Vorbericht zum Haushaltsplan des Gemeindeverwaltungsverbandes Kenzingen – Herbolzheim – Rheinhausen – Weisweil Zum Doppelhaushalt 2022 / 2023

I. Neues Kommunales Haushaltsrecht (NKHR)

1. Verwaltungsmodernisierung

Die Kommunen in Deutschland haben Anfang der 90er Jahre unter dem Schlagwort "Neues Steuerungsmodell" eine Reform der Kommunalverwaltungen eingeleitet mit dem Ziel, die Verwaltung grundlegend umzustrukturieren und die Verwaltungsabläufe zu optimieren. Ein Baustein des Modernisierungsprozesses war die Fortentwicklung des kommunalen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens. Nach den Vorstellungen aller am Reformprozess Beteiligten soll die Verwaltungssteuerung nicht mehr durch eine pauschale Zuweisung von Finanz- und Sachmitteln sowie Personal erfolgen; der Ressourceneinsatz soll sich künftig ausschließlich an den kommunalen Zielen sowie am Ergebnis der zu erbringenden Leistungen orientieren.

2. Entwicklung in Baden-Württemberg

Die Innenministerkonferenz der Länder hat aufgrund dieser Ausgangslage im Juni 1999 beschlossen, das herkömmliche Haushaltsrecht zu reformieren. Während andere Bundesländer recht zügig die IMK-Beschlüsse umsetzten und die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Umstieg auf die kommunale Doppik schufen, ging der Reformprozess in Baden-Württemberg recht schleppend und zäh voran.

Baden-Württemberg hielt bis zum Jahre 2004 am sog. Optionsmodell fest, d. h. Modernisierung des geltenden Haushaltsrechts auf der Basis einer weiterentwickelten Kameralistik bzw. Ablösung der Kameralistik durch ein Haushaltsrecht auf Basis des doppischen Rechnungswesens. Im Hinblick auf die erheblichen Software-, Einführungs- und Pflegekosten sowie dem enormen Fortbildungs- und Schulungsbedarf für zwei unterschiedliche Systeme haben sich die Kommunalen Landesverbände Baden-Württemberg schließlich auf ein neues Regelwerk auf ausschließlich doppischer Grundlage verständigt. Der Gesetzesentwurf wurde am 22.04.2009 vom Landtag Baden-Württemberg beschlossen und das Anhörungsverfahren eingeleitet. Zeitgleich wurde auch das Anhörungsverfahren für die geänderte Gemeindehaushaltsverordnung sowie Gemeindekassenverordnung begonnen. Sowohl die Gemeindehaushaltsverordnung als auch die Gemeindekassenverordnung wurden am 11. Dezember 2009 beschlossen und sind zum 01.01.2010 in Kraft getreten. Das Gesetz sieht eine Übergangsfrist für die Einführung des neuen Gemeindehaushaltsrechts für die Gemeinden in Baden-Württemberg vor.

Demnach sind spätestens für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden ab dem Haushaltsjahr 2016 die Bestimmungen des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts anzuwenden d.h. ab 01.01.2016 müssen alle Kommunen in Baden-Württemberg ihre Haushaltswirtschaft nach den Regeln des neuen kommunalen Haushaltsrechts führen und auf die entsprechende Software umstellen.

Durch das Gesetz vom 13. April 2013 wurde die ursprüngliche Wahlfrist der Kommunen zwischen Kameralistik und Doppik um vier Jahre verlängert. Als Zeitpunkt, bis zu dem alle Kommunen ihr Rechnungswesen auf das Neue Kommunale Haushaltsrecht umgestellt haben müssen, ist so der 1. Januar 2020 fixiert. Nach § 5 Abs. 2 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) finden auf den Gemeindeverwaltungsverband (GVV) die für die Gemeinden geltenden Vorschriften – und damit auch die Regelungen zum NKHR- entsprechend Anwendung.

3. Ziele der Doppik als neuem Rechnungsstil

Die gesetzliche Verpflichtung zur Umstellung auf das Neue kommunale Haushaltsrecht (NKHR), das auf der Basis der kaufmännischen Buchführung entwickelt wurde, ist zunächst mit erheblichem Einführungsaufwand sowohl für die Verwaltung als auch für die kommunalen Entscheidungsträger verbunden. Im Gegenzug bietet das NKHR gegenüber dem bisherigen kameralen Haushaltsrecht Vorteile:

- Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und –verbrauchs (anstelle einer reinen Liquiditätsbetrachtung)

- Darstellung Gesamtvermögen, Gesamtschulden und Eigenkapital (anstelle bisheriger Vermögensrechnung mit z. T. fehlender Fortschreibung des Anlagevermögens und ohne Darstellung des Eigenkapitals)

- Beschreibung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns, Darstellung von Produkten (Outputorientierung)

- Unterstützung einer flexiblen Mittelbewirtschaftung

- Einheitlicher Rechnungsstil im "Konzern Kommune".

Dem neuen Haushaltsrecht liegt die Grundsystematik der kaufmännischen Buchführung als Buchungssystem zugrunde. Der kommunale Haushalt wird somit nicht mehr kameral, sondern doppisch bebucht. Die doppelte Buchführung wurde gewählt, weil sie das Erreichen der o. g. Ziele sicherstellt. Sie ermöglicht die Erfassung des Vermögens in einer Bilanz und die Abbildung des Ressourcenverbrauchs in Form von Aufwendungen und Erträgen in einem geschlossenen System.

Da die spezifischen Ziele und Aufgaben des Rechnungswesens einer Kommune mit der reinen kaufmännischen Buchführung nicht erfüllt werden, findet für die Kommunen eine weiterentwickelte, modifizierte "kommunalen Doppik" Anwendung. Diese stellt zusätzlich zum Ressourcenverbrauch auch die Liquiditätsplanung/ -rechnung dar.

4. Das Drei-Komponenten-System – was ist neu?

Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen stützt sich für die Planung, Bewirtschaftung und für den Abschluss auf drei Komponenten:

- Der **Ergebnishaushalt** und die Ergebnisrechnung entsprechen der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung beinhalten die Aufwendungen und Erträge.

- Der **Finanzhaushalt** und die Finanzrechnung beinhalten alle Einzahlungen und Auszahlungen. Er stellt eine Art Liquiditätsplanung dar und ist mit der Kapitalflussrechnung privater Unternehmen vergleichbar.

- Die **Bilanz** ist nur im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss verbindlich vorgeschrieben. Sie weist das Vermögen (Mittelverwendung) und dessen Finanzierung (Mittelherkunft) nach.

Das "Drei-Komponenten-System" stellt die systematische Verzahnung von Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Bilanz dar. In der Bilanz werden die Ergebnisse der Finanzrechnung in der Position "Liquide Mittel" und die Ergebnisse der Ergebnisrechnung in der Position "Jahresüberschuss/ -fehlbetrag" im Bereich des Eigenkapitals erfasst.

Die Bilanz liefert zum Bilanzstichtag Informationen über das Vermögen und die Schulden des GVV Kenzingen-Herbolzheim und macht ausstehende Forderungen und Verbindlichkeiten sichtbar. Sie zeigt neben den Vermögensarten auf der Aktivseite auch deren Verwendung. Die Passivseite der Bilanz weist die Finanzierung des Vermögens des GVV Kenzingen-Herbolzheim aus. Dadurch ist auch das Basiskapital (Eigenkapital) des Verbands ermittelbar. Ebenfalls deutlich gemacht werden auch ungewisse Verbindlichkeiten (Rückstellungen). Das Zusammenwirken der drei Komponenten Ergebnishaushalt/-rechnung, Finanzhaushalt/-rechnung und Bilanz ist im folgenden Schaubild dargestellt:

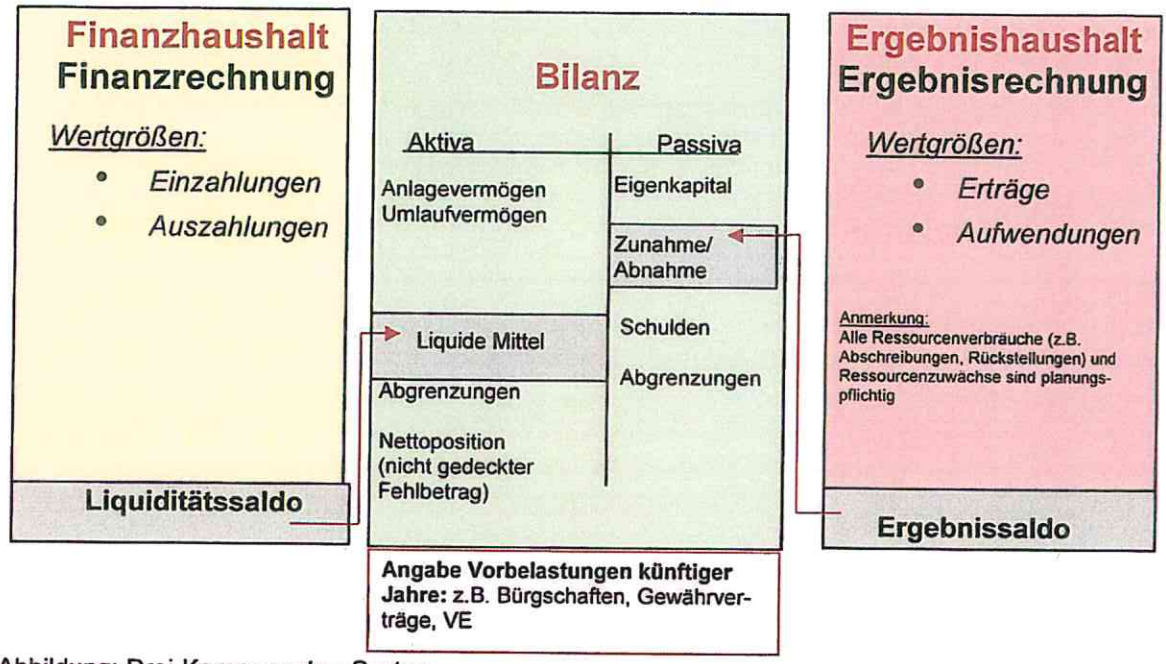

Abbildung: Drei-Komponenten-System

5. Inhalt und Struktur des Haushalts

5.1 Ergebnishaushalt

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

Der Gesamtergebnishaushalt bzw. die Gesamtergebnisrechnung lehnt sich in seinen Kernelementen an die Gewinn- und Verlustrechnung des kaufmännischen Rechnungswesens an.

Im Ergebnishaushalt werden insbesondere die geplanten Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit ausgewiesen. Mit der Festsetzung im Ergebnishaushalt durch die Verbandsversammlung wird die Verwaltung ermächtigt, die entsprechenden Ressourcen einzusetzen.

5.2 Finanzhaushalt

Der Finanzhaushalt beinhaltet alle Einzahlungen und Auszahlungen und gibt somit einen Überblick über die Liquidität des GVV.

Neben den ergebniswirksamen Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit werden hier die im Zusammenhang mit Investitionen stehenden Einzahlungen und Auszahlungen sowie Verpflichtungsermächtigungen und die Zahlungsmittelveränderungen aus Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften ausgewiesen.

Der Finanzhaushalt dient damit auch der Finanzierungsplanung, da er die Höhe der erforderlichen Kreditaufnahme, die Innenfinanzierung von Investitionen bzw. die Tilgung von Krediten in der Planungsperiode ausweist. Aus dem Gesamtfinanzhaushalt lässt sich damit u. a. die Veränderung des Zahlungsmittelbestandes ablesen.

5.3 Produktorientierte Darstellung

5.3.1 Vorgaben durch das neue Haushaltsrecht

Auch im neuen Haushaltsrecht besteht eine wesentliche Funktion des Haushaltsplans in der Ressourcenfestlegung und -bereitstellung durch den Gemeinderat respektive durch die Verbandsversammlung. Dies geschieht dadurch, dass neben dem Ergebnishaushalt und dem Finanzhaushalt als Ganzes Teilhaushalte zu bilden sind. Dabei hat die Gemeinde Ermessen, diese Teilhaushalte organisationsorientiert (Aufteilung nach Ämtern) oder produktorientiert zu gliedern. Innerhalb der Teilhaushalte sind alle Produktgruppen des verbindlichen Produktplans Baden-Württemberg darzustellen.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Transparenz sind die Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalte des GVV produktorientiert gegliedert; auf eine zusätzliche organisationsbezogene Aufteilung wird verzichtet.

Neben der Angabe von ergebnis- und zahlungswirksamen Ermächtigungen sollen künftig für die einzelnen Kostenstellen, Produkte oder Produktgruppen (Leistungen) die beabsichtigten Ziele sowie die erwartenden Wirkungen beschrieben und mit Kennzahlen versehen werden. Die Integration von Leistungsvorgaben und Zielen (Outputorientierung) ist zukünftig ein notwendiger und gebotener Bestandteil des Haushaltsplans. Dieser Verpflichtung kommt die Verwaltung beim GVV mit Beschreibungen der einzelnen Produktgruppen nach.

5.3.2 Teilhaushalte im Haushalt des GVV

Die Gliederung der Teilhaushalte basiert auf dem Entwurf des Produktrahmens der Innenministerkonferenz, dem Baden-Württembergischen Produktplan. Der Haushaltsplan des Verbandes besteht aus 3 Teilhaushalten. Unter diesen Teilhaushalten werden die im GVV abgebildeten 7 Produktbereiche, darunter die insgesamt 15 zugehörenden Produktgruppen abgebildet, die das Leistungsspektrum des Verbandes darstellen.

Das Organigramm mit der Darstellung der Teilhaushalte, der Produktbereiche, der Produktgruppen und der Kostenstellen des Doppelhaushalts 2022/ 2023 ist Bestandteil des Haushaltsplans.

5.4 Teilergebnishaushalt

Teilergebnishaushalte werden auf der Produktgruppenebene erstellt und aufsummiert. Weiter aggregiert entspricht die Summe der drei Teilergebnishaushalte den Werten des Gesamtergebnishaushalts.

Im Teilhaushalt 1 „Innere Verwaltung" wird der Produktbereich 11 - Innere Verwaltung - mit den fünf zugehörenden Produktgruppen dargestellt, der Steuerung, Organisation, Personalwesen, Finanzverwaltung und Zentrale Dienstleistungen umfasst.

Im Teilhaushalt 3 „Allgemeine Finanzwirtschaft" werden unter den drei zugehörenden Produktgruppen die Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen und die sonstige allgemeine Finanzwirtschaft dargestellt.

Im Teilhaushalt 2 „Dienstleistungen und externe Produkte" werden alle anderen Aufgaben des Verbands dargestellt. Im Einzelnen werden Sicherheit und Ordnung, Städtebauliche Planung, Bauordnung, Gemeindestraßen, ÖPNV, Wirtschaftsförderung und Tourismus abgebildet.

In jeder Produktgruppe werden die zugehörenden Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen dargestellt.

5.5 Teilfinanzhaushalt

Aufgabe des Teilfinanzhaushalts ist die Darstellung der Mittelherkunft und Mittelverwendung. Neben der Abbildung ertragsgleicher Einzahlungen und aufwandsgleicher Auszahlungen werden alle Einzahlungen aus Investitionstätigkeit und alle Auszahlungen innerhalb der Produktgruppe dargestellt.

Das Ergebnis einer Addition der Teilfinanzhaushalte stimmt folglich hinsichtlich der Einzahlungen und Auszahlungen mit dem Gesamtfinanzhaushalt überein.

5.6 Mittelfristige Finanzplanung

Die mittelfristige Finanzplanung ist in den Haushaltsplan integriert. Die Finanzdaten (Ergebnis- und Finanzhaushalt) sind im künftigen Haushaltsplan für jeweils fünf Jahre dargestellt.

Die in der Spalte "Finanzplanung" in den Jahren 2024 – 2026 ausgewiesenen Werte sind wie bisher unverbindliche Prognosen. Ansprüche und Verbindlichkeiten können hieraus nicht abgeleitet werden. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Finanzplanung künftig als Bestandteil des Haushaltsplans und damit der Haushaltssatzung vom Gemeinderat formal beschlossen wird.