

Städtetag Baden-Württemberg

AG Evaluation Neues Kommunales Haushaltsrecht (NKHR)

Evaluation des Neuen Kommunalen Haushaltsrechtes (NKHR) in Baden-Württemberg

Ergebnisse der Arbeitsgruppe des Städtetages Baden-Württemberg

Zielsetzung der Evaluationsvorschläge

- Vereinfachung des NKHR soweit vertretbar.
- Erleichterung der Umstellungsarbeiten (Vereinfachungen bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz insb. auch für kleinere Kommunen).
- Beseitigung von Unklarheiten und Widersprüchen.
- Stärkung der GOB der Wesentlichkeit und Wirtschaftlichkeit des Rechnungswesens.
- HGB als Referenzmodell des NKHR.
- Trennung in wesentliche Evaluationsvorschläge und weitere Evaluationsvorschläge (nachfolgend wird nur auf die wesentlichen Vorschläge eingegangen).

Städtetag Baden-Württemberg AG Evaluation NKHR BW

- Im Januar 2012 wurde die AG gegründet, um in Erwartung einer vorgezogenen Evaluation des NKHR hierzu Vorschläge zu erarbeiten.
- Die AG besteht aus Vertretern von Stadtkämmereien verschieden großer Mitgliedsstädte des Städtetages BW.
- Zur Erarbeitung konkreter Vorschläge wurden zwei Unter-AG eingerichtet:
 - UAG 1: Neue Steuerung / Haushalt
 - UAG 2: Eröffnungsbilanz, Jahresabschluss, Bilanzierung
- Verbandsinterne Anhörung der Kämmereien, Rechnungsprüfungsämter und Organisationsämter
- Der Finanzausschuss des Städtetages BW hat in seiner Sitzung am 22.02.2013 den Arbeitsergebnisse der AG zugestimmt.

Vorschläge zu den Bereichen Neue Steuerung / Haushalt

§ 4 GemHVO: Haushaltsgliederung, Schlüsselpositionen

- Bei Teilhaushaltsgliederung nach der örtlichen Organisation Abbildung von Produkten in mehreren Teilhaushalten ermöglicht.
- Statt Schlüsselprodukte nunmehr steuerungsrelevante Schlüsselpositionen (Schlüsselprodukte, einzelne Leistungen oder Organisationseinheiten) als Kann-Vorschrift. Verzicht in einzelnen Teilhaushalten ist damit möglich.
- Klarstellung, dass kalkulatorische Kosten (u.a. kalkulatorische Zinsen) in den Teilhaushalten veranschlagt werden können.

Vorschläge zu den Bereichen Neue Steuerung / Haushalt

§ 21 GemHVO: Ermächtigungsübertragungen

- Durch Gemeinderatsbeschluss soll auch eine längere Übertragung von Investitionsmitteln ermöglicht werden.
- Erträge des Ergebnishaushaltes können für übertragbar erklärt werden. Eine Erklärung der Übertragbarkeit ist im Rahmen des Jahresabschlusses zulässig (sinnvoll bei Einbeziehung von Erträgen in die Budgets, sog. Netto-Budgetierung).
- Übertragung von Kreditermächtigungen durch besonderen Beschluss des Gemeinderates über das übernächste Jahr hinaus.

Vorschläge zu den Bereichen Neue Steuerung / Haushalt

§ 29 GemHVO: Abwicklung von Fehlbeträgen i.R. der Zuschussbudgetierung

- Sofern ein Fehlbetrag beim ordentlichen Ergebnis im Jahresabschluss anteilig innerhalb von Budgets zu erwirtschaften ist, können die Ansätze des Folgejahres innerhalb der betreffenden Teilergebnishaushalte durch den Fachbediensteten für das Finanzwesen bis zur Höhe des anteiligen Fehlbetrages gesperrt werden.

Vorschläge zu den Bereichen Neue Steuerung / Haushalt

Hintergrund:

Bisher kennt nur die Haushaltsplanung die Möglichkeit des Umgangs mit Fehlbeträgen auf der Ebene der Teilhaushalte (4 Abs. 3 Nr. 3 GemHVO):

Der Teilergebnishaushalt enthält ...

Nr. 3 die anteilige Fehlbetragsabdeckung aus Vorjahren (§ 2 Abs. 1 Nr. 20), soweit diese nicht zentral veranschlagt wird,

- dient der planerischen anteiligen Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen
- macht jedoch nur Sinn, wenn sie in den Teilhaushalten entstanden und daher zuordenbar sind und keine Deckung durch die Erträge der „allg. Finanzwirtschaft“ erfolgt; hier sind jedoch die Fehlbeträge nach § 2 Abs. 1 Nr. 20 GemHVO gemeint.

Daher zusätzliches Instrument

- für die Bewirtschaftung und
- für die Erwirtschaftung im Folgejahr von Teilhaushalten verursachten Fehlbeträgen gegenüber der Planung im laufenden Jahr

erforderlich.

Vorschläge zu den Bereichen Eröffnungsbilanz, Jahresabschluss, Bilanzierung

§ 38 GemHVO: Inventurverfahren

- Körperliche Bestandsaufnahme bei beweglichen Vermögensgegenständen (spätestens) alle 5 Jahre. Ein kürzerer Turnus ist möglich. *Dieses und das Verfahren sind in einer Inventurordnung zu regeln.*

§ 38 und 46 GemHVO: GVG-Regelung

- Dynamischer Verweis auf die jeweils geltenden einkommensteuerrechtlichen Wertgrenzen und Bewertungsmethoden (Sofortabschrieb oder Sammelposten mit 5-Jahresabschrieb).
- Wahlmöglichkeit zu der bisherigen Methode (Sofortaufwand)
- Vermeidung von (manueller) Zweifachbilanzierungen im Bereich der BgA.
- Ausdehnung der Regelung auch auf immaterielle Vermögensgegenstände.

Vorschläge zu den Bereichen Eröffnungsbilanz, Jahresabschluss, Bilanzierung

§ 40 GemHVO: geleistete Investitionszuschüsse

- Möglicher Verzicht auf den Ausweis eines Sonderposten, soweit mit dem geleisteten Investitionszuschuss keine Zweckbindung oder ein mehrjähriger einklagbarer Gegenleistungsanspruch verbunden ist.

Vorschläge zu den Bereichen Eröffnungsbilanz, Jahresabschluss, Bilanzierung

§ 41 GemHVO: Rückstellungen

- Verzicht auf folgende Pflicht-Rückstellungen:
 - Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten aus Verpflichtungen der Erstattung von Unterhaltsvorschüssen
 - Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten aus drohenden Verpflichtungen aus anhängigen Gerichtsverfahren
- Beibehaltung der Möglichkeit der Passivierung von Wahl-Rückstellungen.
- Klarstellung, dass Rückstellungen für ungewisse Umlageverpflichtungen gegenüber dem KVBW in Höhe der Differenz zwischen anteiliger Rückstellung beim KVBW und anteiliger Kapitaldeckung beim KVBW als Wahl-Rückstellung möglich sind.

Vorschläge zu den Bereichen Eröffnungsbilanz, Jahresabschluss, Bilanzierung

§ 41 GemHVO: HGB als Referenzmodell

- HGB als Referenzmodell für das NKHR BW soweit keine kommunalspezifischen Regelungen vorhanden sind.
- § 43 Abs. 3 oder § 44 Abs. 5 GemHVO: *„Bei Regelungslücken in der kommunalen Doppik kann auf die jeweils geltenden handelsrechtlichen Regelungen zurück gegriffen werden.“*

§ 52 GemHVO: Bilanzgliederung

- Anpassung der Bilanzgliederung nach § 52 GemHVO an die Bilanzgliederung nach § 266 HGB unter Berücksichtigung kommunalspezifischer Besonderheiten.

Vorschläge zu den Bereichen Eröffnungsbilanz, Jahresabschluss, Bilanzierung

§ 61 GemHVO: Eröffnungsbilanz

- Vereinfachungsregelung für die Erfassung und Bewertung von passiven Rechnungsabgrenzungsposten für Grabnutzungsgebühren und dergleichen; Ermöglichung des Ansatzes von Erfahrungswerten oder vereinfachten Wertermittlungsverfahren.
- Erfahrungswerte für den Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung (hilfsweise der 31.12.1974).
- Erleichterung für die Erfassung und Bewertung von beweglichen und immateriellen Vermögensgegenständen in § 62 Abs. 1 GemHVO: „Sind auch für diesen Zeitraum die tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten nicht oder nicht ohne unverhältnismäßigen Aufwand ermittelbar, kann von der Aufnahme in der Vermögensrechnung abgesehen werden. *Dies gilt nicht, wenn die Anschaffungs- und Herstellungskosten vermutlich über ... € betragen haben.*“

Vorschläge zu den Bereichen Eröffnungsbilanz, Jahresabschluss, Bilanzierung

§ 61 GemHVO: Eröffnungsbilanz

- Vorgabe von weiteren Erfahrungswerten für Wertansätzen: *„Zulässig ist auch die Anwendung von Erfahrungswerten für Baden-Württemberg, soweit diese bekanntgegeben sind.“* (z.B. für Infrastrukturvermögen, ingenieurtech. Bauwerke, Sportplätze, Kinderspielplätze, Grünanlagen)

§ 63 GemHVO: Berichtigung der Eröffnungsbilanz

- Streichung der 4-Jahresfrist

u.a. § 63 GemHVO: Berichtigung der Eröffnungsbilanz

- Stärkung des Gedankens / GoB der Wesentlichkeit.
- Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Festlegung von (differenzierten) örtlichen Wesentlichkeitsgrenzen für alle Regelungen in denen dieser unbestimmte Rechtsbegriff verwendet wird.

Vorschläge zu den Bereichen Eröffnungsbilanz, Jahresabschluss, Bilanzierung

Übergangsvorschriften zur rechtlichen Umsetzung der Evaluationsergebnisse

- Bestandsschutzregelung für aufgestellte Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse.
- (zeitliche) Übergangsregelung zur Umsetzung der Evaluationsergebnisse analog zur Übergangsregelung der VwV Produkt- und Kontenrahmen.
- Übergangsregelung zur ergebnisneutralen Umsetzung der Evaluationsergebnisse.

Vorschläge zu den Bereichen Eröffnungsbilanz, Jahresabschluss, Bilanzierung

Ständige Übergangsvorschriften in der GemHVO

- Übergangsregelung zum Umgang mit Änderungen von Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden (Umsetzung spätestens mit dem übernächsten noch nicht aufgestellten Jahresabschluss).
- Regelung bei nachträglichen Korrekturen der Bilanz.
- Vertrauensschutzregelung für durchgeführte Bewertungen (Aufnahme der Vertrauensschutzregelung des Innenministeriums BW vom 11.06.2011 in die GemHVO).

Kommunaler Gesamtabchluss

Problematik des Kommunalen Gesamtabchlusses u. a. :

- Wird erst 9 Monate nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt und 15 Monate nach Ende des Haushaltsjahres vom Gemeinderat festgestellt.
- hoher Verwaltungsaufwand
- kaum steuerungswirksam
- überwiegend Informations- und Dokumentationsfunktion
- beinhaltet keine Planungskomponente
- in BW: Vermögenskonsolidierung bei unterschiedlichen Wertansätzen
- in BW liegt noch keine Detailkonzeption und Erfahrungen hierfür vor.

Kommunaler Gesamtabschluss

- Über die Verlängerung der Übergangsfrist bis 2022 hinaus ein Moratorium für die Pflicht zur Aufstellung eines kommunalen Gesamtabschlusses.
- Wahlrecht zwischen der Aufstellung eines kommunalen Gesamtabschlusses und der Erstellung eines erweiterten Beteiligungsberichtes
- Anregung: Einrichtung einer Arbeitsgruppe beim Innenministerium BW, die eine Konzeption / Arbeitshilfe zur Aufstellung von kommunalen Gesamtabschlüssen erarbeitet und operativ erprobt.
- Die AG Evaluation NKHR des Städtetages BW begleitet weiterhin dieses Thema (u. a. zur Erarbeitung von zusätzlichen Inhalten eines erweiterten Beteiligungsberichtes, Erarbeitung von Kompromisslösungen im Verhältnis zum Innenministerium BW)

Sonstiges (betrifft in Teilen nicht Regelungen des NKHR BW)

Finanzhaushalt / Finanzrechnung

- Mittelfristiger Verzicht auf eine verbindliche belegweise direkt mitzuführende Finanzrechnung.
- Eine abgeleitete Kapitalflussrechnung wird als ausreichend betrachtet.
- Voraussetzung: Finanzstatistik und Finanzausgleich auf Basis der Ergebnisrechnung. Der Städtetag BW soll sich für die Änderung entsprechender Rechtsgrundlagen (u. a. FPStatG) einsetzen.
- Verzicht auf den Finanzhaushalt und Ersatz durch einen Vermögensplan i. S. d. Eigenbetriebsrechts (vgl. § 2 EigBVO).

Sonstiges (betrifft in Teilen nicht Regelungen des NKHR BW)

Produktorientierte Gliederung des Haushaltsplanes

- Der verbindliche Produktrahmen nach § 145 Satz 1 Nr. 2 GemO soll keine Grundlage für die Darstellungen unterhalb der Teilhaushaltsebenen sein. Es soll klargestellt werden, dass § 4 Abs. 5 Nr. 2 GemHVO bzw. die Anlage 26 zur VwV Produkt- und Kontenrahmen keine Vorschrift zur Haushaltsgliederung oder zu Berichtesebenen beim Jahresabschluss darstellt.

Sonstiges (betrifft in Teilen nicht Regelungen des NKHR BW)

NKHR-Projekt in Baden-Württemberg

- Wunsch nach einer größeren Unterstützung des NKHR durch das Land Baden-Württemberg.
- Z.B. durch die Einrichtung einer FAQ-Internetseite.

Rechnungsprüfung im NKHR

- Derzeit keine einheitlichen Prüfungsmaßstäbe.
- Unterschiedliche, widersprüchliche und wechselnde Rechtsauffassungen der Prüfungsbehörden.
- Angestrebt werden klärende Gespräche mit der GPA.

Weitere Vorschläge zur Evaluation des NKHR BW

Neben diesen wesentlichen Vorschlägen zur Evaluation des NKHR BW haben die beiden Unter-Arbeitsgruppen zahlreiche weitere Vorschläge erarbeitet, die jedoch als nicht so relevant angesehen wurden, dass sie mit hoher Priorität in erster Runde verabschiedet werden hätten müssen. Im Rahmen der Evaluation durch das Innenministerium BW werden sie jedoch ebenfalls vorgetragen.

VwV Produkt- und Kontenrahmen

- Zentrale Aussagen des Leitfadens zur Bilanzierung sollen in die VwV übernommen werden, um mehr Rechtssicherheit im NKHR zu erlangen.
- Es sind von den beiden Unter-Arbeitsgruppen auch Vorschläge zur Überarbeitung der VwV (insb. der Muster) im Rahmen des derzeitigen GemO und GemHVO erarbeitet worden (Anmerkung: kritisch und noch nicht abschließend diskutiert wurde dabei die derzeitige Anlage 4.2 der VwV Darstellung der voraussichtlichen Entwicklung der Liquidität). Diese werden außerhalb der Evaluation des NKHR an das Innenministerium übergeben.
- Das Innenministeriums BW beabsichtigt die VwV im Rahmen der Evaluation zu überarbeiten; kann sich jedoch auch eine Überarbeitung außerhalb der Evaluation vorstellen.
- Soweit erforderlich muß die VwV in Folge der Evaluation der GemO und GemHVO erneut überarbeitet werden.

Weiteres Vorgehen

- Abstimmung mit dem Landkreistag BW und Gemeindetag BW
- Abstimmung mit der GPA
- Kontaktaufnahme mit dem Innenministerium BW
- Innenministerium BW: Versand der Schreiben mit der Bitte um Einreichung von Vorschlägen zur Evaluation in der 15KW; Beginn der Evaluation des NKHR durch das Land BW nach Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften (voraussichtlich Mai 2013).
- Erste Abstimmung der kommunalen Landesverbände mit dem Innenministerium BW: Beginn der Anhörung zur Evaluation des NKHR mit einer Rücklauffrist bis zum 31.10.2013.
- Abschluss der Evaluation geplant für Ende 2013.
- Beginn des Anhörungs- und Gesetzgebungsverfahrens zur Umsetzung der Evaluation ab 2014.

Harmonisierte Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sector in den EU- Mitgliedsstaaten

Eignung der IPSAS für die EU-Mitgliedsstaaten

Harmonisierte Rechnungsführungsgrundsätze in der EU

RICHTLINIE 2011/85/EU DES RATES

vom 8. November 2011

über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

Artikel 16

(1) Bis 14. Dezember 2018 veröffentlicht die Kommission eine Überprüfung der Frage, ob diese Richtlinie geeignet ist.

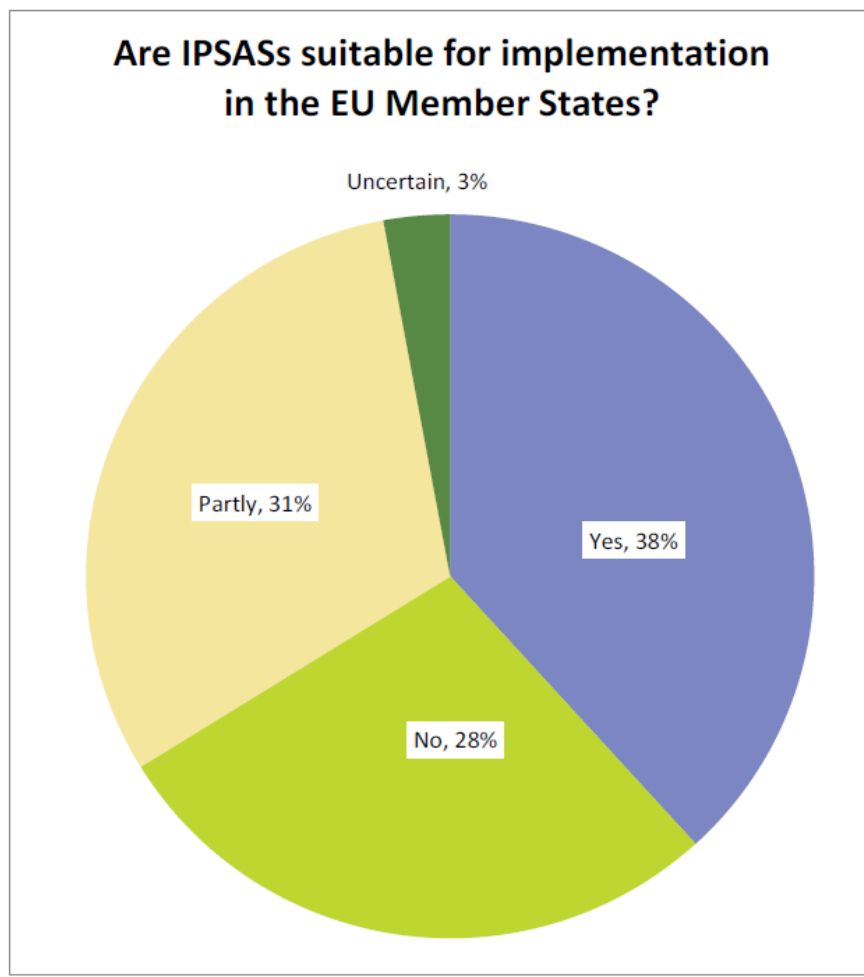
(3) Bis 31. Dezember 2012 nimmt die Kommission eine Bewertung der Frage vor, ob die internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor („International Public Sector Accounting Standards“) für die Mitgliedstaaten geeignet sind.

Harmonisierte Rechnungsführungsgrundsätze in der EU

- EUROSTAT hat im Auftrag der Europäischen Kommission gem. Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 18.11.2011 eine öffentliche Konsultation über die Bewertung der Eignung der IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) für die Mitgliedsstaaten durchgeführt.
- Konsultationszeitraum: 17.02.2012 – 11.05.2012
- Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation wurden in 2012 veröffentlicht.
- Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die angestrebte **Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor** in den Mitgliedsstaaten und die **Eignung der IPSAS** für die Mitgliedsstaaten vom 06.03.2013.

Harmonisierte Rechnungsführungsgrundsätze in der EU

Ergebnis der
Konsultation durch
EUROSTAT in 2012



Harmonisierte Rechnungsführungsgrundsätze in der EU

Bericht der Kommission: Zielsetzung

- Vollständige und zuverlässige Haushaltsdaten, zwischen allen Mitgliedsstaaten vergleichbar, zur haushaltspolitische Überwachung auf EU-Ebene
- Transparenz
- Zeitnahe , zuverlässige und vergleichbare Informationen über die Finanz-, Ertrags- und Vermögenslage
- Mindestmaß an internationaler Vergleichbarkeit
- „robustes Qualitätsmanagement für die europäischen Statistiken“
- Kohärenz zwischen Primärdaten des öffentlichen Sektors und den periodengerechten Daten nach dem ESVG-95-Standard (insb. für Schuldenstand und Defizit)
- Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens
- Vermeidung von „Schönfärbereien“, die die Verbuchung nach dem Kassenprinzip zulässt

Harmonisierte Rechnungsführungsgrundsätze in der EU

Bericht der Kommission: Instrumente

- Harmonisierte an der Periodenabgrenzung orientierte Grundsätze des öffentlichen Rechnungswesens für alle Einheiten des Sektors Staat.
- Periodenrechnung (= Ergebnisrechnung; doppelte Buchführung) als Ergänzung zur Verbuchung nach dem Kassenprinzip (= Finanzrechnung)
- Modifizierung und Ergänzung der IPSAS (= EPSAS)
- Umsetzung in Form von EU-Verordnung und EU-Richtlinien
- Weiteres Vorgehen:
 - Grundsatzentscheidung voraussichtlich bereits in 2013
 - Vorbereitungsphase: bereits in 2013 beginnend
 - Phase zur Entwicklung und Schaffung praktischer Voraussetzungen: Ziel Veröffentlichung einer Rahmenverordnung (in 2014?)
 - Umsetzungsphase: schrittweise und mit länderspezifischen Übergangsfristen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!