

Universitätsstadt Tübingen
Fachabteilung Haushalt
Züfle, Michael Telefon: 07071-204-1320
Gesch. Z.: /

Vorlage 181/2021
Datum 11.06.2021

Berichtsvorlage

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

Betreff: **Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR); Bericht über die Einführung**
Bezug:
Anlagen: Anlage_Teilhaushalte und Budgets

Zusammenfassung:

Die Umstellung auf das neue doppische Rechnungswesen zum 01.01.2020 ist erfolgreich gelungen. Aktuell laufen bereits die Abschlussarbeiten für das erste doppische Rechnungsjahr 2020. Mit der Feststellung der Eröffnungsbilanz wird nunmehr der letzte große Meilenstein der NKHR-Umstellung abgeschlossen. Der vorliegende Bericht gibt deshalb einen Überblick über die Ergebnisse und offenen Punkte der intensiven Umstellungsarbeiten.

Finanzielle Auswirkungen

Entsprechend der Vorlage 6/2017 wurde ursprünglich von Umstellungskosten von insgesamt 490.000 Euro ausgegangen. Tatsächlich belaufen sich die Kosten bis dato auf rund 280.000 Euro. Darin sind EDV-Kosten für das Rechenzentrum sowie die Kosten für erforderliche Schulungen und eine externe Beratung enthalten.

Unberücksichtigt bleiben die Personalkosten der Verwaltung. Alleine in der Fachabteilung Haushalt, welche die Umstellung federführend umgesetzt und koordiniert hat, wurden rund 5.000 Arbeitsstunden (Durchschnittswert einer Arbeitsstunde in A 11 d. J. 2019 = 32,76 Euro) rd. 163.800 Euro für die Umstellungsarbeiten benötigt.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung vom 08.05.2017 den Grundlagenbeschluss zur Einführung des Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) bei der Universitätsstadt Tübingen gefasst und den Einführungszeitpunkt zunächst auf den 01.01.2019 festgelegt (vgl. Beschlussvorlage 6/2017). Später musste der Einführungsstermin aufgrund fehlender personeller Ressourcen jedoch nochmals auf den 01.01.2020 und damit auf den letztmöglichen Umstellungszeitpunkt verschoben werden (vgl. Mitteilungsvorlage 6b/2017).

Die Umstellung auf das neue doppische Rechnungswesen zum 01.01.2020 ist erfolgreich gelungen. Der erste Haushaltsplan 2020 nach NKHR wurde in der Gemeinderatssitzung vom 26.03.2020 unter Pandemie-Bedingungen beschlossen und per Nachtrag am 01.10.2021 nochmals geändert. Aktuell laufen die Abschlussarbeiten für das abgelaufene erste doppische Rechnungsjahr 2020.

Mit der Feststellung der Eröffnungsbilanz wird nunmehr der letzte große Meilenstein der NKHR-Einführung abgeschlossen.

Im Rahmen dieser Vorlage soll deshalb ein Überblick über die wichtigsten Ergebnisse der NKHR-Umstellung sowie über die noch offenen Punkte gegeben werden.

2. Sachstand

Im Folgenden wird über die Ergebnisse bei den einzelnen Arbeitsschritten der NKHR-Umstellung berichtet:

Eröffnungsbilanz und Anlagenbuchhaltung

Bereits im Jahr 2006 wurde eine Projektgruppe bestehend aus Mitwirkenden des Fachbereichs Revision und des Fachbereichs Finanzen zur Erfassung und Bewertung des städtischen Anlagevermögens gebildet. Das städtische Vermögen wurde seither in 40 Anlageklassen unterteilt und enthält zwischenzeitlich rund 25.000 Anlagegüter, die alle einzeln erfasst werden mussten.

Die Projektgruppe entwickelte sich später zum „Arbeitskreis Eröffnungsbilanz“ weiter. Im Rahmen dessen wurde die Eröffnungsbilanz der Universitätsstadt Tübingen zum 01.01.2020 erarbeitet. Die Bilanzsumme der Eröffnungsbilanz der Universitätsstadt Tübingen beläuft sich dabei auf rund 680 Mio. Euro.

Die Eröffnungsbilanz wurde am 11.11.2020 in der Arbeitsgruppe des Gemeinderats zur NKHR-Umstellung vorgestellt und am 19.11.2020 im Verwaltungsausschuss eingebracht.

Zwischenzeitlich wurde die Eröffnungsbilanz auch vom Fachbereich Revision geprüft und der entsprechende Prüfbericht vorgelegt (siehe Vorlage 227a/2020). Die formelle Feststellung der Eröffnungsbilanz ist schließlich in der Gemeinderatssitzung vom 01.07.2021 mit Vorlage 227c/2020 vorgesehen.

Die städtische Bilanz ist im Zuge der Jahresabschlussarbeiten künftig jährlich fortzuschreiben und relevante Abweichungen sind im Rahmen des Rechenschaftsberichts zu erläutern. Ebenso sind Bilanzkennzahlen zu entwickeln und ebenfalls jährlich zu aktualisieren.

Produktbuch und Haushaltsstruktur

Im Vordergrund des NKHR stehen sämtliche Leistungen (Produkte) der Stadt. Die Produkte wurden unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten auf Basis des Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg gebildet und im Tübinger Produktbuch gebündelt.

Das Produktbuch stellt die Grundlage für die Haushaltsstruktur dar. Im städtischen Haushaltsplan wird dabei, abgesehen von wenigen örtlichen Ausnahmen, grundsätzlich die Aggregation der Leistungen bzw. Produkte auf der Ebene der Produktgruppen dargestellt.

Das Produktbuch wurde in Zusammenarbeit mit allen städtischen Organisationseinheiten erstellt und mit der Verwaltungsspitze abgestimmt. Anschließend wurde das Produktbuch in der Arbeitsgruppe des Gemeinderats vorgestellt und schließlich dem Gemeinderat im Dezember 2018 mit Vorlage 403/2018 zur Kenntnis vorgelegt.

Das Produktbuch mit seinen rund 300 Produkten bildet den derzeitigen Stand ab, wird sich aber kontinuierlich weiterentwickeln. Produkttechnische bzw. organisatorische Änderungen werden einmal pro Jahr zu einem festen Stichtag vor Beginn des Haushaltsaufbaus für die Planung des darauffolgenden Jahres eingearbeitet.

Die Universitätsstadt Tübingen hat sich darauf aufbauend wie die meisten anderen größeren Kommunen auch, für eine nach der örtlichen Organisation produktorientierte Haushaltsstruktur entschieden.

Dabei wurden insgesamt neun Teilhaushalte gebildet. Die Teilhaushalte orientieren sich an der bisherigen Fachbereichslogik und der Anzahl der früheren kameralen Einzelpläne. Sie entsprechen zum Teil einzelnen Fachbereichen, teilweise enthalten sie aber auch mehrere Organisationseinheiten. Zentrale Aufwendungen und Erträge die den einzelnen Teilhaushalten nicht direkt zuordenbar sind (insbesondere Steuern sowie allgemeine Zuweisungen und Umlagen) sind im Teilhaushalt 2 „Allgemeine Finanzwirtschaft und Beteiligungen“ separat dargestellt.

Darüber hinaus bildet jeder der 22 Fachbereiche bzw. Stabsstellen eine eigene Budgeteinheit innerhalb des jeweiligen Teilhaushalts. Somit ist auch in den Teilhaushalten, die mehrere Organisationseinheiten enthalten, eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten durch die Budgets gegeben. Die Erträge und Aufwendungen innerhalb einer Budgeteinheit sind grundsätzlich gegenseitig deckungsfähig. Die konkrete Zusammensetzung der Budgets und die Deckungsfähigkeiten werden im Haushaltsplan detailliert erläutert.

In der Sitzung vom 20.12.2018 hat der Gemeinderat der von der Verwaltung vorgeschlagenen Haushaltsgliederung und dem Budgetierungsmodell zugestimmt (vgl. Vorlage 403/2018).

Die Übersicht über die Teilhaushalte und die Budgets samt Produktgruppen sind Bestandteil des Haushaltsplans und dieser Vorlage auch nochmals als Anlage beigefügt.

Kosten und Leistungsrechnung (Verrechnungsmodell)

Alle Service- und Steuerungsleistungen des Produktbereichs 11, die insbesondere im städtischen Teilhaushalt 1 „Kommunale Steuerung und Innere Verwaltung“ enthalten sind, werden mit einem Umlageschlüssel auf die externen Produktbereiche 12 – 57 in den anderen Teilhaushalten verteilt. Dieser Umlageschlüssel setzt sich zu 50 % aus dem Haushaltsvolumen aller Aufwendungen je Budget und zu 50 % aus der Anzahl der Köpfe je Budgeteinheit zusammen.

Von einer pauschalen Verteilung ausgenommen wurden die Produktgruppen 11.21 „Personalwesen“ und 11.24 „Gebäudemanagement“. Hier wurden entsprechende Preise festgelegt, für das Gebäudemanagement beläuft sich dieser aktuell auf 7,67 Euro/qm pro Objekt und Monat und für das Personalwesen auf 1.414 Euro/Kopf und Jahr. Die Preise werden von der jeweiligen Organisationseinheit festgelegt und können bei Bedarf jährlich angepasst werden. Darüber hinaus können in den Folgejahren zusätzliche Preisfestlegungen bei weiteren Produktgruppen in Betracht kommen.

Die Erträge bzw. Aufwendungen aus internen Leistungen sind Bestandteil der Budgeteinheiten und im Haushaltsplan bei den lfd. Nr. 21 bzw. 24 der jeweiligen Produkt-/gruppen abgebildet. Interne Leistungen haben jedoch keine Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich.

Rechnungswesen

Die Kostenstellen ersetzen im NKHR zusammen mit den zugehörigen Sachkonten die früheren kameralen Haushaltsstellen. Insgesamt wurden rund 2.500 kameralen Haushaltsstellen in doppische Kontierungen übersetzt und in einem Kontierungshandbuch zusammengefasst. Das Kontierungshandbuch diente in der Umstellungsphase als Hilfestellung für die Haushaltsplanung und –bewirtschaftung.

Kostenstellen bilden die Grundlage für die verwaltungsinterne Planung und Bewirtschaftung und werden im Haushaltsplan nicht angedruckt. Sie sind technisch bedingt auf maximal zehn Ziffern begrenzt. Bei der Belegung der Ziffern sind die Kommunen ansonsten frei. Daran anknüpfend wurde für Tübingen festgelegt, dass die jeweilige Produktgruppe bzw. das jeweilige Produkt zur Wiedererkennung in der Kostenstelle hinterlegt werden sollen. Darüber hinaus gehend setzen sich die Kostenstellen aus verschiedenen Merkmalen zusammen, die beispielweise erkennen lassen, ob die Produktgruppe in mehreren Budgets beinhaltet ist und um welchen Standort es sich handelt.

Im Finanzhaushalt werden die einzelnen Finanzpositionen bzw. Investitionen mit einer Nummerierung versehen, die im Investitionsprogramm des Haushaltsplans abgedruckt wird. Diese Nummerierung dient der Projektdefinition und wird auch „PSP-Element“ genannt. Das PSP-Element ersetzt die bisherige Haushaltsstelle im investiven Bereich.

In Tübingen ergibt sich der Aufbau des PSP-Elements wie folgt:

PSP Element 7.xxxxxx.xxxx.xx				
7.	xxxxxx.	xx	xx.	xx
Nummer des Finanzhaushaltes	Produktnummer Davon die ersten vier Ziffern die Produktgruppe	Geografische Lage	Objektnummer	Untergliederungsnummer

Qualifizierung und Öffentlichkeitsarbeit

Im Zuge der NKHR-Umstellung gab es zahlreiche Schulungen/Workshops und Abstimmungstermine mit Gemeinderäten, Verwaltungsspitze, Budgetverantwortlichen und Bewirtschafter_innen.

Der Gemeinderat sollte insbesondere in die Lage versetzt werden, den Haushaltsplan lesen und verstehen zu können, um so eine gute Basis für Beratung und Beschluss zu bekommen.

Die Budgetverantwortlichen sollten ihr jeweiliges Budget sorgfältig planen, einschätzen und verwalten können. Dafür benötigten sie neben dem Überblick über den Haushaltsaufbau und die Teilhaushalte genaue Kenntnis der Produkte, des Aufbaus der Kostenstellen und Sachkonten sowie der Budgetierungsregelungen.

Die Mittelbewirtschafter_innen mussten zunächst in die Grundlagen des NKHR eingeführt werden. Für die täglichen Buchungsvorgänge gab es intensive Schulungen zu den Themen Geschäftspartner, Anordnungen, Mittelbindungen und einfache Auswertungen des Budgets.

Begleitet wurden die Umstellungsarbeiten auch durch eine speziell hierfür eingerichtete Arbeitsgruppe aus Vertreter_innen der Gemeinderatsfraktionen, die mindestens einmal im Quartal tagte und in der zusammen mit dem Fachbereich Finanzen die jeweiligen Arbeitsschritte im Detail diskutiert und die weitere Vorgehensweise festgelegt wurde. Diese Arbeitsgruppe war für den Umstellungsprozess sehr hilfreich und konstruktiv.

Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit wurde in Zusammenarbeit mit der Stabsstelle Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Intranet eine eigene Rubrik zum Thema NKHR eingerichtet. Darin wurden zahlreiche Dokumente veröffentlicht. Dazu gehörten unter anderem verschiedene Schulungsunterlagen, ein Glossar mit den wichtigsten Begriffserklärungen und FAQ's zu den verschiedenen Themengebieten, verschiedene Newsletter zu den jeweiligen Umstellungsschritten sowie das Tübinger Produktbuch und das Kontierungshandbuch

Darüber hinaus wurde eine entsprechende Pressemitteilung nach Einführung des NKHR zum 01.01.2020 veröffentlicht, ebenso wurde in der Tagespresse ausführlich über die Umstellung berichtet.

3. Vorgehen der Verwaltung

Aktuell wird der erste Jahresabschluss nach NKHR-Logik erstellt. Gemäß § 95 GemO besteht der Jahresabschluss aus der Ergebnis-, der Finanzrechnung und einer Bilanz. Als Anlagen sind insbesondere eine Vermögensübersicht und eine Schuldenübersicht beizufügen. Darüber hinaus ist ein Rechenschaftsbericht zu erstellen, der den Verlauf der Haushaltswirtschaft und die wirtschaftliche Lage der Stadt darstellen soll. Dabei sind wesentliche Abweichungen der Jahresergebnisse im Vergleich zu den Haushaltsansätzen darzustellen. Der Rechenschaftsbericht soll sich vom Aufbau her am Vorbericht des Haushalts orientieren und damit die Wiedererkennung erleichtern.

Darüber hinaus soll der Jahresabschluss eine Übersicht über die Ergebnisse in den jeweiligen Budgeteinheiten enthalten, in der ebenfalls wesentliche Abweichungen erläutert werden.

Wesentliche Elemente der Steuerung im NKHR sind außerdem Ziele und Kennzahlen. Ziele sollen die Grundlage für politische Vorgaben und Rahmenbedingungen schaffen, die das Verwaltungshandeln steuern und dieses bewertbar und überprüfbar machen.

Die konkrete Definition von Zielen und Kennzahlen für die Teilhaushalte und Produktgruppen ist ein zukünftiges Aufgabenfeld für die Verwaltung und den Gemeinderat. Ebenso könnte zu einem späteren Zeitpunkt die Lesbarkeit und die Darstellung der Produkte evaluiert werden.