

Sitzungsvorlage

Sachbearbeiter:	Roland Rieger	Az:	902.05
Vorlagen Nr.:	RA/014/2018	Vorlage erstellt am:	17.10.2018
Gremium:	Gemeinderat	Sitzung am:	29.10.2018
		Status:	öffentlich

TOP 6

Einführung des "Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen" (NKHR) zum 01.01.2019

- Sachstandsbericht
- Grundsatzbeschlüsse

Anlage:

- § 62 GemHVO

Sachstand:

Sachstandsbericht

Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung am 02. Juni 2014 den Grundsatzbeschluss zur Einführung des „Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“ (NKHR) zum 01.01.2019 gefasst. In Baden-Württemberg müssen alle Kommunen das neue kommunale Haushaltsrecht bis 2020 einführen.

Die Umstellung des Rechnungswesens erfolgt unter Anwendung der EDV-Musterlösung „dvv.Finzen Kommunale Doppik SMART“ (NKHR SMART) des kommunalen Rechenzentrums. Diese Musterlösung wurde durch das kommunale Rechenzentrum unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben und der Anforderungen von Kommunen kleiner bis mittlerer Größe entwickelt. Die Anwendung „NKHR SMART“ nutzt die Softwaremodule des Softwareanbieters SAP, die bereits seit 2008 bei der Gemeindeverwaltung im Einsatz sind, sich in der Anwendung bewährt haben und bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt sind. Das kommunale Rechenzentrum kennt als kommunaler Dienstleister die Anforderungen und Aufgabenstellung der öffentlichen Verwaltung, gewährleistet den notwendigen Support und stellt die Schnittstellen zu den landeseinheitlichen Vorverfahren der Datenzentrale Baden-Württemberg sicher. Alle Softwareanwendungen des kommunalen Rechenzentrums sind durch die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg freigegeben und werden durch das Rechenzentrum in einer datenschutzsicheren Umgebung betrieben (u.a. als Cloudlösung, d.h. Server- und Speicherkapazitäten werden durch das Rechenzentrum bereitgestellt). Die Datensicherung erfolgt ebenfalls beim Rechenzentrum.

Am 07.03.2018 hat die „heiße Phase“ des Umstellungsprojekts durch den offiziellen Projektstart begonnen. Die Gemeinde Hügelsheim nimmt gemeinsam mit der Gemeinde Sinzheim, der Gemeinde Rheinmünster, der Stadt Gernsbach und der Gemeinde Elchesheim-Illingen die Umstellung auf das neue Haushaltsrecht vor. Durch die Projektarbeit erfolgt die Umstellung des Gemeindehaushaltes auf das neue Haushaltsrecht (Kommunale Doppik) zum 01.01.2019.

Weiterhin wird auch die Buchführung des Eigenbetriebs der Wasserversorgung zum 01.01.2019 auf die SMART-Lösung umgestellt.

Folgende wesentliche Projektaufgaben sind insbesondere im Laufe des Umstellungsprojekts zu leisten:

- Bewertung des gesamten Anlagenvermögens der Gemeinde Hügelsheim (u.a. Grundstücke, Gebäude, bewegliches Vermögen, Infrastrukturvermögen wie Straßen und Kanäle, immaterielles Vermögen wie z.B. Beteiligungen und Softwarelizenzen, Schulden, Forderungen) als Grundlage für die Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019
- Erstellung einer Bewertungs- und Inventurrichtlinie und Dokumentation der Bewertung des Sach- und Anlagevermögens als Grundlage für die Prüfung der Eröffnungsbilanz durch die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg
- Erstellung der Haushaltsstruktur nach neuem Recht
- Einführung der Geschäftspartnerbuchhaltung (Bereinigung und Zusammenführung der vorhandenen Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung zu einem Geschäftspartner)
- Sicherstellung der Bewirtschaftungsprozesse (Buchhaltung) nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (bisher Kameralistik)
- Sicherstellung der verursachungsgerechten Verrechnung von internen Produktdienstleistungen durch die Definition von Verrechnungszyklen (Verrechnung von Service- und Steuerungsleistungen / Overheadkosten, wie z.B. Dienstleistungen des Personalamtes, Bauhofleistungen etc.)
- Anbindung der Vorverfahren (KM-V, dvv.Personal etc.) an das neue Rechnungswesen (Pflege der Schnittstellen und Beachtung der neuen Kontierungsobjekte bzw. Buchungssystematik)
- Besuch von rd. 20 ganz- bzw. mehrtägigen Workshopveranstaltungen (jeweils 3 Teilnehmer) und fristgerechte Erledigung der aus den Seminaren, Videoschulungen und telefonischen Besprechungen resultierenden Projektaufgaben.
- Besuch von weiteren Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen
- Vorbereitung und Durchführung von internen Schulungen für die Verwaltung

Die vorgenannten Aufgaben liegen federführend in der Verantwortung des Rechnungsamtes und der Gemeindekasse. Allerdings müssen zur Erledigung und Erarbeitung aller Projektaufgaben auch die anderen Verwaltungsbereiche eingebunden werden. Dies hat zur Folge, dass die Umstellung auf das „Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen“ in der gesamten Verwaltung Personalressourcen bindet. Insbesondere ist derzeit im Bereich Rechnungsamt und Gemeindekasse ein deutlich erhöhtes Arbeitsaufkommen zu verzeichnen.

Auch im Jahr 2019 wird das Umstellungsprojekt weitere Ressourcen binden, insbesondere bis die neuen Bewirtschaftungsprozesse eingespielt, die Eröffnungsbilanz durch den Gemeinderat beschlossen und der erste Jahresabschluss nach neuem Haushaltsrecht erstellt wurde.

Grundsatzbeschlüsse des Gemeinderats für die NKHR-Einführung aufgrund von Organzuständigkeit

Beim Übergang auf das NKHR sind grundlegende Entscheidungen und viele Einzelentscheidungen zu treffen, die in die Organzuständigkeit des Bürgermeisters oder des Gemeinderats fallen. Die grundlegenden Entscheidungen und die strategische Ausrichtung, welche untrennbar mit der Einführung des NKHR verbunden sind, sind für die Gemeinde von inhaltlicher Bedeutung. Sie stellen kein – allein dem Bürgermeister nach § 44 Abs. 2 GemO obliegendes – Geschäft der laufenden Verwaltung dar.

Aufbauend auf dieser Feststellung liegen folgende weitere Sachverhalte in der Entscheidungszuständigkeit des Gemeinderats:

a) Gliederung des Haushalts in Teilhaushalte (§ 4 GemHVO)

Nach § 4 GemHVO ist im NKHR der Gesamthaushalt in Teilhaushalte zu gliedern. Die Teilhaushalte sind produktorientiert zu bilden. Sie können nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation gebildet werden. Mehrere Produktbereiche können zu einem Teilhaushalt zusammengefasst werden. Dabei können die zentralen Produktbereiche „Innere Verwaltung“ und „Allgemeine Finanzwirtschaft“ jeweils ganz oder teilweise in einem Teilhaushalt oder in mehreren Teilhaushalten ausgewiesen werden. Die Teilhaushalte sind in einen Ergebnishaushalt und einen Finanzhaushalt zu gliedern.

Der Aufbau des Haushalts nach derzeitigem Haushaltsrecht erfolgt gemäß der Verwaltungsvorschrift Gliederung und Gruppierung. Er ist unterteilt in den Verwaltungshaushalt und den Vermögenshaushalt. Die Einzelpläne untergliedern sich in Unterabschnitte, die sich an einer organisationsbezogenen als auch aufgabenbezogenen Struktur orientieren.

Im NKHR dagegen ist ein wesentlicher Ansatz die Einführung von Produkten. Im neuen Haushaltsrecht rückt die Produkt-Sicht (Output) in den Vordergrund. Die von der Kommune erbrachten Dienstleistungen sollen messbar und vergleichbar sein und im Sinne der Generationengerechtigkeit soll der Ressourcenverbrauch der Kommune (wenn möglich) im jeweiligen Haushaltsjahr erwirtschaftet werden. Die Produktbereiche und Produkte sind auf Grundlage des „Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg“ in der Haushaltsgliederung darzustellen und dienen als Kontierungsobjekte für Planung und Bewirtschaftung.

Nach § 61 Nr. 33 GemHVO definiert sich ein Produkt wie folgt:

„Ein Produkt ist eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die für Stellen außerhalb einer Verwaltungseinheit erbracht werden“. Der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg umfasst 21 Produktbereiche, rund 100 Produktgruppen und über 450 Produkte. Der Produktplan ist in der Musterlösung „NKHR SMART“ bereits voreingestellt und ist im Projekt an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen.

Aufgrund der starken Produktorientierung des neuen Haushaltsrechts ist ab dem 01.01.2019 eine produktorientierte Haushaltsstruktur zu empfehlen. Die produktorientierte Haushaltsstruktur sichert die Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen, stellt eine Kontinuität der Haushaltstruktur über mehrerer Haushaltsjahre hinweg sicher (da Änderungen der Aufbauorganisation oder Änderungen des Geschäftsverteilungsplan sich nicht auf den Produktplan auswirken) und lässt (zumindest teilweise) einen Vergleich mit der jetzigen kameralen Haushaltsstruktur zu. Die standardisierte Musterlösung „NKHR SMART“ orientiert sich ebenso an der Abbildung eines Produkthaushalts. Auch zeigen die Praxiserfahrungen von kleinen und mittleren Kommunen, dass die produktorientierte Haushaltsstruktur gegenüber dem organisationsbezogenen Haushaltsaufbau zu bevorzugen ist.

Des Weiteren sieht die Musterlösung „NKHR SMART“ vor, den produktorientierten Haushalt in 3 Teilhaushalte aufzugliedern. Diese Teilhaushalte lauten wie folgt:

Teilhaushalt 1 „Innere Verwaltung“

Dieser Teilhaushalt beinhaltet den Produktbereich 11 „Innere Verwaltung“ des Produktplans. Dieser Produktbereich beinhaltet alle internen Service- und Steuerungsleistungen (z.B. Bauhof, Finanzwesen, Kasse, Personalwesen etc.), die als interne Produkte an den Teilhaushalt 2 verrechnet werden.

Teilhaushalt 2 „Dienstleistungen und Infrastruktur“

Dieser Teilhaushalt umfasst alle Leistungen, die von der Kommune nach außen erbracht werden (z.B. Schulen, Kindergärten).

Teilhaushalt 3 „Allgemeine Finanzwirtschaft“

Dieser Teilhaushalt enthält den kompletten Bereich der allgemeinen Finanzwirtschaft. Dieser entspricht dem ehemaligen Einzelplan 9 und umfasst somit die Steuereinnahmen und die FAG-Leistungen (z.B. Gewerbesteuer, Grundsteuern, Finanzausgleich, Einkommensteueranteil, Umlagen).

Die Verwaltung schlägt vor, dem vom Rechenzentrum im Verfahren „NKHR SMART“ vorgeschlagenen Haushaltsaufbau und der Untergliederung des Haushalts in die vorgenannten 3 Teilhaushalte zuzustimmen.

b) Vermögensbewertung

Aufgrund der Einführung der kommunalen Doppik ist durch die Verwaltung zum 01.01.2019 eine Eröffnungsbilanz zu erstellen. Wesentliche Grundlage zur Erstellung der Eröffnungsbilanz ist die Vermögensbewertung. Nach § 91 Abs. 4 GemO sind die Vermögensgegenstände mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten, vermindert um die Abschreibungen, anzusetzen. In § 62 GemHVO sind verschiedene Vereinfachungsmöglichkeiten für die erstmalige Bewertung bzw. für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz geregelt.

Diese Vereinfachungsregeln beziehen sich im Wesentlichen darauf, dass die Vermögensbewertung nicht nach den tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten, sondern nach Erfahrungs- und Durchschnittswerten erfolgt. Vermögensgegenstände (außer Grundstücke) die vor weniger als 6 Jahren angeschafft wurden, sind von dieser Vereinfachung ausgenommen und nach den tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten zu bewerten. Der Gesetzestext des § 62 GemHVO ist als Anlage 1 beigefügt.

Die Praxiserfahrungen zur Vermögensbewertung als Grundlage zur Erstellung der Eröffnungsbilanz haben zu einer Evaluierung des Gemeindefinanzrechts geführt. Die Anforderungen an die erstmalige Vermögensbewertung wurden unter Berücksichtigung des Aufwands an das praktisch Umsetzbare angepasst.

Folgende Konkretisierungen und Vereinfachungsregeln wurden in den § 62 GemHVO aufgenommen:

- Nunmehr können generell alle Vermögensgegenstände, die mehr als sechs Jahre vor dem Stichtag der Eröffnungsbilanz angeschafft oder hergestellt wurden, nach Erfahrungswerten bewertet werden. Ein Nachweis, dass der Aufwand einer Bewertung nach den Anschaffungs- und Herstellungskosten unverhältnismäßig ist, ist nicht mehr erforderlich.
- Die Ermittlung der Erfahrungswerte nach dem Verfahren der sogenannten Zustandsbewertung ist jetzt zulässig. Dies bedeutet, dass ein fiktiver Anschaffungs- oder Her-

stellungszeitpunkt angesetzt werden kann. Relevant für dessen Ermittlung sind der Zustand des Vermögensgegenstandes zum Bewertungsstichtag, die von diesem Zustand abgeleitete bereits verstrichene Nutzungsdauer und die noch ansetzbare Restnutzungsdauer.

- Bei Grundstücken, insbesondere bei landwirtschaftlich genutzten Grundstücken, Grünflächen und Straßengrundstücken, können aktuelle örtliche Durchschnittswerte angesetzt werden. Bei Grundstücken, die dauerhaft einer öffentlichen Zweckbestimmung dienen (beispielsweise bei Schulen, Kindergärten und Sportanlagen) können bei Zugrundelegung des Werts von Grund und Boden umliegender Grundstücke Abschläge bis zur Hälfte vorgenommen werden.
- Bei den Straßen ist die Bewertung der einzelnen Straßenarten nicht nur mittels örtlicher Durchschnittswerte, sondern auch nach bekanntgemachten Pauschalwerten möglich.
- Auch die Ermittlung der Höhe der Sonderposten (z.B. Investitionszuschüsse, Beiträge) kann nach Erfahrungs- und Pauschalwerten vorgenommen werden, wenn der Wertansatz der zugeordneten Vermögensgegenstände ebenfalls auf diesem Weg ermittelt wurde.

Neben den gesetzlichen Regelungen der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung findet bei der Vermögensbewertung auch der „Leitfaden zur Bilanzierung nach den Grundlagen des NKHR“ Anwendung. Dieser Leitfaden wurde gemeinsam durch das Innenministerium BW, die Gemeindeprüfungsanstalt BW, den Gemeindetag, den Städtetag, den Landkreistag und dem Datenverarbeitungsverbund BW erarbeitet.

Die Vereinfachungsregeln werden von der Gemeindeprüfungsanstalt vollumfänglich akzeptiert.

Der Gemeinderat hat in der Sitzung am 25.06.2018 den Auftrag für die Vermögensbewertung an die Firma KommCura vergeben. Sie empfiehlt ebenfalls die Anwendung der Vereinfachungsregeln.

Neben der grundsätzlichen Zustimmung des Gemeinderates zur Anwendung der rechtlich zulässigen Vereinfachungsregeln zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz wird der Gemeinderat gebeten, die Entscheidungszuständigkeit über die Anwendung dieser Vereinfachungsregeln explizit der Verwaltung zuzuweisen.

c) Verzicht auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse nach § 52 Abs. 3 Nr. 2.2 GemHVO in der Eröffnungsbilanz

Nach § 62 Abs. 6 GemHVO kann auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse nach § 52 Abs. 3 Nr. 2.2 GemHVO in der Eröffnungsbilanz verzichtet werden. Dies betrifft insbesondere die Fälle, in denen die Gemeinde an Vereine einen Zuschuss für Beschaffungen und Investitionsmaßnahmen gewährt hat. Grundsätzlich wären Investitionszuschüsse zu aktivieren und abzuschreiben, obwohl die Gemeinde durch den Zuschuss kein Vermögen erwirbt.

Die Verwaltung schlägt dem Gemeinderat vor, die gesetzliche Vereinfachungsregel zu nutzen und auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse in der Eröffnungsbilanz zu verzichten.

Beschlussantrag:

1. Der Gemeinderat nimmt den Sachstandsbericht zur Einführung des „Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“ (NKHR) zum 01.01.2019 zur Kenntnis.

2. Die Abbildung des Haushalts erfolgt ab dem 01.01.2019 produktorientiert auf Grundlage des Produktplans Baden-Württemberg.
3. Die Gliederung des Haushalts erfolgt in 3 Teilhaushalte. Es erfolgt die Bildung folgender Teilhaushalte: Teilhaushalt 1 „Innere Verwaltung“, Teilhaushalt 2 „Dienstleistungen und Infrastruktur“, Teilhaushalt 3 „Allgemeine Finanzwirtschaft“.
4. Der Gemeinderat stimmt der Anwendung aller nach § 62 GemHVO zulässigen Vereinfachungsregeln zur erstmaligen Bewertung des Vermögens für die zum 01.01.2019 zu erstellende Eröffnungsbilanz zu. Die Entscheidungszuständigkeit über die Anwendung dieser Vereinfachungsregeln überträgt der Gemeinderat an die Verwaltung.
5. Auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse nach § 52 Abs. 3 Nr. 2.2 GemHVO in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019 wird verzichtet.