

SITZUNGSVORLAGE

Fachamt: Finanzverwaltung
Datum/Verfasser: 01.10.2016/Markus Schwarz
Aktenzeichen:

Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Urbach - Grundsatzbeschluss - Entscheidung über Software und Beratung

1. Sachverhalt

1.1. Rechtliche Grundlagen

Am 22.4.2009 hat der Landtag von Baden-Württemberg das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Dieses Gesetz ist rückwirkend zum 1.01.2009 in Kraft getreten. Damit wurden die rechtlichen Grundlagen für das **Neue Kassen-, Haushalts- und Rechnungswesen -NKHR-** gelegt. Darin wurden alle baden-württembergischen Kommunen verpflichtet ihr Haushalts- und Rechnungswesen spätestens ab dem Jahr 2016 nach dem neuen Haushaltsrecht zu führen. Mit Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften am 16.04.2013 wurde die Einführungsfrist um vier Jahre verlängert. Danach ist das NKHR bis zum **01. Januar 2020** einzuführen.

1.2. Allgemeines

Die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Baden-Württemberg wurde bereits seit den 1990er Jahren in der Öffentlichkeit und vor allem in Fachkreisen diskutiert. Die bisher im öffentlichen Bereich für ausreichend erachtete Kameralistik war nicht in der Lage, die Vermögensverhältnisse der öffentlichen Kassen hinreichend aussagekräftig darzustellen, insbesondere aber war und ist dieses rein zahlungsorientierte System in der bislang maßgebenden Ausgestaltung nicht geeignet eine Kosten-/Leistungsrechnung darzustellen, mit deren Hilfe der Aufwand einzelner Verwaltungsleistungen/Produkte bestimmt werden kann. Für die Modernisierung der mit Hilfe von Zielvorgaben outputorientierten Verwaltungssteuerung sind jedoch solche Informationen unerlässlich.

Von Anbeginn der Modernisierungsbemühungen stand die Einführung eines kaufmännischen Buchungssystems im Mittelpunkt der Überlegungen. Zunächst waren die Experten der Meinung die sogenannte Doppik aus der kaufmännischen Welt weitgehend unverändert in die Systeme der öffentlichen Verwaltung übernehmen zu können. Dies hat sich jedoch in der weiteren Entwicklung als Trugschluss erwiesen. Letztlich wurde die Doppik ausgebildet zu einer kommunalen Doppik, die sich im Verlaufe weiterer Erfahrungen in der Praxis noch immer nicht am Ende der Entwicklung befindet.

Folgende wesentlichen Neuerungen werden mit dem neuen NKHR verfolgt:

- Darstellung des gesamten Ressourcenverbrauchs der Kommune
- Einbeziehung des gesamten Vermögens in die Rechnungslegung
- Bildung von Rückstellungen für künftige Lasten
- Erwirtschaftung von Abschreibungen für das gesamte Vermögen der Kommune
- Umstellung des Haushaltsplanes hin zu Produkten (=Dienstleistungen– outputorientiert) und Verknüpfung derer mit Leistungszielen und Kennzahlen

Der Werterhalt und die Folgekosten werden stärker in den Mittelpunkt der Überlegungen rücken. Durch die Umstellung von einer bisher zahlungsorientierten auf eine ressourcenorientierte Darstellung (vom Geldverbrauchskonzept zum Ressourcenverbrauchskonzept) soll jede Generation ihren Ressourcenverbrauch selbst periodengerecht erwirtschaften, um damit nicht nachfolgende Generationen zu belasten. Die Reform soll eine höhere Transparenz und eine effizientere Haushaltssteuerung bewirken. Eine Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten von Verwaltungsspitze und politischen Gremien durch die Einführung der Outputsteuerung soll erreicht werden. Outputsteuerung bedeutet, dass die Steuerung der Verwaltung nicht primär über die Bereitstellung von Ressourcen (Finanzmittel, Personal), sondern über die Planung und Kontrolle von Verwaltungsleistungen (Produkten) und Zielen erfolgt.

1.3. Grundzüge des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens

Der doppische Haushaltsplan wird künftig nicht mehr nach Unterabschnitten gegliedert, sondern orientiert sich an Produkten (Leistungen), die von der Gemeinde für ihre Bürger bereitgestellt werden. Mit dem NKHR wird es weder einen Verwaltungshaushalt noch einen Vermögenshaushalt geben. Der Haushaltsplan wird auch nicht mehr nur Zahlen enthalten, sondern nach und nach um steuerungsrelevante Leistungsgrößen wie etwa Ziele und Kennzahlen erweitert werden.

Die kommunale Doppik (Doppik = Doppelte Buchführung in Konten) hat den Vorteil gegenüber der herkömmlichen Kameralistik, dass der gesamte Ressourcenverbrauch ohne diverse Nebenrechnungen erfasst wird. Die Erfassung und Bewertung des gesamten Vermögens einer Kommune erlauben die Berechnung von flächendeckenden Abschreibungen, die im Ergebnishaushalt zu erwirtschaften sind. Rückstellungen sorgen für die periodengerechte Zuordnung von zukünftigen Belastungen, der neue produktorientierte Haushalt mit Zielen und Kennzahlen ermöglicht eine neue Steuerung anhand der erbrachten Produkte (Leistungen).

Die kommunale Doppik stützt sich auf eine **Drei-Komponenten-Rechnung**. Diese beinhaltet:

- den **Ergebnishaushalt** / die Ergebnisrechnung

Die Ergebnisrechnung dient der Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs.

- den **Finanzhaushalt** / die Finanzrechnung

Die Finanzrechnung stellt die Liquiditätsentwicklung und die Investitionstätigkeit dar und zeigt somit den tatsächlichen Geldverbrauch auf.

- die **Vermögensrechnung** (Bilanz)

Die Vermögensrechnung ist eine Gesamtübersicht über das kommunale Vermögen und die Schulden zu einem bestimmten Stichtag.



Quelle: www.nkhr-bw.de

Informationsseite

der Kommunalen Datenverarbeitung Region Stuttgart (KDRS)
 der Kommunalen Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm (KIRU) und
 der Datenzentrale Baden-Württemberg (DZ)

1.1. NKHR in Urbach

Im Rahmen einer Klausurtagung wurde am 20.11.2010 in Rudersberg von Herrn Dirk Leißner, dem Abteilungsleiter NKHR-Beratung des Zweckverbandes Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart, in die Grundzüge des Neuen Kassen-, Haushalts- und Rechnungswesens eingeführt. Aufgrund der vergangenen Zeit und auch neuen Mitgliedern im Gemeinderat werden in dieser Beschlussvorlage nochmals die wichtigsten Punkte zum Thema aufgeführt.

Die gesetzlichen Vorgaben lassen eine Wahl des buchhalterischen Systems nicht offen. Das NKHR in doppischer Ausgestaltung ist von allen Kommunen einzuführen. Die Eröffnungsbilanz ist spätestens auf den 01.01.2020 zu erstellen. Das bedeutet, dass ab dem Jahr 2020 das NKHR in der neuen Rechtsform angewendet werden muss. Die Leitung des Projektes wird in der Finanzverwaltung, beim Kämmerer Herrn Schwarz, angesiedelt sein.

Die umfassende Reform des Gemeindehaushaltsrechts hat nicht zu unterschätzende tiefgreifende Auswirkungen auf sämtliche Verwaltungsbereiche. In weiten Bereichen wird es Auswirkungen auf die Aufbau- und Ablauforganisation geben. Das Arbeitspensum für die Vorbereitung und Einführung des NKHR ist außerordentlich groß. In den nächsten drei Jahren muss die künftige Haushaltsstruktur erarbeitet und die Erfassung und Beschreibung der

kommunalen Leistungen in einem Produktplan dargestellt werden. Es ist das gesamte kommunale Vermögen zu erfassen und zu bewerten; das ist das gesamte Liegenschaftsvermögen (bebaut und unbebaut), öffentliche Einrichtungen, Straßen, Grünflächen, Landwirtschaftsgrundstücke, Mietwohngrundstücke bis hin zu Unland. Es ist der Grund und Boden zu bewerten, die Hochbauten und die Einrichtungen, sowie unbewegliches und bewegliches Vermögensgut. Diese Arbeiten sind Grundlage für die Eröffnungsbilanz und zugleich Basis für die Fortschreibung der Werte.

Durch die späte Einführung des NKHR bei der Gemeinde Urbach kann von Erfahrungen anderer, vergleichbarer Gemeinden profitiert werden. Der Gesetzgeber hat zudem mittlerweile einige Vereinfachungsregeln zur Erstellung der Eröffnungsbilanz und vor allem zur Vermögensbewertung zugelassen.

Das für die Umstellungsarbeiten zuständige Personal benötigt in dieser Einführungsphase ausreichend zeitlichen Freiraum, um konzentriert und termintreu die jeweiligen Teilprojekte durchführen resp. begleiten zu können. Diese personelle Verstärkung wurde im September 2016 bereits von Ihnen (dem Gemeinderat) beschlossen. Die Verwaltung schlägt vor, die Umstellung auf den 01.01.2020 vorzunehmen, um die oben genannten Arbeiten mit Sorgfalt ausführen zu können. Ziel ist dabei, die Umstellung möglichst mit „Bordmitteln“ und ohne Einbindung eines externen Dienstleisters zu bewältigen.

1.2. Softwareentscheidung und begleitende Beratung

Die Geschäftsprozesse bei der Haushaltsplanung und Rechnungslegung sind überwiegend softwarebezogen. Die Auswahl einer geeigneten Finanzsoftware ist daher einer der ersten Umstellungsschritte. Aktuell ist in Urbach die kamerale Finanzsoftware KIRP in der Anwendung.

Verfahren für das kommunale Finanz- und Rechnungswesen im Portfolio des KDRS:

- SAP Kommunalmaster mit neuer Benutzeroberfläche
- FINANZ+ von der Firma DATA-PLAN und
- KIRP. Die doppische Lösung von KIRP scheidet von vorneherein aus, da KIRP bis 31.12.2021 abgelöst wird und keine Softwarepflege und -weiterentwicklung mehr erfolgen.

Weitere Softwarelösungen, die nicht über das KRDS vertrieben werden, wurden nicht in die engere Auswahl genommen, da bei der Umstellung und bei der Datenspeicherung nicht auf die Dienstleistungen des KDRS verzichtet werden soll.

Aus diesen Gründen haben sich die Überlegungen auf den SAP Kommunalmaster mit neuer Benutzeroberfläche und FINANZ+ beschränkt und es wurden für diese beiden Verfahren über das Rechenzentrum Angebote eingeholt.

Um die Verfahren im Echtbetrieb zu erleben, haben sich MitarbeiterInnen aus der Finanzverwaltung auch vor Ort bei der Gemeinde Berglen (Finanz+ von DATA-PLAN) und direkt bei der Kommunalen Datenverarbeitung Region Stuttgart über eine Testversion SAP Kommunalmaster mit neuer Benutzeroberfläche (läuft noch nicht im Echtbetrieb) einen Überblick verschafft.

Aufbauend auf ausführlichen Programmpräsentationen bei den Anbietern sowie Gesprächen mit Anwendern aus der kommunalen Praxis wurde anhand verschiedener Kriterien ein Programmvergleich vorgenommen und folgende Vor- und Nachteile herausgearbeitet:

	Kommunalmaster Doppik SAP (neue Benutzeroberfläche)	FINANZ+	
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> ➤ bewährter Partner mit bekanntem und gutem Servicenniveau ➤ zusätzliche Einflussmöglichkeiten durch Miteigentümereigenschaft (Zweckverband) ➤ Umstellungsarbeiten auf NKHR werden durch Standardisierung erleichtert ➤ Hersteller ist Weltmarktführer/Software daher voraussichtlich langfristig verfügbar ➤ Fachberatung, Projektmanagement und Umstellung Software aus einer Hand 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Überschaubare Programmkomplexität ➤ hohe Benutzerfreundlichkeit ➤ Von Experten aus dem kommunalen Bereich für die kommunale Anwendung entwickelt ➤ Berücksichtigung von Kundenwünschen, ständige Weiterentwicklung ➤ Umstellungsarbeiten auf NKHR werden durch „Mapping“ⁱ erheblich erleichtert ➤ Wegfall von zahlreichen Schnittstellen und somit Fehlerquellen ➤ Software am Markt weit verbreitet und bewährt (Marktführer bei autonomen Finanzverfahren in Baden-Württemberg) ➤ Gesetzeskonforme Begrifflichkeiten 	➤
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Software mit neuer Benutzeroberfläche bislang nicht im Praxiseinsatz ➤ Schnittstellenproblematik bleibt erhalten ➤ Standardisierung führt teilweise zum Ausschluss sinnvoller Gestaltungsmöglichkeiten einzelner Kunden ➤ Kundenbetreuung nur über Ticketsystem, kein direkter Ansprechpartner 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Umstellungskomplexität aufgrund der Integration von Vorverfahren höher ➤ keine eigenen Erfahrungen mit dem Servicenniveau (laut Finanz+-Kunden liegt dieses aber sogar über KDRS-Niveau, telefonische Kundenbetreuung, Mo –Do bis 18.00 Uhr, Fr bis 16.00 Uhr) 	➤

ⁱ Erläuterung zum „Mapping“: Aufbauend auf der vorhandenen kameralen Haushaltsstruktur kann direkt in der Finanzsoftware die neue Haushaltsstruktur (Produkthaushalt) und die Überleitung der Haushaltsstellen vorgenommen werden. Bei *SAP Kommunalmaster* muss mit Datenexport/ -import und Hilfsdokumenten gearbeitet werden.

Mit der Softwareumstellung sind nicht unerhebliche Kosten verbunden. Die finanziellen Auswirkungen der beiden Entscheidungsalternativen sind deshalb zur Klarheit nochmals zusammengefasst dargestellt:

Kosten einmalig	Kommunalmaster Doppik SAP (EURO)	FINANZ+ (EURO)
Beratung und Projektbegleitung	14.490	15.000 i
Zentrales Projektmanagement	19.500	5.000 i
Umstellung Finanzwesen	62.640	45.292
1. Beratung und System-einstellung	51.240	38.152
2. Schulungen und Work-shops	11.400	7.140
Umstellung auf integrierte Ver-anlagung (KM-StA)- Steuern, Wasser/Abwasser und sonst. Einnahmen	26.630	0
Leistungen anderer KDRS-Fachverfahren (OWI, NH-Kita, etc.)	6.720	0
Betriebszweig Wasser	7.728	0
GVV	7.560	0
Lizenzkosten/8 Arbeitsplät-ze/einmalig	3.876	31.304
Summe	149.144	96.596
Differenz		- 52.548

i Fachschulungen NKHR werden von der Firma DATA-PLAN nicht angeboten. Angesetzt sind hier Seminarkosten der VWA Stuttgart.

Kosten laufend	Kommunalmaster Doppik SAP (EURO)	FINANZ+ (EURO)
Jährliche Pflegegebühr, Software, Wartung/ Pflege	1.958	8.212
Anwendungsbetreuung	4.449	0
RZ-Betriebskosten	22.325	12.507
Summe	28.733	20.719
Differenz		- 8.014

Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile der beiden Software-Programme und aufgrund des Preisunterschieds schlägt die Verwaltung vor, mit der Software Finanz+ der Firma DATA-PLAN auf das NKHR umzustellen.

2. Beschlussvorschlag

Die Verwaltung bittet den Gemeinderat wie folgt zu beschließen:

1. Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen soll bei der Gemeinde Urbach zum 01.01.2020 eingeführt werden.
2. Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens wird das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinde Urbach einschließlich der Steuerveranlagung auf die Finanzsoftware FINANZ+ der Firma DATA PLAN umgestellt. Die Lizenzierung, der Betrieb und die Pflege von Finanz+ erfolgen über die Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart (KDRS), die Einführung und die Betreuung durch DATA-PLAN. Die Datenhaltung erfolgt wie bisher zentral beim Rechenzentrum Region Stuttgart (RZRS).
3. Der Beauftragung der KDRS auf Basis des Angebots vom 29.06.2016 wird zugestimmt. Die dafür erforderlichen Mittel werden in den jeweiligen Haushaltsjahren bereitgestellt.

Hetzinger
Bürgermeister