

Haushaltsplan 2009

Stadt Koblenz

Neuer doppischer Haushalt

- Einführung und Begriffe -

Vorwort

Alle Kommunen des Landes sind gesetzlich dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2009 ihr Rechnungswesen von der Kameralistik auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen umzustellen.

Der Umstellungsaufwand ist gewaltig und bindet viele Ressourcen in der Verwaltung. Dennoch ist die Neukonzeption des Rechnungswesens positiv zu bewerten, denn das neue doppische Haushaltswesen bietet einige entscheidende **Vorteile gegenüber der Kameralistik**:

- Abbildung des gesamten Ressourcenverbrauchs innerhalb eines Haushaltsjahres. Die Kameralistik bildet lediglich den Geldverbrauch ab. Dadurch erfolgt ein Wechsel vom Geldverbrauchs- zu einem Ressourcenverbrauchskonzept.
- Darstellung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns im Rahmen eines Produkthaushaltes.
- Mehr Transparenz im kommunalen Haushalt für die Bürgerinnen und Bürger.
- Aufstellung aller Vermögenswerte und der Verbindlichkeiten in einer Bilanz.

Das neue Haushalts- und Rechnungswesen bietet damit eine bessere Steuerungsgrundlage für Gremien und Verwaltung mit dem Ziel, die Aufgabenerledigung durch Optimierung der Geschäftsprozesse noch wirtschaftlicher zu gestalten.

1. Einführung

Auf der Grundlage des Landesgesetzes zur Einführung der kommunalen Doppik (KommDoppikLG) und des Stadtratsbeschlusses vom 10.03.2005 wird die kommunale Doppik (Begriff: **Doppelte** Buchführung **in** **K**ontenform= kaufmännische Buchführung) zum 01.01.2009 bei der Stadtverwaltung Koblenz eingeführt.

Gesetzliche Grundlagen des neuen Haushaltsrechts sind im Wesentlichen die neu gefassten §§ 93 bis 114 und 116 Gemeindeordnung (GemO) und die neu gestaltete Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006.

Mit dem neuen Rechnungsstil erfolgt ein Wechsel vom traditionellen kameralistischen Rechnungswesen als reines Geldverbrauchskonzept (Darstellung kassenwirksamer Einnahmen und Ausgaben) zu einem **Ressourcenverbrauchskonzept**. Der Ressourcenverbrauch wird über **Aufwendungen** und der Ressourcenzuwachs über **Erträge** abgebildet. In der Doppik soll der gesamte, auch der nicht zahlungswirksame Ressourcenverbrauch (insbes. die Abschreibungen) einer Periode regelmäßig durch Erträge dieser Periode gedeckt werden.

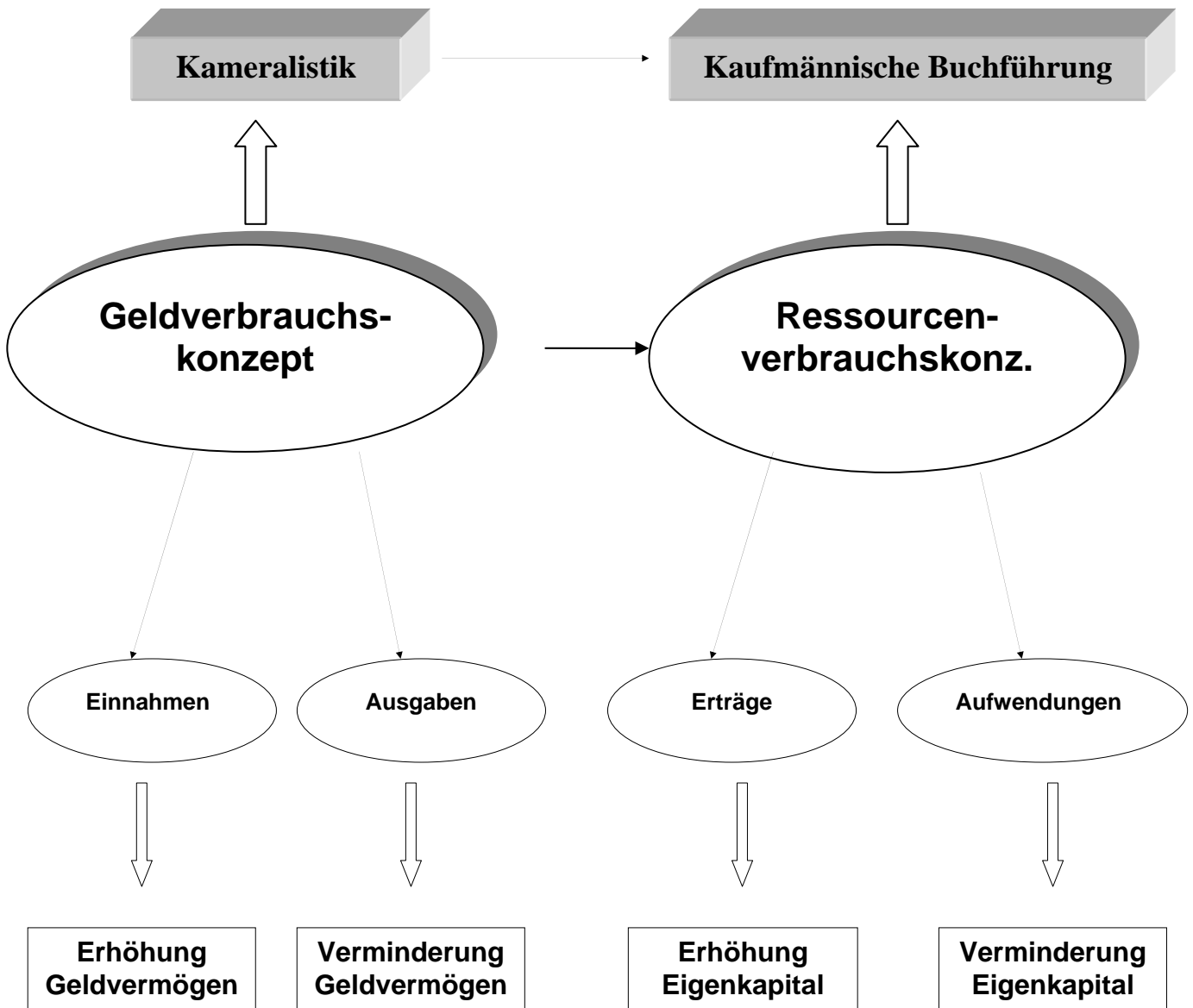
Dies entspricht auch dem Prinzip der **intergenerativen Gerechtigkeit**. Nach diesem Grundsatz soll jede Generation genau die Lasten tragen, welche sie durch die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen verursacht hat, d. h. die Generation, die die Ressourcen verbraucht, hat sie auch zu erwirtschaften. Diese Forderung soll durch entsprechende Regelungen zum Haushaltsausgleich erreicht werden.

Durch die Abbildung des vollständigen Ressourcenverbrauchs und –aufkommens sind bessere Steuerungsgrundlagen für Politik und Verwaltung gegeben und es liegen präzisere Informationen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns vor.

Mit dem Wechsel des Rechnungsstils wird sich der bisherige inputorientierte Haushalt, der nur die finanzwirksamen Einnahmen und Ausgaben darstellte, zu einem **outputorientierten Haushalt** entwickeln, in dessen Mittelpunkt die Ergebnisse des Verwaltungshandelns, nämlich die **Produkte** und **Leistungen** stehen werden. Der outputorientierte Haushalt ist wegen seiner höheren Transparenz eine bessere Grundlage für eine wirtschaftlichere Gestaltung der Geschäftsprozesse in der Verwaltung.

Neben der Aufstellung des Haushaltsplans haben die Kommunen erstmalig eine gemeindliche **Bilanz** (§ 47 GemHVO) zu erstellen und erhalten damit einen vollständigen Überblick über ihr Vermögen, dessen Wert und ihre Schulden.

Geldverbrauchskonzept → Ressourcenverbrauchskonzept



2. Neuer Rechnungsstoff – was wird im Rechnungswesen nachgewiesen?

Im neuen **Ergebnisplan** werden Erträge und Aufwendungen anstelle von Ein- und Auszahlungen nachgewiesen. Künftig wird die gesamte Veränderung des Vermögens und der Schulden eines Haushaltsjahres im Rechnungswesen abgebildet. Im Vergleich zur vormaligen Kameralistik werden u. a. erstmals im Haushaltsplan dargestellt:

- Aufwendungen aus dem Werteverzehr angeschaffter Vermögensgegenstände (**Abschreibungen**).
In der Kameralistik wurde die Anschaffung eines Vermögensgegenstandes nur einmal im System bei der Anschaffung abgebildet (=Zeitpunkt des Geldflusses).
In die neue Ergebnisrechnung fließen dagegen erstmalig Abschreibungen auf alle angeschafften Vermögensgegenstände, so dass im Rahmen der Bilanz zum Bilanzstichtag der aktuelle Wert eines Vermögensgegenstandes ersichtlich ist.
- Aufwendungen für künftig eintretende Zahlungsverpflichtungen (Zuführungen zu Rückstellungen, insbesondere **Pensionsrückstellungen**).
In der Kameralistik werden Verpflichtungen, die in der laufenden Periode wirtschaftlich verursacht werden, nicht abgebildet, obwohl sie zukünftige Haushalte bzw. Generationen in einem erheblichen Maße belasten werden.
Die Doppik stellt diese Zahlen transparent dar, weil bereits in der Eröffnungsbilanz bisher aufgelaufene Verpflichtungen als Pensionsrückstellungen ausgewiesen und weil in jedem Jahr die Zuführungen und etwaige Auflösungen zu diesen Rückstellungen aufwandswirksam bzw. ertragswirksam dargestellt werden.

Auf der Ertragsseite werden u. a. erstmalig abgebildet:

- **Erträge aus der Auflösung von Sonderposten.**
Wie der Anschaffungsvorgang selbst, der einmalig im kameralistischen System erscheint, finden Zuweisungen oder Zuschüsse Dritter für die Anschaffung eines Vermögensgegenstandes nur einmal im Zeitpunkt des kassenwirksamen Eingangs der Zahlung in der Kameralistik Berücksichtigung.
In der kommunalen Doppik dagegen werden erhaltene Zuwendungen für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen im Zeitpunkt der Zahlung erfolgsneutral als Passivposten ausgewiesen und über die Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes synchron zur Abschreibung erfolgswirksam aufgelöst und mit ihrem jährlichen Auflösungsbetrag als Ertrag im Ergebnishaushalt verbucht. Damit neutralisieren insoweit die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten die Abschreibungen.

3. Der neue Haushaltsplan

3.1 Ergebnis- und Finanzhaushalt

Der Haushaltsplan besteht aus den Komponenten Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt.

Im **Ergebnishaushalt** sind alle **Erträge** und **Aufwendungen**, im **Finanzhaushalt** sind alle **Ein- und Auszahlungen** der Gemeinde darzustellen. Dabei sind die Positionen des Ergebnis- und Finanzhaushalts bis auf wenige Posten deckungsgleich.

Unterschiede ergeben sich im Wesentlichen bei folgenden Punkten:

Abschreibungen, Erträge aus der Auflösung von Sonderposten und Rückstellungen. Es handelt sich insoweit um nicht zahlungswirksame Positionen, die im Ergebnishaushalt abzubilden sind.

Dagegen ist der komplette Investitionshaushalt mit seinen investiven Ein- und Auszahlungen über den Finanzhaushalt abzuwickeln.

Nachfolgend werden die Wertgrößen „Erträge, Aufwendungen, Ein- u. Auszahlungen“ erläutert:

Aufwendungen und Erträge/ Ergebnisplan

Aufwand bezeichnet einen **Werteverzehr** und Ertrag einen **Wertezuwachs**. Maßgebliches Kriterium ist dabei **nicht** die Zahlungswirksamkeit, sondern der Umstand, ob Werte verzehrt werden oder neue Werte entstehen.

Definition der Aufwendungen:

Bewerteter Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen in einer Periode. (=Ressourcenverbrauch, Werteverzehr).

Ein **Werteverzehr** („Die Stadt wird ärmer“) liegt beispielsweise vor, wenn ein Gut im Produktionsprozess untergeht bzw. verbraucht wird (Heizöl-, Gas-, Stromverbrauch; Treibstoffverbrauch). Dies trifft auch auf den Verbrauch von Personalstunden zu. Sie sind als Personalaufwendungen über den Ergebnishaushalt abzuwickeln. Dies gilt ebenso für anderweitigen Substanzverlust, so z. B. die Nutzung von Anlagegütern wie Fahrzeuge oder Gebäude, die bei Erstellung der Verwaltungsleistungen eingesetzt werden und hierbei einen Wertverlust durch ihre Nutzung erfahren. In diesen Fällen ist der jährliche Wertverlust des Anlagegutes (=Abschreibung) als Aufwand im Ergebnishaushalt zu veranschlagen und im Haushaltsvollzug entsprechend zu verbuchen.

Definition der Erträge:

Ertrag entspricht den bewerteten Gütern und Dienstleistungen, die in einer Periode erbracht werden. (=Zuwachs an Ressourcen, Wertezuwachs/ „Die Stadt wird reicher“)

Eine **Werteentstehung** liegt u. a. dann vor, wenn bei erbrachten Leistungen der Verwaltung (z. B. Gebühren für Verwaltungshandlungen) die entsprechende Gegenleistung –Anspruch auf Bezahlung- im Moment der Rechnungsstellung im Haushalt zum Ertrag wird. Ebenso entstehen bei der Versendung von Steuer- oder Beitragsbescheiden Erträge. Der tatsächliche Zahlungseingang spielt bei der Zuordnung zum Ergebnishaushalt keine Rolle.

Es gilt im **Ergebnishaushalt** nachfolgender **Planungsgrundsatz**:

❖ **Grundsatz der periodengerechten Zuordnung der Erträge u. Aufwendungen im Ergebnishaushalt (§ 9 Abs. 3 GemHVO)**

„Erträge und Aufwendungen sind in ihrer voraussichtlichen Höhe in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie **wirtschaftlich zuzurechnen** sind“.

Bedeutung:

- Grundsatz der wirtschaftlichen Zurechenbarkeit. Verursachungsgerechte Zuordnung.
- Zeitpunkt des voraussichtlichen Eingangs bzw. des voraussichtlichen Ausgangs der Zahlung ist für die Zuordnung im Ergebnishaushalt **nicht** maßgebend.

Ein- und Auszahlungen/ Finanzplan:

Die Wertgrößen des Finanzhaushalts heißen Einzahlungen und Auszahlungen.

Dem **Finanzhaushalt** liegt das Kassenwirksamkeitsprinzip zugrunde:

❖ **Kassenwirksamkeitsprinzip im Finanzhaushalt (§ 9 Abs. 4 GemHVO)**

„Ein- und Auszahlungen sind nur in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge zu veranschlagen.“

Bedeutung:

- Voraussichtlich im Haushaltsjahr auf Anordnung der Fachämter bei der Gemeindekasse eingehende Einzahlungen oder von der Kasse zu leistende Auszahlungen sind demnach im Finanzhaushalt **zu veranschlagen** bzw. im Planvollzug zu verbuchen.
- Vorgänge, die die liquiden Mittel **nicht** beeinflussen, sind somit auch **nicht** im Finanzhaushalt zu **berücksichtigen** (z. B. Abschreibungen, Aufwendungen für Rückstellungen)

Ergebnisplan als zentrales Steuerungselement

Im Zentrum der Haushaltsplanung steht der Ergebnisplan. Er beinhaltet alle städtischen Aufwendungen und Erträge. Gegenüber dem kameralen Rechnungssystem wird der **Ressourcenverbrauch** damit **vollständig** und **periodengerecht** erfasst.

Vollständig heißt vor allem, einschließlich der Abschreibungen und einschließlich der erst später zahlungswirksam werdenden Belastungen, z. B. einschließlich der Rückstellungen für später zu leistende Pensionszahlungen.

Periodengerecht bedeutet, dass nicht mehr der Zeitpunkt der Zahlung über die Zuordnung zum Haushaltsjahr entscheidet, sondern der Zeitraum, in dem Ressourcenverbrauch durch die Verwaltungstätigkeit tatsächlich anfällt.

Im Ergebnisplan werden insbesondere die geplanten Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit und die Abschreibungen auf abnutzbare Vermögensgegenstände ausgewiesen.

Finanzplan

Im Finanzplan werden vor allem die **investiven Zahlungen** ausgewiesen und durch den Rat ermächtigt. Sie werden zum einen **summarisch** für das jeweilige Produkt (im Planentwurf bisher noch nicht umgesetzt) und dann in den Aggregierungsstufen „Teilfinanzhaushalt“ und „Gesamtfinanzhaushalt“ (= Stadtverwaltungsebene) abgebildet.

Darüber hinaus werden in einer **Sonderauswertung** alle Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen **einzeln** dargestellt.

Der Finanzplan dient darüber hinaus der **Finanzierungsplanung**, da er neben der Investitionstätigkeit auch die **Finanzbedarfe** der Gemeinde für die **laufende Verwaltungstätigkeit** und die Finanzierungstätigkeit, z. B. Aufnahme und Tilgung von Krediten für Investitionen ausweist.

Neben den Haushaltselementen (Ergebnis- und Finanzhaushalt) haben die Kommunen erstmals in einer **Bilanz** ihr Vermögen, ihre Verbindlichkeiten, ihre Rückstellungen und ihre Sonderposten im Rahmen eine Inventur zu erfassen und zu bewerten.

Die systematische Verknüpfung der drei Elemente (Ergebnishaushalt, Bilanz, Finanzhaushalt) und damit die Darstellung als ein **integriertes System** ergibt sich aus einer gesonderten graphischen Darstellung, die unter Nr. 4 angehängt ist.

Tabellarische Gegenüberstellung von Ergebnis- und Finanzhaushalt:

<p align="center">Ergebnishaushalt (§ 2 GemHVO)</p>	<p align="center">Finanzhaushalt (§ 3 GemHVO)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - wesentliches Planungsinstrument und Steuerungsgrundlage - Grundlage für die Erfolgsermittlung der Haushaltswirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> - Darstellung des Zahlungsverkehrs zur Liquiditätssteuerung - Einzeldarstellung Investitionsprojekte
<p>Abbildung <u>Ressourcenverbrauch:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. vollständig (einschließlich Abschreibungen u. Rückstellungen) 2. periodengerecht („Wann fällt Ressourcenverbrauch an?“; wirtschaftliche Zurechenbarkeit) 	<p>Ausweisung aller <u>Zahlungen:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. laufende Verwaltungstätigkeit 2. <u>Investitionstätigkeit</u>
<p>Rat ermächtigt Verwaltung zum Ressourcenverbrauch.</p>	<p>Rat ermächtigt Verwaltung zu Auszahlungen in der laufenden Verwaltungstätigkeit, auch im investiven Bereich.</p>
<p>Wertgrößen: Erträge u. Aufwendungen</p>	<p>Wertgrößen: Ein- und Auszahlungen</p>
<p>Grundsatz der <u>periodengerechten Zurechenbarkeit:</u></p> <p>Erträge u. Aufwendungen sind nur in ihrer voraussichtlichen Höhe in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind.</p>	<p>Grundsatz der <u>Kassenwirksamkeit:</u></p> <p>Ein- und Auszahlungen sind nur in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge zu veranschlagen.</p>

3.2 Gesamtplan, Teilhaushalte

Der Ergebnis- und Finanzhaushalt wird zunächst auf der Ebene der Stadtverwaltung als **Gesamthaushalt** in der obersten Verdichtungsebene (Ebene 1) dargestellt.

Der Gesamthaushalt (Bereiche: Gesamtergebnishaushalt, Gesamtfinanzhaushalt) ist nach § 4 GemHVO in **Teilhaushalte** (Teilergebnishaushalte bzw. Teilfinanzhaushalte) zu gliedern, damit eine **produktorientierte Gliederung** und Darstellung erleichtert wird. Die Teilhaushalte ersetzen dabei die kameralistische Gliederung des Haushaltsplans nach Einzelplänen.

Die festgelegten Produkte werden in den **11 Teilhaushalten** ausgewiesen. (Verdichtungsebene 2):

	Bezeichnung Teilhaushalt	Dezernat	Mittelbewirtschaftende Stellen
01	Innere Verwaltung	1	01, 02, 03, 04, 06, 07, 08, 09, 10, 14, 20, 21, 30, 35, 48
02	Bürgerdienste	1	12
03	Umwelt	1	36
04	Wirtschaft	1	05, 80
05	Sicherheit und Ordnung	2	31, 34, 37
06	Soziales und Jugend	2	50
07	Sport	2	52
08	Schulen	3	40.1, (55)
09	Kultur	3	40.2, 42, 43, 44, 45, 46, 47
10	Bauen, Wohnen und Verkehr	4	Ämter 61, 62, 65, 66, EB 67
11	Zentrale Finanzdienstleistungen	1	20

Der Stadtrat hat in seiner Sitzung am 5.12.2007 dem von der Verwaltung vorgeschlagenen Aufbau der Produktgliederung und Zuordnung zu den Teilhaushalten einstimmig entsprochen.

(siehe: **spezielle Übersichten zur Gliederung Teilhaushalte und Produkte**)

3.3 Produkte, Ziele und Kennzahlen

Innerhalb der Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalte erfolgt eine ämterweise Darstellung der jeweiligen **Produkte** in der Darstellungsebene 3 (= Produktebene).

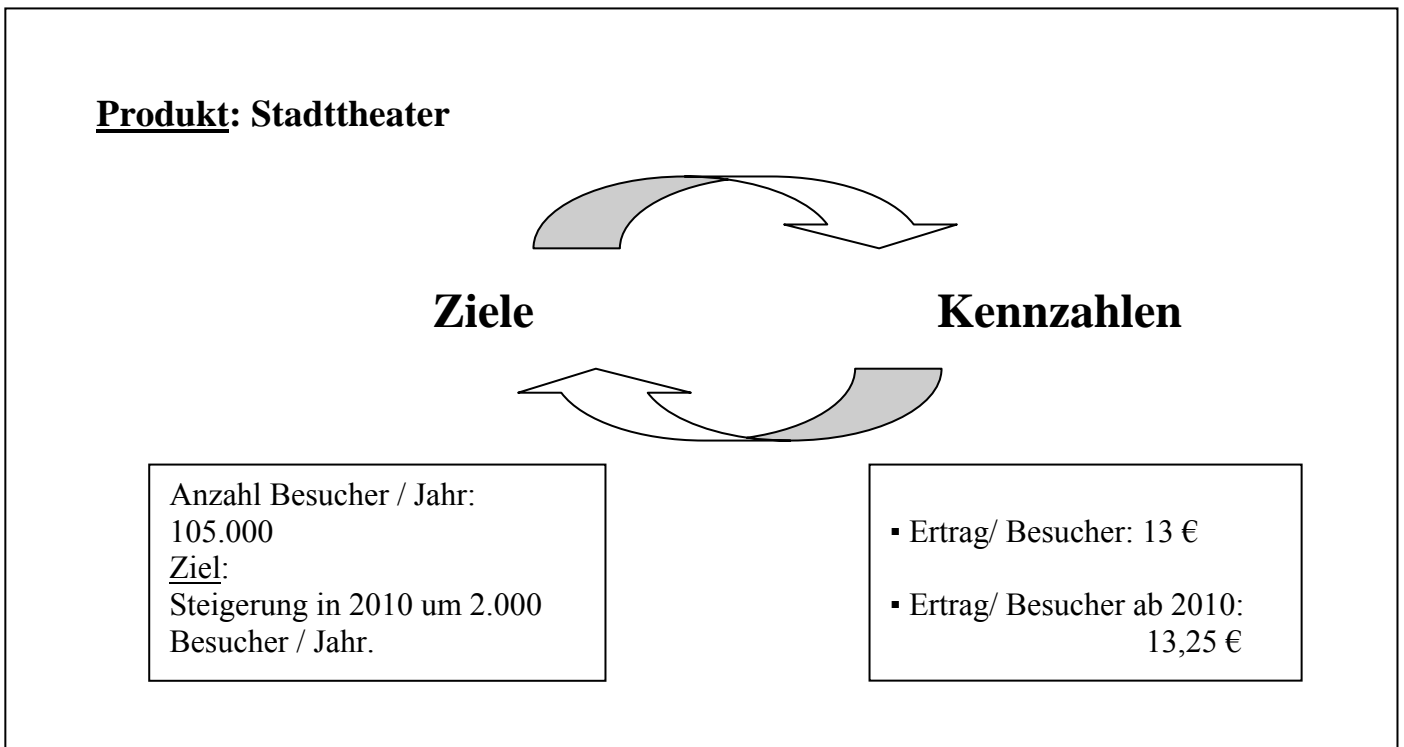
Ein Produkt kann als abgrenzbare, beschreibbare Leistung oder Gruppe von Leistungen einer Organisationseinheit definiert werden.

In einem verwaltungsinternen Prozess wurden in der zweiten Jahreshälfte 2007 ca. 100 Produkte als zukünftige Steuerungsgrundlagen festgelegt. Im Rahmen der Festlegung der Produktstruktur waren einige **organisatorische Entscheidungen** notwendig (siehe **Auflistung unter Nr. 5** „**Organisatorische Veränderungen im Rahmen der Festlegung der Produkte!**)

Nach § 4 (6) GemHVO sind in jedem Teilhaushalt die wesentlichen Produkte und deren Auftragsgrundlage, **Ziele** und Leistungen zu beschreiben, sowie Leistungsmengen und **Kennzahlen** (z. B. Aufwand/ Badbesucher) zu Zielvorgaben anzugeben.

Ziele und Kennzahlen sollen zur **Grundlage der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle** des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Grafische Darstellung:



Die Produkte mit ihren Zielen und Kennzahlen sind die neuen **Steuerungsobjekte** für Rat und Verwaltung.

Da eine umfassende Erhebung von **steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen** erheblicher konzeptioneller Vorleistungen bedarf und methodisch intensiv zu begleiten ist, können sinnvolle Steuerungsgrundlagen nur **schrittweise bis zum Jahr 2011** umgesetzt werden.

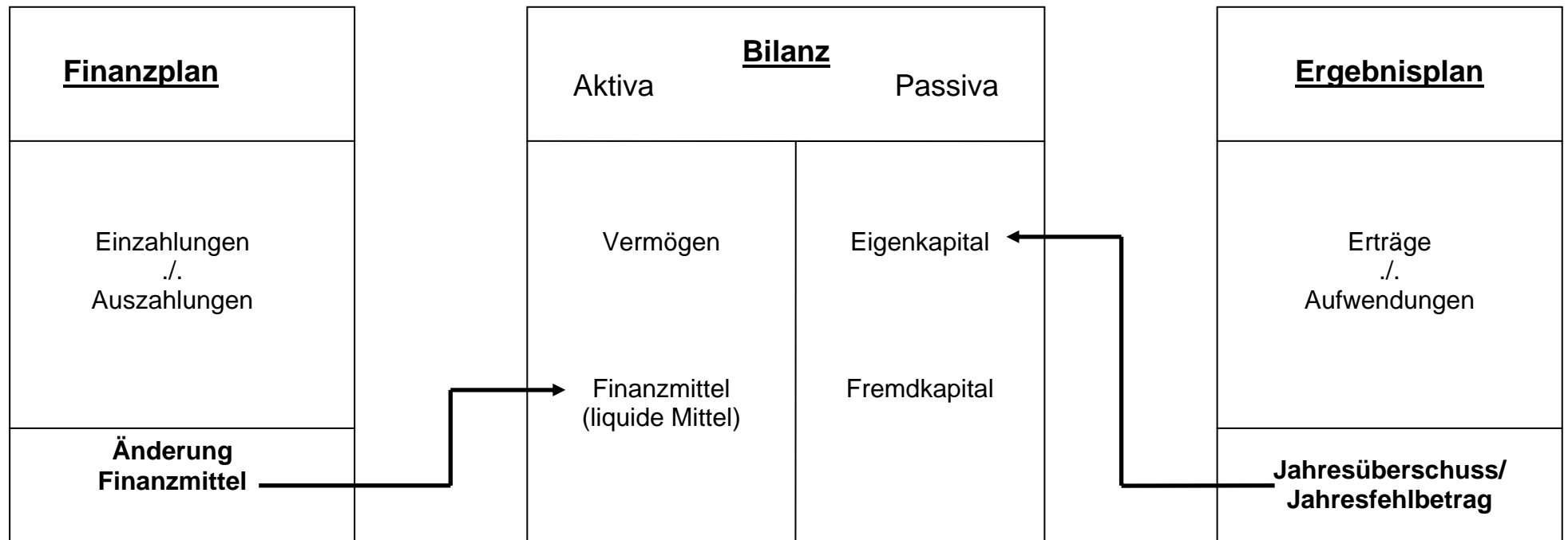
Im Plan 2009 werden in einem ersten Schritt unter Beachtung der gesetzlichen Mindestvoraussetzungen folgende Informationen zu Zielsetzungen und Kennzahlen angegeben:

1. Als (strategische) Zielsetzungen werden in den Produkten die betreffenden Aussagen des Leitbildes der Stadt Koblenz angegeben.
2. Für jedes Produkt werden als Kennzahlen die gesamten eingebrachten Stellen sowie der Zuschussbedarf pro Einwohner/in ausgewiesen.
3. Für die wesentlichen Produkte der Teilhaushalte werden zusätzliche Fall- bzw. Leistungsmengen und Kennzahlen (z. B. Stadttheater) angegeben, die als Ausdruck der anfallenden Arbeitsbelastung dienen können.

4. Graphische Darstellung:

Neuer doppischer Haushalt
Einführung u. Begriffe

Drei-Komponenten-System



Erläuterungen: siehe nächstes Blatt!

4. Graphische Darstellung:

Neuer doppischer Haushalt
Einführung u. Begriffe

Erläuterungen zum Drei-Komponenten-System:

Ergebnisplan/ Ergebnisrechnung:

Der Ergebnisplan (Begriff: Phase der Haushaltsplanerstellung) bzw. die Ergebnisrechnung (Begriff: Jahresrechnung) entspricht der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung und beinhaltet die **Aufwendungen** und **Erträge** einer Kommune.

Als **Planungs- und Steuerungsinstrument** ist der Ergebnisplan der wichtigste Bestandteil des neuen Haushalts. Er ist **Grundlage** für die **Erfolgsermittlung**, die sich in einer Erhöhung oder aber einer Verminderung des Eigenkapitals in der Bilanz ausdrückt.

Das Jahresergebnis in der Ergebnisrechnung als Überschuss der Erträge über die Aufwendungen oder als Fehlbetrag wird in die Bilanz übernommen und bildet unmittelbar die Veränderung des Eigenkapitals der Kommune ab.

Finanzplan/ Finanzrechnung:

Sie beinhalten alle städtischen **Einzahlungen** und **Auszahlungen**, d. h. es werden parallel zum Ergebnisplan/-rechnung die Zahlungsströme dargestellt. Die Abwicklung im Finanzplan entspricht im Übrigen dem bisherigen kameralistischen Rechnungssystem, das die kassenwirksamen Beträge darstellte.

Der Liquiditätssaldo aus der Finanzrechnung bildet die Veränderung des Bestands an liquiden Mitteln der Gemeinde in der Bilanz ab.

Der Finanzplan bzw. die Finanzrechnung dient insbesondere der Liquiditätssteuerung und beinhaltet daneben aber auch den städtischen **Investitionshaushalt**, der grundsätzlich wie bisher die einzelnen Vorhaben getrennt ausweist.

Bilanz:

Sie ist Teil des neuen Jahresabschlusses und weist das Vermögen nach einzelnen Gruppen und dessen Finanzierung durch Eigen- oder Fremdkapital nach. Grundlage der Bilanz ist die Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens. Die Regeln für Ansatz und Bewertung (Bilanzierung) orientieren sich dabei an den kaufmännischen Bestimmungen.