

Gemeinde Oberreichenbach
Landkreis Calw

BEILAGE DES GEMEINDERATS		
24.04.2015	Grundsatzbeschluss zur Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) bei der Gemeinde Oberreichenbach	Beilage-Nr. 25/2015
TOP 5		Frühere Beilage-Nr.
öffentlich		AZ: 902.05 - dm
		Bearbeitet von: Daniel Merkle

Beschlussvorschlag:

Das Rechnungswesen der Gemeinde Oberreichenbach wird zum 01.01.2017 auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) umgestellt.

Die Umsetzung erfolgt im Rahmen einer Projektgruppe unter Leitung von Gemeindegämmerer Daniel Merkle. Entscheidungen innerhalb des Projekts mit Ausnahme der grundlegenden dem Gemeinderat vorbehaltenden Entscheidungen (Ziffer 3.3 der Begründung) werden auf den Bürgermeister übertragen.

Die Umstellung erfolgt in Zusammenarbeit mit der Kommunalen Informationsverarbeitung Baden-Franken (KIVBF) mit der Migration auf das Finanzverfahren dvv. Finanzen (SAP) - SMART.

Sach- und Personalkosten für die NKHR-Umstellung sowie den Fortbildungsaufwand sind jährlich im Rahmen der Haushaltsplanung bereit zu stellen.

Begründung:

1. Ausgangslage

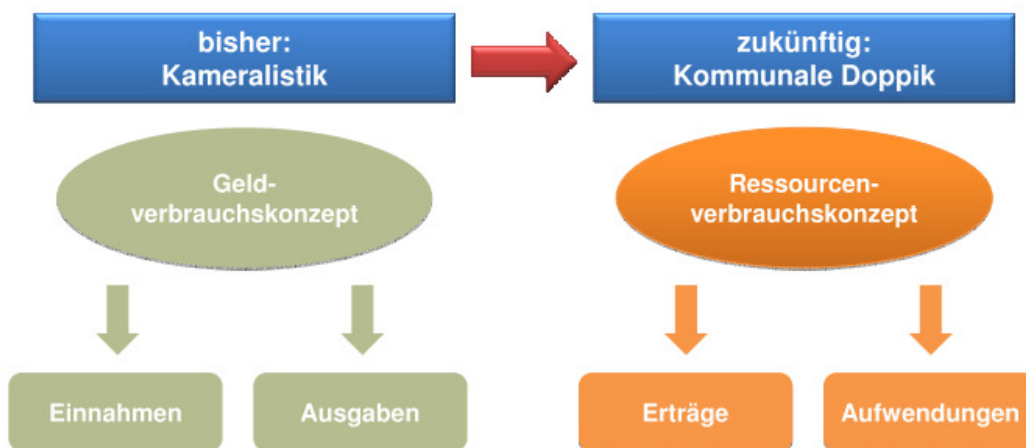
Mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 wurde bundesweit der Weg zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) bereitet. Für Baden-Württemberg wurde zunächst ein spätester Umstellungstermin für das Jahr 2016 festgelegt, welcher mit Beschluss des Landtags vom 11.04.2013 auf das Jahr 2020 verlängert wurde.

Bis spätestens zum 01.01.2020 muss das neue Rechnungswesen somit in allen baden-württembergischen Kommunen umgesetzt sein. Die bisherige *rein zahlungsorientierte* kameralistische Buchführung wird damit vom neuen *ressourcenorientierten* Haushalts- und Rechnungswesen abgelöst.

2. Grundzüge des NKHR

2.1. Systemwechsel Kameralistik – Doppik

Mit der Einführung des NKHR hält der doppelte Buchungsstil (Doppik) Einzug in die öffentliche Verwaltung. Zahlungsunwirksame Rechnungsgrößen wie Abschreibungen, Rückstellungen oder die Auflösung erhaltener Ertragszuschüsse können so sichtbar gemacht werden. Außerdem soll mehr Transparenz im kommunalen Finanzwesen entstehen und – verbunden mit der Steuerung über die Vorgabe von Zielen (Output) – auch ein höheres Kostenbewusstsein gefördert werden.



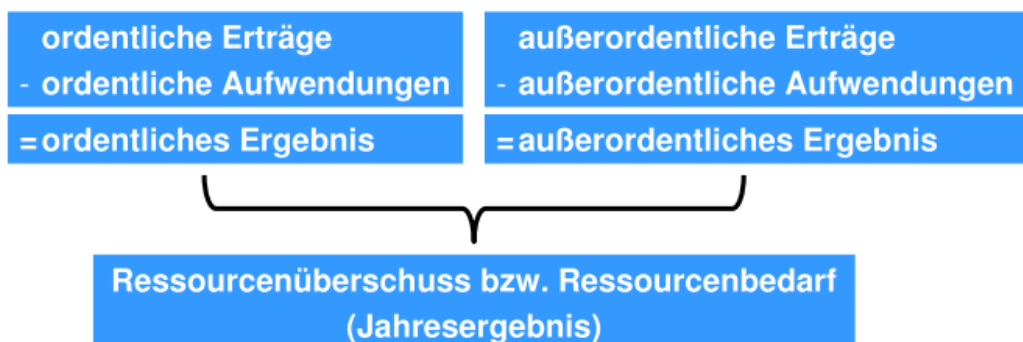
2.2. Das Drei-Komponenten-Modell

Die bisherige Unterteilung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt wird entfallen. Das NKHR stützt sich künftig für die Haushaltsplanung auf drei Komponenten, die im Wesentlichen den Elementen des kaufmännischen Rechnungswesens ähneln:

1) Ergebnishaushalt / Ergebnisrechnung

(entspricht im Wesentlichen der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung)

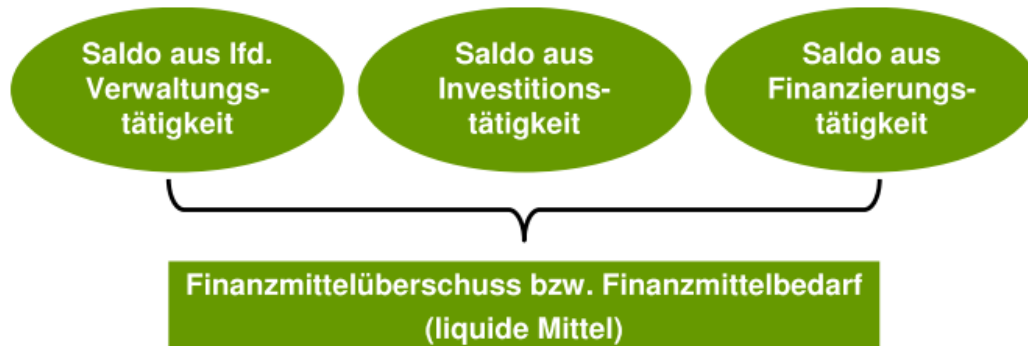
→ Aussage zum Ressourcenverzehr



2) Finanzhaushalt / Finanzrechnung

(bildet alle Geldbewegungen ab; wie IST-Spalte in der Kameralistik)

→ Aussage über Zahlungsströme und Bestand der liquiden Mittel

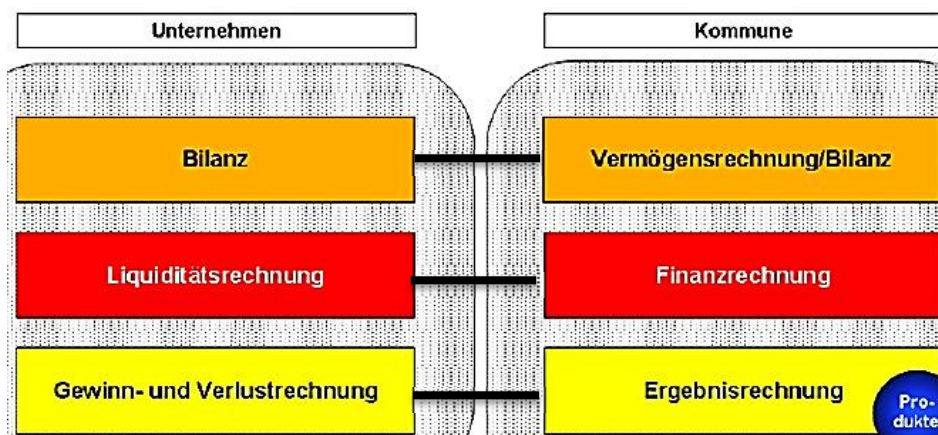


3) Vermögensrechnung (Bilanz)

(wird nur zum Jahresabschluss erstellt)

Vermögensrechnung (Bilanz)	
(Mittelverwendung/Mittelherkunft)	
Aktiva (Vermögen)	Passiva (Kapital)
- Immaterielles Vermögen	- Kapitalposition
- Sachvermögen	- Sonderposten
- Finanzvermögen	- Verbindlichkeiten

Damit erhalten die Kommunen ein Rechnungswesen, welches weitestgehend mit dem anderer Institutionen (z.B. Gesellschaften) vergleichbar ist:



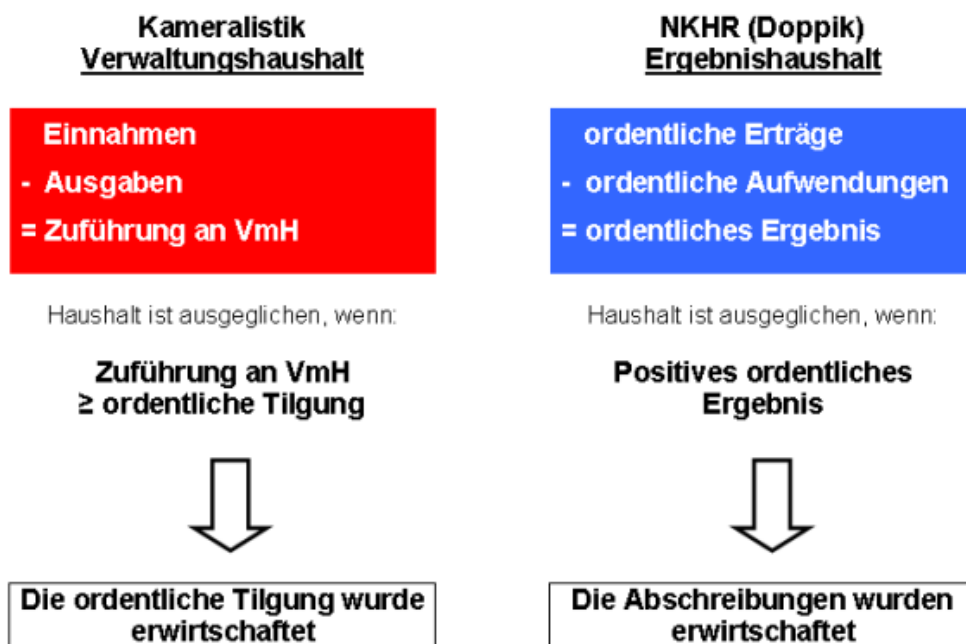
2.3. Künftiger Haushaltsausgleich

Als finanzwirtschaftlicher Leitsatz und als Grundlage für die Definition des Haushaltsausgleichs gilt in Zukunft folgendes Prinzip: „Jede Generation soll die von ihr verbrauchten Ressourcen mittels Entgelten und Abgaben wieder ersetzen, um nicht künftige Generationen damit zu belasten“ (**Generationengerechtigkeit**). (Innenministerium Baden-Württemberg, Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts, S. 47).

Aufgrund dieses Prinzips und als Konsequenz aus dem Ressourcenverbrauchskonzept ist im NKHR der Gesamtergebnishaushalt bzw. die Gesamtergebnisrechnung für den Haushaltsausgleich maßgebend. Der NKHR-Haushalt ist in Planung und Rechnung dann ausgeglichen, wenn die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen decken.

Der komplette Ressourcenverbrauch – auch die nicht zahlungswirksamen Größen (z.B. Abschreibungen) – wird in den doppischen Haushaltsausgleich einbezogen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass das Vermögen erhalten bleibt und die Generation, die heute die Infrastruktur und die Dienstleistungen in Anspruch nimmt, auch heute dafür aufkommt.

Haushaltsausgleich im Vergleich:



2.4. Politische Steuerung im NKHR

Mit dem Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen ist mehr als eine Veränderung des Rechnungs- und Buchungsstils verbunden. Das NKHR bietet gleichzeitig auch die Möglichkeit die Steuerungsqualität in den Kommunen zu verbessern, damit die knappen Ressourcen künftig zielgerichtet eingesetzt werden können.

Während die gemeindliche Steuerung bisher durch die Bereitstellung der erforderlichen Geldmittel geprägt war (Inputsteuerung), sollen die Ergebnisse des Verwaltungshandelns (Produkte) künftig zusätzlich über Ziele und Kennzahlen gesteuert werden (Outputsteuerung).

Zentraler Punkt der Outputsteuerung ist die Zielformulierung: „Denn nur wenn ich weiß wohin ich will, kann ich auch ermitteln, ob ich von diesem Weg abweiche und gegebenenfalls gegensteuern muss.“ (Innovationsring NKR-SH, Handlungsempfehlung zum Paradigmenwechsel zwischen Verwaltungsmanagement und Kommunalpolitik, S. 11).

Die Gemeinde Oberreichenbach hat sich mit Gemeinderatsbeschluss vom 29.01.2015 das **Leitbild „Wir in Oberreichenbach gestalten nachhaltig Lebensqualität durch Nähe“** gegeben. Hier sind die Visionen und generellen Ziele für die weitere Entwicklung der Gemeinde formuliert.

Daraus muss nun eine **Strategie** entwickelt werden, die mittel- bis langfristige Ziele enthält, welche die Entwicklungsrichtung der Gemeinde Oberreichenbach beschreiben und den gewünschten Zustand für eine längere Zeit aufzeigen.

Beispiel: Stärkung des Grundschulstandorts

Um die Strategie umsetzen zu können, müssen die mittel- bis langfristigen Ziele durch sog. **Leistungsziele**, konkretisiert werden. Diese Leistungsziele werden vom Gemeinderat zum Beispiel in der jährlichen Klausursitzung definiert und bilden damit die Basis für die Ansätze im Haushaltsplan.

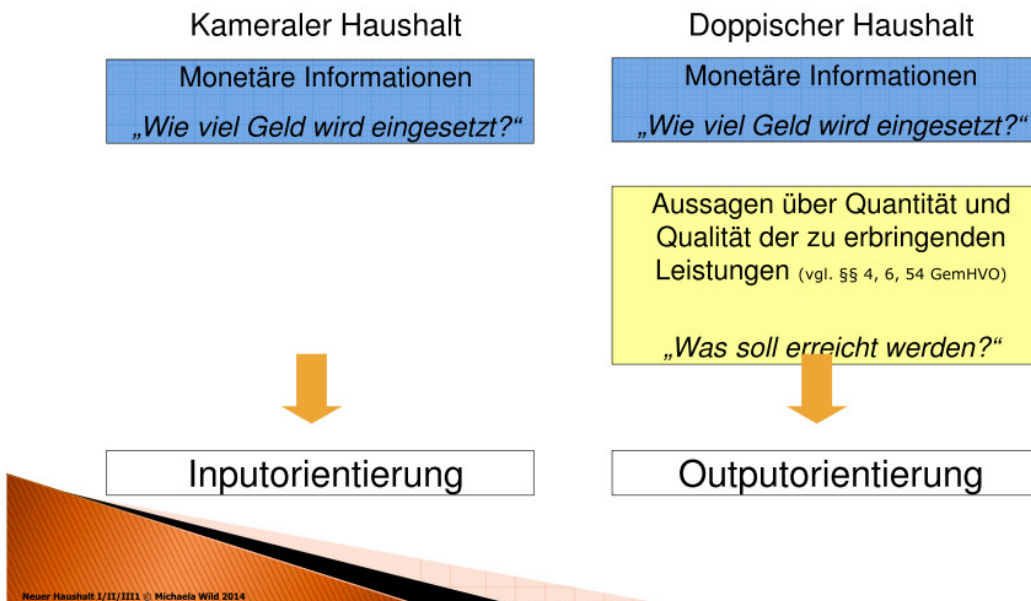
Beispiel: Angebot einer Ganztagesgrundschule

Mit der Einführung des NKHR und der damit verbundenen Umsetzung der Outputsteuerung, wird die bisherige Bereitstellung von Ausgabemitteln auf eine Steuerung von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen umgestellt. Sie, als politische Entscheidungsträger der Gemeinde Oberreichenbach, sollen sich künftig nicht mehr mit Detailproblemen im Sinne einer „Kanaldeckelpolitik“ auseinandersetzen, sondern den Blick auf größere Zusammenhänge richten. Sie sind für die Entwicklung einer Strategie verantwortlich. Mit den mittel- bis langfristigen Zielen legen Sie die Handlungsschwerpunkte und die Prioritäten der Gemeinde fest und geben der Verwaltung die Richtung vor. Dies ist ein dauerhafter Prozess, da Ziele vom Gemeinderat ja immer wieder neu gesetzt werden.

Innerhalb des Zielbildungsprozesses müssen jedoch auch die Kosten berücksichtigt und hinterfragt werden. Da der Gemeinde Oberreichenbach nur begrenzte finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, beschränken die Kosten die Möglichkeiten, Ziele überhaupt setzen zu können, d. h. die Gemeinde kann sich nur solche Ziele setzen, die sie einerseits erreichen und andererseits auch finanzieren kann. Welcher Aufwand ist erforderlich, wenn die Kindergärten länger geöffnet bleiben oder z.B. eine Ganztagesbetreuung an der Schule angeboten wird? Müssen dafür finanzielle Mittel an anderer Stelle zurückgeschraubt werden?

Somit ist eine Verknüpfung des Zielbildungsprozesses mit der Jahreshaushaltsplanung unerlässlich. Denn nur so kann erkannt werden, ob zur Finanzierung der gesteckten Ziele (Output) die vorhandenen Ressourcen (Input) ausreichen.

Neue Informationen im Haushalt



Leitbilder und Ziele gab es bereits bisher. Neu ist, dass diese vorgegebenen **Ziele künftig im Gemeinde-Haushalt integriert** und diese messbar gemacht werden. Über sog. **Kennzahlen** kann zum Beispiel dann ein Vergleich mit den Vorjahren sowie mit anderen Gemeinden erfolgen (z.B. Kosten pro Schüler, Kosten pro Benutzer ...)

Damit wird deutlich, dass das neue Gemeindehaushaltsrecht den Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten und Methoden noch weiter verstärken wird. Besonders die Gemeindepolitik soll animiert werden, von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Erst dann wird das kommunale Rechnungswesen als eine der Grundlagen für die Haushaltsplanung auch Realität für die politische Planung.

Quellenangabe:

Ratsinformation „NKHR in Albstadt“ - Basisinformation für die politischen Entscheidungsträger zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen

3. Umsetzung des NKHR in Oberreichenbach

3.1. Umstellungszeitpunkt

Der Umstellungszeitpunkt muss vor allem in enger Abstimmung mit dem Kommunalen Rechenzentrum KIVBF erfolgen, da nach den rundweg positiven Erfahrungen mit der Finanzsoftware SAP und der KIVBF keine autonome EDV-Lösung für die Gemeinde in Frage kommt. Die Gemeinde nutzt SAP bereits seit dem Jahr 2004.

Bisherige Erfahrungen bei Umstellungsprozessen haben gezeigt, dass es gut ist, nicht zu den ersten, aber auch nicht zu den letzten Umstellungskommunen zu gehören. Ein Umstellungszeitpunkt vor dem Haushaltsjahr 2020 ist somit empfehlenswert.

Die KIVBF hat uns für das Jahr 2016 einen freien Projektplatz am Standort Karlsruhe freigehalten. Daher wird der erste doppische Haushalt für 2017 angestrebt.

Der damit gegebene Umstellungszeitraum von nur zwei Jahren ist einigermaßen sportlich, wird für eine kleinere Gemeinden wie Oberreichenbach jedoch als ausreichend erachtet. Gleichwohl bedeutet dieses Umstellungsprojekt, dass Personalkapazitäten in dieser Zeit gebunden werden; insbesondere wird es im Jahr vor der Umstellung vor allem in der Finanzverwaltung zu einer deutlichen Mehrbelastung kommen, da unabhängig von der Migration auf SAP Doppik alle bisherigen Verfahrensabläufe in der Kameralistik zeitgleich erledigt werden müssen.

3.2. Bildung einer Projektgruppe

Zur Umsetzung des NKHR in Oberreichenbach wird eine Projektgruppe gebildet. Das Gesamtprojekt wird im Wesentlichen in drei Teilprojekte untergliedert:

Teilprojekt 1: Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz

Bewertung des gesamten Gemeindevermögens, 01.03.2015 – 31.12.2016,
Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2017 (im ersten Quartal 2017)

Teilprojekt 2: Produktplan

Erarbeitung des Produktkatalogs auf Basis des Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg für die Gemeinde Oberreichenbach, Definition von Zielen und Ermittlung von Kennzahlen auf Basis der Produkte, 1. Halbjahr 2016

Teilprojekt 3: Organisation des Rechnungswesens/Mitarbeiterqualifikation

Anpassen des Buchungsbetriebs an das NKHR, Aufbau einer Geschäftspartnerbuchhaltung, Ablösung SHV-Prozesse, Anbindung Schnittstellen (Vorverfahren), Altdatenübernahme usw., ab Anfang 2016

Projektleitung: Gemeindegamnerer Daniel Merkle
(Stellvertreterin: Kassenverwalterin Natascha Lohse)

Ziel ist die Umsetzung des Projekts mit eigenem Personal. Externe Beratungsbüros sind grundsätzlich nicht vorgesehen.

Um die Mitarbeiter für das Projekt zu qualifizieren, ist allerdings ein hoher Fortbildungsbedarf erforderlich.

Durch das berufsbegleitende Kontaktstudium „Kommunaler Bilanzbuchhalter“ bei der VWA in Stuttgart wurde Herr Merkle auf die Aufgabe als Projektleiter vorbereitet. Es erfolgen weitere Einzelschulungen der Mitarbeiter sowie die umfangreichen Anwenderschulungen durch die KIVBF für die neue Finanzsoftware. Die Kosten hierfür werden im Rahmen der laufenden Unterhaltung im Haushalt finanziert und übersteigen die üblichen erforderlichen Haushaltsmittel für Fortbildung nur unwesentlich.

Da das Projekt ausschließlich mit eigenem Personal realisiert werden soll, wurden mit den Mitarbeiter(-innen) einige Rahmenbedingungen besprochen, wie z.B. dass keine Überstunden während der Projektzeit verfallen und diese später ausgeglichen oder ausbezahlt werden können.

Durch die Realisierung des Projekts mit eigenem Personal können erhebliche Kosten eingespart werden, welche vergleichsweise für Kommunen durch externe Berater sonst entstehen. Allein zum Beispiel die Vermögensbewertung, welche im Teilprojekt 1 erarbeitet wird, kostet in einer Gemeinde mit vergleichbarer Größe ca. 45.000 Euro bei Erstellung durch ein externes Büro.

3.3. Zuständigkeiten

Für einen reibungslosen Ablauf des Gesamtprojekts ist es aus Sicht der Verwaltung unabdingbar, dass Entscheidungen im Rahmen des Projekts direkt getroffen werden können. Insbesondere geht es hier um Entscheidungen zur Vermögensbewertung, der Gliederung der Teilhaushalte, des Produktplans usw. Es wird daher vorgeschlagen, diese Entscheidungen als Geschäft der laufenden Verwaltung dem Bürgermeister zu überlassen.

Folgende grundlegenden Entscheidungen bleiben jedoch in jedem Fall dem Gemeinderat vorbehalten, da sie aufgrund ihrer inhaltlich und wirtschaftlich herausragenden Bedeutung kein Geschäft der laufenden Verwaltung sind:

- Festlegung des Umstiegs auf das NKHR vor 2020
- Verzicht auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse nach § 52 Abs. 3 Nr. 2.2 GemHVO in der Eröffnungsbilanz (Wahlrecht)
- Beratung und Beschluss der Haushaltssatzung
- Beschluss des Finanzplans mit Investitionsprogramm
- Feststellung des Jahresabschlusses