

Verbandsversammlung am 15. Dezember 2017

- öffentlich -

Vorlage zu TOP 10

**Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens
(NKHR) beim Regionalverband Bodensee-Oberschwaben**

Gliederung der Teilhaushalte

- Beschluss

Beschlussvorschlag

1. Die Verbandsversammlung beschließt die Einführung eines an der örtlichen Organisation produktorientierten Haushalts mit zwei Teilhaushalten und drei Produktbereichen

Teilhaushalt 1		Teilhaushalt 2	
Verwaltung und Regionalplanung		Finanzwirtschaft	
Produktbereich/ Produktgruppe	Bezeichnung	Produktbereich/ Produktgruppe	Bezeichnung
11	Innere Verwaltung	61	Allg. Finanzwirtschaft
1110	Steuerung	6110	Allgemeine Zuweisungen; allgemeine Umlagen
1111	Organisation und Dokumenta- tion; komm. Willensbildung	6120	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft
1112	Steuerungsunterstützung; Controlling	6130	Abwicklung der Vorjahre
1122	Finanzverwaltung/Kasse		
51	Räumliche Planung und Entwicklung		
5110	Regionalplanung; Region- alentwicklung; Regional- forschung		

2. Die Verbandsversammlung beschließt, auf eine separate Kosten- und Leistungsrechnung nach § 14 GemHVO zu verzichten.

Vorberatung im Verwaltungsausschuss am 22.11.2017

Der Verwaltungsausschuss empfiehlt der Verbandsversammlung mit einstimmig gefasstem Beschluss, die vorgenannten Beschlüsse zu fassen.

1. Ausgangslage

Durch § 42 des Landesplanungsgesetzes Baden-Württemberg (LpIG) sind die Regionalverbände verpflichtet, die Vorschriften über die Gemeindegewirtschaft auf ihre Wirtschaftsführung entsprechend anzuwenden. Dies gilt somit auch für die Einführung bzw. Umsetzung des Neuen Kommunale Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR).

Auf diesem Hintergrund hat die Verbandsversammlung am 4. Dezember 2015 nach Vorberatung im Verwaltungsausschuss u.a. folgende Beschlüsse gefasst:

1. Die Geschäftsbesorgung durch die Stadt Ravensburg, insbesondere auf dem Gebiet der Finanz-/Lohnbuchhaltung, wird fortgesetzt.
2. Das Rechnungswesen des Regionalverbands wird zum 1.1.2019 in enger Abstimmung mit der Stadtkämmerei Ravensburg auf das NKHR umgestellt.

Es steht damit nur noch die Entscheidung über die Grundstruktur des gesamten Haushaltsplans, die Bildung von Teilhaushalten und die Untergliederung in Produktbereiche aus.

Der Vorschlag der Verbandsverwaltung orientiert sich an der Empfehlung, die der "Arbeitskreis Verwaltung" der Regionalverbände Baden- Württembergs für die Erarbeitung eines gemeinsamen Grundrasters zur Umsetzung des NKHR ausgesprochen hat.

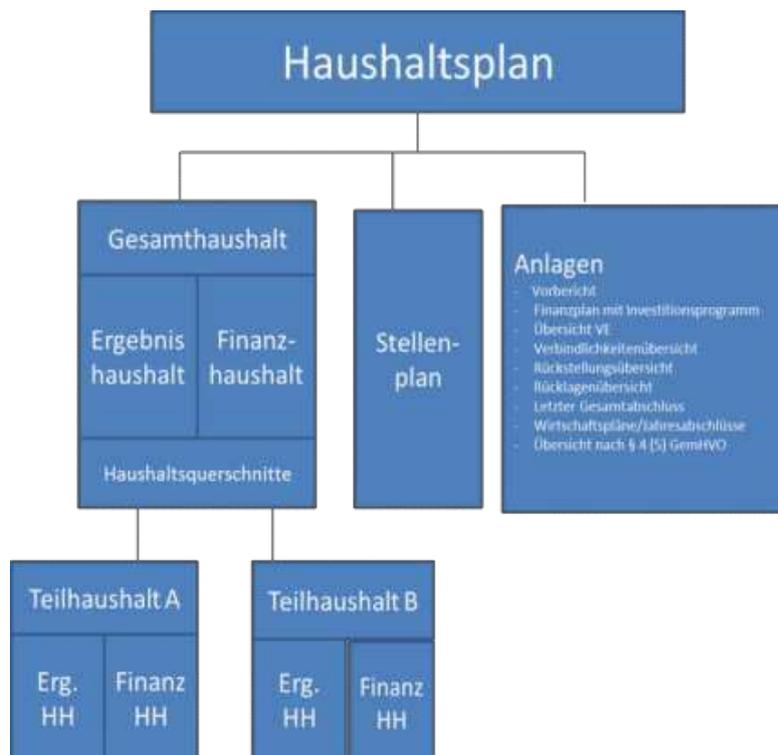
2. Aufbau und Bestandteile des neuen Haushaltsplans

Mit der Umstellung auf das neue ressourcenorientierte Haushaltsrecht ändert sich die Haushaltsstruktur grundlegend.

Der Haushaltsplan im NHKR besteht zum einen aus einem Gesamthaushalt und aus einzelnen Teilhaushalten sowie dem Stellenplan. Zum anderen sind sowohl der Gesamthaushalt als auch die Teilhaushalte in einen Ergebnishaushalt und einen Finanzhaushalt zu gliedern. Weitere gesetzliche Bestandteile des Gesamthaushalts sind die Haushaltsquerschnitte für den Ergebnis- und Finanzhaushalt.

Die Vermögensrechnung (Bilanz) stellt neben der Ergebnis- und der Finanzrechnung die dritte Säule im NKHR dar.

Der Ergebnishaushalt enthält die ergebniswirksamen Erträge und Aufwendungen, die das Haushaltsjahr betreffen. Der Finanzhaushalt umfasst alle Einzahlungen und Auszahlungen, die im betreffenden Haushaltsjahr kassenwirksam werden.



Die Trennung von laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionen bleibt erhalten. Wichtiges Merkmal des Ergebnishaushalts ist die Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen und damit auch die Berücksichtigung von nicht zahlungswirksamen Geschäftsfällen (Abschreibungen, Rückstellungen) und die hiermit zusammenhängende Periodisierung der Zahlungen. Dementsprechend weist der Ergebnishaushalt den Gesamtressourcenverbrauch und das Gesamtressourcenaufkommen aus.

Im Finanzhaushalt, der alle Einzahlungen und Auszahlungen beinhaltet, bleibt es demgegenüber beim Kassenwirksamkeitsprinzip, sodass Zahlungen in dem Haushaltsjahr erfasst werden, in dem sie tatsächlich zu- oder abfließen und nicht in dem Jahr, in dem sie wirtschaftlich verursacht werden.

3. Gliederung der Teilhaushalte

Der Gesamthaushalt ist in Teilhaushalte zu gliedern. Dies setzt auch bei den Regionalverbänden eine Untergliederung von mindestens zwei Teilhaushalten voraus. Die Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände empfiehlt, bei der Mindestgliederung von zwei Teilhaushalten zu bleiben.

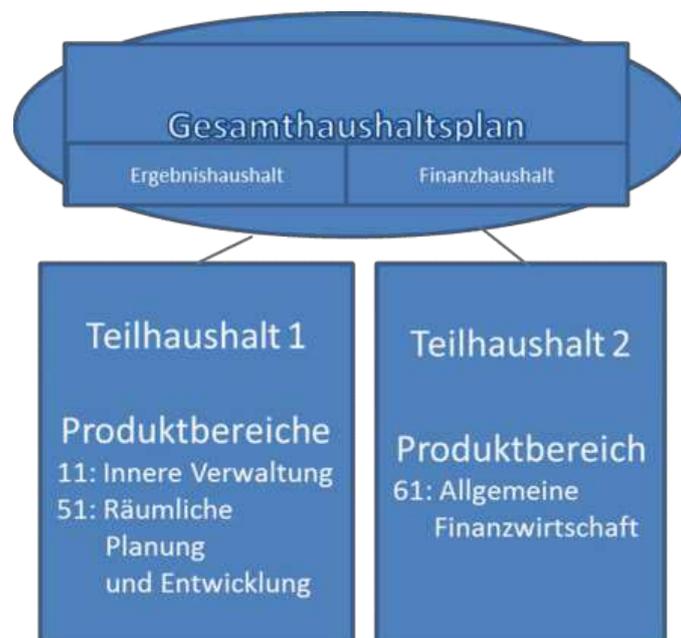
Die Untergliederung kann entweder nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert erfolgen. Auf Grund der besonderen Struktur der Regionalverbände empfiehlt es sich, produktorientierte Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation zu bilden. Der Vorteil hierbei ist, dass innere Verrechnungen (z.B. für Personalaufwand, sächlichen 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 Abschnitte im kameralen Verwaltungshaushalt.

Folgende Teilhaushalte sollen gebildet werden:

- Teilhaushalt 1: Verwaltung und Regionalplanung
- Teilhaushalt 2: Finanzwirtschaft

4. Festlegung von Produktbereichen

Ein weiteres wichtiges Merkmal des neuen Haushaltsrechts ist die Produktbildung. Diese basiert auf dem kommunalen Produktplan Baden-Württemberg. Die Produktbereiche (zweistellig) des Produktplans werden in Produktgruppen (vierstellig) gegliedert und diese wiederum in Produkte. Das Produkt ist die kleinste Einheit und beschreibt eine Leistung der Verwaltung. Bei der Bildung der Teilhaushalte können mehrere Produktbereiche zu einem Teilhaushalt zusammengefasst werden.



Während der Gesetzgeber die Ebene der Produktgruppen vorschreibt, überlässt er die Entscheidung über die weitergehende Unterteilung den Verwaltungen. Da die Themen "Kostenrechnung" und "Produktthaushalt" eindeutig für Kommunen und Landkreise konzipiert sind, wird empfohlen, die Produktgruppen möglichst gering zu halten und auf die Bildung von Produkten zu verzichten.

Somit ergibt sich folgende Gliederung:

Teilhaushalt 1		Teilhaushalt 2	
Verwaltung und Regionalplanung		Finanzwirtschaft	
Produktbereich/ Produktgruppe	Bezeichnung	Produktbereich/ Produktgruppe	Bezeichnung
11	Innere Verwaltung	61	Allg. Finanzwirtschaft
1110	Steuerung	6110	Allgemeine Zuweisungen; allgemeine Umlagen
1111	Organisation und Dokumentation; komm. Willensbildung	6120	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft
1112	Steuerungsunterstützung; Controlling	6130	Abwicklung der Vorjahre
1122	Finanzverwaltung/Kasse		
51	Räumliche Planung und Entwicklung		
5110	Regionalplanung; Regional- entwicklung; Regional- forschung		

Die Produktgruppen geben die einzelnen Organisationsbereiche wieder. Zur Produktgruppe 1110 des Teilhaushalts 1 zählen die Organe (Verbandsvorsitzender, Verbandsversammlung, beschließende Ausschüsse). Die Produktgruppen 1111 und 1112 umfassen die Verwaltung in der Geschäftsstelle und die Produktgruppe 1122 die Finanzverwaltung/Kasse. Mit der Produktgruppe 5110 werden die Regionalplanung, die Regionalentwicklung und die Regionalforschung dargestellt.

Im Teilhaushalt 2 werden entsprechend die Finanzvorgänge dokumentiert.

5. Budgetierung

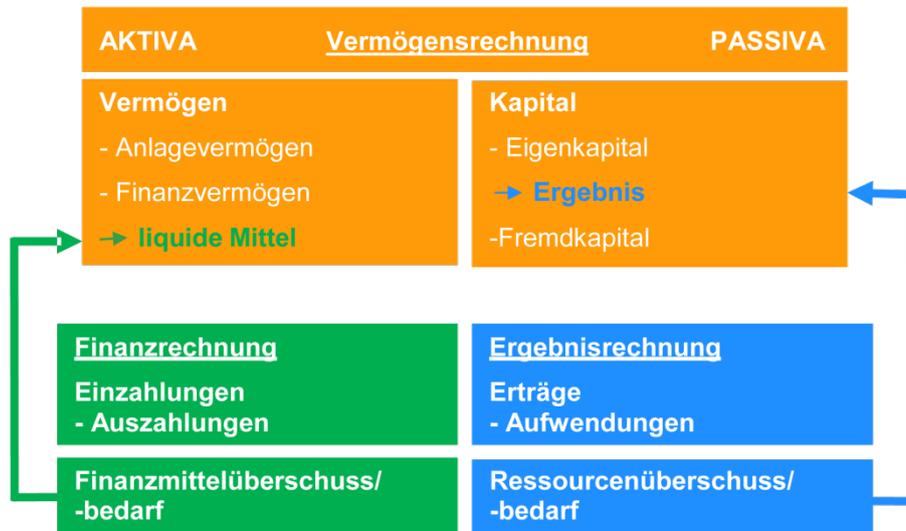
Jeder Teilhaushalt bildet (mindestens) eine Bewirtschaftungseinheit und damit ein Budget. Aus dieser Tatsache ergibt sich die Konsequenz, dass alle Aufwendungen gemäß § 20 Abs. 1 GemHVO im Ergebnishaushalt innerhalb eines Budgets gegenseitig deckungsfähig sind, wenn im Haushaltsplan nichts anderes bestimmt wird.

6. Überleitungstransparenz Kameralistik-Doppik

In sehr vielen Bereichen entsprechen die kameralen Haushaltsgrößen im Verwaltungshaushalt (Einnahmen und Ausgaben) 1:1 den neuen doppischen Größen (Ertrag und Aufwand). Allerdings sind bei der doppischen Haushaltsplanung erstmals auch nicht zahlungswirksame Erträge und Aufwendungen (z.B. Abschreibungen, Rückstellungen) zu berücksichtigen.

7. Kontenplan

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



Durch Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) vom 21.11.2003 gibt es Empfehlungen zum Kontenrahmen für die Länder. Er enthält:

- die Vermögensrechnung mit den Kontenklassen 0-2 und optionaler Trennung in Verwaltungsvermögen und realisierbares Vermögen
- die Ergebnisrechnung mit den Kontenklassen 3-4: Erfolgsrechnung
- die außerordentliche Ergebnisrechnung in der Kontenklasse 5: Erfolgsrechnung
- die Finanzrechnung mit den Kontenklassen 6-7
- die Kontenklasse 8 für die Abschlusskonten
- die Kosten-/Leistungsrechnung mit der Kontenklasse 9.

Der Kontenplan teilt sich somit in folgende Kontenklassen:

- 1 Aktiva - Finanzanlagen, Umlaufvermögen und aktive Rechnungsabgrenzung
- 2 Passiva - Kapitalposition, Sonderposten, Verbindlichkeiten, Rückstellungen und passive Rechnungsabgrenzung
- 3 Erträge
- 4 Aufwendungen
- 5 außerordentliche Erträge und Aufwendungen
- 6 Einzahlungen
- 7 Auszahlungen
- 8 Abschlusskonten
- (9 Kosten-/Leistungsrechnung).

Im Folgenden werden die drei Rechnungskomponenten des NKHR und der Buchungskreislauf eines Haushaltsjahres genauer beschrieben.

Vermögensrechnung (Kontenklassen 1-3):

Zum 01. Januar eines Haushaltsjahres werden die jeweiligen Anfangsbestände aus dem Eröffnungsbilanzkonto (Kontenklasse 8) in die einzelnen Aktiva- und Passiva-Konten (Kontenklassen 1-3) übernommen (i.d.R. automatisierter Vorgang in den einzelnen Software-Lösungen).

Diese Konten bilden im Wesentlichen das Vermögen (Aktiva) und die Schulden (Passiva) des Regionalverbands ab. Durch die Buchungen eines Jahres vermehren oder vermindern sich das Vermögen und die Schulden. Der Endsaldo aller Aktiva- und Passiva-Konten fließt dann zum 31. Dezember eines Haushaltsjahres in das Schlussbilanzkonto (Kontenklasse 8).

Ergebnisrechnung (Kontenklassen 3- 5)

Auf den Konten der Ergebnisrechnung (kaufmännisch: Gewinn- und Verlustrechnung) werden alle Erträge und Aufwendungen eines Haushaltsjahres verbucht. Im Wesentlichen wird die Ergebnisrechnung die Buchungen des früheren Verwaltungshaushaltes beinhalten. Allerdings gibt es hier einige Besonderheiten (z.B. Abschreibungen; Rückstellungen etc.). Sämtliche Buchungen dieser Kontenklassen fließen in die Ergebnisrechnung (Kontenklasse 8) ein, die zum 31. Dezember eines Jahres abgeschlossen wird.

Bei den Erträgen und Aufwendungen unterscheidet man zwischen den ordentlichen Erträgen (Kontenklasse 3) und Aufwendungen (Kontenklasse 4) und den außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen (Kontenklasse 5).

Finanzrechnung (Kontenklasse 6 und 7)

Die Finanzrechnung könnte man auch als Relikt aus der Kameralistik, die ja eine reine Geldrechnung war, bezeichnen. Sie beinhaltet alle ergebniswirksamen Einzahlungen (Kontenklasse 6) und Auszahlungen (Kontenklasse 7). Dies heißt, dass hier alle Geldflüsse zu buchen sind, die zu einer Veränderung des Jahresergebnisses führen. Ausgenommen sind damit beispielsweise Vorgänge wie Abschreibungen und Rückstellungen, da diese sich nicht auf die Finanzrechnung auswirken.

Grundsätzlich kann man die Gliederungsziffer der bisherigen Haushaltsstelle mit der Kostenstelle vergleichen und die Gruppierungsziffer mit dem Konto.

Abschlusskonten (Kontenklasse 8)

Wie bereits beschrieben beinhaltet die Kontenklasse 8 das Eröffnungsbilanzkonto, die Ergebnisrechnung, die Finanzrechnung und das Schlussbilanzkonto. Hier laufen die Rechnungsergebnisse aller drei Rechnungskomponenten für ein Haushaltsjahr zusammen (i.d.R. automatisierter Vorgang).

Kostenrechnung/interne Verrechnung (Kontenklasse 9)

Gemäß § 14 GemHVO "soll" die Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage für die Verwaltungssteuerung sowie für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung geführt werden. Somit ist die Kosten- und Leistungsrechnung nur für interne Zwecke bestimmt. Aufgrund des überschaubaren Haushaltsvolumens und der Art der Aufgaben der Regionalverbände wird empfohlen, auf diese interne Kostenrechnung zu verzichten.

8. Bilanzierung

Das Neue Kommunale Haushaltsrecht verlangt die Erstellung einer Eröffnungsbilanz, die das Vermögen und die Schulden umfassend darstellen. Dementsprechend haben die Regionalverbände ihr Vermögen (immaterielles Vermögen, Sachvermögen und Finanzvermögen sowie die Schulden) zu erfassen und zu bewerten.

Die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg hat im Rahmen der letzten Prüfung des Regionalverbands angeregt, im Hinblick auf die Einführung des NKHR festzulegen, welche beweglichen Vermögensgegenstände des Sachvermögens inventarisiert werden sollen. Außerdem sollte entschieden werden, inwieweit für die erstmalige Inventarisierung und Aufnahme in die Vermögensrechnung die Vereinfachungsvorschrift nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GemHVO angewendet werden soll.

Der damalige Verbandsvorsitzende Vogler hat daraufhin am 9.2.2012 folgende Entscheidungen zur Vereinfachung der Inventur getroffen:

1. Bewegliche Vermögensgegenstände des Sachvermögens bis zu einem Wert von 1.000 Euro ohne Umsatzsteuer sind von der Inventarisierungspflicht befreit.
2. Bei beweglichen und immateriellen Vermögensgegenständen, deren Anschaffung oder Herstellung länger als sechs Jahre vor dem Stichtag für die Eröffnungsbilanz zurückliegt, wird von der Inventarisierung und Aufnahme in die Vermögensrechnung abgesehen.

9. Zuständigkeit; Entscheidungskompetenz

Die Entscheidung über die Grundstruktur des gesamten Haushaltsplans (einschließlich der Bildung von Teilhaushalten und der Untergliederung in Produktbereiche) stellt kein Geschäft der laufenden Verwaltung dar und ist somit der Entscheidungszuständigkeit der Verbandsversammlung vorbehalten.