



Beschlussvorlage

Amt: 202 Singler	Datum: 25.09.2015	Az.: 902.07	Drucksache Nr.: 253/2015
---------------------	-------------------	-------------	--------------------------

Beratungsfolge	Termin	Beratung	Kennung	Abstimmung
Haupt- und Personalausschuss	26.10.2015		nichtöffentlich	
Gemeinderat	16.11.2015	beschließend	öffentlich	

Beteiligungsvermerke

Amt						
Handzeichen						

Eingangsvermerke

Oberbürgermeister	Erster Bürgermeister	Bürgermeister	Haupt- und Personalamt Abt. 10/101	Kämmerei	Rechts- und Ordnungsamt

Betreff:

**Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Baden-Württemberg;
Einführung bei der Stadt Lahr**

Beschlussvorschlag:

- Der Gemeinderat beschließt,
- das Haushaltswesen der Stadt Lahr auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen zum 01.01.2019 umzustellen,
 - den künftigen Haushalt produktbereichsorientiert aufzubauen.

In der Funktion als Stiftungsrat beschließt der Gemeinderat die Einführung des NKHR analog den Nrn. 1 und 2.

Anlage(n):

Projektstrukturplan

BERATUNGSERGEBNIS	Sitzungstag:	Bearbeitungsvermerk	
<input type="checkbox"/> Einstimmig <input type="checkbox"/> lt. Beschlussvorschlag <input type="checkbox"/> abweichender Beschluss (s. Anlage)		Datum	Handzeichen
<input type="checkbox"/> mit Stimmenmehrheit	Ja-Stimmen Nein-Stimmen Enthalt.		

Begründung:

Am 22.4.2009 hat der Landtag von Baden-Württemberg das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Die Neufassungen der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) und der Gemeindekassenverordnung (GemKVO) traten am 01.01.2010 in Kraft.

1. Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vom 11. Dezember 2009

§ 64

Inkrafttreten, Übergangszeit

- (1) Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2010 in Kraft. Gleichzeitig tritt die Gemeindehaushaltsverordnung vom 7. Februar 1973 (GBl. S. 33), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10. Juli 2001 (GBl. S. 466), außer Kraft.
- (2) Diese Verordnung ist spätestens für die Haushaltswirtschaft ab dem Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Bis dahin gilt die Gemeindehaushaltsverordnung vom 7. Februar 1973 (GBl. S. 33), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10. Juli 2001 (GBl. S. 466), weiter. Die Bestimmungen des Abschnitts 10 über den Kommunalen Gesamtabchluss (§§ 56 bis 58) sind spätestens ab dem Haushaltsjahr 2022 anzuwenden. Für die befristete Weitergeltung von Ausnahmegenehmigungen nach dem bisherigen § 49 GemHVO und ihre Verlängerung gilt Artikel 13 Abs. 3 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 4. Mai 2009 entsprechend.
- (3) Die Gemeinde kann nach Artikel 13 Abs. 4 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 4. Mai 2009 beschließen, ihr Haushalts- und Rechnungswesen bereits vor dem Haushaltsjahr 2020 auf die Kommunale Doppik umzustellen. In diesem Fall ist diese Verordnung ab dem von der Gemeinde bestimmten Haushaltsjahr anzuwenden.

Laut Artikel ist eine Übergangsfrist vorgesehen, sodass die Kommunen ihr Haushalts- und Rechnungswesen **spätestens ab dem Jahr 2020** nach dem neuen Haushaltsrecht führen müssen.

Ein Grundsatzbeschluss zur Umstellung auf das Neue Kommunale Haushaltsrecht wurde bereits am 21.02.2011 vom Gemeinderat gefasst. Aufgrund Überlegungen des Gesetzgebers zu einem möglichen Wahlrecht und ggfs. einer weiter zu fassenden Übergangsfrist kam das Projekt Mitte 2011 zum Erliegen und soll jetzt neu aufgenommen werden.

Angestrebter Zeitpunkt für die Umstellung auf die Doppik in der Verwaltung ist der **01.01.2019** (Eröffnungsbilanzstichtag). Die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens ist keine freiwillige Aufgabe, sondern gesetzlich zwingend vorgeschrieben.

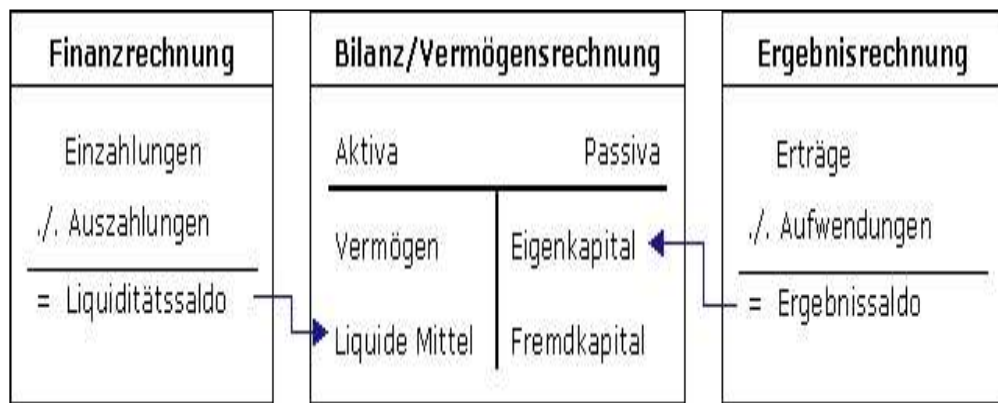
...

Die Erstellung eines kommunalen konsolidierten Gesamtabchlusses (Konzernbilanz) ist erstmals voraussichtlich bis zum 31.12.2021 geplant. Gesetzlich gelten für den Gesamtabchluss die Übergangsfristen der Eröffnungsbilanz analog.

2. Grundzüge des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR)

2.1 Die Drei-Komponenten-Rechnung

Die bisherige Unterteilung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt wird künftig entfallen. Das NKHR stützt sich vielmehr auf die sog. Drei-Komponentenrechnung.



Die Vermögensrechnung (kaufmännische Bilanz) als zentrales doppisches Rechnungssystem bildet das gesamte Vermögen sowie alle Schulden ab. Dabei sind einige kommunale Besonderheiten zu beachten. In der Ergebnisrechnung (kaufmännische Gewinn- und Verlustrechnung) wird der Gesamtressourcenverbrauch einer Rechnungsperiode ermittelt. In der Finanzrechnung werden die jeweiligen Einzahlungen und Auszahlungen sowohl aus laufender Verwaltungstätigkeit als auch aus Investitions- und Finanzierungstätigkeit dargestellt.

2.2 Outputorientierung

Mit dem Ziel einer effizienteren Steuerung der Kommune ist die Umstellung von einer zahlungswirksamen auf eine ressourcenorientierte Darstellungsweise der kommunalen Haushaltswirtschaft und des Rechnungswesens unumgänglich.

Anstelle der bisherigen Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) soll durch die Vorgabe von Zielen für kommunale Dienstleistungen eine outputorientierte und transparente Verwaltung geschaffen werden. Die gänzliche Berücksichtigung der Aufwendungen (Abschreibungen, Rückstellungen, etc.) soll die Verwaltung noch stärker zu einem wirtschaftlichen Handeln anhalten.

Das NKHR beinhaltet das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Ziel ist es, den gesamten Ressourcenverbrauch innerhalb eines Haushaltsjahres durch entsprechende Erträge zu decken. Jede Generation soll für die von ihr verbrauchten Ressourcen aufkommen und keine unverantwortbare Hypothek für nachfolgende Generationen produzieren.

2.3 Doppischer Haushalt

Gesamthaushalt	
Ergebnishaushalt	Finanzhaushalt
Haushaltsquerschnitt	

Teilhaushalt A	
Teil- Erg.- HH	Teil- Fin.- HH

Teilhaushalt B	
Teil- Erg.- HH	Teil- Fin.- HH

Teilhaushalt C	
Teil- Erg.- HH	Teil- Fin.- HH

Die bisherige Gliederung in zehn Einzelpläne entfällt.

Der neue Gesamthaushalt der u.a. aus dem Ergebnis- und dem Finanzhaushalt besteht, gliedert sich in örtlich festgelegte Teilhaushalte, die wiederum in Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalte aufgesplittet werden müssen. Dabei sind mindestens 2 Teilhaushalte zu bilden.

Die Mindestgliederung des Haushalts beschränkt sich nach den gesetzlichen Vorgaben auf wenige für eine einheitliche Struktur besonders relevante Bereiche (vergleichbar mit den bisherigen Einzelplänen). Demnach sind mindestens 37 verbindlich vorgegebene produktbezogene Positionen im Haushalt aufzuführen. Die Ausgestaltung einer detaillierteren Haushaltsplandarstellung kann an die örtlichen Schwerpunkte angepasst werden.

Der doppelte Haushaltsausgleich wird sich künftig auf den Ergebnishaushalt konzentrieren, wobei zusätzlich nicht zahlungswirksame Verbräuche innerhalb einer Rechnungsperiode zu erwirtschaften sind. Die Liquidität muss zudem stets gesichert sein.

Der bereits existierende Produktplan der Stadt Lahr muss an die neuen Vorgaben des Landes Baden-Württemberg angepasst werden. Dabei ist grundsätzlich zwischen einer produktorientierten und einer organisationsorientierten Gliederung zu wählen.

a.) Haushaltsaufbau nach der örtlichen Organisation

Bei der nach der örtlichen Organisation produktorientierten Gliederung orientieren sich die Kommunen bei der Bildung der Teilhaushalte an der Aufbauorganisation. Es muss individuell über die Bildung der einzelnen Teilhaushalte (Dezernate, Ämter, Abteilungen usw.) entschieden werden. Innerhalb der Teilhaushalte wird der Haushaltsplan produktorientiert dargestellt.

Werden Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation gegliedert, sind dem Haushaltsplan eine Übersicht über die Zuordnung der Produktbereiche und Produktgruppen zu den Teilhaushalten und eine Übersicht über die Zuordnung der Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushalts zu dem verbindlich vorgegebenen Produktrahmen als Anlage beizufügen (§ 4 Abs. 5 GemHVO). Bei Gliederung nach der örtlichen Organisation können Produktbereiche nach den vorgegebenen Produktgruppen oder Produkten auf mehrere Teilhaushalte aufgeteilt werden. Es ist somit zulässig, einzelne Produkte einer Produktgruppe verschiedenen Teilhaushalten („Produktgruppensplitting“) zuzuordnen. Es ist allerdings unzulässig, ein Produkt auf verschiedene Teilhaushalte („Produktsplitting“) aufzuteilen.

b.) produktorientierter Haushaltsaufbau

Bei der **produktbereichsorientierten** Darstellungsweise muss geprüft werden, welche Produktbereiche in einer Verantwortung liegen, ob diese in einem Teilhaushalt zusammengefasst werden können oder ob diese getrennt nach verschiedenen Bereichen in mehreren Teilhaushalten abgebildet werden sollen. Bei der Bildung der Teilhaushalte können mehrere Produktbereiche zu einem Teilhaushalt zusammengefasst werden. Erbringen mehrere Organisationseinheiten Leistungen für dasselbe Produkt, so ist dies in den betroffenen Teilhaushalten durch interne Leistungsverrechnung darzustellen.

c.) Resümee

Die Probleme einer Haushaltsgliederung nach der örtlichen Organisation bestehen darin, dass die Zuordnung eines Produktes, welches von verschiedenen Organisationseinheiten erbracht wird, nicht einem konkreten Teilhaushalt zugeordnet werden kann (bspw. Bürgerbüro und Ortsverwaltungen). Des Weiteren müsste der Haushalt bei Veränderungen der Aufbauorganisation immer wieder verändert werden. Dadurch wäre die Vergleichbarkeit der Haushalte über den Zeitraum von mehreren Jahren nicht mehr möglich. Die Teilnehmer der zur Einführung des NKHR bei der Stadt Lahr gebildeten Arbeitsgruppe empfehlen deshalb eine Darstellung in Form des **produktbezogenen Haushaltes**, da man sich hier an der vorgegebenen Produktstruktur orientiert und somit die Produktsicht im Vordergrund steht.

Dies ermöglicht auch interkommunale Vergleiche mit anderen Städten. So haben sich beispielsweise die Städte Offenburg, Achern, Bühl und Oberkirch ebenfalls für eine produktorientierte Gliederung ausgesprochen. Insbesondere wären damit Vergleiche der Großen Kreisstädte im Ortenaukreis leichter möglich. Darüber hinaus ist der Haushalt nach den einzelnen Aufgabenbereichen (ähnlich dem bisherigen kameralen Haushalt nach Unterabschnitten) gegliedert, welches die Transparenz erhöht und sich somit der Gemeinderat leichter zurechtfinden kann. Hierdurch soll erreicht werden, dass die Sachdiskussionen im Vordergrund stehen.

2.4 Eröffnungsbilanz

Der Eröffnungsbilanz kommt im NKHR eine zentrale Bedeutung zu. Die Bewertung des Vermögens und der Schulden hat direkte Auswirkung auf das ausgewiesene Basiskapital. Zudem beeinflussen die für die Eröffnungsbilanz ermittelten Wertansätze die Belastungen der folgenden Perioden. § 62 GemHVO sieht die Anwendung besonderer Vereinfachungsregelungen vor, die den Aufwand der erstmaligen Vermögensbewertung minimal halten sollen. U.a. kann beispielweise auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse verzichtet werden. Außerdem sieht die GemHVO lediglich die Bildung weniger Pflichtrückstellungen vor, räumt aber ein weitreichendes Wahlrecht bei zusätzlichen Rückstellungen ein.

3. Projektorganisation bei der Stadt Lahr

Das NKHR wird unter Federführung der Kämmerei eingeführt. Die Projektleitung obliegt dem Stadtkämmerer.

Aufgrund der umfassenden Umstellungstätigkeiten gliedert sich das Projekt in 7 Teilprojektgruppen (s. Anlage Projektstruktur).

Die unterschiedlichen Teilprojekte starten und enden zeitversetzt.

Die Zeitplanung der Projektarbeit erstreckt sich von 2015 bis 2019.

3.1 Teilprojekte

1. Produktplan / Kosten- und Leistungsrechnung / Berichtswesen
Projektleitung: Abteilungsleitung Abteilung Beteiligungen, Betriebswirtschaft und Steuern
2. Budgetierung / Haushalt
Projektleitung: Abteilungsleitung Abteilung Allgemeine Finanzverwaltung und Haushalt
3. Bilanzierung / Eröffnungsbilanz
Projektleitung: Abteilungsleitung Abteilung Allgemeine Finanzverwaltung und Haushalt
4. Organisation des Rechnungswesens
Projektleitung: Abteilung Stadtkasse
5. Mitarbeiterqualifizierung
Projektleitung: Abteilungsleitung Abteilung Beteiligungen, Betriebswirtschaft und Steuern & Abteilung Personal, Organisation und Datenverarbeitung
6. Konzernbilanz
Projektleitung: Abteilungsleitung Abteilung Beteiligungen, Betriebswirtschaft und Steuern
7. Projektmanagement
Projektleitung: Stadtkämmerer

4. Mitarbeit aller Fachämter und Bereiche

Die Bedeutung des Projektes wird aus den vorstehenden Ausführungen zu den Beschlussvorschlägen deutlich. Es handelt sich um eine Gemeinschaftsleistung der **gesamten** Verwaltung. Daher muss bereits heute deutlich hervorgehoben werden, dass dieser Umstellungsprozess **alle** Bereiche der Verwaltung betreffen wird und zeitweise erhebliche Arbeitskapazitäten in den Facheinheiten für die zeit- und sachgerechte Durchführung dieses Projektes erforderlich sein werden.

Konkret sind im ersten Schritt Ansprechpersonen in den Facheinheiten zu benennen, die frühzeitig in die Projektorganisation eingebunden werden und die Verbindung zwischen den Beteiligten sicherstellen sollen.

Darüber hinaus werden Arbeitskapazitäten weiterer Mitarbeitender aus den Fachämtern und Bereichen für die Durchführung der Teilprojekte in unterschiedlichem Maße erforderlich.

Der Umfang kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht seriös geschätzt werden, wird sich aber im Laufe der detaillierten Teilprojektplanung ergeben.

5. Information der Gremien

Im Rahmen der Zwischenberichterstattung ist zu Meilensteinen und Teilergebnissen sowie zur finanziellen Entwicklung des Projektes zu berichten. Eine halbjährige Berichterstattung wird angestrebt.

Außerdem sind Schulungen für die Gremienmitglieder vorgesehen.

6. Kosten der Einführung des NKHR

6.1 Personalkosten

Zur Einführung des NKHR wurde bereits eine auf die Projektdauer befristete Vollzeitstelle besetzt. Für das bereits vorhandene Personal werden im Rahmen des Projektes Mehrarbeitsstunden anfallen, die es mittels einer geeigneten Regelung zu vergüten gilt.

6.2 Sachmittelkosten

Die hauptsächlichen Kosten für die Einführung entstehen unter anderem durch Aufwendungen für Arbeitsmittel, fachspezifische Lexika, Weiterbildung, Reisekosten, externe Beratungsleistungen, Finanzsoftware u.s.w..

6.3 Gesamtkosten

Der Gemeindetag Baden Württemberg hat 2004 folgende Schätzwerte zur Einführung des NKHR angegeben:

1. Einmalige Einführungskosten 13-15 € je Einwohner (580.000 € - 670.000 €).
2. Laufende Kostenbelastung 3 € je Einwohner und Jahr (135.000 €).

...

Durch den Einsatz von geschulten Mitarbeitern können die Einführungskosten geringer ausfallen. Außerdem teilen sich die Einführungskosten auf die gesamte Projektphase, also 4 Jahre auf. Viele Gemeinden rechnen im Rahmen der Einführung mit einem dauerhaften Personalmehrbedarf im Bereich der Kämmerei.

Nach Empfehlungen der „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST)“ wurde bereits ein separater Unterabschnitt 0320 „Einführung NKHR“ im Haushalt angelegt.

7. Treuhandvermögen/ Sondervermögen/ Abwasserverband Raumschaft Lahr

Die vorausgegangenen Ausführungen gelten analog für das städtische Treuhandvermögen (Hospital- und Armenfonds Lahr). Das Sondervermögen Eigenbetrieb „Spital – Wohnen und Pflege“ soll wie bisher nach Eigenbetriebsrecht geführt werden.

Das städtische Sondervermögen soll wie bisher nach Eigenbetriebsrecht geführt werden. Dazu zählen die Eigenbetriebe „Abwasserbeseitigung Lahr“, „Bäder, Versorgung und Verkehr Lahr“, der „Bau- und Gartenbetrieb Lahr“.

Die Umstellung des Abwasserverbandes wird zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt. Die Verwaltung wird hierfür im Rahmen der Zuständigkeiten Empfehlungen an die Verbandsverwaltung aussprechen.

Dr. Wolfgang G. Müller
Oberbürgermeister

Jürgen Trampert
Stadtkämmerer