

DS VVS 07/15

Freiburg i. Br., 16.11.2015

Unser Zeichen: 904-10

Körperschaft des
öffentlichen Rechts

Reichsgrafenstraße 19
79102 Freiburg i. Br.

Verbandsversammlung am 10.12.2015

TOP 9 (öffentlich)

Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens im Rahmen der Umsetzung des neuen kommunalen Haushaltsrechts

hier: Ablösung Kameralistik durch Einführung Doppik
– *beschließend* –

1. Beschlussvorschlag der Verbandsgeschäftsstelle:

Die Verbandsversammlung beschließt:

1. den Umstieg von der kameralen Buchführung auf die doppische Buchführung frühestens zum 01.01.2017.
2. die Einführung eines nach der örtlichen Organisation produktorientierten Haushalts mit zwei Teilhaushalten und drei Produktbereichen

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

3. auf eine separate Kosten- und Leistungsrechnung zu verzichten.

2. Anlass und Begründung

Der Landtag Baden-Württemberg hat am 22.4.2009 das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts verabschiedet. Dieses Gesetz trat rückwirkend zum 1.1.2009 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 gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften vom 16.04.2013 wurden die Einführungsfristen um vier Jahre verlängert. Die Regionalverbände haben mithin analog 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 neuen kommunalen Haushaltsrechts (NKHR) für die Regionalverbände erarbeitet. Wesentliches Ziel war es, das auf Kommunen ausgerichtete NKHR soweit als rechtlich möglich auf die Ebene der Regionalverbände herunterzubrechen und weiterhin eine Vergleichbarkeit der Haushalte untereinander zu gewährleisten.

Ein gemeinsamer Umstellungszeitpunkt aller 12 Regionalverbände konnte nicht erreicht werden. Es ist jedoch absehbar, dass zum **01.01.2017 oder 01.01.2018** mehrere Verbände, darunter der Regionalverband Mittlerer Oberrhein und der Verband Region Rhein-Neckar unter Verwendung des Buchungsprogramms dvv-Finzen NKHR SAP SMART auf das neue kommunale Haushaltsrecht umstellen werden. Der Regionalverband Südlicher Oberrhein hat bereits seit 01.01.2009 das kamerale Buchungsprogramm SAP PSM im Einsatz und somit bereits die Weichen für die programmtechnische Umstellung auf dvv-Finzen NKHR SAP SMART gelegt. Bei dem Programm handelt sich um ein vom Rechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken (KIVBF) in Kooperation mit der Datenzentrale Baden-Württemberg angebotenes Produkt, das explizit für kleinere Kommunen zugeschnitten ist und von der Gemeindeprüfungsanstalt bereits zertifiziert wurde.

Weitere Regionalverbände prüfen derzeit, ob sie einer entsprechenden Projektgruppe beitreten. Diesbezügliche Entscheidungen stehen im 1. Quartal 2016 an. Durch die Bildung einer Projektgruppe auf Verbandsebene können sehr gute Synergieeffekte, insbesondere hinsichtlich abgestimmter Schulungen und Programmvoreinstellungen erzielt werden. Des Weiteren besteht unter Umständen die Möglichkeit, die bereits für kleinere Kommunen ausgelegte Programmversion weiter zu „verschlanken“. Da bei den meisten Verbänden noch Gremienentscheidungen ausstehen, kann noch kein konkreter Umstellungstermin benannt werden. Der frühestmögliche Umstellungstermin wird der 01.01.2017 sein, ggf. ist jedoch auch erst eine Umstellung zum 01.01.2018 möglich.

Die drei Landkreise Breisgau-Hochschwarzwald (seit 01.01.2015), Emmendingen (seit 01.01.2012), der Ortenaukreis (seit 01.01.2011) und die Stadt Freiburg (seit 01.01.2015) haben bereits auf die doppische Buchführung umgestellt und verwenden ebenfalls das Programm dvv-Finzen NKHR. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um die für kleinere Kommunen entwickelte SMART-Version, die beim Regionalverband Südlicher Oberrhein zum Einsatz kommen soll. Dienstleister ist ebenfalls der KIVBF.

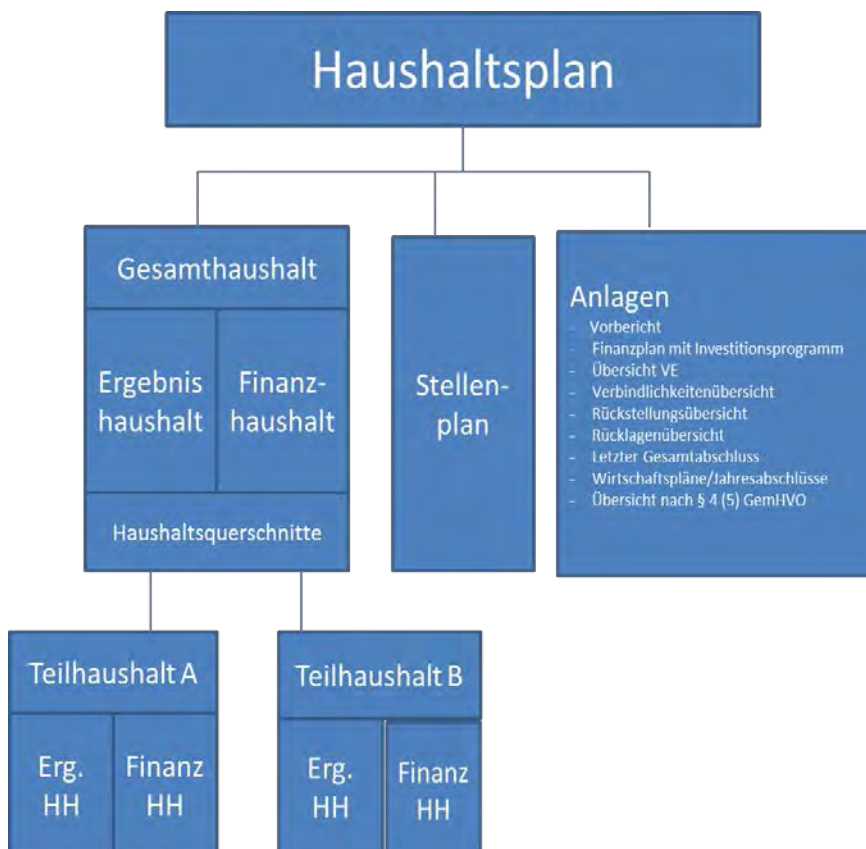
3. Aufbau und Bestandteile des neuen Haushaltsplans

Der Haushaltsplan im NKHR besteht zum einen aus einem Gesamthaushalt mit einzelnen Teilhaushalten sowie einem Stellenplan. Sowohl der Gesamthaushalt als auch die Teilhaushalte sind 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 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, so dass Zahlungen in dem Haushaltsjahr erfasst werden, in dem sie tatsächlich zu- oder abfließen und nicht in dem Jahr, in dem sie wirtschaftlich verursacht werden. Die Regionalverbände Nordschwarzwald und Heilbronn-Franken haben ihre Haushalte bereits auf der Grundlage dieser Empfehlung umgestellt.



3.1 Gliederung der Teilhaushalte der Regionalverbände

Der Gesamthaushalt ist in Teilhaushalte zu gliedern. Die Teilhaushalte sind produktorientiert zu bilden (§ 4 GemHVO). Dies setzt auch bei den Regionalverbänden eine Untergliederung von mindestens zwei Teilhaushalten voraus. Generell sollten jedoch nur so viele Teilhaushalte wie nötig und so wenig Teilhaushalte wie möglich gebildet werden.

Die Untergliederung kann entweder nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert erfolgen. 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 in BW grundsätzlich folgende zwei Teilhaushalte zu bilden:

Teilhaushalt 1: Räumliche Planung und Entwicklung

Teilhaushalt 2: Allgemeine Finanzwirtschaft

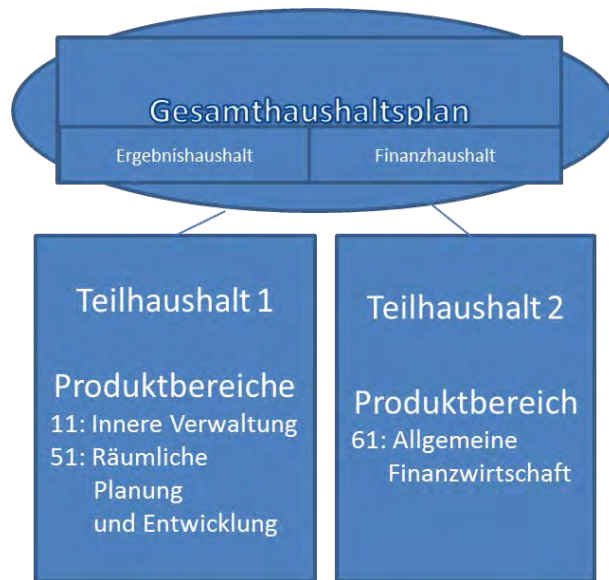
Der Vorteil hierbei ist, dass innere Verrechnungen (z.B. für Personalaufwand, sächlicher Verwaltungsaufwand) entfallen, da keine Teilhaushalte z.B. für die Bereiche Verwaltung, Planung oder Geoinformation gebildet werden. Im Wesentlichen entspricht diese Aufteilung auch der bisherigen Unterteilung des Haushalts in Einzelpläne und in Abschnitte im kameralen Verwaltungshaushalt.

3.2 Festlegung von Produktbereichen nach der örtlichen Organisation

Basis für die Produkte und ihre Gliederung ist der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg. Bei der Bildung der Teilhaushalte können mehrere Produktbereiche zu einem Teilhaushalt zusammengefasst werden.

Die Arbeitsgruppe „Doppik“ 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 zumal die Thematik „Kostenrechnung“ und „Produkthaushalt“ eindeutig für Kommunen und Landkreise konzipiert und auf Regionalverbände nur bedingt anzuwenden ist.

Das Grundgerüst für einen organisationsorientierten Produkthaushalt eines Regionalverbandes in BW stellt sich wie folgt dar:



In den Teilhaushalten sind die 4-stelligen Produktgruppen darzustellen.

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

Die Produktgruppen geben die einzelnen Organisationsbereiche wieder. Die Produktgruppe 1110 des Teilhaushalts 1 beinhaltet die Organe (Verbandsvorsitzender, Verbandsversammlung und ihre Ausschüsse). Die Produktgruppen 1111 und 1112 umfassen die Verwaltung in der Geschäftsstelle während die Produktgruppe 5110 die Regionalplanung und -entwicklung abdeckt. im Teilhaushalt 2 werden die Finanzvorgänge dokumentiert.

3.3 Budgetierung

Jeder Teilhaushalt bildet (mindestens) eine Bewirtschaftungseinheit und damit ein Budget. Jedes Budget ist einem bestimmten Verantwortlichen zuzuordnen.

Aus der Tatsache, dass es sich bei den Teilhaushalten um Budgets handelt, 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.

3.4 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.

3.5 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 Kontenrahmenempfehlungen für die Länder.

Der Kontenrahmen für Baden-Württemberg baut auf den Kontenrahmen II/2 auf. Dieser beinhaltet insbesondere eine Vermögenstrennung und eine separate Darstellung des außerordentlichen Ergebnisses. Er enthält:

- die Vermögensrechnung mit drei Kontenklassen (Kontenklasse 0-2: mit optionaler Trennung in Verwaltungsvermögen und realisierbares Vermögen)
- die Ergebnisrechnung mit zwei Kontenklassen (Kontenklasse 3-4: Erfolgsrechnung):
- die außerordentliche Ergebnisrechnung in eine Kontenklasse (Kontenklasse 5: Erfolgsrechnung)
- die Finanzrechnung mit zwei Kontenklassen (Kontenklasse 6-7)
- eine Kontenklasse für die Abschlusskonten (Kontenklasse 8)

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.

Der Kontenplan teilt sich in die folgenden 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 nochmals 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) eines Regionalverbandes 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), Aufwendungen (Kontenklasse 4) und den außerordentlichen Erträgen, Aufwendungen (Kontenklasse 5).

Im Wesentlichen unterscheiden sich die außerordentlichen von den ordentlichen Erträgen bzw. Aufwendungen dadurch, dass sie außergewöhnlich (z.B. Schadensersatz) oder periodenfremd (z.B. außerplanmäßige Abschreibungen) sind.

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 Abschrei-

bungen und Rückstellungen, da diese sich nicht auf die Finanzrechnung auswirken.

Die Konten der Finanzrechnung werden bei bestimmten Anbietern von Doppik-Software auch als Finanzpositionen bezeichnet. Diese sind grundsätzlich mit den bisherigen Haushaltsstellen vergleichbar.

Grundsätzlich kann man die Gliederungsziffer der bisherigen Haushaltsstelle vergleichen mit der Kostenstelle und die Gruppierungsziffer mit dem Konto. Sowohl Kostenstelle als auch Konto sind bei der Buchung eines Rechnungsvorganges zu erfassen.

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 in den einzelnen Software-Lösungen).

Kostenrechnung/interne Verrechnung (Kontenklasse 9):

Die Kontenklasse 9 ist vorgesehen für die interne Leistungsverrechnung. Diese ist ein Instrument um die Wirtschaftlichkeit einer Verwaltung in ihren einzelnen Aktivitäten darzustellen. Die interne Leistungsverrechnung soll in diesem Falle alle Kosten (auch Personalkosten, Raumkosten, Stromkosten etc.) berücksichtigen, die bei der Herstellung eines Produktes entstehen.

Damit soll erreicht werden, dass man folgende Aussagen treffen kann:

- a) Wie günstig ist meine Verwaltung im Vergleich zu anderen Verwaltungen?
- b) Wie günstig ist meine Verwaltung im Vergleich zu einem privaten Anbieter (z.B. Gärtnerarbeiten)?
- c) Wie entwickeln sich meine Kosten im Vergleich zu Vorjahren?

Diese Aussagen erscheinen aber nur dann sinnvoll, wenn man schlussendlich zu einer günstigeren Herstellung eines Produktes gelangen kann.

Ein Vergleich zwischen den einzelnen Regionalverbänden auf Produktebene ist aufgrund unterschiedlicher struktureller, organisatorischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen nicht sinnvoll und führt zu keinem Mehrwert. (Die Kosten- und Leistungsrechnung ist z.B. dann eine sinnvolle Entscheidungsgrundlage, wenn eine Kommune die externe Vergabe von Gärtnerarbeiten im Friedhof mit der Leistung durch eigenes Personal vergleichen könnte.)

Da jedoch für kleinere Kommunen oder auch für die Regionalverbände durch die Kosten- und Leistungsrechnung keine großen Einsparpotentiale zu erwarten sind, handelt es sich rechtlich nur um eine Sollvorschrift unter Berücksichtigung der örtlichen Voraussetzungen (§ 14 GemHVO), es wird daher von der Arbeitsgruppe Doppik angeregt, auf diesen Baustein zu verzichten.

3.6 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 (siehe Anlage 2).

4. Programmwahl und Kosten

Der Regionalverband Südlicher Oberrhein hat bereits seit 01.01.2009 das Programm SAP PMS (für kameralistische Buchführung) des Kommunalen Rechenzentrums (KIVBF) im Einsatz, das im Hintergrund bereits doppelte Buchungen durchführt. Für die Einführung von dvv-Finzen NKHR Smart (ebenfalls SAP) sprechen folgende Vorteile:

- Mitarbeiter besitzen bereits Kenntnisse in SAP , da weitere Schulungsbedarf wird somit reduziert
- KIVBF besitzt Erfahrungen für die Datenmigration
- das Programm verfügt bereits über Cloud-Technologie, somit sind keine Release- und/oder Softwarewechsel vor Ort mehr notwendig
- zentrale Servicestruktur bei KIVBF und damit Anlaufstelle bei Problembearbeitungen
- GPA geprüfte Software.

Die laufenden Kosten bleiben nahezu unverändert. Der einmalige Umstieg beläuft sich einschließlich der erforderlichen Mitarbeiterschulungen auf ca. 6.000 €, sofern ein Projektgruppenszusammenschluss auf Ebene der Regionalverbände entsteht. Die entsprechenden Haushaltsmittel werden im Haushaltsplan 2017 eingestellt.

Die Umsetzung des NKHR beim Regionalverband Südlicher Oberrhein betrifft ausschließlich den Aufgabenbereich der Verwaltung. Verzögerungen im Hinblick auf die Fortschreibung des Regionalplans sind damit nicht verbunden.