

Universitätsstadt Tübingen
Fachabteilung Haushalt
Züfle, Michael Telefon: 07071-204-1320
Fachabteilung Stadtkasse
Klekler Alexander Telefon 07071 204-1221
Gesch. Z.: 20/21/

Vorlage 810/2020
Datum 05.01.2021

Berichtsvorlage

zur Behandlung im **Verwaltungsausschuss**

Betreff: **Bilanzbuchhaltung und zentrale Buchhaltung; Schaffung einer Stelle**

Bezug:

Anlagen:

Zusammenfassung:

Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) bringt eine Vielzahl neuer Aufgaben mit sich. Dazu gehört insbesondere die rechtlich verpflichtende Aufstellung einer Bilanz mit Darstellung des kompletten städtischen Anlagevermögens.

Die Komplexität im Bereich der Buchhaltung hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Hinzu kommen die Anforderungen aufgrund der Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht in allen Bereichen der Stadtverwaltung im Zuge der Änderungen des Umsatzsteuergesetzes, die spätestens zum 01.01.2023 anzuwenden sind. Die Verwaltung strebt die Zentralisierung der städtischen Buchhaltung an. Beide Themenbereiche (Bilanz und zentrale Buchhaltung) bedürfen einer Implementierung in das System der Stadtverwaltung und insbesondere im Hinblick auf die Digitalisierung von etlichen Standardprozessen. In diesem Kontext bedarf es verantwortlicher Personal-Ressourcen.

Finanzielle Auswirkungen

Die Stelle ist im Haushaltplan-Entwurf 2021 beim Fachbereich Finanzen unter der Produktgruppe 1112 „Steuerungsunterstützung und Controlling“ anteilig ab dem 01.07.2021 mit 35.170 Euro hochgerechnet.

Für die spätere dauerhafte Zentralisierung der Buchhaltung können die zusätzlichen Personalkosten derzeit noch nicht genau beziffert werden. Jedoch werden durch das Wegfallen von Buchungsaufgaben für die derzeitige dezentrale Buchhaltung Stellenanteile frei, welche dann in die zentrale Buchhaltung wandern könnten.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Die Bilanz ist im NKHR neben Ergebnishaushalt/-rechnung und Finanzhaushalt/-rechnung der dritte wesentliche Bestandteil der sog. Drei-Komponenten-Rechnung. Sie ist Pflichtbestandteil des Jahresabschlusses nach § 95 Gemeindeordnung (GemO) und bildet die wirtschaftliche Situation einer Kommune durch die Gegenüberstellung des Vermögens und der Schulden ab. Sie dient damit insgesamt der Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt.

Als Herzstück der Drei-Komponenten-Rechnung zeigt die Bilanz auf wie solvent eine Kommune ist. Sie liefert Informationen zur Haushaltssteuerung. Die Höhe der Eigenkapital- bzw. Kreditfinanzierungsquote kann dabei neben der reinen Verschuldung eine Rolle bei der künftigen Haushaltsgenehmigung und ebenso bei der Kreditvergabe spielen. In der Kameralistik war die Aufstellung einer Bilanz nicht erforderlich, gleichwohl wurde die Vergleichbarkeit zu privatrechtlichen Unternehmen gefordert. Diese wurde nun mit dem NHKR umgesetzt und damit ist die Bilanzerstellung künftig verpflichtend.

Die sog. Eröffnungsbilanz wurde im Rahmen der NKHR-Umstellung zum 01.01.2020 aufgestellt und bereits in der Sitzung des Verwaltungsausschusses am 19.11.2020 vorberaten. Die Bilanz ist künftig jährlich aufzustellen. Die Eröffnungsbilanz und die Folgebilanzen stehen gleichzeitig im Fokus der Rechnungsprüfung. Aufgrund der Schnittstellen mit der Haushaltsrechnung werden die einzelnen Positionen sorgfältig überprüft.

Grundlage für die Bilanz ist die Anlagenbuchhaltung. Alle Erfassungen in der Anlagenbuchhaltung spiegeln sich in der Bilanz wieder. Daher ist eine korrekte Zuordnung und Erfassung der jeweiligen Sachverhalte mit besonderem Augenmerk durchzuführen.

Die Erfassung dieser Vorgänge hat ebenso Auswirkungen auf den Ergebnishaushalt. So ergeben sich aus der Anlagebuchhaltung die jährlichen Abschreibungen, welche den Ergebnishaushalt belasten. Die Abgrenzung des Haushaltsteils bereitet in der Praxis regelmäßig Schwierigkeiten und zumindest in den ersten Jahren ist erhöhter Beratungsbedarf innerhalb der Stadtverwaltung vorhanden. Dass die Abschreibungen als Bestandteil des ordentlichen Ergebnisses mittelfristig erwirtschaftet werden müssen, ist aus den vielen Diskussionen zum Haushaltsausgleich in den vergangenen Monaten hinlänglich bekannt.

Die Anlagenbuchhaltung wurde bei der Einführung zum 01.01.2006 zunächst wie die übrigen Buchhaltungsarbeiten bei der Universitätsstadt dezentral bei den einzelnen Fachbereichen verortet. Im Jahr 2012 erfolgte die Umstellung auf eine zentrale Anlagenbuchhaltung, die bei der Fachabteilung Haushalt angesiedelt ist. Eine Auszahlung von investiven Rechnungen erfolgt dabei erst, wenn die Anlagenbuchhaltung eine Anlagennummer für den Sachverhalt vergeben hat und damit die Maßnahmenzuordnung getroffen wurde. Das Verfahren hat sich gut bewährt, insbesondere können dadurch auch nachträgliche Buchungskorrekturen minimiert werden. Dies gilt gleichermaßen für eingehende Zuschüsse.

Ebenso sind entsprechende Abschlussbuchungen im Zuge der Erstellung des Jahresabschlusses durchzuführen.

Durch die Inventarisierungspflicht hat die Kommune zu Beginn des ersten und danach für jeden Schluss des Haushaltsjahres ihre Grundstücke und ihre sonstigen Vermögensgegenstände genau zu verzeichnen und dabei den Wert der einzelnen Vermögensgegenstände

anzugeben (§ 37 Abs. 1 GemHVO). Dies wird durch die Anlagebuchhaltung durchgeführt, bzw. angeordnet und kontrolliert.

Anders als in anderen Bundesländern gehört in Baden-Württemberg die Buchführung grundsätzlich nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 Gemeindekassenverordnung (GemKVO) zu den von der Gemeindekasse zu erledigenden Kassengeschäften. Die Buchführung kann mit Ausnahme der Buchung der Zahlungen von Stellen außerhalb der Gemeindekasse erledigt werden, wenn dies der Verwaltungsvereinfachung dient und eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung gewährleistet ist (§ 93 GemO, § 1 Abs. 2 GemKVO). Die Entscheidung ob die Buchführung zentral bei der Stadtkasse oder dezentral bei den Fachämtern erfolgt obliegt grundsätzlich dem Oberbürgermeister gem. § 1 Abs. 2 GemKVO und ist Ausfluss der Organisationshoheit der jeweiligen Kommune.

Sowohl die dezentrale Buchhaltung als auch die zentrale Buchhaltung haben Vor- und Nachteile. Auch eine Mischung aus „Zentral“ und „Dezentral“ (z.B. dezentrale Buchungseinheiten für die Fachbereiche oder kleine Einheiten „Zentral“ und große Einheiten „Dezentral“) wäre denkbar. Die folgende Matrix soll diese Vor- und Nachteile einander gegenüberstellen:

Art der Buchführung	Vorteile	Nachteile
Zentral	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenfassung von Kompetenzen • Einheitliche Vorgehensweise bei der Behandlung von Geschäftsvorfällen • Qualität des Buchungsstoffs ist sehr hoch • Schulungsaufwand ist gering • Optimale Vertretungsmöglichkeiten bei Urlaub und Krankheit • Eindeutiger Ansprechpartner_in bei Unterstützungsbedarf der Fachämter • Bündelung und Weiterentwicklung von Knowhow • Neutralere Sichtweise und keine „Interessenkonflikte“ (es wird so gebucht wie es sachlich richtig ist und nicht wo noch Budget übrig ist) • Niedrigere Lizenzkosten für SAP 	<ul style="list-style-type: none"> • Relative Entfernung zum Geschäftsvorfall / Fachamt • Teilweise fehlendes „fachliches Wissen“ zur Beurteilung der sachgerechten Buchung bestimmter Geschäftsvorfälle • Zum Teil höherer Abstimmungsaufwand im amtsübergreifenden Geschäftsverkehr • Erhöhter Belegfluss, Transport- und Bearbeitungszeiten (wird durch die Einführung der E-Rechnung ab 2022 perspektivisch weniger) • Ggf. Änderung der bestehenden Arbeitsabläufe und einmalige Umorganisation in der Verwaltung • Auseinanderfallen von Ressourcen- (bleibt weiterhin im Fachamt) und technischer Buchungsverantwortung

Art der Buchführung	Vorteile	Nachteile
Dezentral	<ul style="list-style-type: none"> • Mehr Nähe und Vorort Kenntnisse zum fachlichen Geschäftsvorfall vorhanden • Bessere „Steuerungsmöglichkeiten“ im Hinblick auf Budgetauswirkung einzelner Buchungen (kann sich aber auch zum Nachteil verkehren, wenn diese „Steuerungsmöglichkeiten“ aus sachfremden Erwägungen heraus ausgenutzt werden) • Belegfluss muss nicht verändert werden • Evtl. erhöhte Akzeptanz, da keine personellen Veränderungen bzw. keine Änderung in der Organisation der Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Permanenter erhöhter Schulungsaufwand aufgrund technischer, gesetzlicher oder personeller Änderungen • Risiko fehlerhafter Buchungen (wenig Routine, ungleicher Wissensstand) • bei kleinen Einheiten Risiko des kompletten Buchungsausfalls bei Fluktuation / Krankheit • Uneinheitliche Buchungsqualitäten und damit einhergehend falsche Auswertungen und ggf. strategische Entscheidungen • permanenter Aufwand für Überwachung des Buchungsgeschäfts durch die Kämmerei und Stadtkasse • Hohe Lizenzkosten für SAP • Schnittstellen-Problematik (technisch und menschlich) • Erhöhter Koordinationsbedarf bei der Jahresabschlusserstellung (z. B. Rechnungsabgrenzung, Rückstellungen)

2. Sachstand

a) Bilanzbuchhaltung

Die Anlagenbuchhaltung wird aktuell von einer Mitarbeiterin mit 0,7 AK bearbeitet. Die Bearbeitungszeit verzögert sich in Hochphasen der Haushaltsaufstellung dadurch zwangsläufig. Die erforderlichen Arbeiten zur Aufstellung der Bilanz im Zuge des Jahresabschlusses kommen ebenfalls neu zu den bisherigen Abschlussarbeiten hinzu. Kommunen vergleichbarer Größe weisen in diesem Bereich höhere Stellenanteile aus. Bereits im Jahr 2016 waren es bspw. in Esslingen 2,0 AK und in Böblingen mit rund 50.000 EW 1,1 AK's.

Hinzu kommt, dass sich das städtische Investitionsvolumen bekanntermaßen in den vergangenen Jahren insgesamt deutlich erhöht hat. Während die Summe der Bauinvestitionen

in den Jahren 2011 bis 2013 noch bei 10 – 15 Mio. Euro pro Jahr lag, wurden in den vergangenen drei Jahren jährlich zwischen 25 bis 30 Mio. Euro verbaut. Dies bedingt gleichzeitig eine deutliche Steigerung bei den investiven Auszahlungen, der Zahl der Anlagegüter und beim Volumen des Sachvermögens insgesamt. Bei den Anlagegütern ergab sich eine Steigerung von 329 im Jahr 2011 auf über 1.000 im Jahr 2019, das Volumen des Sachvermögens hat sich im gleichen Zeitraum von 273,8 Mio. auf 519,9 Mio. Euro gesteigert. Unabhängig von den Anforderungen des NKHR hat sich der Aufwand in der Anlagenbuchhaltung damit auch insgesamt ständig erhöht. Bei künftig geplanten Investitionssummen von jährlich zwischen 50 und 60 Mio. Euro wird dieser Aufwand noch weiter zunehmen.

b) zentrale Buchhaltung

In Tübingen wird momentan eine „dezentrale“ Buchhaltung praktiziert; d.h. die Buchführung in SAP erfolgt dezentral über Fachämter und nicht zentral über die Stadtkasse. Die derzeitige dezentrale Buchhaltung in Tübingen ist in Anlage 7 zur Dienstanweisung Stadtkasse (Besondere Bestimmungen über die dezentrale Buchhaltung) geregelt. Hierbei werden bei der Universitätsstadt Tübingen jährlich ca. 65.000 SAP-Auszahlungsanordnungen erstellt; die Anzahl der SAP-User beträgt derzeit ca. 170.

In der Verwaltungspraxis hat sich schon kamental gezeigt, dass die Buchführungsaufgaben nebenher mit erledigen werden mussten. Damit der permanente Schulungsaufwand infolge Fluktuation, der laufende Betreuungsaufwand der Anwender_innen sowie der nachträgliche Korrekturaufwand immer weiter an.

Mit Einführung des NKHR zum 01.01.2020 wurde dieses Problem aufgrund der technisch als auch fachlich komplexeren Materie (3-Komponenten-Rechnung mit Verbuchung nach dem Verursacherprinzip sowie komplett neuer Kontenrahmen und Produktbuch mit erhöhter Komplexität) noch weiter verschärft, so dass die ordnungsgemäße Erledigung der Buchführungsaufgaben (siehe § 1 Abs. 2 GemKVO) zumindest in Teilen deutlich erschwert ist. Evtl. falsche Buchungen führen zu vermehrtem Abstimmungs- und Korrekturaufwand, zu falschen Auswertungen in SAP.

Des Weiteren wird mit der verpflichtenden Einführung des § 2b des Umsatzsteuergesetzes zum 01.01.2023 die Umsatzsteuerpflicht auch für Kommunen massiv ausgebaut:

Die Umsatzsteuerpflicht, welche bisher nur bei „Betrieben gewerblicher Art (BGA)“ und damit bei wenigen Dienststellen relevant war, wird dann ab 01.01.2023 zur Regel. Die bisherige Buchung ohne Umsatzsteuer wird dann die Ausnahme. Auch hier ist mit vermehrter fachlicher und technischer Komplexität zu rechnen. Die Entscheidung welcher steuerliche Schlüssel Anwendung findet, trifft der Erfasser_in des Belegs. Evtl. falsch verbuchte Umsatzsteuerdaten können zu falschen Steuererklärungen gegenüber dem Finanzamt und damit zu Straf- und Regressforderungen gegenüber Mitarbeitern der Verwaltung führen.

3. Vorgehen der Verwaltung

Die Verwaltung schlägt mit dem Haushalt 2021 die Schaffung einer qualifizierten Stelle in A 11 bzw. EG 11 vor. Ideal wäre die Besetzung mit einem Absolventen des Studiengangs Public-Management oder alternativ mit einer Person mit einer betriebswirtschaftlichen Ausbildung.

Die Stelle soll künftig neben der Aufstellung der Bilanz und der Bearbeitung der Anlagenbuchhaltung auch die Projektleitung für die vorgesehene Zentralisierung der städtischen Buchhaltung übernehmen.

Die Verwaltung strebt perspektivisch die Zentralisierung der Buchhaltung hin zur Stadtkasse an. Insbesondere soll die Buchführung für kleinere Einheiten zentralisiert werden bzw. sollen diese die Buchführungsaufgaben sowie die notwendigen Stellenanteile an die Stadtkasse abgeben.

Damit einhergehend soll die Budgetverantwortung ausdrücklich bei den Fachämtern verbleiben. Dasselbe gilt für die kassenrechtlich notwendige Trennung von Feststellung und Anordnung (Fachamt) und Vollzug (Stadtkasse).

4. Lösungsvarianten

- Verzicht auf die Neuschaffung einer Stelle mit der Folge, dass es in Hochphasen der Haushaltsaufstellung zu weiteren zeitlichen Verzögerungen bei den investiven Auszahlungen kommen kann und die Gefahr falscher Zuordnungen in der Anlagenbuchhaltung steigt. Dies hätte möglicherweise sehr zeitintensive Nacharbeiten bzw. entsprechende Beanstandungen der Rechnungsprüfung zur Folge. Die Aufstellung des Jahresabschlusses wäre ebenfalls verzögert.
- Auf einer Zentralisierung der Buchhaltung wird verzichtet, was die Fehleranfälligkeit bei den bisher dezentral durchgeführten Buchungen aufgrund der höheren Komplexität des Rechnungsstoffs und der erheblichen steuerlichen Änderungen erhöhen könnte. In der Folge wäre wieder ein höherer Schulungs- und Kontrollbedarf erforderlich, der mit dem bestehenden Personal nicht zu bewältigen ist.