



Sachbearbeitung ZS/Finanzen/Beteiligungsverwaltung

Datum 20.03.2008

Geschäftszeichen ZS/F

Beschlussorgan Hauptausschuss

Sitzung am 24.04.2008 TOP

Behandlung öffentlich

GD 122/08

Betreff: Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) bei der Stadt Ulm
- Sachstandsbericht -

Anlagen: Projektorganisation

Antrag:

1. Der Bericht wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen zum 01.01.2011 mit geschätzten Einführungskosten in Höhe von rd. 300.000 € wird zugestimmt
3. Die Verwaltung wird beauftragt, regelmäßig über das Projekt zu berichten.

Gunter Czisch

Genehmigt:	Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des Gemeinderats:
OB _____	Eingang OB/G _____
_____	Versand an GR _____
_____	Niederschrift § _____
_____	Anlage Nr. _____

Sachdarstellung:

Zusammenfassende Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen:	Einführungskosten in Höhe von rd. 300.000 € in den Jahren 2009 - 2011
Auswirkungen auf den Stellenplan:	nicht geplant

1. Ausgangslage

Seit Anfang der 90er Jahre werden verschiedene Reformansätze zur Modernisierung der Verwaltungssteuerung getestet und schrittweise umgesetzt. Ein Element ist dabei der Umstieg auf ein „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)“, das sich am Ressourcenverbrauch orientiert.

Auf Bundesebene hat die Innenministerkonferenz der Länder im Jahr 2003 Eckpunkte für ein neues Haushaltsrecht erarbeitet, die Grundlage für die Reform des Gemeindehaushaltsrechts in den Ländern sind.

In Baden-Württemberg wird bereits seit Anfang der 90er Jahre an der Konzeption eines neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens gearbeitet. Zwischenzeitlich liegen Entwürfe für ein „Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ sowie für eine neue „Gemeindehaushaltsverordnung“ vor. Die entsprechenden Regelungen sollen zum 1. Januar 2009 in Kraft treten. Aktuell ist eine Übergangsfrist bis 2016 vorgesehen, d.h. spätestens zum 1. Januar 2016 **muss** die Wirtschaftsführung der Kommunen auf das NKHR umgestellt sein.

2. Wesentliche Inhalte des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)

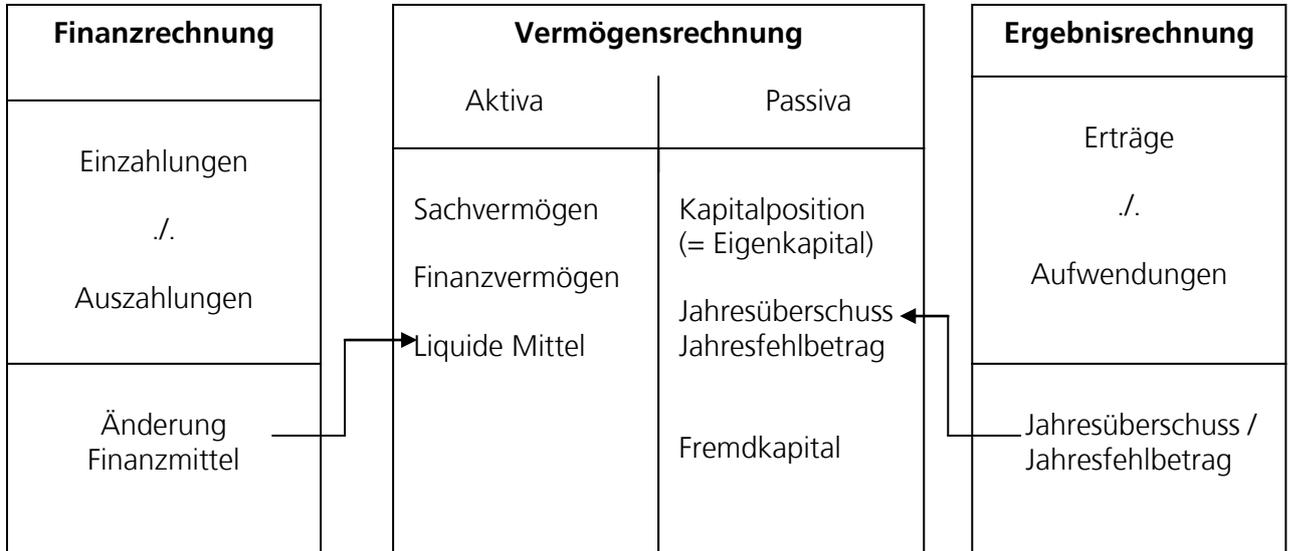
Mit der Umstellung auf das NKHR werden insbesondere folgende **Ziele** verfolgt:

- Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs zur Sicherung der Substanzerhaltung und Umsetzung des Prinzips der intergenerativen Gerechtigkeit
- Steuerung der Verwaltung mit produktbezogenen Leistungszielen
- Zuordnung des Ressourcenverbrauchs zu den Verwaltungsleistungen (Produktkosten)
- Verbesserte Transparenz
- Zusammenfassung von Ressourcenverantwortung und Fachverantwortung in einer Hand
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit
- Erstellung eines Gesamtbildes der kommunalen Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage („Konzernbilanz“)

Zur Umsetzung dieser Ziele sind folgende **wesentliche Neuerungen** vorgesehen:

- Die „**Doppik**“ löst die „Kameralistik“ als Buchführungssystem ab. Doppik ist ein Kunstwort, angelehnt an die doppelte Buchführung als Standardinstrument der Betriebswirtschaftslehre. Die Abkürzung steht für die kaufmännische **Doppelte** Buchführung in **Konten Soll** und **Haben**.
- Das Haushalts- und Rechnungswesen baut auf einer **Dreikomponentenrechnung** auf:
 - Ergebnisplanung bzw. –rechnung: Darstellung der Erträge und Aufwendungen inkl. des Vermögenverzehr (Abschreibungen) sowie der Aufwendungen für Rückstellungen;
 - > entspricht der Gewinn- und Verlustrechnung im Handelsrecht;

- Finanzplanung bzw. –rechnung: Darstellung der Einzahlungen und Auszahlungen inkl. der Investitionen (=Ersatz für den derzeitigen Vermögenshaushalt)
 - > entspricht der Liquiditätsplanung bzw. –rechnung
- Vermögensrechnung: Darstellung des Vermögens, der Verschuldung und der (ungewissen) Verbindlichkeiten
 - > entspricht der Bilanz



- Der Haushaltsplan wird in **Teilhaushalte** (=Budgets) gegliedert. Innerhalb der Teilhaushalte erfolgt eine weitere Untergliederung nach **Produktgruppen** gemäß dem Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg, d.h. nach fachlichen Gesichtspunkten (welche Leistungen werden mit dem jeweiligen Budget erbracht?). Daneben sollen **Schlüsselprodukte, Leistungsziele und Kennzahlen** dargestellt werden.

Für Ulm bedeutet dies, dass die derzeitige Gliederung und Budgetierung nach Fach-/Bereichen beibehalten werden kann. Innerhalb der Fach-/Bereiche erfolgt die Untergliederung jedoch nicht mehr nach Unterabschnitten sondern nach Produktgruppen. Hierdurch ergeben sich dort, wo die heutigen Unterabschnitte eine fachliche Thematik abbilden, nur geringfügige Änderungen (Produktgruppe = Unterabschnitt).

Im Gegensatz dazu ergeben sich jedoch bei den Unterabschnitten, die eine organisatorische Einheit abbilden, Änderungen. Die dort veranschlagten Mittel sind künftig nach den inhaltlichen Gesichtspunkten den Produktgruppen, d.h. den erbrachten Leistungen (bei der Schulverwaltung z.B. den unterschiedlichen Schultypen) zuzuordnen.

Exemplarisch stellt sich dies folgendermaßen dar:

Bisherige Darstellung		Künftige Darstellung	
Unterabschnitt	Bezeichnung	Produkt/-gruppe	Bezeichnung
1300	Feuerschutz	12.60	Brandschutz
3215	Ulmer Museum	25.20	Ulmer Museum
2000	Schulverwaltung	-	-
2110	Grundschulen	21.10.01	Bereitstellung und Betrieb von Grundschulen
		⋮	
2200	Realschulen	21.10.04	Bereitstellung und Betrieb von
		⋮	

			Realschulen
27	Sonderschulen	21.20	Bereitstellung und Betrieb von Sonderschulen

▪ Angepasste Regelungen zum **Haushaltsausgleich**:

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf bezieht sich die Ausgleichspflicht künftig auf den Ausgleich zwischen den ordentlichen Erträgen und ordentlichen Aufwendungen. Durch die Einbeziehung der Abschreibungen und Aufwendungen zur Bildung von Rückstellungen in die ordentlichen Aufwendungen besteht die Pflicht, den komplette Ressourcenverbrauch einer Periode auszugleichen (-> Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit).

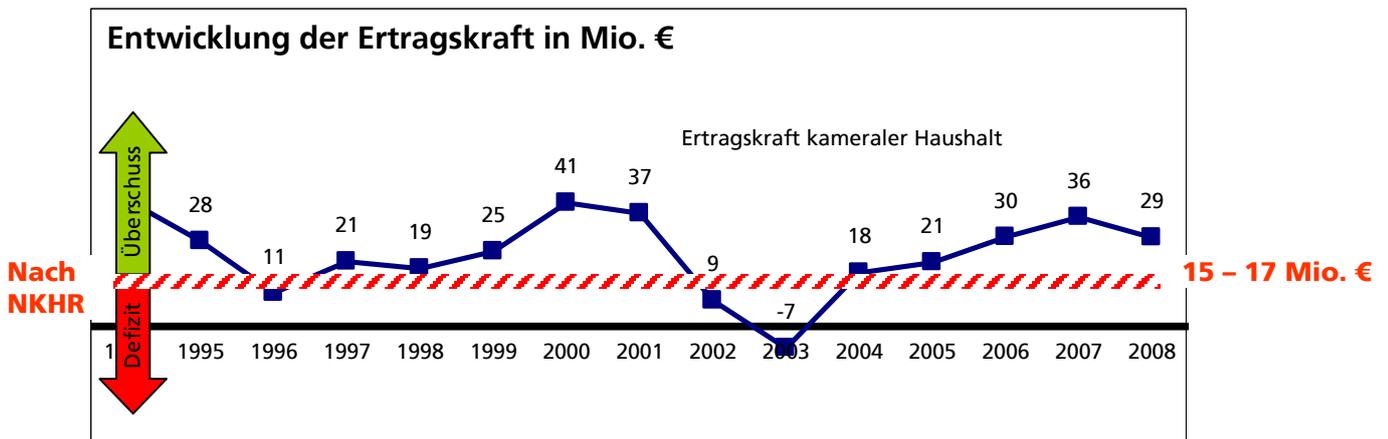
Im Vergleich zur derzeitigen Regelung entfällt die Vorgabe, im Verwaltungshaushalt mindestens einen Überschuss in Höhe der Summe aus ordentlicher Tilgung und Kreditbeschaffungskosten zu erwirtschaften. Sofern der Ausgleich des veranschlagten ordentlichen Ergebnisses nicht gelingt, ist ein mehrstufiges Verfahren zur Erreichung des Haushaltsausgleichs vorgesehen.

Diese Regelung ist strittig. Von Seiten des Städte-, Gemeinde- und Landkreistages wurde zwischenzeitlich eine alternative Regelung auf Basis der bisherigen Regelung zum Haushaltsausgleich vorgeschlagen.

Inwieweit die neue Regelung den Haushaltsausgleich für die Stadt Ulm erleichtert oder erschwert, ist schwer abzuschätzen. Aufgrund erster Hochrechnungen ist davon auszugehen, dass bei Umsetzung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung für den künftigen Haushaltsausgleich eine ähnliche Zielvorgabe wie bisher gelten wird.

Bisher	
Gesetzliche Mindestzuführung	11 Mio. €
Nettoinvestitionsrate (interne Vorgabe Ulm)	5 Mio. €
Zielwert	16 Mio. €

Neu	
Abschreibungen bisher	12 Mio. € (unvollständig)
Rückstellungen	offen
Wert (geschätzt)	15 - 17 Mio. €



- Zur Vermittlung eines vollständigen Bildes über die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage sollen die Abschlüsse der Eigenbetriebe, Gesellschaften und Beteiligungen in den Gesamtabschluss mit einbezogen werden („**Konzernbilanz**“ – Pflicht erst ab 01.01.2018)
- Die **Kosten- und Leistungsrechnung** soll grundsätzlich in allen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden. Ihre Ausgestaltung ist den Kommunen freigestellt („nach örtlichem Bedürfnis“).

„Wertung für Ulm“

Die wesentlichen Elemente des neuen Rechts sind bereits heute im städtischen Haushalt verankert. Im Rahmen des Umstiegs auf das NKHR werden diese ausgebaut und vervollständigt. Damit werden Gemeinderat und Verwaltung verbesserte, zielgerichtete Steuerungsinformationen an die Hand gegeben:

- Komplettierung Darstellung Ressourcenverbrauch (derzeit ist das städt. Vermögen noch nicht flächendeckend bewertet, so dass im Haushalt nicht die gesamten Abschreibungen ausgewiesen werden),
- verstärkte Steuerung über Ziele (derzeit im Ansatz vorhanden, z.B. Ausweis von Kennzahlen im Vorbericht sowie bei den Unterabschnitten),
- Zusammenführung von Informationen zu Ergebnissen / Wirkungen und Ressourcenverbrauch (derzeit im Ansatz vorhanden, s.o.),
- Darstellung des gesamten Vermögens sowie der Verbindlichkeiten (derzeit noch keine vollständige Darstellung),
- Darstellung „Konzernbilanz“ (derzeit keine Bilanzdarstellung aber Beteiligungsbericht)

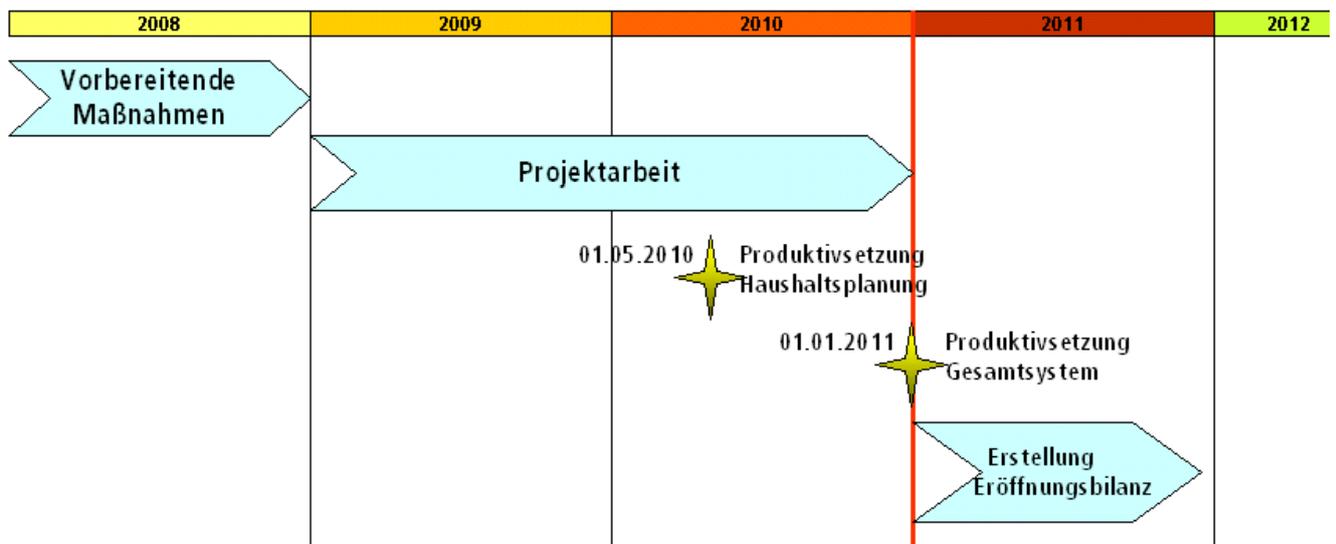
Wird die erhöhte Transparenz genutzt, ergibt sich hierdurch ein Gewinn für Verwaltung, Gemeinderat und Bürgerschaft.

3. Projektplanung

Obwohl das Gesetz zur Reform des Gemeindefinanzrechts in Baden-Württemberg bislang noch nicht verabschiedet wurde, sind dennoch bereits erste Pilotkommunen auf das NKHR umgestiegen. Von den Stadtkreisen haben Heidelberg und Karlsruhe ihr Rechnungswesen zum 01.01.2007 umgestellt, Stuttgart plant die Umstellung zum 01.01.2010.

Um von Erfahrungen anderer Städte profitieren zu können und auf belastbare Gesetzesgrundlagen und Richtlinien zurückgreifen zu können schlägt die Verwaltung vor, in Ulm zum **01.01.2011** auf das NKHR umzusteigen.

Aufgrund der Erfahrungen der Pilotstädte ergibt sich daraus folgende **Zeitplanung**:



Die Projektarbeit soll im Wesentlichen durch eine „kleine, schlagkräftige“ Projektgruppe, die insbesondere durch Mitarbeiter/innen der Finanzverwaltung besetzt wird, und unter Einbeziehung von Experten aus den Abteilungen geleistet werden. Die geplante Projektorganisation ist in der Anlage dargestellt.

Im Rahmen der Projektarbeit erfolgt ein umfassender Informationsaustausch mit anderen Städten: Die Stadt Ulm ist Mitglied in den von Seiten Innenministerium, Gemeindeprüfungsanstalt und kommunalen Landesverbänden eingerichteten Arbeitsgruppen zur Erarbeitung von Empfehlungen zur Ausgestaltung des NKHR. Parallel dazu findet ein direkter Austausch sowohl mit den „Pilotstädten des NKHR“ als auch mit Städten, die ebenfalls den Umstieg auf das NKHR planen statt. Dadurch kann die Stadt Ulm sowohl die künftige Vorgaben des Landes zur Umsetzung des NKHR mitgestalten als auch Erfahrungen anderer Städte nutzen.

Die Umstellung der Wirtschaftsführung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen bedeutet einen vollständigen Neuaufbau der Buchhaltung. Dabei sind in erster Linie Planungs-, Bewirtschaftungs- und Jahresabschlussprozesse umzustellen, sowie neue inhaltliche Fragestellungen wie z.B. die Behandlung von Rückstellungen, Rechnungsabgrenzungen, Vermögenszu- und -abgängen usw. zu klären. Erfahrungen aus anderen Städten zeigen, dass dies einen erheblichen Aufwand verursacht. Ziel ist, trotz der neuen Rechnungssystematik die heutige Haushaltsstruktur möglichst weitgehend zu erhalten, um so sowohl Mitarbeitern/innen als auch dem Gemeinderat den Umstieg zu erleichtern.

Eine derartige Umstellung erfordert eine technische Anpassung der vorhandenen Software an die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen. Hierfür ist im Einführungsprojekt eine Beratung durch das Regionale Rechenzentrum Interkommunale Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm (KIRU) erforderlich. Sofern die Einführung zum 01.01.2011 erfolgen soll, benötigt KIRU für die interne Kapazitätsplanung bis Ende Mai 2008 eine entsprechende Absichtserklärung der Stadt. Die Verwaltung schlägt vor, diese KIRU gegenüber abzugeben.

Derzeit ist eine abschließende Kostenschätzung noch nicht möglich. Aufgrund der Aussagen von KIRU ist über die Projektlaufzeit hinweg von folgenden Kosten auszugehen:

➤ Beratung durch Rechenzentrum (250 Beratungstage)	230.000 €
➤ Zusätzlicher Schulungsaufwand, usw.	20.000 €
➤ Programmierarbeiten, Schnittstellenanbindung, Externe Beratung usw.	50.000 €

Summe	300.000 €

Zusätzlich empfiehlt KIRU für städtische Mitarbeiter/innen einen Aufwand von mindestens 1.000 Einsatztagen einzuplanen. Während der Projektlaufzeit ist zu entscheiden, ob für einzelne Aufgaben eine vorübergehende befristete Beschäftigung zusätzlicher Mitarbeiter/innen notwendig wird.

Von der Umstellung auf das NKHR werden nahezu alle Bereiche der Verwaltung (wenn auch in unterschiedlicher Intensität) betroffen sein. Im Rahmen der Projektdetailplanung wird deshalb die rechtzeitige und umfassende Information und Beteiligung aller Abteilungen sowie der betroffenen Mitarbeiter/innen ein Schwerpunkt sein. Ebenso wird die umfassende Einbeziehung der Personalvertretung und des Rechnungsprüfungsamts sichergestellt.

Die wichtigsten Handlungsfelder bei der Einführung des NKHR sind die Aufstellung des in Struktur und Inhalt neugestalteten Haushalts 2011, der Wechsel der Buchhaltung vom bisherigen kameralen in ein doppisches System sowie die Erstellung der Eröffnungsbilanz 2011. Die Konzernbilanz soll erst im Anschluss daran – und ggf. in einem gesonderten Projekt – eingeführt werden.

Aktuell werden bereits die ersten Vorarbeiten für den Umstieg auf das NKHR erbracht. So erarbeitet z.B. bereits seit längerem eine Arbeitsgruppe die Nacherfassung und -bewertung des städtischen Vermögens.

Die Verwaltung wird dem Gemeinderat regelmäßig über das Projekt berichten und dabei auch Festlegungen zu eingeräumten Wahlrechten – soweit von wesentlicher Bedeutung – zur Beratung vorlegen.

NKHR - Doppik

Projektorganisation

