

Beratungsunterlage

TOP 3 Einführung und Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts (NKHR) beim Regionalverband Donau-Iller (2016-02VV-1164)

Beschluss

Die Verbandsversammlung beschließt die Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Doppik) beim Regionalverband Donau-Iller zum 01.01.2018.

Die Verbandsversammlung beauftragt die Verwaltung hierfür mit der Anschaffung des Buchungsprogramms Finanzwesen Kommunale Doppik SMART.

Folgende Festlegungen werden für die doppische Haushaltsführung beim Regionalverband Donau-Iller getroffen:

1. *Einführung eines nach der örtlichen Organisation produktorientierten Haushalts mit zwei Teilhaushalten. Die Entscheidung über die Tiefe der Gliederung der Teilhaushalte mit Produktbereichen/Produktgruppen wird auf den Verbandsvorsitzenden übertragen.*
2. *Für die Bewertung von beweglichen Gegenständen im Rahmen der Bewertung für die Vermögensrechnung (Bilanz) wird eine Wertgrenze von 1.000,00 Euro (Bilanzierung gem. § 38 Abs. 4 GemHVO i. V. m. § 37 Abs. 1 Satz 1 und 3 GemHVO) festgelegt.*
3. *Bei beweglichen und immateriellen Vermögensgegenständen, deren Anschaffung oder Herstellung länger als sechs Jahre vor dem Stichtag für die Eröffnungsbilanz zurückliegt, wird gem. § 62 GemHVO von einer Inventarisierung und Aufnahme in die Vermögensrechnung abgesehen.*
4. *Auf eine separate Kosten- und Leistungsrechnung nach §14 GemHVO wird verzichtet.*

Die Verbandsversammlung überträgt die Zuständigkeit für die weiteren Schritte bis hin zur Einführung der doppischen Buchführung auf den Verbandsdirektor.

Anlass und Begründung für die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik

Der Landtag Baden-Württemberg hat am 22.04.2009 das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts verabschiedet. Dieses Gesetz trat rückwirkend zum 01.01.2009 in Kraft und ist rechtsverbindliche Grundlage für die Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR). Mit Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltrechtlicher Vorschriften vom 16.04.2013 wurden die Einführungsfristen um vier Jahre verlängert. Die Regionalverbände haben analog zu den Kommunen ihr Haushalts- und Rechnungswesens spätestens ab dem Jahr

2020 nach dem neuen Haushaltsrecht zu führen. Ein Wahlrecht zwischen bestehender Kameralistik oder kommunaler Doppik gibt es nicht.

Die Arbeitsgruppe „Doppik“ der Regionalverbände Baden-Württemberg hat ein gemeinsames „Grundraster“ für die Umsetzung des NKHR erarbeitet. Wesentliches Ziel war es, das auf Kommunen ausgerichtete NKHR, soweit als rechtlich möglich, auf die Belange der Regionalverbände anzupassen und weiterhin eine Vergleichbarkeit der Haushalte untereinander zu gewährleisten.

Neue Software für die Buch- und Haushaltsführung

Zwischenzeitlich konnten sich 9 der 12 Regionalverbände auf einen gemeinsamen Umstellungstermin zum 01.01.2018 sowie auf die Verwendung des Buchungsprogrammes „dvv.Finanzen Kommunale Doppik SMART“ vom Rechenzentrum KIVBF Freiburg bzw. KIRU Reutlingen-Ulm, verständigen. Die übrigen Regionalverbände haben teilweise die Umstellung bereits abgeschlossen oder haben das Rechnungswesen ausgelagert.

Bei dem Programm handelt sich um ein, vom Rechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken (KIVBF) und der Kommunalen Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm (KIRU) in Kooperation mit der Datenzentrale Baden-Württemberg, angebotenes Produkt, das explizit für kleinere Kommunen zugeschnitten ist und von der Gemeindeprüfungsanstalt bereits zertifiziert wurde.

Mit der Programmwahl ist eine Leitungsanbindung an ein Rechenzentrum verbunden. Aufgrund der anstehenden Fusion der Rechenzentren in Baden-Württemberg erfolgt die Leitungsanbindung an das Rechenzentrum in Reutlingen.

Voraussichtliche Kosten

Für die Einführung des NKHR wird mit folgenden Kosten gerechnet:

- | | |
|---|-----------------------|
| - Kosten zur Anschaffung eines Buchungsprogramms (einmalig) | ca. 3.500 Euro |
| - Kosten zur Schulung der Mitarbeiter (zwei Mitarbeiter) (einmalig) | ca. 4.500 Euro |
| Gesamtkosten | ca. 8.000 Euro |

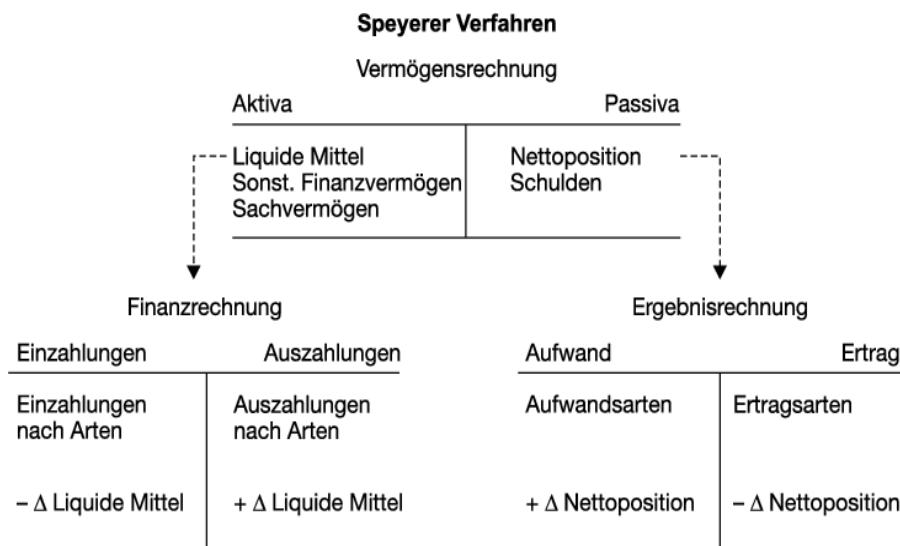
Die Kosten für eine jährliche Wartung des Buchungsprogramms inkl. Wartung und Leitungsanbindung betragen ca. 3.000 Euro.

Die entsprechenden Mittel werden im Haushaltsplan 2017 sowie in den folgenden Jahren berücksichtigt.

Weitere Informationen zur doppischen Haushaltsführung

Aufbau und Bestandteile des neuen Haushaltsplans

Der Haushaltsplan im NKHR besteht aus einem Gesamthaushalt mit einzelnen Teilhaushalten sowie einem Stellenplan. Sowohl der Gesamthaushalt als auch die Teilhaushalte sind in einen Ergebnis- und einen Finanzhaushalt zu gliedern. Weitere gesetzliche Bestandteile des Gesamthaushalts sind die Haushaltsquerschnitte für den Ergebnis- und Finanzhaushalt. Die Vermögensrechnung (Bilanz) stellt die dritte Säule im NKHR dar.

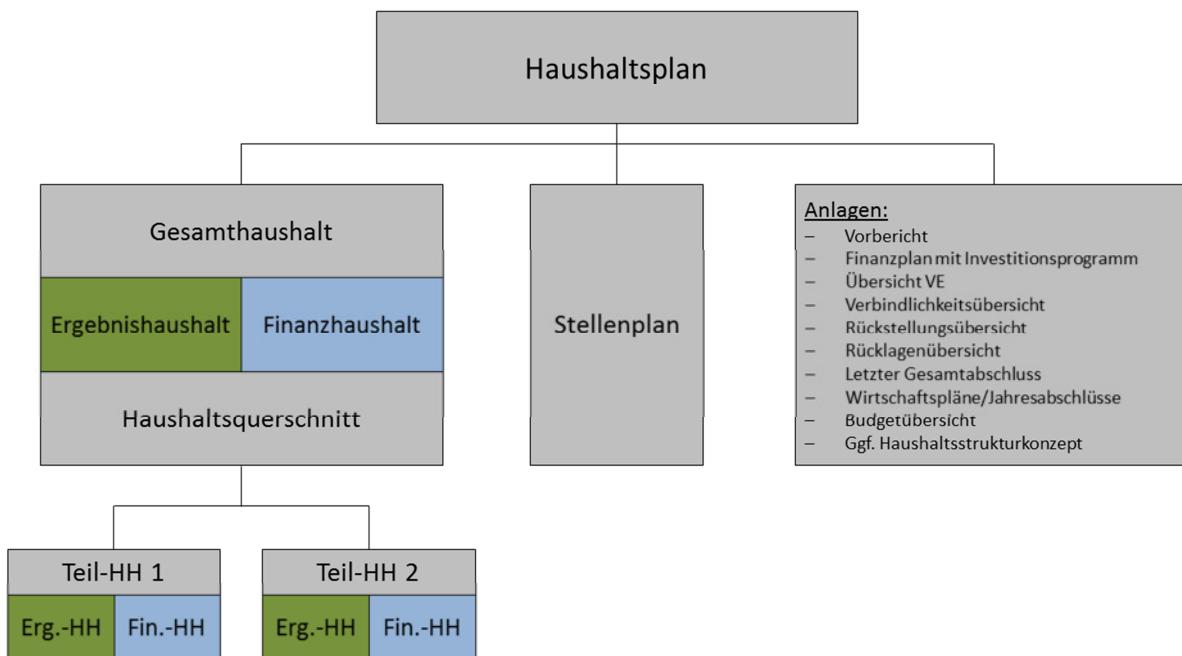


Der Ergebnishaushalt enthält die Erträge und Aufwendungen, die das Haushalt Jahr betreffen. In ihm werden auch zahlungsunwirksame Vorgänge wie z. B. Abschreibungen erfasst. Wichtiges Merkmal des Ergebnishaushaltes ist die Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen und damit auch die Berücksichtigung von nicht zahlungswirksamen Geschäftsfällen (Abschreibungen, Rückstellungen, u. ä.) und die hiermit zusammenhängende Periodisierung der Zahlungen. Dementsprechend weist der Ergebnishaushalt den Gesamtressourcenverbrauch und das -aufkommen aus.

Der Finanzhaushalt umfasst alle Einzahlungen und Auszahlungen, die im Haushalt Jahr kassenwirksam werden. Im Finanzhaushalt, der alle Einzahlungen und Auszahlungen beinhaltet, bleibt es demgegenüber beim Kassenwirksamkeitsprinzip, so dass Zahlungen in dem Haushalt Jahr erfasst werden, in dem sie tatsächlich zu- oder abfließen und nicht in dem Jahr, in dem sie wirtschaftlich verursacht werden. Der Regionalverband Heilbronn-Franken hat seinen Haushalt bereits auf der Grundlage dieser Empfehlung umgestellt.

Die Trennung von laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionen bleibt erhalten.

Die Struktur des neuen Haushaltsplanes stellt sich wie folgt dar:



Gliederung der Teilhaushalte

Der Gesamthaushalt ist in Teilhaushalte zu gliedern. Es können unzählige Teilhaushalte gebildet werden, eine Untergrenze von mindestens zwei Teilhaushalten wurde jedoch gesetzlich vorgeschrieben. Generell sollten jedoch nur so viele Teilhaushalte wie nötig und so wenig Teilhaushalte wie möglich gebildet werden.

Diese Teilhaushalte können nach Produktbereichen (§ 4 Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg (GemHVO)) – Zusammenfassung einer bestimmten Leistung einer Verwaltung – oder nach der örtlichen Organisation erfolgen. Bei der Bildung von Teilhaushalten nach Produktbereichen steht die output-orientierte Betrachtung je Produkt einer Verwaltung im Vordergrund und soll somit die Verwaltungen untereinander vergleichbar machen. Die Regionalverbände haben keine klassischen Produkte im Sinne des Gesetzgebers. Zudem sind die jeweiligen Regionalverbände neben der Regionalplanung mit sehr unterschiedlichen Aufgaben betraut, weswegen ein Vergleich nicht zielführend wäre.

Die grundsätzliche Bedeutung der Gliederungsart des Gesamthaushalts in Teilhaushalte erfordert die Organzuständigkeit der Verbandsversammlung. Die Entscheidung kann auf den Verbandsvorsitzenden delegiert werden. Dieses Wahlrecht kann von den Regionalverbänden ohne Beschränkung eigenverantwortlich ausgeübt werden. Auf Grund der besonderen Struktur der Regionalverbände empfiehlt es sich, produktorientierte Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation zu bilden.

Die Arbeitsgruppe „Doppik“ empfiehlt den Regionalverbänden grundsätzlich folgende zwei Teilhaushalte zu bilden:

- **Teilhaushalt 1: Verwaltung und Planung**
- **Teilhaushalt 2: Finanzwirtschaft**

Der Vorteil hierbei ist, dass innere Verrechnungen (z. B. für Personalaufwand, sachlicher Verwaltungsaufwand) entfallen, da keine Teilhaushalte z. B. für die Bereiche Verwaltung, Planung oder Geoinformation gebildet werden. Im Wesentlichen entspricht diese

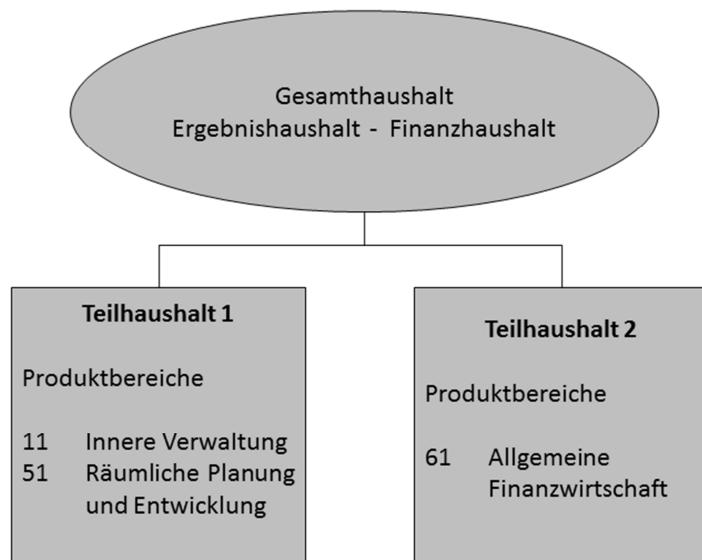
Aufteilung auch der bisherigen Unterteilung des Haushalts in Einzelpläne und in Abschnitte im kameralen Verwaltungshaushalt.

Festlegung von Produktbereichen nach der örtlichen Organisation

Basis für die Produkte und ihre Gliederung ist der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg. Der Gesetzgeber überlässt die Entscheidung der weitergehenden tieferen Gliederung der jeweiligen Verwaltung. Grundsätzlich können bei der Bildung der Teilhaushalte mehrere Produktbereiche zu einem Teilhaushalt zusammengefasst werden.

Die Arbeitsgruppe „Doppik“ der Regionalverbände schlägt ein Grundgerüst mit der Unterteilung in Produktbereiche und Produktgruppen vor. Es empfiehlt sich, die Anzahl der Produktgruppen möglichst gering zu halten und auf die Bildung von Produkten zu verzichten, zudem ist die Thematik „Kostenrechnung“ und „Produkthaushalt“ auf Regionalverbände nur bedingt anzuwenden.

Das Grundgerüst für einen organisationsorientierten Produkthaushalt eines Regionalverbandes in Baden-Württemberg stellt sich wie folgt dar:



Somit ergibt sich folgende Gliederung:

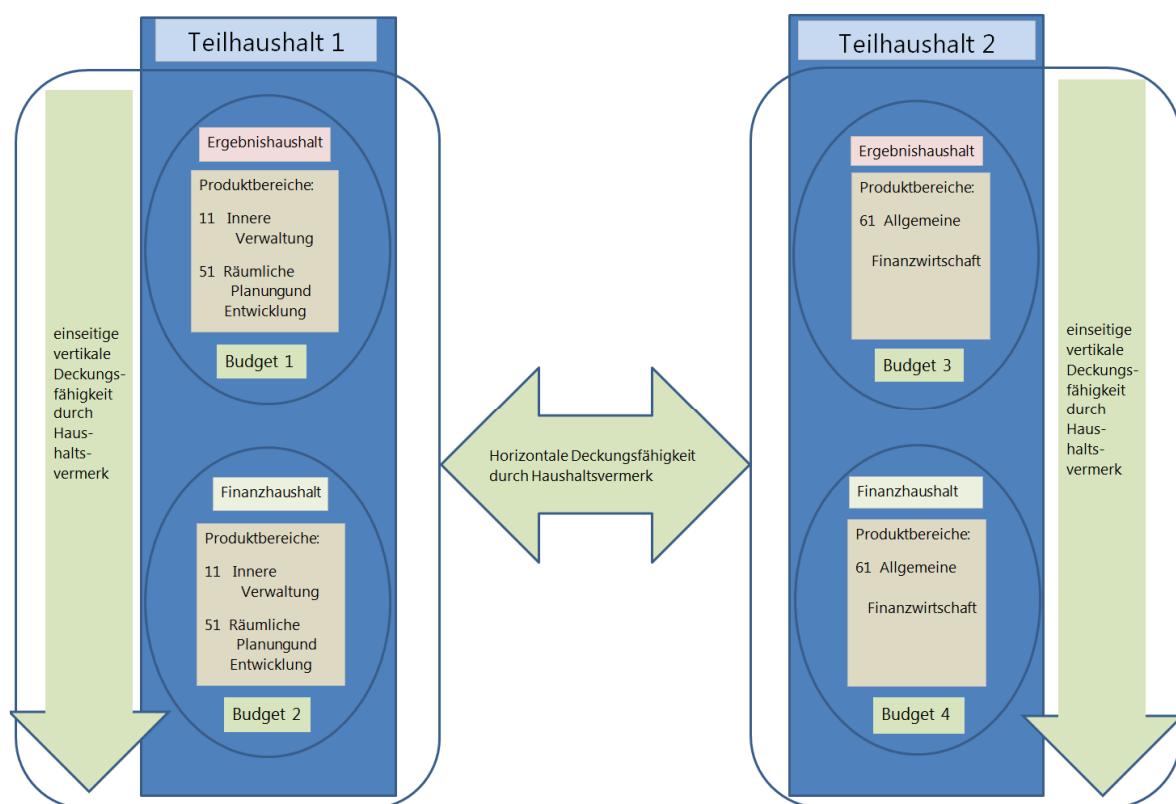
Teilhaushalt 1		Teilhaushalt 2	
Verwaltung und Planung		Finanzwirtschaft	
Produktbereich/ Produktgruppe	Bezeichnung	Produktbereich/ Produktgruppe	Bezeichnung
11	Innere Verwaltung	61	Allgemeine Finanzwirtschaft
1110	Steuerung	6110	Allgemeine Zuweisungen,
1111	Organisation und Dokumen- tation kommunale	6120	Allgemeine Umlagen
	Willensbildung		Sonstige allgemeine
1112	Steuerungsunterstützung/ Controlling	6130	Finanzwirtschaft Abwicklung Vorjahre
51	Räumliche Planung und Entwicklung		
5110	Regionalplanung Regionalentwicklung Regionalforschung		

Organisatorisch werden somit die laufende Verwaltung inkl. Gremienarbeit, die Planungsarbeit für die Regionalplanung und die unterschiedliche Themen der Regionalentwicklung zu einem Teilhaushalt zusammengefasst. Dieser entspricht somit weitestgehend dem kameralen Verwaltungshaushalt. Der zweite Teilhaushalt besteht aus den finanzwirtschaftlichen Vorgängen und entspricht weitestgehend dem kameralen Vermögenshaushalt.

In den Teilhaushalten sind die 4-stelligen Produktgruppen darzustellen. Die Produktgruppen geben die einzelnen Organisationsbereiche wieder. Beispielsweise beinhaltet die Produktgruppe 1110 des Teilhaushaltes 1 die Organe (Verbandsvorsitzender, Verbandsversammlung und ihre Ausschüsse). Die Produktgruppen 1111 und 1112 umfassen die Verwaltung der Geschäftsstelle während die Produktgruppe 5110 die Regionalplanung und -entwicklung abdeckt. Im Teilhaushalt 2 werden die Finanzvorgänge dokumentiert. Es empfiehlt sich, eine abschließende Entscheidung über die Tiefe der Gliederung der Teilhaushalte während des Einführungsprozesses festzulegen. Es wird vorgeschlagen, diese Entscheidung dem Verbandsvorsitzenden zu übertragen.

Budgetierung

Jeder Teilhaushalt bildet eine Bewirtschaftungseinheit und somit ein Budget. Damit werden automatisch ohne weitere Festlegung alle Ansätze innerhalb des Ergebnis- und des Finanzhaushaltes eines Teilhaushaltes gegenseitig deckungsfähig. Im Gegensatz zur kameralen Handhabung müssen somit Ansätze, welche nicht mit anderen aufgerechnet werden sollen als nicht deckungsfähig bestimmt werden. Nicht verwendete Mittel des Ergebnishaushaltes können durch Haushaltsvermerk zur Deckung benötigter Mitteln im Finanzhaushalt herangezogen werden (vertikale Deckungsfähigkeit). Zusätzlich kann durch Haushaltsvermerk auch zwischen den Teilhaushalten eine Deckungsfähigkeit erreicht werden (horizontale Deckungsfähigkeit).



Kontenplan

Das Neue Kommunale Haushaltungsrecht beinhaltet ein Drei-Komponenten- Rechnungssystem. Demnach müssen sich die drei Komponenten Vermögensrechnung (Bilanz), Ergebnisrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) und Finanzrechnung im Kontenplan wiederfinden.

Durch Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) vom 21.11.2003 gibt es Kontenrahmenempfehlungen für die Länder.

Anstelle der bisherigen Haushaltsstellen soll der Kontenrahmen Baden-Württemberg verwendet werden. Er gliedert sich in folgenden 9 Kontenklassen:

- 1 Aktiva - Finanzanlagen, Umlaufvermögen und aktive Rechnungsabgrenzung
- 2 Passiva – Kapitalposition, Sonderposten, Verbindlichkeiten, Rückstellungen, passive Rechnungsabgrenzung
- 3 Erträge
- 4 Aufwendungen

- 5 außerordentliche Erträge und Aufwendungen
- 6 Einzahlungen
- 7 Auszahlungen
- 8 Abschlusskonten
- (9 Kosten-/Leistungsrechnung)

Aufgrund dieser Gliederung ist es notwendig, je Buchungsvorgang drei verschiedene Komponenten des NKHR zu bedienen. Jeder Geschäftsvorgang muss

- in der Vermögensrechnung (Bilanz) (Kontenklassen 1-2)
- in der Ergebnisrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) (Kontenklassen 3-5):
- in der Finanzrechnung (Finanzhaushalt) (Kontenklassen 6-7) abgebildet werden.

Durch die gängigen EDV-Programme wird die Bedienung aller relevanten Konten sichergestellt und die Geschäftsvorfälle korrekt durchgebucht. In der Kontenklasse 8 werden am Jahresende die Ergebnisse ermittelt. Diese fließen in die Kontenklasse 1 und 2 zum Beginn des neuen Jahres ein.

Die Kontenklasse 9 ist vorgesehen für die Kosten-/Leistungsrechnung. Die Arbeitsgruppe „Doppik“ geht davon aus, dass die Regionalverbände auf eine detaillierte interne Leistungsverrechnung verzichten können. Die Kontenklasse ist in diesem Falle nicht zu belegen.

Bilanzierung

Das NKHR verlangt eine Darstellung des Vermögens und der Schulden (Bilanz). Für die Erstellung der Eröffnungsbilanz wurden gesetzliche Vorgaben zur Bewertung des Vermögens erstellt. Die danach ermittelten Werte werden unter Berücksichtigung der Abschreibungen in den folgenden Bilanzen fortgeschrieben. Sofern ein abgeschriebener Vermögenswert nicht ersetzt wird und sich das Vermögen somit wieder erhöht, setzt ein Werteverlust ein und damit eine Minderung der Ausgleichsmasse für mögliche Fehlbeträge in der Jahresrechnung.

Die Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg ermöglicht in § 38 eine Wertgrenze von 1.000 Euro für bewegliche Gegenstände einzuführen. Diese Wertgrenze ermöglicht einen vereinfachten Einstieg in die doppische Buchführung, da die Zahl zu erfassenden Vermögensgegenstände deutlich sinkt.

Darüber hinaus bietet § 62 der GemHVO die Möglichkeit, Vermögensgegenstände die bereits älter als sechs Jahre sind, nicht mehr erfassen zu müssen. Auch diese Maßnahme würde den Einstieg in eine doppische Buchführung sehr erleichtern, da sie die Anzahl der zu erfassenden und abzuschreibenden Vermögensgegenstände nochmals spürbar senkt.

Beide Maßnahmen werden vom Arbeitskreis Verwaltung der Regionalverbände als sehr sinnvoll erachtet, zumal hier keine gravierenden negativen Auswirkungen auf die Bilanz zu erwarten sind.

Der Regionalverband besitzt kein wesentliches Vermögen und keine Schulden. Die Eröffnungsbilanz wird somit hauptsächlich aus der Kapitalposition (Girokonto) und einiger Büromöbel und -geräte bestehen, welche bis dahin noch nicht abgeschrieben sein werden.