



Stadt
Rottenburg
am Neckar

Beschlussvorlage Nr. 2015/055

08.04.2015

Federführend: Stadtkämmerei

Beteiligt: Dezernat I
Dezernat II
Dezernat III

Tagesordnungspunkt:

Grundsatzbeschluss über die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) bei der Stadt Rottenburg am Neckar zum 01.01.2017

Beratungsfolge:

Gemeinderat	21.04.2015	Entscheidung	öffentlich
-------------	------------	--------------	------------

Stand der bisherigen Beratung:

03.07.2012 GR - Information zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen

Beschlussantrag:

1. Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung
 - a) mit der Durchführung des Projekts „Einführung des NKHR bei der Stadt Rottenburg am Neckar“ entsprechend den in der Vorlage genannten Zielen und den gesetzlichen Anforderungen. Als Umstellungszeitpunkt ist der 01.01.2017 vorzusehen (Produktivstart, Eröffnungsbilanz). Daran schließen sich die in Ziff. 3.5 aufgeführten Folgeprojekte an.
 - b) den Gemeinderat regelmäßig zu informieren. Für die Lenkungsgruppe sollen neben den bereits in der Begründung genannten Personen Vertreter/innen der Gemeinderatsfraktionen benannt werden; für das Teilprojekt „Produktplan, Haushaltsstruktur und KLR“ Vertreter/innen der Gemeinderatsfraktionen und des Ortsvorstehersprengels. Sie sollen in der Lenkungsgruppe und im Teilprojekt mitwirken und / oder so am Informationsaustausch teilhaben.
 - c) mit der freihändigen Vergabe der Vermögensbewertung an ein externes Unternehmen. Hierfür ist vorgesehen, drei Unternehmen (auch örtliche Anbieter) anzuschreiben und Angebote einzuholen.
2. Der Gemeinderat macht aus Vereinfachungsgründen von dem Wahlrecht nach § 62 Abs. 6 Satz 2 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) Gebrauch und verzichtet bei der

Erstellung der Eröffnungsbilanz auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse, wie z. B. für den Bau einer Kindertagesstätte durch einen freien Träger.

Anlagen:

Anlage 1 - Entwurf Meilensteinplanung der Kommunalen Informationsverarbeitung
Reutlingen-Ulm (KIRU)

Anlage 2 - Ausschreibungstext für die Angebotsabgabe für die Vermögensbewertung

Anlage 3 - Beschlussvorlage zur Sitzung am 19.06.2012, beraten am 03.07.2012

gez. Stephan Neher
Oberbürgermeister

gez. Volker Derbogen
Erster Bürgermeister

gez. Berthold Meßmer
Amtsleiter

Finanzielle Auswirkungen:

HHJ	Haushaltsstelle*	Planansatz	
2015	1.0300.4+++.	127.500	EUR
2015		100.000	EUR
	1.0600.6350.000		
2016		127.500	EUR
2016	1.0300.4+++.	<u>95.000</u>	EUR
	1.0600.6350.000		
Summe		450.000	EUR

Inanspruchnahme einer Verpflichtungsermächtigung	Bereits verfügt über	EUR
ja nein	Somit noch verfügbar	EUR
- in Höhe von	Antragssumme lt. Vorlage	EUR
- Ansatz VE im HHPI.	Danach noch verfügbar	EUR
- apl/üpl.	Diese Restmittel werden noch benötigt ja nein	
	Die Bewilligung einer überplanmäßigen/außerplanmäßigen Ausgabe ist notwendig in Höhe von	EUR
	Deckungsnachweis:	

* beginnt mit 1 = Verwaltungshaushalt; beginnt mit 2 = Vermögenshaushalt.

Jährliche Folgekosten/-kosten nach der Realisierung:

Sichtvermerk, gegebenenfalls Stellungnahme der Stadtkämmerei:

Begründung:

1. Vorwort

Der Gemeinderat (GR) der Stadt Rottenburg am Neckar wurde über die Grundzüge des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in seiner Sitzung am 03.07.2012 ausführlich informiert (siehe Anlage 3). Damit das Projekt „Einführung des NKHR bei der Stadt Rottenburg am Neckar“ gestartet werden kann, benötigt die Verwaltung einen Grundsatz-beschluss des GR als Handlungsauftrag.

2. Rechtliche Ausgangssituation

2.1 Gesetzliche Verpflichtung zur Einführung

Am 22.04.2009 hatte der Landtag von Baden-Württemberg das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Danach waren alle Kommunen verpflichtet, bis spätestens 01.01.2016 ihre Haushaltswirtschaft auf das neue Recht umzustellen. Durch die Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften am 16.04.2013 wurden die Einführungsfristen um vier Jahre verlängert. Danach ist das NKHR jetzt zwingend bis spätestens 01.01.2020 einzuführen.

2.2 Ziele des NKHR

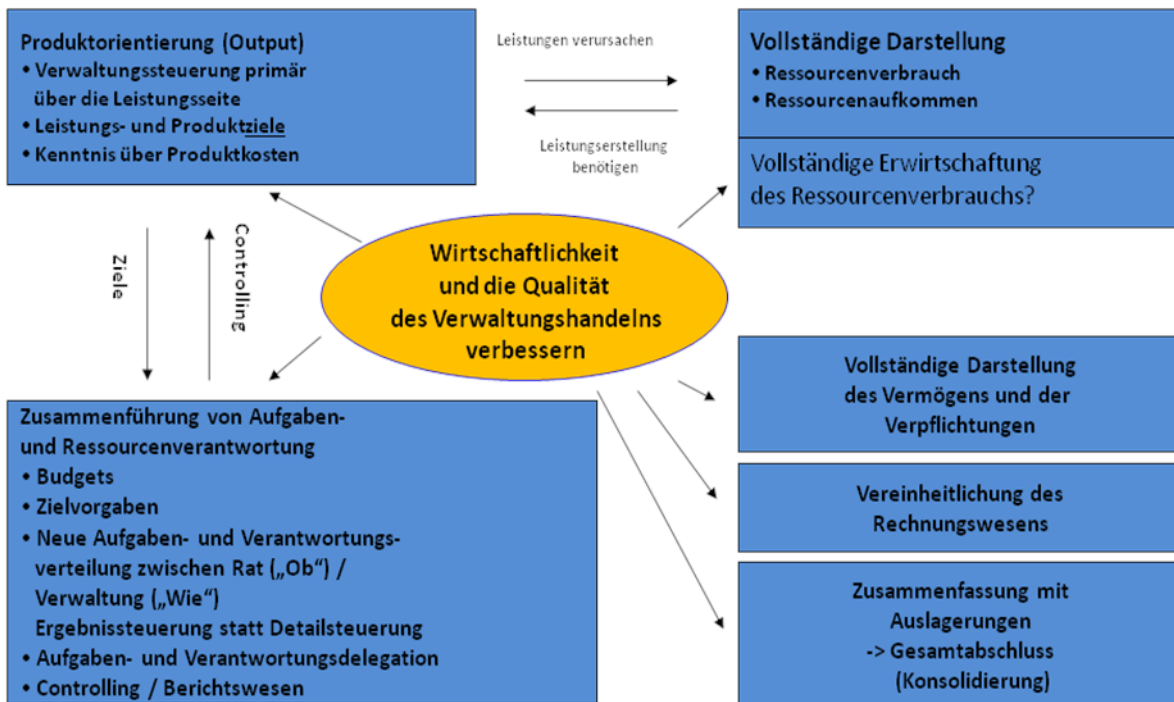
Ziel des NKHR ist keinesfalls nur die reine Umstellung des Rechnungsstils von der Kameralistik auf die Doppik. Vielmehr werden ein grundlegender Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft und ihre Steuerung bezweckt und zwar durch - so die Lehrmeinung -:

- **Neues Rechnungskonzept**
„Ressourcenverbrauch statt Geldverbrauch“
- **Neuer Buchungsstil**
„Kommunale Doppik anstelle kamerale Verwaltungsbuchführung“
- **Neue Form des Haushaltsplans**
„Einzelpläne werden durch Teilhaushalte mit Budgetfunktion ersetzt.“
- **Konsolidierter Jahresabschluss (Konzernabschluss)**
„Überblick über die tatsächliche Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage“
(nach heutigem Stand ist dieser zum 01.01.2022 vorgeschrieben)
- **Verbesserung strategische und operative Steuerung durch den GR** durch Vorgabe von Leistungs- und Finanzzielen sowie unterjähriger verpflichtender Berichterstattung über die Zielerreichung

Durch die vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs (Abschreibungen) und deren Erwirtschaftung soll nicht nur das Ziel der Generationengerechtigkeit erfüllt werden. Es eröffnen sich Möglichkeiten, dass sich das Rollenverständnis zwischen Politik und Verwaltung ändert. Der Gemeinderat kann sich statt der Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) auf die

strategische Steuerung der Verwaltung konzentrieren und die Details des Vollzugs weitgehend der Verwaltung überlassen.

Dies soll das nachfolgende Schaubild verdeutlichen.



Quelle: Gemeindetag Baden-Württemberg

Wie aus dem Schaubild ersichtlich, ist im NKHR als wesentliches Kernstück u. a. die Zusammenführung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung verankert. Daraus folgt, dass dieselbe Aufgabe grundsätzlich nicht mehr auf verschiedene Budgetverantwortliche aufgeteilt werden kann.

3. Vorüberlegungen / Projekteckpunkte

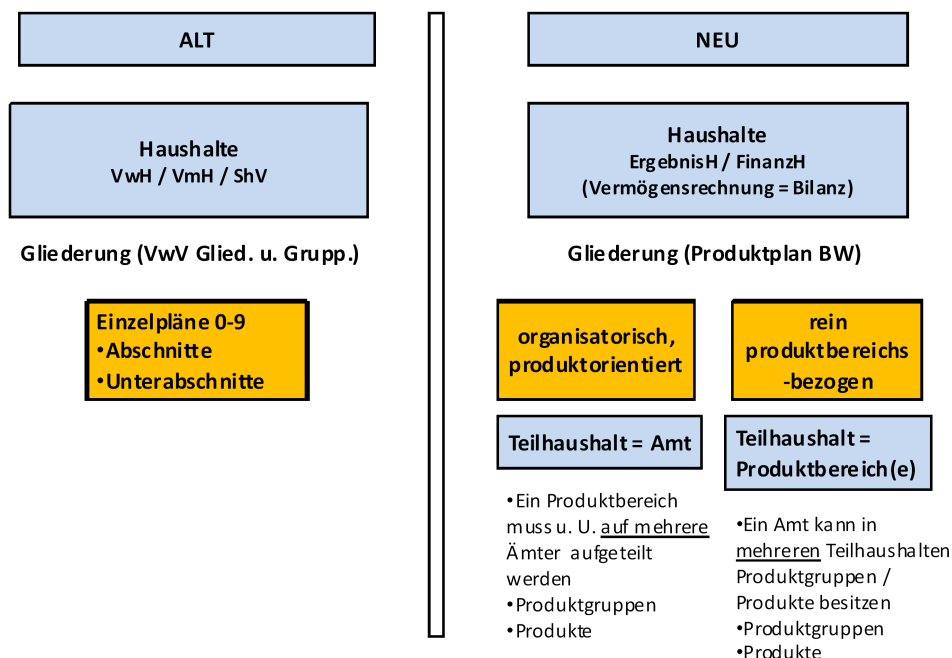
Um ein Projekt dieser Größenordnung umsetzen zu können, sind diverse Vorüberlegungen und die Einbindung aller städtischen Fachämter / Stabsstellen notwendig. Die Aufgabe der Projektvor-bereitung besteht darin, neben den inhaltlichen auch die personellen, organisatorischen, zeit-lichen, finanziellen, systemtechnischen und kommunikativen Aspekte für das Gesamtprojekt festzulegen. Diese werden nachfolgend zusammengefasst dargestellt (**Stand: März 2015**):

3.1. Projekthinhalt

Die Grundzüge des NKHR sind in der Gemeinderatsvorlage für die Sitzung am 03.07.2012 dargelegt und haben sich - abgesehen von der verlängerten Einführungsfrist - im Wesentlichen nicht verändert.

Das Gemeindehaushaltsrecht sieht neben der „Drei-Komponenten-Rechnung“ (Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung) auch eine neue Struktur des Haushaltsplans vor. Statt einer Gliederung

nach Einzelplänen ist eine Gliederung nach Teilhaushalten vorgegeben. Nach § 4 der GemHVO wird der Gemeinde dabei freigestellt, ob sie die weitere Untergliederung der Teilhaushalte rein nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation, allerdings auch produktorientiert, vornimmt (siehe nachfolgendes Schaubild).



Über die endgültige Haushaltsstruktur wird im Rahmen der Projektarbeit des Teilprojekts 2 (Produktplan, Haushaltsstruktur, KLR) entschieden, bei der die Mitwirkung von Vertreter/innen der Gemeinderatsfraktionen sowie Vertreter/innen aus dem Ortsvorstehersprengel notwendig ist.

Aus Sicht der Verwaltung empfiehlt es sich, den Haushalt entsprechend der örtlichen Verwaltungsorganisation zu gliedern. Dadurch ist eine Übereinstimmung von Produkt-, Verwaltungs- und Haushaltsstruktur erreichbar.

Die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben bedeutet eine komplette Umstellung der derzeitigen Haushaltssystematik und seiner vertrauten Strukturen.

3.2. Personal / Mitwirkung von anderen Fachämtern / Stabsstellen

Für die Einführung des NKHR wurden im Haushaltsplan 2015 für die Stadtkämmerei zwei zusätzliche Stellen geschaffen und zwar eine befristete Stelle für die Projektleitung und eine unbefristete Stelle für die Anlagenbuchhaltung / Vermögensrechnung. Es wird sich zeigen, ob dies bei dieser - auch zukünftigen - anhaltenden Aufgabenvielfalt ausreichend sein wird.

Darüber hinaus ist beabsichtigt, das Vermögen (vgl. Ziff. 4) durch einen externen Dienstleister bewerten zu lassen.

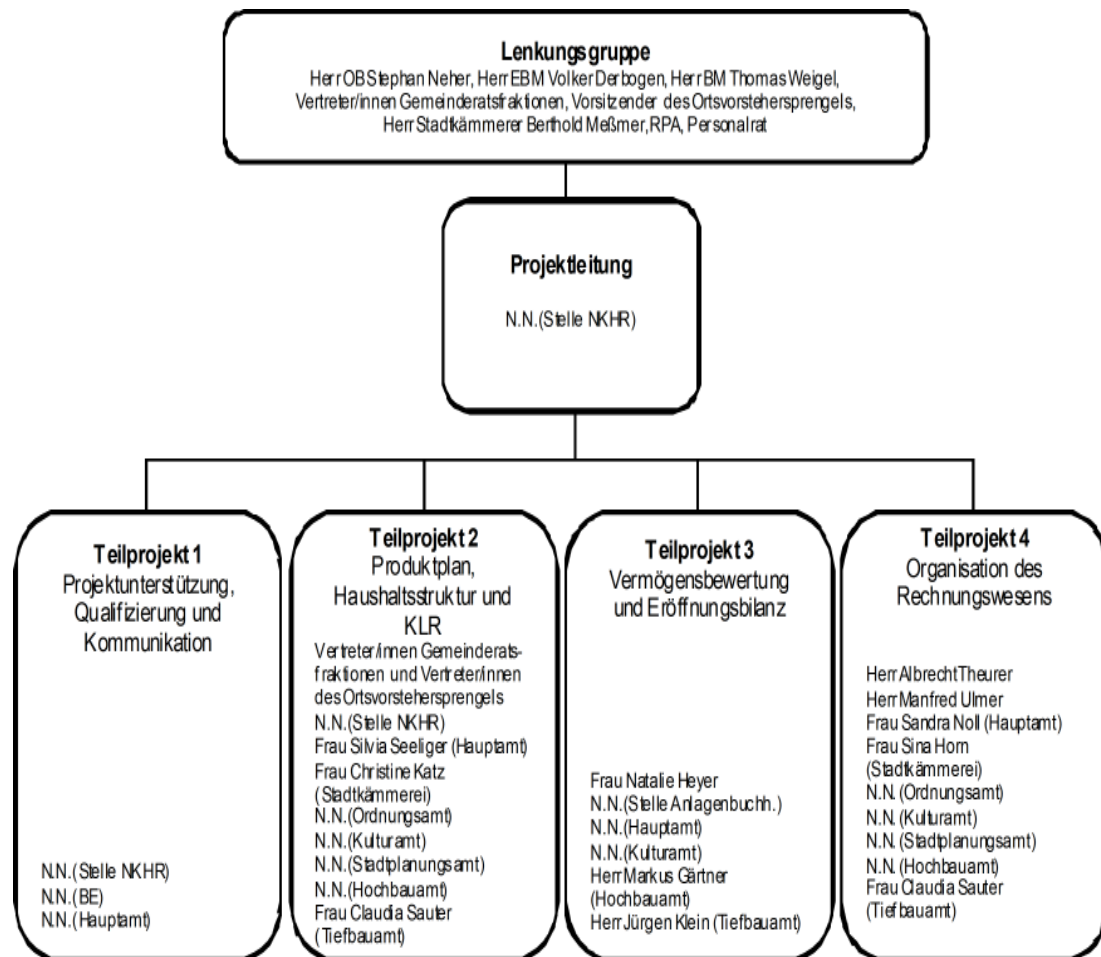
Für das Gelingen des Gesamtprojekts ist die Mitarbeit der einzelnen Fachämter / Stabsstellen in den einzelnen Teilprojekten notwendig.

3.3. Projektorganisation

Es ist vorgesehen, die Projektorganisation grob in drei Aufgaben- und Verantwortungsbereiche zu untergliedern. Die Projektleitung berichtet an die Lenkungsgruppe und ist für die Koordination aller Teilprojekte verantwortlich.

Der Projektleitung sind wiederum die Teilprojektleitungen unterstellt. Sie übernehmen die eigentliche Projektarbeit. Grundsätzlich sollen in jedem Teilprojekt das Rechnungsprüfungsamt und der Personalrat vertreten sein. Die Mitwirkung von Vertreter/innen der Gemeinderatsfraktionen und Vertreter/innen aus dem Ortsvorstehersprengel ist insbesondere im Teilprojekt 2 (Produktplan, Haushaltsstruktur und KLR) notwendig.

Die Lenkungsgruppe als höchstes Gremium wird mit Entscheidungsträger/innen besetzt.



(Stand: März 2015)

3.4. Projektplan

Das Gesamtprojekt wurde in die genannten vier Teilprojekte mit folgenden Aufgabenschwerpunkten gegliedert (Stand: März 2015):

- Projektunterstützung, Qualifizierung und Kommunikation (Teilprojekt 1)
 - Information / Entscheidung
(Verwaltungsspitze, Personalvertretung, Gemeinderat -> Grundsatzbeschluss;
Mitarbeiter/innen der Gesamtverwaltung; Kick-Off Veranstaltung für alle Teilprojekte und deren Mitglieder)
 - Schulungskonzept / Schulung
(Informationsveranstaltung für alle Mitarbeiter/innen, besondere Schulungen für
SAP-Anwender / Produktverantwortliche, Qualifizierung der Mitarbeiter/innen -> kaufm.
Buchführung, Infoveranstaltungen GR und OR)
 - Projektmarketing (ständige Unterrichtung der Projektmitglieder, Projektstatusbericht)
 - Dokumentation des Teilprojekts

- Produktplan, Haushaltsstruktur und KLR (Teilprojekt 2)

- Produktplan / Produktbuch
(Erstellung eines örtlichen Produktplans)
- Haushaltsplanung
(Gliederung / Struktur, Teilhaushalte, Kontenplan, Verrechnungsmodell, Berechtigungen, Folgeprojekte wie Schlüsselprodukte, Ziele und Kennzahlen)
- Dokumentation des Teilprojekts

- Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz (Teilprojekt 3)

- Erfassung / Bewertung Vermögen
(Ziel -> Vollständiger Vermögensnachweis, Situationsanalyse -> Welche Daten liegen in welcher Form, wie z. B. Anlagennachweise, Gebäudeversicherungsdatei, Straßen-verzeichnis oder GIS, vor? Bewertung u. a. mit Hilfe von Vereinfachungsregeln, Hilfs-mittel -> Bilanzierungsleitfaden)
- Erfassung Schulden
(Vollständiger Schuldennachweis, Darlehensverwaltung)
- Rückstellungen
(Ermittlung entsprechend den Vorgaben im Leitfaden)
- Eröffnungsbilanz
(Restbereinigung, Ermittlung Sonderposten, Erfassung Sachanlagevermögen und Finanzvermögen, Abgrenzungsposten, Rechnungsabgrenzung, Erfassung Sonder-posten, Rückstellungen, Schulden, Ermittlung Kapitalposition, Erweiterung Bilanz durch Anhang, Feststellung Bilanz durch Gemeinderat, Beschlussfassung über eingeräumte Wahlrechte, Vorlage Bilanz an Rechtsaufsichtsbehörde und Gemeindeprüfungsanstalt)
- Anlagenbuchhaltung
(Inventur -> später jährlich, Anlagen- und Abschlussbuchhaltung, Inventarisierung, Abschlussarbeiten, Berechtigungen)
- Dokumentation des Teilprojekts

- Organisation des Rechnungswesens (Teilprojekt 4)

- Bewirtschaftung / Finanzbuchhaltung / Kasse
(Wo wird erfasst, kontiert, gebucht und angeordnet? -> zentrale Buchhaltung, Über-prüfung des Belegflusses, Einbindung Anlagenbuchhaltung und Inventarisierung, Elek-tronischer Kontoauszug (ELKO), Klärungsarbeiten, Tagesabschluss, Berechtigungen)

- Forderungsmanagement (Mahnung / Beitreibung)
- Schnittstellen
(DVV Personal, KMV -> Realsteuern, Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer, sonstige Vorverfahren wie OWI 21, Friedhofsprogramm (FIM) ...)
- Jahresabschluss (Folgeprojekt)
- Konsolidierung / Konzernbilanz (Folgeprojekt)
- Dokumentation des Teilprojekts

3.5. Meilensteinplan, systemtechnische Umstellung

Die Umstellung des Haushaltsplans auf das NKHR ist zum 01.01.2017 vorgesehen. **Dies hat zur Folge, dass bereits bei der Aufstellung des Haushaltplanes 2017 - ab Mitte 2016 – die neue Haushaltsstruktur fixiert sein muss.** Vorab sind ein Projektplan sowie eine Meilensteinplanung (Anlage 1) aufzustellen. Das Gesamtprojekt wird in einzelne, überschaubare Teilaufgaben und Arbeitspakete unterteilt und erhält ein Zeitfenster bzw. einen Endzeitpunkt (**Stand: März 2015**).

In der Folge schließen sich weitere Projekte an, wie

- der Aufbau eines Berichtswesens,
- die Bildung von Kennzahlen, Zielen und Schlüsselprodukten sowie
- eine konsolidierte Konzernbilanz.

Für die Folgeprojekte besteht noch kein festgesetzter Zeitplan. Aus heutiger Sicht wird ein weiterer Zeitraum von drei Jahren angenommen.

Die systemtechnische Umstellung erfolgt mit Unterstützung der KIRU.

3.6. Finanzielle Auswirkungen

Für die Einführung des NKHR in Rottenburg am Neckar (bis zum Produktivstart zum 01.01.2017) wird aus heutiger Sicht mit Gesamtausgaben von rd. 450.000 EUR gerechnet, die sich wie folgt zusammensetzen:

- | | |
|--|-------------------|
| • Bewertung des Anlagevermögens rd. | 100.000 EUR |
| • Personalausgaben rd. | 255.000 EUR |
| • Leistungen KIRU rd. | 60.000 EUR |
| • Sonstiges (Schulungen, Gutachten etc.) rd. | <u>35.000 EUR</u> |

Die Haushaltsmittel hierfür in Höhe von insgesamt 450.000 EUR sind im Haushaltsplan 2015 und dem Finanzplan veranschlagt (vgl. Seite 3).

Das NKHR ist von seinen Anforderungen her gegenüber der bisherigen Kameralistik erheblich umfangreicher. Vor allem in der Abwicklung der Folgejahre und der lfd. Bewertung und Fortführung der Anlagenachweise.

Inwieweit weitere Ressourcen hinsichtlich Personal für die Aufnahme von Zielen, Kennzahlen und Schlüsselprodukten in den Haushaltsplan sowie für die Aufstellung des neuen Jahresabschlusses und eines konsolidierten Gesamtabchlusses notwendig werden, bleibt abzuwarten und kann derzeit abschließend nicht prognostiziert werden.

3.7. Projektstatus

In einem ersten Schritt wurden bereits nachfolgende Vorarbeiten vorgenommen bzw. angestoßen:

- Vorgespräche mit der KIRU
- Entwurf Meilensteinplanung
- Entwurf Projektplan
- Stellenbeschreibungen für die zusätzlich geschaffenen zwei Stellen bei der Stadtkämmerei
- Information Verwaltungsspitze, Amts- und Betriebsleitungen, Stabsstellen sowie Personalvertretung

3.8. Ausblick

Dem Grundsatzbeschluss dieser Vorlage folgen als nächste Schritte:

- Erstellung eines Projektauftrags
- Erstellung einer Überstundenregelung
- Erstellung einer Geschäftsordnung für das Projekt
- Die Gemeinderatsfraktionen, der Ortsvorstehersprengel und die Fachämter / Stabsstellen benennen jeweils ihre Projektmitglieder.
- Ressourcenplanung / Räumlichkeiten
- Kick-Off-Veranstaltung für das Gesamtprojekt und alle Teilprojekte
- Klausurtagung Gemeinderat / Ortsvorsteher
- Informationsveranstaltung für Ortschaftsräte

4. Vorgehen und Vergabe der Vermögensbewertung

Für die Aufstellung einer Vermögensrechnung (Bilanz) ist die vollständige Bewertung des Gemeindevermögens notwendig (Teilprojekt 3).

Nach § 91 Abs. 4 GemO sind die Vermögensgegenstände mit den Anschaffungskosten, vermindert um die Abschreibungen, anzusetzen.

Für die Durchführung der Vermögensbewertung ist die Verwaltung zuständig. Es ist beabsichtigt, ein externes Unternehmen für die Bewertung des unbeweglichen Vermögens einzusetzen.

Hierzu ist eine freihändige Vergabe vorgesehen, bei der drei Unternehmen (auch örtliche Anbieter) zur Angebotsabgabe angeschrieben werden (siehe Beschlussantrag).

5. Bereits geleistete Investitionszuschüsse

Unter geleistete Investitionszuschüsse fallen u. a. Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen Dritter, wie z. B. für den Bau einer Kindertagesstätte durch einen freien Träger. Grundsätzlich liegt eine Investitionsförderungsmaßnahme immer dann vor, wenn eine Maßnahme auch bei Durchführung durch die Kommune eine Investition darstellen würde. Diese sogenannten „verlorenen Zuschüsse“ stellen handelsrechtlich keine aktivierungsfähigen Vermögensgegenstände dar.

Nach dem NKHR sind diese Zuschüsse den Eigeninvestitionen gleichzustellen. Hierzu werden die geleisteten Investitionszuschüsse im Bereich der Rechnungsabgrenzung als Sonderposten in der Vermögensrechnung (Bilanz) ausgewiesen und entsprechend der voraussichtlichen Nutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstandes Jahr für Jahr aufgelöst. Hierdurch wird gewährleistet, dass die Zuschüsse periodengerecht in den Haushaltsjahren ergebniswirksam werden. Weiter soll sichergestellt werden, dass solche Zuschüsse analog den Eigeninvestitionen grundsätzlich kreditfinanzierbar bleiben.

Da die Erhebung der früher gewährten Zuschüsse einen erheblichen Verwaltungsaufwand darstellt, sieht der Gesetzgeber bei der erstmaligen Erstellung der Eröffnungsbilanz vor, dass auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse verzichtet werden kann.

Zur Vermeidung eines unverhältnismäßig großen, vom Ergebnis nicht zu rechtfertigenden Aufwands wird vorgeschlagen, dass der Gemeinderat von diesem Wahlrecht Gebrauch macht.