

## Kreistagsdrucksache Nr. 096/15

AZ. 11/902.05

Anlage:2

### Tagesordnungspunkt

NKHR - Umstellung, Produktbuch, Teilhaushalte

#### Zur Beratung im

Projektgruppe "Neues Finanzwesen" (nicht öffentlich) Vorberatung am 30.09.2015

Verwaltungs- und Technischer Ausschuss (nicht öffentlich) Vorberatung am 07.10.2015

Kreistag (öffentlich) Beschluss am 14.10.2015

---

#### **Beschlussvorschlag:**

1. Der Landkreis Tübingen stellt sein Haushalts- und Rechnungswesens zum 01.01.2017 auf die Kommunale Doppik um.
2. Der Kreistag nimmt das beigefügte Produktbuch des Landkreises Tübingen zur Kenntnis.
3. Der Kreistag beschließt, den Haushalt ab 2017 nach der örtlichen Organisation produktorientiert in 5 Teilhaushalte entsprechend der beigefügten Anlage zu gliedern.

---

#### **Sachverhalt:**

##### **a. Umstellungszeitpunkt**

Der Kreistag hatte in seiner Sitzung am 24.11.2010 ursprünglich beschlossen, sein Haushalts- und Rechnungswesen auf den 01.01.2014 auf die Kommunale Doppik umzustellen. Nachdem aber die 2011 neu gewählte grün-rote Landesregierung im Koalitionsvertrag den bislang verbindlich vorgeschriebenen Umstieg auf die Kommunale Doppik in Frage und ein Wahlrecht in Aussicht gestellt hatte, wurde das Projekt beim Landkreis Tübingen bis zur Klärung ausgesetzt, ob und wie das angekündigte Wahlrecht aussehen werde.

Mit Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften vom 16.04.2013 wurde entschieden, dass es in Baden-Württemberg kein dauerhaftes Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik geben wird. Vielmehr wurden durch das Gesetz die Einführungsfristen um vier Jahre verlängert. Die Kommunen haben ihr Haushalts- und Rechnungswesen spätestens ab dem Jahr 2020 nach dem neuen Haushaltsrecht zu führen.

Nachdem der rechtliche Rahmen damit fest stand, haben Kreistag und Verwaltung vereinbart, die Umstellung auf das NKHR nun zum 01.01.2017 vorzunehmen (vgl. Kreistagsdrucksache Nr. 123/12, Verwaltungs- und Technischer Ausschuss (öffentlich) am 26.09.2012). Dabei wurde vereinbart, dass die NKHR-Einführung mit dem vorhandenen Personal und unter folgender Prämisse erfolgen soll:

- Das Projekt erfolgt in mehreren Phasen
- Zum 01.01.2017 mit dem NKHR/der kommunalen Doppik starten in der „Basis“-Ausprägung (Phase 1)
- Möglichst schlanke und einfache Umsetzung (Vom Groben zum Feinen)
- Ab 2017 ff: bedarfsgerechte Weiterentwicklung und Ausbau des NKHR
- Ab 2017 ff Weiterentwicklung der Steuerungswerkzeuge des Landkreises

Im Rahmen der allgemeinen Finanzprüfung des Landkreises Tübingen für den Zeitraum 2009 – 2012 hat die Gemeindeprüfungsanstalt die Feststellung getroffen, dass formal noch ein konkreter Beschluss des Kreistags für das auf den 01.01.2017 verschobene Umstellungsdatum aus stehe. Dem wird hiermit entsprochen.

#### **b. Aufbau des Haushaltsplans im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen**

Der Haushaltsplan stellt auch im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen das wichtigste Instrument zur Planung und Führung der kommunalen Haushaltswirtschaft dar und soll zur Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung dienen.

Der Haushaltsplan besteht gemäß § 1 GemHVO aus dem Gesamthaushalt, den Teilhaushalten und dem Stellenplan.

Der Gesamthaushalt besteht aus dem Ergebnishaushalt, dem Finanzhaushalt und dem Haushaltsquerschnitt. Der Gesamthaushalt ist gem. § 4 GemHVO in mindestens zwei Teilhaushalte zu gliedern. Jeder Teilhaushalt besteht wiederum aus einem Teilergebnis- und einem Teilfinanzhaushalt.

Dem Haushaltsplan sind als Anlagen beizufügen

1. der Vorbericht,
2. der Finanzplan mit Investitionsprogramm;
3. eine Übersicht der Verpflichtungsermächtigungen;
4. eine Übersicht über den Stand der Rücklagen, Rückstellungen und Schulden,
5. der letzte Gesamtabschluss,
6. die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen,
7. die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Unternehmen und Einrichtungen, an denen der Landkreis mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist und
8. eine Übersicht nach § 4 Abs. 5 GemHVO.

Die einzelnen Bestandteile des Haushaltsplanes können wie folgt dargestellt werden:

<b>Gesamthaushalt</b>	<b>Teilhaushalte</b>	<b>Stellenplan</b>	<b>Anlagen</b>
<b>Ergebnishaushalt</b> Erträge und Aufwendungen Periodengerechte Zuordnung Erfolgswirksame Veränderung der Kapitalposition	produktorientiert gegliedert nach <b>Produktbereiche</b>	Die einzelnen Stellen werden auf die Teilhaushalte verteilt	1. Vorbericht 2. Finanzplanung 3. Übersicht über Verpflichtungsermächtigungen 4. Übersicht über - Schulden - Rückstellungen - Rücklagen 5. letzter Abschluss 6. Wirtschaftspläne Sonder- vermögen 7. Andere Wirtschaftspläne 8. Budgetübersicht
+	oder <b>Örtliche Organisation</b>		
<b>Finanzhaushalt</b> Einzahlungen und Auszahlungen Kassenwirksamkeitsprinzip Veränderung der liquiden Mittel	<b>Produktplan BW</b> 21 verbindliche Produkt- bereiche mit 100 Produktgruppen und 481 Produkten		
+	Jeder Teilhaushalt bildet mindestens eine Bewirt- schaftungseinheit (Budget)		
<b>Haushaltsquerschnitt</b> Übersicht über die Erträge und Aufwendungen der Teilergebnishaushalte sowie die Einzahlungen und Auszahlungen der Teilfinanzhaushalte			

Der Aufbau des bisherigen kameralen Haushaltsplans bestimmte sich bislang nach dem Gliederungs- und Gruppierungserlass. Im neuen Haushaltsrecht treten an die Stelle der bisherigen Gliederung die verbindlichen Festlegungen des Kommunalen Produktplans BW zu den Produktbereichen, Produktgruppen und Produkten. Die bisherige Gruppierung wird ersetzt durch die Konten des ebenfalls verbindlichen Kontenrahmens ersetzt.

### c. Produktbuch des Landkreises Tübingen

Zentrales Element im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen ist das Produkt. Ein Produkt umfasst eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die für Stellen außerhalb der Verwaltung erbracht werden (vgl. § 61 Nr. 33 GemHVO).

Der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg erfüllt die Vorgaben des gemeinsamen Produktrahmens der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 und umfasst in der 1. Auflage 21 Produktbereiche, 100 Produktgruppen und 481 Produkte. Mit der Anwendung des Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg durch die Kommunen können gleichzeitig die Anforderungen der Finanz- und Personalstatistik erfüllt werden.

Da der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg den gesamten Leistungsumfang sämtlicher Kommunen von den Gemeinden über die Städte bis zu den Stadt- und Landkreisen umfasst, muss jede Kommune in ihrem eigenen Produktbuch diejenigen Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte definieren, die von ihr wahrgenommen werden.

Das Produktbuch erfüllt damit im NKHR folgende Funktionen:

- Haushaltsplanungs- und Bewirtschaftungsfunktion
- Transparenzfunktion:  
Darstellung aller internen und externen Produkte des Landkreises

- Steuerungsfunktion:  
Produkt ist das zentrale Objekt des Haushalts; in einer weiteren Ausbaustufe (nach 2017) werden hier auch die Schlüsselprodukte sowie Leistungsziele mit Kennzahlen dargestellt
- Organisationsfunktion:  
Geschäftsverteilungsplan

Das Produktbuch des Landkreises Tübingen wurde von der Verwaltung entsprechend den Vorgaben des NKHR zwischenzeitlich erstellt und ist als Anlage 1 zur Kenntnis beigelegt. Entsprechend der mit dem Kreistag vereinbarten stufenweisen Vorgehensweise ist die Aufnahme von Schlüsselprodukten, Leistungszielen mit Kennzahlen für eine 2. Projektphase nach 2017 vorgesehen.

#### d. Teilhaushalte und Budgets

In den Teilhaushalten sind die Produktgruppen darzustellen, zusätzlich sollen Schlüsselprodukte, Leistungsziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung dargestellt werden (§ 4 Abs. 2 S. 2 GemHVO).

Der Haushalt im neuen Recht ist produktorientiert gegliedert. Damit stehen zukünftig die vom Landkreis erstellten Leistungen (Produkte) und die damit verbundenen Ziele im Vordergrund der Haushaltsgliederung. Der Gesamthaushalt des Landkreises (Ergebnis- und Finanzhaushalt) ist dabei in Teilhaushalte zu gliedern.

Die Untergliederung kann entweder nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert erfolgen. Die grundsätzliche Bedeutung der Gliederungsart des Gesamthaushalts in Teilhaushalte verlangt die Organzuständigkeit des Kreistags.

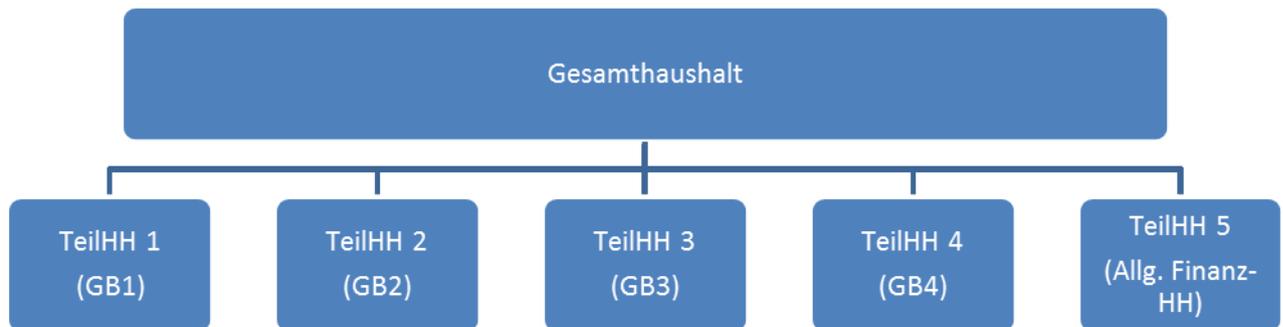
Der Vorteil einer **produktbereichsorientierten Darstellung** wird in der Stetigkeit des Haushalts gesehen. Hier orientiert sich die Darstellung allein an der Produkthierarchie. Künftige Organisationsänderungen wirken sich auf den Haushaltsplan nicht aus. Da der Organisationsaufbau der Verwaltung für die Haushaltsgliederung nachrangig ist, kann aber dazu führen, dass es bei einem Produkt mehrere Zuständigkeiten und keine klare Verantwortung gibt.

Bei einer **nach der örtlichen Organisation produktorientierten Darstellung** richtet sich die Bildung der Teilhaushalte nach der jeweiligen Aufbauorganisation. Von Vorteil ist hierbei, dass die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit nach der Aufbauorganisation klar abgebildet wird. Innerhalb der Organisationseinheiten wird der Haushaltsplan produktorientiert dargestellt. Die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung liegen in einer Hand. Die klare Zuständigkeit kann bei den Haushaltsberatungen zu Vereinfachungen führen (z.B. Ausschussbildung nach Organisationseinheiten).

Von Nachteil kann sein, dass spätere Organisationsänderungen in den Haushaltsplan eingebaut werden müssen. Ein Mehrjahresvergleich der Teilhaushalte kann dadurch erschwert werden; auf Produktbereichs- oder Produktgruppenebene ist ein Vergleich aufgrund der vorgeschriebenen Übersicht über die Zuordnung der Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushalts zu dem verbindlich vorgegebenen Produktrahmen (§ 4 Abs. 5 GemHVO) dennoch gewährleistet.

Die Verwaltung empfiehlt auf Grund der genannten Vorteile die Haushaltsgliederung nach der örtlichen Organisation produktorientiert vorzunehmen. Neben den 4 Teilhaushalten entsprechend dem Dezernatsaufbau der Landkreisverwaltung wird noch ein separater

5. Teilhaushalt „Allgemeine Finanzwirtschaft“ entsprechend dem bisherigen Einzelplan 9 gebildet. Dies entspricht auch den Entscheidungen der überwiegenden Zahl größerer Kommunen.



Die Zuordnung der Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte zu den einzelnen Teilhaushalten ist aus Gründen der Lesbarkeit als Anlage 2 gesondert dargestellt.

**Finanzielle Auswirkungen:**

Wie im Vorbericht des Haushaltsplans 2015 auf Seite 011 bereits näher dargestellt, geht die Verwaltung für das 3-jährige Umstellungsprojekt von Gesamtkosten der NKHR-Einführung von rd. 100.000 € aus.