

Neuorganisation des Finanzwesens in der Zukunft:

1. Ausgangslage

Die Reform des kommunalen Haushaltsrechts findet, ungeachtet der Übergangsregelungen, zum 01.01.2007 erstmals Anwendung in Rheinland-Pfalz. Damit verbunden ist nicht nur ein Wechsel des Rechnungsstils. Auch die Aufbau- und Ablauforganisation werden in Frage gestellt, was manchen Kommunen offenkundig noch nicht bewusst ist.

Einige Kommunen haben allerdings der Modernisierung bereits Rechnung getragen. Jedoch müssen die neuen Forderungen aus der kommunalen Doppik insbesondere an das Rechnungswesen von allen erkannt und für die Gemeinde effizient umgesetzt werden.

In Gemeinden und Gemeindeverbänden wurde bisher die Buchhaltung in den Kassen durchgeführt. Die Trennung der Buchhaltungsgeschäfte von der übrigen Verwaltung hatte sich wie in der Privatwirtschaft bewährt, war jedoch im Hinblick auf die kommunale Buchhaltung überwiegend nur zahlungsorientiert.

Für Eigenbetriebe, eigenbetriebsähnliche Regiebetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts ist bisher auch eine kaufmännische Buchhaltung (mit Finanz- und Anlagenbuchhaltung) in der Gemeindekasse erledigt worden. Die Buchführung für Sonderkassen ist oft vollständig bei den Gemeindekassen angesiedelt. Dies ist insbesondere auch für die Bildung des Liquiditätsverbundes sinnvoll. Die Gemeinde ist verpflichtet, eine Kasse einzurichten, die die Buchhaltung führt. Dazu ist ein Kassenverwalter und Stellvertreter zu bestellen (§ 107 GemO –alt-).

Dieses Erfordernis ist auch im neuen Kommunalrecht gegeben. Die zahlungsorientierte Buchhaltung (Zahlungsabwicklung) kann jetzt aber nicht mehr verwaltungsorganisatorisch intern von der Kasse abgetrennt werden, da die Möglichkeit des § 107 Abs. 1 Satz 2 GemO –alt- in den neuen §§ 106, 107 GemO nicht mehr gegeben ist.

2. Begriffsabgrenzungen

Nachfolgende Begriffe sind eindeutig zu definieren, um sicherzustellen, dass bei der Organisation des Finanz- und Rechnungswesens immer vom gleichen Sachverhalt gesprochen wird.

Die Finanzbuchhaltung der kommunalen Doppik besteht aus der Geschäftsbuchführung und der Zahlungsabwicklung als zwei getrennte Buchführungskomponenten und ist als Teilbereich in das Rechnungswesen einer Kommune integriert.

Mit der Zahlungsabwicklung werden die Kernaufgaben der Gemeindekasse beschrieben, die u.a. die Kreditoren-, Debitorenbuchhaltung, den Zahlungsverkehr, die kurz und mittelfristige Liquiditätsplanung und die gesamte Vollstreckung umfasst.

Die Kasse, als Gemeindekasse ist die einzige Kraft Gesetzes vorgeschriebene Organisationseinheit in der Kommunalverwaltung mit einem verbindlich zu bestellenden Leiter und Stellvertreter. Insofern wird gesetzlich die Organisationshoheit der Kommunen eingeschränkt. Sie ist kein Produkt sondern eine Kostenstelle der Kostenrechnung. Um Verwechslungen vorzubeugen wurde deshalb angeregt, im Musterproduktplan das Produkt „Kasse“ in „Zahlungsabwicklung“ umzubenennen (Kostenträger).

Die Zahlstellen sind unselbständige Teile der Gemeindekassen mit eingeschränkten Befugnissen und unterstehen fachlich bei Ausübung der Kassengeschäfte dem Kas-

senverwalter.

3. Aufbau und Ablauforganisation

Für die Gemeinden und Gemeindeverbände besteht die Notwendigkeit die Aufbau- und Ablauforganisation individuell an den örtlichen Bedürfnissen auszurichten. Die Grenzen dieser Organisation sind in der GemO und GemHVO festgeschrieben. Der Bürgermeister hat dazu schriftliche Regelungen zu erlassen (§ 29 Abs. 1 GemHVO-E). Aus der bestehenden Ausgangslage (Nr. 1) ist das Rechnungswesen zu reorganisieren und weiterzuentwickeln.

Es ist auch zukünftig eine Trennung zwischen dem Buchungsgeschäft und dem eigentlichen Zahlungsgeschäft vorzusehen, ebenso die Trennung zwischen Anordnung und Vollzug. Diese erfolgt aber nicht funktional zwischen den Organisationseinheiten, sondern rein personell im Arbeitsablauf bei der Erledigung von Aufgaben (§ 106 Abs. 3 Satz 2, Abs. 5, GemO; § 25 Abs. 3, Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 GemHVO-E). Daher ist großes Augenmerk auf die Ablauforganisation, insbesondere beim Belegdurchlauf zu legen (-Empfehlungen der Projektgruppe zur Organisation des Rechnungswesens-).

Die Finanzbuchführung erfasst alle Geschäftsvorfälle und die dadurch bedingten Änderungen der Vermögens- und Kapitalverhältnisse, der Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde. Sie liefert Zahlenmaterial zur Erstellung des Jahresabschlusses.

Die Aufbauorganisation die sich ohne große Änderungen z.B. in die Mustergliederung von „Gemeinde21“ integrieren lässt, könnte wie Anlage 1 aussehen.

Die Geschäftsbuchhaltung beinhaltet die Buchung auf den Ergebnis- und Bilanzkonten und sollte mit der Anlagenbuchhaltung zu Zwecken der Abstimmung verbunden sein. Die Geschäftsbuchführung ist so zu gestalten, dass die Aufstellung der Bilanz und der Ergebnisrechnung eine Durchführung des Plan-Ist-Vergleichs ermöglicht.

Die Zahlungsabwicklung stellt die Daten für die Durchführung des Plan-Ist-Vergleichs zur Verfügung. Die Daten der Finanzrechnung sind täglich abzustimmen und ebenso bei der Bilanz zu berücksichtigen. Die obliegt als originäre Aufgabe der Gemeindegasse.

4. Kasse als zentrale Stelle

Insgesamt ist zurzeit eine Zentralisierung der doppischen Finanzbuchhaltung in den Kommunen bundesweit zu beobachten. Eine zentrale Organisation des Rechnungswesens steht nicht im Widerspruch zur dezentralen Ressourcenverantwortung. Die Finanzbuchhaltung ist vielmehr interner Dienstleister, der die dezentralen Vorgaben weiterbearbeitet. Die Weiterentwicklung der Gemeindegasse zur doppischen Finanzbuchhaltung durch die Übertragung von Aufgaben der Geschäftsbuchhaltung ist sehr sinnvoll, da dadurch eine organisatorische Verselbständigung vermieden wird, die für die ordnungsgemäße Verbuchung und Abstimmung kontraproduktiv wäre.

Insbesondere sind dabei die Verknüpfungen der Kreditoren-, Debitoren und Anlagenbuchhaltung mit der Hauptbuchhaltung zu beachten. Dem Grundsatz der Funktionstrennung muss dabei personell Rechnung getragen werden.

Um eine einigermaßen fehlerfreie Buchungspraxis zu gewährleisten ist es sinnvoll, wegen der hohen systembedingten Anforderungen an das Verständnis des Buchhalters, die Buchhaltung über die gesetzlich vorgeschriebenen Vorgaben des § 106 GemO hinaus zu zentralisieren.

Eine flächendeckende Fortbildung der Mitarbeiter ist wegen des zeitlichen und finanziellen Aufwands zumindest zurzeit nicht sinnvoll. Der Fachverband der Kommunal-

kassenverwalter hat bereits vor einem Jahr damit begonnen, seinen Mitgliedsverwaltungen entsprechende Schulungsangebote zu unterbreiten, die großen Zuspruch finden. Insbesondere wegen der fehlenden Möglichkeit, einen oder gar mehrere Bilanzbuchhalter einzustellen, die dann auch nicht über die verwaltungsmäßigen Kenntnisse verfügen, wird eine stetige Fortbildung der kommunalen Mitarbeiter wichtig sein.

Bei den immer komplexer werdenden finanztechnischen Vorgängen, ist eine weitere Zentralisierung von Aufgaben (z. B. bei Billigkeitsentscheidungen oder der Gebührenkalkulation aus der Kostenrechnung) neben der Buchhaltung angebracht.

Warum die Weiterentwicklung der Kasse zur Finanzbuchhaltung?

Wie bereits mehrfach dargestellt, ist die Kasse mit einem Leiter und Stellvertreter einzurichten. Um die Organisationsstruktur nicht weiter aufzublähen und sinnvolle Verknüpfungen im Ablauf zu erhalten ist eine Reduzierung und Zentralisierung zur besseren Steuerung sinnvoll.

Die rheinland-pfälzische Verwaltungs- und Gebietsstruktur mit einer Mehrzahl von kleineren und mittleren Kommunen fördert auch dauerhaft die Zentralisierung von Aufgaben bei den Gemeindekassen, um die geringe Anzahl von Mitarbeitern in den Fachabteilungen nicht übermäßig mit Aufgaben der Rechnungslegung zu belasten.

Die Kasse hat sich mit zentraler Zahlungsabwicklung und Vollstreckung in der Vergangenheit als effizient erwiesen. Eine zentrale Geldmittelbewirtschaftung in Zeiten „knapper Kassen“ ist effektiv. Insbesondere durch die Integration der Eigenbetriebe in den gemeindlichen Liquiditätsverbund.

Die allgemeine zentrale Struktur hat sich in der Vergangenheit bewährt. Die flächendeckende Schulung über alle Ämter im Hinblick auf betriebswirtschaftliche Kenntnisse und der Umgang mit den verschiedenen Modulen des Buchungsverfahrens sind wirtschaftlich nicht zu vertreten.

Dem Anspruch an die Qualität des Rechnungswesens, kann aufgrund vorhandener oder fortgebildeter spezialisierter Buchhalter Rechnung getragen werden. Eine Spezialisierung, mit hoher Fachkompetenz zur Herstellung einheitlicher Buchungsabläufe ist dabei von Nutzen. Die Abstimmungs- und Jahresabschlussarbeiten können durch die Zusammenfassung besser koordiniert werden.

Die Trennung der Verantwortlichkeit in der Finanzbuchhaltung führt zu unnötigen Abstimmungs- und Kompetenzproblemen bei der Steuerung der Verwaltung. Als Synergieeffekt kann die bestehende Gemeindekasse weitere Buchhaltungsaufgaben übernehmen oder ausweiten um so eine einheitliche kommunale Finanzbuchhaltung zu schaffen.

Das vorhandene Zahlenmaterial dient den übrigen Ämtern des Rechnungswesens zur Haushaltsplanung, Berichtswesen und Finanzcontrolling.

