

Aufstellung eines konsolidierten Gesamtabchlusses:

Ein Projekt-Review der Stadt Barsinghausen

Die erstmalige Aufstellung des kommunalen Gesamtabchlusses erfordert verschiedene konzeptionelle Festlegungen sowie deren technische Umsetzung. Die Stadt Barsinghausen hat dies im Rahmen eines Projektes erfolgreich bewältigt und blickt im Jahr 2016 auf die Projektarbeit von 2013 bis 2014 sowie auf die Aufstellungs- und Steuerungspraxis seit 2014 bis heute zurück. Im Resümee lassen sich verschiedene Erfolgsfaktoren und Stolpersteine herausstellen, von denen andere Kommunen lernen können.

Allgemeine Eckdaten des Projektes:

- Die Stadt Barsinghausen mit rund 33.300 Einwohnern sowie zahlreichen Beteiligungen startete im März 2013 mit dem Projekt zur Einführung des kommunalen Gesamtabchlusses*.
- Wesentliche Projektbestandteile waren die Aufstellung eines Konsolidierungskreises sowie die technische Umsetzung des konsolidierten Gesamtabchlusses (kGA).
- Unterstützt wurde die Stadt Barsinghausen von der NSI Consult Beratungs- und Servicegesellschaft mbH, die im Rahmen organisatorischer und finanzwirtschaftlicher bzw. rechtlicher Herausforderungen beriet, sowie der IDL GmbH Mitte, deren Konsolidierungssoftware IDL.KONSIS und Beratungsleistungen für die technische Realisierung des Zahlenwerks zum Einsatz kamen.
- Aktuell liegen zwei aufgestellte aus den Jahren 2012 und 2013 sowie ein beschlossener und geprüfter Gesamtabchluss aus dem Jahr 2012 vor.

Aufstellung des Konsolidierungskreises

Die notwendige fachliche Grundlage des kGA bildet die Aufstellung des einzubeziehenden Konsolidierungskreises. Der damit verbundene Aufwand sollte keinesfalls unterschätzt werden. Es empfiehlt sich, die Erstaufstellung im Rahmen eines stringenten Projektplans durchzuführen und dabei alle Beteiligten frühzeitig in die Konzeptionierung und Abstimmung einzubeziehen, um die termingerechte und reibungslose Zusammenarbeit zu fördern.

Im Folgenden geben wir einen Überblick über die Instanzen, die berücksichtigt werden sollen. Die Begleitung durch ein Beratungsunternehmen, das Know-how zu den geforderten finanzwirtschaftlichen, rechtlichen und auch technischen Fragen einbringt und das Projektmanagement mit allen Beteiligten unterstützt, ist dabei empfehlenswert.

Prüfung der generellen Notwendigkeit eines kGA

Zunächst galt es zu prüfen, ob ein kGA aufzustellen ist oder es bei einem Beteiligungsbericht bleibt (§ 128 Abs. 6 Satz 4 NKomVG i.V.m. § 151 NKomVG). Dazu wurden Beteiligungsquoten und Stimmverhältnisse bezogen auf alle in Frage kommenden Beteiligungen ermittelt. Bei zwei Fällen wurde gemeinsam mit dem Berater festgelegt, ob für eine Kapitalgesellschaft ein „beherrschender Einfluss“ i. S. d. § 128 Abs. 5 Satz 4 HS 1 NKomVG durch die Stadt Barsinghausen anzunehmen ist oder nicht (sogenannte „Chancen-Risiken-Beurteilung“ nach § 290 Abs. 2 Nr. 4 Handelsgesetzbuch (HGB)).



Austausch mit rechtlichen Vertretern der Beteiligungen

Im nächsten Schritt war es notwendig, sich mit den zu konsolidierenden und insbesondere mit den verbundenen Unternehmen auszutauschen. Ein persönliches Gespräch mit den Geschäftsführern und Vorständen wurde vorab durch Hinweisschreiben des Bürgermeisters zur Information flankiert. Insgesamt wurde eine Klarstellung der gesetzlichen Pflicht der Aufstellung und der Anforderung an die Töchter, die Daten zu liefern, vorgenommen.

Der rege und unbürokratische Austausch zwischen den verbundenen Unternehmen und der Stadt war für das Projekt sehr förderlich und ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Was zusätzlich positiv war, ist die Tatsache, dass einige Töchter ebenfalls nach dem NKR bilanzierungspflichtig waren und es damit keine Überleitungsprobleme gab.

Fachliche Schulung

Es wurde eine Schulung zum rechtlichen und praktischen Kontext der anfallenden Aufgaben im Zusammenhang mit dem kGA vorgenommen. Teilnehmer waren sowohl das Team des Fachdienstes Finanzen der Stadt als auch das buchende und mit der Zahlenlieferung betraute (in Teilen auch die rechtlichen Vertreter selbst) Personal der Beteiligungen. Die Schulung wurde aus Sicht der Stadt insgesamt gut angenommen. Schwierig war der Zeitpunkt der Schulung, da die Dauer bis zur praktischen Umsetzung zu lang war. Daraus resultierte eine fehlende Akzeptanz einiger Teilnehmer im Nachgang.

Rückwirkend betrachtet war die Schulung vor allem für die Beteiligten der Tochtergesellschaften deutlich zu theorie-lastig und hätte wesentlich praxistauglicher sein müssen. Zum Zeitpunkt der Schulung selbst schien sie allerdings einen adäquaten Einblick in die Thematik und die dazugehörigen Arbeitsprozesse zu liefern. Dennoch wird eine gemeinsame Schulung aus Sicht der Stadt als bedeutsam für den Projekterfolg angesehen und sollte – egal ob eigens initiiert oder gemeinsam mit einem externen Partner – zwingend durchgeführt werden.

Politische Schnittstellen

Dem Stadtrat wurde die Gesamtabschlussrichtlinie, in welcher ergänzende Erläuterungen und Vorgaben bzw. wesentliche Anforderungen und Regelungen des kGA hinterlegt wurden, zur Beschlussfassung vorgelegt. Diese Richtlinie basierte auf den Empfehlungen des Landes Niedersachsen. In ihr wurden insbesondere die Kriterien für eine Konsolidierung von Aufgabenträgern sowie die anwendbaren Schwellenwerte bei einer Konsolidierung festgelegt und transparent abgebildet. ➔

Zusammenarbeit mit dem Rechnungsprüfungsamt (RPA)

Da die Stadt Barsinghausen mit ihren Jahresabschlüssen für die Kernverwaltung „auf Stand“ ist, ist die Zusammenarbeit mit dem RPA über die Vergangenheit stets positiv gewesen und kann als vertrauensvoll und konstruktiv beschrieben werden. Da die Jahresabschlüsse stets die Grundlage für den kGA sind, konnte das positive Fundament und die damit verbundene gute Zusammenarbeit mit dem RPA auch auf den kGA übertragen werden.

In diesem Sinne wurde das RPA von Anfang an eingebunden, um die spätere Prüfung für beide Seiten zu erleichtern. Es besteht seitens der Stadt Barsinghausen seit jeher eine gute Zusammenarbeit mit dem RPA, so dass auf eine solide Basis aufgesattelt werden konnte. So wurden z.B. die ermittelten Schwellenwerte an Echtzahlen für 2012 vorher zwischen dem RPA und dem Fachdienst Finanzen abgestimmt und „abgesegnet“, bevor es zur buchmäßigen Erfassung kam.

Personelle Kapazitäten

Im Fachdienst Finanzen sorgte die Aufstellung des kGA für viel Aufwand und Ressourcenbedarf. Diesem konnte bedingt durch verwaltungsweite Personalreduzierung im Rahmen des Zukunftsvertrags (Entschuldungsprogramm des Landes Niedersachsen) und einer zur Zeit des Projektes sehr engen Personaldecke nur schwer nachgekommen werden. Hinzu kam, dass sowohl seitens der Gesamtverwaltung und der Politik, aber vor allem seitens der Töchter kein Mehrwert durch den kGA erwartet wurde. Dementsprechend war es für die an der Erstellung und Aufgabenerledigung beteiligten Mitarbeiter (sowohl der Töchter als auch des Fachdienstes Finanzen der Stadt) nicht immer einfach, diese geringe Akzeptanz zu überwinden.

Dass dies nicht dazu beiträgt, dass ein Projekt reibungslos ablaufen kann und dass eine insgesamt zusätzliche Aufgabe bei ohnehin schon zu wenig Personal miterledigt werden kann, dürfte für sich sprechen. Bis heute stehen Ressourceneinsatz und Gesamtnutzen noch nicht im Einklang.

Begleitung durch ein Beratungsunternehmen

Die Bearbeitung der anfallenden Aufgaben erfolgte als Projekt. Die zeitliche Fixierung erfolgte von Beginn an gemeinsam mit der NSI Consult. Es wurden „Zielvorgaben“ zur Erledigung einzelner Schritte in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht vorgenommen.

Das anfängliche Aufstellen eines Projektplanes mit den Aufgabenpaketen sollte nicht Selbstzweck sein, sondern immer wieder grundsätzlich überprüft werden. Wenn ein Projekt extern begleitet wird, existiert eine zusätzliche Kontrollschleife durch den externen Projektmanager, die der Stadt Barsinghausen im kGA-Projekt sehr geholfen hat. Gelegentliche Anrufe zum Zwischenstand reichten in der

Regel aus, um wieder „auf den Pfad“ zu gelangen oder aber vorher bereits die nötige Motivation zu erlangen.

Insgesamt mussten aufgrund verschiedener parallel laufender Projekte (Zukunftsvertrag, Haushaltssicherungskonzept und Umsatzsteuererklärungen) die fixierten Termine zweimal angeglichen werden. Vermutlich wäre jedoch ein noch größerer Zeitverzug zu verzeichnen gewesen, wenn keine externe Begleitung stattgefunden hätte. Das gelegentliche „Auf die Füße treten“ durch das Beratungsunternehmen NSI Consult wurde als sehr wertvoll empfunden.

Technische Umsetzung des kGA

Um das theoretisch erarbeitete Konstrukt praxistauglich zu gestalten, hat sich die Stadt Barsinghausen für den Einsatz einer professionellen Konsolidierungssoftware entschieden. Folgende Aspekte waren und sind bei Auswahl und Einführung sowie für den nachfolgenden Einsatz wichtig zu beachten.

Auswahl von Software und Anbieter

Für die Auswahl der geeigneten Software wurde ein Kriteriengerüst aus sieben Entscheidungskriterien zusammengestellt und danach entschieden, welche Softwareapplikation für den „Betrieb“ des kGA bestmöglich in Frage kommt.

Auswahlkriterien:

- Kostenfaktor
- intuitive Anwendung
- zukunftsfähige und moderne Software
- einfacher Datenimport aus der SAP-Datenbasis
- gutes Know-how und adäquater Service
- Begleitung bei der Systemeinrichtung
- Applikation bei weiteren regionsangehörigen Kommunen bereits erfolgreich im Einsatz

Die Anwendung, die im Ranking überzeugte, kam aus dem Hause IDL. Die Standardsoftware IDL.KONSIS ist einfach zu bedienen und umfasst viele fokussierte und fachlich fundierte Funktionalitäten, unter anderem auch für den Zugriff auf SAP.

Die Software ist IDW-PS-880-testiert. Für die Einführung und den Betrieb der Software verfügt die IDL-Beratermannschaft über umfassende Erfahrung und Know-how und bietet sowohl fachlichen als auch technischen Support. Kommunen verschiedenster Größe und regionaler Zugehörigkeit, wie beispielsweise Region und Landeshauptstadt Hannover, vertrauen für die Umsetzung des kGA bereits auf IDL.



dung von IDL.KONSIS erst einmal „in Fleisch und Blut übergegangen“, so ist sie wirklich gut anwendbar und tatsächlich sehr anwenderfreundlich.

Der größte Profit der Nutzung von IDL.KONSIS aus heutiger Sicht besteht darin, dass das System für Aufstellung und Reporting Funktionalitäten bereitstellt, die den Arbeitsablauf umfassend vereinfachen.

Besonders hervorzuhebenden sind hierbei:

- Die Übersichtlichkeit bei der Bearbeitung durch einfaches Kontrollsystem [„Konzernmonitor“] (grüner Haken = erledigt, gelber Haken = Hinweise, roter Haken = Fehler/nicht bearbeitet),
- Die Buchungen aus Vorjahren werden übertragen/übernommen, grundsätzliche Vorjahresübernahme, Stammdatenvortrag hinsichtlich Beteiligungsquoten etc.,
- Die Reports entsprechen automatisch den gesetzlichen Mustern [Systemeinrichtung durch IDL], kein Anpassungsbedarf mehr für Folgejahre.

Implementierung und Einrichtung

Gerade zu Anfang machte die Überleitung der Jahresabschlüsse der Töchter, speziell die bilanzielle Überleitung und diejenige der Ergebnisrechnung, einen größeren Aufwand als angenommen. Hintergrund ist, dass bei den buchenden Personen in den Tochtergesellschaften darstellerisches Umdenken erforderlich war, was die komprimiertere Darstellung ihrer Buchungen im späteren kGA angeht. Dies machte sich bei der Erfassung und Datenmeldung innerhalb der Excel-Tabelle bemerkbar. Die Hürde konnte aber schnell beseitigt werden, sie tauchte nur im Startjahr 2012 auf.

Auch wenn die Einrichtung der Software für die Verwaltungssicht alles in allem eher sehr technisch geprägt war, war der Aufwand dafür letztendlich sehr überschaubar. Sowohl inhaltlich als auch zeitlich kann die Betreuung durch IDL über das gesamte Projekt hinweg als sehr gut bewertet werden. Auch wenn mal keine direkte Beantwortung möglich war, gab es im Nachgang schnell Rückmeldungen durch entsprechende Experten aus der Hotline. Ebenso wurden alle ersten Buchungen des ersten kGA mit Hilfe eines IDL-Beraters hervorragend durchgeführt.

Nutzung der Software

Bei der Produktvorstellung sah die Anwendung des Verfahrens sehr intuitiv aus. Die Herausforderungen in der Folge der Software-Einführung bestanden darin, wie die Verwaltung diese alleine handhaben kann. Denn ist die Anwen-

Eine regelmäßige Nutzung der IDL-Software findet jedoch noch nicht statt, da sie aktuell nur für den kGA verwendet wird. Dadurch ist ein jährliches „Einarbeiten“ erforderlich und die Spezialisierung sowie Routine fehlen dem Nutzer. Aus diesem Grund gibt es Überlegungen zu einer anderen, ergänzenden Nutzung der Software neben dem kGA. Damit soll diese Problematik beseitigt und ein weiterer Gewinn aus der kGA-Software von IDL gezogen werden.

Der kGA als Steuerungsinstrument

Der kGA ist von der Grundidee ein nutzenbringendes System und ein zweckmäßiges Instrument, um einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Kommune zu erlangen. Bei zunehmender Dezentralisierung von Aufgaben soll der Gesamtkonzern der Kommune ein Stück weit beherrschbarer und transparenter gemacht werden.

Am Beispiel der Stadt Barsinghausen als mittlere Kommune (Größenklasse 5 nach KGSt) zeigt sich in diesem Review nach guten drei Jahren und zwei aufgestellten und einem geprüften Gesamtabschluss, dass Aufwand und Nutzen sich noch nicht die Waage halten. Auch wenn der hohe Anfangsaufwand mit der Zeit über die „Laufzeit“ erodiert,



kann ein möglicherweise bestehender Steuerungsnutzen des kGA-Konstrukts in der Stadt Barsinghausen bisher noch nicht festgestellt werden. Somit kann nüchtern betrachtet resümiert werden, dass der erhoffte Erkenntnisgewinn im konkreten Fall vorerst ausblieb und eine Amortisation nicht feststellbar ist.

Es dürfte anzunehmen sein, dass eine Amortisation in anderen Kommunen derselben oder gar kleinerer Größenordnung bzw. Konstellation wie Barsinghausen ebenfalls ausbleibt. Gründe sind sicherlich unterschiedlicher Natur. So mag bspw. das Umfeld der Beteiligungen den Entscheidern nicht so komplex erscheinen, als dass die Politik oder der HVB die relevanten Variablen völlig aus der Sicht verloren haben und einen kGA benötigt, um diesen visuellen Fokus wiederherzustellen. Vielmehr findet Management gerade in der Praxis kleiner und mittlerer Kommunen tendenziell etwas pragmatischer statt, als man sich dies in der Konzeptphase des kGA auf politisch übergeordneter Ebene vorgestellt hat bzw. sich dies vom Gesetzgeber möglicherweise seinerzeit wünschte. An der zweiten Alternative ändert auch die Aufstellungspflicht des kGA nichts, denn sie ändert nicht zwingend das Steuerungs- und Entscheidungsverhalten des kommunalen Managements.

Ob kleine und mittlere Kommune oder Großstadt (Landkreis): An der Verpflichtung zur Aufstellung ändert dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt nichts. Aus diesem Grund liegt es bei rationaler Betrachtung nahe, dass kommunale Entscheider – wenn ihre Kommune den kGA ohnehin schon aufstellen muss – die dort enthaltenen Daten und Indikatoren auch nutzen bzw. verwerten sollten. Denkbar ist hier, dass die Daten dazu verwendet werden, bestimmte ggf. bereits bestehende Berichte der Verwaltung an die Politik zu ergänzen oder in ein Verwaltungscontrolling eingebunden zu werden. Auch die Nutzung für ein komplettes Steuerungssystem wäre denkbar.

Lessons Learned

Es zeigt sich bei einer retrospektiven Betrachtung, dass insbesondere ein gutes Projektmanagement, eine anwenderfreundliche Software und eine kooperative Zusammenarbeit mit dem RPA und den verbundenen Unternehmen wichtige erfolgsrelevante Faktoren darstellen und deshalb fundiert „gemanagt“ werden sollten.

Gerade in der Anfangszeit verlangt die grundsätzliche Aufstellungsarbeit mit engen „Zeitmaschen“ den Verantwortlichen vor Ort viel ab, sodass die eigentlichen inhaltlichen Möglichkeiten durchaus ins Hintertreffen geraten können. Das Hinzuziehen externer Unterstützung ist sehr zu empfehlen.

Bei der Stadt Barsinghausen entsprechen der Erkenntnisgewinn und Steuerungsnutzen des kGA bisher noch nicht dem hohen Anfangsaufwand für seine Einführung. Aus heutiger Sicht erscheint es so, als würde das Potential des kGA wachsen, je größer die Kommune bzw. je verflochtener die Konzernstruktur einer Kommune ist. Die breitere Verwertung der gewonnenen Kennzahlen und Informationen, z.B. für die interne Steuerung oder für politische Gremien, bietet jedoch Kommunen jeder Größenordnung gute Ansatzpunkte, den Nutzen des geforderten kGA für die eigene Kommune zu erhöhen.

Autoren:

- **Dino Schubert**
NSI Consult Beratungs- und Servicegesellschaft,
d.schubert@nsi-consult.com
- **Stefan Zeidler**
Stadt Barsinghausen,
stefan.zeidler@stadt-barsinghausen.de
- **Christian Kettner**
Stadt Barsinghausen,
christian.kettner@stadt-barsinghausen.de

*Der konsolidierte Gesamtabchluss (der Einfachheit als kGA abgekürzt) verfolgt das Ziel, einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Kommune zu gewährleisten. Ohne die Aufstellung eines kGA, z.B. bei einem Blick auf den Jahresabschluss der Verwaltung, fehlt ein solcher Überblick, da kommunale Aufgaben häufig von rechtlich selbstständigen Aufgabenträgern (z.B. Zweckverbänden, GmbHs, AGs etc.) wahrgenommen werden. Durch den kGA wird die finanzielle Lage der Gesamtkommune so dargestellt, als ob es sich bei der Kommune und ihren selbstständigen Aufgabenträgern um eine wirtschaftlich und rechtlich eigenständige Einheit handeln würde. Inhalt und Gestaltung des kGA richten sich dabei nach den Vorschriften der Niedersächsischen Kommunalverfassung (NKomVG) und der Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung Nds. (GemHKVO).