



Beschlussvorlage

Drucksache Nr. 85/2009

Beratungsfolge			Abstimmung		
Gremium	öffentlich	Sitzungsdatum	Ja	Nein	Enth.
Hauptausschuss	Nein	11.05.09			
Gemeinderat	Ja	18.05.09			

Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR): Projektbegleitung durch externen Berater

I. Beschlussantrag

1. Die Verwaltung wird ermächtigt, das Beratungsunternehmen Ernst & Young AG in Kooperation mit der Fichtner GmbH & Co. KG mit der Begleitung und fachlichen Unterstützung des Projektes „NKHR Biberach“ zu beauftragen.
2. Die Verwaltung wird ermächtigt, im Hinblick auf die Einführung der kommunalen Doppik die Ernst & Young AG in Kooperation mit der Fichtner GmbH & Co. KG mit der Schulung und Qualifizierung der Mitarbeiter, Verwaltungsspitze und der Gremien zu beauftragen.

II. Begründung

1. Reform und wesentliche Inhalte des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts

Im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Steuerungsmodells wurde auf Bundes- und Landesebene bereits zu Beginn der 90er Jahre über eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens der Städte und Gemeinden diskutiert. Nach jahrelangen Beratungen und immer wieder aufflammenden kontroversen Diskussionen über ein Optionsmodell zwischen bestehender Kameralistik und kommunaler Doppik hat Baden-Württemberg zwischenzeitlich - im Gegensatz zu anderen Bundesländern - die Weichen für die Doppik als alleinigen Buchungsstil gestellt.

Die ursprüngliche Zielvorstellung, das Gesetz noch in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 im Landtag zu beschließen, damit es zum 01.01.2009 in Kraft treten könne, konnte aufgrund erneuter Verzögerungen im Reformprozess nicht erreicht werden. Das Gesetzgebungsverfahren für das Gesetz zum Neuen Haushaltsrecht wurde am 22. April 2009 im Landtag abgeschlossen und tritt rückwirkend zum 01.01.2009 in Kraft, so dass der bisher anvisierte Umstellungszeitraum für die Kommunen bis zum 01.01.2016 bestehen bleiben kann. Die Gemeindehaushaltsverordnung wird dann nach nochmaliger Anhörung der kommunalen Spitzenverbände voraussichtlich im Spätherbst 2009 erlassen.

Mit dem neuen Haushaltsrecht werden folgende grundlegende Zielsetzungen verfolgt:

- ◆ Umstellung der bislang zahlungsorientierten (kameralen) Buchhaltung auf eine ressourcenorientierte (doppische) Buchhaltung mit der vollständigen Darstellung des Ressourcenverbrauchs (z. B. Abschreibungen, Rückstellungen),
- ◆ Nachweis des gesamten Vermögens und der Schulden in einer Bilanz,
- ◆ Steuerung der kommunalen Dienstleistungen anhand von Produkten, Zielen und Kennzahlen (Outputsteuerung) anstelle der bisherigen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung),
- ◆ Konsolidierung der städtischen Beteiligungen in einem Konzernabschluss und einer Konzernbilanz.

Trotz der Übernahme zahlreicher Elemente aus der doppelten Buchführung der Privatwirtschaft kann die Kommunale Doppik nicht ohne Weiteres mit dem Buchführungssystem der Privatwirtschaft verglichen werden. Für ausschließlich bei der öffentlichen Hand vorliegende Problemstellungen (Umlagenfinanzierung, Steuerveranlagung, Finanzausgleichsleistungen usw.) müssen spezielle Lösungen für die Kommunen geschaffen werden. Das bedeutet, dass neben der Doppik wie bisher auch noch die Zahlungsströme abzubilden sind, weshalb manche Fachleute auch von der kommunalen Trippik sprechen.

Im Gegensatz dazu bleibt jedoch der Haushaltsplan - in geänderter Form - auch zukünftig das zentrale Steuerungselement der politischen Gremien.

Die Verwaltung strebt nach wie vor einen harten Umstieg an, das bedeutet, dass sowohl die Umstellung auf die neue Finanzsoftware als auch auf das neue Haushaltsrecht zeitgleich erfolgen wird. Diese Umstellungsvariante ist ganz sicher für alle Beteiligten eine enorme Herausforderung und mit einer intensiveren Vorbereitung verbunden; andererseits lässt diese Variante die Erwartung zu, dass in die Abläufe und Prozesse wieder schneller Kontinuität kommt und somit mittelfristig betrachtet für alle Beteiligten ressourcenschonender ist.

2. Begleitung des Projektes durch ein externes Beratungsunternehmen

Bei einem Projekt dieser Größenordnung, das darüber hinaus in seinen inhaltlichen Anforderungen bisher einmalig in der Geschichte der Finanzwirtschaft der Kommunen ist, ist eine externe Unterstützung unabdingbar. Diese Erkenntnis zeigen auch Erfahrungen aus anderen Städten (z. B. Heilbronn, Pforzheim, Aalen), die bereits auf die Doppik umgestiegen sind bzw. sich mitten im Umstellungsprozess befinden.

Der externe Berater soll bei der Umstellung auf das neue Haushaltsrecht eine bedarfsorientierte Coaching- und Informations-Funktion übernehmen. Die Beratung soll projektbegleitend während des gesamten Projektzeitraumes erfolgen, allerdings richtet sich deren Umfang und Intensität nach dem konkreten Bedarf der Stadt Biberach. Ziel der Beratung muss es sein, dass sich alle Beteiligten möglichst schnell, sicher und unabhängig im neuen Rechnungsstil bewegen und am Ende des Projekts alle Routinevorgänge bewältigt werden können.

Der Beratungsauftrag umfasst folgende Kernpunkte:

- ◆ Unterstützung bei der Gesamtkoordination des Projekts sowie beim Projektmanagement,
- ◆ Fachliche Beratung innerhalb der einzelnen Teilprojekte (z. B. Bewertung des Vermögens, Aufbau Kosten- und Leistungsrechnung).

Neben den am Umstellungsprozess direkt Beteiligten ist die Gesamtverwaltung über den jeweiligen Stand des Projektes zu informieren. Insbesondere dem Bereich Akzeptanzmanagement kommt eine große Bedeutung zu, wenn ein jahrzehntelang vertrauter Buchführungsstil durch eine neue Buchungssystematik und neue Software ersetzt wird. Die auftretenden Befürchtungen und Bedenken können externe Dritte im Vorfeld viel besser ausräumen als die Spezialisten des jeweiligen Fachamtes. Außerdem wird die Meinung des Fachamtes durch einen externen erfahrenen Dritten nochmals bestätigt oder das Fachamt muss umdenken, was zu mehr Sicherheit bei allen Beteiligten führt.

Wir betrachten die Unterstützung durch ein externes Beratungsunternehmen als Anleitung zur effektiven und projektorientierten Zielerreichung. Der externe Berater soll und wird den Projektbeteiligten nicht die inhaltliche Erarbeitung abnehmen, sondern steht als Ansprechpartner für fachliche Fragen einerseits und zur koordinierenden Steuerung andererseits zur Verfügung.

Die Verwaltung hat sich deshalb bereits mit der Auswahl eines externen Beratungsunternehmens beschäftigt und insgesamt neun Anbieter aufgefordert, der Stadt Biberach Informationsmaterialien zukommen zu lassen. Darüber hinaus hat sich das Kämmereiamt bei Städten und Landkreisen, bei denen sich bereits externe Berater im Einsatz befinden, nach deren Erfahrungen erkundigt.

Auf der Grundlage der vorhandenen Informationen und Referenzen hat die Lenkungsgruppe „Neues Finanzwesen“ drei Anbieter in die engere Auswahl einbezogen. Im Spätherbst 2008 wurden konkrete Gespräche mit zwei potentiellen Anbietern, die bereits ähnliche Projekte bei Städten in Baden-Württemberg betreuen, geführt.

Den Zuschlag soll die **Ernst & Young AG** erhalten, die in Zusammenarbeit mit der **Fichtner GmbH & Co. KG** in Baden-Württemberg u. a. bereits die Städte Pforzheim und Heilbronn betreut und der Stadt Rauenberg (rd. 8.000 EW) bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006 beratend und prüfend zur Seite stand. Des Weiteren berät die Ernst & Young AG auch die Stadt Stuttgart bei der Umstellung auf das neue Haushaltsrechts und hat bereits Landesbetriebe erfolgreich auf die Doppik umgestellt. Darüber hinaus liegen dem Beratungsunternehmen Erfahrungen aus Umstellungsprojekten in anderen Bundesländern vor, die je nach Rechtslage auch in Baden-Württemberg Anwendungen finden können. Ernst & Young verfügt bundesweit über verschiedene Niederlassungen u. a. in Stuttgart und Ravensburg. Insbesondere die Kooperation zwischen Wirtschaftsprüfung einerseits und kommunalen Praktikern andererseits erscheint uns sinnvoll.

Der weitere externe Berater war die **pricewaterhousecoopers AG**, die ebenfalls über viel Erfahrung bei Doppik-Projekten verfügt, allerdings bisher weniger konkrete Projekte in Baden-Württemberg betreut hat. Die maßgeblichen Personen sitzen daher überwiegend in Saarbrücken und weiteren Niederlassungen in anderen Bundesländern und weniger in der Außenstelle Stuttgart.

Nachdem der Beratungsumfang über die inhaltliche Fachberatung hinausgeht und insbesondere die Koordination und Steuerung des Projektes beinhalten soll, wurde auf ein Gespräch mit der **Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg**, die sich als dritter Anbieter ebenfalls in der engeren Auswahl befand, **verzichtet**. Darüber hinaus kann ein komplettes Schulungsmodul wie von den beiden anderen Partnern angeboten, von der Gemeindeprüfungsanstalt nicht erbracht werden.

3. Schulung und Qualifizierung der Mitarbeiter, Verwaltungsspitze und Gremien

Neben der fachlichen Unterstützung und Koordination des Gesamtprojektes ist insbesondere die Qualifizierung durch Schulungsmaßnahmen in einem so gewaltigen Umstellungsprozess von erheblicher Bedeutung. Neben den unmittelbar am Projekt Beteiligten ist die Gesamtverwaltung so zu schulen, dass das gewöhnliche Tagesgeschäft auch im neuen Buchführungsstil problemlos abgewickelt werden kann. Insbesondere Schulungen für ausgewählte Mitarbeiter, die dann als Multiplikatoren und Trainer ihr Wissen an einzelne Mitarbeitergruppen weitergeben können, bieten sich an, um eine möglichst breite

und zielgerichtete Streuung des doppelten Wissens zu erhalten. Neben der Projektbegleitung haben wir daher auch Angebote für ein komplettes Schulungspaket eingeholt.

Ein auf die Biberacher Verhältnisse ausgerichtetes Schulungskonzept kann außerdem den örtlichen Bedürfnissen besser Rechnung tragen und somit für alle Beteiligten möglichst praxisnah ausgestaltet werden.

Der Auftrag für die Projektbegleitung wird losgelöst vom Auftrag für die Schulung und Qualifizierung vergeben, weil die beiden Aufträge nicht zwingend vom gleichen Anbieter auszuführen sind. Einzelne Anbieter haben sich zwischenzeitlich ausschließlich auf den Schulungssektor spezialisiert.

Dennoch war sich die Lenkungsgruppe einig, dass die Ernst & Young AG auch den Auftrag für den Bereich Schulung und Qualifizierung erhalten soll und damit Synergieeffekte zwischen der Projektbegleitung und den Qualifizierungsmaßnahmen erreicht werden können.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die mit dem Beratungsauftrag verbundenen Kosten können derzeit noch nicht verlässlich beziffert werden. Die Kosten sind abhängig vom individuellen Beratungsbedarf der Kommune. Die Vergütung erfolgt nach Stundensätzen, so dass eine Steuerung des Beratungsumfanges zu jeder Zeit gewährleistet ist. Nach dem uns vorliegenden Angebot liegen die Honorare bei einem durchschnittlichen Tagessatz von 1.150 € (netto) und können nach den Erfahrungen anderer Städte als angemessen bezeichnet werden. Die Nebenkosten werden pauschal abgerechnet und müssen noch im Detail festgelegt werden.

Das für die Stadt Biberach aktuell vorliegende Angebot beläuft sich für die Projektbegleitung aktuell auf rd. 232.000 € brutto. Damit liegen wir mit einem Auftragswert von rd. 195.000 € netto gerade noch unter den Grenzwerten für öffentliche Ausschreibungen nach VOL und VOF.

Die Kosten für Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sind im Angebot derzeit mit 21.500 € brutto angesetzt und umfassen die Informationsveranstaltungen für den Gemeinderat und die Schulung des Projektteams. Darüber hinaus sind weitere Schulungen für die Mitarbeiter notwendig, deren Umfang derzeit jedoch noch nicht genau beziffert werden kann.

Für die Unterstützung durch Dritte während des Umstellungsprozesses auf das neue Haushaltsrecht sind im Haushaltsplan der Jahre 2008 und 2009 jeweils Mittel in Höhe

von 40.000 € eingestellt, aus denen im Jahr 2008 lediglich die Aufwendungen für die Informationsveranstaltung im Gemeinderat im Januar 2008 bestritten wurden. Für die Folgejahre werden weiter entsprechende Mittel in den Haushaltsplan eingestellt.

Leonhardt