

SITZUNGSVORLAGE

Gremium **Gemeinderat**
öffentlich am 14.03.2011

Drucksache Nr. **2011/050**

Federführung Stadtkämmerei
Sachbearbeiter Stefan Schrode
Stand 17.02.2011
Aktenzeichen 902.05
Mitwirkung

Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in der Großen Kreisstadt Wangen im Allgäu

Beschlussvorschlag

Zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) gemäß dem Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 4. Mai 2009 (GBl.S.185) werden folgende Grundsatzentscheidungen getroffen:

1. Der Gemeinderat beschließt die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in der Großen Kreisstadt Wangen im Allgäu zum 01.01.2014 (Stichtag der Eröffnungsbilanz).
2. Der Gemeinderat unterstützt und begleitet das Umstellungsprojekt der Verwaltung.
3. Die aufgabenorientierte Gliederung des neuen Haushaltes und seiner Teilhaushalte (auf der Basis der im Produktplan Baden-Württemberg vorgegebenen Produktbereiche gemäß § 4 Abs. 1 GemHVO) wird beschlossen.

Sachdarstellung

1.

a. Ausgangslage und gesetzliche Rahmenbedingungen:

Am 22.4.2009 hat der Landtag von Baden-Württemberg das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Mit diesem Gesetz wurden die rechtlichen Grundlagen für das NKHR gelegt. Derzeit ist eine Übergangsfrist von sieben Jahren vorgesehen, sodass die Kommunen ihr Haushalts- und Rechnungswesen spätestens ab dem Jahr 2016 nach dem neuen Haushaltsrecht führen müssen.

Das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts führte dazu, dass die Gemeindeordnung, die Gemeindehaushaltsverordnung und die Gemeindekassenverordnung neu gefasst wurden.

b. Grundzüge des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Das NKHR liefert mit seinen Elementen Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung und den neuen produktorientierten Steuerungsmöglichkeiten wichtige Informationen für Planung, Steuerung und Kontrolle. Erstmals wird es den Kommunen möglich sein, ihre Ressourcen und deren Verbrauch vollständig zu erfassen und somit ein Gesamtbild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln.

Einen bedeutenden Schritt stellt somit der Übergang vom Geldverbrauchskonzept hin zum Ressourcenverbrauchskonzept dar. Die bisherige Haushaltsplanung und -bewirtschaftung ist im Wesentlichen auf das Geldvermögen ausgerichtet. Sie weist somit nach, in welchem Umfang Ausgaben durch Einnahmen ausgeglichen werden. Im jeweiligen Haushaltsjahr werden nur die Vorgänge erfasst, die im laufenden Jahr zu einer Minderung bzw. Erhöhung des Geldvermögens führen. Im neuen System wird der Blick geweitet. Es werden auch nicht zahlungswirksame Größen, wie z.B. Abschreibungen (Werteverzehr von Sachanlagevermögen), erfasst. Dieser sog. Ressourcenverbrauch fließt zugleich in den Haushaltsausgleich mit ein und muss somit erwirtschaftet werden.

Anstelle der bisherigen Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) soll mit der Umstellung auf das NKHR durch die Abbildung von Produkten im Haushalt und die Vorgabe von Zielen eine outputorientierte und transparentere Darstellung ermöglicht werden.

Das NKHR entspricht zusätzlich dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Es wird das Ziel sein, den gesamten Ressourcenverbrauch innerhalb eines Haushaltsjahres durch entsprechende Ressourcenzuwächse (Erträge) zu decken. Dadurch soll gewährleistet werden, dass diejenige Generation, die den Werteverzehr verursacht und die bereitgestellten Ressourcen verbraucht hat, für ihren Anteil aufkommen muss. Zudem werden beispielsweise Rückstellungen gebildet, um Belastungen, die erst in späteren Jahren zu Auszahlungen führen, der verursachenden Generation anzulasten.

c. Ausgangslage in Wangen im Allgäu

Mit Einstellung einer Sachbearbeiterin NKHR zum 16.08.2010 wurde in der Großen Kreisstadt Wangen im Allgäu der Startschuss für den Umstellungsprozess gegeben. Seither wurden - insbesondere in der Kämmererei - vorbereitende Tätigkeiten für das Projekt durchgeführt. Zudem wurde bereits mit der Vermögenserfassung und -bewertung begonnen.

Der Umstellungsprozess soll in der Großen Kreisstadt Wangen im Allgäu bis zum 31.12.2013 abgeschlossen werden, sodass erstmals für das Haushaltsjahr 2014 ein doppischer Haushalt aufgestellt wird. Auf den Stichtag 01.01.2014 ist für die Große Kreisstadt Wangen im Allgäu somit eine Eröffnungsbilanz zu erstellen.

Dies scheint angesichts des verbindlich aufgestellten Projektplanes realistisch, sofern keine unvorhergesehenen Schwierigkeiten eintreten.

Das Rechenzentrum wurde bereits über den Umstellungstermin informiert und begrüßt einen Umstieg zum geplanten Zeitpunkt. Da die Mehrzahl der baden-württembergischen Kommunen eine Umstellung zum 01.01.2015 bzw. 01.01.2016 anstrebt, könnten sich Kapazitätsengpässe ergeben.

Zudem bestehen bei einer freiwilligen Umstellung vor 2016 Vereinfachungen beim neuen Haushaltsausgleich, die eine „Testphase“ der neuen Ausgleichsregelungen ermöglichen (vgl. Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts Art. 13 Abs. 6).

2.

Die Umstellungsarbeiten werden personelle Ressourcen binden. Zudem ist ein strukturiertes und zielgerichtetes Vorgehen erforderlich. Aus diesen Gründen ist die Bildung von Projekt- und Arbeitsgruppen unabdingbar. Da Fach- und Detailkenntnisse vielfach direkt in den Fachämtern liegen, ist eine verwaltungsweite Mitwirkung – in unterschiedlicher Intensität – erforderlich.

Demzufolge wurde für das Projekt „Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in der Großen Kreisstadt Wangen im Allgäu“ eine Organisationsverfügung vom Oberbürgermeister erlassen. Diese ist bereits zum 01.01.2011 in Kraft getreten und sieht die Bildung einer Projektgruppe sowie von 5 Arbeitsgruppen vor. Detaillierte Informationen können der Organisationsverfügung einschließlich Organigramm entnommen werden. Diese sind der Beschlussvorlage als Anlage beigelegt.

Die personelle Ausgestaltung des Projektes liegt - soweit kein zusätzlicher Stellenbedarf besteht - in der Hand der Verwaltung.

Der Gemeinderat wird regelmäßig über wesentliche Fortschritte des Projektes informiert. Er hat insbesondere auch über die Aufstellung der Teilhaushalte und grundsätzliche Festlegungen zur Bewertung des Vermögens zu entscheiden.

3.

Eine Grundsatzentscheidung im Rahmen des Umstellungsprojektes liegt darin, ob die Teilhaushalte in der künftigen Haushaltsgliederung aufgabenorientiert (nach vorgegebenen Produktbereichen) oder nach der örtlichen Organisation gebildet werden. Teilhaushalte bilden dabei das anteilige Ergebnis einzelner Ämter, Organisationseinheiten oder Produktbereiche ab.

Das Wahlrecht ergibt sich aus dem Wortlaut des § 4 Abs. 1 GemHVO: *„Der Gesamthaushalt ist in Teilhaushalte zu gliedern. Die Teilhaushalte sind produktorientiert zu bilden. Sie können nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation gebildet werden...“*

Es handelt sich hierbei um ein echtes Wahlrecht, das sich nachhaltig auf den Aufbau des künftigen Haushaltes auswirkt. Es wird den Kommunen zugestanden ihren Haushalt eigenverantwortlich nach den örtlichen Steuerungs- und Informationsbedürfnissen zu gliedern.

Die bisherige Gliederung des Haushaltsplanes in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte wird durch die produktorientierte Gliederung in Teilhaushalte ersetzt. Im Mittelpunkt des neuen Haushaltsplanes stehen die von der Kommune zu erbringenden Leistungen (Produkte) mit den damit verbundenen Zielen. Bei der Definition des Produktplanes orientiert sich die Stadt am kommunalen Produktplan Baden-Württemberg. Bei der Aufstellung des örtlichen Produktplanes und der Darstellung des Haushaltes im Einzelnen wird der Gemeinderat eingebunden werden.

a. Gliederung der Teilhaushalte entsprechend der örtlichen Organisation

Bei einer Gliederung der Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation spiegelt sich in den Teilhaushalten die vorhandene Aufbauorganisation eins zu eins wieder. Die Verantwortlichkeiten (Fach- und Ressourcenverantwortung) für die einzelnen Aufgabenbereiche werden zusammengeführt.

Nachteilig ist, dass jede Organisationsänderung zwangsläufig zu einer Änderung des Haushaltsplans führt. Die Vergleichbarkeit - insbesondere ein Mehrjahresvergleich - innerhalb der Kommune wird durch die organisatorische Gliederung erschwert. Zudem richtet sich die Steuerung bei einer organisationsbezogenen Gliederung nach der Aufbauorganisation. Es werden folglich die Ämter und nicht abgeschlossene Aufgabenbereiche gesteuert.

b. Gliederung der Teilhaushalte entsprechend der verbindlich vorgegebenen Produktbereiche (aufgabenorientiert)

Bei einer Gliederung nach Produktbereichen ist die Haushaltsstruktur über einen längeren Zeitraum konstant, so dass auch zeitliche und interkommunale Vergleiche leichter möglich sind. Hier orientiert sich die Steuerung an den einzelnen Produkten bzw. den Produktgruppen. Die Organisation ist nachrangig.

Nachteilig kann jedoch die fehlende direkte Zuordnung zu den Verantwortungsbereichen in der Verwaltung sein. Dies kann dazu führen, dass es mehrere Zuständigkeiten und keine klare Verantwortung bei einem Produkt gibt.

Vor dem Hintergrund, dass der Fokus der politischen Beratungen und Entscheidungen auf die Leistungen und Ziele des Verwaltungshandelns gerichtet ist, scheint eine produktbereichsbezogene Gliederung vorteilhaft. Für den Gemeinderat dürfte es wichtiger sein, die Ressourcen und Ziele für den Aufgabenbereich Schule festzulegen, als einzeln über das Schulamt, das Stadtbauamt, die Kämmerei und das Kultur- und Sportamt, die alle Leistungen für die Schulen erbringen, zu diskutieren.

Durch klare Abgrenzungen und Vereinbarungen kann auch bei diesem Modell die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt werden.¹

c. Gliederung des Haushaltes in der Großen Kreisstadt Wangen im Allgäu

Für die Große Kreisstadt Wangen im Allgäu wird eine aufgabenorientierte (produktbereichsbezogene) Gliederung der Teilhaushalte beschlossen. Dabei können entsprechend § 4 Abs. 1 GemHVO mehrere Produktbereiche zu einem Teilhaushalt zusammengefasst werden. Gemäß Abs. 2 bildet jeder Teilhaushalt mindestens eine Bewirtschaftungseinheit (Budget). Die Budgets sind jeweils einem Verantwortungsbereich zuzuordnen. Bei der Neugliederung des Haushaltes kann sich somit Anpassungsbedarf hinsichtlich der Verwaltungsorganisation (Aufbau- und Ablauforganisation) ergeben.

Anlage

Organisationsverfügung einschließlich Organigramm

¹ Vgl. Notheis/Ade: Das Neue Kommunale Haushaltsrecht Baden-Württemberg. Boorberg, 2009, 2. Auflage, S.68 ff. und Leitfaden zur Haushaltsgliederung im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, geprüft und verabschiedet von der Lenkungsgruppe AG Internet (Innenministerium BW, Gemeindeprüfungsanstalt BW, Gemeindetag, Städtetag, Landkreistag, Datenverarbeitungsverbund BW), 2. Auflage, Stand: 25.06.2010