

Allgemeiner Vorbericht zum doppischen Haushalt 2008

1. Einleitung

Im Rahmen der angestrebten Verwaltungsmodernisierung bildet die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens mit der Einführung des doppischen Rechnungsstils einen wesentlichen Bestandteil.

Die Innenministerkonferenz der Länder beschloss am 09. Oktober 2003 das herkömmliche kommunale Haushaltsrecht durch die Einführung der Doppik oder der erweiterten Kameralistik zu reformieren.

Das Land Rheinland-Pfalz hat sich für die einheitliche Einführung der Doppik entschieden. Dieser Beschluss wurde am 02. März 2006 durch die Verabschiedung des Landesgesetzes zur Einführung der kommunalen Doppik (KomDoppikLG) umgesetzt. Verbunden damit waren Veränderungen der Gemeindeordnung (GemO) und der Erlass einer neuen Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006.

Das Landesgesetzes zur Einführung der kommunalen Doppik sieht eine zweijährige Übergangsfrist vor, so dass spätestens zum 01.01.2009 alle Kommunen in Rheinland-Pfalz das neue Haushaltsrecht anwenden müssen.

2. Die Doppik als neuer Rechnungsstil

„Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)“ ist der Oberbegriff für das doppische kommunale Haushalts- und Rechnungswesen. Das Ziel war es, auf der Basis der kaufmännischen Buchführung ein Haushaltsrecht zu entwickeln, das folgende Vorteile gegenüber der Kameralistik bietet:

- die Vereinheitlichung des Rechnungswesens im „Konzern Kommune“
- die Darstellung der ausgelagerten Rechnungen
- die Darstellung des Vermögens und dessen Veränderungen
- die periodengenaue Zurechnung der Kosten
- eine produktbezogene Gesamtaufwandsdarstellung
- eine interne Leistungsverrechnung
- die Steuerung über Kennzahlen und Ziele.

Das Ergebnis ist ein Konzept, dem die kaufmännische Buchführung als Buchungssystem zu Grunde liegt.

Für die Doppik gilt das kaufmännische Rechnungswesen immer dann als Referenzmodell, wenn die spezifischen Ziele und Aufgaben des Rechnungswesens einer Kommune dem nicht entgegenstehen.

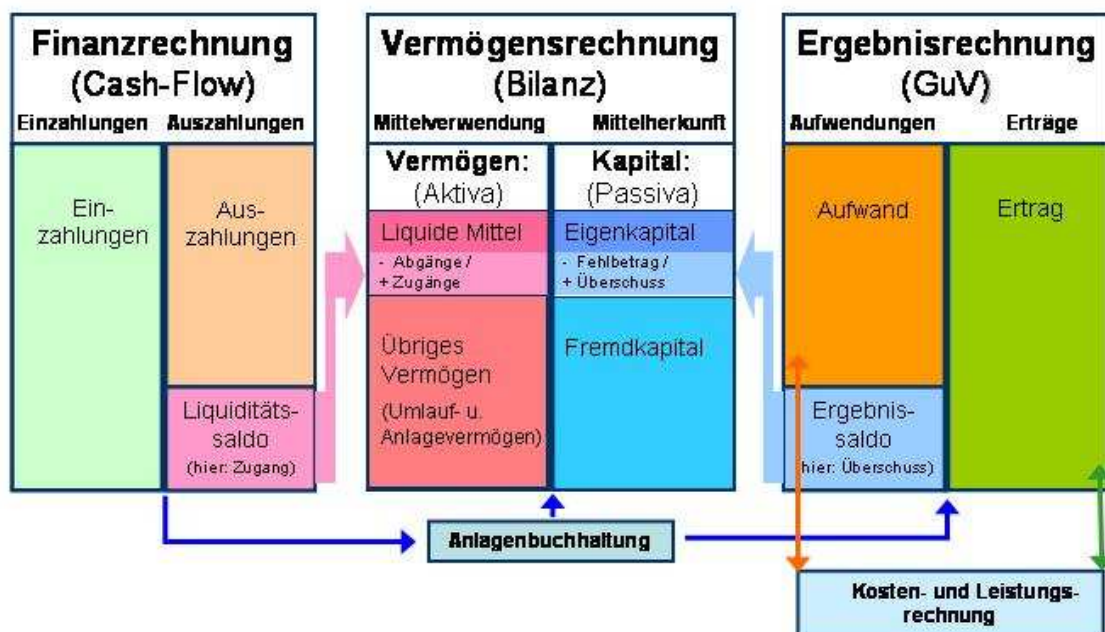
Auf dieser Basis wurde ein kommunales Haushalts- und Rechnungswesen entwickelt, das sich für die Planung, Bewirtschaftung und den Abschluss auf drei Komponenten stützt:

1. Der Ergebnisplan und die Ergebnisrechnung entsprechen der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung und beinhalten die Aufwendungen und Erträge.
Als Planungsinstrument ist der Ergebnisplan wichtigster Bestandteil des neuen Haushalts.
2. Der Finanzplan und die Finanzrechnung beinhalten alle Einzahlungen und Auszahlungen.
3. Die Bilanz des Jahresabschlusses weist das Vermögen und dessen Finanzierung nach.
Eine Planbilanz wird nicht erstellt.

Das so genannte „Drei-Komponenten-System“ stellt die systematische Verzahnung von Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Bilanz dar.

In der Bilanz als Darstellung des Vermögens und der Schulden werden die Ergebnisse der Finanzrechnung in der Position „Liquide Mittel“ und die Ergebnisse der Ergebnisrechnung in der Position „Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag“ im Bereich des Eigenkapitals erfasst.

Das doppelte 3-Komponentensystem



3. Inhalt und Struktur des doppischen Haushaltes

Generell gilt:

- Abgebildet werden in den Teilergebnis- und Teilfinanzplänen die Aufwendungen und Erträge bzw. investiven Auszahlungen und Einzahlungen der jeweiligen Ebene.
- Die Finanzdaten sind für jeweils 6 Jahre darzustellen (für 2008 bedeutet dies: Jahresergebnis 2006, Vorjahresansatz, Ansatz 2008 und 3 weitere Planjahre).
Wegen der direkten Umstellung auf die Doppik können im Haushalt 2008 noch keine Vorjahreswerte dargestellt werden.
- Aufgrund der unterschiedlichen Rechnungsmaterie zur Kameralistik (kameral: Einnahmen und Ausgaben; doppisch: Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen) ergeben sich grundsätzlich Unterschiede zum kameralen Haushaltsplan. Eine vollständige Übereinstimmung und Vergleichbarkeit der Beträge beider Systeme kann es aufgrund der Periodenabgrenzung und der unterschiedlichen Veranschlagungsregeln nicht geben.
- Eine detaillierte Aufteilung bis zur Leistungsebene ist für die Aufstellung des Haushaltes nicht vorgesehen. Allerdings werden künftig sämtliche Leistungen eines Produktes bei den jeweiligen Produktbeschreibungen aufgelistet.

Der Haushalt 2008 umfasst 25 Teilhaushalte mit 129 Produkten und 337 Leistungen.

Alle im Haushalt dargestellten Pläne basieren auf den verbindlichen Mustern der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO).

Bestandteile des Haushaltsplans

| Haushalts-satzung | Haushaltsplan | | | |
|-------------------|--|--|--|-------------|
| | Ergebnisplan | Finanzplan | Anlagen | Stellenplan |
| | Gesamtergebnisplan > Erträge > Aufwendungen n Teilergebnispläne Produktbereich n > Erträge > Aufwendungen (n = 1, ..., x) | Gesamtfinanzplan > Einzahlungen > Auszahlungen n Teilfinanzpläne Produktbereich n > Investitionen Einzahlungen Auszahlungen > Erhebliche Investitionsmaßnahmen | - Vorbericht - Bilanz des Vorvorjahres - Gesamtabschluss des Vorvorjahres - Übersicht VE - Übersicht Schulden - Wirtschaftspläne der Sondervermögen - Übersicht Teilhaushalte - Übersicht produktbezogene Finanzdaten | |
| | Haushaltsangaben | | | |
| | Bewirtschaftungsregeln | | | |

Im Einzelnen ergibt sich folgender Aufbau des neuen doppischen Haushaltsplanes:

- Gesamtergebnisplan
- Ergebnispläne der Teilhaushalte (mit Liste der einbezogenen Produkte)
- Ergebnispläne der Produkte nach Teilhaushalten
- Gesamtfinanzplan
- Finanzpläne der Teilhaushalte (mit Liste der einbezogenen Produkte)
- Finanzpläne der Produkte nach Teilhaushalten
- Gesamtinvestitionsplan
- Investitionsplan nach Produkten
- Ergebnisplan mit Produkten nach der Gliederung des Produktrahmenplanes
- Finanzplan mit Produkten nach der Gliederung des Produktrahmenplanes

3.1. Ergebnisplan

Im Zentrum der Haushaltsplanung steht künftig der Ergebnisplan. Er beinhaltet Aufwendungen und Erträge. Gegenüber dem kameralen Rechnungssystem werden die Ressourcenverbräuche vollständig und periodengerecht erfasst.

Vollständig heißt vor allem einschließlich der bilanziellen Abschreibungen, der erst später zahlungswirksam werdenden Belastungen (z. B. Aufwand für Rückstellungen für Pensionszahlungen) und der inneren Verrechnungen.

Der durch die Nutzung bedingte Wertverlust eines Vermögensgegenstandes soll also durch entsprechende Abschreibungen in allen Jahren der Nutzung berücksichtigt werden. Die erst in Zukunft zu zahlenden Pensionen sind bereits in den Jahren, in denen sie wirtschaftlich verursacht werden, darzustellen.

Periodengerecht bedeutet, dass nicht mehr der Zeitpunkt der Zahlung über die Zuordnung zum Haushaltsjahr entscheidet, das belastet wird, sondern der Zeitraum, in dem der Ressourcenverbrauch durch die Verwaltungstätigkeit tatsächlich anfällt (z. B. die im Dezember im Voraus gezahlte Miete, die erst für Januar fällig ist, wird nun auch erst im folgenden Jahr Aufwand).

Bei der kameralen Betrachtung werden die Geschäftsvorfälle buchungstechnisch jeweils nur zu dem Zeitpunkt betrachtet, in dem Zahlungen ausgelöst werden. Der Lebenszyklus eines Vermögensgegenstandes wird im kameralen Haushalt nur bei seiner Anschaffung (oder Herstellung) und bei seiner Veräußerung sichtbar. Den in der Zwischenzeit durch die Nutzung des Vermögensgegenstandes eingetretenen Werteverzehr berücksichtigt die Kameralistik nicht.

Die bisherige Unterscheidung aus dem kameralen Haushalt in Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt entfällt. Im Ergebnisplan werden künftig insbesondere die Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit ausgewiesen.

Das in der Ergebnisrechnung ermittelte Jahresergebnis geht in die Bilanz ein und hat verändert die Höhe des Eigenkapitals.

Erträge werden ohne Vorzeichen, die Aufwendungen negativ dargestellt.

3.1.1. Abschreibungen

Erstmals werden Abschreibungen im kommunalen Haushalt berücksichtigt (§ 35 GemHVO). Durch die Abschreibungen wird der Werteverzehr des Anlagevermögens, dessen Nutzung zeitlich begrenzt ist, dargestellt. Vermögensgegenstände, deren Nutzungsdauer unbegrenzt ist (z.B. Grundstücke), werden nicht abgeschrieben.

3.1.2. Pensionsrückstellungen

Gemäß § 36 Abs. 1 GemHVO müssen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen nach den beamtenrechtlichen Vorschriften Rückstellungen gebildet werden. Diese Rückstellungen dienen dazu, die Aufwendungen aus Pensions- und Beihilfeansprüchen, welche die Beschäftigten während ihrer aktiven Zeit erwerben, verursachungsgerecht auf die Jahre der aktiven Beschäftigung zu verteilen

3.1.3. Auflösung von Sonderposten

Gemäß § 38 Abs. 2 und 3 GemHVO sind nicht rückzahlbare erhaltene Investitionszuschüsse in der Eröffnungsbilanz auf der Passivseite als Sonderposten ausgewiesen. Diese Sonderposten sind analog der Nutzungsdauer der betreffenden Investitionsmaßnahme ertragswirksam aufzulösen.

3.1.4. Interne Leistungsverrechnung

Gemäß §4 Abs. 9 GemHVO sind in den Teilergebnishaushalten neben Erträgen und Aufwendungen Kosten und Erlöse aus internen Leistungsverrechnungen abzubilden.

3.2. Finanzplan

Da im Ergebnisplan nur die jährlichen Abschreibungen für die Investitionsobjekte enthalten sind, nicht aber die zu leistenden gesamten Investitionssummen, bedarf es einer ergänzenden Ermächtigungsgrundlage im Investitions- und Finanzierungsbereich Verpflichtungen einzugehen.

Hierzu werden im Finanzplan alle Zahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und vor allem die investiven, aber auch die sonstigen nicht ergebniswirksamen Ein- und Auszahlungen ausgewiesen.

Die gesamte Investitionssumme, die im Jahr der Anschaffung von der Verwaltung zu zahlen ist, lässt sich nur im Finanzplan ausweisen. Der Finanzplan dient auch der Finanzierungsplanung, da er die Höhe der erforderlichen Kreditaufnahme und die Tilgung von Krediten ausweist.

Hier werden die Zu- und Abgänge der Finanzmittel aus der laufenden Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit zusammengefasst. Damit wird auch deutlich, welche Tätigkeitsbereiche einen finanzwirtschaftlichen Überschuss oder Fehlbedarf erwirtschaften.

Erträge und Aufwendungen, die zahlungswirksam sind, werden also doppelt dargestellt. Einerseits erfolgt die Abbildung im Gesamtergebnisplan, andererseits werden sie im Gesamtfinanzplan dargestellt.

Nicht zahlungswirksame Vorgänge wie z. B. Abschreibungen, werden im Finanzplan nicht dargestellt.

Der Saldo der in der Finanzrechnung gebuchten Ein- und Auszahlungen verändert in der Bilanz die „liquiden Mittel“.

Einzahlungen werden ohne Vorzeichen, die Auszahlungen negativ dargestellt.

4. Produktorientierte Darstellung

Der Produkthaushalt ist neben dem neuen Buchungsstil eine weitere wesentliche Neuerung des Haushaltsplans. Die Produkte sind im weitesten Sinne mit den bisherigen Unterabschnitten vergleichbar. Jedes Produkt enthält eine oder mehrere Leistungen, die im Haushalt beschrieben sind, so dass auch nach außen verdeutlicht wird, welche Arbeiten in der Verwaltung durchgeführt werden. Auf Ebene der Landkreise sind die Produkte und Leistungen verbindlich vorgegeben, was eine Vergleichbarkeit der Haushalte in Zukunft erheblich erleichtert.

Die Produkte und Leistungsbeschreibungen werden ergänzt durch Grund- und Kennzahlen. Während bei einer Vielzahl von Produkten bereits Grundzahlen aufgeführt sind, fehlen im Haushalt 2008 die Kennzahlen noch. Die Kennzahlen sollen im Laufe des Jahres 2008 aufgebaut werden und den Haushalt 2009 dadurch noch transparenter gestalten.

Wichtigste Funktion des Haushaltsplanes ist die sachliche Mittelfestlegung durch den Rat. Dies geschieht dadurch, dass neben dem Ergebnis- und Finanzplan als Ganzes (dem Gesamtergebnis- und Gesamtfinanzplan) produktorientiert gegliederte Teilergebnis- und Teilfinanzpläne festgelegt werden. Diese werden auf der Teilbereichsebene sowie auf Produktebene ausgewiesen, wobei die Teilbereichsebene die kumulierten Zahlenwerte der darunter liegenden Produkte darstellt und die Produktebene, als unterste Stufe, darüber hinaus die Produktbeschreibung, Grundzahlen, Erläuterungen usw. enthält.

Die Gliederung des doppelten Haushaltsplanes basiert auf dem Produktrahmen der Verwaltungsvorschrift zur Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO).

Grundprinzip der Darstellungen im Haushaltsplan ist es, alle wichtigen Angaben rund um einen Leistungsbereich zusammenzuführen. Dadurch soll erreicht werden, dass die Zusammenhänge besser erkennbar werden.

Zu jedem Produkt werden aus diesem Grund folgende Inhalte ausgewiesen:

- **Art der Aufgabe**
Funktionsaufgabe, freiwillige Leistung, Staatliche Aufgabe, Selbstverwaltungsaufgabe
- **Auftraggeber**
z.B. Bund, Land, Landkreis
- **Produktart**
Internes oder externes Produkt; zur Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen.

- **Organisationseinheit**
Angabe, von wem das Produkt erstellt wird
- **Produktverantwortlich**
Für jedes Produkt ist jeweils eine Produktverantwortliche bzw. ein Produktverantwortlicher benannt.
- **Beschreibung des Produktes**
Angaben zum sachlichen Inhalt des Produktes
- **Auftragsgrundlage**
Gesetzliche Grundlagen, Beschlüsse politischer Gremien etc.
- **Erläuterungen**
Inhaltliche Beschreibung bestimmter Haushaltsansätze der Teilergebnispläne und der Übersicht über die Investitionsmaßnahmen sowie weitere erforderliche Erläuterungen
- **Grund- und Kennzahlen**
Bei jedem Produkt werden die Stellenzahl und das Ergebnis des Vorvorjahres als Standardgrundzahlen ausgewiesen, soweit entsprechende Beträge erfasst sind.
- **Zugehörige Leistungen mit Grund- und Kennzahlen**
Für jedes Produkt werden die zugehörigen Leistungen sowie die Stellenzahlen ausgewiesen. Darüber hinaus werden leistungsspezifische Kennzahlen ausgewiesen.

4.1. Teilergebnispläne

Teilergebnispläne werden auf der Produktebene erstellt und auf der Teilhaushaltsebene aufsummiert. Weiter aggregiert entspricht die Summe aller Teilergebnispläne den Werten des Gesamtergebnisplanes.

Analog zu dem kameralen Einzelplan 9 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ wurde ein eigener Hauptproduktbereich 6 (Allgemeine Finanzwirtschaft) in den doppischen Standardproduktplan aufgenommen.

Der Hauptproduktbereich 6 stellt im Teilhaushalt 99 die Erträge und Aufwendungen sowie Einnahmen und Auszahlungen dar, die aufgrund ihres allgemeinen Charakters von allgemeiner Bedeutung sind und keinem anderen Produkt zugeordnet werden können, u.a. allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen, Kredite und Geldanlagen.

Die Erträge und Aufwendungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erstellung der originären Produktleistung (z.B. Kreditaufnahme, Steuererhebung oder Liquiditätsmanagement) stehen, werden in den entsprechenden Teilergebnisplänen dargestellt.

4.2. Teilfinanzpläne

Hauptaufgabe der Teilfinanzpläne ist die Darstellung der Mittelherkunft und Mittelverwendung für die Investitionstätigkeit. In den Teilfinanzplänen werden daher außer den Investitionsmaßnahmen nur Auszüge aus der vollständigen Gliederung berücksichtigt, wie sie dem Gesamtfinanzplan zugrunde liegt.

4.3. Investitionsplan

Als ergänzender Bestandteil gibt der Investitionsplan eine Gesamtübersicht der Investitionsmaßnahmen.

Erhebliche Investitionsmaßnahmen, oberhalb der Wertgrenze von 50.000,00 EUR, werden auf der Produktebene einzeln aufgeführt, wobei die Gesamtauszahlungen pro Maßnahme je Planjahr ausgewiesen sind.

5. Die Bilanz

Die dritte Komponente des neuen Haushaltsrechts ist die Bilanz. Sie ist Teil des Jahresabschlusses und weist das Vermögen und dessen Finanzierung aus Eigen- und Fremdkapital nach. Die Bilanz ist als Anlage dem Haushaltsplan beizufügen. Da die Eröffnungsbilanz erst zum Stichtag 31.12.2007 erstellt werden kann, ist ein Abdruck im Haushaltsplan noch nicht möglich. Stattdessen ist ein vorläufiger Entwurf zur Orientierung beigefügt.

Die Bilanz dient der Darstellung der Finanzierungssituation der Kommune zum Bilanzstichtag. Die Gegenüberstellung von Mittelverwendung auf der Aktivseite und der Mittelherkunft auf der Passivseite der Bilanz gibt wichtige Anhaltspunkte für die Beurteilung der Eigenfinanzierung und des Verschuldungsgrades. Damit bildet sie die Grundlage für den Nachweis eines Substanzverzehr sowie – gemeinsam mit der Ergebnisrechnung – die Datengrundlage für die Abbildung des Ressourcenverbrauchs.

6. Planung und Bewirtschaftung

Der Landkreis hat wie bisher für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen. Diese enthält wie bisher den Gesamtbetrag der Kreditemächtigungen, den Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen, den Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung (vormals "Kassenkredite") sowie die Hebesätze der Kreisumlage. In der doppischen Haushaltssatzung sind ferner der Gesamtbetrag der Erträge und Aufwendungen sowie jeweils der Gesamtbetrag der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, aus Investitionstätigkeit sowie aus Finanzierungstätigkeit festzusetzen.

Die Abschreibungen und Inneren Verrechnungen wurden im vorliegenden Haushaltsplanentwurf nur auf Ebene der Teilhaushalte, jeweils im Produkt „Führung und Leitung“ veranschlagt.

Die Weiterverrechnung auf die einzelnen Produkte und Leistungen erfolgt im Rahmen der laufenden Bewirtschaftung. Mit endgültigen Aufbau der Kosten – und Leistungsrechnung wird künftig eine direkte Veranschlagung auf Produktebene möglich sein.

Der Gesamtzuschuss bzw. -überschuss der einzelnen Teilhaushalte wird jedoch bereits jetzt korrekt ausgewiesen.

6.1. Deckungsfähigkeit

Gemäß § 16 Abs. 1 GemHVO sind grundsätzlich alle Ansätze für Aufwendungen innerhalb der Teilhaushalte gegenseitig deckungsfähig.

Abweichend hiervon werden die Personalaufwendungen aus der gesetzlichen Deckungsfähigkeit der Teilhaushalte herausgenommen und insgesamt für den Gesamthaushalt als deckungsfähig erklärt.

6.2. Übertragbarkeit

Übertragbarkeit von ordentlichen Aufwendungen

Ansätze für ordentliche Aufwendungen sind gemäß § 17 Abs. 1 GemHVO ganz oder teilweise übertragbar, soweit nicht durch Haushaltsvermerk etwas anderes bestimmt wird.

Dies gilt gemäß § 11 GemHVO nicht für Verfügungsmittel.

Die Übertragung der Aufwendungen ist den Kreistag zur Beschlussfassung vorzulegen.

Übertragbarkeit von Investitionsauszahlungen

Investitionsauszahlungen bleiben gemäß §17 Abs. 2 GemHVO bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch 2 Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Bau oder der Gegenstand in seinen wesentlichen Teilen benutzt werden kann. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ansätze für Auszahlungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar.

7. Ausblick

Der erstmals aufgestellte doppelte Produkthaushalt soll sowohl den politischen Gremien als auch der Verwaltungsführung die Gelegenheit geben Erfahrungen mit dem nach dem „Neuen Kommunalen Finanzmanagement“ erstellten Haushaltsplan zu sammeln und Änderungsvorschläge zu formulieren.

Ziel bleibt es, jedem Produkt den durch die Leistungserstellung verursachten Verbrauch an Ressourcen - den tatsächlichen Aufwand - zuzuordnen. So können Transparenz und Verantwortung als Voraussetzungen für bürgerorientierten wirtschaftlichen Ressourceneinsatz und intergenerative Gerechtigkeit erreicht werden.