



# Stadt Sulzburg

Beratungsvorlage für die öffentliche GR-Sitzung  
am 05. Oktober 2017

Nr. 59 / 2017

---

## TOP III / 1 Grundsatzbeschluss zur Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) bei der Stadt Sulzburg zum 01.01.2020

---

### Sachverhalt/Begründung:

#### 1. Ausgangslage

Am 22.04.2009 hatte der Landtag 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. Nach der Landtagswahl im März 2011 wurde zunächst von der neuen Landesregierung im Koalitionsvertrag ein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik angedacht. Dieses Wahlrecht ist zwischenzeitlich mit Beschluss des Landtages vom 11.04.2013 zur Änderung des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechtes nicht mehr vorgesehen. Die Übergangsfrist zum verbindlichen Umstellungszeitpunkt wurde jedoch um 4 Jahre auf den 01.01.2020 verlängert. Bis zu diesem Stichtag müssen alle Kommunen zwingend umgestellt haben.

Aufgrund der Erfahrungen anderer Städte ist mit einem Umstellungszeitraum bei Kommunen mit ähnlicher Größenordnung von drei Jahren auszugehen. Das Projekt "**NKHR in Sulzburg**" wird in dieser Zeit Personalkapazitäten in allen Bereichen der Verwaltung binden. Insbesondere beim Rechnungsamt wird es in der Umstellungsphase zu einer deutlichen Mehrbelastung kommen, da unabhängig von der Umstellung auf das NKHR alle bisherigen Verfahrensabläufe in der Kameralistik zeitgleich erledigt werden müssen.

Der Stand der Umstellung in Baden-Württemberg sieht wie folgt aus: Bis zum Jahr 2016 haben 14% der kreisangehörigen Gemeinden (157 von 1.101) auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) umgestellt. Die große Masse der Kommunen stellt in den kommenden Jahren bis 2020 um.

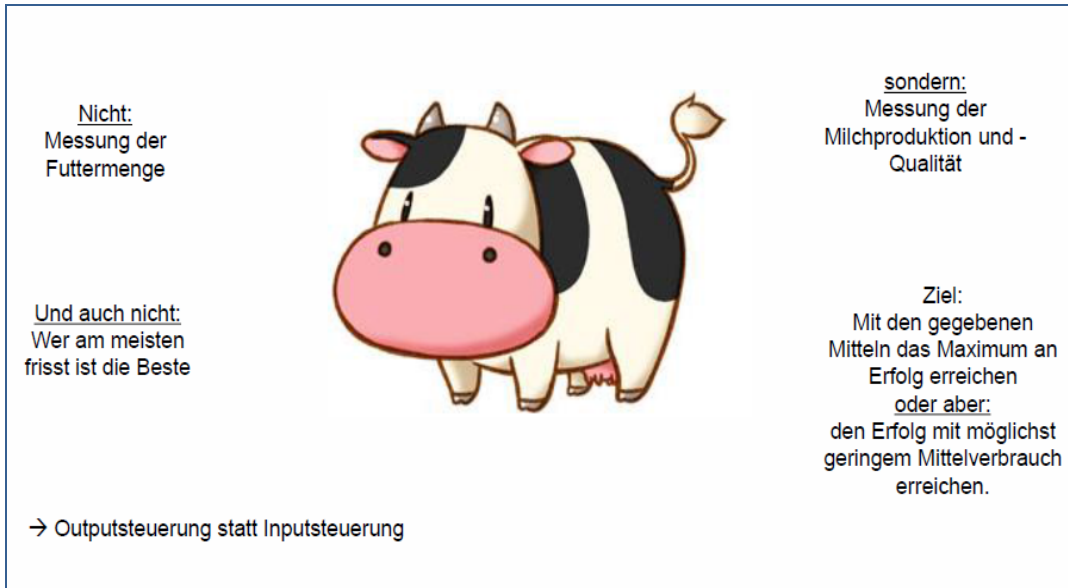
#### 2. Ziele des NKHR

Mit Einführung des neuen Kommunalen Haushaltrechts auf Basis der Doppik ergeben sich neue Möglichkeiten für eine verbesserte Steuerung, Transparenz und eine generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik.

Das bisherige kamerale Rechnungswesen stellt nur die Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres gegenüber. Damit fehlen wichtige Informationen für die Steuerung einer modernen Stadt. Welches Vermögen besitzt die Stadt? Wie verändert es sich? Wie viel kosten städtische Dienstleistungen? Diese und weitere Fragen beantwortet das Neue Kommunale Haushaltsrecht (NKHR). Mit diesen Informationen kann die Politik bessere Entscheidungen treffen und ihre Verantwortung gegenüber künftigen Generationen wahrnehmen.

Die Steuerung des Haushalts soll im NKHR anhand von festgelegten strategischen Zielen erfolgen. Die im NKHR vorhandenen Informationen sollen im Rahmen des Controllings ermöglichen, dass eventuelle Zielabweichungen frühzeitiger erkennbar werden und so zeitnah nachgesteuert werden kann.

Die Erarbeitung von Kennzahlen für definierte Produkte (einzelne Dienstleistungen) ermöglicht den vereinfachten Vergleich mit anderen Kommunen (Benchmarking).

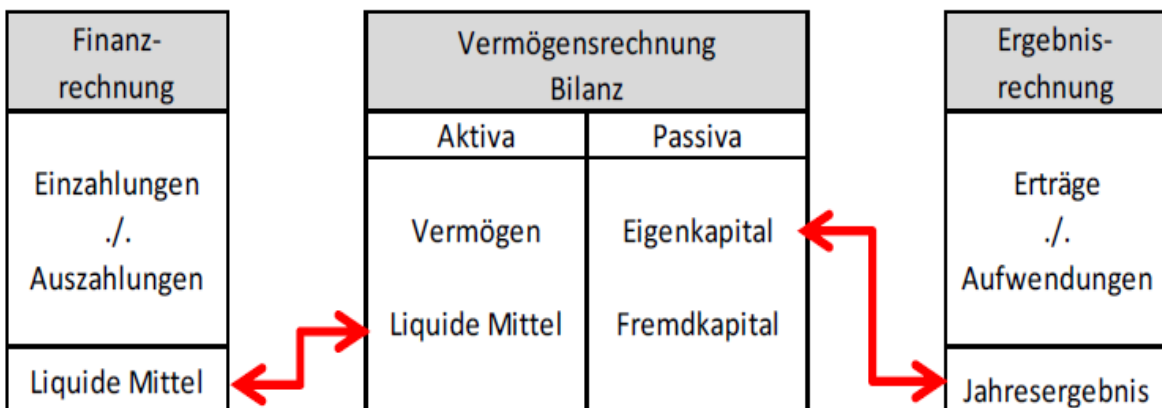


Mit der Umstellung auf das NKHR wird also das bisherige Geldverbrauchs-konzept (Verbuchung von Einnahmen und Ausgaben) zu Gunsten des Ressourcenverbrauchs-konzeptes (Verbuchung von Erträgen und Aufwendungen) abgelöst. Dieses neue Rechnungskonzept erfasst zusätzlich zu den reinen Zahlungsvorgängen, die in der Kameralistik nur den Geldverbrauch dokumentieren, auch den nicht zahlungswirksamen Werteverzehr. Daher werden künftig auch Abschreibungen, Bildung/Auflösung von Rückstellungen und Auflösungen von Sonderposten in der kommunalen Haushaltswirtschaft berücksichtigt. Der gesamte Ressourcenverbrauch und das gesamte Ressourcenaufkommen eines Haushaltsjahres werden demnach vollständig und periodengerecht ausgewiesen.

Der künftigen Haushalts- und Finanzpolitik liegt somit der Grundsatz der „intergenerativen Gerechtigkeit“ zugrunde. Dieser besagt, dass jede Generation nur die Ressourcen verbrauchen soll, die sie selber durch Abgaben und Entgelte wieder ersetzen kann. Dadurch soll das Vermögen nicht verbraucht, sondern für künftige Generationen erhalten bleiben. Dieser Leit-satz ist vor allem auch Grundsatz für den künftigen Haushaltsausgleich.

Demnach wird künftig für jedes Haushaltsjahr ein Ausgleich zwischen ordentlichen Erträgen und Aufwendungen erforderlich werden. Auch zahlungsunwirksame Größen (z. B. - 2 - Abschreibungen) werden in den Ausgleich mit einbezogen. So wird sichergestellt, dass das kommunale Vermögen langfristig erhalten bleibt.

Zusammenfassend stützt sich das NKHR auf eine sogenannte „Drei-Komponenten-Rechnung“:

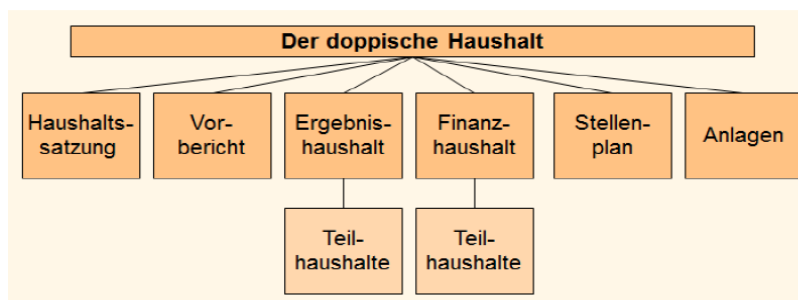


Diese beinhaltet:

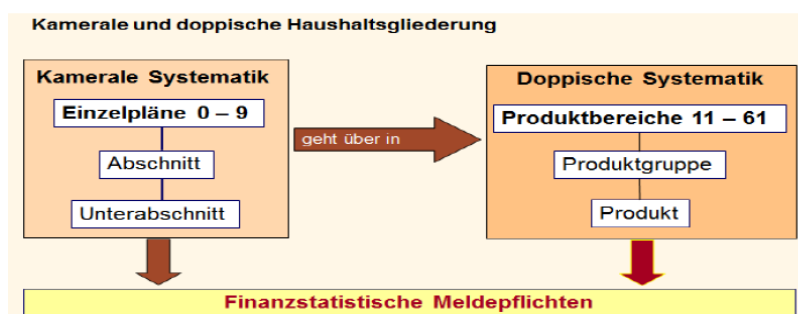
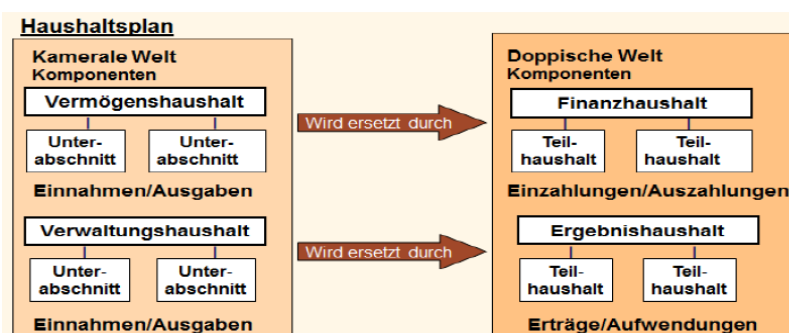
- in der Finanzrechnung alle Ein- und Auszahlungen und gibt einen Überblick über den Zahlungsmittelbestand. Ein wesentliches Augenmerk liegt in der Darstellung der Investitions- und Finanzierungstätigkeit. In diesem Bereich werden auch die Informationen abgebildet, die bisher im kameralen System im Vermögenshaushalt vorzufinden waren.
- in der Bilanz die Gegenüberstellung des Vermögens und die Finanzierungsmittel. Die Aktivseite zeigt die Vermögensbestände einer Kommune, die Passivseite stellt dar, wie die Kommune ihr Vermögen finanziert hat.
- Die Ergebnisrechnung ist ähnlich strukturiert wie die kaufmännische Gewinn- und Verlustrechnung (GuV), ergänzt um kommunale Besonderheiten. Anstelle der bisherigen Veranschlagung von Ein- und Auszahlungen des Verwaltungshaushalts, werden in der Ergebnisrechnung (Ergebnishaushalt) die kompletten und periodengerechten Aufwendungen (Ressourcenverbrauch) und Erträge (Ressourcenaufkommen) abgebildet und erstmalig auch die nicht zahlungswirksamen Größen, wie z. B. Abschreibungen oder Bildung von Rückstellungen, ausgewiesen.

### 3. Haushaltsstruktur/-gliederung

Die Haushaltsstruktur wird doppisch wie folgt aussehen:



Ein Vergleich mit der kameralen Systematik zeigt die Veränderungen auf:



Neben den Rechenwerken verändert sich im NKHR auch die Struktur des Haushaltsplans. Dieser wird zukünftig aus dem Gesamthaushalt (gegliedert in Ergebnis- und Finanzhaushalt), einzelnen Teilhaushalten (ebenfalls gegliedert in Ergebnis- und Finanzhaushalt), dem Stellenplan und verschiedenen Anlagen wie z.B. dem Vorbericht bestehen.

Die in der Kameralistik übliche Haushaltsgliederung wird im NKHR durch den kommunalen Produktplan Baden-Württemberg ersetzt.

**Gegenüberstellung kamerale und doppische Gliederung des Haushaltes:**

<b>Kameralistik</b>	<b>Doppik</b>	
Verwaltungshaushalt	Ergebnisrechnung	} Drei-Komponenten-Rechnung
Vermögenshaushalt	Finanzrechnung	
Vermögensrechnung	Bilanz	
Einzelpläne, Unter-Abschnitte	Produktorientierter Haushaltsplan	
Interne Verrechnung	Kosten- und Leistungs-Rechnung	
Kassenwirksamkeitsprinzip	Verursachungsprinzip	
nicht vorgeschrieben	Abschreibungen und Rückstellungen	
Haushaltsansatz	Produkte, Finanz- und Leistungsziele	

Produktbereiche stellen Aufgabenfelder der Verwaltung dar und enthalten mehrere Produktgruppen. In einer Produktgruppe sind inhaltlich zusammengehörende Produkte zusammengefasst. Der Ausweis im Haushaltsplan erfolgt auf Ebene der Produktgruppen.

Die Produktgruppen entsprechen am ehesten den bisherigen kameralen Unterabschnitten.

Beispiel Gemeindevwald:

bisher kameral:           Unterabschnitt 8550  
 neu doppisch:            Produktgruppe 55.50

Die Haushaltsgliederung sollte aus Sicht der Verwaltung nach vorgegebenen Produktbereichen (produktorientiert) erfolgen und nicht nach der Ämter-Organisation.

Als Produkte werden einzelne Leistungen einer Verwaltungseinheit bezeichnet. In nachstehender Tabelle ist beispielhaft die Einteilung der Leistung „Anschlussunterbringung von Flüchtlingen“ in den Produktplan abgebildet.

Produktbereich	31	Soziale Hilfen
Produktgruppe	31.40	Soziale Einrichtungen
Produkt	31.40.07	Soziale Einrichtungen für Flüchtlinge und Asylbewerber (Anschlussunterbringung)

Der Gesamthaushalt ist in mindestens zwei Teilhaushalte zu gliedern, die jeweils aus einem Ergebnis- und einem Finanzhaushalt bestehen. Nach derzeitigem Stand gehen wir davon aus, dass wir in Sulzburg drei Teilhaushalte bilden werden.

Teilhaushalt 1 Innere Verwaltung  
Teilhaushalt 2 Dienstleistung und Infrastruktur  
Teilhaushalt 3 Allgemeine Finanzwirtschaft

Ziel der Haushaltsführung nach den Regeln des NKHR ist die Sicherung der dauerhaften wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Gewährleistung der intergenerativen Gerechtigkeit durch Substanzerhaltung. Um dieses Ziel zu erreichen ändern sich die Anforderungen an den Haushaltsausgleich.

Im Gegensatz zur Kameralistik ist der Haushalt im NKHR nicht ausgeglichen wenn die Einnahmen die Ausgaben decken (zahlungsorientiert), sondern die Erträge die Aufwendungen (ressourcenorientiert). Eine Zuführung (vom VwH zum VmH) wie bisher gibt es nicht mehr.

#### 4. Der örtliche Umstellungsprozess



Die Hauptaufgaben bei der Vorbereitung der Einführung des NKHR sind:

- vollständige Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden. Dies ist Voraussetzung für die Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2020.
- Neugliederung des Haushaltes nach dem Produktplan
- Einführung eines EDV-Verfahrens, das die neuen Gegebenheiten abbildet
- Schulung aller betroffenen Mitarbeiter

#### 4.1 Zeitpunkt der Umstellung

Zu Beginn des Umstellungsprojekts ist die Festlegung eines Stichtags für die Einführung des NKHR zwingend. Nach Art. 13 IV des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts kann ein Umstellungszeitpunkt vor dem Haushaltsjahr 2020 beschlossen werden. Seitens der Verwaltung wird aber der 01.01.2020 als realistischer Zeitpunkt erachtet.

Hieraus ergibt sich voraussichtlich folgender Zeitplan:

##### 2. Halbjahr 2017

- Grundsatzbeschluss des Gemeinderates
- Gründung Projektgruppe
- Beginn mit der Erfassung und Bewertung der Grundstücke, Gebäude und des Infrastrukturvermögens

(erste Zusammenstellungen erforderlicher Unterlagen für die mögliche externe Vergabe der Bewertung)

#### 1. Halbjahr 2018

- Analyse Geschäftsprozesse der Kasse
- Analyse Berichtswesen, Gebührenkalkulation und interne Leistungsverrechnung
- erste Schulung des Gemeinderates im Rahmen der Klausurtagung

#### 2. Halbjahr 2018

- Konzeption der zukünftigen Haushaltsplanung
- Erstellung eines Produktplanes
- weitere Qualifikation des Gemeinderates durch Schulungen (evtl. gemeinsam mit Gemeinderat Buggingen)

#### 1. Halbjahr 2019

- Mitarbeiterqualifikation durch interne Schulungen
- Anpassung von Dienstanweisungen
- Software-Implementierung und Tests
- Anpassung Geschäftsprozesse der Kasse
- Erstellung des ersten doppischen Haushaltsplans
- Beginn mit der Erfassung und Bewertung von beweglichen Vermögensgegenständen, Beteiligungen und Rückstellungen, Forderungen, liquiden Mitteln, Darlehen und Rechnungsabgrenzungsposten durch eine externe Beratungsfirma

#### 2. Halbjahr 2019

- Verabschiedung des ersten doppischen Haushaltsplans
- weitere Mitarbeiterqualifikation durch interne Schulungen

#### 1. Halbjahr 2020

- Feststellung der Eröffnungsbilanz zum Stichtag 01.01.2020 mithilfe der Daten aus der Vermögensbewertung
- Vorbereitungen zum ersten doppischen Jahresabschluss

### **4.2 Projektstruktur**

Die Umstellung auf das NKHR wird bei der Stadt Sulzburg im Rahmen eines Projektes erfolgen. Neben ihrer Tätigkeit als Leiterin des Rechnungsamtes übernimmt Frau Dittmar die Projektleitung. Das Kernprojektteam setzt sich aus folgenden Personen zusammen:

- Behr, Anja (Rechnungsamt und Kasse)
- Birkhofer, Uwe (Haupt- und Bauamt)
- Dittmar, Melanie (Rechnungsamt)
- Meier, Marion (Kasse)

**Das Projekt wird nicht nur das Rechnungsamt betreffen, sondern Auswirkungen auf die Arbeit des Gemeinderates, des Bürgermeisters sowie aller Organisationseinheiten der Stadt Sulzburg haben. Für das Gelingen des Gesamtprojekts ist die Mitarbeit aller notwendig.**

Die systemtechnische Umstellung erfolgt mit Unterstützung des kommunalen Informationsverarbeitung Baden-Franken (KIVBF).

## **4.3 Umstellungskosten**

### **Software**

Die in der Stadt Sulzburg seit dem Jahr 2011 eingesetzte kamerale Finanzsoftware dvv.Finzen Kameralistik wird mit und nach der Umstellung nicht mehr anwendbar sein. Darum wird es für die Umstellung auf das NKHR zwingend notwendig, auf eine neue Software umzustellen. Die Stadt Sulzburg beabsichtigt daher mit der Umstellung auf das NKHR zum 01.01.2020 auf die Finanzsoftware des Kommunalen Informationsverarbeitung Baden-Franken „Kommunale Doppik SMART“ umzustellen. Mit der Lösung Kommunale Doppik SMART wird die Komplexität der Kommunalen Doppik deutlich reduziert. Für kleine Kommunen bietet diese Anwendung im Vergleich zur SAP-Vollversion eine kompakte Darstellung an, die eine zeitsparende Bedienung ermöglicht. Auch die Gemeinden Buchen, Rauenberg, Bernau, Inzlingen, Badenweiler, Kenzingen, Umkirch etc. nutzen dieses System bereits produktiv.

Aufgrund der langjährigen Zusammenarbeit mit dem Kommunalen Rechenzentrum (Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken – KIVBF) ist eine Fortsetzung dieser bewährten Zusammenarbeit mit der KIVBF naheliegend. Vor allem Hinblick auf die Vielzahl und Komplexität von integrierten Programmen und Schnittstellen zum kameralem System (u. a. Einwohner- und Meldewesen, Personalwesen, Bürgerservice etc.) bietet die KIVBF eine hohe Sicherheit bei der Projektdurchführung und bei der Sicherstellung eines reibungslosen Datenaustausches zwischen den unterschiedlichen Softwarelösungen. Die Einführungskosten für das NKHR werden sich nach derzeitigem Sachstand aus Kosten für das Einführungsprojekt, Installation, Datenmigration, Schulungen (ca. 20 Schulungstage für die Mitarbeiterin und Mitarbeiter der Gemeindekasse und Rechnungsamt) usw. zusammensetzen. Die Umstellungskosten können derzeit noch nicht genau beziffert werden. Die Schulungskosten werden durch Nutzung der Synergien mit der Gemeinde Buggingen so gering wie möglich gehalten.

### **Bewertung**

Bereits dieser Abschnitt erfordert eine umfangreiche Vorbereitung und Mitarbeit der gesamten Verwaltung. Die Aufnahme des gesamten Vermögens soll mithilfe eines externen Dienstleisters erfolgen.

Hierzu haben bereits Vorarbeiten stattgefunden, da es notwendig sein wird, eine erste Bestandsaufnahme des gesamten Vermögens zu erstellen, damit eine entsprechende Ausschreibung für die Einholung von Angeboten erfolgen kann. Die Verwaltung wird hierzu 3 Angebote einholen und dem Gremium vorlegen. Die Aufnahme und Bewertung des Vermögens unterteilt sich in die Bereiche des beweglichen Vermögens, des unbeweglichen Vermögens (Straßen, Straßenbeleuchtung, Brücken, Gehwege, Gebäude, Grundstücke, Grünanlagen, Spielplätze etc.) und des Finanzvermögens (Beteiligungen etc.). Das Ergebnis der Bewertung des Vermögens soll dann in die Eröffnungsbilanz übernommen werden. Die Durchführung dieses Abschnitts ist im Zeitraum 2017 bis I. Quartal 2020 vorgesehen.

## **4.5 Zuständigkeiten**

Die folgenden grundlegenden Entscheidungen stellen aufgrund ihrer strategischen Ausrichtung sowie der für die Gemeinde inhaltlichen und wirtschaftlichen herausragenden Bedeutung kein Geschäft der laufenden Verwaltung dar (§ 44 Abs. 2 GemO). Sie sind daher der Entscheidungszuständigkeit des Gemeinderats zuzuordnen und bleiben dem Gemeinderat vorbehalten. Dies sind:

- Festlegung Umstieg auf das NKHR vor 2020  
(Art. 13 Abs. 4 Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts)
- Verzicht auf den Ansatz in der Vergangenheit geleisteter Investitionszuschüsse an Dritte (z.B.

Vereine) in der Eröffnungsbilanz  
(§ 62 Abs. 6 Satz 2 GemHVO)

- Beratung und Beschluss der Haushaltssatzung  
(§ 39 Abs. 2 Nr. 14, § 81 Abs. 1 GemO)

- Feststellung der Eröffnungsbilanz  
(Art 13 Abs. 5 Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts i.V.m. § 95 b Abs. 1 GemO)

- Feststellung des Jahresabschlusses  
(§ 39 Abs. 2 Nr. 14, § 95 b Abs. 1 Satz 1 GemO)

Im ersten Schritt ist formal für die Einführung des NKHR vor 2020 ein Grundsatzbeschluss des Gemeinderats zur Festlegung des Umstellungszeitpunkts erforderlich. Um etwaigen Formalien dennoch gerecht zu werden, soll trotz der Einführung der NKHR zum 01.01.2020 ein Grundsatzbeschluss durch den Gemeinderat der Stadt Sulzburg erfolgen. Ausgehend von diesem ist es für einen reibungslosen Projektablauf aus Sicht der Verwaltung erforderlich, dass Entscheidungen (insbesondere zur Vermögensbewertung, der Gliederung in Teilhaushalte, zur Aufstellung des Produktplans, dem Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung) im Rahmen des Projekts direkt in der Verwaltung getroffen werden können. Dadurch ist gewährleistet, dass flexibel auf die jeweiligen Projektphasen reagiert und zügig weitergearbeitet werden kann. Es wird daher vorgeschlagen, diese Entscheidungen (mit Ausnahme der o.g. dem Gemeinderat vorbehaltenen Entscheidungen) dem Bürgermeister zu übertragen.

Der Gemeinderat wird in den kommenden Monaten und Jahren regelmäßig durch die Verwaltung über den Stand der Umstellung informiert und durch die o.g. Beschlüsse über Entscheidungen am Projekt beteiligt sein. Darüber hinaus sind Schulungen im Rahmen von Klausurtagungen geplant.

### **Beschlussvorschlag:**

1.) Der Gemeinderat beschließt die Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) bei der Stadt Sulzburg zum 01.01.2020.

2.) Die Verwaltung wird beauftragt die Planung und Umsetzung des Projektes so zu gestalten, dass eine fristgerechte Einführung des NKHR erfolgen kann. Die hierfür notwendigen Haushaltsmittel werden entsprechend dem Projektfortschritt in die jährlichen Haushaltspläne eingestellt.

3.) Auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse in der Eröffnungsbilanz wird verzichtet (Wahlrecht gem. § 62 Abs. 6 GemHVO).

3.) Entscheidungen innerhalb des Projektes "NKHR in Sulzburg", mit Ausnahme der grundlegenden dem Gemeinderat vorbehaltenen Entscheidungen (siehe Ziffer 4.5), werden auf den Bürgermeister übertragen.

Die Verwaltung bittet den Gemeinderat dem vorgenannten Vorschlag zuzustimmen.

---

Sulzburg, 27. September 2017

*gez. Dirk Blens*  
*Bürgermeister*