

Die Organisation der kommunalen Finanzbuchhaltung

Abschlussbericht „Kommunale Doppik“ und Modell des Landesverbandes RP

Bundesarbeitstagung des Fachverbandes
der Kommunalkassenverwalter e.V.
in Würzburg

13.-14. Juni 2007

Agenda:

- n Einleitung
 - n Zur Person
 - n Die Region und die Körperschaft
- n Das Thema
 - n Begriffsbestimmung und –abgrenzung der Finanzbuchhaltung
- n Aufgabenfelder der FiBu
 - n Die Haupt- und Nebenbuchhaltungen
 - n Weitere Aufgaben

Agenda (2):

- n Aufbau- und Ablauforganisation
 - n Ablauforganisation an zwei Beispielen
 - Anschaffungsvorgang
 - Leistungsabgabe
 - n Erforderlicher Aufbau
- n Einbindung in die Verwaltungsgliederung und der Modellvorschlag
 - n Beispiel
 - n Starre Gliederung und/oder Flexibilität

Einleitung

Zur Person

- n Kassenverwalter seit 1998
- n Stellv. Landesvorsitzender seit 2002
- n Mitarbeit in allen Projektgruppen
–Kommunale Doppik Rheinland-Pfalz-
März 2004 bis Juni 2006
- n Fachreferent des LV Rheinland-Pfalz für
Haushalts- und Kassenrecht seit Oktober
2006

Region und Körperschaft

n Kommunalstruktur

n 24 Landkreise,

n 12 kreisfreie Städte,

n 163 Verbandsgemeinden,

n 37 verbandsfreie Städte und
Gemeinden (davon 8 große
kreisangehörige Städte)

n 2.257 Ortsgemeinden

Region und Körperschaft

- n Körperschaft und Verwaltung
 - n Verbandsgemeinde
 - n mit fünf Ortsgemeinden
 - n Zwei kaufmännisch geführten Eigenbetrieben
- n Ca. 19.000 Einwohner
 - Zzgl. mehr als 20.000 nichtmeldepflichtige Personen

Das Thema

Die Organisation der Finanzbuchhaltung

Begriffsabgrenzung

- n Die Finanzbuchhaltung ist eine betriebliche Funktionsbeschreibung, bei der mehrere Aufgabenfelder zusammengefasst sind.
- n Die Finanzbuchhaltung ist **keine** Organisationseinheit oder Kostenstelle
- n Ebenso ist sie weder Produkt noch Kostenträger

Begriffsbestimmung

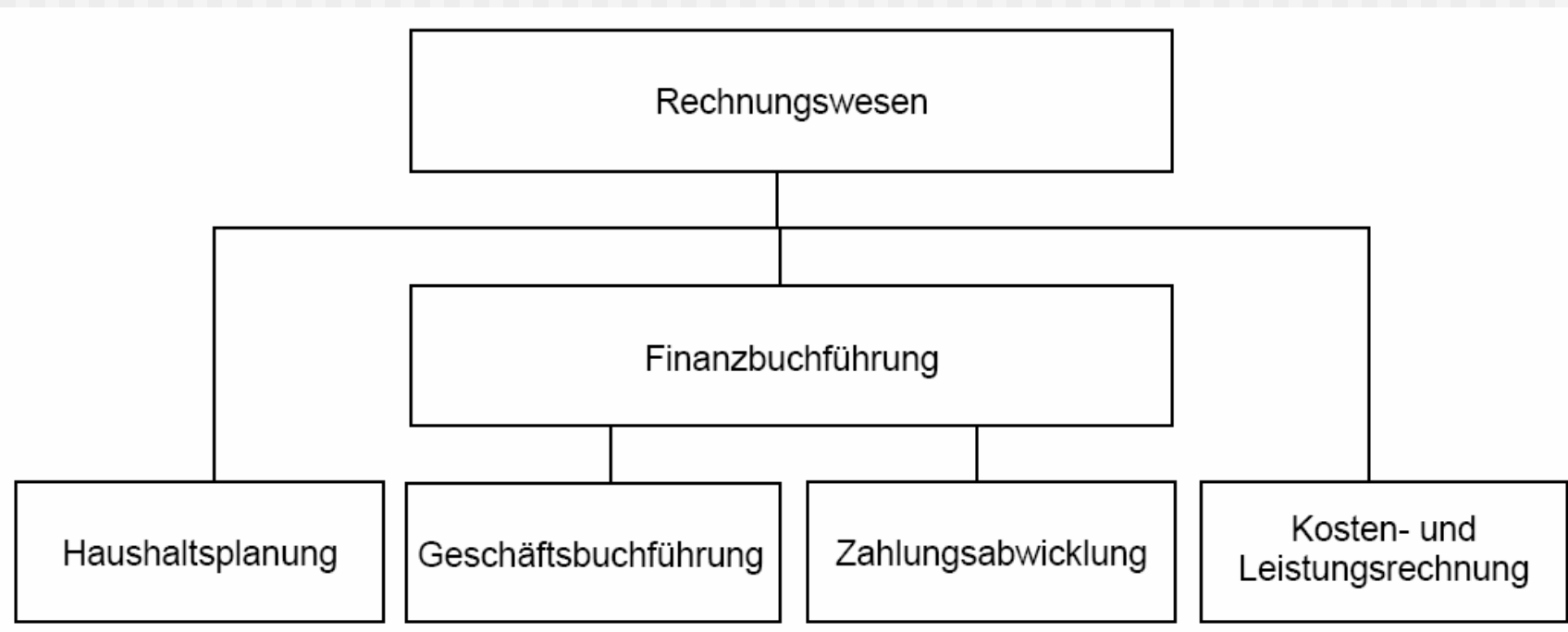
- n „Die Finanzbuchhaltung (FiBu) ist ein Teilbereich des betrieblichen Rechnungswesens. Alle unternehmensbezogenen Vorgänge, die sich in Zahlenwerten ausdrücken lassen, werden hier mit den Methoden der Buchführung sachlich und zeitlich geordnet erfasst, auf Konten gebucht und dokumentiert. Am Ende einer Rechnungsperiode (Monat, Quartal, Jahr) werden die Konten abgeschlossen und eine Bilanz sowie eine Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) erstellt, welche den Gewinn oder Verlust des Unternehmens gegenüber internen und externen Stellen nachweist.“

aus <http://de.wikipedia.org/wiki/Finanzbuchhaltung>

Rechnungswesen

- n Das kommunale Rechnungswesen lässt sich in die Haushaltsplanung, die Finanzbuchführung sowie die Kosten- und Leistungsrechnung gliedern. Das interne und externe Rechnungswesen sind nicht getrennt sondern gegenseitig integriert.
- n Da GemO und GemHVO (Rheinland-Pfalz) auch zukünftig eine Trennung zwischen dem Buchungsgeschäft und dem eigentlichen Zahlungsgeschäft vorsehen, kann die Finanzbuchführung in die „(Geschäfts-) Buchführung“ und die „Zahlungsabwicklung“ aufgeteilt werden.

Aufbau des Rechnungswesens



Aufgabenfelder

in der
Finanzbuchhaltung

Aufgaben (1):

- n Erfassung von Plandaten,
- n Überwachung der Einhaltung der Haushaltsansätze,
- n Buchung der Geschäftsvorfälle (Eingangsbuchungen),
- n Erfassung und Vormerkung von erteilten Aufträgen und Bestellungen,
- n Rechnungseingangsbuch,
- n Prüfung der buchungsrelevanten Daten der Kassenanordnung,
- n Buchung der Belege,

Aufgaben (2):

- n Buchung der Geschäftsvorfälle (Ausgangsrechnungen),
- n Erfassung und Vormerkung von erhaltenen Aufträgen,
- n Rechnungserstellung,
- n Rechnungsausgangsbuch,
- n Prüfung der buchungsrelevanten Daten der Kassenanordnung,
- n Buchung der Belege,
- n Interne Leistungsverrechnung,
- n Umbuchungen,

Aufgaben (3):

- n Sammlung der zahlungsbegründenden Unterlagen,
- n Sammlung der sonstigen Belege,
- n Bereitstellung von Finanzdaten für die unterjährige Berichterstattung,
- n Vorbereitende Abschlussbuchungen / Abschlussbuchungen,
- n Bereitstellung der Finanzdaten für den Jahresabschluss,
- n Bereitstellung der Daten und Erstellung der Finanzstatistik,
- n Bereitstellung der Daten für Steuererklärungen,

Aufgaben (4):

- n Führung von Nebenbuchhaltungen,
- n Einbindung der Nebenbuchhaltungen
- n die Annahme von Einzahlungen
- n die Leistung von Auszahlungen
- n die Verwaltung der Finanzmittel
- n das Mahnwesen und die Vollstreckung
- n die Liquiditätsplanung
- n das Buchen der Ein- und Auszahlungen

Aufgaben (5):

- n die Abstimmung der Zahlungsmittelbestände (u.a. Bankbestände, Kassenbestände)
- n die Einrichtung von Bankkonten
- n die Verwaltung der Bürgerkonten (Kreditoren, Debitoren)
- n die Zentrale Verwaltung von Stundungen, Niederschlagungen und Erlässen von Ansprüchen der Gemeinde
- n die sichere Verwahrung und die Verwaltung von Wertgegenständen sowie von sonstigen Unterlagen (Verwahrgelass).

Finanzbuchhaltung

Buchführung

Zahlungsabwicklung

Kontierungskontrolle
Kontierung,
Anordnungserfassung

Abschlussbuchungen

Inventarverzeichnis

Überwachung der
Planansätze

weitere
Aufgaben

Originäre
Aufgaben

Vollstreckung

Belegsammlung

Verwahrung

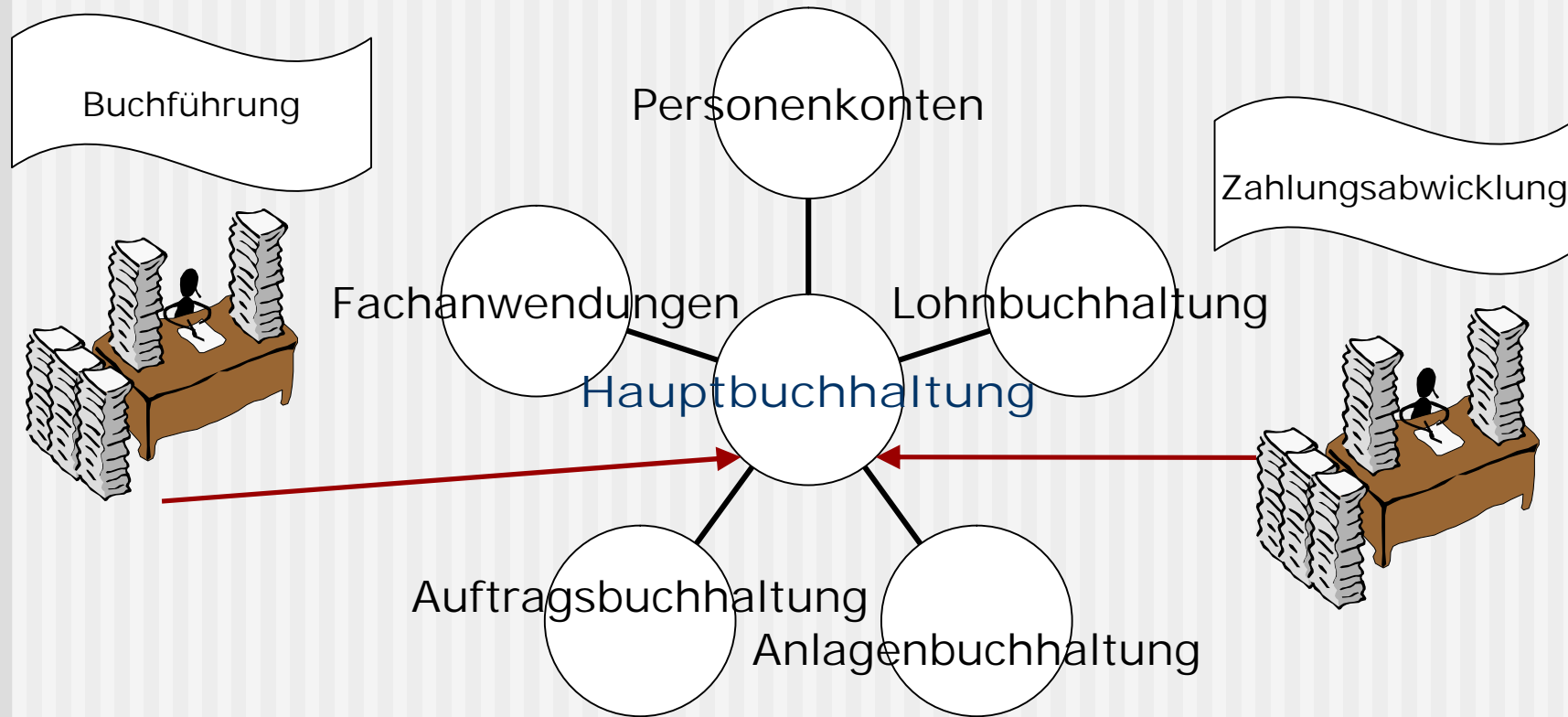
Kreditoren-
Debitorenbuchhaltung

Zahlungsverkehr,
Zahlbarmachung

Tages-, Jahresabstimmung
der Finanzrechnung und
Geld-, Bankbestände

Liquiditätsplanung

Haupt- und Nebenbuchhaltungen



Weitere Aufgaben

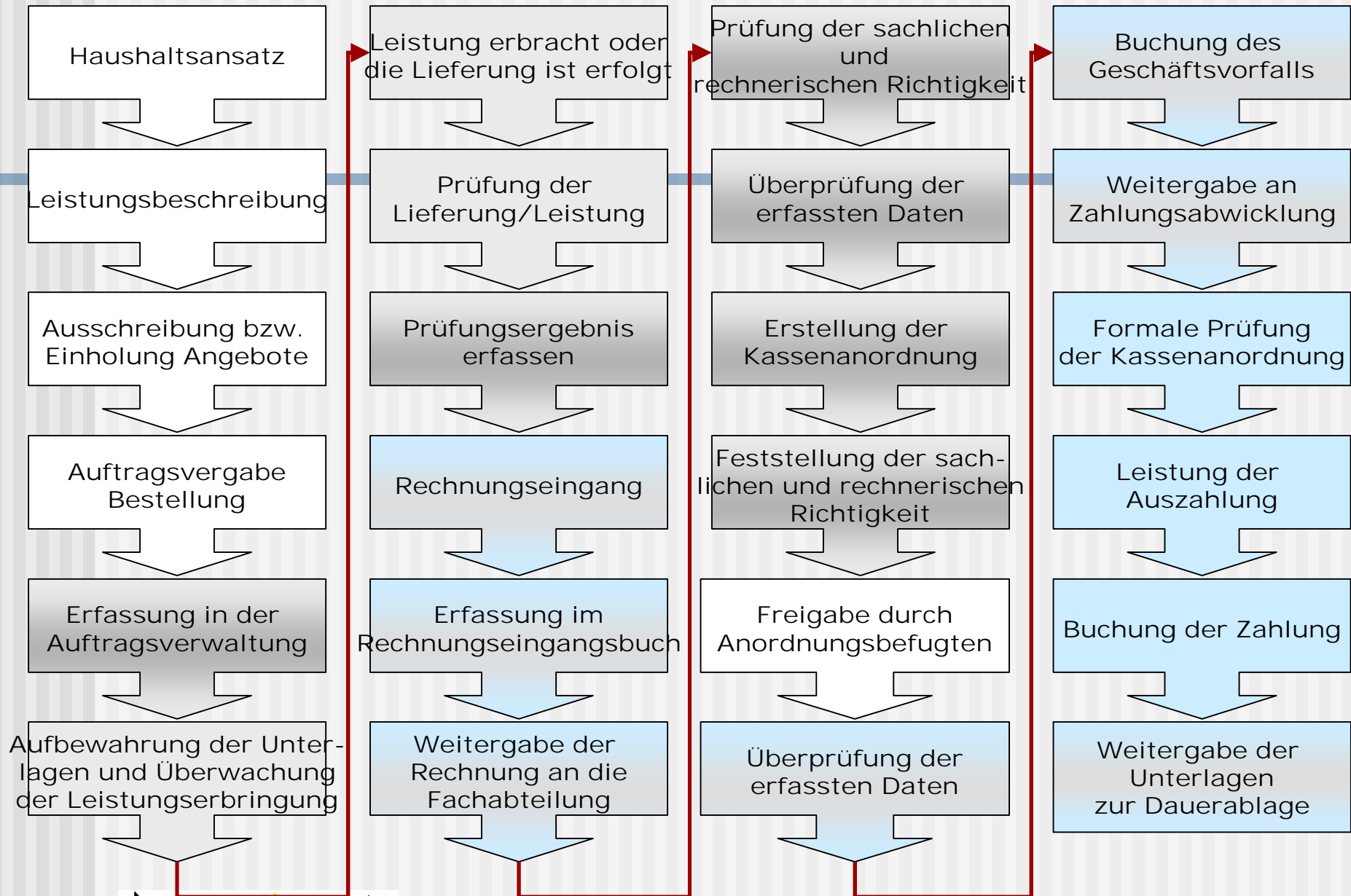
- n EDV-Einsatz koordinieren und abstimmen
(Schnittstellenproblematik, Qualität des Datenbestandes,...)
- n Finanzstatistik
- n Billigkeitsentscheidungen über die Nebenforderungen hinaus

Aufbau- und Ablauforganisation

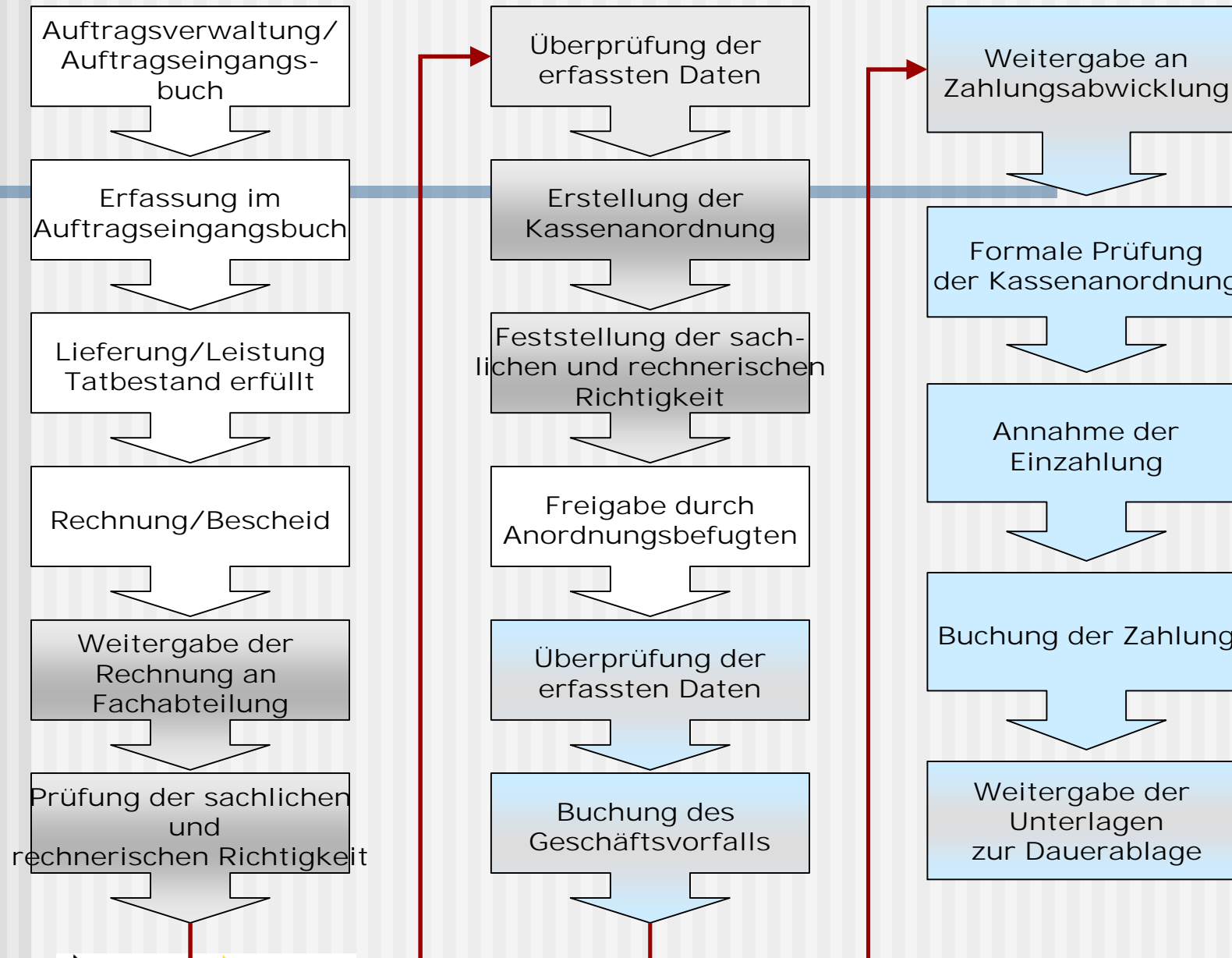
an den Beispielen:
Anschaffungsvorgang
und Leistungsabgabe

Fragenkatalog zur
Organisation

Anschaffungsvorgang:



Leistungsabgabe:



Fragenkatalog (1)

- n Bis zu welchen Zeitpunkt soll die Umstellung auf alleinigen Echtbetrieb der Kommunalen Doppik geschehen?
- n Soll die Gesamtverwaltung im „Big Bang“ umgestellt werden oder ist ein Parallelbetrieb geplant?
- n Soll der Haushalt der Kommunalen Doppik produkt- oder organisationsbezogen gegliedert werden?
- n Ist die Gesamtzahl der Produkte/Leistungen so gering, dass die Kosten der internen Leistungsverrechnung wirtschaftlich erscheinen?
- n Soll die Finanzstatistik in einem konsistenten Gesamtsystem der Produktgliederung oder ggf. stellenweise über Nebenrechnungen bedient werden?
- n Ist für jedes Produkt bzw. jede Teilleistung ein eindeutiger Verweis auf Ziffern der Finanzstatistik möglich?
- n Können für nicht eindeutige Verweise auf die Finanzstatistik aufwandsarme Nebenrechnungen gefahren werden, sodass die Finanzstatistik einwandfrei bedient wird?
- n Welches Ziel verfolgt die interne Leistungsverrechnung im Rahmen der Teilfinanz- oder Teilergebnisrechnungen?
- n Auf wen delegiert die Verwaltungsführung die Gesamtverantwortung für die Buchhaltung und die operative Erstellung des Jahresabschlusses?
- n Auf wen werden ggf. Teilaufgaben der Buchhaltung, wie die Geschäftsbuchhaltung und Anlagenbuchhaltung weiterdelegiert?

Fragenkatalog (2)

- n Soll neben der Zahlungsabwicklung auch die (Geschäfts)Buchhaltung zentralisiert werden?
- n Erfolgt die Überwachung der Zahlungseingänge ausschließlich durch die Gemeindekasse oder wird diese teilweise auf Teilhaushalte verlagert?
- n Welche Aufgaben erhalten dezentrale Haushaltssachbearbeiter/-innen in Bezug auf die Buchhaltung?
- n Soll ein zentraler Rechnungseingang zur Sicherstellung der Dokumentation und zur Einhaltung der Zahlungsfristen eingerichtet werden?
- n Welche Anforderungen stellt die Rechnungswesen-Software an die Buchhaltung und deren Organisation?
- n Soll eine umfassende Auftragsbuchhaltung zur Sicherstellung der Dokumentation und Vollständigkeitskontrolle eingerichtet werden?
- n Wer prüft jeweils die sachliche und rechnerische Richtigkeit von Belegen und in welcher Form erfolgt die Feststellung?
- n Wie soll künftig der Belegdurchlauf erfolgen?
- n Wer führt manuelle Buchungen durch?
- n Welche Formen von Eigenbelegen werden vorgesehen und welche Anforderungen gelten für diese?
- n Welche Dokumente sind geeignet, als Buchungsbeleg zu gelten?
- n Wo und wie werden Belege archiviert?
- n Wie wird bei automatisierten Buchungen aus Vorverfahren eine Qualitätssicherung implementiert?
- n Wie wird das Vier-Augen-Prinzip realisiert?

Fragenkatalog (3)

- n Wie wird ein einheitliches Personenstammmangement unter Einbezug sämtlicher buchungstechnisch relevanter Vorverfahren realisiert?
- n Ist dies für ein effektives Forderungsmanagement brauchbar?
- n Wie wird die buchungstechnische Anweisungsbefugnis der Buchhaltungsverantwortlichen gegenüber dezentralen Kontierungskräften realisiert?
- n Welche Stellenausstattung ist für die Realisierung der Buchhaltungsfunktion zur kommunalen Doppik erforderlich?
- n Welche Mitarbeiter benötigen welche Berechtigungen zur Bedienung der Rechnungswesensoftware?
- n Welche Kenntnisse und Qualifikationen der Mitarbeiter zur Umsetzung der Kommunalen Doppik sind zum Projektstart bereits vorhanden?
- n Wurde frühzeitig Klarheit darüber geschaffen, wer im zukünftigen Echtbetrieb verantwortliche Funktionen übernehmen wird, sodass diese Personen umfangreiche Qualifizierungsmaßnahmen durchlaufen können?
- n Welche Aufgaben fallen ersatzlos weg?
- n Welche Aufgaben kommen neu auf die Verwaltung zu? Können zur Erledigung dieser Aufgaben eigene Mitarbeiter eingesetzt werden? Können diese entsprechend geschult werden? Müssen neue Mitarbeiter eingestellt werden?

Fragenkatalog (4)

- n Werden dezentrale und zentrale Buchungskräfte termingerecht ausreichend geschult und eingewiesen?
- n Gewährleistet die zukünftige Softwarelösung eine integrierte Buchhaltung zur Erfüllung der Anforderungen an Ergebnis-, Finanzrechnung (und Teilrechnungen) sowie automatisierter Bilanzierung und Konzernrechnungslegung?
- n Ist eine parallele Bearbeitungsmöglichkeit hinsichtlich Doppik und Kameralistik sichergestellt?
- n Sind die gesetzlich vorgeschriebenen Dienstanweisungen zur Regelung der örtlichen Verhältnisse bis zum Start der Doppik erlassen?
- n Soll eine zentrale Stelle zur Bearbeitung von Billigkeitsmaßnahmen eingerichtet werden?
- n Können aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Kassengeschäfte, die bisher in den Sondervermögen durchgeführt worden sind, in die Kernverwaltung ganz oder teilweise eingegliedert werden?

Der Modellvorschlag

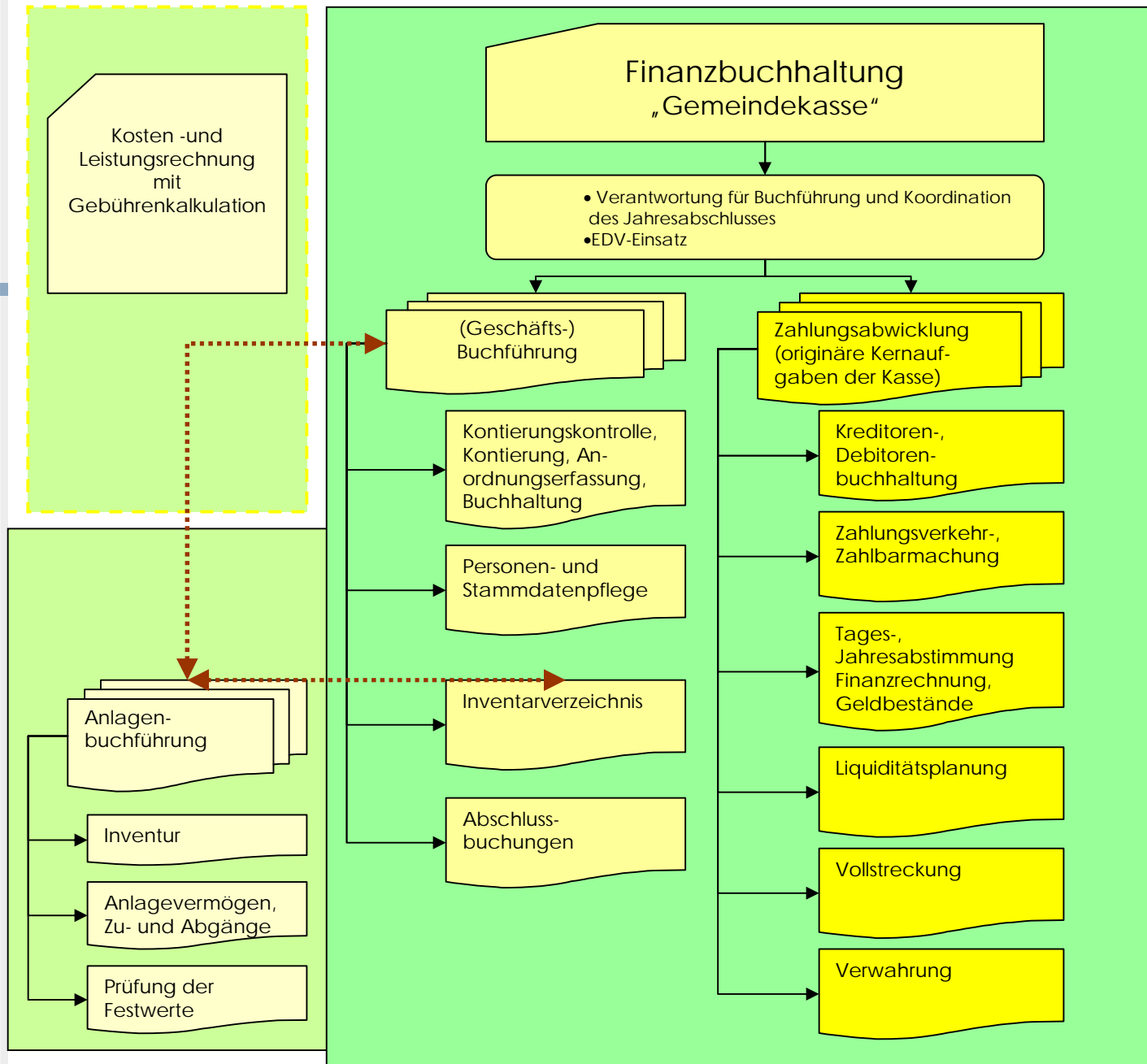
des Landesverbandes
Rheinland-Pfalz

Einbindung in die Verwaltungsgliederung

- n Bestehende verwaltungsorganisatorische Strukturen sind zu überprüfen
- n Die Gemeindekasse ist (in den meisten Bundesländern) als Pflichtorganisationseinheit einzurichten
- n Es können ihr weitere Aufgaben übertragen werden

Einbindung in die Verwaltungsgliederung

- n Auf eine funktionale Trennung ist bei Aufgaben der Zahlungsabwicklung zu achten
- n Es können aber auch Funktionen der Buchführung übertragen werden, da auch diese nur personell in der Funktion zu trennen sind



Flexibilität?

- n Es stellt sich die Frage ob ein solcher Vorschlag eine kameralistisch starre Gliederung wiedergibt oder die entsprechend den neuen Steuerungsmodellen notwendige Flexibilität zeigt?
 - n Er ist in den vorgeschriebenen gesetzlichen Vorgaben statisch
 - n Er ist in allen anderen Komponenten modular aufgebaut
 - n Er kann in jedes Organisationsmodell eingebaut werden und nimmt auf Vorgaben durch die EDV Rücksicht

Die Gemeindekasse als zentrale Stelle

- n Zentralisierung der doppelischen Finanzbuchhaltung in der Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung
 - n Kein Widerspruch zur dezentralen Ressourcenverantwortung
 - n Interner Dienstleister der die dezentralen Vorgaben weiterverarbeitet
 - n Vermeidung der organisatorischen Verselbständigung
 - n Hohe systembedingte Anforderungen an die Buchhalter, hohe Anforderungen an Schulung und Weiterbildung
 - n Zentrale FIBU in Privatwirtschaft und bisher zentrale Buchhaltung in der Kommunalverwaltung hat sich bewährt.

Die Gemeindekasse als zentrale Stelle

n Verknüpfung und Abstimmung der Hauptbuchhaltung mit den Nebenbuchhaltungen ist erforderlich. Insbesondere:

- Kreditoren-, Debitorenbuchhaltung (Personenkonten)
- Anlagenbuchhaltung
- Kosten- und Leistungsrechnung (Gebührenkalkulation)

Die Gemeindekasse als zentrale Stelle

- n Warum die Weiterentwicklung der Gemeindekasse zur Finanzbuchhaltung?
 - n Die Gemeindekasse ist als zentrale Stelle mit Buchhaltungsaufgaben vorhanden.
 - n Sie zu bilden und Leitung und Stellvertreter zu bestellen ist gesetzlich vorgeschrieben.
 - n Kenntnisse über die Bearbeitung von Belegen sind vorhanden. Es sind nur ergänzende Schulungen erforderlich.
 - n Die Organisationsstruktur wird nicht aufgebläht, dadurch ist eine Vertretung besser gewährleistet.
 - n Sinnvolle Verknüpfungen sind in einer Organisationseinheit leichter herzustellen. Personell kann die Funktionstrennung gewährleistet werden.

Die Gemeindekasse als zentrale Stelle

- n Rheinland-pfälzische Verwaltungs- und Gebietsstruktur hat eine Mehrzahl von kleineren und mittleren Kommunen
 - Dadurch bedingt eine geringe Anzahl von Mitarbeitern in Fachabteilungen mit Rechnungslegungskennnissen
- n Flächendeckende Schulung mit betriebswirtschaftlichen Kenntnissen ist unwirtschaftlich
- n Trennung der Verantwortlichkeit in der Finanzbuchhaltung wäre wegen Abstimmungs- und Kompetenzproblemen kontraproduktiv
- n Qualitativ hohe systembedingte Ansprüche an die Buchhaltung
 - Fachverband hat begonnen seine Mitglieder für die neuen Aufgaben weiterzubilden

Voraussetzung für die Übernahme neuer Aufgaben

- n Umfassende Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter
 - n in den Aufgabenbereichen, die der Gemeindekasse weiterhin vorbehalten sind
 - n in den Aufgabenbereichen, die der Gemeindekasse zusätzlich übertragen werden können
- n Verständnis entwickeln und überzeugen Dienstleister anderer Teilhaushalte zu sein
- n Konstruktives frühzeitiges Einbringen von Vorschlägen in den Umstrukturierungsprozess der Gemeinde (eine gute Software ist nicht alles)

Literaturhinweise:

- [1] Kapitel 12 Empfehlungen zur Organisation des Rechnungswesens, 2. Schlussbericht Gemeinschaftsprojekt Kommunale Doppik Rheinland-Pfalz, September 2006
- [2] Referat von Dipl.-Kaufmann Heinz Deisenroth, Wirtschaftsprüfer/ Steuerberater vom 07.11.2005 Kommunale Doppik Rheinland-Pfalz aus Sicht der Gemeindekasse
- [3] Karl Dahs, Dr. Ansgar Strätling, ifV-Checklisten zur Einführung der Kommunalen Doppik in Rheinland-Pfalz
- [4] Achim Schmidt, Neuorganisation des Finanzwesens in der Zukunft, Positionspapier des Landesverbandes Rheinland-Pfalz zur Stellung der Gemeindekasse vom 28.07.2006

Kommunale Doppik Rheinland-Pfalz

Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!