

Gemeinde Eitorf
DER BÜRGERMEISTER

ANLAGE
zu TO.-Pkt.

interne Nummer **XII/0029/V**

Eitorf, den 08.11.2005

Amt 20.1 - Kämmerei

Sachbearbeiter/-in: Klaus Strack

Bürgermeister

i.V.
Erster Beigeordneter

VORLAGE
- öffentlich -

Beratungsfolge

Hauptausschuss

21.11.2005

Tagesordnungspunkt:

Stand der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) in Eitorf

Beschlussvorschlag:

Der Hauptausschuss nimmt Kenntnis.

Begründung:

Gesetzeslage

Als erstes Bundesland hat Nordrhein-Westfalen seit 1. Januar 2005 die Ära des kameralistischen Rechnungswesens beendet und das Neue Kommunale Finanzmanagement für die Gemeinden des Landes eingeführt.

Die Regelungsvorschläge, die die Modellkommunen im Rahmen des Projekts aus der kommunalen Praxis erarbeitet haben, waren zusammen mit dem von der Innenministerkonferenz beschlossenen Leittext und zahlreichen weiteren Anregungen die Grundlage für das NKF-Gesetz. Das Gesetz wurde am 10.11.2004 mit breiter Mehrheit vom Landtag verabschiedet und ist am 1. Januar in Kraft getreten.

Bis auf einige redaktionelle Änderungen entspricht das Gesetz dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Landesregierung. Lediglich die Übergangsfrist zur Erstellung der Eröffnungsbilanz ist von bisher 3 auf 4 Jahre verlängert worden (neuer Stichtag 01.01.2009). Der Zeitrahmen für die gesamte Reform bleibt aber unverändert: Für die Verpflichtung der Kommunen zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses ist wie schon im Entwurf der 31.12.2010 vorgesehen.

Allgemeine Einführung

Die Kameralistik hat damit ausgedient. Das Zimmer (= "camera"), in dem die Einnahmen und Ausga-

ben des Staates penibel gegenübergestellt wurden, weicht dem transparenten Neubau der Doppik, bei dem die öffentliche Hand nach allgemein üblichen und verständlichen Regeln Rechenschaft über ihre Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gibt. Es geht um die Einführung der kaufmännischen Rechnungslegung als Ausdruck einer dienstleistungsorientiert aufgebauten und arbeitenden Verwaltung, in der Staat und Kommunen nicht als bloße Verwalter agieren, sondern als Unternehmer aktiv und in Verantwortung für alle Bürgerinnen und Bürger handeln und in nachvollziehbarer Weise Rechenschaft über ihr Tun ablegen.

Das NKF umfasst folgende miteinander verknüpfte Planungs-, Steuerungs- und Rechenschaftsinstrumente ("Drei-Säulen-Modell", siehe Abb. 1).



Abb. 1

Auch bei NKF muss immer genug "Geld" in der Kasse sein, um alle Auszahlungsanforderungen erfüllen zu können. Damit hier immer der Überblick gewahrt ist, bedarf es auch weiterhin einer Kontrolle der Einzahlungen und Auszahlungen. Diese Funktion wird unter NKF von der **Finanzrechnung** übernommen.

Um den Ressourcenverbrauch feststellen zu können, werden bei NKF nicht mehr nur Einnahmen und Ausgaben, sondern auch Aufwendungen und Erträge erfasst. Diese Funktion übernimmt die **Ergebnisrechnung**. Aufwendungen bilden - unabhängig vom Zahlungsfluss - den Werteverzehr ab, der zur Erbringung der kommunalen Dienstleistungen erforderlich ist; Erträge sind dementsprechend die Wertezuflüsse, die die Kommune - unabhängig vom Zahlungsfluss - aus Dienst- und Transferleistungen erzielt.

Die **Bilanz** als stichtagsbezogene Gegenüberstellung von Vermögensgegenständen und Schulden nimmt das Jahresergebnis aus der Ergebnisrechnung und die Zahlungsströme der Finanzrechnung auf und verdichtet den wirtschaftlichen Status zum Bilanzstichtag auf die Größe Eigenkapital. Dem Eigenkapital kommt als Indikator für die Bonität einer Kommune (Stichworte: Rating, Basel II) und als Puffer für den Haushaltsausgleich besondere Bedeutung zu.

Das NKF setzt erstmalig eine vollständige Erfassung und Bewertung des gesamten Vermögens und aller Schulden voraus. Der Schwerpunkt bei der Erfassung des Vermögens liegt beim Grund- und Immobilienvermögen sowie beim Infrastrukturvermögen.

In mehreren Sitzungen haben sich Rat und Hauptausschuss mit dem Thema NKF befasst. Am 21. Februar 2005 wurde zudem eine Sondersitzung des Rates zum Thema NKF abgehalten. Ausfluss dieser Sitzung war:

1. Die Beibehaltung des gesetzten Zieles, den Gemeindehaushalt ab dem Haushaltsjahr 2007 auf doppischer Basis aufzustellen, sowie
2. die Gründung einer Arbeitsgruppe NKF, die sich mit den Einzelheiten der NKF Umsetzung in Eitorf befasst.

Diese Arbeitsgruppe hat inzwischen acht mal getagt. Sie befasst sich hauptsächlich mit der Definition von politischen Zielen und Kennzahlen und hat inzwischen etwa die Hälfte der zu leistenden Arbeit erledigt. Außerdem war die Arbeitsgruppe kontinuierlich in den Entscheidungsprozess zur Auswahl einer geeigneten Software eingebunden. Näheres dazu weiter unten.

Künftige politische Steuerung

§ 12 der Gemeindehaushaltsverordnung schreibt vor: „Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.“

Zusätzlich regelt § 4 Gemeindehaushaltsverordnung, dass der Haushalt produktorientiert aufzustellen ist. Seitens der Verwaltung wurden im Jahre 2004 Produktbeschreibungen angefertigt. Der Haushalt 2005 wurde daraufhin bereits weitestgehend der künftigen Produktstruktur angepasst. Er enthält die Vorschläge der Verwaltung zu Zielen und Kennzahlen.

Die Vorschläge der Verwaltung zur Produktstruktur, sowie die dazu definierten Ziele und Kennzahlen werden seit dem Frühjahr 2005 in der Arbeitsgruppe NKF diskutiert und neu festgesetzt. Sobald die Arbeiten hierzu abgeschlossen sind, voraussichtlich im Frühjahr 2006, wird das Ergebnis dem Hauptausschuss zur Beratung und dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt.

Künftige Organisation der Buchhaltung (§ 93 GO)

Kern der Umstellung von der Kameralistik auf das NKF, ist die Umstellung des Buchführungssystems auf die doppelte Buchführung. Hierzu wird nicht nur ein neues Buchführungsprogramm zur Anwendung kommen (siehe unten), sondern auch eine neue Organisation der heutigen Strukturen in der Verwaltung notwendig sein.

Es ist geplant eine zentrale Buchhaltung einzurichten, die in sich verschiedene Aufgaben vereinigt, die heute von mehreren Stellen innerhalb der Verwaltung wahrgenommen werden. Die künftige Finanzbuchhaltung wird in der Kämmerei angesiedelt werden.

Zusätzlich zu den heutigen Aufgaben wird ein Schwerpunkt der Buchhaltung die noch aufzubauende Anlagenbuchhaltung sein. Hierfür muss die Buchhaltung personell verstärkt werden, was allerdings durch Umstrukturierungen innerhalb des Rathauses erreicht werden kann.

Es ist geplant, die künftige Buchhaltung mit weiteren buchhalterischen Aufgaben zu betrauen, die heute von verschiedenen Stellen innerhalb des Rathauses wahrgenommen werden, und zwar die Buchhaltung

- der Gemeindewerke (voraussichtlich aber erst 2008 oder 2009, wenn die neue Buchhaltung aus den Kinderkrankheiten herausgewachsen ist),
- der Entwicklungs-GmbH, die derzeit von einem Mitarbeiter der Verwaltung wahrgenommen wird,
- des Hermann Weber Bades und der Kirmes, die beide derzeit aus steuerrechtlichen Gründen eine eigene zusätzliche Buchführung haben.

Aus- und Fortbildung der Bediensteten

Für alle Bediensteten ist die Materie des NKF und insbesondere die der doppelten Buchführung Neuland. Insofern bedarf es der ausgiebigen Aus- und Fortbildung des Gemeindepersonals. Der Schwerpunkt der Ausbildung liegt dabei naturgemäß im Bereich Kämmerei und Kasse.

Nach Abschluss diverser allgemeinbildender Lehrgänge, befinden sich derzeit zwei Mitarbeiterinnen im Qualifizierungslehrgang zum „Bilanzbuchhalter kommunal“, sowie eine Mitarbeiterin in der Ausbildung zur „Buchhalterin kommunal“.

Allgemeiner gehaltene Weiterbildungsveranstaltungen für das restliche Personal der Gemeindeverwaltung sind (hausintern) geplant, bzw. haben teilweise bereits stattgefunden.

Vermögenserfassung

Gemeindeordnung und Gemeindehaushaltsverordnung bestimmen die künftige Erstellung einer Bilanz (u.a. § 92 GO) sowie die dazu notwendige alljährliche Inventur (§ 28 GemHVO). Bislang war lediglich das Vermögen innerhalb der kostenrechnenden Einrichtungen erfasst worden. Nicht erfasst und nicht bewertet waren zum Beispiel die Grundstücke, das Straßennetz sowie die gemeindlichen Gebäude mit deren Einrichtungen.

Im Hinblick auf den unterschiedlichen Aufwand zur Ersterfassung des Vermögens, wurde die Erfassung unterschiedlich gehandhabt und keine Stichtagsinventur durchgeführt. Langwierige und zeitaufwändige Erfassungen, wie zum Beispiel für das Straßennetz, wurden frühzeitig begonnen. Das bewegliche Vermögen hingegen wurde erst im Sommer und Herbst 2005 erfasst. Der aktuelle Stand der Vermögenserfassung stellt sich wie folgt dar:

Bereich	Stand der Dinge	Anmerkung
Gebäude	Ermittlung der Kubatur ist abgeschlossen. Diese dient der Ermittlung des Wertes mittels durchschnittlicher Herstellkosten je Kubikmeter umbauten Raumes.	Die Gemeinde besitzt 56 zu bewertende Gebäude.
Straßen	Da die Entscheidung für eine Erfassung durch eigenes Personal fiel, wurde billigend in Kauf genommen, dass dieser Bereich erst im Jahre 2006 abgeschlossen sein wird. Derzeit ist knapp die Hälfte des Straßennetzes vermessen und erfasst.	Fertigstellung frühestens im Sommer 2006.
Grundstücke	Die Bestandsaufnahme der Grundstücke ist seit 2005 nach über zweijährigen Ermittlungen abgeschlossen. Die Gemeinde Eitorf besitzt derzeit 3.056 Grundstücke bei einer Gesamtfläche von 5.008.215,65 qm. Sie teilt sich wie folgt auf: • Gemarkung Eitorf: 1.360 • Gemarkung Halft: 748 • Gemarkung Linkenbach: 534 • Gemarkung Merten: 414 Der Großteil der Parzellen entfällt auf das gemeindliche Straßennetz.	Siehe Bewertung
Bewegliches Vermögen	Abgabetermin für die Ersterfassung war der 30.9.2005. Einige Produktbereiche haben wegen personeller Probleme Fristaufschub erhalten. Gegen Ende 2005 ist mit dem Abschluss der Erfassung zu rechnen.	Anzahl der zu bewertenden Gegenstände steht noch nicht fest.
Technische Anlagen	Weitestgehend im Rahmen der bisherigen Kostenrechnung bereits erfasst (z.B. Hermann Weber Bad, Feuerwehr etc).	
Forderungen	Werden erst im Rahmen des Jahresabschlusses 2006 konkret aufgestellt und dargelegt.	

Die Arbeiten für die Erstermittlung der Passivseite der Bilanz sind ebenfalls fortgeschritten, aber nicht beendet. Vor allem langwierige Vorarbeiten für die Ermittlung der Sonderposten aus Erschließungsbeiträgen, aus Landes- und sonstigen Zuweisungen, sowie aus Pauschalen sind aber abgeschlossen.

Vermögensbewertung / Eröffnungsbilanz

Zur Bewertung des Gemeindevermögens sind umfangreiche Vorschriften erlassen worden. Deren Anwendung erfolgt durch eine Arbeitsgruppe der Gemeindeverwaltung, die Anfang November 2005 ihre Arbeit aufgenommen hat. Unabhängig davon, sind die Vorarbeiten für die Bewertung bereits seit längerem angelaufen. Einzelheiten dazu enthält beispielhaft nachstehende Tabelle. Grundlage aller Bewertungen ist eine für die Gemeinde Eitorf festgelegte Abschreibungstabelle, die sich an den Vorgaben der NKF Gesetze orientiert. Diese Tabelle befindet sich derzeit im Abstimmungsverfahren.

Bereich	Stand der Bewertung
Gebäude	Die Bewertung der 56 Gebäude wird im Winter 2005/2006 erfolgen. Derzeit werden die Schäden bzw. der Instandhaltungsschaden der Gebäude aufgenommen, die zu Abzügen beim Wert der Gebäude führen werden.
Straßen	Die Vorarbeiten für die Bewertung der Straßen sind abgeschlossen. Hierzu wurde eine Matrix mit durchschnittlichen Herstellkosten errechnet, die wiederum nach den unterschiedlichen Ausbaustandards zu differenzieren sind. Innerhalb dieser Kriterien wird es Abzüge je nach dem Zustand der Straßen geben. Die in Abschnitte aufgeteilten Gemeindestraßen werden so klassifiziert. Die Bewertung der Straßen ist somit nach Beendigung des Aufmaßes in relativ kurzer Zeit durchführbar.
Grundstücke	Die Bewertung der Grundstücke ist gesetzlich klar reglementiert: Grund und Boden von Infrastrukturvermögen im planungsrechtlichen Innenbereich der Gemeinde ist mit 10 v.H. des nach § 13 Abs.1 der Verordnung über die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte abgeleiteten gebietstypischen Wertes für das Gemeindegebiet für baureifes Land für freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser des individuellen Wohnungsbaus in mittlerer Lage anzusetzen Grund und Boden von Infrastrukturvermögen im planungsrechtlichen Außenbereich ist mit 10 v.H. des Bodenrichtwertes für Ackerland anzusetzen, sofern nicht wegen der umliegenden Grundstücke andere Bodenrichtwerte gelten, mindestens jedoch mit einem Euro pro Quadratmeter anzusetzen. Ein Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung ist bereits seit längerem damit befasst, die zwischen 2002 und 2004 erstellte Grundstücksliste daraufhin zu überprüfen, inwieweit die gemeindlichen Grundstücke sich im planungsrechtlichen Innen- oder Außenbereich befinden. Die Arbeiten hierzu sind sehr zeitaufwändig und werden sich bis Mitte 2006 hinziehen.
Bewegliches Vermögen	Die Ermittlung der Wertansätze ist gemäß § 54 GemHVO „auf der Grundlage von vorsichtig geschätzten Zeitwerten“ vorzunehmen. Hierzu bedarf es der Ermittlung der Anschaffungsjahre, der seinerzeitigen Anschaffungswerte sowie der Festlegung der Restnutzungsdauern (siehe oben: Abschreibungstabelle). Bei Vermögensgegenständen im Rahmen bestehender Kostenrechnung waren diese Werte vorhanden. Für die sonstigen, überwiegende Zahl von Vermögensgegenständen, bedarf es der Ermittlung bzw. Schätzung der Anschaffungskosten. Dies ist sehr aufwändig und wird sich bis weit in das Jahr 2006 hinziehen.
Technische Anlagen	Bei Vermögensgegenständen im Rahmen bestehender Kostenrechnung (zum Beispiel Hermann Weber Bad, Feuerwehr und Kirmes) waren diese Werte vorhanden. Für die sonstigen Vermögensgegenständen (zum Beispiel Heizungen in den Schulen, Aufzug im Rathaus), bedarf es der Ermittlung bzw. Schätzung der Anschaffungskosten. Dies ist ebenfalls aufwändig und wird sich bis in das Jahr 2006 hinziehen.
Rückstellungen	§ 36 GemHVO regelt die Bewertung von Rückstellungen. Für die Gemeinde

	Eitorf sind die Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung und die Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen zu bewerten. Während Ersteres im Rahmen der derzeit stattfindenden Gebäudebegehungen erfolgt, werden die Pensionsverpflichtungen durch ein Gutachten des Versicherungsträgers ermittelt. Es ist bereits in Auftrag gegeben, erste grobe Zahlen liegen vor. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Pensionsverpflichtungen der Gemeinde Eitorf, im Hinblick auf die hohe Zahl der Beamten, eine starke Belastung der künftigen Bilanz mit sich bringen wird.
Erhaltene Zuwendungen	Die Bewertung erhaltener Zuwendungen und Beiträge ist erst möglich, wenn die mit Ihnen erstellten / gekauften Vermögensgegenstände bewertet sind. Sie werden dann als Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz eingestellt (§43 IV GemHVO). Die Vorarbeiten zur Bewertung sind abgeschlossen.

Abweichend von den oben beschriebenen Vorgehensweisen, wird zum Beispiel der Bestand der Gemeindebibliothek in einem Festwertverfahren bewertet. Dies ist abgeschlossen und wird nachfolgend kurz beispielhaft vorgestellt:

Für die Beschaffungen der vergangenen 10 Jahre wurden Durchschnittspreise der einzelnen Anlagegüter ermittelt. Diese wiederum werden auf den aktuellen Bestand der Bibliothek angewendet. Auf den so ermittelten Wert wird pauschal eine 50-%ige Abschreibung festgesetzt. Der sich daraus ergebende Wert in Höhe von derzeit 96.002,64 Euro wird sich in der Eröffnungsbilanz der Gemeinde Eitorf wiederfinden:

Bewertung Büchereibestand der Gemeinde Eitorf:

	Bestand am 31.12.2004	Durchschnittspreis 1995 - 2004	Wert per 31.12.2004
Bücher	13.905	12,33	171.448,65
Tonträger (Kassetten)	1499	5,06	7.584,94
Audio-visuelle Medien (Videos)	531	12,79	6.791,49
Elektron. Medien (CD; CD-Rom)	330	13,70	4.521,00
Spiele	80	20,74	1.659,20
Anderes	0	0,00	0,00
	16.345		192.005,28

192.005,28 Euro x 50 % Abschreibung = 96.002,64 Euro.

Software

Die GKD des Rhein Sieg Kreises verfolgt inzwischen eine sogenannte „Zweiproduktstrategie“. Die Entscheidung welches Produkt die Gemeinde Eitorf künftig anwendet, soll im nichtöffentlichen Teil dieser Sitzung fallen. Eine ausführliche Begründung dazu enthält die dazu erstellte gesonderte Vorlage an den Hauptausschuss.

Aufbau der Kostenrechnung

Bislang 1998 waren lediglich die Gebührenhaushalte wie Straßenreinigung, Friedhöfe, oder die Kir- mes kostenrechnende Einrichtungen der Gemeinde. Zum 1.1.1999 wurde die Kostenrechnung erheblich ausgeweitet. Durch Verrechnung interner Leistungen und die Ermittlung von Abschreibungen zum Beispiel in den Bereichen Bibliothek, Theater oder Feuerwehr, wurde eine annähernde wirtschaftliche Betrachtungsweise der jeweiligen Sachgebiete möglich. Zum 1.1.2005 startete die Kostenrechnung im Bereich Bauhof.

Nach § 18 GemHVO soll eine den örtlichen Bedürfnissen angepasste Kostenrechnung geführt werden. Die Verwaltung plant in diesem Zusammenhang die Ausweitung der bisherigen Kostenrechnung.

Auch im Zusammenhang mit dem Aufbau der Anlagenbuchhaltung ist geplant, die Stelle einer Kostenrechnerin zum 2.1.2006 einzurichten. Auch diese Personalmaßnahme ist durch hausinterne Umstrukturierungen durchführbar. Die künftige Kostenrechnerin wird derzeit zur Bilanzbuchhalterin ausgebildet. Sie wird künftig für die Anlagenbuchhaltung, die Erstellung der Gebührenkalkulationen (bisher dezentral), sowie für die künftigen Quartalsberichte verantwortlich zeichnen, in denen die Kennzahlen (siehe oben) aufbereitet werden.

Um ein gegenüber heutigen Verhältnissen aktuelleres Zahlenmaterial vor allem für die Verrechnung hausinterner Dienstleistungen zu haben, wurde ab dem 2.11.2005 im Rathaus eine differenzierte Stundenaufschreibung eingeführt. Hierdurch wird sich im ersten NKF Haushalt 2007 ein die tatsächlichen Verhältnissen wiedergebendes Zahlenwerk vorlegen lassen.

Ausblick

Der Umstieg vom kameralen auf das doppelte System ist unumkehrbar. Die Gemeinde Eitorf wird zum 1.1.2007 den Umstieg wagen. Es sind aber noch sehr viele Arbeiten zu leisten, die das damit betraute Personal im gesamten Rathaus derzeit sehr beanspruchen. Dennoch wird der Umstieg zeitlich gelingen können. Diese Aussage ist vor allem im Lichte der Tatsache zu sehen, dass die Gemeinde Eitorf, im Gegensatz zu anderen Kommunen des Rhein Sieg Kreises, die Vorarbeiten in Gänze selbst durchführt und nicht trotz Haushaltssicherungskonzept durch Unternehmen erledigen lässt.

Rat und Verwaltung werden aber nicht nur ein neues Buchführungssystem erhalten, sondern sich auch eine neue Grundlage der Zusammenarbeit geben müssen. Hierzu werden derzeit in der Arbeitsgruppe NKF Ziele und Kennzahlen definiert, die das künftige Verwaltungshandeln messbar und kontrollierbar machen werden.