

BERATUNGSVORLAGE

Aktenzeichen: 022.31:3-20.10
Sachbearbeiter: Doris Ebner
Telefon: 0761 40161-40
E-Mail: ebner@merzhausen.de
Datum: 13.04.2018



TOP 9

Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) - Vorberatung durch den Gemeinderat

Gremium:	Sitzung:	Sitzungstag:
Gemeinderat	öffentlich	17.12.2015
Gemeinderat	öffentlich	26.04.2018

Sachverhalt:

In der Sitzung am 15. Dezember 2015 hat der Gemeinderat die Einführung des NKHR zum 1. Januar 2020 beschlossen. Unter Berücksichtigung dieses Umstellungstermins hat die Verwaltung vorbereitende Arbeiten unternommen, um die Umstellung zum 1. Januar 2020 sicherzustellen. Die Umstellung des Rechnungswesens erfolgt mit dem Programm „Kommunale Doppik“ von der Firma Dataplan, deren Anschaffung die Verwaltungsgemeinschaft Hexental am 10. Oktober 2017 beschlossen hat. Das Projektgespräch mit unserem Projektbetreuer von Dataplan wurde am 16. November 2017 geführt.

Die Ziele des NKHR sind die Umstellung des bisherigen Geldverbrauchskonzepts (Verbuchung von Einnahmen und Ausgaben) in ein Ressourcenverbrauchskonzept (Verbuchung von Erträgen und Aufwendungen). Daher werden auch künftig im Haushalt Abschreibungen, Auflösung von Zuschüssen und Beiträgen für die Einrichtungen der Gemeinde und der Infrastruktur berücksichtigt (bisher war dies nur für die Kostenrechnenden Einrichtungen der Fall). 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, der 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 Leitsatz ist vor allem auch Grundsatz für den künftigen Haushaltsausgleich. Somit werden ab dem Haushaltsjahr 2020 in den Haushaltsausgleich alle Erträge und Aufwendungen einbezogen. Auch zahlungsunwirksame Größen (z. B. Abschreibung) werden einbezogen. So wird sichergestellt, dass das kommunale Vermögen langfristig erhalten bleibt.

Zusammenfassend stützt sich das NKHR auf eine „Drei-Komponenten-Rechnung“. Diese beinhaltet:

- Finanzhaushalt (Planung)/Finanzrechnung (Jahresergebnis)

Im Finanzhaushalt werden Einzahlungen und Auszahlungen geplant, die in der Finanzrechnung dokumentiert werden. Darunter fallen zahlungswirksame Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushaltes sowie Ein- und Auszahlungen aus Investitions- und Finanzierungstätigkeit.

- Bilanz

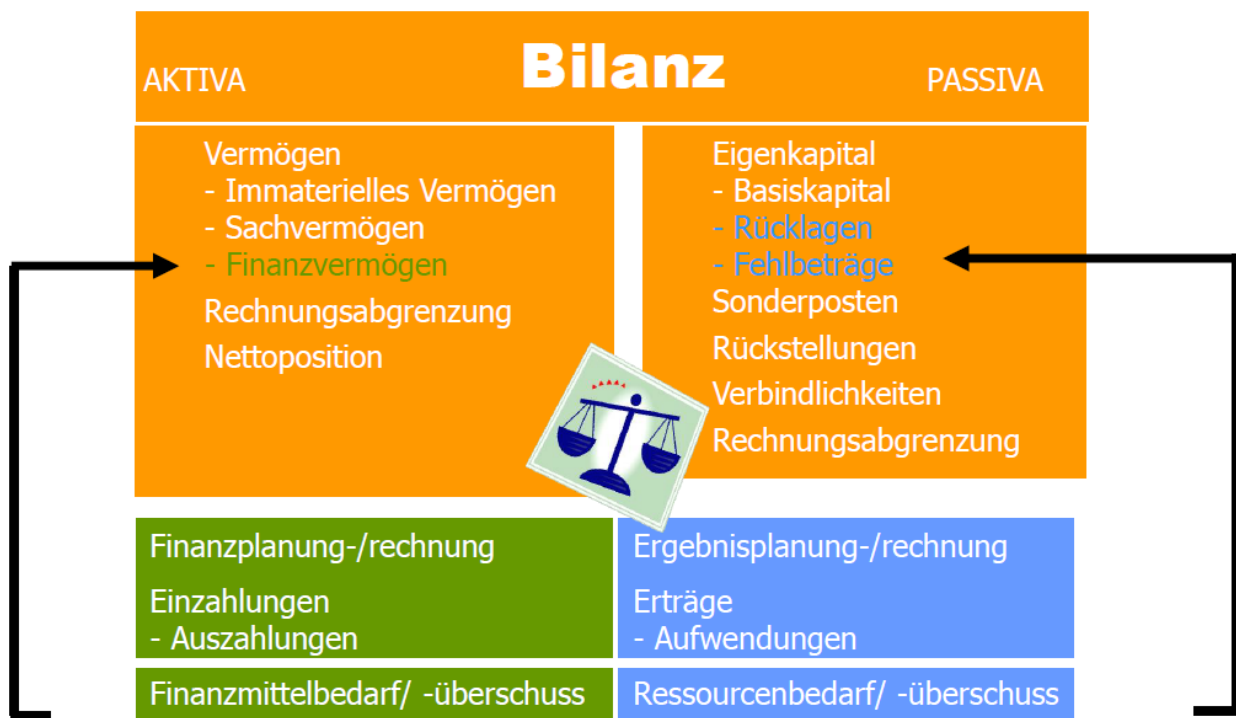
In der Bilanz werden das Vermögen und die Finanzierungsmittel gegenüber gestellt. Die Aktivseite zeigt die Vermögensbestände einer Kommune, die Passivseite stellt dar, wie die Kommune ihr Vermögen finanziert hat.

- Ergebnishaushalt (Planung)/Ergebnisrechnung (Jahresergebnis)

Im Ergebnishaushalt werden Erträge und Aufwendungen geplant und in der Ergebnisrechnung dokumentiert. Sie ist ähnlich strukturiert wie die kaufmännische Gewinn- und Verlustrechnung, ergänzt um kommunale Besonderheiten. Anstelle der bisherigen Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, werden im Ergebnishaushalt bzw. in der Ergebnisrechnung die kompletten und periodengerechten Aufwendungen und Erträge abgebildet. Auch die nicht zahlungswirksamen Erträge und Aufwendungen (Abschreibungen, Auflösung von Beiträgen und Zuschüssen) werden ausgewiesen.

Die Ergebnisse aus der Finanzrechnung und der Ergebnisrechnung fließen in die Bilanz ein. Dazu nachfolgendes Schaubild:

Das Zusammenspiel der drei Komponenten



Für die Umsetzung des NKHR sind grundlegende Entscheidungen vom Gemeinderat zu beschließen, denn diese 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). Folgende Sachverhalte sind deshalb in der Entscheidungszuständigkeit des Gemeinderates:

- Umstieg auf das NKHR (gesetzlich vorgeschrieben und durch Beschluss vom 15. Dezember 2015 erfolgt)
- Gliederung in Teilhaushalte (§ 4 GemHVO)
- Beratung und Beschlussfassung der Haushaltssatzung
- Beschluss des Finanzplans mit Investitionsprogramm
- Feststellung der Eröffnungsbilanz
- Verzicht auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse nach § 62 Abs. 6 Satz 2 i. V. m. § 52 Abs. 3 Nr. 2.2 GemHVO in der Eröffnungsbilanz
- Feststellung des Jahresabschlusses

Für einen reibungslosen Projektablauf ist aus Sicht der Verwaltung erforderlich, dass Entscheidungen (insbesondere zur Vermögensbewertung, Aufstellung des Produktplans, Leistungsverrechnung) 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 oben genannten dem Gemeinderat vorbehaltenen Entscheidungen) dem Bürgermeister zu übertragen. Grundsätzlich sollte aufgrund der Komplexität der Umstellung alle Vereinfachungsregelungen ausgeschöpft werden, sowie einheitlich bei allen sieben von der Verwaltung der Verwaltungsgemeinschaft Hexental betrauten Haushalten vorgegangen werden.

Vermögensbewertung

Aufgrund der Einführung des NKHR ist durch die Verwaltung eine Eröffnungsbilanz zu erstellen. Wesentliche Grundlage für die Erstellung der Eröffnungsbilanz ist die Vermögensbewertung. Nach § 91 Abs. 4 GemO sind die Vermögensgegenstände mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten, vermindert um die Abschreibungen, anzusetzen. Neben den gesetzlichen Regelungen der GemO und der GemHVO greift die Verwaltung zur Bewertung auf den „Leitfaden zur Bilanzierung nach den Grundlagen des NKHR“ zurück, welcher mit der Lenkungsgruppe NKHR (Gemeindetag, Städtetag, Landkreistag, Datenverarbeitungsverbund, Gemeindeprüfungsanstalt, Innenministerium) abgestimmt wurde. Der Leitfaden beinhaltet Festlegungen, Hinweise und Empfehlungen und wird von den Rechtsaufsichtsbehörden und den Prüfungsbehörden im Rahmen der Prüfungstätigkeiten herangezogen und soll die Kommunalverwaltungen bei der Einführung des NKHR, speziell bei der Vermögenserfassung und Bewertung unterstützen. Der Leitfaden geht auch auf die Vereinfachungsregeln, festgelegt in § 62 GemHVO, ein. Diese Vereinfachungsregeln werden für die Vermögensbewertung durch die Verwaltung angewandt werden.

Gliederung in Teilhaushalte

Die Darstellung des NKHR basiert auf der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums Baden-Württemberg über den Produktrahmen für die Gliederung der Haushalte, den Kontenrahmen und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden. Der kommunale Produktplan Baden-Württemberg ist in 21 Produktbereiche unterteilt. Innerhalb der Produktbereiche gibt es Produktgruppen und darunter einzelne Produkte z. B. Produktbereich 36: Kinder-, Jugend und Familienhilfe; Produktgruppe: 36.50 Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege; Produkt: 36.50.01 Tageseinrichtungen für Kinder. Bisher kameral bekannt unter Einzelplan 4: Soziale Sicherung; Abschnitt 46: Einrichtungen der Jugendhilfe, Jugendarbeit; Unterabschnitt 4640: Tageseinrichtungen für Kinder in Gruppen von 0 bis 6 Jahren. Ein Produkt ist eine Leistung oder eine Leistung von Gruppen, die für Stellen außerhalb einer Verwaltungseinheit erbracht werden (Definition nach § 61 Nr. 33 GemHVO).

Der Haushaltsplan besteht zukünftig aus einem Gesamthaushalt, welcher nach § 4 GemHVO in Teilhaushalte zu untergliedern ist. Die Teilhaushalte sind produktorientiert zu bilden. Sie können nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation gebildet werden. Bei der Bildung von Teilhaushalten können mehrere Produktbereiche zu einem Teilhaushalt zusammengefasst werden. Seitens der Verwaltung wird eine Gliederung der Teilhaushalte nach Produktbereichen vorgeschlagen. Der große Vorteil ist die Stetigkeit des Haushaltsplanes, da sich eventuelle Änderungen in der Organisation nicht auf die Struktur des Haushaltsplanes auswirken. Jeder Teilhaushalt bildet mindestens eine Bewirtschaftungseinheit und damit ein Budget. Budgets können auch unterhalb der Ebene der Teilhaushalte gebildet werden, sogenannte Unterbudgets. Sie sind jeweils einem Verantwortlichen zuzuordnen (z. B. Schulbudget). Für jeden Teilhaushalt werden jeweils ein Ergebnishaushalt und ein Finanzhaushalt aufgestellt. Im Gegensatz zur Kameralistik, bei welcher zehn Einzelpläne (0 bis 9) abgebildet werden, sind im NKHR mindestens zwei Teilhaushalte vorgeschrieben. Die Verwaltung schlägt die Bildung folgender Teilhaushalte vor, wie sie in der überwiegenden Zahl vergleichbarer Gemeinden vorgenommen werden:

- **Teilhaushalt 1 Innere Verwaltung**

Bei den im Teilhaushalt 1 enthaltenen Produktgruppen/Produkten werden keine direkten Leistungen an den Bürger erbracht. Hierunter fallen Service- und Steuerungsprodukte wie Gemeinderat, Organisation, Personalwesen, Finanzwesen, Gebäudemanagement, Grundstücksverwaltung, Bauhof etc.

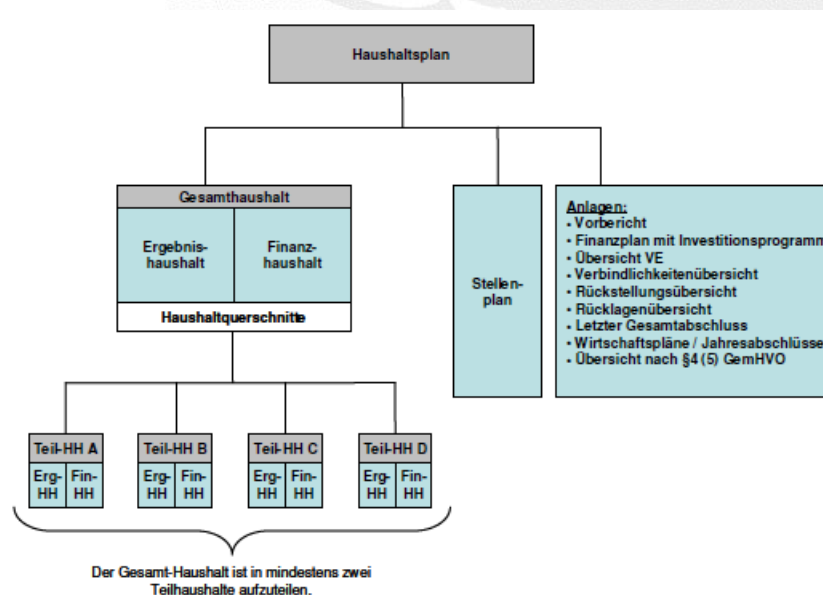
- **Teilhaushalt 2 Dienstleistungen und Infrastruktur**

Bei diesen Produktgruppen/Produkten werden Leistungen nach außen erbracht. Hierunter werden alle Produktgruppen/Produkte fallen, welche nicht im Teilhaushalt 1 oder Teilhaushalt 3 enthalten sind (z.B. Feuerwehr, Grundschule, Kinderbetreuung, Friedhof, Forst, Einwohnermeldeamt, Ordnungsamt, Straßen, Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung etc.).

- **Teilhaushalt 3 Allgemeine Finanzwirtschaft**

Dieser Teilhaushalt entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Abschnitt 9 des kameralen Haushaltsplans. Hierunter fallen Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen, Kredite und Abschlussbuchungen.

Nachfolgendes Schaubild zur Verdeutlichung der neuen Haushaltsstruktur:



Die Gliederung der Teilhaushalte fällt in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates. Der Gemeinderat wird gebeten, dem produktorientierten Haushaltsaufbau und der Untergliederung in die vorgenannten drei Teilhaushalte zuzustimmen.

Verzicht auf den Ansatz geleisteter Investitionszuschüsse nach § 62 Abs. 6 Satz 2 i. V. m. § 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 Vereinen oder Institutionen einen Zuschuss für Beschaffungen und Investitionsmaßnahmen gewährt hat (z. B. Zuschuss an Sportverein für Kunstrasen, etc.). Grundsätzlich wären Investitionszuschüsse an Dritte zu aktivieren und abzuschreiben, obwohl die Gemeinde durch den Zuschuss kein Vermögen erwirbt. Ab dem Jahr 2020 sind geleistete Zuschüsse immer zu aktivieren und abzuschreiben.

Der Gesetzgeber hat jedoch für bis zur Einführung des NKHR geleisteten Zuschüssen Vereinfachungsregeln zugelassen, die sich in § 62 GemHVO finden. Hierzu gehört, dass auf den Ansatz von geleisteten Investitionszuschüssen in der Eröffnungsbilanz verzichtet werden kann. Die Verwaltung schlägt vor, von dieser Vereinfachungsregel Gebrauch zu machen.

Projektaufgaben NKHR

Die Umstellung auf das NKHR erfolgt bei der Verwaltungsgemeinschaft Hexental und deren Mitgliedsgemeinden im Rahmen eines Projekts. Die Projektleitung hat Frau Ebner neben ihrer Tätigkeit als Leiterin des Rechnungsamtes. Das Projektteam besteht aus den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungsamtes (Frau Bösch, Herr Wemhöner) und der Mitarbeiterinnen auf der Verbandskasse (Frau Briem, Frau Munding, Frau Menner). Des Weiteren sind die Bürgermeister und die jeweiligen Hauptamtsleiter der Mitgliedsgemeinden in die Umstellung involviert und eingebunden.

Folgende Projektaufgaben sind zu leisten:

- Erfassung und Bewertung der Grundstücke, Gebäude, Infrastruktur (z. B. Straßen), bewegliches Vermögen, immaterielles Vermögen, Schulden, Forderungen als Grundlage für die Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2020
- Erstellung der Haushaltsstruktur nach neuem Recht (produktbezogener Aufbau des Haushaltsplanes)/Erstellen des Produktplans
- Sicherstellung der Bewirtschaftungsprozesse (Buchhaltung) nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (bisher Kameralistik)
- Erstellen eines Kontierungshandbuches als Arbeitsgrundlage für die Mitarbeiter/innen
- Berechtigungsverwaltung im Programm „Kommunale Doppik“ erstellen
- Anbindung der externen Verfahren (Schnittstellen für Programme wie Personalwesen, Ordnungswidrigkeiten, Regisafe)
- Vorbereitungen von internen Schulungen für die Mitarbeiter/innen der Verwaltung und Gemeinderat

Die angebotenen Fortbildungen für die Gemeinderäte wird auf Gemeindeebene stattfinden. Aufgrund der anstehenden Kommunalwahlen im Jahr 2019 ist die Schulung im zweiten Halbjahr vorgesehen.

Weitergehende umfassende Informationen zum NKHR finden Sie auch im Internet unter:

<https://im.baden-wuerttemberg.de/de/land-kommunen/starke-kommunen/nkhr/>
<https://www.gpabw.de/weitere-themen/kommunale-doppik.html>

Beschlussvorschlag:

- a) Die Gliederung des Haushalts erfolgt in drei Teilhaushalte:

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

Die Abbildung des Haushalts erfolgt ab dem 1. Januar 2020 produktorientiert auf der Grundlage des Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg.

- b) Auf den Ansatz geleisteter Investitionskostenzuschüsse in der Eröffnungsbilanz (§ 62 Abs. 6 Satz 3 GemHVO i. V. m. § 52 Abs. 3 Nr. 2.2 GemHVO) wird verzichtet.
- c) Der Gemeinderat stimmt der Anwendung aller nach § 62 GemHVO zulässigen Vereinfachungsregeln zur erstmaligen Bewertung des Vermögens für die zum 1. Januar 2020 zu erstellende Eröffnungsbilanz zu. Die Entscheidungszuständigkeit über die Anwendung dieser Vereinfachungsregelung wird der Verwaltung übertragen.
- d) Weitere Entscheidungen innerhalb des Projekts „NKHR“ in der Gemeinde, mit Ausnahme der grundlegenden dem Gemeinderat vorbehaltenen Entscheidungen werden auf den Bürgermeister übertragen.
- e) Im Jahr 2019 wird eine Fortbildung für den neu gewählten Gemeinderat stattfinden.

Erläuterungen:

GemO = Gemeindeordnung

GemHVO = Gemeindehaushaltsverordnung

