

Beschlussvorlage

zur Vorberatung im **Verwaltungsausschuss**
 zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
 (NKHR) – Einführung zum 01.01.2019
Bezug: Vorlagen 537a/2006 und 423/2015
Anlagen: 1 Anlage_Zeitplan_NKHR Tübingen

Beschlussantrag:

1. Das Rechnungswesen der Universitätsstadt Tübingen wird zum 01.01.2019 auf das Neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) umgestellt.
2. Die Umstellung erfolgt in Zusammenarbeit mit der Kommunalen Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm (KIRU) mit der Migration auf das Finanzverfahren dvv.Finanzen (SAP).
3. Die KIRU wird beauftragt, die Software auf dvv. Finanzen (SAP) umzustellen und zu migrieren. Die voraussichtlichen Gesamtkosten belaufen sich auf 350.000 €.
4. Sach- und Personalkosten für die Umstellung sowie Kosten für Beratungsleistungen und Schulungsmaßnahmen werden jährlich im Rahmen der Haushaltsplanung beschlossen.

Finanzielle Auswirkungen	HH-Stelle	2017	2018	2019	2020	Summe
Verwaltungshaushalt						
Personalaufwand	1.0310.4000.000	3,41 AK (231.000 €)	4,55 AK (308.000 €)	3,41 AK (231.000 €)	2,28 AK (154.000 €)	13,65 AK (924.000 €)
Einführung Neues Rechnungswesen NKHR						
-Schulungskosten	1.0310.5751.000	60.000 €	250.000 €	110.000 €	70.000 €	490.000 €
-EDV-Umstellungskosten						
-externe Beratung						
Haushaltsbelastung		274.000 €	541.000 €	280.000 €	240.000 €	490.000 €

Ziel:

Die Einführung des doppischen Rechnungswesens mit Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung sowie einer Kosten- und Leistungsrechnung soll bis zum 01.01.2019 umgesetzt werden.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Mit der Vorlage 537a/2006 wurde bereits vor zehn Jahren über die Umstellung auf das NKHR bei der Universitätsstadt Tübingen berichtet. Damals wurde eine Umstellung frühestens ab dem Jahre 2010 angestrebt. Nachdem der Gesetzgeber die Umstellungsfrist verlängert und die Einführung eines Wahlrechts zwischen Kameralistik und der kommunalen Doppik in Aussicht gestellt hatte, wurden mit der Verfügung des Oberbürgermeisters vom 11.07.2011 die Umstellungstätigkeiten mit Ausnahme der Vermögensbewertung/Anlagenbuchhaltung eingestellt. Über das weitere Vorgehen sollte nach dem Erlass der notwendigen Gesetze entschieden werden.

Am 22.4.2009 hat der Landtag von Baden-Württemberg das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Das Gesetz ist rückwirkend zum 01.01.2009 in Kraft getreten. Mit Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften vom 16.04.2013 wurden die Einführungsfristen von ursprünglich 2016 um vier Jahre bis 2020 verlängert. Mit diesem Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts wurden gleichzeitig die rechtlichen Grundlagen für das NKHR gelegt. Demnach wird es in Baden-Württemberg für die Kommunen dauerhaft kein Wahlrecht zwischen der Kameralistik und der kommunalen Doppik geben.

2. Sachstand

2.1. Theoretische Grundlagen des NKHR

2.1.1. Grundlagen der Doppik

Mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz zur Einführung der Doppik im Jahre 2003 wurde ein großer Wandel im Finanzmanagement des öffentlichen Sektors statuiert. Der Begriff Doppik steht für das ressourcenorientierte Rechnungslegungskonzept der **doppelten** Buchführung **in Konten**. Die doppelte Buchungssystematik ist ein Element des neuen Gemeindehaushaltsrechts, welches die Bezeichnung „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)“ trägt. Sämtliche Kommunen in Baden-Württemberg haben ihr Haushalts- und Rechnungswesen spätestens ab dem Jahr 2020 nach den Grundsätzen des NKHR zu führen.

Das wesentliche Element dieser Reform ist die Steuerung über Ziele und damit über gewünschte Ergebnisse als sog. Output-Steuerung im Gegensatz zur kameralen Steuerung über den Geldverbrauch. Nach dem neuen Steuerungsmodell werden die kommunalen Leistungen als Produkte dargestellt. Anhand dieser Produkte soll die Steuerung von der Aufgabenseite (Output) und nicht wie in der Kameralistik anhand der Bereitstellung von Ausgabenmitteln (Input) vom Gemeinderat wahrgenommen werden. In der Kameralistik werden ausschließlich die Einnahmen und Ausgaben eines jeden Haushaltsjahres gegenübergestellt.

Dabei wird regelmäßig vor allem überprüft, ob der Haushalt wie vorgegeben bewirtschaftet wird – ob also die genehmigten Finanzmittel wie vorgesehen abgeflossen sind. Die im NKHR vorhandenen Informationen ermöglichen zusätzlich, dass eventuelle Zielabweichungen frühzeitig erkennbar werden und so zeitnah nachgesteuert werden kann.

Dabei sollen die Finanz- und Leistungsziele mit Kennzahlen eindeutig definiert und im Planungszeitraum konkret umsetzbar sein, um die Zielerreichung messbar zu machen. Diese sind von der Kommune zumindest für ausgewählte Schlüsselprodukte zu definieren. Die zur Zieldefinition verwendeten Kennzahlen müssen auch wirklich steuerungsrelevant sein. Das heißt, sie müssen Einfluss auf die mit ihnen „gemessene“ Organisationseinheit haben und vor allem, von dieser auch beeinflussbar sein. Es soll sich um sogenannte Schlüsselkennzahlen zu strategischen Zielen handeln. Diese werden vom Gemeinderat definiert. Das mit der Messung der Zielerreichung einhergehende Berichtswesen ist in das laufende Handeln der Politik und Verwaltung zu integrieren, damit es seine volle Wirkung entfalten kann.

Als oberstes Ziel soll eine intergenerative Gerechtigkeit gewährleistet werden. Dahinter steckt das Prinzip, dass jede Generation nur so viel verbrauchen darf, wie sie auch leisten kann. Die Umsetzung der intergenerativen Gerechtigkeit soll durch die periodengerechte Ausweisung der Aufwendungen und Erträge und den „neuen“ Haushaltsausgleich (ordentliche Erträge müssen ordentliche Aufwendungen decken) erreicht werden. Nähere Informationen zu den Begrifflichkeiten Erträge/Aufwendungen und zum Haushaltsgleich gemäß dem NKHR sind auf den folgenden Seiten zu finden.

Der Grundsatz der Periodenabgrenzung besagt, dass Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahres unabhängig vom Zeitpunkt der entsprechenden Zahlungen im Jahresabschluss zu berücksichtigen sind. Dies steht im Gegensatz zur Kameralistik. Hier ist der Zahlungszeitpunkt entscheidendes Kriterium für die Zuordnung zu einem Haushaltsjahr.

Wesentliche Merkmale und Elemente des NKHR sind:

- Neue Steuerungssystematik: Von der Input- zur Outputsteuerung
- Übergang vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept
- Neue Struktur des Haushaltsplanes
- Erstmalige Aufstellung einer kommunalen Bilanz
- Produktorientierung
- Dezentrale Ressourcenverantwortung
- Controlling
- flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung (=KLR)
- Kennzahlen über Kosten und Qualitäten als Steuerungsinstrumente
- Zielvereinbarungen/Kennzahlen
- Berichtswesen (periodische Information) über die Zielerreichung
- Drei-Komponenten-Rechnungssystem

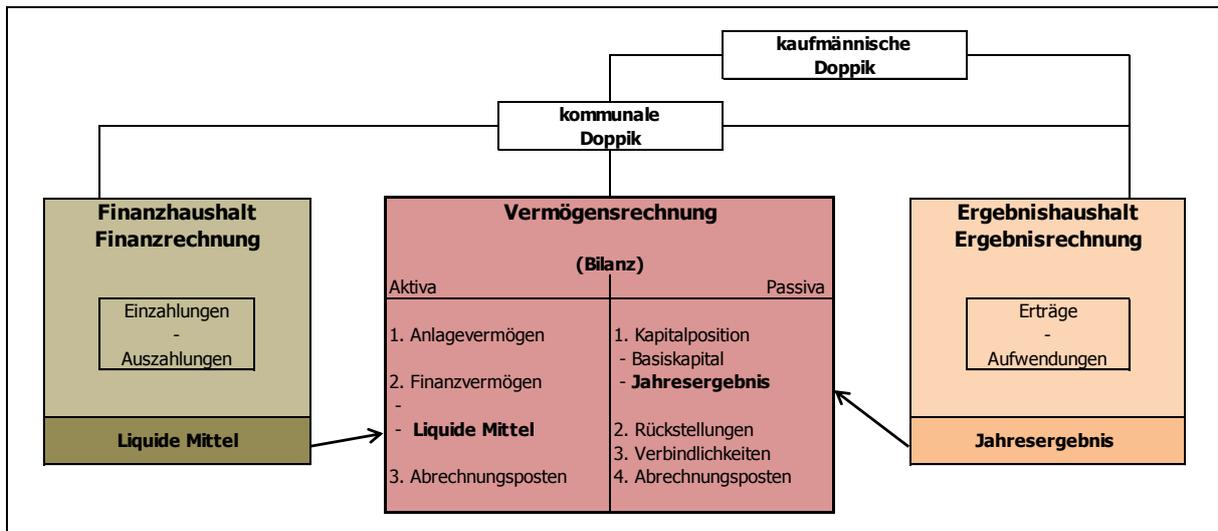
Als wesentliche Vorteile des NKHR können festgehalten werden:

- **Bessere Zielorientierung:** Auf Basis der strategischen Ziele vereinbart der Gemeinderat detaillierte Vorgaben zu Qualität und Wirkung der städtischen Leistungen mit den Organisationseinheiten. So kann er noch gezielter Einfluss auf die Ergebnisse des städtischen Handelns nehmen als bei der bisher üblichen reinen Vorgabe von Haushaltsmitteln.

- **Erhöhte Transparenz:** Die Finanzlage und der Ressourcenverbrauch werden transparenter und leichter steuerbar. Dies ist u.a. Folge einer flächendeckenden KLR sowie der vollständigen Erfassung der städtischen Ertragsituation inkl. Abschreibungen und Rückstellungen. Mit Hilfe eines Kennzahlen- und Zielerreichungssystems können die Dienstleistungen städtischer Produkte gemessen und mit anderen Kommunen verglichen werden. Die Betrachtung der Folge-/Gesamtkosten soll verstärkt in den Vordergrund rücken.
- **Mehr Generationengerechtigkeit:** Das kamerale Rechnungswesen betrachtet nur die Einnahmen und Ausgaben eines Jahres, das NKHR hat einen längeren Betrachtungszeitraum. Damit wird ersichtlich, ob die Stadt von ihrer Substanz zehrt oder nachhaltig neue Werte schafft. Dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit soll damit Rechnung getragen werden.

2.1.2. Drei-Komponenten-Rechnungssystem

Das „Herzstück“ des NKHR ist das aus drei Elementen zusammengesetzte Rechnungssystem. Die in der Privatwirtschaft bekannte Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) wird auch in der kommunalen Doppik in modifizierter Form verwendet. Die Begrifflichkeit wurde hierbei in Ergebnishaushalt umgewandelt. Die Vermögensrechnung ergänzt den Begriff Bilanz, erfüllt inhaltlich jedoch denselben Zweck. Das dritte Element, der Finanzhaushalt, wurde für die kommunale Doppik neu eingeführt. Im Finanzhaushalt werden Herkunft und Verwendung der finanziellen Mittel einer Kommune dargestellt.



Der **Finanzhaushalt** stellt alle Einzahlungen und Auszahlungen laufender Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit des jeweiligen Haushaltsjahres der Kommune dar. Anders als im Ergebnishaushalt wird im Finanzhaushalt keine periodengerechte Abgrenzung vorgenommen, sondern es werden alle Ein- und Auszahlungen nach ihrem Eingang/Ausgang aufgenommen. Ihr positiver bzw. negativer Saldo erhöht bzw. vermindert den Bestand an liquiden Mitteln (Cashflow) in der Vermögensrechnung. Damit kann die finanzielle Lage einer Kommune beurteilt werden. Darüber hinaus kann mittels des Finanzhaushaltes Rechenschaft über die Verwendung der finanziellen Mittel dargelegt werden.

Der **Ergebnishaushalt** weist mit den Aufwendungen (Ressourcenverbrauch) und den Erträgen (Ressourcenaufkommen) das wirtschaftliche (Jahres)Ergebnis aus.

Es findet eine periodengerechte Zuordnung der einzelnen Positionen statt. Erträge und Aufwendungen sind in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen/verbuchen, dem sie wirtschaftlich zuzuordnen sind. Im Ergebnishaushalt werden auch zahlungsunwirksame Vorgänge, bspw. Abschreibungen oder Auflösungen von Zuschüssen, abgebildet. Der (positive bzw. negative) Saldo der Ergebnisrechnung beeinflusst unmittelbar das kommunale Eigenkapital, indem der positive Saldo das Eigenkapital erhöht und der negative Saldo es vermindert. Das Ergebnis setzt sich dabei aus dem ordentlichen Ergebnis sowie dem Sonderergebnis, in welchem alle außerordentlichen Erträge und Aufwendungen enthalten sind, zusammen.

Die **Vermögensrechnung** zeigt, wie die Bilanz, auf der Aktivseite die Mittelverwendung (z.B. Anlagevermögen, liquide Mittel) und auf der Passivseite die Mittelherkunft (Eigenkapital und Fremdkapital). In die Vermögensrechnung fließen auch die Ergebnisse bzw. Salden von Finanz- und Ergebnisrechnung ein. Die Vermögensrechnung wird stichtagsbezogen auf den 31.12. eines jeden Jahres aufgestellt. Da keine Planbilanz aufgestellt wird, enthält der städtische Haushaltsplan keine Vermögensrechnung. Die Vermögensrechnung/Bilanz findet sich im städtischen Jahresabschluss wieder.

2.1.3. Rechnungsgrößen im NKHR

In der Kameralistik spielen die Größen Einnahmen/Ausgaben die entscheidende Rolle, damit wird das Geldverbrauchskonzept dargestellt. Im NKHR wird das Ressourcenverbrauchskonzept verfolgt. Die Aufwendungen stellen den gesamten Werteverzehr dar. Mit den Erträgen soll der gesamte Ressourcenverbrauch gedeckt werden. Sie sollen das aufgebrauchte Vermögen ersetzen und folglich das langfristige Fortbestehen der Kommune gewährleisten.

Im neuen Finanzhaushalt finden sich sämtliche Ein- und Auszahlungen wieder. Damit ist der Geldfluss eines Haushaltsjahres abgebildet. Das Begriffspaar Leistung/Kosten ist bedeutsam für die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Hauptzweck der kommunalen KLR ist, die zentralen Steuerungselemente des NKHR, die Produkte, verursachungsgerecht mit Kosten und Erlösen zu versehen. Dieses Instrument des internen Rechnungswesens soll dazu beitragen, dass Entscheidungen mittels besserer Informationen auf einer breiteren Grundlage getroffen werden können.

2.1.4. Der doppische Haushaltsplan

Gemäß § 1 GemHVO besteht der Haushaltsplan nach den Vorschriften des NKHR aus dem Gesamthaushalt, den Teilhaushalten, dem Stellenplan sowie verschiedenen Anlagen.

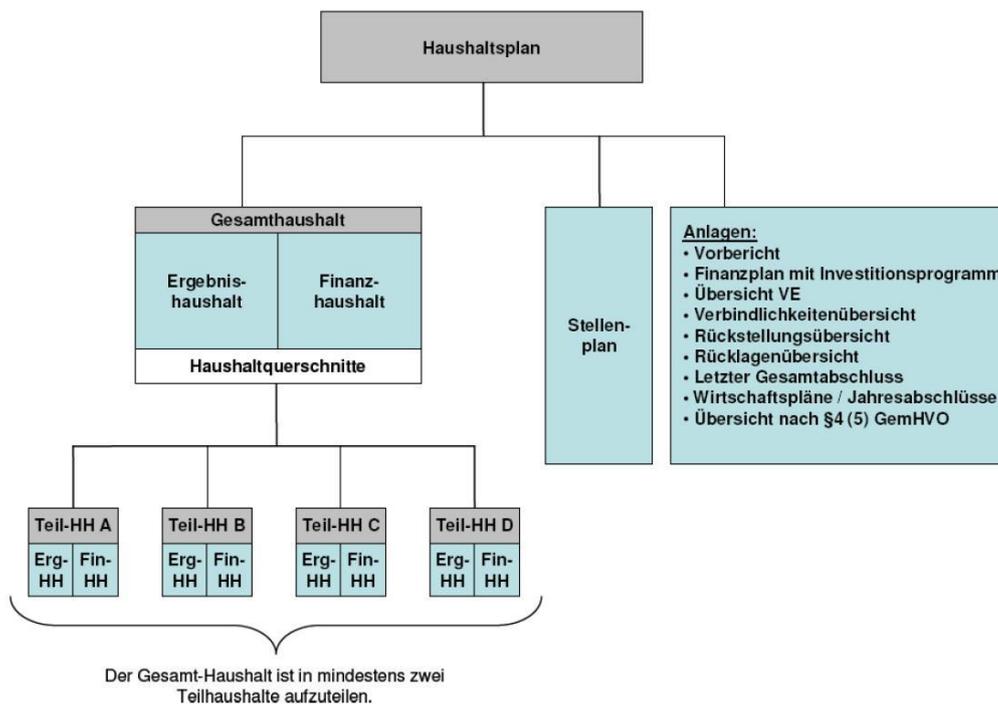
Der Gesamthaushalt enthält den Ergebnishaushalt, den Finanzhaushalt und jeweils eine Übersicht über die Erträge/Aufwendungen der Teilhaushalte des Ergebnishaushaltes sowie der Einzahlungen/ Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen der Teilhaushalte des Finanzhaushaltes. Diese Zusammenfassungen werden als Haushaltsquerschnitte bezeichnet.

Als Anlage sind dem Haushaltsplan folgende Bestandteile beizufügen:

- Vorbericht
- Finanzplan mit dem Investitionsprogramm
- Übersicht über die Liquiditätsentwicklung
- Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen
- Übersicht über den Schuldenstand

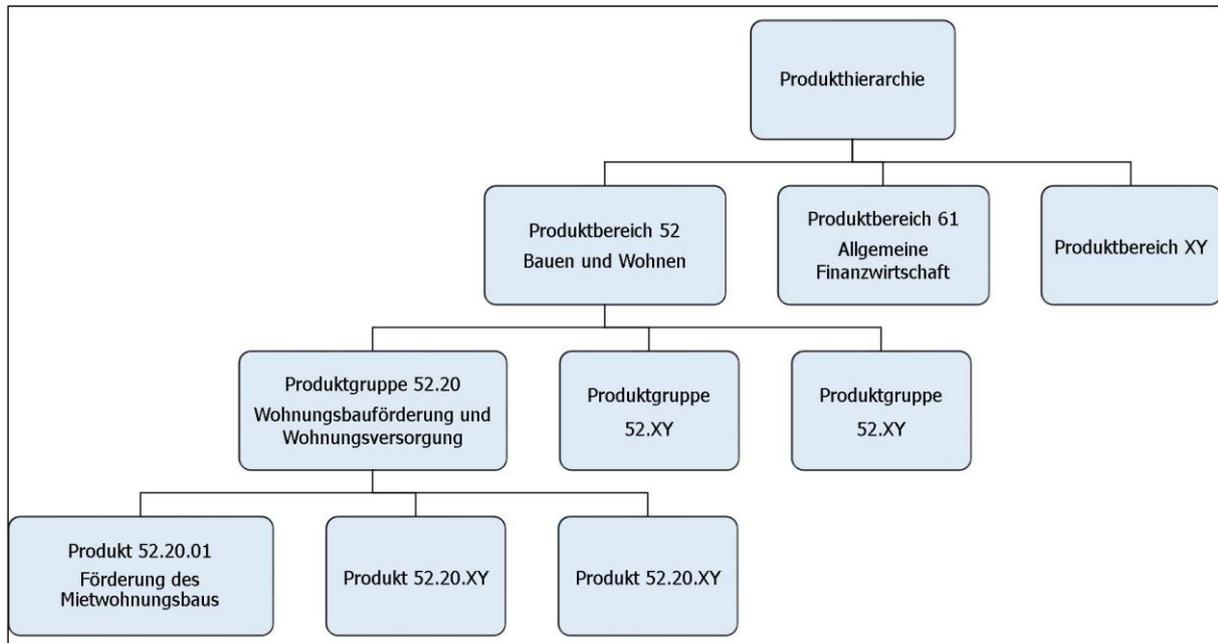
- Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen sowie der Unternehmen/Beteiligungen, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist oder eine kurz gefasste Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen
- Übersicht (nach § 4 Abs. 5 GemHVO) über die Zuordnung der Produktbereiche und –gruppen zu den Teilhaushalten

Der Haushaltsplan nach dem NKHR ist folgendermaßen strukturiert:



Quelle: Vollständiger Leitfaden zur Haushaltsgliederung nach den Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) in Baden-Württemberg (Stand: 25.06.2010)

Der Haushalt ist in mindestens zwei Teilhaushalte aufzuteilen. Diese wiederum sind produktorientiert zu bilden. Der Gesetzgeber stellt es in das Ermessen der Gemeinden, die Teilhaushalte nach den vorgegebenen Produktbereichen oder aber nach der örtlichen Organisation produktorientiert zu bilden. Die Produkte stellen die erbrachten Leistungen der Verwaltung dar. Der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg gibt den Rahmen für die Bildung der Produkte vor. Die kommunalen Leistungen werden in Produktbereiche, Produktgruppen und als kleinste Einheit in Produkte selbst strukturiert.



Ein **Produkt** ist eine Leistung, die für Stellen außerhalb der betrachteten Organisationseinheit erbracht wird. Dies kann sowohl außerhalb als auch innerhalb der Verwaltung sein. So wird zum Beispiel zukünftig die Förderung des Neu-, Aus- und Umbaus von Mietwohnungen nach dem Produktplan Baden-Württemberg dem Produkt „52.20.01 Förderung des Mietwohnungsbaus“ zugeordnet.

Die Produkte sollen zukünftig verschiedene Informationen aufzeigen:

- Wer ist für das Produkt zuständig?
- Erträge und Aufwendungen
- Welche Ziele werden verfolgt?
- Mit welchem Zielerreichungsgrad werden diese erreicht?
- Welche Aufgaben stecken dahinter?

Eine **Produktgruppe (PG)** (vergleichbar mit einem kameralen Unterabschnitt) ist die erste Verdichtungsebene der Produkte, welche ebenfalls im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg verbindlich vorgegeben sind. In einer Produktgruppe werden inhaltlich zusammengehörende Produkte vereinigt. Zwischen der Förderung des Mietwohnungsbaus, der Förderung von Modernisierungs-, Schallschutz- und Energiesparmaßnahmen und der Vermittlung von Wohnraum besteht ein inhaltlicher Zusammenhang. Alle Leistungen werden daher in der Produktgruppe „52.20 Wohnungsbauförderung und Wohnungsversorgung“ zusammengefasst. Auf dieser Ebene erfolgt grundsätzlich der Ausweis im Haushaltsplan. Die Produktgruppen sind die zentralen neuen Steuerungsobjekte im NKHR.

Als **Produktbereich** (vergleichbar mit einem kameralen Einzelplan) wird die oberste Gliederungsebene in der Produkthierarchie des kommunalen Produkthaushalts bezeichnet. Ein Produktbereich bündelt mehrere inhaltlich zusammengehörende Produktgruppen. Beispielfähig gehören die Bauordnung und die Wohnungsbauförderung und Wohnungsversorgung zu dem Produktbereich „52 Bauen und Wohnen“. Alle Produktbereiche in Gänze bilden den Produktrahmen (auch: Produktplan) einer öffentlichen Verwaltung.

2.1.5. Haushaltsausgleich

Im NKHR muss zum Haushaltsausgleich das veranschlagte ordentliche Ergebnis des Gesamtergebnishaushaltes ausgeglichen sein. Zielsetzung des Ressourcenverbrauchskonzepts ist es, dass die ordentlichen Erträge und die ordentlichen Aufwendungen im Gesamtergebnishaushalt unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein sollen (§ 24 GemHVO). Dabei müssen nicht alle Teilergebnishaushalte selbständig ausgeglichen sein, vielmehr gilt das Gesamtdeckungsprinzip. Dies besagt, dass alle Erträge der Teilhaushalte zur Deckung aller Aufwendungen der Teilhaushalte herangezogen werden dürfen.

Im Gegensatz zur Kameralistik sind die Abschreibungen sowie die Rückstellungen vollständig in den Haushaltsausgleich mit einzubeziehen. Der mit diesen beiden Größen entstehende Ressourcenverbrauch ist zu decken. Sofern die Abschreibungen durch Erträge erwirtschaftet werden, stehen diese Mittel wiederum für Investitionen zur Verfügung.

Im derzeitigen kameralen Tübinger Haushaltsplan werden die Abschreibungen in dem betroffenen Unterabschnitt angesetzt. Im Unterabschnitt 9100 (Allgemeine Finanzwirtschaft) werden die gesamten Abschreibungen als Einnahme gegengebucht, so dass sie ergebnisneutral sind. Damit haben sie aktuell keine monetären Auswirkungen, sondern stellen lediglich eine Verrechnungsbuchung dar.

2.2. Umstellungsvorgang bei der Universitätsstadt Tübingen

2.2.1. Arbeitsschritte

Die Einführung des NKHR wird federführend durch den Fachbereich Finanzen, Fachabteilung Haushalt umgesetzt und koordiniert. Jedoch wird der Umstellungsprozess die komplette Stadtverwaltung fordern. Es wird deshalb je nach Arbeitsschritt erforderlich werden, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verschiedenen Bereichen der Verwaltung zeitweise zu den Umstellungsarbeiten hinzuzuziehen.

Folgende Arbeitsschritte sind im Einzelnen umzusetzen:

1. Eröffnungsbilanz:

Mit der Vorlage 423/2015 wurde der Gemeinderat über den Abschluss der Vermögensbewertung unterrichtet. Die bereits erfolgte Vermögensbewertung ist vor der Aufstellung der Bilanz auf Vollständigkeit hin zu überprüfen. Die Positionen Forderungen und Verbindlichkeiten werden erst in zeitlicher Nähe zur Eröffnungsbilanz bewertet. Zu den Forderungen gehören alle noch bestehenden Zahlungs- oder Leistungsansprüche der Stadt bspw. im Steuerbereich. Zu den Verbindlichkeiten gehören z. B. Rückzahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen.

Abschließend wird auf dieser Basis die erste Eröffnungsbilanz aufgestellt. Diese dient als Grundlage für die Eröffnungsbuchungen und stellt den Ausgangspunkt für die Erstellung des künftigen Jahresabschlusses dar.

2. Produktplan/Haushaltsstruktur:

Bei diesem Arbeitsschritt wird der erste doppische Produktplan erstellt. Dieser ersetzt den bisherigen kameralen Haushalt mit Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten. Die Produkte werden auf Basis des Kommunalen Produktplans und des Kontenrahmens für Baden-Württemberg sowie unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten gebildet. Dabei werden die bisherige Gliederung und Gruppierung einer Haushaltsstelle nummerisch durch Produktgruppen/Produkte und Sachkonten ersetzt.

In einem ersten Arbeitsschritt müssen alle Leistungen, die eine Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben produziert, ermittelt und aufgelistet werden. Als Orientierung dient hier der bisherige Haushaltsplan mit den vorhandenen Haushaltsstellen. Art und Umfang der bisherigen Leistungen werden zu Produkten, gleichartige Leistungen der Verwaltung zu entsprechenden Produkten zusammengefasst.

Anschließend wird eine sog. Überleitungstabelle von der bisherigen kameralen Haushaltsstelle zum künftigen Produkt bzw. Produktgruppe erstellt. Die derzeit maßgebliche Gliederung und Gruppierung wird hier der Produktgruppe bzw. dem Produkt gegenüber gestellt. Diese Überleitungstabelle soll den Bewirtschaftern bzw. den jeweiligen Budgetverantwortlichen später auch als Orientierungshilfe dienen.

Im Anschluss an die Produktbildung wird für jedes Produkt eine Produktbeschreibung erstellt und eine eindeutige Zuordnung zu einem Verantwortlichen getroffen. Als Orientierungshilfe dienen die Vorschlagsdaten des Produktplans Ba-Wü, welche entsprechend den örtlichen Gegebenheiten anzupassen sind.

Als Endziel sollen auf Basis der erstellten Produkte entsprechende Ziele entwickelt werden. Auch hier sind die Anforderungen der jeweiligen Organisationseinheiten sowie die örtlichen Gegebenheiten zu beachten. Zur Messung der Zielerreichung sind wiederum Kennzahlen erforderlich. Kennzahlen dienen ebenso der Planung, Steuerung und Kontrolle des städtischen Handelns und dem Vergleich mit anderen Kommunen im Sinne eines Benchmarks.

Der fertige Produktplan ist dann in die neue Haushaltstruktur zu integrieren, welche parallel aufgebaut werden wird. Im Rahmen dessen sind zunächst Zahl und Art der Teilhaushalte festzulegen. Ebenso ist zu entscheiden, ob der Haushalt künftig produkt- oder organisationsorientiert strukturiert werden soll. Der produktorientierte Haushalt orientiert sich dabei am Aufbau des bisherigen kameralen Haushaltsplans. Der organisationsorientierte Haushalt berücksichtigt hingegen mehr die Organisationsstruktur der Verwaltung und die jeweiligen Verantwortlichkeiten. Die Entscheidung über die Struktur trifft der Gemeinderat auf Grundlage einer separaten Vorlage voraussichtlich im 4. Quartal 2017.

Nach Abschluss dieser Arbeiten wird der erste doppische Haushaltsplan der Universitätsstadt Tübingen für das Jahr 2019 erstellt und im Gemeinderat eingebracht.

3. Kosten- und Leistungsrechnung (KLR):

Mit einer flächendeckenden KLR sollen die Kosten und Leistungen der gesamten Verwaltung transparent dargestellt werden. Bereits jetzt sind Teile der KLR bei der Stadt umgesetzt. Bei allen kostenrechnenden Einrichtungen (Kindertageseinrichtungen, Märkte, Festplatz, usw.) werden schon heute die Kosten und Leistungen ausgewiesen.

Ebenso werden die Aufwendungen der Bereiche Gebäudebetrieb, Vermessung, Hausdruckerei, Gehaltsabrechnung und Informationstechnik bereits auf die betroffenen Organisationseinheiten intern umgelegt. Im Zuge des Umstellungsprozesses ist die KLR deutlich auszuweiten. Das NKHR stellt die Anforderung, dass für alle Aufgabenbereiche gemäß den örtlichen Bedürfnissen Kosten- und Leistungsrechnungen geführt werden sollen. Damit wird auch das Ziel verfolgt, die Wirtschaftlichkeit von Leistungen zu beurteilen und damit verbunden das Leistungsangebot und die eingesetzten Ressourcen zu optimieren.

Im Rahmen dieses Arbeitsschrittes wird eine Vollkostenrechnung auf Istkostenbasis erarbeitet. Hierbei werden sämtliche Kosten und Erlöse entweder direkt auf Produkte gebucht (Einzelkosten) oder über ein sogenanntes Verrechnungsmodell (vergleichbar mit einem Betriebsabrechnungsbogen) über Kostenstellen auf die Produkte verteilt (Gemeinkosten). Als Kostenträger dienen hier wiederum die einzelnen Produkte.

Das KLR-Konzept basiert auf dem Kontenrahmen für Ba-Wü. Es werden zunächst die für Tübingen relevanten Kosten- und Erlösarten (Kostenartenrechnung) ermittelt. Vergleichbar sind die bisherigen Gruppierungen des kameralen Haushalts.

Danach wird eine Kostenstellenstruktur (Kostenstellenrechnung) erstellt. Ziel ist hier die verursachungsgerechte Zurechnung der Kostenarten zu den leistungserbringenden Organisationseinheiten. Mit einem vertretbaren Aufwand kann der Aufbau einer hierarchischen Kostenstellenstruktur erstellt werden, welche die organisatorische Gliederung abbildet. Die Kostenstellen sind hierbei die kostenverantwortlichen „Orte“ der Leistungserstellung. Über die Kostenstellenrechnung erfolgt eine möglichst verursachungsgerechte Zuordnung der in der Kostenartenrechnung erfassten Kosten, soweit diese nicht direkt den Produkten zurechenbar sind. Dabei wird auf bereits vorhandene Kostenstellen aufgebaut.

Die Zusammenführung all dieser Komponenten erfolgt dann im nächsten Schritt mit der Definition der Regeln, nach denen sich die Kosten und Erlöse auf die Produkte verteilen (Verrechnungsmodell). Das so entstandene KLR-Konzept hat Gültigkeit sowohl für die Bewirtschaftung, als auch für die Planung des Haushalts.

4. Organisation des Rechnungswesens:

Das bisher kamerales Haushalts- und Rechnungswesen ist auf ein doppisches Rechnungssystem umzustellen. Mit dem Umstieg werden neue Planungs-, Rechnungsgrößen sowie Kontierungsobjekte eingeführt.

Insbesondere werden folgende Schwerpunkte bearbeitet:

- Aufbau konsumtiver und investiver Stammdaten, Planungs- und Bewirtschaftungsprozesse
- Einrichtung Anordnungswesen, Bewirtschaftung/Kasse und Zahlungsverkehr
- Anpassung des Berechtigungskonzepts
- Überprüfung und Anpassung der Schnittstellen zu den landeseinheitlichen Vorverfahren

Hierbei wird die bisherige Organisation des Rechnungswesens überprüft. Dies kann ggf. zu Anpassungen bei der Ablauforganisation, insbesondere im Bereich der Buchhaltung führen.

5. Qualifizierung:

Die Umstellung auf das NKHR hat Auswirkungen auf sämtliche Bewirtschafter und Budgetverantwortliche. Deshalb ist vorgesehen, neben den Schulungen für die Mitarbeiter des FB Finanzen parallel ein Schulungsangebot für die Verwaltung anzubieten. Im weiteren Verlauf werden auch die Gemeinderatsmitglieder geschult.

6. Zeitplan

Als offizieller Startpunkt des Umstellungsprozesses soll der Grundsatzbeschluss zur Einführung des NKHR in der Gemeinderatssitzung am 08.05.2017 dienen. Nach der eigentlichen Umstellung auf das neue Rechnungswesen zum 01.01.2019 müssen noch weitere zeitintensive Arbeiten wie die Erstellung der Eröffnungsbilanz durchgeführt werden. Außerdem ist die Betreuung der Endanwender hinsichtlich der neuen Buchungssystematik im Echtbetrieb weiter zu gewährleisten. Es ist vorgesehen den Umstellungsprozess spätestens Ende 2020 zu beenden. Der Anlage ist der genaue Zeitplan zu entnehmen.

Von einem Verschieben der Umstellung auf das Jahr 2020 ist abzuraten, da der Zeitplan für die Umstellung mit dem Rechenzentrum bereits auf Arbeitsebene abgestimmt wurde. Aufgrund der erforderlichen Kapazitäten wäre von Seiten der KIRU eine zeitliche Planänderung nur schwer umsetzbar.

2.2.2. Personelle Ausstattung

Der Großteil der Umstellungsarbeiten ist von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der FAB Haushalt durchzuführen, mit dem Haushalt 2017 wurde eine zusätzliche Stelle in E8 bewilligt.

Wichtig ist zudem, dass die Stelle der Stellvertretung der FAB-Leitung Haushalt baldmöglichst mit einer erfahrenen Person besetzt wird. Bei dieser Stelle handelt es sich um die umgewandelte Stelle, die der Gemeinderat in A 13 definiert hatte. Die tatsächliche Einstufung der Stelle befindet sich derzeit noch in der Klärung.

2.2.3. Externe Beratung

Beratungsfirmen bieten keine komplette Überleitung vom kameralen in den doppischen Haushalt an. Vielmehr decken diese Firmen Tätigkeiten wie die Prozessbegleitung oder die Durchführung unterschiedlichster Workshops ab. Bei Einzelthemen wird die Verwaltung auf eine externe Unterstützung zurückgreifen.

2.3. Wie wird der Gemeinderat involviert?

Der Gemeinderat wird über Vorlagen und spezielle Schulungen informiert.

3. Vorschlag der Verwaltung

Es wird vorgeschlagen den Beschlussanträgen der Verwaltung zuzustimmen. Eine erfolgreiche Umstellung auf das NKHR zum 01.01.2019 erscheint realistisch.

4. Lösungsvarianten

Der Umstellungszeitpunkt könnte auf 01.01.2020 verschoben werden. Die Verwaltung rät davon ab, da die erforderlichen Ressourcen von Seiten des Rechenzentrums für den Zeitplan mit Beginn 01.01.2019 eingetaktet sind.

5. Finanzielle Auswirkungen

NKHR Tübingen: Umstellungskosten im Detail					
Jahr Kostenart	2017	2018	2019	2020	Gesamt
Personalaufwand (FAB Haushalt)	3,41 AK (231.000 €)	4,55 AK (308.000 €)	3,41 AK (231.000 €)	2,28 AK (154.000 €)	13,65 AK (924.000 €)
Schulungskosten	30.000 €	30.000 €	10.000 €	10.000 €	80.000 €
EDV-Umstellungskosten	10.000 €	200.000 €	90.000 €	50.000 €	350.000 €
Externe Beratung	20.000 €	20.000 €	10.000 €	10.000 €	60.000 €
Gesamt	60.000 €	250.000 €	110.000 €	70.000 €	490.000 €

Die externen Kosten für die Umstellung belaufen sich nach aktuellem Stand auf 490.000 Euro. Hinzu kommt der erforderliche Personalaufwand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FAB Haushalt mit Kosten von rund 924.000 Euro, was einer zeitlichen Inanspruchnahme von 70 % entspricht. Darüber hinaus ist auch der Personalaufwand der zeitweiligen Zuarbeit weiterer Organisationseinheiten nicht zu vernachlässigen.