

# **Leitfaden**

## **zur Haushaltsgliederung**

### **im Neuen Kommunalen**

### **Haushalts- und Rechnungswesen**

- Produkte
- Ziele
- Kennzahlen

**Geprüft und verabschiedet**  
**von der Lenkungsgruppe AG Internet**  
(Innenministerium BW, Gemeindeprüfungsanstalt BW, Gemeindetag,  
Städtetag, Landkreistag, Datenverarbeitungsverbund BW)



**Die Wiedergabe dieses Leitfadens, auch auszugsweise,  
ist nur mit vollständiger Angabe der Quelle gestattet.**

**2. Auflage**  
**Stand: 25.06.2010**

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>6</b>
1.1	Ausgangssituation.....	6
1.2	Projektauftrag und Ziele .....	6
1.3	Arbeitsweise und Projektbeteiligte.....	7
<b>2</b>	<b>Grundlagen und gesetzliche Anforderungen im NKHR .....</b>	<b>8</b>
2.1	Ausgangslage .....	8
2.2	Aufbau und Bestandteile des neuen Haushaltsplans.....	8
2.3	Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt im Detail.....	12
2.3.1	Der Ergebnishaushalt - § 2 GemHVO.....	14
2.3.2	Der Finanzhaushalt - § 3 GemHVO .....	16
2.4	Teilhaushalte und Budgets.....	18
2.5	Produkte im NKHR.....	22
2.5.1	Definition Produkt.....	22
2.5.2	Anforderungen der amtlichen Statistik an den Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg.....	23
2.5.3	Verbindlichkeit des Produktplans Baden-Württemberg .....	24
2.5.4	Gliederungstiefe, Schlüsselprodukte.....	24
2.5.5	Ziele und Kennzahlen.....	25
2.5.6	Verwendung von Produkten in der Kosten- und Leistungsrechnung.....	30
<b>3</b>	<b>Zusammenspiel Haushalt und KLR .....</b>	<b>31</b>
3.1	Allgemeines .....	31
3.2	Gliederung von Haushalt und KLR.....	31
3.2.1	Mindestgliederung des Haushalts .....	32
3.2.2	Tiefengliederung des Haushalts.....	32
3.2.3	Differenzierte Gliederung der KLR .....	33
3.3	Wo wird geplant? .....	33
<b>4</b>	<b>Vorgehensweise zur Aufstellung des Haushaltsplans nach dem NKHR .....</b>	<b>35</b>
4.1	Produktdefinition vor Ort.....	35
4.2	Zuordnung der Produkte .....	35

4.3	Entscheidung nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientierte Gliederung .....	36
4.4	Gliederung Teilhaushalte .....	39
4.5	Erfüllung der Anforderungen der amtlichen Statistik.....	42
4.6	Handlungsüberlegungen / -empfehlungen.....	42
4.7	Überleitungstransparenz Kameralistik – Doppik .....	43
4.8	Beteiligung der zuständigen politischen Gremien .....	44

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

<b>Abbildung 1:</b>	<b>Struktur des Haushaltsplans im NKHR.....</b>	<b>10</b>
<b>Abbildung 2:</b>	<b>Kontenrahmen für Baden–Württemberg.....</b>	<b>13</b>
<b>Abbildung 3:</b>	<b>Ergebnishaushalt .....</b>	<b>15</b>
<b>Abbildung 4:</b>	<b>Finanzhaushalt .....</b>	<b>17</b>
<b>Abbildung 5:</b>	<b>Aufbau organisationsorientierter Produkthaushalt .....</b>	<b>20</b>
<b>Abbildung 6:</b>	<b>Aufbau produktbereichsorientierter Haushalt.....</b>	<b>21</b>

## **ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

Abb.	Abbildung(en)
AG	Arbeitsgemeinschaft
ARGE	Arbeitsgemeinschaft „Fortschreibung Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg“
DVV BW	Datenverarbeitungsverbund Baden-Württemberg
Erg-HH	Ergebnishaushalt
Fin-HH	Finanzhaushalt
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung – in der Fassung vom 11.12.2009 (GBl S. 770)
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg - in der Fassung vom 04.05.2009 (GBl S. 185)
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KIRU	Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
kom.	Kommunal
LRA	Landratsamt
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
Nr.	Nummer
PG	Projektgruppe
Pkt.	Punkt
STALA	Statistisches Landesamt Baden-Württemberg
Teil-HH	Teilhaushalt
Tab.	Tabelle
TZ	Teilzeit
v. a.	vor allem
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VJ	Vorjahr
VMH	Vermögenshaushalt
VWH	Verwaltungshaushalt

## **1 Einleitung**

### **1.1 Ausgangssituation**

Das Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in Baden-Württemberg ist 2009 abgeschlossen worden. Damit liegt eine rechtsverbindliche Grundlage zur Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen vor.

Nach den vorliegenden Gesetzen muss die kommunale Doppik innerhalb einer mehrjährigen Übergangsfrist bis spätestens 01.01.2016 eingeführt werden. Ein Wahlrecht zwischen bestehender oder erweiterter Kameralistik und der kommunalen Doppik gibt es nicht.

### **1.2 Projektauftrag und Ziele**

Mit dem Leitfaden zur Haushaltsgliederung soll den Kommunen in Baden-Württemberg eine Arbeitshilfe für die Gliederung ihrer Haushalte nach dem NKHR zur Verfügung gestellt werden. Anhand von Beispielen und Grafiken werden die Gestaltungsmöglichkeiten für den Haushalt erläutert und Empfehlungen gegeben.

Dieser Leitfaden ist keine Beschreibung von inhaltlichen Grundlagen (z.B. Produkte etc...), sondern eine system- und größenunabhängige Basisempfehlung, die effektive Durchführungsmöglichkeiten aufzeigen soll.

Zusätzlich wird das Thema anhand von system- und größenabhängigen Alternativvorschlägen in Form von ausgewählten Praxisbeispielen ergänzt.

Dieser Leitfaden basiert auf dem Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 4. Mai 2009 (GBl. S. 185) sowie auf der

Gemeindehaushaltsverordnung vom 11. Dezember 2009 (GBl. S. 770).

### **1.3 Arbeitsweise und Projektbeteiligte**

Die einzelnen Kapitel des Leitfadens wurden von den Arbeitsgruppenmitgliedern erarbeitet und in den Arbeitsgruppensitzungen abgestimmt.

An der Erstellung des Leitfadens haben u.a. die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg, das Innenministerium Baden-Württemberg, der DVV Baden-Württemberg (KIRU und KDRS) und folgende Kommunen mitgewirkt: Stadt Freiburg, Stadt Heidelberg, Stadt Herrenberg, Stadt Nagold, Stadt Plochingen, Stadt Rottweil, Stadt Stuttgart, Stadt Tettnang, Gemeinde Remshalden, LRA Breisgau-Hochschwarzwald, LRA Esslingen und LRA Konstanz.

## **2 Grundlagen und gesetzliche Anforderungen im NKHR**

### **2.1 Ausgangslage**

Die Regelungen zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen im Allgemeinen sowie zum Inhalt und Aufbau des neuen Haushaltsplans im Besonderen sind das Ergebnis jahrelanger Reformbemühungen in ganz Deutschland.

Auch zukünftig stellt der Haushaltsplan das Kernstück kommunaler Finanzwirtschaft dar und die Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung bleibt als primärer Grundsatz bestehen. Die bisherige zahlungsorientierte Betrachtung (Einzahlungen und Auszahlungen) wird durch die ressourcenorientierte Darstellung (Erträge und Aufwendungen) ergänzt. Als Folge daraus werden sich Form und Inhalt des neuen Haushaltsplans deutlich von der bisherigen unterscheiden.

### **2.2 Aufbau und Bestandteile des neuen Haushaltsplans**

Der Haushaltsplan im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen besteht zum einen aus einem **Gesamthaushalt** und aus einzelnen **Teilhaushalten sowie dem Stellenplan**<sup>1</sup>.

Zum anderen sind sowohl der Gesamthaushalt als auch die Teilhaushalte in einen Ergebnishaushalt und einen Finanzhaushalt zu gliedern.<sup>2</sup> Weitere gesetzliche Bestandteile des Gesamthaushalts sind die **Haushaltsquerschnitte** für den Ergebnis- und Finanzhaushalt<sup>3</sup>.

---

1 § 80 Abs. 1 GemO i.V.m. § 1 Abs. 1 GemHVO

2 § 80 Abs. 2 GemO i.V.m. § 1 Abs. 2 und § 4 Abs. 1 GemHVO

3 § 1 Abs. 2 Nr. 3 GemHVO

Die Vermögensrechnung (Bilanz) stellt neben der Ergebnis- und Finanzrechnung die dritte Säule des NKHR dar. Für die Haushaltsplanung ist die Erstellung einer Planbilanz nicht vorgeschrieben, sie kann jedoch optional erstellt werden.

Der **Ergebnishaushalt** enthält die ergebniswirksamen Erträge und Aufwendungen, die das Haushaltsjahr betreffen, der **Finanzhaushalt** umfasst alle Einzahlungen und Auszahlungen, die im betreffenden Haushaltsjahr kassenwirksam werden.

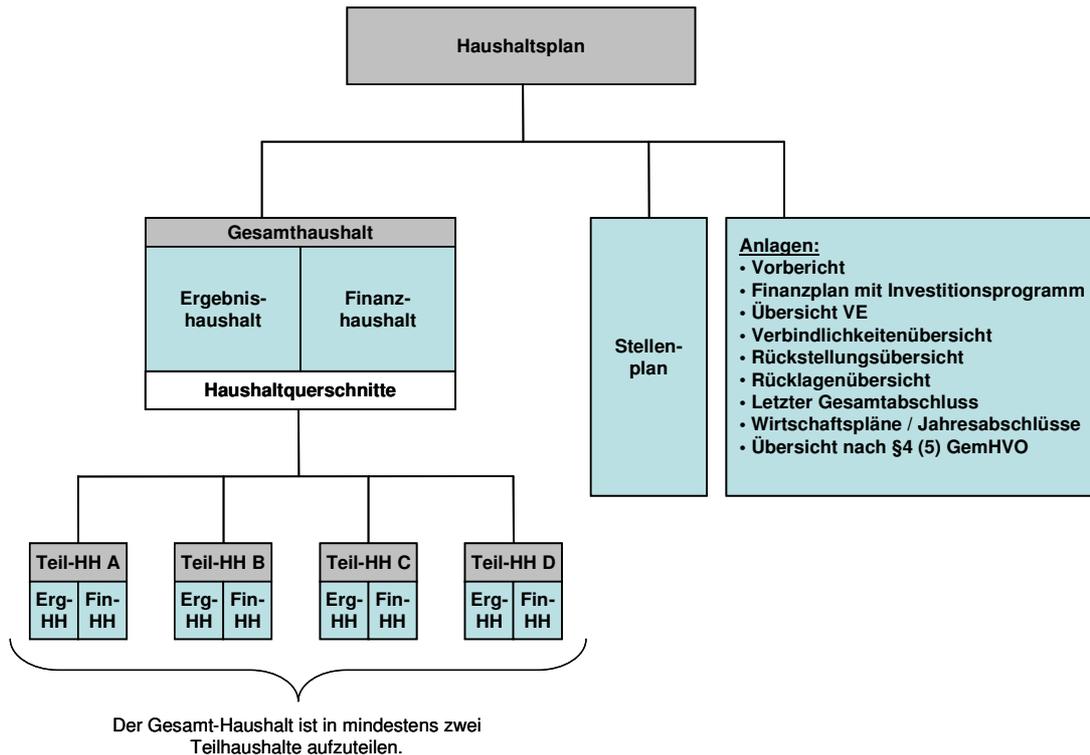
Die Trennung von laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionen bleibt erhalten. Wichtiges Merkmal des Ergebnishaushalts ist die Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen und damit auch die Berücksichtigung von nicht zahlungswirksamen Geschäftsvorfällen (Abschreibungen, Rückstellungen ...) und die hiermit zusammenhängende Periodisierung der Zahlungen. Dementsprechend weist der Ergebnishaushalt den Gesamtressourcenverbrauch und das Gesamtressourcenaufkommen aus.

Im Finanzhaushalt, der alle Einzahlungen und Auszahlungen beinhaltet, bleibt es demgegenüber beim Kassenwirksamkeitsprinzip, so dass Zahlungen in dem Haushaltsjahr erfasst werden, in dem sie tatsächlich zu- oder abfließen und nicht in dem Jahr, in dem sie wirtschaftlich verursacht werden.

Zu beachten ist, dass der **Ergebnishaushalt** für den **Haushaltsausgleich** maßgebend ist. Zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit sind weitere Kennzahlen heranzuziehen, die im

Hinblick auf die Zahlungsfähigkeit auch den Finanzhaushalt einbeziehen.

Die Struktur des neuen Haushaltsplans stellt sich zusammenfassend wie folgt dar:



**Abbildung 1: Struktur des Haushaltsplans im NKHR**

Diese Struktur kann um die optionale Planbilanz ergänzt werden.

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).

## Anlagen zum Haushaltsplan<sup>4</sup>

Dem Haushaltsplan sind die folgenden Anlagen beizufügen:

Anlage	Erläuterung
<b>1. Vorbericht<sup>5</sup></b>	Der Vorbericht gibt einen Überblick über die Entwicklung und den Stand der Haushaltswirtschaft unter dem Gesichtspunkt der stetigen Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde. Er soll eine durch Kennzahlen gestützte, wertende Analyse der finanziellen Lage und ihrer voraussichtlichen Entwicklung enthalten.
<b>2. Finanzplan<sup>6</sup></b>	Der Finanzplan besteht aus einer Übersicht über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen und des zu veranschlagenden Gesamtergebnisses des Ergebnishaushalts und einer Übersicht über die Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen des Finanzhaushalts. Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist eine Gliederung nach Produktbereichen oder Teilhaushalten vorzunehmen.  In das dem Finanzplan zugrunde zulegende Investitionsprogramm sind die im Planungszeitraum, d.h. in den dem Haushaltsjahr folgenden drei Jahren, vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach Jahresabschnitten aufzunehmen.
<b>3. Übersicht VE (Verpflichtungsermächtigung)</b>	Übersicht über die aus Verpflichtungsermächtigungen in den einzelnen Jahren voraussichtlich fällig werdenden Auszahlungen.
<b>4. Übersichten über den voraussichtlichen Stand der</b> a) Verbindlichkeiten b) Rückstellungen c) Rücklagen	
<b>5. Letzter Gesamtabchluss</b>	
<b>6. Wirtschaftspläne und neueste Jahresabschlüsse</b>	Die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, sowie der Unternehmen und Einrichtungen, 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.
<b>7. Übersicht nach § 4 (5) GemHVO</b>	Werden Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert, sind dem Haushaltsplan je eine Übersicht über die Zuordnung der Produktbereiche und Produktgruppen zu den Teilhaushalten und eine Übersicht der Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushalts zu den verbindlich vorgegebenen Produktrahmen als Anlage beizufügen (bei einer von der Produktgruppe abweichenden Zuordnung einzelner Produkte zu anderen Teilhaushalten sind auch diese Produkte in die Übersicht aufzunehmen).

4 § 1 Abs. 3 GemHVO

5 § 6 GemHVO

6 § 9 GemHVO

### 2.3 Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt im Detail<sup>7</sup>

Der Aufbau des bisherigen Haushaltsplans bestimmt sich nach den verschiedenen Gliederungen und Gruppierungen. Demgegenüber verändern sich die Datenbasis und die Datenquellen im Rahmen der Umgestaltung des Haushaltsrechts grundlegend. An Stelle der bisherigen Gliederung und Gruppierung tritt die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums nach § 145 GemO, die u. a. verbindliche Festlegungen zu den Produktbereichen, Produktgruppen und ggf. Produkten trifft und den Kontenrahmen enthält. So ersetzt der Produktplan die bisherige Gliederung. Der Produktplan findet sich in den Teilhaushalten wieder. Die bisherige Gruppierung wird ersetzt durch die Konten des Kontenrahmens, die im Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt dargestellt werden.

Der genaue Aufbau der jeweiligen Sachkonten richtet sich nach dem verbindlich vorgeschriebenen Kontenrahmen für Baden Württemberg und den hierin enthaltenen statistischen Mindestanforderungen sowie den hier vorgesehenen Möglichkeiten zur Tiefengliederung. Der Kontenrahmen ist aufgebaut nach dem Dezimalsystem. Als Untergliederung sind die **vier Gliederungsebenen Kontenklasse, Kontengruppe, Kontenart und Konto** vorgesehen.

---

<sup>7</sup> §§ 2, 3 GemHVO

Zur Verdeutlichung stellt das folgende Schaubild den Aufbau des Kontenrahmens nach Kontenklassen dar:

Vermögensrechnung (Bilanz)	Ergebnisrechnung	Finanzrechnung	Abschluss	Kosten- / Leistungsrechnung
<b>Kontenklasse 0</b> Immaterielle Vermögensgegenstände und Sachanlagen  <b>Kontenklasse 1</b> Finanzvermögen und aktive Rechnungsabgrenzung  <b>Kontenklasse 2</b> Nettoposition, Sonderposten, Verbindlichkeiten, Rückstellungen und passive Rechnungsabgrenzung	<b>Kontenklasse 3</b> Erträge  <b>Kontenklasse 4</b> Aufwendungen  <b>Kontenklasse 5</b> Außerordentliche Erträge und Aufwendungen	<b>Kontenklasse 6</b> Einzahlungen  <b>Kontenklasse 7</b> Auszahlungen	<b>Kontenklasse 8</b> Abschlusskonten	<b>Kontenklasse 9</b> Kosten- und Leistungsrechnung

**Abbildung 2: Kontenrahmen für Baden–Württemberg**

Neben den jeweils 3 Kontenklassen für die **Vermögensrechnung** und für die **Ergebnisrechnung** sind 2 Kontenklassen für die **Finanzrechnung** und jeweils eine **Kontenklasse** für den **Abschluss** bzw. die **Kosten- / Leistungsrechnung** vorgesehen. Eine detailliertere Betrachtung des Kontenrahmens an dieser Stelle würde den Rahmen des Leitfadens „Haushaltsgliederung im NKHR“ sprengen. Für weitere Ausführungen wird an dieser Stelle auf die AG [Kontenplan/Buchungsbeispiele](#) verwiesen.

### 2.3.1 Der Ergebnishaushalt - § 2 GemHVO

Wie oben bereits erläutert, ist der Ergebnishaushalt Teil des Gesamthaushalts. Folgende **Bestandteile des Ergebnishaushalts** sind gesetzlich vorgegeben:

- ordentlichen Erträge (Kontengruppen 30-37)
- ordentlichen Aufwendungen (Kontengruppen 40-45,47)
- außerordentliche Erträge (Kontengruppen 50 und 53)
- außerordentliche Aufwendungen (Kontengruppen 51 und 53)

Im Ergebnishaushalt sind für jedes Jahr die Salden bestimmter Positionen auszuweisen. Im Einzelnen sind dies:

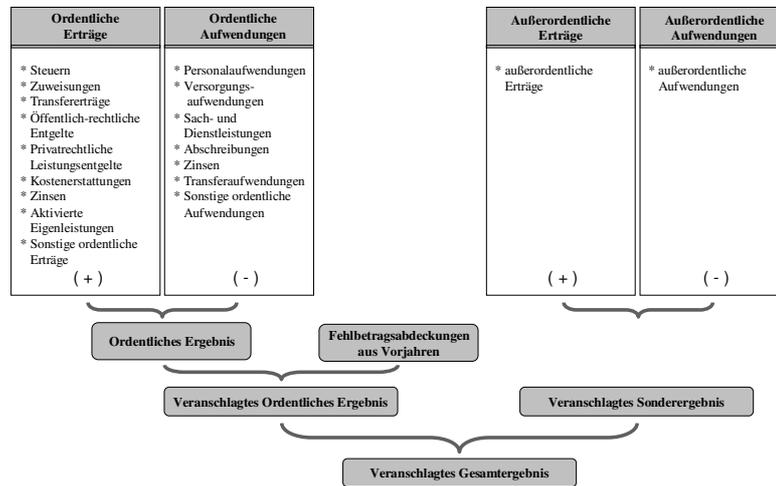
Der Saldo zwischen den ordentlichen Erträgen und den ordentlichen Aufwendungen stellt das **ordentliche Ergebnis** dar.

Der Saldo zwischen dem ordentlichen Ergebnis und der Fehlbetragsabdeckung aus Vorjahren stellt das **veranschlagte ordentliche Ergebnis** dar.

Der Saldo zwischen den außerordentlichen Erträgen und den außerordentlichen Aufwendungen stellt das **veranschlagte Sonderergebnis** dar.

Der Saldo zwischen dem veranschlagten ordentlichen Ergebnis und dem veranschlagten Sonderergebnis stellt das **veranschlagte Gesamtergebnis (Überschuss bzw. Fehlbetrag)** dar.

Das folgende Schaubild stellt die Bestandteile und die Zusammenhänge dar:



**Abbildung 3: Ergebnishaushalt**

### 2.3.2 Der Finanzhaushalt - § 3 GemHVO

Wie der Ergebnishaushalt ist auch der Finanzhaushalt Teil des Gesamthaushaltes. Als integrierter Bestandteil des Gesamthaushaltes sind folgende Inhalte gesetzlich vorgesehen:

- Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit
- Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit
- Einzahlungen aus Investitionstätigkeit
- Auszahlungen aus Investitionstätigkeit
- Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit
- Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit

Im Finanzhaushalt sind für jedes Jahr bestimmte Salden auszuweisen. Im Einzelnen sind dies:

Der Saldo zwischen den Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit stellt den **Zahlungsmittelüberschuss / -bedarf** des Ergebnishaushalts dar.

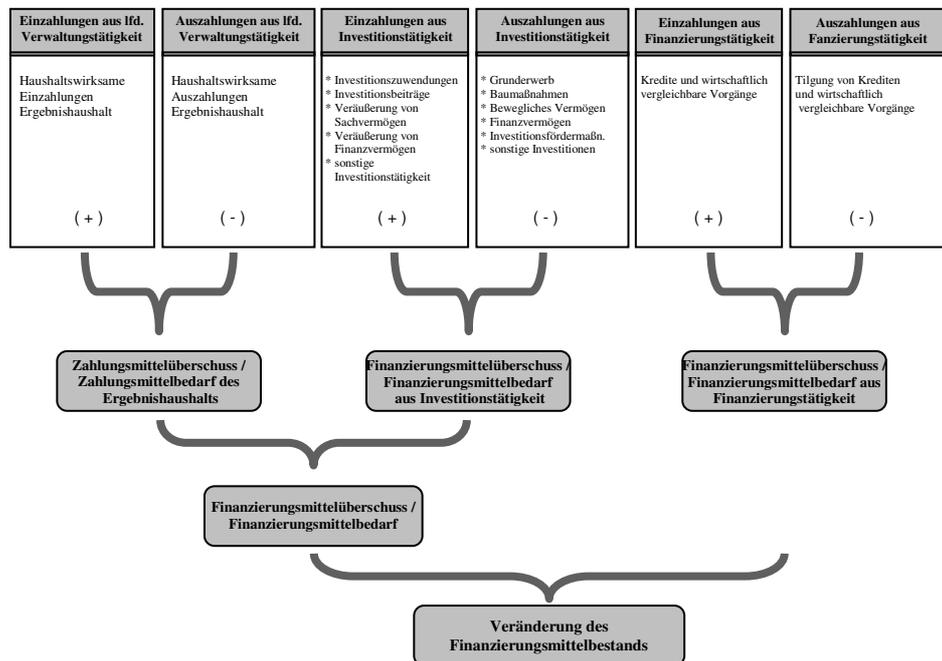
Der Saldo zwischen den Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit. Das Ergebnis stellt den **Finanzierungsmittelüberschuss / -bedarf (Saldo) aus Investitionstätigkeit** dar.

Der Saldo aus den Einzahlungen und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit. Das Ergebnis stellt den **Finanzierungsmittelüberschuss / -bedarf (Saldo) aus Finanzierungstätigkeit** dar.

Der Saldo aus dem Zahlungsmittelüberschuss / -bedarf aus laufender Verwaltungstätigkeit und dem Finanzierungsmittelüberschuss / -bedarf aus Investitionstätigkeit. Das Ergebnis stellt den **veranschlagten Finanzierungsmittelüberschuss / -bedarf** dar.

Der Saldo aus dem veranschlagten Finanzierungsmittelüberschuss / -bedarf und dem Finanzierungsmittelüberschuss / -bedarf aus Finanzierungstätigkeit stellt die **Veränderung des Finanzierungsmittelbestandes** dar (Saldo des Finanzhaushalts).

Das folgende Schaubild stellt die Bestandteile und die Zusammenhänge dar:



**Abbildung 4: Finanzhaushalt**

## 2.4 Teilhaushalte und Budgets

Der Haushalt im neuen Recht ist **produktorientiert gegliedert**. Damit stehen zukünftig die von der Kommune erstellten Leistungen (Produkte) und die damit verbundenen Ziele im Vordergrund der Haushaltsgliederung.

Der Gesamthaushalt der Kommune (Ergebnis- und Finanzhaushalt) ist dabei in **Teilhaushalte** zu gliedern<sup>8</sup>. Dies setzt eine Untergliederung von mindestens zwei Teilhaushalten voraus. 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 Gemeinderats/Kreistags. Die innere Organisation der Verwaltung, welche die Zuständigkeit des Bürgermeisters/Landrats begründet, bleibt davon unberührt. Die Entscheidung kann auf den Bürgermeister/Landrat delegiert werden.

Dieses Wahlrecht kann von jeder Kommune ohne Beschränkung eigenverantwortlich ausgeübt werden. Die genaue Vorgehensweise, die Konsequenzen und die Vor- und Nachteile werden in diesem Leitfaden an späterer Stelle detailliert beschrieben (vgl. Kapitel 4.3). An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass es bei der Darstellung des Haushalts nach der Organisation erforderlich ist, dem Haushalt eine Übersicht nach § 4 Abs. 5 GemHVO beizufügen.

---

<sup>8</sup> Wobei auch die Teilhaushalte wieder aus einem Ergebnis- und einem Finanzhaushalt bestehen.

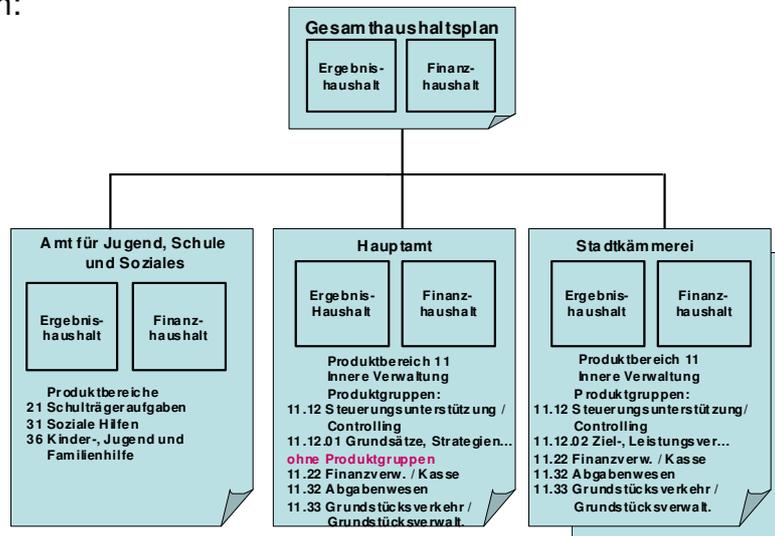
Basis für die Produkte und ihre Gliederung ist der **Kommunale Produktplan Baden-Württemberg** (Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 9). Das Innenministerium wird durch Verwaltungsvorschrift nach § 145 GemO Festlegungen zur Beschreibung und Gliederung der Produktbereiche, Produktgruppen und einzelner Produkte treffen.

Über die Mindestanforderungen hinausgehende Tiefergliederungen in der Darstellung und Verwendung der Produkte hängen von den örtlichen Steuerungs- und Informationsbedürfnissen ab und können von jeder Kommune bestimmt werden. Bei einer Tiefergliederung bzw. bei der Aufnahme von weiteren Produkten soll der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg berücksichtigt werden.

Bei der Bildung der Teilhaushalte können mehrere Produktbereiche zu einem Teilhaushalt zusammengefasst werden.

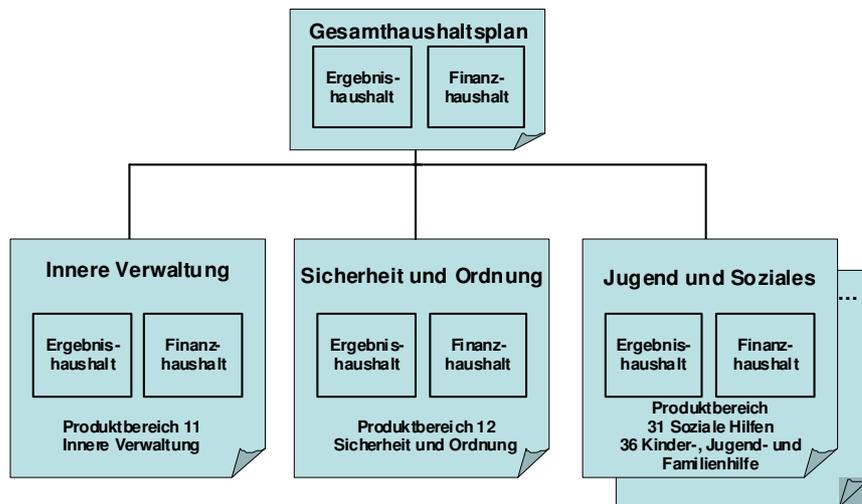
Bei Gliederung nach der örtlichen Organisation können Produktbereiche nach den vorgegebenen Produktgruppen oder Produkten auf mehrere Teilhaushalte aufgeteilt werden. Es ist somit zulässig, einzelne Produkte einer Produktgruppe verschiedenen Teilhaushalten („Produktgruppensplitting“) zuzuordnen. Es ist allerdings unzulässig, ein Produkt auf verschiedene Teilhaushalte („Produktsplitting“) aufzuteilen. Erbringen mehrere Organisationseinheiten Leistungen für dasselbe Produkt, so ist dies in den betroffenen Teilhaushalten durch interne Leistungsverrechnung darzustellen.

Ein nach der örtlichen Organisation produktorientiert aufgebauter Haushaltsplan könnte nach neuem Recht folgendermaßen aussehen:



**Abbildung 5: Aufbau organisationsorientierter Produkthaushalt**

Ein **nach den vorgegebenen Produktbereichen** aufgebauter Haushaltsplan könnte nach neuem Recht folgendermaßen aussehen:



**Abbildung 6: Aufbau produktbereichsorientierter Haushalt**

### **Budgetierung**

Jeder Teilhaushalt bildet (mindestens) eine Bewirtschaftungseinheit und damit ein Budget. Budgets können auch unterhalb der Ebene des Teilhaushaltes gebildet werden. Sie sind jeweils einem bestimmten Verantwortlichen zuzuordnen.

Aus der Tatsache, dass es sich bei den Teilhaushalten um Budgets handelt, ergibt sich die Konsequenz, dass gemäß § 20 Abs. 1 GemHVO alle Aufwendungen und übertragenen Ermächtigungen im Ergebnishaushalt, die zu einem Budget gehören, gegenseitig deckungsfähig sind, wenn im Haushaltsplan nichts anderes bestimmt wird.

Auf die weiteren Möglichkeiten, die eine konsequente Umsetzung der Budgetierung mit sich bringt, sei an dieser Stelle ebenfalls verwiesen (Zweckbindung von Erträgen nach § 19 Abs. 1 und Abs. 2 GemHVO, Übertragbarkeit von Budgetmitteln nach § 21 Abs. 2 GemHVO).

### Darstellung weiterer Angaben

In den Teilhaushalten sind die Produktgruppen darzustellen. Zusätzlich sollen die Schlüsselprodukte, die Leistungsziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung dargestellt werden.

Während die Abbildung der ausgewählten Produktgruppen generell verpflichtend ist, bleibt die örtliche Ausgestaltung der Produkte grundsätzlich der Kommune überlassen. Die Auswahl, die Darstellungsform und der Detaillierungsgrad werden sich an den örtlichen Informations- und Steuerungsbedürfnissen orientieren.

[Beispiel zum Aufbau einer Budgetierung im Schulverwaltungsamt der Stadt Heidelberg](#)

## **2.5 Produkte im NKHR**

### **2.5.1 Definition Produkt**

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 jeweils betrachteten Verwaltungseinheit (z.B. Organisationseinheit innerhalb oder außerhalb der Verwaltung) erbracht werden (vgl. § 61 Nr. 33 GemHVO).

Im Übrigen wird hierzu auf den Kommunalen [Produktplan Baden-Württemberg](#) verwiesen.

### **2.5.2 Anforderungen der amtlichen Statistik an den Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg**

Der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg erfüllt die Vorgaben des gemeinsamen Produktrahmens der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003. Dieser bundesweite Produktrahmenplan definiert auch die Mindestinhalte der Produktbereiche für die Zuordnung von Produktgruppen und Produkten nach finanz- und personalstatistischem Bedarf. In der Regel befindet sich die finanz- und personalstatistische Anforderung im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg auf Produktgruppenebene. Mit der Anwendung des Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg durch die Kommunen können gleichzeitig die Anforderungen der Finanz- und Personalstatistik erfüllt werden. Eine arbeitsintensive zusätzliche Ermittlung der Daten für die Statistik wird somit vermieden.

Diese Vorgaben bedeuten, dass die finanzstatistischen Positionen bedient werden müssen: die Finanzstatistik ist aus der Finanzrechnung abzuleiten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass alle finanz- und personalstatistischen Positionen im Haushaltsplan aufgenommen werden müssen.

### **2.5.3 Verbindlichkeit des Produktplans Baden-Württemberg**

Im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift (vgl. § 145 Nr. 2 GemO) wird das Innenministerium Baden-Württemberg die verbindlichen Positionen des Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg festlegen. Die ARGE „Fortschreibung Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg“ hat hierzu einen Vorschlag unterbreitet, der alle Produktbereiche und ausgewählte Produktgruppen umfasst (vgl. Abschnitt 6.1.5 im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg).

Es ist zu beachten, dass diese Vorgaben auch im Rahmen einer Anlage zum Haushaltsplan erfüllt werden können (§ 4 Absatz 5 GemHVO). Dabei ist es grundsätzlich unerheblich, ob ein nach der örtlichen Organisation oder nach vorgegebenen Produktbereichen orientierter Aufbau der Teilhaushalte gewählt wird.

### **2.5.4 Gliederungstiefe, Schlüsselprodukte**

Zusätzlich zur Mindestgliederung des Haushalts kann jede Kommune ihren Haushalt weiter untergliedern. Dazu wird nachdrücklich empfohlen, sich im Hinblick auf die interkommunale Vergleichbarkeit, an den Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg zu halten.

Eine Abbildung einzelner Produkte im Haushaltsplan sollte sich grundsätzlich auf die Schlüsselprodukte konzentrieren.

Mit der Beschränkung auf Schlüsselprodukte soll eine Überfrachtung des Haushaltsplans durch eine vollständige Produktdarstellung vermieden werden. Schlüsselprodukte sollen jährlich politi-

sche Schwerpunkte der Kommune aufgreifen und sind daher örtlich nach dem jeweiligen Steuerungsbedarf zu bestimmen. Sie können im Zeitablauf wechseln. Daraus ergibt sich zwangsläufig, dass Schlüsselprodukte nicht verbindlich vorgegeben werden können. Eine ausdrückliche Bezeichnung als Schlüsselprodukt ist bei der Abbildung im Haushaltsplan nicht zwingend erforderlich.

Im Haushaltsvollzug wird die jeweils unterste Ebene (i.d.R. Produktgruppen oder Produkte) bedient. Vgl. im Übrigen Kapitel 3.2

### **2.5.5 Ziele und Kennzahlen**

Mit der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens wird insbesondere auch eine neue Haushaltssteuerung angestrebt. Das sogenannte Neue Steuerungsmodell (vgl. hierzu insbesondere die Veröffentlichungen der KGSt, die diesen Begriff maßgeblich geprägt haben), auf dessen Kerngedanken das NKHR aufbaut, geht dabei von einer grundsätzlichen Neudefinition des Selbstverständnisses von Politik und Verwaltung aus. Danach gibt die Politik die strategischen Grundsatzentscheidungen vor, welche dann von der Verwaltung ausgestaltet und umgesetzt werden.

Ausgehend von diesem Grundgedanken erfolgt eine Umsetzung der strategischen Steuerung durch die Definition von Zielen. Hierbei wird unterschieden zwischen strategischen Zielen und operativen oder Leistungszielen. Strategische Ziele sind dabei in der Regel grundsätzliche politische Ziele, welche mittel- oder langfristig angelegt sind. Aus ihnen leiten sich die operativen Ziele ab, welche in der Regel kurzfristiger Natur sind (z.B. bezogen auf ein

Haushaltsjahr). Diese bilden ihrerseits die Grundlage für die Produkte und damit die Ansätze im Haushaltsplan.

Nach § 6 GemHVO gibt der Vorbericht einen Überblick über die Entwicklung und den Stand der Haushaltswirtschaft unter dem Gesichtspunkt der stetigen Erfüllung der Aufgaben. Insbesondere sollen die wesentlichen Ziele und Strategien und die Änderungen in der Zielsetzung gegenüber dem Vorjahr aufgezeigt werden (Nr. 1). Mit diesen Globalzielen soll die strategische Ausrichtung der Kommune im Sinne einer politischen Schwerpunktsetzung dargestellt werden.

Die Spezifizierung dieser politischen Schwerpunkte und die Bezifferung der wirtschaftlichen Auswirkungen (bezogen auf das Haushaltsjahr) erfolgt in den Teilergebnisplänen. Dabei werden die Globalziele in messbare Teil- bzw. Leistungsziele aufgeteilt. Leistungsziele sind dabei der geplante qualitative oder quantitative Output des Leistungserstellungsprozesses.

**Praxisbeispiel der Stadt Heidelberg für individuelle Leistungsziele zur Produktgruppe 36.50 und 21.10:**

Produktgruppe 36.50 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege	
Ziele	Maßnahmen / Indikatoren der Zielerreichung
<u>2007/2008</u> Weiterführung der stufenweise Erfüllung des gesetzlichen Auftrags, spätestens ab dem 01.10.2010 für Kinder im Alter unter drei Jahren ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in der Tagespflege vorzuhalten	<u>2007</u> Schaffung von 300 neuen Betreuungsplätzen (Krippe- und Tagespflegeplätze) zum Kindergartenjahr 2007/2008 unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips. Der Versorgungsgrad beträgt dann 34,7%. <u>2008</u> Schaffung von 300 neuen Betreuungsplätzen (Krippe- und Tagespflegeplätze) zum Kindergartenjahr 2008/2009 unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips. Der Versorgungsgrad beträgt dann 44%.

Produktgruppe 21.10 Allgemeinbildende Schulen	
Ziele	Maßnahmen / Indikatoren der Zielerreichung
<b>Grundschulen und Grund- und Hauptschulen:</b> <u>2007</u> Verbesserung der Unterrichts- und Betreuungssituation im Emmertsgrund	<u>2007</u> Weitere Optimierung des Ganztagesbetriebs in Zusammenarbeit mit der Schule und dem Kinder- und Jugendamt
<u>2007 / 2008</u> Konzentration und Stärkung der Heidelberger Hauptschulen und deren Ausbau als Ganztagesangebot	<u>2007</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung des vom Gemeinderat beschlossenen Konzeptes zur Hauptschulentwicklung mit Reduzierung der Zahl der Heidelberger Hauptschulen von acht auf vier</li> <li>• Erarbeitung von Konzepten für die Nutzung der frei werdenden Räume für ein verbessertes Betreuungsangebot in Zusammenarbeit mit dem Kinder- und Jugendamt</li> </ul> <u>2007 / 2008</u> Schrittweise Umsetzung der Nutzungskonzepte
<u>2007</u> Konzeptentwicklung für die Umnutzung der Räumlichkeiten an den alten Hauptschulstandorten	<u>2007</u> Steinbachschule Ziegelhausen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der räumlichen Situation der verlässlichen Grundschule zum Schuljahr 2007/2008</li> <li>• Verbesserung der Schulhofsituation durch Öffnen des Hauptschulschulhofs für Grundschüler/-innen</li> </ul>
<u>2008</u> Umsetzung der Neuentwicklungen an den alten Hauptschulstandorten	<u>2008</u> Modellprojekt Schule und Kindergarten für Wieblingen und Ziegelhausen prüfen

Die wirtschaftliche Bemessung dieser Leistungsziele erfolgt über die Produkte, wobei auch hier die Politik die Schwerpunkte in der Ausgestaltung Produkte vorgibt. So werden z. B. Anzahl oder Gütegrad der Produkte (Stückzahl, Pflegeintensität, Erfolgsquote,

etc.) für einen bestimmten Zeitraum (z. B. das Planjahr) angestrebt und mit der Politik als Sollwert vereinbart (Zielvereinbarung).

Dabei werden im Budgetierungsprozess auch die Ziele hinsichtlich des dafür zu Verfügung gestellten Budgets, der Ressourcen (Geldmittel, Personalstellen usw.) definiert.

Da eine rein in Textform gehaltene Zielvereinbarung nur schwer auf tatsächliche Umsetzung überprüft werden kann und schon im Vorfeld, bevor die eigentliche Umsetzung beginnt, zuviel Raum für Interpretationen bietet, müssen diese Ziele messbar gemacht werden. Daher werden Kennzahlen zur Festlegung und Messung der Zielerreichung verwendet. Das jeweilige Ziel wird dabei mit einem oder mehreren Zahlenwerten konkretisiert.

Kennzahlen können dabei reine Leistungsziele beschreiben, bieten jedoch auch die Möglichkeit, den (geplanten) Ressourcenverbrauch ins Verhältnis zu Leistungseinheiten zu setzen.

Das neue Haushaltsrecht in Baden-Württemberg verlangt die Darstellung von (Leistungs-) Zielen im Vorbericht zum Haushaltsplan („die wesentlichen Ziele“ der Kommune), zu den Teilhaushalten (§ 4 Abs. 2 GemHVO), aber auch im Rechenschaftsbericht und Konsolidierungsbericht.

Wesentliches Element der neuen Haushaltssteuerung ist auch die Vorschrift, dass dem politischen Gremium unterjährig über die Erreichung der Finanz- und Leistungsziele zu berichten ist, damit bei Zielabweichungen notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden können.

Dabei sollten, die (Finanz- und) Leistungsziele mit Kennzahlen eindeutig definiert und im Planungszeitraum konkret umsetzbar sein. Es geht folglich nicht darum, ein (lediglich) wünschenswertes (Fern-)Ziel zu beschreiben, sondern einen tatsächlich mit hoher Wahrscheinlichkeit möglichen Stand an Leistungen zum Ende des Planungszeitraums, für den außerdem die bereitgestellten Ressourcen ausreichend sind.

Als weiteres Kriterium bei der Zielvereinbarung bzw. der Aufnahme von Kennzahlen in den Haushaltsplan ist zu beachten, dass die zur Zieldefinition verwendeten Kennzahlen auch wirklich steuerungsrelevant sind. Das heißt, sie müssen Einfluss auf die mit ihnen „gemessene“ Organisationseinheit haben und vor allem von dieser auch beeinflusst werden können. Es sollte sich also um sogenannte Schlüsselkennzahlen zu strategischen Zielen handeln.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> vgl. hierzu insbesondere Nr. 6.1.6 des Abschlussberichts zum Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg (2006)

### **2.5.6 Verwendung von Produkten in der Kosten- und Leistungsrechnung**

In der Kosten- und Leistungsrechnung sind die Produkte und Leistungen der Kommune zu definieren und ein Kostenträgerplan festzulegen. Dabei wird auf den Musterkostenträgerplan der ARGE (Anlage 4 des Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg, Heft 9 der Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg) verwiesen. Wie tief jede Kommune die Produkte abbildet, hängt auch von den definierten Zielen innerhalb der Kommune ab. Ein Vorgehen vom Groben zum Detail hat sich bewährt.

Auf die Erläuterungen im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg wird ausdrücklich verwiesen.

### **3 Zusammenspiel Haushalt und KLR**

#### **3.1 Allgemeines**

Das Rechnungswesen dient der Ermittlung, Verarbeitung, Speicherung und Bereitstellung von Informationen über die wirtschaftlichen Vorgänge. Das Ressourcenverbrauchskonzept geht von einem einheitlichen Rechnungsstoff in Haushalt und Kostenrechnung aus. Die explizite Trennung zwischen internem und externem Rechnungswesen wie in der klassischen Betriebswirtschaftslehre gibt es in der kommunalen Doppik nicht.

#### **3.2 Gliederung von Haushalt und KLR**

Grundsätzlich haben Haushalt und KLR (nahezu) dieselbe Struktur, da die gemeinsame Basis der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg ist. Die KLR weist eine andere, wesentlich detailliertere Darstellung auf. Dies deshalb, weil die KLR weitergehende Informationen liefert als der komprimierte Haushalt. Die Gliederung sollte auf den örtlichen Steuerungsbedarf der politischen Gremien abgestimmt sein und der These „So wenig wie möglich, soviel als nötig“ folgen.

Um § 14 GemHVO gerecht zu werden, sollen alle nicht unmittelbar zuordnungsfähige Aufwendungen (Gemeinkosten) und Erträge mit Hilfe eines Verrechnungsmodells auf die Kostenträger (Produktgruppen oder Produkte) flächendeckend verteilt werden.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Weitere Informationen zur KLR:

"Leitlinien zur kommunalen Kostenrechnung in Baden-Württemberg", 2. überarbeitete Auflage erschienen als Heft 8 in der Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen;

Handbuch "Aufbau der Kostenrechnung einschließlich interner Leistungsverrechnungen und Vermögensbewertung in Kommunen - ein standardisiertes Vorgehensmodell", 2. überarbeitete und erweiterte Fassung.

### 3.2.1 Mindestgliederung des Haushalts

Die Mindestgliederung des Haushalts beschränkt sich nach den gesetzlichen Vorgaben (§ 145 GemO) auf wenige für eine einheitliche Struktur besonders relevante Bereiche (in etwa vergleichbar mit den bisherigen Einzelplänen 0 – 9). Dargestellt werden voraussichtlich 20 Produktbereiche<sup>11</sup>, teilweise ergänzt um ausgewählte Produktgruppen (17 von 100), so dass insgesamt mindestens 37 verbindlich vorgegebene produktbezogene Positionen im Haushalt aufgeführt sein müssen.

Diese verbindlich vorgegebenen produktbezogenen Positionen im Haushaltsplan lassen den Kommunen Spielraum, um eigene Vorstellungen zu entwickeln und örtliche Schwerpunkte bei der Haushaltsplandarstellung abzubilden.

### 3.2.2 Tiefengliederung des Haushalts

Eine weiter gehende Tiefengliederung bietet sich an, um eine größere Transparenz zu schaffen. In der Regel ist hierfür eine Darstellung auf Ebene der Produktgruppen ausreichend.

Eine weitergehende Darstellung von Produkten kann auf die **Abbildung von Schlüsselprodukten** beschränkt bleiben. Die Schlüsselprodukte werden aufgrund der unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse in Art und Anzahl stark variieren.

---

<sup>11</sup> Die Aufgaben des Produktbereichs 22 „Schulpersonal und Schulentwicklung“ werden aufgrund der Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform wieder durch eigene Staatliche Schulämter erledigt.

### **3.2.3 Differenzierte Gliederung der KLR**

Der vor Ort erstellte Kostenträgerplan ist Basis jeder KLR. Differenzierte und detaillierte Auswertungen ergeben sich in der Konsequenz aus der KLR und nicht aus dem Ergebnisplan bzw. der Ergebnisrechnung.

Der Kostenträgerplan kann, muss aber nicht, im Haushalt abgebildet werden. Eine zu empfehlende zusammengefasste Darstellung nach Kontengruppen, ergänzt um weitere Elemente (z.B. Ziele und Kennzahlen) ist sinnvoll.

### **3.3 Wo wird geplant?**

Die Planung der Aufwendungen und Erträge erfolgt unabhängig von der im Einsatz befindlichen Software dem Grunde nach über Grund- und Kennzahlen mit Mengen und Preisen je Produkt und damit im Ergebnis outputorientiert im Rahmen der jeweiligen Budgets. Grundsätzlich erfolgt die Planung auf der untersten Ebene, d.h. auf der Ebene der Kostenträgerrechnung (Produkte bzw. Produktgruppen).

Die Produktplandaten und –ergebnisse werden aggregiert zu Produktgruppen und –bereichen im Haushalt dargestellt. Entsprechendes gilt für Produktgruppenplandaten und -ergebnisse, soweit diese die unterste Ebene der Kostenträgerrechnung bilden. Diese sind damit Basis für alle Planungen und Buchungen.

In der Praxis wird sich die Planung, abhängig von der Größe der Kommune, den örtlichen Gegebenheiten und der vor Ort eingesetzten Software unterschiedlich darstellen. Hierzu erhalten Sie unter den nachfolgenden Links Praxisberichte verschiedener Kommunen zur weiteren Information:

- [Praxisbericht der Stadt Heidelberg](#)
  
- [Praxisbericht der Stadt Herrenberg](#)

## **4 Vorgehensweise zur Aufstellung des Haushaltsplans nach dem NKHR**

### **4.1 Produktdefinition vor Ort**

Jede Kommune sollte als erstes den Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg durchgehen, und die Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte definieren, die von ihr wahrgenommen werden. Dabei ist auch die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zu berücksichtigen, die Vorgaben zur (Mindest-)Gliederung der Produktbereiche, Produktgruppen und einzelner Produkte enthalten wird.

Danach muss die Kommune sich überlegen, ob und wenn ja, welche Produkte bzw. Produktgruppen sie im Haushaltsplan detailliert darstellen möchte. Grundsätzlich kann die Kommune für verwaltungsinterne Zwecke detaillierte Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung gewinnen. Es muss daher in jeder Kommune individuell entschieden werden, welche Detailinformationen die Politik für ihre Steuerung benötigt.

### **4.2 Zuordnung der Produkte**

Unabhängig davon, ob der Haushaltsplan nach Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert wird, muss eine detaillierte Zuordnung der Produkte zu den Organisationseinheiten erfolgen.

Bei der Zuordnung der Produkte bzw. Produktgruppen gibt es verschiedene Vorgehensweisen.

- Zum einen kann die Zuordnung intern von einer zentralen Stelle (z.B. Hauptamt, Kämmerei oder Stabstelle) vorbereitet werden und erst dann mit den einzelnen Organisationseinheiten offene Fragen abgestimmt werden. Vorteil hierbei ist, dass eventuell vorhandene Mehrfachzuständigkeiten für ein Produkt frühzeitig erkannt werden.
- Zum anderen kann die Zuordnung in einem ersten Schritt durch die einzelnen Organisationseinheiten selbständig vorgenommen und später mit einer zentralen Stelle abgestimmt werden. Vorteil ist hier die Fachkenntnis der einzelnen Organisationseinheiten. Nachteil ist die erforderliche umfangreiche Einarbeitung der einzelnen Organisationseinheiten in den kommunalen Produktplan (wo findet sich was etc.).

#### **4.3 Entscheidung für eine Gliederung nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation**

Die bisherige Gliederung des Haushaltsplans nach Aufgabenbereichen in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte wird durch eine produktorientierte Gliederung ersetzt.

Im Mittelpunkt des neuen Haushaltsplans stehen die Leistungen (Produkte) mit den damit verbundenen Zielen ([vgl. Kapitel 2.4](#))

Der Gesamthaushalt ist in mindestens zwei Teilhaushalte zu gliedern. Die Teilhaushalte können nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert werden (§ 4 Abs. 1 Satz 1 u. 2 GemHVO). Jeder Teil-

haushalt bildet (mindestens) eine Bewirtschaftungseinheit (Budget). Die Budgets sind jeweils einem Verantwortungsbereich zuzuordnen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 und 2 GemHVO).

Als einer der ersten Schritte muss sich die Kommune entscheiden, ob sie den Haushalt produktbereichsorientiert oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gliedern möchte (vgl. Kapitel 2.4). Dabei muss sie sich für eine Darstellungsform entscheiden. Allerdings ist es bei beiden Gliederungsformen zulässig, die zentralen Produktbereiche „Innere Verwaltung“ (Produktbereich 11) und „Allgemeine Finanzwirtschaft“ (Produktbereich 61) ganz oder teilweise in einem selbständigen Teilhaushalt oder in mehreren selbständigen Teilhaushalten auszuweisen. Daneben können diese Produktbereiche sowie einzelne Produktgruppen oder Produkte dieser Produktbereiche auch anderen Teilhaushalten direkt zugeordnet werden.

Der Vorteil einer **produktbereichsorientierten Darstellung** ist die Stetigkeit des Haushalts. Evtl. künftige Organisationsänderungen wirken sich auf den Haushaltsplan nicht aus. Hier orientiert sich die Steuerung an den einzelnen Produkten bzw. an der Produktgruppe. Die Organisation ist nachrangig. Dies kann dazu führen, dass es mehrere Zuständigkeiten und keine klare Verantwortung bei einem Produkt gibt. Verwaltungsintern werden deshalb von einigen Kommunen die zwischen Rat und Verwaltung geschlossenen Vereinbarungen von den Produktbereichen auf die Organisationseinheiten in weitere „Organisationsbudgets“ übertragen.

Bei kleineren Kommunen, die keine separate Kosten- und Leistungsrechnung aufbauen möchten, bietet es sich an, die Darstel-

lung nach Produktgruppen bzw. Produkten direkt im Haushaltsplan abzubilden.

Bei einer **nach der örtlichen Organisation produktorientierten Darstellung** ist von Vorteil, dass die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit nach der Aufbauorganisation abgebildet wird. Die Teilhaushalte (Budgets), d.h. die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung liegen in einer Hand. Die klare Zuständigkeit kann bei den Haushaltsberatungen zu Vereinfachungen führen (z.B. Ausschussbildung nach Organisationseinheiten).

Nachteil ist hier, dass spätere Organisationsänderungen in den Haushaltsplan eingebaut werden müssen. Der Haushaltsplan kann sich daher im Laufe der Zeit immer wieder verändern. Ein Mehrjahresvergleich der Teilhaushalte kann dadurch erschwert werden. Ein Vergleich auf Produktbereichs- oder Produktgruppenebene ist aufgrund der Übersicht nach § 4 Abs. 5 GemHVO dennoch gewährleistet.

Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen, dass Organisationsänderungen möglichst bei der Haushaltsplanaufstellung vorgenommen werden sollen und die Kämmerei frühzeitig zu informieren ist.

Links mit Beispielen für produktbereichsorientierte Gliederung

- [Stadt Bruchsal](#)
- [Stadt Tettngang](#)

Link mit einem Beispiel für nach der örtlichen Organisation produktorientierter Gliederung

- [Karlsruhe](#)
- [Stadt Rauenberg](#)

#### 4.4 Gliederung Teilhaushalte

Der Gesamthaushalt (Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt) ist in mindestens zwei Teilhaushalte zu gliedern. Diese können nach den vorgegebenen Produktbereichen und Produktgruppen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gebildet werden.

Beim **produktbereichsorientierten** Aufbau richtet sich die Bildung der Teilhaushalte nach den Produktbereichen. Mehrere Produktbereiche können zu Teilhaushalten zusammengefasst werden. Umgekehrt kann ein Produktbereich auch auf mehrere Teilhaushalte nach Produktgruppen aufgeteilt werden.

[Beispiel produktbereichsorientierte Gliederung des Haushalts der Stadt Tettang](#)

Beim **nach der örtlichen Organisation produktorientierten** Aufbau richtet sich die Bildung der Teilhaushalte nach der jeweiligen Aufbauorganisation. Innerhalb der Organisationseinheiten wird der Haushaltsplan produktorientiert dargestellt. Werden Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert, sind dem Haushaltsplan eine Übersicht über die Zuordnung der Produktbereiche und Produktgruppen zu den Teilhaushalten und eine Übersicht über die Zuordnung der Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushalts zu dem verbindlich vorgegebenen Produktrahmen als Anlage beizufügen (§ 4 Abs. 5 GemHVO).

[Beispiel Gliederung des Haushalts der Gemeinde Stetten am kalten Markt, 2007](#)

Bei beiden Varianten ist eine differenzierte Unterteilung möglich. Dabei sollte jedoch beachtet werden, dass detaillierte Unterteilungen eher in der Kosten- und Leistungsrechnung vorgenommen werden sollten.

Jeder Teilhaushalt bildet mindestens ein Budget, das einer/einem Verantwortlichen zugeordnet werden muss. In den Teilhaushalten sind zumindest die in der VwV vorgegebenen Produktgruppen darzustellen, zusätzlich sollen Schlüsselprodukte, die Leistungsziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung dargestellt werden. Die Schlüsselprodukte, Leistungsziele und Kennzahlen können in der Praxis nach dem örtlichen Steuerungsbedürfnis gestaltet und ggf. sukzessive verfeinert werden. Bei der ersten Erstellung eines Haushaltsplans nach dem NKHR werden z.B. in den wenigsten Fällen bereits operationale und strategische Ziele vorliegen.

Die jeweilige Kommune sollte je nach der Art der Gliederung sinnvolle Teilhaushalte bilden. Was als sinnvoll angesehen wird, kann durch den unterschiedlichen Steuerungsbedarf in den Kommunen (auch in Zusammenhang mit Zielen, Kennzahlen) sehr verschieden sein.

Bei der **produktbereichsorientierten** Darstellungsweise muss geprüft werden, welche Produktbereiche in einer Verantwortung liegen und ob es Sinn macht, diese insgesamt nach der Verantwortung in einem Teilhaushalt zusammenzufassen oder ob diese getrennt nach verschiedenen Bereichen in mehreren Teilhaushalten abgebildet werden sollen.

Bei der **nach der örtlichen Organisation produktorientierten** Gliederung orientieren sich die Kommunen bei der Bildung der Teilhaushalte an der Aufbauorganisation. Es muss auch hier individuell über die Bildung der einzelnen Teilhaushalte entschieden werden.

Generell gilt:

So viel Teilhaushalte wie nötig, so wenig wie möglich!

#### **4.5 Erfüllung der Anforderungen der amtlichen Statistik**

Die statistischen Anforderungen müssen beim Buchen beachtet werden und die Struktur im Detail entsprechend angelegt sein. Im Haushaltsplan müssen nicht alle statistischen Anforderungen abgebildet werden.

[Link: Finanzstatistische Positionen im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg S. 389 \(Anlage 1 Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg\)](#)

[Link: Fundstelle beim STALA](#)

[Datenerhebung - Statistisches Landesamt Baden-Württemberg](#)

#### **4.6 Handlungsüberlegungen / -empfehlungen**

Sobald sich eine Kommune detaillierter mit den Produkten und der organisatorischen Zuordnung auseinandersetzt, werden Produkte mit mehreren Zuständigkeiten auftreten. Die Chance sollte genutzt werden, um die Organisation und die Zuständigkeiten für einzelne Aufgaben zu überprüfen und wenn möglich Organisationsänderungen und Aufgabenverlagerungen vorzunehmen mit dem Ziel, für die Produkte eine einzige Zuständigkeit zu schaffen.

Auch wenn Organisationsänderungen erfolgen und einzelne Aufgabenbereiche neu zugeordnet werden, wird es immer einzelne Produkte mit mehreren Zuständigkeiten geben. Bei mehreren Zuständigkeiten für ein Produkt muss überlegt werden, bei welcher Organisationseinheit die haushaltsrechtliche Verantwortung liegt. Die Beteiligung anderer Organisationseinheiten an der Produkterstellung wird über die interne Leistungsverrechnung dargestellt.

#### **4.7 Überleitungstransparenz Kameralistik – Doppik**

Die erstmalige Erstellung eines Haushalts nach dem NKHR ist vor allem in den Kommunen eine besondere Herausforderung, die bislang noch keine Erfahrungen mit Produkthaushalten oder einer Kosten- und Leistungsrechnung gemacht haben.

In sehr vielen Bereichen entsprechen die kameralen Haushaltsgrößen im Verwaltungshaushalt (Einnahmen und Ausgaben) 1:1 den neuen doppischen Größen (Ertrag und Aufwand).

Bei der doppischen Haushaltsplanung sind erstmals auch flächendeckend nicht zahlungswirksame Erträge und Aufwendungen (z.B. Abschreibungen, Rückstellungen) zu berücksichtigen.

Für die erste Erstellung eines doppischen Haushaltsplanes nach NKHR ist die Erstellung einer individuellen Überleitungstabelle von der bisherigen kameralen Haushaltsstelle zum künftigen Produkt bzw. Produktgruppe und der Kontengruppe sehr hilfreich. Sinnvoll ist es, in die Überleitungstabelle Verteilungsschlüssel bei einer Mehrfachaufteilung der bisherigen Haushaltsstelle aufzunehmen.

Die einzelnen Organisationseinheiten sollten bei der Erstellung der Zuordnungen rechtzeitig beteiligt werden.

Für eine Orientierung zwischen der alten Haushaltsgliederung und der neuen Haushaltsgliederung wurde eine Gegenüberstellung der

bisherigen Abschnitte / Unterabschnitte zu den Produktbereichen bzw. zu den Produktgruppen / Produkten vorgenommen.

Hilfestellung unter folgendem Link:

- [Gegenüberstellung Gliederungsplan – Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg S. 399 \(Anlage 2 Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg\)](#)

#### **4.8 Beteiligung der zuständigen politischen Gremien**

Es empfiehlt sich bei der Umstellung auf die kommunale Doppik die politischen Gremien rechtzeitig einzubinden und ein Konzept zum Umstellungszeitpunkt bzw. über die Vorgehensweise (stufenweise oder komplette Umstellung) vorzustellen.

Vor der ersten Erstellung des neuen produktorientierten Haushaltsplans sollte den politischen Gremien ein Vorschlag unterbreitet werden, wie der neue Haushaltsplan künftig aussehen könnte. Das politische Gremium kann dann noch festlegen an welcher Stelle der Haushaltsplan weiter zusammengefasst bzw. detaillierter dargestellt werden soll.