzu weist etwa die (wesentlich „homogenere“) Konzernbilanz der infra-Gruppe zum 31.12.2006 eine Bilanzsumme von ca. 280 Mio. € aus. Dieser Vergleich belegt eindrucksvoll, welche immense Herausforderungen (inhaltlich wie auch organisatorisch) die kommunale Doppik an die Stadt Fürth stellen wird.

Der Umstieg bedeutet letztlich maßgebliche Veränderungen für die gesamte Verwaltung. Diesen Umstellungsprozess zu gestalten, zu führen und zu koordinieren erfordert ein entsprechendes Projektmanagement **einschließlich** einer mit den notwendigen Personal- und Sachressourcen ausgestatteten Projektmannschaft.

Eine erfolgreiche und somit zeit-, sach- und kostengerechte Umsetzung des Projekts bedarf einer klaren Priorisierung durch die Verwaltungsspitze und den Stadtrat. Es erfordert die Entscheidung über die Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel.

***Das Projekt ist eine Gemeinschaftsaufgabe der gesamten Verwaltung. Es wird erhebliche Arbeitskapazitäten in allen Fachbereichen und den vom Umstellungsprozess besonders betroffenen Fachämtern binden. Diese Kapazitäten können nicht allein aus dem vorhandenen Bestand an Personal- und Sachmitteleinsatzung rekrutiert werden.***

### 3.4.1. Projektphasen

Für den Umstellungsprozess wurde von der Kämmerei ein „**Drei-Phasen-Modell**“ entwickelt, das die strategische Basis des gesamten Projekts bilden soll. Die unter den Textziffern 3.3.1. bis 3.3.6. skizzierten sechs Projektmodule bzw. die dahinter stehenden Inhalte werden – zeit- und sachlich eingetaktet – von den drei Projektphasen aufgegriffen und abgearbeitet.

Diese drei – jeweils aufeinander folgenden – Projektphasen (als Synonym für die „Meta-Meilensteine“ des Umstiegs) priorisieren folgende Zielsetzungen:

- **Projektphase 1**  
Die zentralen „Arbeitspakete“ bilden die Erfassung und Bewertung der gesamten Sachanlagen sowie der hierfür erhaltenen Investitionszuschüsse plus die Entwicklung und Umsetzung der organisatorischen Erfordernisse zur Fortschreibung dieser Bilanzposten. Parallel erfolgt die Ausgestaltung der „Grobstruktur“ der flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung.
- **Projektphase 2**  
Hier werden die übrigen Bilanzposten aufgegriffen, d.h. erfasst und bewertet, und wiederum die aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen zur jährlichen Fortentwicklung dieser Aktiv- und Passivpositionen geschaffen. Im Ergebnis „komplettiert“ sich die (prognostizierte) Eröffnungsbilanz. Sie erlaubt dann erstmals strategische Überlegungen zu den ganz konkreten – d.h. auf die Stadt Fürth bezogenen – haushaltsrechtlichen Wirkungen bzw. Konsequenzen im System der kommunalen Doppik (auf die Erläuterungen in den Textziffern 2.1. und 2.2. wird nochmals verwiesen).
- **Projektphase 3**  
Ihr Gegenstand ist die vollständige (fachliche wie auch organisatorische) Vorbereitung des Buchungsstarts einschließlich der Implementierung des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems (IKS) zur Gewährleistung der dauerhaften Buchungsqualität. Außerdem ist die Transformation der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung auf doppischer Basis in dieser (finalen) Projektphase abzuschließen.

Obige Zielsetzungen greifen (zunächst) allein die Inhalte der Projektmodule 1 bis 4 auf. Flankierend bzw. bedarfsgerecht müssen die drei Projektphasen aber mit den „Schulungs- und Informationspaketen“ (Projektmodule 5 und 6) verzahnt werden. Dies gilt ebenso für die Administration und Betreuung des DV-Finanzverfahren, das als systemtechnische Basis bzw. „Klammer“ (vgl. Textziffer 3.3.) den gesamten Projektfortschritt begleitet und den späteren Echtbetrieb sicherstellt.

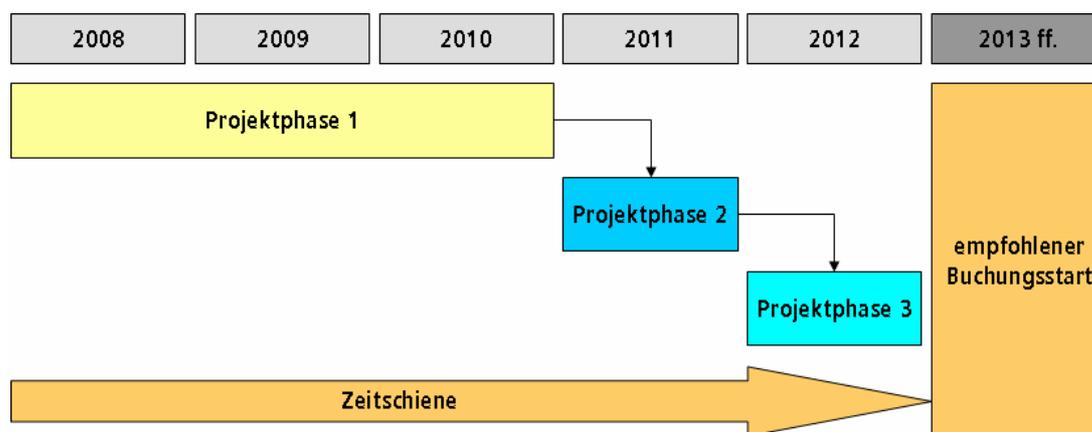
### 3.4.2. Zeitplanung

Die drei Projektphasen erstrecken sich nach den Planungen der Kämmerei über einen Zeitraum von **fünf Jahren** (60 Monate).

Da speziell in der Projektphase 1 auf externe Fachunterstützung (auf die Ausführungen in den Textziffern 3.3.1. und 3.3.2. wird verwiesen) zurückzugreifen ist, deren

Mandatierung aufgrund des geschätzten Beratungshonorars von ca. 350 Tsd. € (s. nachfolgende Textziffer 3.4.3) ein formelles, mehrmonatiges Wettbewerbsverfahren vorangehen muss, ist mit einem zielgerichteten Beginn der Vermögenserfassung und -bewertung erst im zweiten Halbjahr 2008 zu rechnen. Ungeachtet dessen sollte aber bereits das erste Halbjahr für konzeptionelle Projektarbeit sowie im besonderem Maße für intensive Schulungen genutzt werden.

Insoweit wird als formeller **Projektstart** der **01.01.2008** empfohlen. Hierauf aufbauend stellt sich die Zeitplanung grafisch wie folgt dar:



Mit dem doppelten Buchungsbetrieb wäre somit zum 01.01.2013 zu starten, d.h. im Jahr 2012 wäre (für 2013) erstmals ein Haushaltsplan der Stadt Fürth auf doppischer Basis zu beraten und zu verabschieden.

### 3.4.3. Ressourcenplanung und Finanzmittelbedarf

Die im Abschnitt 3.3. erläuterten Projektinhalte und die vorstehend empfohlenen Eckpfeiler der Projektorganisation („Drei-Phasen-Modell“ im Zeitraum 2008 bis 2012) erfordern die Bereitstellung adäquater, d.h. dem Projektumfang und der Projektbedeutung ausreichend angemessener Personal- und Sachmittelressourcen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang nicht allein die Fokussierung auf die zusätzlichen Personal- und Sachkosten während des fünfjährigen Projektzeitraumes. In Ergänzung bedarf es insbesondere auch der Abschätzung der sich aus den neuen Inhalten der doppelten Haushaltswirtschaft ergebenden **dauerhaften** Aufgabenmehrerungen bzw. der damit verbundenen Projektfolgekosten.

Die nachfolgenden Kalkulationen der für die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens notwendigen Personal- und Sachmittel bzw. des damit verbundenen Finanzbedarfs differenzieren nach den drei Projektphasen und benennen bzw. beziffern zusätzlich die hieraus erwachsenden jährlichen Folgekosten.

Für die **Projektphase 1** wurde folgende Planung entwickelt (Übersicht auf der nächsten Seite):

	Jahr	Personalausgaben				€ *)	übrige €	Anmerkungen
		VKÄ	dauerh.	befrist.	üpl.			
Projektphase 1	2008	6,0	0,0	5,0	1,0	300.000	70.000	übrige Ausgaben: externe Beratungsleistungen
		<i>d a v o n</i>						
		1,0		X		49.400		SB Vermögenserfassung
		1,0			X	45.400		dito
		1,0		X		59.800		SB Käm/1 (Finanzwirtschaft) aufgrund Projektarbeit
		1,0		X		49.400		dito
		1,0		X		59.800		SB Organisation
	1,0		X		37.700		Hilfs-SB newssystem® kommunal	
	2009	6,0	0,0	5,0	1,0	300.000	140.000	übrige Ausgaben: externe Beratungsleistungen
		<i>d a v o n</i>						
		1,0		X		49.400		SB Vermögenserfassung
		1,0			X	45.400		dito
		1,0		X		59.800		SB Käm/1 (Finanzwirtschaft) aufgrund Projektarbeit
		1,0		X		49.400		dito
		1,0		X		59.800		SB Organisation
	1,0		X		37.700		Hilfs-SB newssystem® kommunal	
	2010	6,0	0,0	5,0	1,0	300.000	140.000	übrige Ausgaben: externe Beratungsleistungen
		<i>d a v o n</i>						
1,0			X		49.400		SB Vermögenserfassung	
1,0				X	45.400		dito	
1,0			X		59.800		SB Käm/1 (Finanzwirtschaft) aufgrund Projektarbeit	
1,0			X		49.400		dito	
1,0			X		59.800		SB Organisation	
1,0		X		37.700		Hilfs-SB newssystem® kommunal		
Folgekosten aus Projektphase 1	2011	5,0	3,0	2,0	0,0	260.000	0	
		<i>d a v o n</i>						
		1,0	X			66.000		SB KLR und Controlling
		1,0	X			49.400		SB KLR
		1,0	X			49.400		SB Anlagenbuchhaltung
		1,0		X		59.800		SB Organisation
	1,0		X		37.700		Hilfs-SB newssystem® kommunal	
	2012	5,0	3,0	2,0	0,0	260.000	0	
		<i>d a v o n</i>						
		1,0	X			66.000		SB KLR und Controlling
		1,0	X			49.400		SB KLR
		1,0	X			49.400		SB Anlagenbuchhaltung
		1,0		X		59.800		SB Organisation
	1,0		X		37.700		Hilfs-SB newssystem® kommunal	
Buchungsstart	2013 ff.	4,0	4,0	0,0	0,0	200.000	0	
		<i>d a v o n</i>						
		1,0	X			66.000		SB KLR und Controlling
		1,0	X			49.400		SB KLR
		1,0	X			49.400		SB Anlagenbuchhaltung
1,0	X			37.700		Hilfs-SB newssystem® kommunal		

\*) Die Summen - pro Jahr - bei den Personalausgaben sind jeweils auf volle Hundert Tsd. € gerundet.

In der Projektphase 1 (Zeitraum 2008 bis 2010) wird demzufolge mit einem Personalmehrbedarf von 6,0 Vollzeitstellen gerechnet.

Dieser Mehrbedarf ist mit 1,0 VKÄ jedoch schon heute im Stellenplan abgebildet. Dies wird die (erste) Sachbearbeiterstelle für die Vermögenserfassung (derzeit befristet bis einschließlich 2008) sein. Außerdem ist die zweite Stelle für die Vermögenserfassung bereits überplanmäßig vorhanden. Auch die (derzeit jedoch nur bis 30.11.2007 befristete) Hilfssachbearbeitung (1,0 VKÄ) für das DV-Finanzverfahren newssystem® kommunal wird bereits heute überplanmäßig abgebildet.

Gegenüber dem Status Quo bedeutet die Projektphase 1 daher einen effektiven (finanziellen) Personalmehrbedarf von 3,0 Vollzeitstellen.

Erfasst werden darin zunächst 2,0 VKÄ zur Kompensation der zu erwartenden Personalengpässe, die die Projektphase 1 im Tagesgeschäft in der Abteilung 1 (Finanzwirtschaft) der Kämmerei aufgrund der dort gebundenen Kapazitäten verursachen wird. Beide beantragte Vollzeitstellen sollen befristet geschaffen werden.

Die dritte Vollzeitstelle soll das organisatorische Expertenwissen abdecken, dass infolge der Umstellung des Buchungsbetriebs für zwingend erforderlich erachtet wird – auf die Ausführungen zu den Projektmodulen 1, 2 und 4 (vgl. Textziffern 3.3.1., 3.3.2. und 3.3.4) wird verwiesen. Diese Stelle sollte über die Projektphase 1 hinaus (d.h. bis einschließlich 2012) befristet geschaffen werden. Gleiches gilt (zunächst) bzgl. der Hilfs-Sachbearbeitung für das DV-Finanzverfahren.

Nach dem Abschluss der Projektphase 1 wird sich ein dauerhafter Personalmehrbedarf ergeben, da ab dem Jahr 2011 sowohl die (dann aktuelle) Vermögensbewertung im Wege der laufenden Anlagenbuchhaltung fortzuführen ist (mit 1,0 Vollzeitstellen) als auch die KLR zu einem umfassenden (rechnungslegungsbezogenen) Controlling-System auszugestalten bzw. weiterzuentwickeln ist (2,0 Vollzeitstellen). Ab dem Buchungsstart rechnet die Kämmerei überdies mit deutlich wachsenden Anforderungen an die Administration und Betreuung des DV-Finanzverfahrens, weil der tägliche Buchungsbetrieb infolge der Drei-Komponenten-Rechnung (vgl. Textziffer 1.3.) plus der integrierten KLR und Anlagenbuchhaltung erheblich komplexer werden wird, als es die heutige Kameralistik ist. Daher sollte die bis 2012 zunächst projektbezogen befristete Hilfs-Sachbearbeitung für newssystem® kommunal (vgl. hierzu oben) dann dauerhaft geschaffen werden.

Zum vorstehenden Personalmehrbedarf nimmt das Personal- und Organisationsamt bzw. das Rechnungsprüfungsamt noch gesondert gutachtlich Stellung.

Die in der Projektphase 1 mit insgesamt 350 Tsd. € veranschlagten Sachkosten erfassen insbesondere den in den Projektmodulen 1 und 2 (vgl. Textziffern 3.3.1. und 3.3.2.) beschriebenen Bedarf an externen Beratungsleistungen durch Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Idealerweise werden mit diesem Sachkostenansatz auch die Vergütungen für Werkschüler udgl. (vgl. wiederum Textziffer 3.3.1.) abgedeckt, die die Vermögenserfassung in den „anlagenintensiven Fachämtern“ unterstützen sollen.

Die **Projektphase 2** wurde wie folgt veranschlagt:

	Jahr	Personalausgaben				übrige € *)	Anmerkungen	
		VKÄ	dauerh.	befrist.	üpl.			
Projektphase 2	2011	2,75	0,0	2,0	0,75	150.000	150.000	übrige Ausgaben: externe Beratungsleistungen
				<i>d a v o n</i>				
					x		59.800	SB Käm/1 (Finanzwirtschaft) aufgrund Projektarbeit
					x		49.400	dito
					x		37.050	SB POA für Pensions-/Altersteilzeitrückstellungen

\*) Die Summe bei den Personalausgaben ist auf volle Hundert Tsd. € gerundet.

Im Jahr 2011 (dies entspricht der Dauer der Projektphase 2) wird – zusätzlich zu den Folgekosten aus der Projektphase 1 (vgl. hierzu oben) – mit insgesamt 2,75 Vollzeitstellen gerechnet.

Dies sind – analog zur Projektphase 1 (dort in den Jahren 2008 bis einschließlich 2010) – weiterhin 2,0 VKÄ zur Kompensation der von der Abteilung 1 der Kämmerei jetzt in der Projektphase 2 bereitzustellenden Personalressourcen. Überdies wurden überplanmäßige 0,75 VKÄ im Personal- und Organisationsamt im Kontext der für die (prognostizierte) Eröffnungsbilanz notwendigen Erfassung und Bewertung der sog. „Personal-Rückstellungen“ angesetzt – auf die Textziffer 3.3.1. wird verwiesen. Unmittelbare Folgekosten werden aus der Projektphase 2 nicht erwartet.

Der Sachkostenansatz in Höhe von 150 Tsd. € betrifft (wiederum) externe Beratungsleistungen für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz.

In der **Projektphase 3** ergibt sich voraussichtlich folgender Ressourcenbedarf:

	Jahr	Personalausgaben				€ *)	übrige €	Anmerkungen
		VKÄ	dauerh.	befrist.	üpl.			
Projektphase 3 ↓	2012	2,0	2,0	0,0	0,0	130.000	150.000	übrige Ausgaben: externe Beratungsleistungen
		<i>d a v o n</i>						
		1,0	X			69.300		SB Bilanzierung einschließlich Konzernabschluss
		1,0	X			59.800		SB Bilanzierung
Buchungsstart	2013 ff.	2,0	2,0	0,0	0,0	130.000	20.000	übrige Ausgaben: externe Beratungsleistungen
		<i>d a v o n</i>						
		1,0	X			69.300		SB Bilanzierung einschließlich Konzernabschluss
		1,0	X			59.800		SB Bilanzierung

\*) Die Summen - pro Jahr - bei den Personalausgaben sind jeweils auf volle Hundert Tsd. € gerundet.

Diese finale Projektphase, die sich auf wiederum 12 Monate erstrecken soll, geht dem für das Haushaltsjahr 2013 geplanten Buchungsstart unmittelbar voran.

Die dort voraussichtlich zu schaffenden bzw. zu entwickelnden Personalressourcen im Umfang von 2,0 VKÄ nehmen den auf dem Gebiet der kaufmännischen Rechnungslegung (Jahresabschluss einschließlich Konzernabschluss) für zwingend notwendig angesehenen dauerhaften Personalmehrbedarf (Bilanz-Experten) bereits vorweg.

Auch die in der Projektphase 3 zu bewältigenden „Aufgabenpakete“ bedürfen voraussichtlich der externen Unterstützung – diese wurde wiederum im Umfang von 150 Tsd. € veranschlagt. Neben speziellem Know-How auf dem Gebiet der Wirtschaftsprüfung wird dies insbesondere Schulungsmaßnahmen sowie Dienstleistungen für DV-Migrationen und Customizing umfassen.

Die ab dem Jahr 2013 mit 20 Tsd. € dauerhaft geschätzten übrigen Ausgaben betreffen insbesondere die jährlich nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu bewertenden Pensions- und Altersteilzeitrückstellungen. Die „Quelldaten“ für diese Personal-Rückstellungen werden zwar von der Stadt ermittelt und bereitgestellt. Deren bilanziell bzw. mathematisch konforme Bezifferung sollte jedoch durch auf diesem Gebiet erfahrene externe Sachverständige erfolgen.

Die **Gesamtkosten für die Projektphasen 1 bis 3** (im Zeitraum 2008 bis einschließlich 2012) belaufen sich aufgrund vorstehender Schätzungen auf **2,350 Mio. €**. Hier-von entfallen 1,700 Mio. € auf Personalausgaben und die verbleibenden 650 Tsd. € auf externe Beratungsleistungen. Der Umfang der prognostizierten Kosten externer Fachunterstützung kann freilich nur eine Grob-Schätzung darstellen, da die Bera-

tungsvolumina anderer „Doppik-Städte“ vergleichbarer Größe aufgrund der individuell stark divergierenden Projektmodelle nur schwer vergleichbar sind.

Hinsichtlich der **dauerhaften Projektfolgekosten**, d.h. für die Jahre 2013 ff., kann – allein in der Kämmerei – ein Betrag von **350 Tsd. €** veranschlagt werden. Dies sind mit 200 Tsd. € die aus der Projektphase 1 voraussichtlich erwachsenden 4,0 Vollzeitstellen sowie, in Höhe von 130 Tsd. €, die aus der Projektphase 3 wahrscheinlich hervorgehenden 2,0 VKÄ. Hinzutreten geschätzte 20 Tsd. € an laufenden periodischen Ausgaben für externe Sachverständige im Kontext bilanzieller Erfordernisse.

Auf die derzeit „**noch unbekannte Größe**“ der Personalausstattung für die favorisierten **Buchungszentren** bzw. die damit verbundenen Folgekostenfragen wurde in der Textziffer 3.3.4. bereits eingegangen. Die oben erläuterte Folgekostenbetrachtung unterstellt, dass aus der empfohlenen Einrichtung dieser Buchungszentren **keine** Stellenneuschaffungen entstehen bzw. stellenplanmäßige Konsequenzen **per Saldo** neutral gehalten werden können. Diese Prämisse bzw. dieses Postulat ist jedoch – hierauf wird in aller Deutlichkeit hingewiesen – mit erheblichen Unwägbarkeiten behaftet.

### 3.4.4. Projektleitung

Die Projektleitung ist verantwortlich für folgende Aufgaben:

- Inhaltliche und zeitliche Projektsteuerung
- Organisation, Koordination und Kommunikation der Projektarbeit
- Berichterstattung an die Lenkungsgruppe/Reformkommission

Unter besonderer Berücksichtigung der in Höhe von 650 Tsd. € während der gesamten Projektdauer angesetzten Sachausgaben (vgl. Textziffer 3.4.3.), die zu wesentlichen Teilen aus der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen resultieren (insbesondere für auf dem Gebiet der kommunalen Doppik erfahrene Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften), sieht das von der Kämmerei entwickelte „Drei-Phasen-Modell“ (vgl. Textziffer 3.4.1.) vor, dass ausgewählte Aspekte der **operativen** Projektsteuerung durch die externen Berater wahrgenommen werden können bzw. müssen. Dies gilt für jede der drei Projektphasen.

Für die Effizienz des Gesamtprojekts ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die mandatierten Berater (es ist durchaus denkbar, dass für jede der drei Projektphasen jeweils unterschiedliche Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften federführend eingebunden werden) nicht „nur beraten“. Vielmehr sind sie – auf der Basis entsprechender Werkverträge mit klar formulierten Projekt(zwischen-)zielen – ausdrücklich auch mit Verantwortung für den Projekterfolg zu belegen.

Hierauf basierend kann die eigentliche (interne) Projektleitung stellenmäßig schlank ausgestaltet werden. Die quantitative, d.h. zeitliche Projektbeanspruchung muss sich bei sachgerechter Verpflichtung der externen Projektsteuerer dann in vertretbarem Rahmen halten. Daher wird eine (eigenständige) Stellenschaffung für die interne Projektleitung aus heutiger Sicht als **nicht** notwendig erachtet. Diese Funktion bzw. Qualifikation sollte sich aus dem gegenwärtigen Personalbestand rekrutieren lassen.

Insoweit hat hinsichtlich der Projektleitung primär deren hohe qualitative Eignung im Vordergrund zu stehen, denn sie muss als Ansprechpartner für alle Beteiligten (intern wie extern) fachlich anerkannt sein. Sie muss zudem über Durchsetzungsfähigkeit und hohe soziale Kompetenz verfügen. Die (qualitative) Aufgabenfülle der Projektleitung setzt eine ausgeprägte Führungskompetenz voraus, die sich in die Verwaltung aber insbesondere auch an die externe (operative) Projektsteuerung richten muss.

### **3.4.5. Reformkommission**

Im Zuge der Verwaltungsreformerarbeit und den Festlegungen der Rahmenvereinbarung zur Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform vom 17.10.2005 besteht bei der Stadt Fürth die „Reformkommission“. Ihr zugeordnet wurde vor Jahren als „Untergremium“ eine „Lenkungsgruppe“ gebildet, die bisher schwerpunktmäßig sich mit Fragen der Reform des Haushaltswesens (Plafonierung/Budgetierung) beschäftigte. Die Lenkungsgruppe bzw. die Reformkommission hat nach der Rahmenvereinbarung eine zentrale Rolle bei der Verwaltungsmodernisierung und im (in der Rahmenvereinbarung ausdrücklich auch als Aufgabe genannten) Prozess zur Umstellung auf die Doppik zu spielen. Im Hinblick auf die vorstehend vorgeschlagene Projektstruktur soll die Reformkommission die Arbeit der Projektleitung führen und unterstützen. Ihre Aufgaben sind hierbei:

- Verabschiedung des Projektplans mit den sich aus den drei Projektphasen („Meta-Meilensteine“) abzuleitenden operativen Meilensteinen
- Genehmigung der Teilprojektaufträge
- Ggfls. empfehlende Stellungnahmen zu allen Projekthinhalten
- Freigabe von Gremienvorlagen/Zwischenberichten etc.

Da die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens das wesentliche Element der Verwaltungsreformerarbeit bei der Stadt in den nächsten Jahren sein wird, wäre die Aufgabenverteilung zwischen Reformkommission und Lenkungsgruppe innerhalb der Reformkommission noch zu diskutieren.

### **3.5. Einbindung weiterer städtischer Dienststellen**

Mit in die Projektarbeit ist die Rechnungsprüfung einzubinden. Das Rechnungsprüfungsamt kann bzw. soll Umfang und Art der Teilnahme und Mitwirkung an den einzelnen Projektphasen bzw. den dort abzuarbeitenden Projektmodulen selbst festlegen. Zur Wahrung der Unabhängigkeit der Prüfung wurde deshalb davon Abstand genommen, Vorschläge für die Mitwirkung der Rechnungsprüfung vorzulegen.

In Ergänzung zum vorliegenden Strategiekonzept der Kämmerei wird es – ganz unbestritten – aber auch der Darstellung bzw. Entwicklung der zukünftigen (doppischen) rechnungslegungsbezogenen Prüfungsabläufe (bis hin zum „Testat“ für die zukünftigen kommunalen Jahresabschlüsse und Rechenschaftsberichte) bedürfen. Die Verfasser möchten/dürfen den diesbezüglichen Überlegungen des Rechnungsprüfungsamtes aber nicht vorgreifen.

Überdies ist das Amt für Informationstechnik bzgl. der dort sichergestellten Funktionalität der Hardware- und Server-Landschaft bzw. der dabei eingesetzten Betriebs- und Datenbanksysteme in alle im Projektkontext relevanten DV-Handlungsfelder adäquat einzubeziehen.

Schließlich sind bei der Projektarbeit die Personalvertretung und die Gleichstellungsstelle mit zu beteiligen bzw. in geeigneter Weise einzubinden. Auch hier wurde davon abgesehen, Vorschläge zur konkreten Mitarbeit bei den einzelnen Projektmodulen zu machen.

### **3.6. Erfahrungsaustausch und interkommunale Zusammenarbeit**

In den letzten Jahren wurde von zahlreichen Pilotkommunen bzw. in den Kommunen, die verpflichtend auf die Doppik umstellen müssen, wesentliche Grundlagenarbeit geleistet. Neben zahlreichen Veröffentlichungen und Dokumentationen stellt das Internet ein Medium dar, das allen Kommunen einen ausführlichen Einblick in die aktuelle Reformentwicklung und in die Projektarbeit einzelner Kommunen liefert.

So hat auch der Bayerische Städtetag vor einigen Monaten eine internetgestützte Plattform für einen Informationsaustausch zwischen den interessierten Mitgliedstädten eingerichtet. Zudem steht das Internetportal „NKFV-Netzwerk Bayern“ unter der Internetadresse [www.nkfw.de](http://www.nkfw.de) für Informationen zur Verfügung, das in enger Zusammenarbeit u.a. zwischen dem Innenministerium, den kommunalen Spitzenverbänden und dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband eingerichtet wurde.

Mit der Stadt Erlangen und der Stadt Schwabach bestehen auf Fachebene der Kämmerei bzw. den dortigen Projektbeauftragten Kontakte, die zu einem laufenden Informationsaustausch genutzt werden.

Insbesondere mit der Stadt Erlangen – die sich zwischenzeitlich für die gleiche Software-Lösung entschieden hat – wurden zudem in den letzten Monaten mögliche Felder einer Zusammenarbeit erörtert. Grundsätzlich werden folgende Bereiche für Synergieeffekte gesehen:

- Technische Zusammenarbeit
- Zusammenarbeit im Bereich der Systemverwaltungen
- Fachliche Zusammenarbeit (Konzeption des neuen Finanzwesens)

Die näheren Details einer interkommunalen Zusammenarbeit wären noch festzulegen bzw. am jeweiligen Projektfortschritt der beiden Städte auszurichten.

## Zusammenfassung

Die nunmehr auch in Bayern vom Landesgesetzgeber geschaffenen, verbindlichen Rahmenbedingungen zum Umstieg der Städte und Gemeinden auf die (kommunale) Doppik eröffnen prinzipiell auch der Stadt Fürth die Möglichkeit zur Implementierung dieses neuen, höchst leistungsfähigen Rechnungswesens für ihren Kernhaushalt.

Im Gegensatz zum bisher praktizierten, kameralen Buchungsbetrieb stellt die kaufmännische Rechnungslegung (ergänzt um die kommunalen Besonderheiten – Stichworte: Drei-Komponenten-Rechnung mit vollständig integrierter Kosten- und Leistungsrechnung) ein außerordentlich vielfältiges, dreidimensionales Buchungssystem dar, das umfangreiche, miteinander vernetzte „Berichtsbausteine“ liefern kann. Hieraus lassen sich deutlich **mehr Management-Informationen** genießen, als dies derzeit möglich ist.

Allerdings ist die kommunale Doppik, anders als die „vergleichsweise robuste“ Kameralistik, ein sehr „filigranes und fragiles“ Buchungssystem. Dieses komplexe Rechnungswesen einzuführen, es täglich „zu leben“ und kontinuierlich weiterzuentwickeln, bedarf erheblicher Personal- und Sachmittelressourcen. Die **Projektkosten** für die Einführung der kommunalen Doppik werden im Zeitraum 2008 bis 2012 auf einen Betrag von **ca. 2,350 Mio. €** geschätzt.

Trotz der mit diesem Ausgabenvolumen notwendigerweise verbundenen Projektausstattung werden **alle Fachämter** und dort insbesondere die „*anlagenintensiven Dienststellen*“ in bedeutendem Umfang **zusätzliche (eigene) Projektressourcen** zumindest temporär bereitstellen müssen, damit die ordnungsgemäße Ersterfassung und -bewertung des kommunalen Vermögens bewerkstelligt werden kann.

Eine erfolgreiche und somit zeit-, sach- und kostengerechte Umsetzung des Projekts erfordert eine **klare Priorisierung durch die Verwaltungsspitze und den Stadtrat**. Es handelt sich um eine Gemeinschaftsaufgabe der gesamten Verwaltung.

**Nach Projektabschluss** wird – aufgrund der zur laufenden Bewältigung der neuen (doppischen) Haushaltswirtschaft notwendigen Personalressourcen – allein in der Kämmererei mit dauerhaften Personalmehrkosten von etwa 330 Tsd. € (6,0 Vollzeitstellen) zuzüglich geschätzter 20 Tsd. € für jährliche (externe) Beratungsleistungen (u.a. versicherungsmathematische Gutachten) zu rechnen sein.

Die **Buchungszentren**, für die im Hinblick auf eine rationelle und gleichfalls ordnungsgemäße Bearbeitung des täglichen Buchungsgeschäfts keine Alternativen gesehen werden, lösen allein unter der Voraussetzung keine dauerhaften Personalmehrkosten aus, als es gelingt, sie personell ohne grundsätzliche Stellenneuschaffungen bzw. stellenplanmäßig per Saldo neutral auszustatten. Die Realisierung dieses Postulats setzt große Anstrengungen der gesamten Verwaltung hinsichtlich der dafür notwendigen aufbau- und ablauforganisatorischen Anpassungsmaßnahmen voraus.

Ein Umstieg von der Kameralistik auf die Doppik wird insbesondere auch auf die Aufgabengebiete der **örtlichen Rechnungsprüfung** erhebliche Auswirkungen haben, deren genauer Darstellung und Quantifizierung (hinsichtlich etwaiger Folgekosten) der Unterzeichner aber nicht vorgreifen möchte bzw. darf.

Mit besonderem Blick auf die städtische Finanzlage können die oben bezifferten bzw. thematisierten Projektkosten und dauerhaften Folgekosten eine sachliche Rechtfertigung einzig dadurch erfahren, wenn ein Umstieg auf die Doppik von der Politik und der gesamten Verwaltung als zentrales Element der Verwaltungsmodernisierung und damit als Instrument zur Professionalisierung der Verwaltungssteuerung wahrgenommen und angenommen, d.h. **in all seiner Konsequenz** „gelebt“ wird.

**Keinesfalls** sollte mit einer Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens die Absicht verfolgt werden, nur die gesetzlichen Möglichkeiten zum Umstieg auf einen anderen Buchungsstil zu nutzen, allein einem notwendigen Übel nachzukommen oder gar im interkommunalen Vergleich nur nicht das „Schlusslicht“ zu sein.

Wenn im Kontext des Umstiegs auf die kommunale Doppik – allem voran von der hierdurch stetig wachsenden Beraterbranche – gerne von „neuen Handlungsspielräumen für die Kommunen“ gesprochen wird, so muss in aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, dass ein doppelisches Rechnungswesen für die Kommunen, und dort im besonderen Maße für die Stadt Fürth, unausweichlich einen erneuten „**Handlungsdruck**“ für die weitere Konsolidierung der Haushaltslage bewirken wird.

Die im kameralen System noch relativ „einfachen“ Möglichkeiten, durch Einmaleffekte (Ersatz-)Deckungsmittel für den formalen Haushaltsausgleich zu generieren, werden in der kommunalen Doppik so nicht mehr gegeben sein.

Die kommunale Doppik wird weitere Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen also nicht ersetzen, sondern tendenziell noch forcieren. Nur wenn dies, von Politik und gesamter Verwaltung gleichermaßen, erkannt, akzeptiert und darin letztlich die zentrale Intention für die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens gesehen wird, kann die Kämmererei diesen Umstieg mit all seinen Konsequenzen uneingeschränkt empfehlen.

Fürth, 06.11.2007  
Kämmererei

# Anlage

(Standard-Produktplan)

Stand 16.11.06

**Standard-Produktplan (mit dem Statistischen Landesamt abgestimmt)**

HPB      PB      PG      Produkt      Leistung bzw. Teilleistung      Erläuterungen

**1 Zentrale Verwaltung**

**11 Innere Verwaltung**

111 Verwaltungssteuerung und -service

**12 Sicherheit und Ordnung**

121 Statistik und Wahlen

122 Ordnungsangelegenheiten

126 Brandschutz

127 Rettungsdienst

128 Zivil- und Katastrophenschutz

**2 Schule und Kultur**

**21 Schulträgeraufgaben - allgemeinbildende Schulen**

210 Zentrale Schulverwaltung (mit Leistungen Büchergeld, Gastschulbeitragsberechnung, allgemeine schulische Aufgaben wie etwa die Betreuung der Schulen / Schulentwicklungsplanung,.....)

211 Grundschulen

212 Hauptschulen

213 Kombinierte Grund- und Hauptschulen

214 Schulformunabhängige Orientierungsstufe

215 Realschulen ( Art. 8, 10 Abs.1 BayEUG)

216 Kombinierte Haupt- und Realschulen

217 Gymnasien, Abendgymnasien, Kollegs ( Art. 9, 10 Abs.2,3 BayEUG)

218 Gesamtschulen

**22 Schulträgeraufgaben - Förderschulen**

221 Förderschulen ( Art. 19 BayEUG)

HPB	PB	PG	Produkt	Leistung bzw. Teilleistung	Erläuterungen
	23		Schulträgeraufgaben - berufliche Schulen		
		231	Berufsbildende Schulen ( Art. 11 - 18 BayEUG)		
	24		Schulträgeraufgaben - Schülerbeförderung, Sonstiges		
		241	Schülerbeförderung		
		242	Fördermaßnahmen für Schüler (ohne Schülerwohnheime als Einrichtungen der Jugendhilfe)		
		243	Sonstige schulische Aufgaben		
	25		Kultur und Wissenschaft, Museen		
		251	Wissenschaft und Forschung		
		252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen		
		253	Zoologische und Botanische Gärten		
	26		Theater, Musikpflege, Musikschulen		
		261	Theater		
		262	Musikpflege		
		263	Musikschulen		
	27		Volkshochschulen, Büchereien, u.a.		
		271	Volkshochschulen		
		272	Büchereien		
		273	Sonstige Volksbildung		
	28		Heimat- und sonstige Kulturpflege		

HPB	PB	PG	Produkt	Leistung bzw. Teilleistung	Erläuterungen
-----	----	----	---------	----------------------------	---------------

		281	Heimat- und sonstige Kulturpflege		
--	--	-----	-----------------------------------	--	--

		291	Förderung von Kirchengemeinden und sonst. Religionsgemeinschaften		
--	--	-----	---	--	--

HPB	PB	PG	Produkt	Leistung bzw. Teilleistung	Erläuterungen
3				Soziales und Jugend	
	31			Soziale Hilfen	
			310	Verwaltung der Sozialhilfe (für die Verbuchung der Personalkosten etc. und zur Weiterverrechnung auf die Kostenträger)	
			311	Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	
				<b>3116 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kap. SGB XII)</b>	
				<b>3119 Verwaltungsaufgaben der Sozialhilfe</b>	
			312	Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)	
				<del>3121 Leistungen für Unterkunft und Heizung</del>	
				<del>3122 Flankierende Maßnahmen zur Eingliederung von Leistungsberechtigten</del>	
				<del>3123 Einmalige Leistungen an Arbeitsuchende</del>	
				<del>3124 Arbeitslosengeld II (ohne KdU – nur für Leistungsbezieher)</del>	
				<del>3125 Leistungen zur Eingliederung (bsp. Pflegegeld, Praxise)</del>	
				<b>3129 Verwaltungsaufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende</b>	
			313	Hilfen für Asylbewerber	
				<b>3131 Hilfen für Asylbewerber und Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen</b>	
			315	Bereitstellung und Betrieb sozialer Einrichtungen (inkl. Förderung)	

HPB	PB	PG	Produkt	Leistung bzw. Teilleistung	Erläuterungen
				32 Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	
				321 Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	
				33 Förderung der Wohlfahrtspflege	
				331 Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	
				34 Unterhaltsvorschussleistungen, Betreuung u.a.	
				341 Unterhaltsvorschussleistungen	
				342 Grundsicherungsleistungen	
				343 Betreuungsleistungen	
				344 Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	
				35 Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	
				351 Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	
				352 Wohngeld	
				36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	
				361 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	
				362 Jugendarbeit (Kommunale Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII)	
				363 Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	
				365 Tageseinrichtungen für Kinder	
				366 Einrichtungen der Jugendarbeit	
				367 Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (Bereitstellung, Betrieb und Förderung)	
4				Gesundheit und Sport	
				41 Gesundheitsdienste	
				411 Sicherstellung der Grundversorgung im Krankenhauswesen (Betrieb der Kreiskrankenhäuser und angeschlossener Einrichtungen sowie Aufwendungen für die Krankenhausumlage)	
				412 Gesundheitseinrichtungen	
				414 Maßnahmen der Gesundheitspflege	

HPB	PB	PG	Produkt	Leistung bzw. Teilleistung	Erläuterungen
				418 Kur und Badeeinrichtungen	
	42			Sportförderung	
		421		Sportförderung	
		424		Bereitstellung und Betrieb eigener Sporteinrichtungen z.B. Bäder (aber: Sporteinrichtungen der Schulen bei 21- 24)	
5				Gestaltung der Umwelt	
	51			Räumliche Planung und Entwicklung	
		511		Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	
		512		Gemeinde-/Kreis-/Bezirksentwicklung	
	52			Bauen und Wohnen	
		521		Bau- und Grundstücksordnung	
		522		Wohnungsbauförderung	
		523		Denkmalschutz und -pflege	
	53			Ver- und Entsorgung	
		531		Elektrizitätsversorgung	
		532		Gasversorgung	
		533		Wasserversorgung	
		534		Fernwärmeversorgung	
		535		Kombinierte Versorgung	
		537		Abfallwirtschaft	
		538		Abwasserbeseitigung	
	54			Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	
		541		Gemeindestraßen	
		542		Kreisstraßen	
		543		Landesstraßen	
		544		Bundesstraßen	
		545		Straßenreinigung	

HPB	PB	PG	Produkt	Leistung bzw. Teilleistung	Erläuterungen
				546	Parkeinrichtungen
				547	Öffentlicher Personennahverkehr
				548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr
			55	Natur- und Landschaftspflege	
				551	Öffentliches Grün, Landschaftsbau
				552	Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz
				553	Friedhofs- und Bestattungswesen
				554	Naturschutz und Landschaftspflege
				555	Land- und Forstwirtschaft
			56	Umweltschutz	
				561	Umweltschutzmaßnahmen
			57	Wirtschaft und Tourismus	
				571	Wirtschaftsförderung
				573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen
				575	Tourismus
6	Zentrale Finanzdienstleistungen				
			61	Allgemeine Finanzwirtschaft	
				611	Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen
				612	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft (soweit nicht einem anderen Produkt direkt zuzuordnen)
				613	Abwicklung der Vorjahre

**Hinweis:** Ist eine Zuordnung zu den Produktgruppen nicht eindeutig möglich, so ist sie nach dem haushaltsmäßigen Schwerpunkt vorzunehmen.

**Hinweis:** Für die Verbuchung von Personalkosten und Sachkosten, die nicht unmittelbar den Produkten bzw. Leistungen und Teilleistungen zuordenbar sind, kommt – u.a. in Abhängigkeit von der Softwarelösung – die Bildung von vorgelagerten Produktgruppen bzw. Produkten in Betracht. Beispiel:

3 Soziales und Jugend  
32 Soziale Hilfen

HPB	PB	PG	Produkt	Leistung bzw. Teilleistung	Erläuterungen
	⇒	310		Verwaltung der Sozialhilfe (für die Verbuchung der Personalkosten etc. und zur Weiterverrechnung auf die Kostenträger)	
		311		Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	
			3111	Hilfe zum Lebensunterhalt	
				...	
				...	