



Sitzungsvorlage

STARZACH

Amt: Finanzverwaltung
Az: 902.05

Gemeinderat

- **Drucksache**



- **Tischvorlage**



Vorlage Nr. 63 / 2015

zu TOP 8 öffentlich

zur Sitzung am 28. September 2015

Betrifft:

Grundsatzbeschluss zur Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in der Gemeinde Starzach

Beschlussantrag:

- siehe Drucksache -

Anlagen:

- ◆ Anlage 1: Angebotsvergleich Vermögenserfassung und -bewertung mit Auszügen aus den einzelnen eingeholten Angeboten **(rot)**
- ◆ Anlage 2: Angebotsvergleich Umstellungs-/Folgekosten Finanzbuchhaltungssoftware mit den einzelnen eingeholten Angeboten **(rot)**

01. September 2015
Datum

Bürgermeister
Thomas Noé

Amtsleiter
Tobias Wannenmacher

SACHDARSTELLUNG

Historie

Mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 wurde bundesweit der Weg zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) bereitet. Der Landtag von Baden-Württemberg hatte mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsgesetz vom 04.05.2009 als Umstellungszeitpunkt der kameralistischen Buchführung auf die doppelte Buchführung (kommunale Doppik) für die Kommunen in Baden-Württemberg den 01.01.2016 festgelegt. Nach der Landtagswahl im März 2011 wurde zunächst von der neuen Landesregierung im Koalitionsvertrag ein Wahlrecht angedacht. Dieses wurde zwischenzeitlich jedoch mit Beschluss des Landtages vom 11.04.2013 wieder verworfen, allerdings wurde die **Übergangsfrist bis zur verbindlichen Umstellung um 4 Jahre auf den 01.01.2020 verlängert**. Die Beibehaltung einer kameralen Buchhaltung ist demnach nicht mehr möglich. Jede einzelne Gemeinde muss sich nun Gedanken machen, wie und mit welchem Zeitplan sie den Umstellungsprozess auf das NKHR angehen wird.

Hauptziele des NKHR

Mit der Umstellung auf das NKHR wird das Geldverbrauchskonzept (Verbuchung von Einnahmen und Ausgaben) zu Gunsten des **Ressourcenverbrauchskonzeptes** (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, Zuführungen/ Entnahmen aus Rückstellungen und Auflösungen aus Sonderposten in der kommunalen Haushaltswirtschaft berücksichtigt. Der gesamte Ressourcenverbrauch und das gesamte Ressourcenaufkommen eines Haushaltsjahres wird demnach vollständig und periodengerecht ausgewiesen.

Das **Prinzip der „Intergenerativen Gerechtigkeit“** wird stärker in den Fokus rücken. Dieses Prinzip besagt, dass „jede Kommune die von ihr verbrauchten Ressourcen mittels Entgelten und Abgaben wieder ersetzen soll, um künftige Generationen damit nicht zu belasten.“ Dieser wesentliche Grundgedanke des neuen Haushalts- und Rechnungswesens stellt nicht nur einen Leitsatz für das gemeindewirtschaftsrechtliche Handeln dar, sondern ist vor allem auch Grundsatz für den zukünftigen Haushaltsausgleich. Demnach wird künftig für jedes Haushaltsjahr ein Ausgleich zwischen ordentlichen Erträgen und ordentlichen Aufwendungen erforderlich werden. Auch zahlungsunwirksame Größen (z. B. Abschreibungen) werden in den Haushaltsausgleich mit einbezogen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass das kommunale Vermögen langfristig erhalten bleibt.

Umstellungsprozess

Die Finanzverwaltung hat bereits seit längerer Zeit stetig Informationen, welche für den Umstellungsprozess wichtig sind, recherchiert und gesammelt und erste Seminare und Schulungen besucht, welche Teilbereiche des Neuen Kommunalen Haushaltsrechtes zum Inhalt hatten.

Folgende Erfahrungswerte aus Umstellungsprozessen bei anderen Kommunen können festgehalten werden:

- Es ist von einem **Umstellungszeitraum** bei Gemeinden vergleichbarer Größe **von etwa 3 Jahren** auszugehen. Hierbei nimmt die Vermögenserfassung und -bewertung als arbeitsintensivster Teil rund 2 Jahre in Anspruch, wenn die Durchführung zusätzlich zum Alltagsgeschäft gestemmt werden soll.
- **Der Umstellungsprozess ausschließlich mit dem bestehenden Personal der Finanzverwaltung ist, vor allem in kleinen Gemeinden, nicht zu bewältigen**, da die Projektarbeit neben dem alltäglichen Geschäft zusätzlich erledigt werden muss. Hinsichtlich der zusätzlichen Arbeitsbelastung während der Umstellungsphase muss deshalb entweder eine Personalaufstockung in der Kämmererei erfolgen und/oder mit einem externen Dienstleister zusammengearbeitet werden. Auch bei Beauftragung eines externen Dienstleisters wird es nicht ausbleiben, dass auf die Projektleitung und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzverwaltung Mehrbelastungen zukommen, welche aufgrund der Gesamtkoordinierung des Projektes und der Zuarbeit entstehen werden. Dies gilt auch in Teilen für andere Organisationseinheiten der Gesamtgemeinde. Für die im Rahmen der Projektarbeit entstehenden Mehrarbeit wird deshalb empfohlen, eine entsprechende Urlaubs- und Überstundenregelung zu treffen.
- **Der Arbeitsaufwand in der Finanzverwaltung wird nach Umstellung auf das NKHR aufgrund der Erfahrung in mehreren Gemeinden, welche bereits umgestellt haben, um rund 10 % bis 15 % höher sein, als zum jetzigen Zeitpunkt.** Dies hängt mit der vollumfänglichen Anlagenbuchhaltung zusammen, welche spätestens ab dem Einführungszeitpunkt ein zusätzliches Arbeitsfeld für die Beschäftigten in der Finanzverwaltung darstellt. Eine entsprechende Stellenaufstockung oder -umschichtung sollte bis zum Umstellungszeitpunkt entschieden werden.
- Das Projekt „Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in der Gemeinde Starzach“ wird nicht nur die Finanzverwaltung betreffen, sondern **Auswirkungen auf die Arbeit des Bürgermeisters, des Gemeinderates, des Hauptamtes und auf alle anderen Organisationseinheiten der Gemeinde haben.**

Da ein Großteil der Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg ihr Haushaltsrecht noch nicht umgestellt haben und somit auf die kommunalen Rechenzentren in den Folgejahren ein erhöhter Umstellungsaufwand zukommen wird, sollte nicht mehr länger mit der Umsetzung des NKHR in der Gemeinde Starzach gewartet werden. Als Startschuss für das Projekt ist deshalb ein **Grundsatzbeschluss durch den Gemeinderat** zu fassen.

STELLUNGNAHME DER VERWALTUNG

Zu Beginn des Projektes „**Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in der Gemeinde Starzach**“ ist die Festlegung eines Stichtags für die Einführung des NKHR zwingend erforderlich. Nach Artikel 13 Abs. 4 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts kann ein Umstellungszeitpunkt vor dem Haushaltsjahr 2020 beschlossen werden. Seitens der Verwaltung wird als **Stichtag der Eröffnungsbilanz der 01.01.2019** (somit für das Jahr 2019 erstmalige Erstellung eines doppischen Haushaltes) als sinnvollster Zeitpunkt erachtet, da ein Jahr später mit einer größeren Umstellungswelle gerechnet werden muss und es eventuell zu Verzögerungen aufgrund der Abarbeitung bei den Rechenzentren kommen könnte.

Ein früherer Zeitpunkt für die Umstellung ist aus Sicht der Verwaltung nicht empfehlenswert, weil für die Vorarbeiten, wie bereits erwähnt, ein Zeitrahmen von ca. 3 Jahren angenommen wird. Die Projektleitung sollte dem Fachbediensteten für das Finanzwesen, Herrn Wannemacher, übertragen werden.

Der folgende grobe Zeitplan hinsichtlich der Umsetzung des NKHR ist vorgesehen:

Zeitpunkt	Aktion	Verantwortlich	Status
2015			
28.09.2015	Grundsatzbeschluss Projektbeginn	Gemeinderat	noch offen
Herbst 2015	Beauftragung externes Dienstleistungsunternehmen (TB 1)	Kämmerei	noch offen
2016			
Frühjahr 2016	Abstimmungsgespräch zur Softwareumstellung (TB 3)	Rechenzentrum/Kämmerei	noch offen
ganzjährig	Vermögenserfassung/-bewertung (TB 1)	Kämmerei/Dienstleister	noch offen
2017			
ganzjährig	Vermögenserfassung/-bewertung (TB 1)	Kämmerei/Dienstleister	noch offen
ganzjährig	Fachliche Schulungen NKHR (TB 4)	Mitarbeiter Kämmerei, Kämmerer	noch offen
2018			
Herbst 2018	Fachliche Schulungen NKHR (TB 4)	Führungskräfte, Gemeinderat	noch offen
ganzjährig	Anwenderschulungen neue Finanzsoftware (TB 4)	Kämmerei	noch offen
ganzjährig	Erarbeitung eines Produktplans und einer Kosten-/Leistungsrechnung (TB 2)	Kämmerei	noch offen
2019			
01.01.2019	Umstellung auf Doppik im Echtmandant	Kämmerei/Rechenzentrum	noch offen
Sommer 2019	Erstellung Eröffnungsbilanz rückwirkend zum 01.01.19 (TB 1)	Kämmerei/Rechenzentrum	noch offen

Ziel des Projektes „Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in der Gemeinde Starzach“ ist die Einführung der doppelten Buchführung (kommunale Doppik)

- mit der Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs (**Ergebnisrechnung**)
- einer Gesamtdarstellung des kommunalen Vermögens und der Schulden (**Vermögensrechnung/Bilanz**)
- der Darstellung der Liquiditätsentwicklung und der Investitionstätigkeit (**Finanzrechnung**) sowie
- einer **Kosten- und Leistungsrechnung**

zum 01.01.2019.

Das Gesamtprojekt soll aufgrund der anstehenden umfangreichen Aufgaben in folgende vier Teilbereiche untergliedert werden:

Teilbereich 1 (TB 1): Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz

Inhalt: Erfassen und Bewerten sämtlichen Vermögens und aller Schulden mit anschließender Zusammenfassung in einer Eröffnungsbilanz.

Die Finanzverwaltung hat bisher keine tiefgegliederte Vollvermögensrechnung geführt. Lediglich für die kostenrechnenden Einrichtungen „Abwasserbeseitigung“ und „Wasserversorgung“ wurden detaillierte Anlagennachweise unter Erfassung aller einzelner Anlagegüter fortgeschrieben. Da künftig das gesamte Anlagevermögen nach den Grundsätzen des NKHR zu erfassen ist bedeutet dies, dass eine vollständige Erfassung und Bewertung aller gemeindeeigener Gebäude, Grundstücke, Grünanlagen, Spielplätze, Straßen, Gehwege, Straßenbeleuchtungseinrichtungen, Wälder, Brücken, Feldwege, Kanäle, Leitungen etc. erfolgen muss. Des Weiteren müssen alle beweglichen Ausstattungsgegenstände inventarisiert werden. Zukünftig ist eine Inventur regelmäßig durchzuführen. Die Vermögensbewertung muss entsprechend der gesetzlichen Regelungen und des gültigen Bilanzierungsleitfadens der Lenkungsgruppe NKHR Baden-Württemberg durchgeführt werden. Eine auf die Gemeinde Starzach bezogene Inventur- und Bewertungsrichtlinie ist zu erarbeiten.

Die Erfassung des gesamten kommunalen Vermögens erfordert eine sehr arbeitsintensive Recherche der jeweiligen Anschaffungs- und Herstellungskosten in den Archiven der Gemeinde Starzach, was mit der derzeitigen Personalausstattung der Finanzverwaltung nicht zu bewältigen ist. Deshalb befürwortet die Finanzverwaltung die Beauftragung eines externen Dienstleistungsunternehmens zur Abarbeitung des Teilbereiches 1 mit Ausnahme der Erfassung und Bewertung des beweglichen Sachanlagevermögens, welches durch die Verwaltung erfasst und bewertet wird. Ebenso müssen die Vermögensbestände für die kostenrechnenden Einrichtungen „Abwasserbeseitigung“ und „Wasserversorgung“ nicht extern bearbeitet werden, da diese im Jahr 2014 durch das Büro Heyder + Partner in Tübingen schon auf den neuesten Stand gebracht wurde und durch die Finanzverwaltung jährlich fortgeschrieben werden. Lediglich einzelne Anpassungsarbeiten bei der Darstellung und Aufgliederung der einzelnen Ortskanalnetze bei der Abwasserbeseitigung müssen noch vorgenommen werden, damit der Anlagennachweis „Abwasserbeseitigung“ auf das NKHR bezogen ausreichend gegliedert ist. Dies soll im Zuge einer separaten Beauftragung in Zusammenarbeit mit dem Büro Heyder und Partner in Tübingen erfolgen.

Die Finanzverwaltung hat zwei Angebote von externen Dienstleistern zur Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens eingeholt (**vgl. Anlage 1**). Das **Büro Heyder & Partner – Gesellschaft für Kommunalberatung mbH** in Tübingen hat hierbei das um rund 9.900 € preisgünstigere Angebot abgegeben. Die Angebotssumme des Büro Heyder & Partner für die Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens der Gemeinde Starzach und der Erstellung einer Eröffnungsbilanz mit Gewährleistung einer prüfungssicheren Dokumentation liegt in Gesamtsumme bei **51.408 € brutto**. Aus Sicht der Verwaltung spricht für das Büro Heyder & Partner nicht nur der um rund 19 % günstigere Angebotspreis, sondern auch die Tatsache, dass das Büro ortsnahe gelegen ist und somit bei der anstehenden umfangreichen und ca. eineinhalb bis zwei Jahre andauernden Zusammenarbeit „kurze Wege“ für beide Vertragspartner vorhanden wären. Außerdem arbeitet das Büro nicht nur mit der Gemeinde Starzach schon jahrelang zusammen, sondern pflegt auch eine langjährige Zusammenarbeit mit dem Ingenieurbüro Gauss und Lörcher in Rottenburg a. N., was bei der Erfassung und Bewertung der kommunalen Grundstücke über das vom Ingenieurbüro Gauss und Lörcher für die Gemeinde Starzach verwaltete Geoinformationssystem effiziente Arbeitsabläufe ermöglichen wird. Die Gemeindeverwaltung ist der Ansicht, dass man über eine Zusammenarbeit mit dem Büro Heyder & Partner zu einem guten Endergebnis kommen wird.

Deshalb sollte aus Sicht der Verwaltung das Büro Heyder & Partner in Tübingen, zunächst mit der Grundlagenerhebung und der Bewertung der Straßen, Wege und Plätze ohne Digitalisierung der Straßenflächen (vgl. Anlage 1, Seite 16, Nr. 10.1 und 10.2 des Angebotes von Heyder & Partner) zum Angebotspreis von **30.844,80 € brutto** beauftragt werden. Die Grundlagenerhebung Eine Beauftragung der Arbeiten zur Bewertung des weiteren Vermögens der Gemeinde Starzach und die Erstellung einer Eröffnungsbilanz mit Dokumentation kann zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Teilbereich 2 (TB 2): Produkte, Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR) und Haushalt

Inhalt: Erarbeiten eines Produktbuches, Entwicklung der Struktur des neuen Haushalts, Bildung von Teilhaushalten, Budgetierung, Definition von Zielen, Ermittlung von Kennzahlen und Erarbeitung der Grundlagen einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Die bisherige Haushaltsstruktur mit Haushaltsgliederung und -gruppierung muss durch einen individuell auf die Gemeinde Starzach zu erarbeitenden Haushalt mit Teilhaushalten und noch zu definierenden Produkten abgelöst werden.

Teilbereich 3 (TB 3): Finanzsoftware

Inhalt: Vorbereitung der EDV-technischen Umstellung, Anbindung der Schnittstellen, Vorverfahren, Altdatenübernahme und die Erstellung eines Berechtigungskonzeptes.

Die Verwaltung favorisiert eine über den Zweckverband kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen/Ulm (KIRU) betreute Softwarelösung. Die Verwaltung hat sich hierbei umfangreich über die angebotenen Softwarelösungen informiert und ist zu dem Schluss gekommen, dass eine Umstellung auf die kommunale Doppik mit der Softwarelösung **dvv.Finzen (SAP-Smart)** am sinnvollsten ist, zumal nach Einholung von Kostenübersichten zu den angebotenen Softwarelösungen des Rechenzentrums die Nutzung von dvv.Finzen (SAP-Smart) hinsichtlich der Umstellungs- und Folgekosten nach heutigem Stand nicht, wie ursprünglich angenommen, teurer ist als die Alternativlösung KIRU.Finzen_N (**vgl. Anlage 2**).

Ein deutlicher Vorteil der Softwarelösung dvv.Finzen (SAP-Smart) liegt darin, dass die Personalverwaltung und Lohnbuchhaltung ebenfalls über ein SAP-gesteuertes Modul (dvv.Personal) erfolgt und somit keine Schnittstelle erforderlich wäre. Für kleinere Kommunen hat SAP speziell eine so genannte Smart-Version entwickelt, welche über eine programmierte Softwareoberfläche lediglich die für kleinere Kommunen notwendigen Funktionen und Menüführungen zur Verfügung stellt. Ein Upgrade auf die teurere Vollversion wäre jedoch jederzeit möglich. Die reinen **Umstellungskosten** von der bisherigen Finanzbuchhaltungssoftware KIRU.Finzen_K auf dvv.Finzen (SAP-Smart) belaufen sich nach einer ersten Kostenschätzung auf **rund 10.000 €**. Die bisherige Finanzbuchhaltungssoftware KIRU.Finzen_K kann für die kommunale Doppik nicht mehr verwendet werden.

Teilbereich 4 (TB 4): Qualifizierung und Kommunikation

Inhalt: Planung und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kämmererei müssen sowohl in technischer Hinsicht (Anwenderschulungen), als auch in fachlicher Hinsicht (Grundlagen NKHR) fortgebildet werden. Ebenso müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hauptamtes, die Führungskräfte, der Bürgermeister und der Gemeinderat fachlich mit dem NKHR vertraut gemacht werden.

Die **Fortbildungskosten** werden derzeit auf **ca. 12.000 €** geschätzt. Die Gemeindeverwaltung Starzach wird mit den Gemeindeverwaltungen Hirrlingen und Neustetten eine Kooperation bilden und versuchen, notwendige Seminare und Anwenderschulungen gemeinsam abzuhalten, damit die Kosten für die Fortbildungsmaßnahmen in Grenzen gehalten werden können. Die geschätzten Fortbildungskosten beinhalten auch die Durchführung einer Klausursitzung für den Gemeinderat, in welcher ein externer Fachexperte die Grundsätze des NKHR vermittelt.

In einem ersten Schritt ist für die Einführung des NKHR ein **Grundsatzbeschluss des Gemeinderats** zur Festlegung des Umstellungszeitpunkts erforderlich. Ausgehend von diesem Grundsatzbeschluss ist es für einen reibungslosen Projektablauf aus Sicht der Verwaltung unabdingbar, dass Entscheidungen, insbesondere zur Vermögensbewertung, der Gliederung in Teilhaushalte, zur Aufstellung des Produktplans und dem Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung, im Rahmen des Projekts direkt getroffen werden können. Dadurch wird gewährleistet, dass flexibel auf die jeweiligen Projektphasen reagiert und zügig in allen Teilprojekten weitergearbeitet werden kann. Es wird daher vorgeschlagen, diese 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 eventuell noch zu treffende Entscheidungen, welche rechtlich dem Gemeinderat vorbehalten sind, am Projekt beteiligt sein.

Neben dem Buchungsmandanten für die Gemeinde Starzach führt die Finanzverwaltung derzeit einen zweiten Buchungsmandanten für den Abwasserzweckverband Börstingen. Im Rahmen einer Verbandsversammlung wird den Verbandsmitgliedern des Abwasserzweckverbandes Börstingen vorgeschlagen, dass die Umstellung der Buchhaltung des Zweckverbandes auf die kommunale Doppik zusammen mit der Umstellung der Buchhaltung der Gemeinde Starzach erfolgen soll. Eine anteilige Kostenverrechnung zwischen dem Zweckverband und der Gemeinde Starzach würde erfolgen.

Von Seiten der Verwaltung ergeht folgender

BESCHLUSSANTRAG

1. Das Haushalts- und Rechnungswesen der Gemeinde Starzach wird zum **01.01.2019** auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) umgestellt.
2. Der Beauftragung der Gemeindekämmerei als federführendes Amt für das Projekt „Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in der Gemeinde Starzach“ sowie der Übertragung der Projektleitung an den Fachbediensteten für das Finanzwesen wird zugestimmt.
3. Entscheidungen innerhalb des Gesamtprojektes mit Ausnahme von grundlegenden, dem Gemeinderat vorbehaltenen Entscheidungen werden auf den Bürgermeister übertragen.
4. Der Gemeinderat beschließt, die Arbeiten zur Grundlagenerhebung, die Erstellung einer digitalen Karte, die Sichtung der Datenanalyse und die Bewertung der kommunalen Straßen, Wege und Plätze ohne Digitalisierung der Straßenflächen an das Büro Heyder & Partner, Gesellschaft für Kommunalberatung mbH, in Tübingen zum **Bruttopreis in Höhe von 30.844,80 €** zu vergeben. Die Umsetzung der Arbeiten ist für das Jahr 2016 vorgesehen. Über eine eventuelle weitergehende Beauftragung zur Bewertung des restlichen Vermögens und zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz mit Dokumentation wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden. Die entsprechenden Haushaltsmittel werden in den folgenden Haushaltsjahren bereitgestellt.
5. Die Umstellung erfolgt in Zusammenarbeit mit der Kommunalen Informationsverarbeitung Reutlingen/Ulm (KIRU) mit der Migration auf das Finanzverfahren **dvv.Finzen (SAP-Smart)**. Einer Beauftragung des Zweckverbandes Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen/Ulm (KIRU) unter Zugrundelegung der **Leistungs- und Kosteninformation vom 23.05.2015** wird zugestimmt.
6. Sach- und Personalkosten für die NKHR-Umstellung sowie für den Beratungs- und Schulungsaufwand sind jährlich im Rahmen der Haushaltsplanung bereitzustellen.