

Liebe Leserin, lieber Leser,

unser letzter Themenworkshop in Arnsberg mit interessanten Vorträgen zu Bewirtschaftungs- und Steuerungsthemen ist wiederum positiv aufgenommen worden. Die Vortragsfolien stehen im Internet bereit. Im kommenden Newsletter werden wir über diesen spannenden und anregenden Tag berichten.

In diesem Newsletter stellen wir Ihnen die wichtigsten Ergebnisse der Online-Umfrage im Auftrag des NRW-Innenministeriums, an der sich 300 der insgesamt 427 Kämmerer beteiligt haben, vor. Im Rahmen der Befragung sollten insbesondere die Erwartungen und Nutzen einschätzungen der an der NKF-Einführung beteiligten Akteure festgestellt und zudem das Ausmaß der Fortschritte im Umstellungsprozess evaluiert werden. Darüber hinaus wollten die Autoren der Umfrage herausfinden, wie die Arbeit des NKF-Netzwerkes in den Kommunen bewertet wird.

Der Artikel zum Thema Jahresabschluss-Analyse zeigt auf, dass die Analyse kommunaler Abschlüsse in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird. Die durch ein doppisches Rechnungswesen erstmals vorliegenden Informationen (u.a. auch kommunale Gesamtabchlüsse) werden die Nachfrage nach Bewertungen und Prognosen der kommunalen Finanzsituation erhöhen.

Zudem möchten wir Sie mit dem Programm des Abschlusskongresses des NKF-Netzwerkes am 26. November in den Düsseldorfer ‚Rheinterrassen‘ auf die letzte Veranstaltung unseres Projekts einstimmen.

Viel Freude beim Lesen wünscht Ihnen

Ihr NKF-Netzwerk-Team

Inhalt

Zusammenfassung der Ergebnisse der NKF-Befragung 2008	2
Kommunale Jahresabschlussanalyse	10
Programm der Abschlussveranstaltung des NKF-Netzwerkes am 26.11.2008	13
Impressum	14



Stadt Brühl



Stadt Dortmund



Landeshauptstadt
Düsseldorf



Kreis
Gütersloh



Gemeinde
Hiddenhausen



Stadt Moers



Stadt Münster



Stadt Vlotho



Innenministerium
Nordrhein-Westfalen



Steria Mummert Consulting AG

Zusammenfassung der Ergebnisse der NKF-Befragung 2008



Von Steria Mummert Consulting

Zusammenfassung der Ergebnisse der NKF-Befragung 2008

Im Mai 2008 wurden alle Kämmerer der Kommunen Nordrhein-Westfalens im Auftrag des Innenministeriums in NRW angesprochen, sich an einer erneuten Umfrage zum NKF, die diesmal online durchgeführt wurde, zu beteiligen.

Diesem Aufruf folgten 70% der Kämmerer in NRW. Genauer gesagt beantworteten 300 von 427 Kommunen die Fragen direkt im Internet. Von diesen 300 Antwortenden stammen 87% aus kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Der Befragungskreis ist damit weitestgehend deckungsgleich mit denen der Vorjahresbefragungen.

Auch in dieser Umfrage wurde, wie in den Umfragen in den Jahren 2002 und 2006, gefragt, ob die Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen mussten. In diesem Jahr sind es mit 37% der Kommunen schon deutlich weniger als noch im Jahr 2006 (45%).

Ergebnisse der Befragung

Wesentliche Ziele der diesjährigen NKF-Befragung waren einerseits, den aktuellen Kenntnisstand, die Erwartungen und Nutzeneinschätzungen der an der NKF-Einführung beteiligten Akteure festzustellen und gleichzeitig ein umfassendes Meinungsbild aus den Kommunen zu erhalten. In zweiter Linie sollten Auskünfte über das Ausmaß der Fortschritte im Umstellungsprozess gegeben werden. Drittens ging es den Autoren der Umfrage darum, herauszufinden, wie die Betroffenen in den Kommunen die Arbeit des NKF-Netzwerkes bewerteten.

Kenntnisstand zum NKF

Nach Meinung der befragten Kämmerer kennt die überwiegende Mehrheit der finanzpolitischen Experten der Ratsfraktionen den Aufbau und die Ziele des NKF (92%). Im Vergleich hierzu war der Kenntnisstand im Jahr 2006 geringer (83,4%). Der Kenntnisstand gegenüber den Ergebnissen aus 2006 hat sich um fast 10% verbessert.

96% der Verwaltungsmitarbeiter außerhalb der Kämmerei, und damit 4% mehr als bei den Experten der Fraktionen, kennen das NKF in seinen Grundzügen oder sogar in detaillierter Form. Dieses kann als Indiz dafür gewertet werden, dass sie bereits umfänglich in die

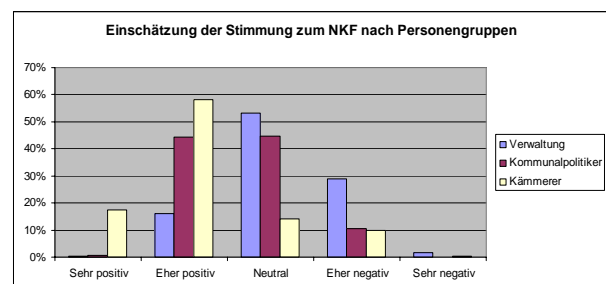
Maßnahmen des NKF eingebunden wurden oder entsprechende Schulungen absolviert hatten.

Zum NKF werden in den Kommunen eine ganze Reihe von Seminaren und Schulungen angeboten. Mit einer Ausnahme fanden in allen Kommunen Veranstaltungen statt bzw. nahmen Mitarbeiter an externen Veranstaltungen teil. Dabei wurden die Angebote der Studieninstitute mit ca. 33% nach wie vor am häufigsten nachgefragt. Im Vergleich zu den Vorjahren verlagerten sich die Schulungsangebote mit fast 28% verstärkt zu internen Schulungen/Veranstaltungen. In 2006 waren es noch 25,5%. Weiterhin erfreuten sich die NKF-Themenworkshops mit 25,1% einer konstanten Beliebtheit und zählten noch vor den Angeboten aus der Privatwirtschaft zu den wichtigsten externen Informationsquellen.

An den angebotenen Veranstaltungen nimmt ein breit gestreuter Personenkreis aus der Kämmerei respektive der NKF-Projektleitung, aus der allgemeinen Verwaltung, dem Verwaltungsvorstand sowie aus der Politik teil. Es zeigt sich eine relativ gleichmäßige Verteilung. Die meisten Teilnehmer bei Schulungs- und Informationsveranstaltungen stellten Kämmerer und Projektleiter mit insgesamt 39%. Der Anteil von Kommunalpolitikern ist mit fast 18% bei derartigen Veranstaltungen ebenfalls relativ hoch.

Erwartungen an das NKF

Ihre eigene Einstellung zum NKF schätzten die Kämmerer deutlich positiv ein (ca. 75% positiv bis sehr positiv). Die Stimmung der Kommunalpolitiker hierzu wurde neutral bis positiv bewertet, während die Einstellung zum NKF in der Verwaltung eher neutral gesehen wird. Dort stehen allerdings auch ca. 30% der Mitarbeiter dem NKF kritisch gegenüber.



Quelle: NKF-Befragung 2008, ©Steria Mummert Consulting AG

Zusammenfassung der Ergebnisse der NKF-Befragung 2008



Von Steria Mummert Consulting

Die folgende Übersicht veranschaulicht den Verlauf der Einstellungen der Kämmerer respektive Stimmungen der Verwaltung und der Kommunalpolitiker zum NKF im Vergleich der Umfragen 2002/2006/2008.

Kämmerer	2002	2006	2008
positive	56%	71%	75%
neutrale	30%	21%	14%
negative	14%	8%	11%
Verwaltung	2002	2006	2008
positive	19%	25%	17%
neutrale	53%	51%	53%
negative	28%	24%	30%
Politik	2002	2006	2008
positive	39%	43%	45%
neutrale	56%	51%	44%
negative	5%	6%	11%

Sechs Jahre nach der ersten Befragung hat sich die Einstellung zum NKF bei den Kämmerern und die Stimmung bei den Politikern zum Positiven verändert. Während 2002 nur etwa die Hälfte der Kämmerer vom NKF überzeugt war, sind es inzwischen 75%.

Der Stimmungstrend bei den Kämmerern ist also eindeutig positiv. Auch im politischen Raum ist ein leicht positiver Trend zu verzeichnen, wengleich auch eine hohe Zahl indifferenter Ansichten zu verzeichnen ist. In der Verwaltung jedoch gibt es, nach einem ‚Zwischenhoch‘ in 2006, einen negativen Trend.

Die nachstehende Tabelle zeigt, dass die Einstellung der Kämmerer zum NKF durch eine eventuelle Verpflichtung zum HSK kaum beeinflusst wird. Auffällig ist jedoch, dass Kommunen mit HSK weniger negative Einschätzungen zum NKF abgegeben haben.

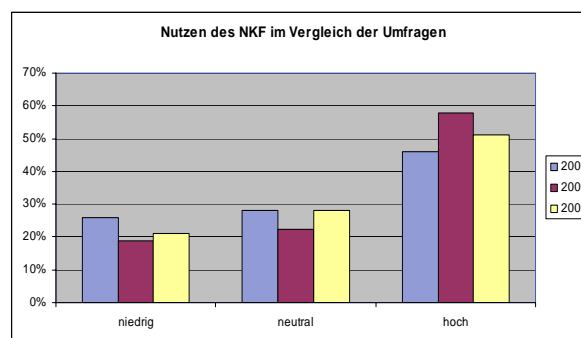
Erwartungen der Kämmerer an das NKF (nach HSK-Kommunen)					
	sehr positive	eher positive	neutrale	eher negative	sehr negative
HSK	17,6%	60,2%	14,8%	7,4%	0%
Kein HSK	17,6%	56,7%	13,9%	11,2%	0,5%

Ob die Erwartungen der Kämmerer an das NKF auch erfüllt wurden, zeigt die nächste Übersicht.

Kämmerer	Erwartungen an das NKF	Erwartungserfüllung
positive	75%	40%
neutrale	14%	37%
negative	11%	23%

Zum Zeitpunkt der Befragung haben sich die positiven Erwartungen der Kämmerer an das NKF erst zu 40% erfüllt.

Die Einschätzung des NKF- Nutzens für die Kommunen fällt im Jahr 2008 weiterhin positiv aus. Damit liegt die positive Nutzeneinschätzung noch leicht über der von 2002, als 46% eine ähnliche Einschätzung abgaben. Folglich kann konstatiert werden, dass die Bewertung des NKF Nutzens nach wie vor positiv ausfällt.



Quelle: NKF-Befragung 2008, ©Steria Mummert Consulting AG

In den Fragebögen wurden die Kämmerer darum gebeten, Aussagen über unterschiedliche Themenbereiche des NKF zu bewerten. Eine Rangfolge der zu bewertenden Aussagen findet sich in der folgenden Übersicht. Dabei wurden die Antwortmöglichkeiten „stimmt voll“ und „stimmt teilweise“ zum Gesamtwert „Zustimmung“ addiert. Die Zustimmungswerte aus den Jahren 2006 und 2008 werden gegenüber gestellt. Bei der Gegenüberstellung der NKF- Aussagen aus den Jahren 2006 und 2008 fällt auf, dass sich die Zustimmungswerte zu allen Aussagen verringert haben. Besonders deutliche Verschiebungen gab es bei der Frage 8, weil nur noch 20% der Kämmerer glauben, dass durch das NKF der Fokus der Politik auf die Ziele des Verwaltungshandelns ausgerichtet wird. Dass immer noch 62% die Entwicklung eines innovativen Steuerungskonzepts als schwierigste Aufgabe im NKF ansehen, mag eine mögliche und plausible Erklärung für den niedrigen Wert liefern. In die ähnliche Richtung gehen die Antworten zu der Frage, ob

Zusammenfassung der Ergebnisse der NKF-Befragung 2008



Von Steria Mummert Consulting

das NKF den Haushalt für den Bürger verständlicher macht (Nr. 12). Dennoch gibt es nach wie vor recht hohe Zustimmungswerte bei den Aussagen zu den Kernfragen der Reform (Nr.1-5).

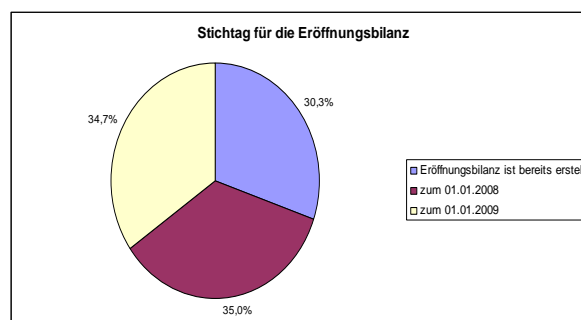
Aussagen zum NKF im Vergleich der Umfragen 2006 und 2008		Zustimmung	
lfd. Nr.	Aussage	2006	2008
1	Das NKF fördert den Gesamtüberblick über den "Konzern Kommune".	89%	76%
2	Die Darstellung des Ressourcenverbrauchs fördert die Mittelfristorientierung der Haushaltswirtschaft.	75%	63%
3	Durch das NKF wird eine outputorientierte Steuerung möglich.	74%	59%
4	Das NKF erleichtert den Aufbau einer Kostenrechnung.	73%	70%
5	Im Zentrum eines NKF-Projektes steht die Vermögensbewertung.	73%	68%
6	Durch die im NKF bereitgestellten Daten wird ein effizienteres Wirtschaften gefördert.	66%	50%
7	Die schwierigste Aufgabe im NKF-Projekt ist die Entwicklung eines innovativen Steuerungskonzepts.	64%	62%
8	Durch das NKF wird der Fokus der Politik auf die Ziele des Verwaltungshandelns ausgerichtet.	58%	20%
9	Durch einen normierten produktorientierten Haushalt wird die interkommunale Vergleichbarkeit gefördert.	54%	42%
10	Die schwierigste Aufgabe im NKF-Projekt ist die Einführung einer NKF-tauglichen Software.	49%	35%
11	Das NKF erleichtert die Nutzung betriebswirtschaftlicher Software.	45%	32%
12	Das NKF macht den Haushalt für den Bürger verständlicher.	37%	20%
13 (Neu)	Das NKF führt zu einer Erhöhung des Personalbedarfs.	--	79%

Das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts wurde in 2002 von drei Viertel aller Kämmerer unter den Rahmenbedingungen des NKF als schwieriger angesehen. In 2006 waren bereits rund 80% der gleichen Auffassung. In 2008 setzt sich dieser Trend jedoch nicht mehr fort. Jetzt sind noch zwei Drittel der befragten Kämmerer der Meinung, dass ein Haushaltsausgleich im NKF schwerer zu erreichen sei als zu kameralistischen Zeiten. Stattdessen glauben mittlerweile 28%, dass sich durch das NKF keine Änderungen gegenüber den früheren Bedingungen ergeben würden.

Interessanten Aufschluss über die Vermögenslage geben die Antworten zur Frage nach dem Eigenkapitalanteil, der bei den Eröffnungsbilanzen zu erwarten ist. Dieser wird von den Befragten wie folgt eingeschätzt: Fast 70% der Befragten rechnen mit einem Eigenkapitalanteil über 20%, während 12% immerhin glauben, dass ihr Eigenkapitalanteil bei bis zu 20% liegen wird. Ein Befragter geht von einem negativen Eigenkapitalanteil in seiner Kommune aus.

Stand der Vorbereitungen bzw. Umsetzung

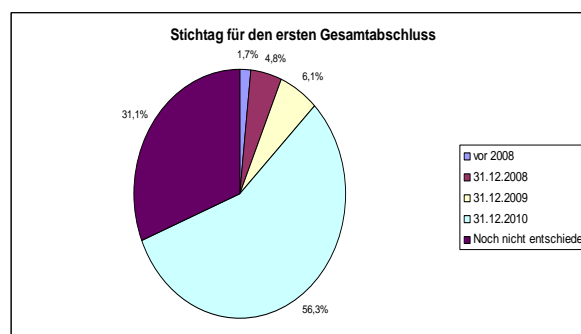
Etwa zwei Drittel der Kommunen haben bereits vor oder zum 01.01.2008 eine Eröffnungsbilanz aufgestellt. Das letzte Drittel der Kommunen wird diesen Schritt am letztmöglichen Stichtag zum 01.01.2009 nachgeholt haben.



Quelle: NKF-Befragung 2008, ©Steria Mummert Consulting AG

Zum Vergleich: In 2006 planten nur 12% die Eröffnungsbilanz zum Stichtag 01.01.2009 aufzustellen.

56% der Kommunen planen den 31.12.2010 als Stichtag für die Erstellung des ersten Gesamtabchlusses ein. Fast 2% haben bereits einen Gesamtabchluss aufgestellt. Ein Drittel der Kommunen ist noch unentschieden.



Quelle: NKF-Befragung 2008, ©Steria Mummert Consulting AG

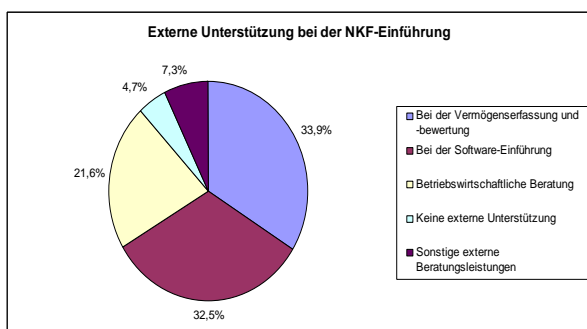
Zusammenfassung der Ergebnisse der NKF-Befragung 2008



Von Steria Mummert Consulting

Zum Vergleich: In 2006 war noch mehr als die Hälfte der Kommunen in dieser Frage unentschlossen. Zu Ende 2008 und 2009 wollten hingegen jeweils 16% bereits einen Konzernabschluss vorlegen, zu Ende 2007 sogar schon 6%. Der Rest von 35% plante dieses Vorhaben zum 31.12.2010 ein. Die Stichtage wurden also bei etwa 20% der Kommunen um mindestens ein Jahr nach hinten verschoben.

Die Kommunen werden bei der Umstellung auf das NKF mehrheitlich von externen Beratern unterstützt. Der größte Bedarf an Unterstützung wird mit 67% im Bereich der Vermögenserfassung und -bewertung geleistet. Mit 64% folgen die Unterstützungsleistungen bei der Software-Einführung und betriebswirtschaftlichen Fragestellungen (43%).



Quelle: NKF-Befragung 2008, ©Steria Mummert Consulting AG

Zu den sonstigen externen Beratungsleistungen (insgesamt 28 Antworten) zählen vor allem Schulungen und Fortbildungen sowie Dienstleistungen im Bereich der Bilanzerstellung und -prüfung.

Im Jahre 2008 wird die Finanzbuchhaltung zu 88% von den nordrhein-westfälischen Kommunen zentral organisiert. Für eine Mischform beider Varianten sprechen sich 7% aus, während 4% der Kämmerer eine dezentrale Finanzbuchhaltung vorziehen. 1% kann darüber noch keine Aussage treffen.

Es gibt unterschiedliche Wege, um das NKF mit qualifiziertem Personal umzusetzen. Die überwiegende Mehrheit der Kommunen schult eigene Mitarbeiter (80%). Fachkräfte mit ausgewiesenen BWL-Kenntnissen werden eher seltener eingestellt. Stattdessen werden die Mitarbeiter vorzugsweise über Fortbildungen an den kommunalen Studieninstituten (61%) oder auf dem Weg zum Bilanzbuchhalter unterstützt (58%).

Die Vermögenserfassung ist im Vergleich zum Jahr 2006 deutlich weiter fortgeschritten. Waren die zugrundeliegenden Vermögenswerte vor zwei Jahren im Durchschnitt zu 65% gänzlich erfasst, so ergibt sich in 2008 ein Mittelwert von 88%. Am weitesten erfasst sind weiterhin das Kanalnetz, Schulen sowie Kitas, die fast Werte von 100% erreichen, sofern man auch die Antworten der Kämmerer mitzählt, die „teilweise erfasst“ als Antwort angekreuzt haben. Nur noch wenige Kämmerer geben an, dass Vermögenswerte in ihrer Kommune noch gar nicht erfasst worden sind. Lediglich beim Beteiligungsvermögen und bei Kunstwerken/Baudenkmälern fehlen noch 8% respektive 7%. Insgesamt kann also von einer fast abgeschlossenen Vermögenserfassung gesprochen werden. (Deutlich über 90% im Durchschnitt).

Stand der Vermögenserfassung	ganz erfasst		teilweise erfasst		nicht erfasst	
	2006	2008	2006	2008	2006	2008
Kanalisationsnetz	77%	96%	17%	2%	5%	2%
Schulen	47%	96%	34%	4%	20%	--
Kindertageseinrichtungen	46%	96%	31%	4%	23%	--
unbebaute Grundstücke inkl. Grünflächen	43%	91%	42%	8%	15%	1%
Beteiligungsvermögen	34%	76%	27%	16%	39%	8%
Straßennetz, Wege, Plätze	33%	90%	45%	10%	22%	--
Sonstige Einrichtungen	31%	94%	52%	6%	17%	--
Kunstwerke, Baudenkmäler	24%	82%	29%	11%	47%	7%
Bewegliches Vermögen (BGA)	19%	74%	47%	22%	34%	4%

Bewertung der Aktivitäten des NKF Netzwerks

Die Themenworkshops des NKF Netzwerks erfreuen sich weiterhin einer großer Nachfrage. Das größte Interesse der Kämmerer lag bei den Themenworkshops ‚Bilanzierungsfragen in der Praxis‘ (70%) und ‚Fragen zur Vermögenserfassung und Bewertung‘ (66%). Der Themenworkshop ‚Projektmanagement‘ wurde hingegen von nur 8% als wichtig angesehen, obwohl einige Kämmerer das Projektmanagement in ihrer Kommune als verbesserungswürdig bezeichnet hatten. Diese Tabelle zeigt die Rangfolge von 1-17.

Zusammenfassung der Ergebnisse der NKF-Befragung 2008

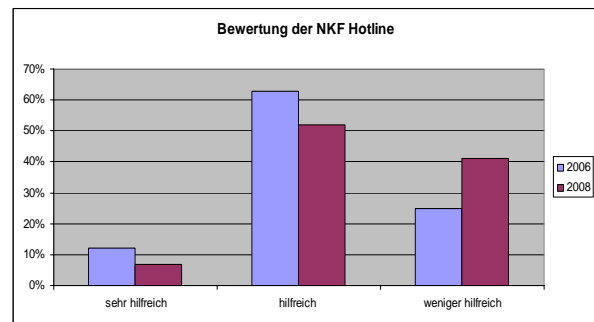


Von Steria Mummert Consulting

Lfd. Nr.	Bezeichnung der Themenworkshops	Interesse
1	Bilanzierungsfragen in der Praxis	70%
2	Vermögenserfassung und -bewertung	66%
3	Ansatz und Bewertung ausgewählter Bilanzpositionen	61%
4	Bewertung und Inventarisierung von Vermögen	57%
5	Einrichtung der Finanzbuchhaltung	47%
6	Organisation der Finanzbuchhaltung bei der NKF-Einführung	43%
7	Bewirtschaftung und Haushaltsausgleich im NKF	43%
8	Ziele und Kennzahlen	41%
9	Aufbau des doppischen Haushalts	41%
10	Jahresabschlusserstellung und Bewirtschaftung	32%
11	NKF-Haushalt und Politik	28%
12	Jahresabschlusserstellung und Rechnungsprüfung	23%
13	Projektmanagement- und Projektplanung	17%
14	Steuerungsqualität des NKF- Haushalts	15%
15	Fachtagung "Politik und Steuerung mit dem neuen Haushalt"	12%
16	Projektmanagement und Aus- und Fortbildung bei der NKF-Einführung	8%
17	Sonstiges	3%

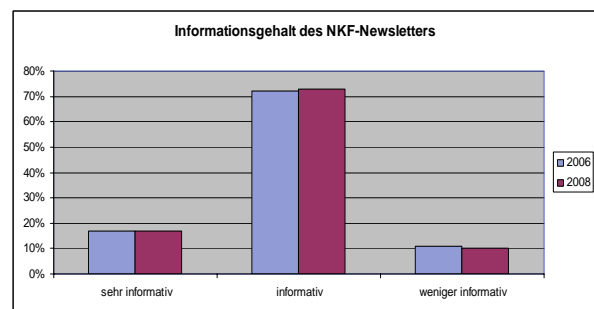
Unter Sonstiges werden die Veranstaltungen zu den Themen „Organisation des Rechnungswesens“, „NKF-Gesamtabschluss“ sowie „Abschreibungen und Ausgleichsrücklage“ je einmal genannt.

Das Angebot der NKF-Hotline wird von fast 60% der Kämmerer im Jahr 2008 nach wie vor als hilfreich oder sehr hilfreich angesehen. Allerdings hat sich die Bewertung dieses Unterstützungsinstrumentes in den vergangenen zwei Jahren etwas abgeschwächt. So stiegen die Antworten „weniger hilfreich“ von 25% auf 41%. Dieser Effekt kann damit zusammenhängen, dass viele Kommunen zum Ende des Umstellungszeitraumes sehr spezifische Einzelfragen haben, für deren Beantwortung sich die Hotline nur bedingt eignet.



Quelle: NKF-Befragung 2008, ©Steria Mummert Consulting AG

Der NKF-Newsletter ist weiterhin ein wichtiges Informationsinstrument. 97% der Kämmerer aus den befragten Kommunen lesen den Newsletter regelmäßig oder öfter. Die Inhalte werden, fast genau wie bei der Befragung von 2006, von 90% als informativ oder sehr informativ empfunden.



Quelle: NKF-Befragung 2008, ©Steria Mummert Consulting AG

Die Veranstaltungsreihe „NKF vor Ort“ richtet sich an die Kommunalpolitiker. Hierbei handelt es sich um Abendveranstaltungen, bei denen Referenten aus den Modellkommunen zu den Kommunen vor Ort fahren, um in einer lockeren Atmosphäre über das neue Rechnungswesen zu referieren beziehungsweise mit den Politikern zu diskutieren.

32% der Kommunen haben mittlerweile an diesen Veranstaltungen zwischen den Jahren 2006 bis 2008 teilgenommen bzw. beabsichtigen in 2008 noch teilzunehmen.

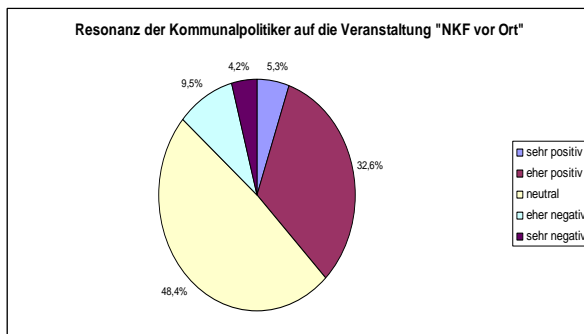
Die Resonanz der Politiker auf die Veranstaltungen wird von der Hälfte der befragten Kämmerer als neutral eingeschätzt. 38% sind der Meinung, dass die NKF vor Ort Veranstaltung eine positive oder sogar sehr positive Resonanz hervorgerufen hat. Nur 14% der Kämmerer glauben, dass die Politiker ihrer Kommune mit der Ver-

Zusammenfassung der Ergebnisse der NKF-Befragung 2008



Von Steria Mummert Consulting

anstellung unzufrieden oder eher unzufrieden gewesen sind. Insgesamt kann von einem erfolgreichen Instrument des NKF-Netzwerks gesprochen werden, was durch die überwiegend positive Resonanz bestätigt wird.



Quelle: NKF-Befragung 2008, ©Steria Mummert Consulting AG

Die NKF Handreichung des Innenministeriums wurde ebenfalls positiv bewertet. Während in 2006 noch knapp über 90% der Kommunen die NKF-Handreichung hilfreich oder sogar sehr hilfreich fanden, sind dies im Jahr 2008 sogar 96%.

Die NKF Einführung in den Kommunen im Rückblick

Die Kämmerer wurden in diesem Teil der Befragung gebeten, die jeweils wichtigsten Aspekte zu nennen, die aus ihrer Sicht bei der NKF Einführung ihrer Kommune am beachtenswertesten sind.

Top 5 der wichtigsten Dinge bei der NKF-Einführung

- Geeignete Software - 30%
- Projektorganisation (-management) - 24%
- Einbindung/Unterstützung durch Verwaltungsvorstand und Politik - 20%
- Qualifikation Personal - 19%
- Vermögenserfassung/Vermögensbewertung - 18%

Darüber hinaus wurden ausreichend personelle Ressourcen, die Unterstützung durch externe Beratung sowie eine pragmatische und nicht zu detailgetreue Vorgehensweise mehrfach genannt.

Zum Vergleich: In 2006 wurden die folgenden Aspekte am häufigsten genannt:

- Vermögenserfassung und -bewertung - 20%
- Qualifikation der Mitarbeiter - 18%
- Projektorganisation - 14%
- Unterstützung durch den Verwaltungsvorstand und die Politik - 6%
- Softwareauswahl - 6%

Vergleicht man die in 2006 und 2008 genannten Aspekte miteinander, fällt auf, dass sich eine Verschiebung im Ranking ergeben hat. So wird die Wichtigkeit der Vermögenserfassung und -bewertung mittlerweile nur noch von 18% der Kämmerer am wichtigsten eingeschätzt, während die Auswahl einer geeigneten Software sowie das Projektmanagement an Bedeutung gewonnen haben (30%).

Top 5 der zu vermeidenden Dinge

Auf die Frage nach den Dingen, die bei der NKF-Einführung vermieden werden sollten, wurde Folgendes geantwortet:

- Zu große Detaillierung - 15%
- Mangelndes Projektmanagement (Zeit-, Personalplanung, Struktur) - 13%
- Mangelnde Kommunikation / Unterstützung (Team, Verwaltung, Politik, RPA) - 6%
- Ungeeignete Software (Softwareprobleme) - 6%
- Zu wenig Schulungen - 2%

Zum Vergleich: In 2006 wurden die folgenden Aspekte am häufigsten genannt:

- Zu große Detaillierung - 9%
- Zu wenig (Zeit- / Personal-) Kapazität - 5%
- Mangelnde Kommunikation (im Team / innerhalb der Verwaltung) - 3%
- Übereilte Softwareentscheidung - 3%
- Bewertungsfehler - 2%

Eine Änderung bei der Rangfolge der Dinge, die bei der NKF Einführung vermieden werden sollten, ist im Zeitvergleich - mit Ausnahme des letztgenannten Punktes - nicht zu erkennen.

Top 5 der größten Aufwandstreiber

Zusammenfassung der Ergebnisse der NKF-Befragung 2008



Von Steria Mummert Consulting

Auf diese Frage wurden folgende Punkte benannt:

- Vermögenserfassung (-bewertung, Inventur) - 31%
- Einführung / Auswahl neuer Software - 24%
- Externe Beratung (externe Prüfungen) - 7%
- Schulungen/Fortbildungen - 6%
- Gesetzliche Erfordernisse (Finanzrechnung, -statistik) - 3%

Zum Vergleich: In 2006 wurde die folgenden Top 3 am häufigsten genannt:

- Vermögenserfassung - 81%
- Vermögensbewertung - 74%
- Umsetzung in die Software - 63%

Bei der Frage: „Was würden Sie bei der NKF-Einführung in Ihrer Kommune heute anders machen“, bei der die Kämmerer um eine schriftliche Stellungnahme in Form eines Freitextes gebeten wurden, sind die unterschiedlichsten Antworten gegeben worden.

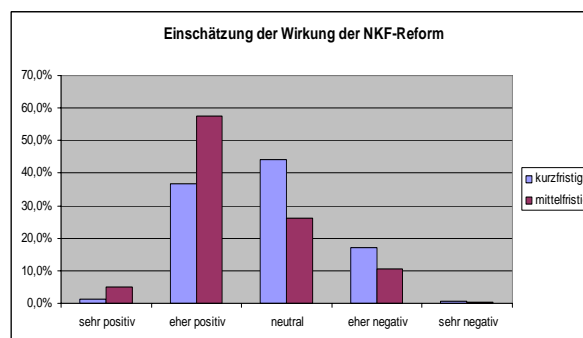
Viele Kämmerer hätten sich z.B. gewünscht, dass das Land NRW noch vor den Kommunen auf das neue Rechnungswesen umgestellt hätte. Des Weiteren wäre ein späterer Umstieg bzw. mehr Zeit bis zum Umstellungstermin, einheitlichere Vorgaben zu Produkten und Konten aus haushaltsrechtlicher wie finanzstatistischer Sicht sowie zu Bewertungsfragen wünschenswert gewesen.

Kritik wird an der Umsetzung des NKF in Form des Drei-Komponenten-Modells geübt, weil die Finanzrechnung ziemlich aufwändig und vergleichsweise wenig aussagekräftig sei. Deshalb hätten einige Kämmerer für eine stärkere Angleichung des NKF an das Handelsrecht plädiert oder für eine fakultative und nicht obligatorische Einführung der Finanzrechnung wie bei den Eigenbetrieben. Auf Grund dieser Abweichung vom HGB, so die Meinung einiger Kämmerer, sei auch die Software zu Beginn des Umstellungsprozesses nicht für kommunale Erfordernisse ausgereift gewesen. Um den vielen Softwareproblemen zu entgegen, hätte man nach Meinung einiger Kämmerer sogar eine landesweit einheitliche Software entwickeln können.

Die Besonderheit, dass die kommunale Ebene in die Erarbeitung der Grundlagen für das Gesetzgebungsverfahren einbezogen wurde, stößt bei etwa 56% der Kämmerer auf positive Resonanz. 40% haben dazu keine Meinung.

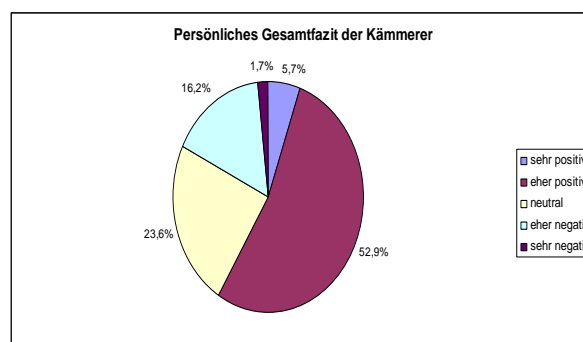
Bei der Frage nach der Wirkung der NKF-Reformen sollten die Kämmerer sowohl eine Einschätzung zu den kurzfristigen, als auch zu den mittelfristigen Wirkungen abgeben.

Bei der Einschätzung der kurzfristigen Reformwirkungen überwiegen die positiven bis neutralen Einschätzungen. Mittelfristig versprechen sich fast zwei Drittel der Kämmerer positive oder sogar sehr positive Wirkungen des NKF für ihre Kommunen.



Quelle: NKF-Befragung 2008, ©Steria Mummert Consulting AG

Nach der folgenden Abbildung ziehen fast 60% der Kämmerer ein positives bzw. eher positives Fazit bezogen auf den gesamten (landesweiten) NKF-Einführungsprozess. Etwa ein Viertel der Kämmerer steht der NKF-Reform neutral gegenüber.



Quelle: NKF-Befragung 2008, ©Steria Mummert Consulting AG

Zusammenfassung der Ergebnisse der NKF-Befragung 2008



Von Steria Mummert Consulting

Fazit der NKF-Befragung 2008

Die vorliegende Befragung zeichnet auch für 2008 ein erfreuliches Bild des Kenntnisstandes, des Nutzens und der bislang feststellbaren Wirkungen der NKF-Reform bei den nordrhein-westfälischen Kommunen.

Die NKF-Kenntnis hat sich bei allen kommunalen Personengruppen nicht zuletzt durch ein umfangreiches Angebot an Schulungsmaßnahmen und Informationsveranstaltungen erweitert.

Mittlerweile stehen drei Viertel der Kämmerer dem NKF positiv gegenüber. Die Einstellung und Erwartung der Kämmerer hat sich somit in den letzten zwei Jahren noch weiter zum Positiven entwickelt. Bei der Kommunalpolitik schätzen die Kämmerer mittlerweile ein positives bis neutrales Stimmungsbild ein, während das NKF aus Sicht der Kämmerer bei den Mitarbeitern in der Verwaltung mehrheitlich neutrale Stimmungen hervorruft.

Die Nutzeinschätzung des NKF für die Kommune fällt im Jahr 2008 weiterhin positiv aus. Die Zustimmungswerte liegen zwar unter dem Wert von 2006, aber noch leicht über dem Niveau von 2002. Die größte Nutzenempfindung kann bei den mittelgroßen Städten konstatiert werden.

Einem Drittel der Kommunen steht die Umstellung zum letztmöglichen Stichtag 01.01.2009 noch bevor. Bei den Umstellungsarbeiten wird bzw. wurde die Mehrheit der Kommunen von externen Beratern unterstützt. Außerdem ist der Stand der Vermögenserfassung bei den Kommunen deutlich vorangeschritten. Gegenwärtig sind durchschnittlich 88% des Vermögens ganz oder teilweise erfasst.

Durch die mehrheitlich neutrale Bewertung des Nutzens der Outputsteuerung und die schwachen Werte bei der Steuerungsverbesserung für die Kommunalpolitik zeigt sich, dass die in der Studie von 2006 beschriebene Gefahr der Vernachlässigung von (strategischen) Steuerungselementen weiterhin besteht, zumal die Entwicklung von Steuerungskonzepten nach wie vor von der Mehrheit als die schwierigste Aufgabe im NKF angesehen wird. Die Neue Steuerung über Ziele und Kennzahlen, aber auch die Einführung einer KLR und eines kommunalen Leitbilds haben bislang noch keinen hohen

Stellenwert bei den Kämmerern erreicht. Gerade in den Bereichen gilt es weiterhin, für die inhaltlichen Ziele des NKF nachdrücklich zu werben, um tatsächlich den vollen Nutzen aus der Reform des kommunalen Haushaltsrechts ziehen zu können.

Im letzten Jahr des NKF-Netzwerks stoßen die Angebote weiterhin auf positive Resonanz. Das Interesse an den Themenworkshops und an den Newslettern ist unvermindert groß. Die „NKF vor Ort“-Veranstaltungen stoßen ebenfalls auf positive Rückmeldung. Auch die FAQs werden als hilfreich oder sehr hilfreich eingeschätzt. Die Mehrheit der Kämmerer betrachtet die NKF-Hotline nach wie vor als nützliche Hilfe, wenngleich sich ihre Inanspruchnahme etwas abgeschwächt hat. Als besonders hilfreich hat sich die NKF-Handreichung des Innenministers erwiesen.

Die Sorge, dass der Haushaltsausgleich im NKF schwieriger werden wird bzw. geworden ist, teilen in 2008 deutlich weniger Kämmerer als in den Vorjahren.

Eine Aussage zu den aktuellen Wirkungen des NKF kann zum Zeitpunkt der Befragung von vielen Kämmerern noch nicht getroffen werden. Das zeigt sich insbesondere im Vergleich der kurzfristigen und mittelfristigen Wirkungseinschätzung der Kämmerer. So überwiegen bei der Einschätzung der kurzfristigen Reformwirkung die positiven bis neutralen Einschätzungen, während mittelfristig fast zwei Drittel positive oder sogar sehr positive Wirkungen des NKF für ihre Kommunen erwarten.

Das persönliche Gesamtfazit der Kämmerer fällt entsprechend positiv aus. Trotz der Schwierigkeiten, die die Kommunen z.B. bei der Software, den personellen und zeitlichen Kapazitäten, bei der Vermögenserfassung oder beim Projektmanagement zu bewältigen hatten, zieht die Mehrheit eine positive Bilanz des NKF-Einführungsprozesses in ihrer Kommune.

Gleiches gilt für das Gesamtfazit zur NKF-Einführung.

Die dargestellten Ergebnisse der NKF-Umfrage zeigen, dass die Entscheidung des Gesetzgebers zur Einführung des NKF bei den Kommunen sich auch im dritten Jahr der Umstellung auf eine breite zustimmende Basis bei den Betroffenen stützen kann.

Kommunale Jahresabschlussanalyse

von Christoph Fußwinkel, Gemeinsame Kommunale Datenverarbeitung Rhein-Sieg/Oberberg und Wilhelm Schneider, Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg



Kommunale Jahresabschlussanalyse

Angesichts der vielfältigen alltäglichen Herausforderungen, die die Vorbereitung, Einführung und Anwendung des NKF mit sich bringen, rücken die Würdigung der geänderten Informationsbasis, die Evaluation probater Analysemethoden und der Diskurs über mögliche strategische Implikationen der Analyseergebnisse oftmals in den Hintergrund. Dabei sind es jedoch gerade die grundlegenden, systemischen Änderungen der Analyse des kommunalen Rechnungswesens, deren Auswirkungen über anfängliche Ansatz-, Bewertungs- und Bilanzierungsunsicherheiten hinaus das Denken und Handeln der Gemeinden langfristig beeinflussen werden.

Die durch ein doppisches Rechnungswesen erstmals (harmonisiert) vorliegenden Informationen (u.a. vollständige Aufzeichnung des Vermögens und der Schulden, des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs (Erträge/Aufwendungen) sowie die Möglichkeit zur Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse und die wesentlich bessere Integrationsmöglichkeit der Kosten- und Leistungsrechnung) werden - insbesondere in Kombination mit externen, bspw. demographischen, konjunkturellen, politischen oder medialen Einflüssen - die Nachfrage nach Bewertungen und Prognosen der kommunalen Finanzsituation erhöhen. Die Analyse kommunaler Abschlüsse wird daher in Zukunft ebenso an Bedeutung gewinnen wie Überlegungen zu ihrer (aktiven) Gestaltung.

So nahe liegend es zunächst erscheint, nach dem Rechnungswesen auch die privatwirtschaftlich etablierten Kennzahlen(-systeme) (unreflektiert) auf den kommunalen Bereich zu übertragen, so schnell wird bei näherer Betrachtung deutlich, dass sich hinsichtlich ihrer Übertrag- und Anwendbarkeit, aber auch hinsichtlich ihrer Aussagegehalte oftmals Limitationen ergeben. Einen wertvollen Beitrag zur Auswahl, Bildung und Berechnung geeigneter Kennzahlen leistet hier das NKF-Kennzahlenset. Allerdings erscheinen die weitaus größeren Herausforderungen der Kennziffernanalyse sowie der Ableitung entsprechender Handlungsoptionen derzeit noch weitestgehend ungeklärt.

So bleibt u.a. offen, welche Schlüsse aus der Ausprägung der Eigenkapitalquote tatsächlich gezogen werden

können. Die den bereits vorliegenden doppischen Jahresabschlüssen zu entnehmenden Eigenkapitalquoten fallen oftmals überraschend hoch aus und könnten zum einen auf einen kumulierten (Ertrags-)Überschuss aus der Vergangenheit, zum anderen auf überhöhte Ansätze der Aktiva (bzw. zu niedrige der Passiva) zurückzuführen sein. Ersteres ließe auf übermäßige finanzielle Belastungen der Bürger in der Vergangenheit schließen und wäre unter dem Aspekt der intergenerativen Gerechtigkeit kritisch zu hinterfragen. Letzteres wirft Bewertungsfragen insbesondere hinsichtlich der mit vorsichtig geschätzten Zeitwerten zu bewertenden Vermögensgegenstände auf bzw. könnte die Vollständigkeit der bilanzierten Verpflichtungen anzweifeln lassen.

$$\text{Eigenkapitalquote 1} = \frac{\text{Eigenkapital}}{\text{Bilanzsumme}} \times 100$$

$$\text{Eigenkapitalquote 2} = \frac{\text{Eigenkapital} + \text{SoPo Zuwendungen} / \text{Beiträge}}{\text{Bilanzsumme}} \times 100$$

Die Interpretation der Eigenkapitalquote ist daher zumindest in den ersten Jahren der NKF-Buchführung mit einigen Unsicherheiten behaftet. In dem Maße, in dem die in der Eröffnungsbilanz mit vorsichtig geschätzten Zeitwerten bewerteten Vermögensgegenstände nach und nach durch solche ersetzt werden, die in Höhe der für ihren Erwerb tatsächlich geleisteten Auszahlungen aktiviert werden müssen, wird jedoch die Bewertung stringenter und damit die Eigenkapitalquote tendenziell aussagekräftiger. Zudem wirken „unrichtig“ geschätzte Zeitwerte der Aktiva teilweise selbstkompensatorisch, da zu hohe Werte die Abschreibungen der Folgejahre erhöhen und damit das Eigenkapital der Kommune belasten, während zu niedrige Werte entsprechend entlastend wirken. Aus diesem Wirkungszusammenhang folgt jedoch auch, dass die (anfänglichen) Limitationen nicht nur die Interpretation der Eigenkapitalquoten, sondern auch die des absoluten Eigenkapitals betreffen. Mithin bleibt die Analyse des Eigenkapitals auf der Grundlage vorsichtig geschätzter Zeitwerte (und der hierauf basierenden Abschreibungen) von der Bewertungsproblematik der Eröffnungsbilanz abhängig und damit noch längere Zeit mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

Kommunale Jahresabschlussanalyse

von Christoph Fußwinkel, Gemeinsame Kommunale Datenverarbeitung Rhein-Sieg/Oberberg und Wilhelm Schneider, Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg



Andere Kennzahlen, wie etwa diejenigen zur Vermögensstrukturanalyse, erfordern neben der Berücksichtigung der (anfänglichen) Bewertungsunsicherheiten zudem eine generelle interpretatorische Positionsbestimmung: Während auf Unternehmensebene aufgrund von Flexibilitätserwägungen bspw. häufig eine möglichst geringe (branchenspezifische) Anlagenintensität präferiert wird, fällt es im kommunalen Bereich deutlich schwerer, ein klares Ziel vorzugeben und zu verfolgen.

Dies hängt natürlich damit zusammen, dass Gemeinden in der Frage des Erwerbs und der Veräußerung von Vermögensgegenständen nicht völlig frei sind, sondern Vermögensdispositionen zur Sicherstellung ihrer Aufgabenwahrnehmung treffen müssen; sowohl dem Erwerb als auch der Veräußerung von Vermögensgegenständen sind somit enge Grenzen gesetzt. Hinzu kommt, dass weite Teile des (insbesondere Infrastruktur-)Vermögens nicht marktgängig sind und so neben den gesetzlichen und vertraglichen auch faktische Einschränkungen existieren.

$$\text{Anlagenintensität} = \frac{\text{Anlagevermögen}}{\text{Bilanzsumme}} \times 100$$

Die zu beobachtenden hohen Anlagenintensitäten belegen eindrucksvoll den Stellenwert und Anteil des Anlagevermögens am kommunalen Gesamtvermögen und unterstreichen die Notwendigkeit einer weiteren Differenzierung des Anlagevermögens über eine Infrastrukturquote. Da die Anlagen des Infrastrukturvermögens lange Nutzungsdauern aufweisen, wird so erkennbar, welcher Teil des Vermögens über die Abschreibungen die Ergebnisse und damit die Eigenkapitalentwicklung der Gemeinde langfristig belasten wird.

$$\text{Infrastrukturquote} = \frac{\text{Infrastrukturvermögen}}{\text{Bilanzsumme}} \times 100$$

Da i.d.R. aus Infrastrukturinvestitionen nicht mit Erträgen zu rechnen ist, wären diese Auswirkungen umso gravierender, je prekärer sich die zukünftige Ertragslage gestaltet. Eine hohe Infrastrukturquote sollte daher mit einer robusten und auskömmlichen Ertragsituation und -prognose einhergehen, die bspw. bei hoher bzw. steigender Wirtschafts- und Steuerkraft und Bevölkerungszahl vermutet werden kann. Darüber hinaus belasten

die Straßen, Wege, Brücken etc. den städtischen Haushalt mit weiteren (, bspw. Instandhaltungs-) Aufwendungen, die aus den Verkehrssicherungspflichten der Kommune resultieren. Schließlich sind mit dem Infrastrukturvermögen auch unweigerlich die Fragen zu Remanenzkosten nach Ende der Nutzung, etwa in Form von Rückbau- oder Entsorgungskosten, sowie zu Opportunitätskosten (z.B. Public Private Partnerships) verbunden.

Natürlich wird auch die Analyse der kommunalen Vermögensstruktur durch die bereits oben beschriebene Bewertungsproblematik der Eröffnungsbilanz beeinflusst. Die Eröffnungsbilanzwertansätze lassen sich durch die Wahl der Analysemethode weder relativieren, noch isolieren oder gar egalisieren. Sie sind als Determinanten der Analysebasis allgegenwärtig und unausweichlich. Erst mit der vollständigen Ablösung der vorsichtig geschätzten Zeitwerte durch pagatorische Werte lassen sich letzte Unwägbarkeiten und Bewertungsdifferenzen ausschließen.

Diese - insbesondere anfänglichen - bilanzanalytischen Schwierigkeiten sollen jedoch nicht über den fundamentalen Informationsgewinn hinwegtäuschen, den die doppelten Jahresabschlüsse im Gegensatz zu den früheren kameralen Jahresrechnungen bieten. So wird es bspw. im Rahmen der Kapitalstrukturanalyse durch den Ausweis des Eigenkapitals sowie eines Jahresüberschusses erstmals möglich, die Frage der intergenerativen Gerechtigkeit aus einem finanziellen Blickwinkel zu beantworten, indem auf die Frage abgestellt wird, ob die Gemeinde im Betrachtungszeitraum einen Überschuss oder einen Fehlbetrag erwirtschaftet hat, der das (absolute) Eigenkapital erhöht oder vermindert. Die Analyse der Aktiva wiederum lässt Rückschlüsse zur Höhe und Zusammensetzung des kommunalen Vermögens und damit zur Bindung(-sdauer) der finanziellen Ressourcen zu.

Doch welche strategischen Optionen sind hieraus abzuleiten? Sollten sich die Gemeinden etwa mit Blick auf das Formalziel der intergenerativen Gerechtigkeit generell einer langfristigen Eigenkapitalkonstanz verschreiben - und wenn ja: sollten bspw. konjunkturelle Glättungen vorgenommen oder Inflationsverluste hinge-

Kommunale Jahresabschlussanalyse

von Christoph Fußwinkel, Gemeinsame Kommunale
Datenverarbeitung Rhein-Sieg/Oberberg und Wilhelm
Schneider, Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg



nommen werden? Oder führt die zunehmende Verbreitung der doppelten Buchführung möglicherweise zu einer Abkehr von der bisherigen bonitätsmäßigen Gleichbehandlung mit dem Bund, so dass die Gemeinden die Erhöhung ihrer Eigenkapitalquote forcieren sollten, um ihre Bonität zu verbessern? Sollte die Entwicklung des Vermögens und der Schulden an der (unterstellten künftigen?) Entwicklung der Bevölkerungszahl ausgerichtet, d.h. die „Pro-Kopf-Werte“ konstant gehalten werden, um so bspw. Fixkostenprogressionseffekten entgegenzuwirken? Könnte umgekehrt eine solche Ausrichtung an „Pro-Kopf-Werten“ - so nahe liegend und sinnvoll sie auf den ersten Blick auch erscheinen mag - nicht auch kontraproduktiv wirken, weil hierdurch möglicherweise Investitionen ungetätigt und (Wachstums)Chancen ungenutzt bleiben?

Erst der Umstieg auf ein doppisches Rechnungswesen und die Durchführung einer hierauf aufbauenden Jahresabschlussanalyse ermöglichen es, brauchbare Informationen für diese und ähnliche Fragen bereit zu stellen. Um sie zu beantworten, bedarf es indes weiterführender öffentlicher Diskurse und politischer Entscheidungen. Die kommunale Jahresabschlussanalyse ist folglich derzeit allenfalls theoretisch umrissen. Nun gilt es, sie in der Praxis zu erproben, anzuwenden und fortzuentwickeln, um ihren Mehrwert nutzbar zu machen.

Die Autoren:

Diplom-Verwaltungswirt (FH) Christoph Fußwinkel, MBA, hat als Mitarbeiter eines kommunalen Rechenzentrums an der Entwicklung eines SAP © - basierten NKF-Referenzmodells mitgewirkt.

Prof. Dr. Wilhelm Schneider ist Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere externes Rechnungswesen und Steuern an der Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg in Rheinbach. Gemeinsam haben sie auf der Basis einer Master Thesis das Buch „Kommunale Jahresabschlussanalyse - Auswirkungen eines doppischen Rechnungswesens auf die Analyse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Kommunen“ herausgebracht (erschienen im VDM Verlag Dr. Müller 2008, 172 Seiten, 68 Euro, ISBN 978-3-8364-3979-4)

Programm



Abschlussveranstaltung des NKF-Netzwerks am 26.11.2008 in Düsseldorf

Programm

10:00 – 10:15	Begrüßung durch den Innenminister Dr. Ingo Wolf
10:15 – 11:00	Das NKF-Netzwerk – Rückschau aus Sicht des Innenministeriums Ministerialdirigent Johannes Winkel, Innenministerium NRW
11:00 – 11:50	NKF in NRW aus Sicht des Nachbarn Prof. Dr. Gunnar Schwarting Erfolgsfaktoren und Hürden des NKF-Reformprozesses - Ergebnisse der Begleit- forschung“ Prof. Dr. Hans-Gerd Ridder, Universität Hannover
11:50 – 12:10	Pause
12:10 – 13:00	Leistungsbilanz des NKF-Netzwerks – Modellkommunen berichten Stadtkämme- rin Helga Bickeböller, Stadt Münster; Bürgermeister Ulrich Rolfsmeyer, Ge- meinde Hiddenhausen; Stadtdirektor Helmut Rattenhuber, Stadt Düsseldorf
13:00 – 14:00	Mittagspause
14:00 – 14:40	NKF-Haushalt steuern in der Praxis Stadtkämmerer Lars Martin Klieve, Stadt Gelsenkirchen
14:40 – 15:10	Internationale Rechnungslegungstendenzen – Perspektiven für die kommunale Doppik Dr. Marian Ellerich, PKF
15:10 – 15:40	Neues Kommunales Finanzwesen – notwendige Weiterentwicklung? Prof. Dr. Jobst Fiedler, Associate Dean und Professor of Public Management der Hertie School of Governance, Berlin
15:40	Abschluss



Herausgeber:

NKF-Netzwerk NRW

Modellprojekt Doppischer Kommunalhaushalt

gefördert vom

Innenministerium NRW

Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

www.im.nrw.de

Redaktion:

Steria Mummert Consulting AG

Peter Gerber

Hans-Henny-Jahnn-Weg 29

22085 Hamburg

Peter.Gerber@steria-mummert.de

Alle Beiträge sind urheberrechtlich geschützt.

Nachdruck nur mit Quellenangabe und bei

Übersendung eines Belegexemplars an den

Herausgeber zulässig.

www.neues-kommunales-finanzmanagement.de