



# Kommunaler Gesamtabschluss

## Nur ein gesetzlich gefordertes Rechenwerk oder Einstieg in die Gesamtsteuerung?

### Ein Blick in die Praxis

In den meisten Bundesländern sind die Fristen zur Aufstellung des Kommunalen Gesamtabschlusses (KGA) inzwischen in Kraft getreten. Daher liegen bereits vielfältige Erfahrungen mit der Umsetzung des KGA und seiner Einordnung im kommunalen Finanzmanagement vor. Dieses Whitepaper fasst Projekterfahrungen aus der Praxis zusammen und bezieht Stellung in der aktuellen Diskussion. Damit wollen wir Sie bei der effizienten und zukunftsorientierten Einführung und Weiterentwicklung des KGA unterstützen.

Die Erstellung des KGA ist eine umfangreiche und fachlich anspruchsvolle Aufgabe _____	3
KGA mit Weitblick: Auf dem Weg zur kommunalen Gesamtsteuerung _____	4
Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ____	5
Das Projekt: Organisatorische und fachliche Anforderungen _____	6
Die größten fachlichen Herausforderungen bei der Erstaufstellung des KGA _____	8
Die Software: Was muss eine investitionssichere Konsolidierungslösung leisten? _____	9
Nach dem Abschluss ist vor dem nächsten Abschluss _____	11
Der Autor _____	12

# Die Erstellung des KGA ist eine umfangreiche und fachlich anspruchsvolle Aufgabe

Die bisherigen Projekterfahrungen bestätigen die von Anfang an naheliegende Vermutung: Die Erstellung des KGA ist eine umfangreiche und fachlich anspruchsvolle Aufgabe, deren Projektaufwand auch bei kleineren Kommunen nicht unterschätzt werden sollte. Und den „einen Königsweg“ zur Etablierung des KGA kann es schon allein wegen der Unterschiedlichkeit der Kommunen und der Ländervorgaben nicht geben; jedes Konsolidierungsprojekt hat sein eigenes Anforderungsprofil.

Mit der Erstaufstellung ihres Gesamtabschlusses betritt also jede Kommune Neuland. Selbst Vorreiter, die bereits erste Abschlüsse und Folgeabschlüsse vorgelegt haben, befinden sich derzeit noch im Pionierstadium und sehen Optimierungspotenziale. Als zentrales Element des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens ist der KGA zudem Teil eines langfristigen und umfassenden Reformprozesses und unterliegt damit selbst einer kontinuierlichen Dynamik. Auch durch die rapide fortschreitende Digitalisierung haben sich seit den ersten Abschlüssen (2007 in Hamburg, 2010 in Nordrhein-Westfalen) die Rahmenbedingungen wieder geändert. Mit erstarkenden Initiativen wie Open Governance erhalten dabei auch Finanzberichte wie der KGA zunehmend Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit; die Erwartungshaltung von Politik, Medien und Bürgern an transparente Informationen steigt. Die Projektverantwortlichen sind daher ständig gefordert und müssen am Ball bleiben.

IDL hat bereits zahlreiche Städte, Gemeinden und Landkreise als Software- und Realisierungspartner bei der Umsetzung ihres KGA begleitet. Kommunen in verschiedenen Bundesländern arbeiten mit IDL-Lösungen und tauschen sich im Rahmen unseres spezialisierten Beratungs- und Schulungsangebots mit uns aus.

Das daraus resultierende Praxiswissen möchten wir in diesem Whitepaper an Sie weitergeben. Das Paper gliedert sich in zwei Teile:

## 1. Teil

### Der KGA als Baustein der modernen Haushaltssteuerung

## 2. Teil

### Best Practices: Was ist bei der Aufstellung des KGA zu beachten?

- Welche Vorgehensweisen haben sich bewährt und wo liegen typische Stolperfallen?
- Welche künftigen Berichtsanforderungen an Kommunen sollte man dabei bereits berücksichtigen?

Dieser Überblick soll Ihnen bei der erfolgreichen Erstaufstellung und Weiterentwicklung des KGA helfen. Vor allem möchten wir Ihnen auch die Chancen und Potenziale des KGA aufzeigen, damit Sie die Weichen von Anfang an richtig stellen. Das Whitepaper richtet sich auch an Finanzverantwortliche, die bereits ihre ersten Abschlüsse vorgelegt haben. Wir freuen uns, wenn wir Ihnen die ein oder andere Anregung zur Optimierung oder zum Ausbau des Berichtswesens mitgeben können.

## 1. Teil:

# Der KGA als Baustein der modernen Haushaltssteuerung

## KGA mit Weitblick: Auf dem Weg zur kommunalen Gesamtsteuerung

Die Aufstellung des KGA ist für alle Kommunen eine Herausforderung, und angesichts der meist knappen Personalressourcen oft eine schwer zu stemmende zusätzliche Belastung. Dass daher regelmäßig die Frage zum Verhältnis von Aufwand und Nutzen aufkommt, ist verständlich. In der Fachdiskussion zu den Reformen im neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen wird der KGA dabei oft unter dem Aspekt der Gesamtsteuerung im „Konzern Kommune“ betrachtet. Ein wesentlicher Kritikpunkt lautet, dass der KGA kein geeignetes Instrument für die Gesamtsteuerung der kommunalen Einheiten ist. Hält man sich vor Augen, dass der KGA derzeit nur einmal pro Jahr auf der Basis von Ist-Zahlen und zum Teil nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen erstellt wird, so ist dieses konsolidierte Rechenwerk tatsächlich nur bedingt für Steuerungszwecke geeignet.

### Transparenz im „Konzern Kommune“

Die Kritik trifft aus unserer Sicht jedoch nicht den wesentlichen Punkt, da der eigentliche Zweck des KGA nicht die Steuerungsfunktion, sondern die Informationsfunktion ist. Angesichts der zunehmenden kommunalen Dezentralisierung soll der KGA angelehnt an den „einheitstheoretischen Gedanken“ der Konzernrechnungslegung eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Gesamtsicht über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune liefern. Dabei werden die Gemeinde, ihre verselbstständigen Aufgabenbereiche und ihre Beteiligungen als wirtschaftliche Einheit im Sinne eines Konzerns betrachtet.

Vor allem bei größeren Kommunen haben sich durch die Ausgliederung von Aufgabenbereichen und das Eingehen von Beteiligungsverhältnissen konzernähnliche Strukturen ergeben. Mit dem Übergang von der kamerale Haushaltswirtschaft zur Doppik ist es nun erstmals möglich, die Kernverwaltung mit den Beteiligungen zu konsolidieren und so die wirtschaftliche Gesamtlage der Kommune inklusive der finanziellen Risiken realistisch zu beurteilen. Analog zum Konzernabschluss bei Unternehmen sorgt der KGA also vornehmlich für wirtschaftliche Transparenz – und bildet damit auch die unverzichtbare Grundlage für eine ökonomisch sinnvolle Betrachtung des „Konzern Kommune“.

### Synergieeffekte durch Standardisierung

Voraussetzung für die konsolidierte Gesamtsicht ist Standardisierung und Vereinheitlichung. Denn die Konsolidierung von vergleichbaren Kennzahlen im KGA ist nur dann möglich, wenn die typische Heterogenität im Berichtswesen der Beteiligungen durch geeignete Vereinheitlichungsmaßnahmen überbrückt wird. Vornehmlich heißt das, dass die auf unterschiedlicher Rechtsgrundlage berichtenden Einheiten in die kommunalen Berichtsstrukturen und den Kontenrahmen der Kernkommune überführt werden müssen. Dafür müssen auf verschiedensten Ebenen Standards gesetzt werden, z.B. hinsichtlich der Berichtsinhalte (Vereinheitlichung von Gliederung, Ausweis und Bewertung), der Berichtswege und der terminlichen Situation (Finanzkalender).

Das alles sind Themen, die auch für eine einheitliche Planung und Kontrolle sowie die Ableitung entsprechender Steuerungsgrößen im Rahmen des Controllings wichtig sind. Auch zum Aufgabenbereich der Beteiligungsberichterstattung gibt es an dieser Stelle viele Überschneidungen. Abstimmungen zwischen den zentralen Finanzfunktionen mit den kommunalen Beteiligungen, die durchgängige Etablierung von Berichtsstandards und strukturierte Abläufe zur dezentralen Datenerhebung beispielsweise sind für die Konsolidierung wie für die Erstellung der Beteiligungsberichte gleichermaßen relevant. Hier tun sich viele Synergiepotenziale auf. So kommt es in der Praxis heute vor, dass für beide Berichtsstränge Daten unabhängig voneinander in vermeidbarer Doppelarbeit erhoben werden. Das Aufsetzen des KGA-Projektes bietet insofern die Chance, viele Weichen von Anfang an richtig zu stellen und einen guten Einstieg in das Thema Gesamtsteuerung zu bekommen.

### Weichenstellung für Gesamtsteuerung

Standardisierung und Automatisierung im Rahmen der Einführung des KGA sorgen für effiziente und zuverlässige Berichtsprozesse und legen zentrale Grundlagen für die Gesamtsteuerung.

# Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Die Digitale Transformation ist das erklärte Ziel kommunaler Verantwortungsträger, u.a. auch gefördert durch viele Initiativen seitens der Bundesregierung. Neben öffentlichkeitswirksamen Themen wie E-Government oder Smart City geht es dabei auch um effiziente elektronische Kommunikations- und Transformationsprozesse in der Verwaltung selbst, und damit auch im Berichts- und Rechnungswesen. Wir empfehlen daher auch unter diesem Aspekt, den KGA im größeren Zusammenhang zu sehen und für seine Erstellung auf zukunfts- und ausbaufähige Softwarelösungen zu setzen.

## Steigende Berichts-anforderung durch Automatisierung meistern

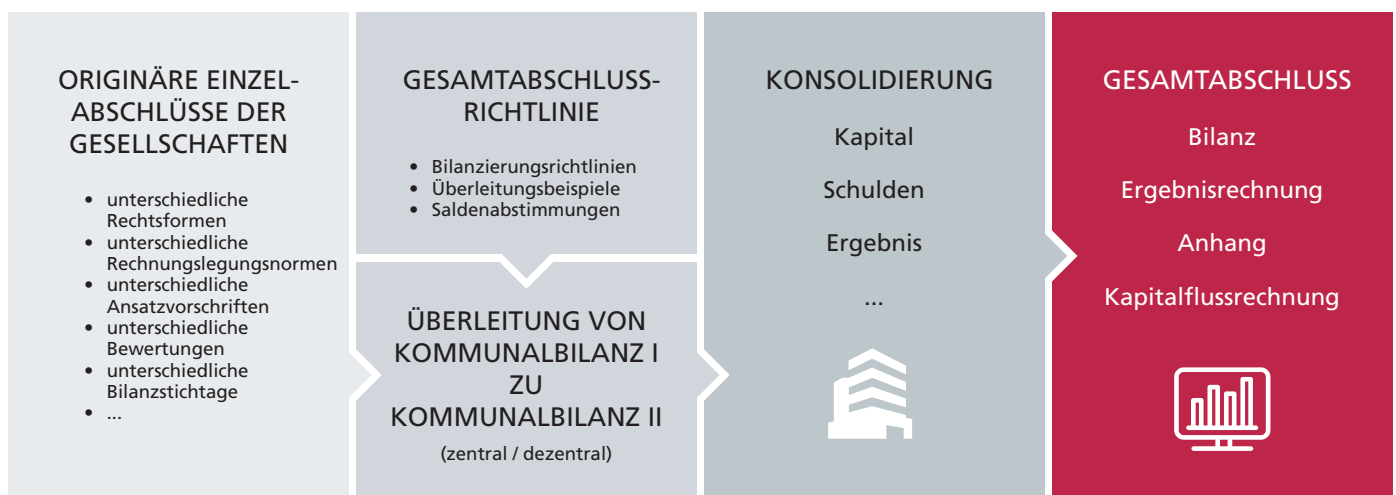
Wichtig erscheint uns, den Mehrwert einer leistungsfähigen Standardsoftwarelösung in Bezug auf Automatisierung und Prozess-Unterstützung zu erkennen. Neben den inhaltlichen Aspekten sollte man dabei den gesamten Prozess und auch angrenzende Themengebiete wie das Finanzcontrolling vor Augen haben. Generell spielt das Datenmanagement, d.h. die Aufbereitung und Konsolidierung der Daten bis hin zu einer aussagefähigen, transparenten und gut dokumentierten Berichterstattung, eine zentrale Rolle – unabhängig davon, um welchen Berichts-anlass es sich handelt, ob rechtlich verpflichtende oder interne Berichterstattung, Ist- oder Planzahlen, einzelne Organisationseinheit oder konsolidierte Sicht. Dazu gehören auch vorgedachte Wege, um das Berichtswesen auf Basis einer einheitlichen Quelle digital zu den Berichtsadressaten und damit beispielsweise in die Ratssitzungen zu bringen.

Eine moderne Softwarelösung, die digitalisierte Berichtsprozesse durchgängig unterstützt, reduziert manuelle Routinen und bringt bei erheblich mehr Auswertungsmöglichkeiten enorme Effizienzsteigerungen. Damit gibt gerade die Digitalisierung, die in Form vorgegebener Initiativen von so mancher Kommune als zusätzliche Belastung wahrgenommen wird („Wer soll sich darum jetzt noch kümmern?“), eine aussichtsreiche Antwort auf das Ressourcenproblem, das meist auch die KGA-Erstellung betrifft. Aus unserer Sicht steht fest: Nur durch Automatisierung werden die Finanzverantwortlichen künftig die absehbar noch weiter ansteigenden Berichts-anforderungen erfüllen können.

### Schrittweise digitalisieren

Damit wollen wir Sie aber keineswegs auffordern, sich gleich in ein „digitales Großprojekt“ zu stürzen. Als erfolgreiches Vorgehen hat sich vielmehr erwiesen, die jeweils notwendigen (z.B. gesetzlich geforderten) und machbaren Themen mit Blick auf den Gesamtzusammenhang schrittweise in überschaubaren Einzelprojekten umzusetzen.

## Kommunales Rechnungswesen



Der Prozess zur Erstellung des Gesamtabschlusses verdeutlicht die Komplexität der Aufgabe.

## 2. Teil:

### Best Practices:

Was ist bei der Aufstellung des KGA zu beachten?

# Das Projekt: Organisatorische und fachliche Anforderungen

Die Einführung einer Softwarelösung für das Berichtswesen allein reicht nicht aus. Es gilt vielmehr, flankierend die angemessenen organisatorischen, prozessualen und fachlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Vor allem für die erste Aufstellung des KGA müssen viele Vorgehensweisen und Standards erstmals erprobt und eingerichtet werden – die bei durchdachter Planung und Implementierung dann entscheidende Impulse für ein integriertes Berichtswesen im „Konzern Kommune“ geben können. Im Folgenden haben wir wichtige Erfahrungswerte aus einem entsprechend umfassenden Projektansatz zur Aufstellung des KGA zusammengestellt.

## Die Beteiligungen frühzeitig ins Boot holen

Vor Projektbeginn sollte man sich mit den rechtlichen Rahmenbedingungen des betreffenden Bundeslandes vertraut machen. Welchen Umfang der KGA einer Kommune hat – und ob eine Gemeinde womöglich sogar von der Aufstellung befreit ist – hängt im Wesentlichen davon ab, welche kommunalen Beteiligungen in den Abschluss einzubeziehen sind. Die genaue Abgrenzung des Konsolidierungskreises anhand der rechtlichen Vorgaben schafft daher die Grundlage für eine realistische Projektplanung. Auch die nötigen Gespräche mit den involvierten Beteiligungen können damit von Anfang an gezielt geführt werden. Wichtige Detailfragen in der Abstimmung mit den Beteiligungen sind z.B.

- Welche Einheiten erstellen selbst in welcher Rechtsform ihren eigenen Jahresabschluss, wann liegt dieser jeweils geprüft vor?
- Welche Termine für die Datenanlieferung sind entsprechend zu beachten und welche Überleitungen im Rechnungswesen vorzunehmen?
- Welche IT-Systeme in der Kernkommune und den einzelnen Beteiligungen sind zu berücksichtigen?
- Welche internen „Lieferungs- und Leistungsbeziehungen“ gibt es zwischen den einzelnen Organisationseinheiten?
- Welche Personalressourcen stehen in der Kernkommune und in den Beteiligungen für die Aufstellung des KGA zur Verfügung?
- Gibt es in Gesellschaften wie z.B. im kommunalen Versorgungsunternehmen bereits Konsolidierungserfahrung?
- Gibt es Überschneidungen zum Beteiligungscontrolling?

- Können personelle und IT-technische Synergien bei der Datensammlung und Berichterstattung genutzt werden?
- Welche Berichtsanforderungen über den KGA hinaus gibt es in der Kernkommune und in den Beteiligungen? Können diese bei der Aufstellung des KGA mit berücksichtigt werden?

Der Austausch mit den Beteiligungen macht den anstehenden Projektaufwand überschaubarer und liefert bereits wertvolle Planungsgrundlagen. Die konstruktive Abstimmung zwischen Kernkommune und allen konsolidierten Einheiten nennen viele Kommunen auch als grundsätzlichen Erfolgsfaktor für die Erstaufstellung des KGA sowie für effiziente Folgeabschlüsse. Die frühzeitige Einbindung aller Beteiligten schafft hier gute Voraussetzungen für eine dauerhaft gute Zusammenarbeit.

## Informationen nutzen

Neben der internen Abstimmung helfen öffentlich zugängliche Materialien dabei, den Einstieg ins Thema zu finden und die eigene Ausgangslage zu analysieren. So stehen z.B. Verordnungen und Verwaltungsvorschriften der Länder sowie Modellprojekte mit Unterlagen wie Projektplänen, Kontenrahmenplänen oder Gesamtabschlussrichtlinien, die als Vorlage genutzt werden können, im Internet zum Abruf bereit.

## Verbindliche Projekt- und Organisationsstrukturen etablieren

Sowohl die Erstaufstellung des KGA als auch alle folgenden Abschlüsse sind Projekte mit mehreren Beteiligten, bei denen es auf die Einhaltung vorgegebener Fristen und Termine ankommt. Ein professionelles Projektmanagement ist daher unerlässlich. Für die Einführung sollte eine Projektgruppe mit klaren Rollen und Verantwortlichkeiten gebildet werden. Neben einem zentralen Team, das direkt für die Erstellung des KGA verantwortlich ist, sollten auch Vertreter der konsolidierten Beteiligungen, die Verwaltungsleitung sowie Berichtsempfänger zumindest zeitweise in die Projektorganisation einbezogen werden, um Berichtsanforderungen und -prozesse im gesamten „Konzern Kommune“ im Konsens zu klären. Darüber hinaus empfiehlt sich die frühe Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes, um geforderte Dokumentations- und Freigabestandards für die Revision als Basis für reibungslose Prüfprozesse abzustimmen.

Als grundsätzliche Organisation des Gesamtabschlussrechnungswesens hat sich eine Kombination aus zentraler und dezentraler Aufgabenteilung bewährt. Die Konsolidierung selbst ist in der Regel zentral in der Kernkommune angesiedelt, gegebenenfalls für Vorkonsolidierungen auch bei den jeweiligen Teilkonzernverantwortlichen. Die vorbereitenden Maßnahmen für die Aufbereitung und Überleitung der Meldedaten sind meist dezentral besser aufgehoben, da sonst in der Kernverwaltung sämtliches fachliche Know-how für diese Tätigkeiten und entsprechende personelle Ressourcen vorgehalten werden müssten.

## Prozess gliedern und Termine verfolgen

Neben der Organisation ist die Gestaltung von Prozessen ein wichtiger Aspekt. Ziel ist die Einführung standardisierter Berichtsprozesse, die bei der Erstellung des KGA eine reibungslose Zusammenarbeit aller Beteiligten unter Einhaltung definierter Termine ermöglichen. Dazu sollte man sich den kompletten Prozess der Erstaufstellung mit seinen wesentlichen Meilensteinen vor Augen führen. Wichtige Projektschritte sind:

- Bestimmung des Konsolidierungskreises
- Erstellung des Konzernkontenplans
- Planung der Datenerhebung und des Datenmanagements
- Auswahl einer Softwarelösung und technische Umsetzung
- Überleitung der Einzelabschlüsse auf den Konzernkontenplan
- Entwicklung des Saldenabstimmungsprozesses
- Einrichtung des Berichtswesens an die relevanten Gremien nach der Testierung des KGA

## Gesamtabschlussrichtlinie als verbindliche Grundlage

Für die gesamte Projektplanung gilt, dass klare Termine gesetzt und deren Einhaltung auch kontinuierlich überwacht werden sollten. Die Fixierung der Ziele in einer Gesamtabschlussrichtlinie, die alle Beteiligten bezüglich Prozess, Inhalten und Terminen auf einem Stand hält und die verbindliche Handhabung gewährleistet, hat sich als gute Grundlage sowohl für die Erstaufstellung als auch für die wiederkehrenden Abläufe der Folgeabschlüsse bewährt.

Die hohen fachlichen und organisatorischen Anforderungen der KGA-Erstellung bergen dabei hohe Projektrisiken etwa durch Terminüberschreitungen und fachliche Inkonsistenzen. Wie Projektrisiken zu bewerten und welche qualitätssichernden Maßnahmen bei welchen Abweichungen vom Projektplan greifen, sollte daher ebenfalls bedacht werden. Falls möglich, empfiehlt sich die Erstellung eines Probeabschlusses, der Lücken im Prozess und inhaltliche Probleme rechtzeitig aufdeckt.

## Von fachlicher Unterstützung profitieren

Konsolidierung ist grundsätzlich ein fachlich anspruchsvolles Thema. Auch die erste Aufstellung des KGA kann daher je nach Größe und Komplexität der Kommunalverwaltung und der Anzahl der einbezogenen Betriebe kompliziert werden, insbesondere bei nicht selten sehr heterogenem Konsolidierungskreis.

In den meisten Kommunen ist das erforderliche Fachwissen und Projekt-Know-how zu Beginn nicht vorhanden, außerdem kämpfen viele mit begrenzten Personalressourcen. Es ist daher sinnvoll, bei der Erstaufstellung erfahrene Konsolidierungsexperten von außen hinzuzuziehen, damit die Aufstellung eines prüfungssicheren Abschlusses ohne Umwege im vorgegebenen Zeitrahmen gelingt.

Zugleich sollte jedoch intern Fachwissen aufgebaut und in organisatorischen Strukturen verankert werden. Die selbstständige, interne Erstellung des KGA ist für viele Kommunen schon allein aus Kostengründen das erklärte Ziel – und die Praxis hat gezeigt, dass anfängliche Unterstützung in fachlichen und organisatorischen Fragen des Finanzmanagements am schnellsten zu diesem Ziel führen. Erfahrene Berater oder Wirtschaftsprüfer können zudem von Anfang an sinnvolle Berichtsoptionen in das Projekt einbringen, die über die reine Konsolidierung hinausgehen, und als „neutrale Instanz“ bei der Terminverfolgung helfen oder das Gespräch zwischen verschiedenen Abteilungen und Gesellschaften moderieren.



# Die größten fachlichen Herausforderungen bei der Aufstellung des KGA

## Abgrenzung des Konsolidierungskreises

Die Definition der Konzernzugehörigkeit bzw. die Prüfung von Befreiungsregelungen erfolgt über die Ermittlung der Beteiligungsquoten und Stimmverhältnisse, um festzustellen, welche Beteiligungen unter dem beherrschenden bzw. maßgeblichen Einfluss der Kommune stehen. Ob ein beherrschender Einfluss auf die jeweilige Beteiligung vorliegt, ist je nach Ausgestaltung und Betrachtung nicht immer eindeutig zu beantworten, z.T. sind verschiedene Auslegungen möglich. Berater mit Konsolidierungserfahrung können diesen Definitionsprozess erheblich beschleunigen.

## Neubewertung des Anlage- und Sachvermögens

Diejenigen Kommunen, die bislang keinen Jahresabschluss nach doppischer Rechnung erstellt haben, müssen für ihre Eröffnungsbilanz ihr Anlage- und Sachvermögen erstmals vollständig erfassen und bewerten. Das kann problematisch werden, weil die anzusetzenden Anschaffungskosten von Gebäuden, Grundstücken und Sachgegenständen oft nicht dokumentiert bzw. nicht mehr nachvollziehbar sind. Konsolidierungsexperten, das RPA und gesetzliche Bewertungsvorschriften für Straßen usw. helfen, realistische Näherungswerte zu finden.

## Identifikation der Überleitungsbedarfe

Im „Konzern Kommune“ kommen Gesellschaften unterschiedlicher Rechtsformen zusammen. Voraussetzung für deren Konsolidierung im Gesamtabschluss ist, dass die jeweiligen Einzelabschlüsse an die Ansatz-, Ausweis-, und Bewertungspflichten der Kernkommune angepasst und auch die Abschlussstichtage vereinheitlicht werden. Hier gilt es vor allem, die HGB-Abschlüsse der privatwirtschaftlichen Betriebe in die kommunale Darstellung überzuleiten. Auch Überleitungen ausgehend von anderen Regelungen wie die Krankenhausbuchführungsverordnung (KHBV) sind ggf. zu berücksichtigen.

## Intercompany-Abstimmung und Konsolidierungsmaßnahmen

Der Gesamtabschluss ist mehr als die bloße Addition der Einzelabschlüsse der Organisationseinheiten. Wird die Kommune als wirtschaftliche Einheit betrachtet, dann müssen wie im privatwirtschaftlichen Konzernabschluss interne Verflechtungen, die auf Liefer- und Leistungsbeziehungen beruhen, im Rahmen der Schulden- sowie der Aufwands- und Ertragskonsolidierung eliminiert werden. Zudem können die weiteren Konsolidierungsmaßnahmen beispielsweise im Zuge von Kapitalkonsolidierung und ggf. Zwischenergebniseliminierungen komplex sein und viel Vorarbeit und Kommunikation zwischen den involvierten Beteiligungen erfordern.

### Typische Projektrisiken im Auge behalten

Diese Aufgaben haben sich als typische Stolpersteine herauskristallisiert, die zu Verzögerungen führen und eine fristgerechte Erstellung des Gesamtabschlusses gefährden können. Für die anfängliche Abgrenzung des Konsolidierungskreises z.B. sollten Sie genügend Zeit einplanen. Auch die Qualität der Intercompany-Salden und der damit einhergehende Aufwand für die Abstimmung von Differenzen ist nicht zu unterschätzen. Die bisweilen schwierigen Gespräche in diesem Kontext sollten mit Rückdeckung seitens der Verwaltungsleitung geführt werden. Die Sensibilisierung der Beteiligungen im Hinblick auf die Qualität und Termintreue der Meldedaten ist ebenfalls ein erfolgskritisches Dauerthema.



# Die Software: Was muss eine investitionssichere Konsolidierungslösung leisten?

Softwarelösungen gehören im Haushalts- und Rechnungswesen heute wie überall zum Arbeitsalltag. Der Blick auf die fachlichen und prozessorientierten Herausforderungen zeigt, dass IT-Lösungen für die effiziente Abwicklung des KGA ein umfangreiches Funktionsspektrum mitbringen müssen.

## Fachliche Führung durch den Prozess

Um die anspruchsvollen Aufgaben zu erleichtern, sollte die Lösung eine betriebswirtschaftliche, an den Konzernrechnungsvorschriften ausgerichtete Logik im Lieferumfang enthalten. Der Anwender hat zahlreiche Entscheidungen hinsichtlich der Konsolidierung zu treffen und sollte z.B. bei der komplexen Kapital- und der zeitaufwändigen Schulden- oder auch der Aufwands- und Ertragskonsolidierung durch das System unterstützt werden. Dazu gehört auch die automatische Abstimmung der Salden (Forderungen/Verbindlichkeiten, Aufwendungen/Erträge) zwischen verbundenen Organisationseinheiten.

Idealerweise orientiert sich die Konsolidierungssoftware am Prozess der Gesamtabchlussstellung, führt den Anwender sicher durch die einzelnen Arbeitsschritte und unterstützt ihn bereits bei der Datenübernahme und -vereinheitlichung (Kommunalbilanz II) mit automatisierten Konsolidierungsverarbeitungen bis hin zur Berichterstattung. Die Zusammenarbeit mehrerer Beteiligten sollte dabei durch definierbare Workflows gesteuert werden.

## Transparente Dokumentation

Über ein aussagefähiges und erweiterbares Standardberichtswesen erhält der Anwender idealerweise transparente Auswertungen, die unter anderem Buchungsjournale und revisionsgeeignete Berichte umfassen. So ist der gesamte Weg der Daten von der Übernahme bis zum endgültigen Ausweis im Gesamtabchluss nachvollziehbar und prüfungssicher dokumentiert.

## Durchgängige und valide Datenflüsse

Wichtig ist ferner, dass die Berichtsdaten automatisiert in die Software übernommen werden können und umfangreiche Plausibilitäts- und Prüfregele bereits beim Import für Sicherheit sorgen. Besonders nützlich sind auch sogenannte Statusmonitore für die Meldedaten und die Konsolidierung. Diese Anwendungen geben einen kompakten Überblick zur Vollständigkeit und Qualität der Berichtsdaten der einzelnen Organisationseinheiten sowie zum Arbeitsfortschritt im Konsolidierungsprozess. Angesichts des typischen heterogenen Konsolidierungskreises im kommunalen Umfeld inklusive verschiedener IT-Systeme als Datenquellen sollte die Lösung dabei umfangreiche Funktionalität für ein effizientes und pragmatisches Datenmanagement mitbringen und die Einrichtung individueller Szenarien für den Datenaustausch unterstützen.

## Konsistente Fortführung des Rechenwerks im Folgejahr

Der Gesamtabchluss ist kein einmaliges Ereignis. Im Rahmen der sogenannten Folgekonsolidierung besteht die Verpflichtung, das konsolidierte Buchwerk im Zeitablauf fortzuschreiben, damit die Kontinuität in der Rechnungslegung gewahrt bleibt. Hier muss die Lösung den Anwender automatisch bei der Fortführung des Rechenwerks unterstützen.

## Intuitive Handhabung und zuverlässiger Support

Aus Kostengründen und weil sie flexibel nach eigenem Bedarf agieren wollen, streben die meisten Kommunen an, die Konsolidierung auf Dauer rein intern durchzuführen und auch ihr System entsprechend eigenständig zu betreiben und an neue Anforderungen anzupassen. Die Software muss daher hinsichtlich Bedienung, Administration und Weiterentwicklung leicht erlernbar sein, mit intuitiver Nutzerführung und übersichtlichen Bedienoberflächen. Dazu gehören auch erprobte Produktschulungen durch den Hersteller.

### Support nach Bedarf

Wie die Praxis gezeigt hat, wird es bei aller Selbstständigkeit außerdem immer wieder Zweifelsfälle und neue technische und fachliche Fragen zum KGA geben. Ein gut erreichbarer, kompetenter fachlicher und technischer Support durch den Softwarelieferanten ist daher im laufenden Betrieb von entscheidender Bedeutung. Für viele Kommunen hat sich die Kombination von eigenständigem Systembetrieb mit unkomplizierter Experten-Unterstützung nach Bedarf, z.B. auch per Telefon und Web-View-Sitzung, als Erfolgsfaktor im Dauerprojekt KGA erwiesen.

## Zukunftssichere IT-Lösung statt Excel

In den Anfangszeiten der KGA-Erstellung stand oft der Einstieg über eine eigenentwickelte Excel-Umgebung als kostengünstige Lösung im Raum. Statt in die Entwicklung pflegeintensiver Excel-Modelle zu investieren, setzen Kommunen heute eher direkt auf professionelle Konsolidierungslösungen.

Das liegt zum einen daran, dass Excel sich in bisherigen Projekten nicht bewährt hat. Schon allein die Anforderungen des Rechnungsprüfungsamtes hinsichtlich Dokumentation und Nachvollziehbarkeit des rechtssicheren Abschlusses sowie die Kontinuität der Folgeabschlüsse können Excel-Lösungen kaum erfüllen. Wegen der vielen manuellen Arbeitsschritte ist die Nutzung einer Tabellenkalkulation zudem zeitaufwändig und fehleranfällig und birgt auch mangels konsistenter Datenhaltung und fehlender betriebswirtschaftlicher Logik zahlreiche Risiken. Vor diesem Hintergrund ist absehbar, dass sich die Anfangsinvestition in ein spezialisiertes Berichtssystem durch den hohen Automatisierungsgrad spätestens mit effizienten und prüfungssicheren Folgeabschlüssen rechnen sollte.

Auch die rapide fortschreitende Digitalisierung trägt zum Umdenken und zur Abkehr von Excel bei. Immer mehr Kommunen suchen bewusst nach modernen IT-Lösungen, die sich in ihre digitalisierten Kommunikations- und Arbeitsprozesse einfügen. Sie legen dabei Wert auf flexible und skalierbare Systeme, die auch bei künftigen Entwicklungen Investitionssicherheit und Nachhaltigkeit gewährleisten.

Wichtige Fragen für diese weitsichtige Software-Evaluierung sind:

- Bietet die Lösung gute Prozess- und Workflow-Unterstützung?
- Ist die Software integrationsfähig und offen für die Anbindung diverser Datenquellen?
- Enthält die Lösung leistungsfähige und flexible Funktionalität für das Datenmanagement?
- Welche Installationsvarianten gibt es: Ist sowohl der Betrieb im eigenen Rechenzentrum als auch als Cloud-Lösung möglich?
- Unterstützt die Lösung über den KGA hinaus auch weiterführende Auswertungen? Eignet sie sich, um z.B. ergänzende Anforderungen aus dem Beteiligungsberichtswesen integriert abzubilden?

## Leistungsstark, aber nicht überdimensioniert

Der geforderte Funktionsumfang klingt umfangreich, man sollte aber das richtige Augenmaß nicht verlieren. Auch wenn vom „Konzern Kommune“ die Rede ist – Kommunen sind nicht vergleichbar mit international tätigen Großkonzernen. Gefragt sind daher vor allem schlanke, flexible Systeme, die durch die Fachabteilung beherrschbar sind. Kommunen entscheiden außerdem kostenbewusst im Rahmen von regulierten Vergabeverfahren und achten daher genau auf das Kosten-Leistungsverhältnis der auszuwählenden Software, inklusive der Folgekosten hinsichtlich Wartung, Releases, Weiterentwicklung und Support. Ein wesentlicher Punkt für die Entscheider ist auch, ob sich die Lösung bereits im kommunalen Umfeld bewährt hat und ob sie als Standardsoftware durch eine etablierte Instanz zertifiziert ist – Software-Experimente sind im Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung nicht gefragt.

### Nachhaltige Vorteile durch kompetente Starthilfe

Die Kombination aus kompetenter fachlicher Hilfe zur ersten Aufstellung des KGA und einer anwenderfreundlichen Software, die in den Folgejahren die eigenständige Durchführung der Konsolidierung ermöglicht, hat sich hinsichtlich nachhaltiger Qualität und Kosteneffizienz als vorteilhafte Lösung erwiesen.

## Nach dem Abschluss ist vor dem nächsten Abschluss

Die Erstellung des KGA ist ein Dauerprojekt: Nach erfolgreicher Testierung des Abschlusses und der Verteilung der Informationen an alle relevanten Adressaten ist der Start des Folgeabschlusses schon in Sicht. Viele Abläufe wiederholen sich dann aber. Es lohnt sich also, durchdachte Prozesse zu etablieren, die im Folgejahr für eine effiziente Abwicklung sorgen. Wenn ein ordnungsgemäß aufgestelltes Buchwerk im System fortgeschrieben werden kann, sind ebenfalls Erleichterungen absehbar. Auch erläuternde Dokumente wie der Gesamtlagebericht können in Folgejahren als Vorlage verwendet werden; ihre Aktualisierung ist wesentlich einfacher als die Ersterstellung.

Bei komplexen Abläufen und Regelwerken gibt es aber auch immer Lerneffekte. Nutzen Sie die Chance und identifizieren Sie Optimierungspotenziale z.B. hinsichtlich Prozessen, Ressourceneinsatz, Schulungsbedarf, gewünschten Berichtsinhalten oder technischer Aspekte. Fragen Sie auch andere Prozessbeteiligte, welche Erfahrungen sie mit dem aktuellen Gesamtabchluss gemacht haben und welche Erkenntnisse daraus für die Verbesserung der Folgeabschlüsse genutzt werden können. Auch Feedback durch das Rechnungsprüfungsamt kann hilfreich sein, um die nächste Prüfung zu beschleunigen.

Die Erstellung des KGA ist zweifellos ein aufwändiges Projekt, aber es gibt inzwischen auch viele Materialien, Erfahrungsberichte und Softwarelösungen, die bei der effizienten Umsetzung helfen. Insgesamt möchten wir Sie ermutigen, den KGA nicht nur als Pflicht zur Erfüllung der rechtlichen Anforderungen zu sehen, sondern ihn in den Gesamtkontext von Digitalisierung und Gesamtsteuerung einzuordnen und so bereits heute die Synergiepotenziale von morgen vorzubereiten. Als prozessorientiertes Informationswerkzeug kann der KGA ein transparenter Ausgangspunkt und wichtiger Impulsgeber auf dem Weg zu Gesamtsteuerung sein. Nutzen Sie die Chance und bringen Sie die moderne Verwaltung voran.



### **Harald Frühwacht**

ist seit 2006 geschäftsführender Gesellschafter der IDL GmbH Mitte und verantwortet die Bereiche Entwicklung, Product Management sowie Corporate Services der Unternehmensgruppe. Bereits 1991 startete Frühwacht seine Karriere bei IDL als Berater. Er realisierte verschiedenste Konsolidierungsprojekte, leitete die Ent- und Weiterentwicklung der Software IDL.KONSIS und verantwortet den Ausbau des Produktportfolios hin zum Lösungsspektrum eines ganzheitlichen CPM-Anbieters.

### **IDL-Unternehmensgruppe**

IDL ist führender Anbieter von Lösungen für Konsolidierung, Planung und Reporting sowie Spezialist auf dem Gebiet des kommunalen Finanzmanagements. Viele Kommunen und Landkreise wie die Landeshauptstadt Düsseldorf, Duisburg am Rhein, die Landeshauptstadt Hannover, die Landeshauptstadt Wiesbaden, die Landkreise Elbe-Elster und Harburg oder der Kreis Unna vertrauen bereits auf Lösungen aus dem Hause IDL.

### **Weitere Informationen zum Download:**

- IDL Checkliste Kommunaler Gesamtabschluss
- IDL Checkliste Konsolidierungssoftware
- IDL Anwenderberichte

**[www.idl.eu/oeffentliche-verwaltung](http://www.idl.eu/oeffentliche-verwaltung)**