

Kreistag  
des Schwarzwald-Baar-Kreises  
Sitzung am 26.10.2015

Drucksache Nr. 133/2015 öffentlich

## **Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) im Schwarzwald-Baar-Kreis**

**Anlagen: keine**  
**Gäste: keine**

---

### **Vorbemerkung:**

Am 21.11.2003 hat die Innenministerkonferenz eine grundsätzliche Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen, mit welcher das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der zahlungs- auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt und in der Konsequenz das klassische kamerale durch das doppische (kaufmännische) Buchungssystem abgelöst werden soll.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Umstellung auf die Doppik wurden im Landtag von Baden-Württemberg mit dem Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 22.04.2009 verabschiedet. Daneben waren auch Neufassungen der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) sowie der Gemeindekassenverordnung (GemKVO) erforderlich. Beide Verordnungen sind am 01.01.2010 in Kraft getreten.

Für alle Kommunen wurde zunächst ein Umstieg bis zum 01.01.2016 verbindlich vorgeschrieben. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2011 hatten sich Bündnis 90/Die Grünen und SPD in ihrem Koalitionsvertrag aber darauf verständigt, den Kommunen ein Wahlrecht zwischen der Kameralistik und der Doppik einzuräumen. Zudem hatte Innenminister Gall angekündigt, sich für eine Verlängerung der Übergangsfrist sowie für weitere Erleichterungen bzw. Vereinfachungen einsetzen zu wollen. Vor diesem Hintergrund hatte die Verwaltung von einer Empfehlung des Landkreistags abgesehen, im Jahr 2013 vorzeitig auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen umzustellen, und den Ausschuss für Verwaltung und Wirtschaft darüber am 24.10.2011 informiert (DS-Nr. 119/2011).

Das angekündigte Wahlrecht zwischen der Beibehaltung der bisherigen Kameralistik, der erweiterten Kameralistik und der Doppik ist nicht umgesetzt worden. Allerdings hat das Land Baden-Württemberg die Übergangsfrist auf den 31.12.2019 verlängert, d. h. ab dem 01.01.2020 ist die Rechnungslegung aller Kommunen im Land auf Grundlage der kaufmännischen, also der doppischen Buchführung zu führen.

## **Zielrichtung und Inhalt des NKHR**

Der Gesetzgeber bezweckt mit der Umstellung vom bisherigen Geldverbrauchs- auf das Ressourcenverbrauchskonzept der Doppik mehr Transparenz über den tatsächlichen Verbrauch an Ressourcen und in der Folge eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Hand. Dabei erfolgt eine Gegenüberstellung des Gesamtvermögens und der Verbindlichkeiten. Ein wesentliches Ziel ist, die intergenerative Gerechtigkeit zu verbessern und darüber hinaus den kommunalen Gremien mehr Steuerungsmöglichkeiten zu geben.

Die bisherige, in der Kameralistik bekannte Unterteilung in einen Verwaltungs- (konsumtiver Bereich) und einen Vermögenshaushalt (investiver Bereich) entfällt. Das neue Haushalts- und Rechnungswesen basiert im Wesentlichen auf den folgenden drei Komponenten:

- **Ergebnishaushalt / Ergebnisrechnung**

Alle Aufwendungen und Erträge werden im Ergebnishaushalt geplant und in der Ergebnisrechnung dokumentiert. Die Ergebnisrechnung, die mit der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung zu vergleichen ist, beinhaltet künftig auch die zu erwirtschaftenden Abschreibungen und Rückstellungen. Mit der Ergebnisrechnung soll der Ressourcenverbrauch dargestellt werden.

- **Finanzhaushalt / Finanzrechnung**

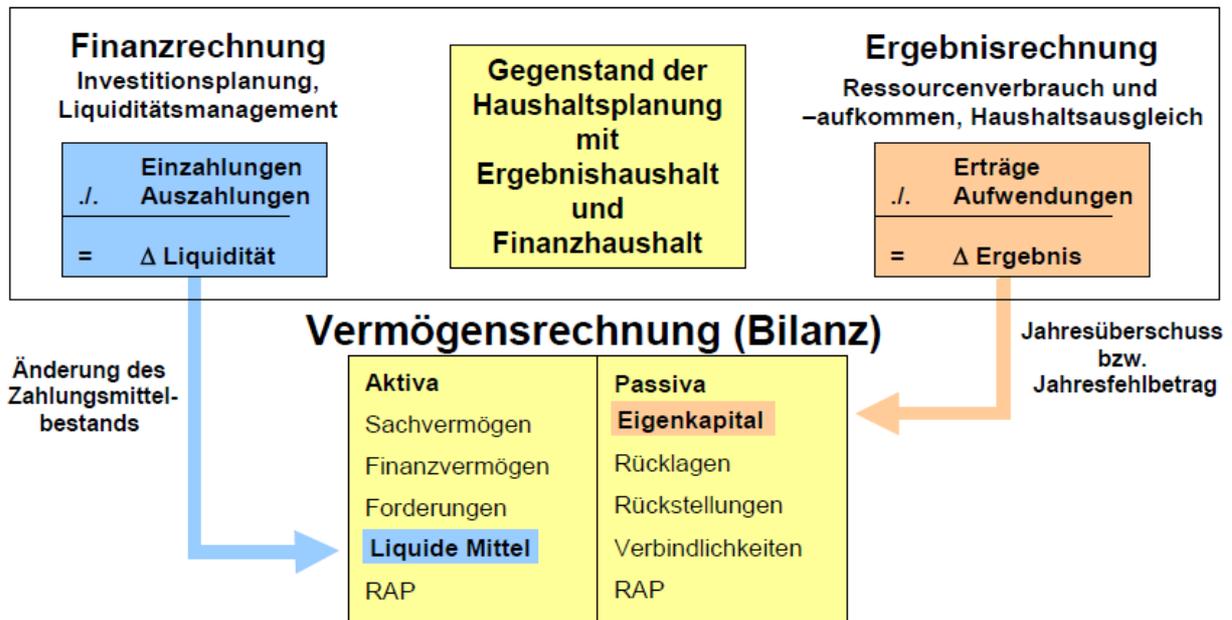
Der Finanzhaushalt beinhaltet alle Ein- und Auszahlungen, d. h. die kassenmäßigen Geldbewegungen. Die Finanzrechnung entspricht der kaufmännischen Cash-Flow-Rechnung. Ziele sind die Darstellung der Finanzierungsquellen sowie die Veränderungen des Zahlungsmittelbestandes.

- **Vermögensrechnung / Bilanz**

In der Vermögensrechnung werden sämtliche Vermögensbestände, die Schulden und das Basis-/Eigenkapital ausgewiesen.

Das Zusammenspiel dieser Säulen im Drei-Komponenten-System haben wir in der folgenden Übersicht dargestellt.

## Die Komponenten der kommunalen Doppik



### Aufbau des Haushaltsplans

Der kamerale Haushalt ist nach Aufgabenbereichen in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte aufgeteilt. Nach dem NKHR erfolgt die Gliederung des Haushalts produktorientiert in Teilhaushalte entweder nach Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisationsstruktur. Wichtiger Bestandteil des neuen Haushaltsplanes sind Leistungsziele und Kennzahlen.

### Haushaltsausgleich

Dem Haushaltsausgleich kommt auch im neuen kommunalen Haushaltsrecht eine Schlüsselrolle zu. Während in der Vergangenheit der aus Verwaltungs- und Vermögenshaushalt bestehende Gesamthaushalt in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen war, bezieht sich die Ausgleichsverpflichtung künftig auf den Ergebnishaushalt. Das bedeutet, dass die um die Auflösung der Zuschüsse gekürzten Abschreibungen und Rückstellungen zu erwirtschaften sind. Tilgungsleistungen und mit Eigenmitteln finanzierte Investitionen sind für den Haushaltsausgleich dagegen nicht mehr relevant. Sie werden im NKHR nur im Finanzhaushalt verbucht.

### Stand der Umsetzung in Baden-Württemberg sowie in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden

Mit dem Haushaltsjahr 2015 haben in Baden-Württemberg 29 der 35 Landkreise bereits auf das NKHR umgestellt. Der Bodenseekreis plant die Umstellung für das Haushaltsjahr 2016, die übrigen Landkreise (Rottweil, Tübingen, Tuttlingen und Zollernalbkreis) in den Folgejahren.

In unserem Landkreis hat die Stadt St. Georgen im Jahr 2010 auf das NKHR umgestellt. Die große Kreisstadt Donaueschingen ist mit dem Haushaltsjahr 2015 umgestiegen.

## **Umstellung beim Schwarzwald-Baar-Kreis**

Beim Schwarzwald-Baar-Kreis sind im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells bereits eine Vielzahl von Elementen eingeführt worden, die grundlegende Bestandteile des NKHR sind. Dazu gehören der seit dem Jahr 2001 voll budgetierte Haushalt, die interne Leistungsverrechnung von Steuerungs- und Serviceleistungen, die Erfassung und Bewertung großer Teile des Vermögens, die Kosten- und Leistungsrechnung in Teilbereichen, die Schaffung dezentraler Verantwortlichkeiten oder aber das Controlling.

Im Finanzwesen setzt die Kreisverwaltung bislang dasselbe EDV-Verfahren ein wie die beiden Nachbarlandkreise Rottweil und Tuttlingen. Die Umstellung auf das NKHR soll deshalb im Rahmen eines Gemeinschaftsprojektes realisiert werden. Die Verwaltung verspricht sich davon wertvolle Synergieeffekte und Kosteneinsparungen.

Zur Gewährleistung eines reibungslosen Projektablaufs ist beabsichtigt, die Schüller-  
mann Consulting GmbH aus Karlsruhe mit der Koordination des Gemeinschaftsprojekts zu betrauen. Der Leistungsumfang beinhaltet im Wesentlichen die Organisation und Abstimmung von Projektschritten, die fachliche Begleitung, die Organisation und Durchführung von Workshops sowie die Qualitätssicherung.

## **Kosten der Umstellung auf das NKHR**

Der Umstieg auf das NKHR stellt für die gesamte Verwaltung einen gewaltigen Kraftakt dar. Große Teile des Umstellungsprozesses werden vor allem durch die Mitarbeiter der Kämmererei zu leisten sein. Zur Unterstützung und Koordination des gesamten Prozesses ist es darüber hinaus erforderlich, eine bislang freie Planstelle ab 2016 wiederzubesetzen. Für diese muss mit jährlichen Kosten von 60-70.000 € gerechnet werden.

Für die Beauftragung der Schüller-  
mann Consulting GmbH fallen bei einer Projektlaufzeit von 42 Monaten Gesamtkosten von knapp 50.000 € an, was rund 14.300 € pro Jahr bedeutet. Dieses vergleichsweise günstige Angebot kommt nur durch die Zusammenarbeit der drei Landkreise zustande und kann beim Absprung auch nur eines Landkreises nicht gehalten werden.

Eine Neubeschaffung der Finanzsoftware ist aufgrund der Umstellung auf die Doppik nicht erforderlich. Die Landkreisverwaltung setzt seit dem Jahr 1999 die Finanzsoftware CIP-Kommunal ein, die mit ihren 50 Schnittstellen zu anderen Fachverfahren für einen hohen Automatisierungsgrad in der Verwaltung sorgt. Das Verfahren wurde vom Hersteller auf die doppischen Erfordernisse vorbereitet und ist bei Kommunen in der gesamten Bundesrepublik Deutschland bereits mehrere Jahre als Doppik-Version im Einsatz. Die Kosten für ergänzenden Schulungsaufwand und eine mögliche Schnittstellenprogrammierung können derzeit noch nicht beziffert werden.

Insgesamt ist mit Kosten von rund 200.000 € zu rechnen.

**Stellungnahme der Verwaltung:**

Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts am 22.04.2009 in Verbindung mit der Entscheidung des Landes Baden-Württemberg, die Übergangsfrist bis 2020 zu verlängern und kein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik einzuführen, besteht Rechtssicherheit über die künftigen Regularien des Kommunalen Wirtschaftsrechts.

Vor dem Hintergrund, dass über 80 % der Landkreise die Umstellung bereits absolviert haben und bei der Kreisverwaltung bereits wesentliche Grundlagen vorhanden sind, sollte der Schwarzwald-Baar-Kreis das Neue Kommunale Haushaltsrecht mit dem Haushaltsjahr 2018 einführen.

Zur Vorbereitung auf den ersten Haushaltsplan 2018 auf doppischer Grundlage werden die Mitglieder des Kreistags rechtzeitig über das neue Haushaltsrecht informiert und zur Vereinbarung der strategischen Ziele in die Projektarbeit eingebunden.

Der Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheit hat die Umstellung auf das NKHR in seiner Sitzung am 05.10.2015 vorberaten und dem Kreistag einstimmig empfohlen nachfolgenden Beschluss zu fassen.

**Beschlussvorschlag:**

1. Das NKHR wird im Landratsamt des Schwarzwald-Baar-Kreises zum 01.01.2018 eingeführt.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, den Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheit regelmäßig über den Stand der Umstellung zu informieren. Entscheidungen von grundlegender Bedeutung für die künftige Haushalts- und Rechnungsführung berät er gegebenenfalls vor.
3. Die Verwaltung wird ermächtigt, die Schüllermann Consulting GmbH mit der Koordination des Gesamtprojekts zu beauftragen und die hierfür erforderlichen Mittel in den Haushaltsjahren 2016-2018 einzuplanen.