
Vorlage Nr. 2015/240

STADTKÄMMEREI

Eberle
Balingen, 15.10.2015

Vorlage zur Behandlung in folgenden Gremien:

Gemeinderat

nicht öffentlich

am 27.10.2015

Kenntnisnahme

Tagesordnungspunkt

Bericht zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR)

Anlagen

1

Sachverhalt:

1. Rechtliche Ausgangssituation und Grundlagen

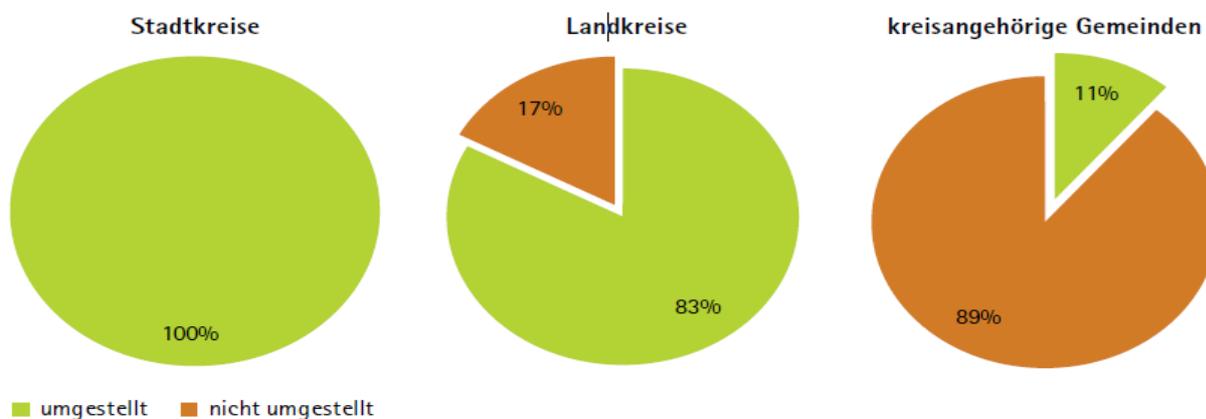
1.1. Gesetzliche Verpflichtung zur Einführung

Am 22.04.2009 hat der Landtag von Baden-Württemberg das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Danach waren alle Kommunen verpflichtet, bis spätestens 01.01.2016 auf das neue Haushaltsrecht umzustellen, sprich eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Mit Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften vom 16.04.2013 wurden die Einführungsfristen um vier Jahre auf den 01.01.2020 verlängert.

Vor dem Hintergrund der verbindlichen Einführung und den Erfahrungen, dass für den Umstellungsprozess bis zur Vorlage einer Eröffnungsbilanz ein Zeitraum von drei Jahren einzuplanen ist, müssen die notwendigen Rahmenbedingungen für die Umstellung frühzeitig geschaffen und entsprechende Ressourcen bereit gestellt werden. Hierzu gehört auch die Planung der dv-technischen Umstellung, die wiederum maßgeblich von den Personalressourcen des DV-Dienstleisters (Rechenzentrum) beeinflusst wird.

Dies verdeutlichen die nachstehenden Schaubilder aus dem Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2015 der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg.

Anteil der auf das NKHR bis zum 01.01.2015 umgestellten Kommunen (eigene Erhebungen)



Quelle: Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht GPA 2015

Die hohe Umstellungsquote der Landkreise gegenüber der vergleichsweise niedrigen Quote auf Seiten der Städte und Gemeinden dürfte ihre Hauptursache darin haben, dass die Umstellung bei den Gemeinden durch die Bewertung des umfangreichen Sachvermögens einen ungleich höheren Aufwand erfordert. Vor diesem Hintergrund ist es den Landkreisen offenkundig einfacher möglich, die Umstellung zu wesentlichen Teilen im Rahmen der vorhandenen Ressourcen zu bewältigen.

Geplante Umstellungsprojekte vom 01.01.2016 bis 01.01.2020 (eigene Erhebungen)



Quelle: Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht GPA 2015

Wie die vorstehende Übersicht verdeutlicht, wird sich der Umstellungsprozess aus den genannten Gründen auf einen engen Zeitraum verdichten. Die Kapazitäten der kommunalen Rechenzentren erfordern somit eine strenge Zeitplanung und erlauben nur einen begrenzten Zeitkorridor für jede Kommune.

Der Umstellungsprozess beginnt mit einer Überprüfung der kommunalen Aufgaben vor Ort (Wer tut was für wen, in welcher Güte und Qualität und mit welcher Erwartung/Wirkung?) sowie Fragestellungen im Zusammenhang mit der Aufbau- und Ablauforganisation. Neben einer detaillierten Projektplanung, der Übertragung von Verantwortlichkeiten und einem Projektcontrolling kommt der rechtzeitigen und umfassenden Einbeziehung aller am Umstellungsprozess Beteiligten innerhalb der Verwaltung sowie des Gemeinderats besondere Bedeutung zu. Bei der Projektplanung sind genügend Ressourcen für diese Aufgaben vorzusehen.

1.2. Grundsatzbeschluss

Die grundlegenden Entscheidungen und die strategische Ausrichtung, welche untrennbar mit der Einführung des NKHR verbunden sind, sind für die Gemeinde von inhaltlich und wirtschaftlich herausragender Bedeutung. Sie stellen kein - allein dem Bürgermeister nach § 44 Abs. 2 GemO1 obliegendes - Geschäft der laufenden Verwaltung dar. Daher ist für die Einführung des NKHR ein Grundsatzbeschluss des Gemeinderats erforderlich. Der Grundsatzbeschluss sollte folgende Inhalte aufweisen:

- Grundsätzliche Entscheidung, dass das NKHR eingeführt werden soll und das Projekt ausdrücklich vom Gemeinderat unterstützt wird;
- Einführungszeitpunkt, Stichtag für die Eröffnungsbilanz;
- Auftrag an die Verwaltung, eine detaillierte Projektplanung aufzustellen etc.;
- Bereitstellung des Projektbudgets: finanziell, personell und zeitlich;
- Darstellung der zu bildenden Teilprojekte.

Der Grundsatzbeschluss für die Stadt Balingen soll nach der heutigen Grundsatzinformation und –diskussion in der kommenden Sitzung des Gemeinderates mit einer separaten Vorlage erfolgen, die erforderlichenfalls noch weitergehende Detailpunkte als Entscheidungsgrundlage enthält.

2. Vorüberlegungen / Projekteckpunkte

2.1. Projektstrategie

Der Vermögensbewertung kommt nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung und Bilanzierung eine grundlegende Bedeutung zu. Hierbei sind verschiedene Bewertungsarten und –methoden möglich, deren Anwendungsbandbreite im Sinne der zukünftigen Haushaltswirtschaft und Vermögenslage der Stadt sorgsam und mit fachkundiger Unterstützung und Erfahrung abzuwägen ist.

Die Verwaltung hat sich deshalb im Vorfeld entschieden, durch eine kommunalerfahrene Fachberatung in einer Kurzexpertise ihre Möglichkeiten, Grundlagen und Erfordernisse für diesen Grundlagenprozess analysieren zu lassen. Die Fa. Rödl & Partner war und ist auf diesem Sektor bundesweit –auch für größere Städte- seit einigen Jahren tätig. Baden-Württemberg gehört bekanntlich –ähnlich wie bei der Umstellung auf die gesplittete Abwassergebühr- zu den wenigen Bundesländern, in denen der flächendeckende Umstellungsprozess noch aussteht.

Die Grundlage für eine Umstellungsstrategie soll durch einen Status-Check des vorhandenen Vermögens beleuchtet werden. Dieser umfasst eine Prognose der benötigten Ressourcen für die Fertigstellung einer gesetzeskonformen und prüfungssicheren Vermögenserfassung und -bewertung durch kommunalerfahrene Bewertungsspezialisten. Der Gesamtbericht ist als Anlage beigefügt. Die wesentlichen Erkenntnisse sind im weiteren Verlauf der Vorlage in komprimierter Form dargestellt.

Um die Ausgangsgegebenheiten zu erfassen, wurden bei der Stadt Balingen insgesamt sechs Termine vor Ort durchgeführt, um so den genauen Status Quo kennenzulernen und zu analysieren. Nach der anschließenden Auswertung der erhobenen Daten wurde der vorliegende Status-Bericht Vermögen von Rödl & Partner erstellt.

Teilprojekt Bewegliches Anlagevermögen:

Im Rahmen des Status-Check wurde eine Liste der Orte des beweglichen Sachanlagevermögens erstellt, welche auf Basis der vorhandenen Informationen bei den Dienststellen innerhalb der Stadt Balingen erstellt werden konnte. Diese Aufstellung ergab insgesamt 122 Orte des beweglichen Anlagevermögens, welche im Rahmen dieses Teilprojekts zu berücksichtigen sind.

Als Gesamtaufwand zur Erfassung des beweglichen Anlagevermögens werden rund 107 Personentage angenommen (vgl. S. 22 des Berichts). Davon dürften rund 2/3 durch die befristete Anstellung (ca. 3 Monate) von 2 -3 Hilfskräften abzudecken sein. Der Rest müsste durch die Zusatzbelastung von vorhandenem Personal aufgefangen werden, soweit dies in der konkreten Gesamtsituation möglich sein wird.

Teilprojekt Gebäude:

Nach der endgültigen Ausarbeitung einer Gebäudeliste ergibt sich eine Gesamtanzahl von rund 330 selbstständigen Gebäuden, hiervon sind 50 Gebäude den Betrieben gewerblicher Art zuzurechnen, die bereits in der Anlagenbuchhaltung geführt werden. Somit verbleiben als bewertungskritische Masse der Kommune 280 Gebäude (u.a. auch Nebengebäude, Garagen, etc.). Das Teilprojekt der Gebäudebewertung gehört zu den komplexen Aufgabenteilen (vgl. S. 23 bis 25 bzw. S. 31 bis 33), welches zumindest eine tiefergehende Sichtung und Recherche vorhandener Unterlagen erfordert.

Als Gesamtaufwand zur Erfassung des Gebäudevermögens werden rund 217 Personentage angenommen. Hierfür können nur sehr begrenzt Aushilfskräfte herangezogen werden. Des Weiteren ist weder bei der Kämmerei noch bei den Fachdienststellen Personal vorhanden, welches sich dieser Aufgabe eingehend neben dem Tagesgeschäft widmen kann. Insoweit müsste ein Großteil vergeben oder zusätzliches Fachpersonal eingestellt werden.

Teilprojekt Grund & Boden:

Im Teilprojekt „Grund & Boden“ werden alle Flurstücke im Eigentum der Stadt Balingen erfasst und bewertet. Des Weiteren wird der Aufwuchs, insbesondere das Wald- und Forstvermögen berücksichtigt. Es befinden sich derzeit insgesamt ca. 6.700 Flurstücke im Eigentum der Stadt. Das vorhandene Wald- und Forstvermögen beläuft sich auf rund 1.600 ha Wald, für welches ein Forsteinrichtungswerk vorliegt. Auch die Bewertung des Grund und Bodens ist ein anspruchsvolles Teilobjekt, das eine entsprechende Aufarbeitung erfordert (vgl. insbesondere S. 36 bis 43 des Berichts). Das notwendige Personal für eine Erfüllung in Eigenregie ist in der Liegenschaftsabteilung nicht vorhanden. Als Gesamtaufwand zur Erfassung des Grund & Bodens werden rund 156 Personentage angenommen. Auch hier dürfte sich eine überwiegende Vergabe der Arbeiten empfehlen.

Teilprojekt Infrastrukturvermögen:

Im Rahmen der Bewertung des Infrastrukturvermögens sind sämtliche Tiefbau- bzw. Versorgungstechnische Anlagen zu erfassen. Dies umfasst alle Straßen, Geh- und Radwege, die Straßenbeleuchtung, weitere Straßenausstattung, Brücken- und andere Ingenieursbauwerke (vgl. insbesondere Seiten 44 bis 55 des Berichts). Auch in diesem Bereich gilt im Wesentlichen das unter den Teilprojekten „Gebäude“ und „Grund und Boden“ angeführte. Unter anderem sind ca. 265 km Straße, rund 8.000 Leuchtpunkte, 258 km Mischwasser-, 7 km Schmutzwasser- und 33 km Regenwasserkanalisation, 77 Brücken, 61 Spielplätze, 13 Friedhöfe, Stützbauwerke, Treppenanlagen, Hochwasserschutzeinrichtungen zu erfassen.

Als Gesamtaufwand zur Erfassung des Infrastrukturvermögens werden rund 304 Personentage angenommen. Auch hier wird sich im Ergebnis eine überwiegende Vergabe als zweckmäßig empfehlen.

2.2. Projektplan

Nach der Erfahrung bisheriger Umstellungsprojekte in Baden-Württemberg ist wie bereits erwähnt von einem Projektzeitraum von etwa drei Jahren auszugehen. Bezogen auf die Stadt Balingen würde sich bei einem Umstellungsdatum zum 01.01.2018 folgende Planung ergeben.

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--|--|------|------|
| Vermögensbewertung / Eröffnungsbilanz |  | | | |
| Produktplan / Haushaltsstruktur |  | | | |
| Vorbereitung und Durchführung EDV-Technische Umstellung | |  | | |
| Qualifizierung Mitarbeiter / Gremien |  | | | |

Des Weiteren darf nicht außer Betrachtung bleiben, dass bei einer angenommenen Eröffnungsbilanz zum 01.01.2018 erstmals nach Ablauf des Haushaltsjahres, nach den Erfahrungen frühestens in der zweiten Hälfte des Jahre 2019, ein tatsächlicher Rechnungsabschluss vorgelegt werden kann. In einigen Kommunen verhält es sich sogar dergestalt, dass die Rechnungsabschlüsse aufgrund der mit dem Projekt verbundenen Zusatzbelastungen erst zwei bis drei Jahre nach Eröffnungsbilanz vorgelegt werden können. Ein solcher Zustand, der damit letztendlich über einen größeren Zeitraum hinweg nur eine eingeschränkte Kontrolle über die wirtschaftlichen Verhältnisse einer Kommune erlaubt, sollte u.E. auch in Anbetracht der laufenden Großprojekte der Stadt vermieden werden. Zudem sollte die Eröffnungsbilanz nicht mit Bewertungsrisiken belegt werden, die später aufwendige Nachbearbeitungen und vermögensrelevante Korrekturen bedingen.

2.3. Projektstruktur

Zur erfolgreichen Abwicklung eines Projektes dieser Größe ist es erforderlich, eine Projektstruktur mit verschiedenen Ebenen und Verantwortungsbereichen aufzubauen. Denkbar wäre hier die in NKHK-Projekten oft verwendete Hierarchie von Lenkungsgruppe, Projektleitung und Teilprojekten:



2.4. Projektkosten

Die Umstellung auf ein neues Buchhaltungssystem gibt es nicht zum Nulltarif – dabei fallen nicht nur Kosten an für die technische Umstellung, es fallen vor allem auch Kosten an für die notwendigen Schulungen des Personals und der politisch Verantwortlichen. Ebenso müssen Kosten für fachliche Beratungen und / oder für die zusätzlich erforderlichen Personalressourcen, die bei einem derartigen Projekt ohne Frage anfallen, bedacht werden. Wie mehrfach angedeutet, sollten nach Auffassung der Verwaltung dabei dauerhafte Personalvermehrung möglichst reduziert und erforderlichenfalls durch Fremdvergaben kompensiert werden. Die Stadt Rottenburg, deren Grunddaten weitgehend vergleichbar sind, hat unlängst bei ihrem Grundsatzbeschluss Gesamtkosten in Höhe von 450.000 € prognostiziert (Zusatzpersonal 250 T€, Vergaben Bewertung 100 T€, Leistungen Rechenzentrum 60 T€, Sonstige Begleitung 40 T€). Wir gehen überschlägig von Kosten in ähnlicher Höhe aus, wobei sich bei uns der Schwerpunkt Personalausgaben hin zur Vergabe von Bewertungen und der Inanspruchnahme von Fachdienstleistungen verschieben sollte. Die Einstellung von zusätzlichem Personal ist erfahrungsgemäß mit zusätzlichen Risiken verbunden. Auf Dauer muss tendenziell mit einer Zusatzkraft im Bereich der Anlagenbuchführung und allgemeinen Buchhaltung gerechnet werden.

3. Der doppische Haushalt

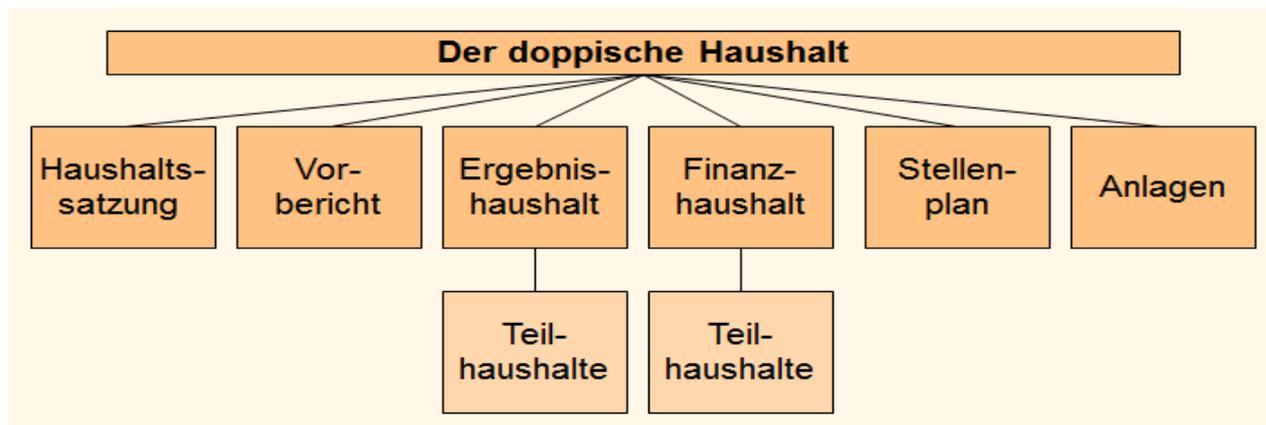
3.1. Das 3-Komponenten-Modell

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

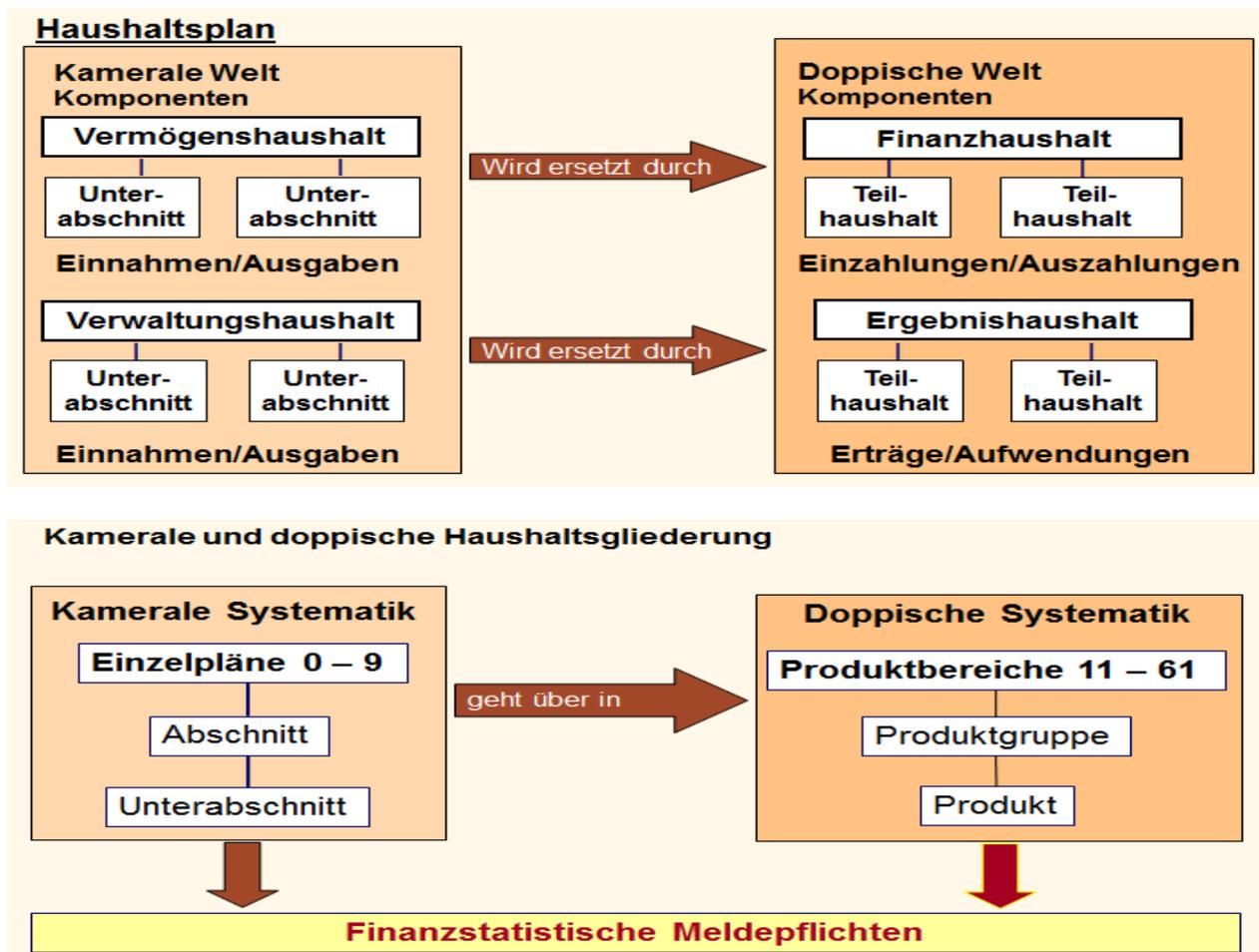


3.2. Haushaltsstruktur

Die Haushaltsstruktur wird doppisch wie folgt aussehen:



Ein Vergleich mit der kameralen Systematik zeigt die Veränderungen auf:



Fazit und weitere Vorgehensweise

Um das Projekt rechtskonform und zeitgerecht umsetzen zu können, soll dem Gemeinderat der entsprechende Grundsatzbeschluss in der November-Sitzung unterbreitet werden. Im Haushaltsplan 2016 ff. werden die voraussichtlich notwendigen finanziellen Mittel über die Jahre verteilt eingestellt bzw. in der Finanzplanung berücksichtigt. Die notwendigen Fremdvergaben werden im Rahmen der Zuständigkeiten vergeben bzw. dem zuständigen Gremium zu Beschlussfassung unterbreitet.

In der Sitzung des Gemeinderates am 27.10.2015 wird ein Vertreter von Rödl & Partner gleichfalls anwesend sein und das Gutachten kurz vorstellen bzw. für Fragen zur Verfügung stehen.