



Kommunalpolitik und NKF

Basisinformationen für Rats- und Kreistagsmitglieder
zum nordrhein-westfälischen
Neuen Kommunalen Finanzmanagement

Vorwort



Sehr geehrte Rats- und Kreistagsmitglieder,
sehr geehrte Damen und Herren,

seit Anfang 2005 gilt für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF). Mit dem Ablauf der gesetzlichen Übergangsfrist werden seit dem 01.01.2009 alle kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen „doppisch“, also auf der Grundlage der kaufmännischen doppelten Buchführung aufgestellt. Als erstes Bundesland haben wir damit flächendeckend das kamerale Rechnungswesen abgeschafft.

Mit dem NKF werden nun erstmals sämtliche Vermögenswerte, Schulden und der gesamte Werteverzehr der Kommunen abgebildet. Zu erwirtschaftende Abschreibungen und Pensionsverpflichtungen werden sichtbar. Diese neue Transparenz ermöglicht Ihnen – als die politischen Entscheidungsträger – eine effektivere Haushaltssteuerung. Sie können dazu beitragen, dass heutige Verpflichtungen nicht zu Lasten nachfolgender Generationen in die Zukunft verschoben werden. Ihre Arbeit in den Räten und Kreistagen wird sich mit dem NKF grundlegend verändern.

Auch wenn wir nun mit dem NKF über ein gut geeignetes Instrument verfügen, um das Finanzmanagement auf eine solide Basis zu stellen, wird der Erfolg der Reform nicht zuletzt von Ihnen abhängen. Sie können die Informationen aus dem Haushalt nutzen, um in Zusammenarbeit mit der Verwaltung die notwendigen Prioritäten zum Wohle Ihrer Kommune zu setzen. Das NKF ist nicht nur die Änderung eines Buchungsstils, sondern verbessert grundlegend Ihre Möglichkeiten, knappe Ressourcen auf der Grundlage geeigneter Informationen zu steuern. Es liegt nun in Ihren Händen, diese Instrumente zu nutzen und das NKF mit Leben zu füllen.

Mit der Neuauflage dieser Broschüre möchte ich Ihnen einige nützliche Informationen zum NKF für Ihre tägliche Arbeit vor Ort an die Hand geben. Ich bin zuversichtlich, dass Ihre engagierte Arbeit wesentlich dazu beitragen wird, dass unsere Kommunen den großen Herausforderungen gut gerüstet entgegensehen können.

Ich wünsche Ihnen weiterhin viel Erfolg für Ihre Arbeit.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Ingo Wolf". The signature is fluid and cursive, written over a white background.

Dr. Ingo Wolf MdL
Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen



Wenn Sie weitere Fragen zum NKF haben, steht Ihnen das NKF-Netzwerk in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung.

Telefon-Nr. Hotline: 0211/38 54 67 80 80

Hotline-Zeiten:

Montag–Donnerstag 9:00–12:30 Uhr, 13:00–15:00 Uhr, Freitag 9:00–13:00 Uhr

Weitere Informationen rund um die Modellkommunen und zum aktuellen Stand der Umsetzung in NRW liefern die Internetseiten des NKF-Netzwerks.

www.neues-kommunales-finanzmanagement.de

Einführende Informationen zum NKF finden Sie im E-Learning-Programm der Studieninstitute in Nordrhein-Westfalen.

www.elearning-kommunal.de

Gesamtredaktion:

Dr. Thomas Lambertz, Studienleiter Duisburg

unter Mitwirkung von:

Horst Bernhardt, Dozent FHöV Gelsenkirchen; Prof. Dr. Hufnagel, Dozent FH Münster und Studieninstitut Westfalen-Lippe; Marcus Jacoby, Dozent Rheinisches Studieninstitut Köln; Frank Jahnke, Kämmereileiter Düsseldorf; Ralph Kalveram, Abteilungsleiter Schulverwaltungsamt Duisburg; Wolfgang Nickenig, NKF-Projektleiter Duisburg; Paul Strumann, Dozent FHöV Münster; Jutta Urbaczka, NKF-Referentin Studieninstitut Duisburg

Inhalt

Vorwort	03
1. Kurz vorab: Was will diese Broschüre?	06
2. Wie kam es zum neuen Rechnungswesen?	07
2.1 Haushaltsrecht und kommunale Reformbemühungen	07
2.2 Das „Modellprojekt“ zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)	07
3. Welche Ziele hat das NKF?	08
3.1 Unterstützung kommunaler Aufgaben	08
3.2 Einzelne Zielfelder des NKF	09
4. Was sind die Grundzüge des NKF?	11
4.1 Systemwechsel Kameralistik – Doppik	11
4.2 Die drei Komponenten: Ergebnisplan, Finanzplan, Bilanz	12
5. Wie sieht der Neue Kommunale Haushaltsplan aus?	14
5.1 Die Elemente des neuen Haushaltsplans	15
5.2 Wie sehen die Produkte im Haushalt aus?	16
5.3 Kennzahlen und Leistungsdaten	18
5.4 Budgetbildung im neuen Haushalt	21
5.5 Welche Aufgabe übernimmt die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) im NKF?	22
6. Wie funktioniert die NKF-Bewirtschaftung?	22
7. Welchen Inhalt und welche Bedeutung hat der Jahresabschluss?	24
7.1 Die Elemente des Jahresabschlusses	25
7.2 Die Ersterfassung als Voraussetzung für die Vermögens- und Schuldendarstellung	26
7.3 Der Weg zur Eröffnungsbilanz	27
8. Gesamtabschluss – die Gemeinde als „Gesamtkonzern“?	28
8.1 Wie sieht es derzeit in den Gemeinden aus?	28
8.2 Die Elemente des Gesamtabschlusses	29
8.3 Der Gesamtabschluss – eine große Herausforderung für die Umsetzung bis Ende 2010	30
9. Haushaltsausgleich im NKF – Last oder Vorteil?	30
9.1 Wann ist der Haushalt im NKF ausgeglichen?	31
9.2 Ist der Haushaltsausgleich im NKF jetzt schwieriger oder leichter zu erreichen oder bleibt alles beim Alten?	32
10. Verändert der NKF-Haushalt die Organisation des Rates?	33
11. Kurz notiert: häufig gestellte Fragen zum NKF	34
Hinweis & Impressum	39

1. Kurz vorab: Was will diese Broschüre?

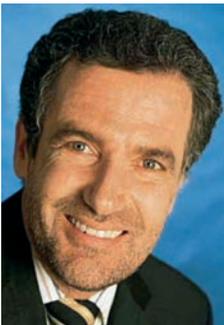
Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) ist seit dem 1. Januar 2005 in Nordrhein-Westfalen Wirklichkeit geworden. In allen Kommunen, Kreisen und Gemeinden geht es jetzt an die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben.

Diese Broschüre soll Ihnen als Kommunalpolitikerin und Kommunalpolitiker zeigen, dass mit der Einführung des NKF die Transparenz Ihres Gemeindehaushalts und damit auch Ihre Steuerungsmöglichkeiten erheblich verbessert werden. Sie können in Zukunft steuerungsrelevante Informationen abrufen, die Sie unter den Bedingungen des alten Rechnungswesens, der Kameralistik, gar nicht oder nur schwer bekommen haben.

Gleichzeitig ist mit dem NKF mehr als nur der Wechsel des Rechnungsstils angestoßen: Die sinnvolle Einführung des NKF ist ein umfassender Veränderungsprozess, der vor allem die betriebswirtschaftlichen Forderungen des so genannten Neuen Steuerungsmodells aufgreift und Sie als Kommunalpolitikerin und Kommunalpolitiker besser als in der Vergangenheit in die Lage versetzt, Ihre politischen Ziele mit dem Kommunalparlament oder Ihrer Stadtverwaltung in strategischer Ausrichtung zu verwirklichen.

Sie brauchen sicherlich kein Finanzexperte zu werden, um das NKF für Ihre Ziele einzusetzen. Diese Broschüre versucht daher, in einfacher Darstellung die Grundlagen des NKF zu vermitteln, und nimmt dabei stets auf Ihre politische Perspektive Rücksicht.

Dr. Uwe Friedl, Bürgermeister Euskirchen



„Die Umstellung des kameralistischen Buchungssystems auf die doppelte Buchführung war längst überfällig.“

Die unter dem Begriff „Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)“ nun endlich beschlossene Umstellung des kameralistischen Buchungssystems auf die doppelte Buchführung wird von mir nicht nur begrüßt, sondern als längst überfällig ausdrücklich befürwortet.

Als Ökonom und Verwaltungswirt hat mich an der „kameralen Welt“ schon immer gestört, dass u. a. keinerlei umfassende Aussagen zum vollständigen Ressourcenverbrauch gemacht werden konnten. Ein Überblick über das Vermögen war bisher nur für die kostenrechnenden Bereiche möglich, während in anderen investitionsträchtigen Bereichen (z. B. Straßenbau und Gebäude) kein genauer Vermögenswert genannt werden konnte. Die Erfassung und Bewertung des gesamten Vermögens ist aber ein wesentlicher Grundstein, um Transparenz zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit herstellen zu können.

2. Wie kam es zum neuen Rechnungswesen?

2.1 Haushaltsrecht und kommunale Reformbemühungen

Die Verwaltungsreform, die unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells (NSM) seit Anfang der 90er Jahre zu einem enormen Wandel im Selbstverständnis und der Positionierung von Kommunalverwaltungen geführt hat, erfährt im Neuen Kommunalen Finanzmanagement eine konsequente Fortführung. Die Verwaltung hat in den letzten zehn Jahren sehr intensiv an ihren Ergebnissen und Wirkungen, dem „Output“, gearbeitet und sich strategisch zielorientierter aufgestellt. Die Verwaltung ist moderner, wirtschaftlicher und kundenorientierter geworden, hinkte aber im Rechnungswesen den Anstrengungen und Bemühungen durch die traditionelle Kameralistik hinterher. Dezentrale Ressourcenverantwortung mit eigenverantwortlichen Budgets, Ergebnis- und Produktorientierung, Kostentransparenz und Controlling waren zwar vielfach als Instrumente schon in den Blick genommen. Was fehlte, war ein adäquates Rechnungswesen, das diese Reformbemühungen wirkungsvoll unterstützen konnte. Mit dem NKF kann der eingeschlagene Weg nun leichter als bisher weitergegangen werden.

Ein Beispiel:

In der bisherigen kameralen Welt konnten anhand der Haushaltsplandaten der Ort der Veranschlagung und die Art der Mittel abgelesen werden. So wurden z. B. für den Bereich des Personenstandswesens Ausgabeansätze für die Beschaffung von Familienstambüchern bereitgestellt. Mit diesem Ausgabeansatz wurde das notwendige Material für die Fertigung von Familienstambüchern beschafft. Aber worüber gab dieser Ansatz Auskunft?

Familienstambücher werden bei einer Eheschließung gefertigt. Im Rahmen einer Eheschließung fallen neben den Kosten für ein Familienstambuch jedoch noch weitere Kosten an, z. B. für Personal, die Nutzung des Trausaals, die PC-Nutzung und vieles andere. Aus den Daten der Kameralistik konnte nicht abgelesen werden, wie viele Mittel insgesamt für Eheschließungen aufgewendet wurden. Ebenso fand keine Verknüpfung zu den Leistungsdaten wie z. B. „Anzahl der Eheschließungen“ und den eingesetzten Ressourcen, z. B. dem Personal, statt.

Diese Schwachstelle wird durch das Neue Kommunale Finanzmanagement beseitigt. Das Produkt rückt in den Mittelpunkt der Betrachtung; im vorliegenden Beispiel nicht mehr das Familienstambuch, sondern die „Eheschließung“. Dafür werden bestimmte Mittel (u. a. für Familienstambücher) aufgewendet. Künftig ist es also möglich, aus den Haushaltsplandaten abzulesen, „wo“ „welche“ Mittel und „wofür“, d. h. für welches Produkt, in welcher Qualität, mit welchem Einsatz von Ressourcen und in welchem Haushaltsjahr, bereitgestellt werden.

Das NKF verschafft Ihnen eine deutlich übersichtlichere und breitere Informationsbasis, auf der Sie Ihre politischen Entscheidungen treffen können.



2.2 Das „Modellprojekt“ zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)

Nachdem die Innenministerkonferenz im November 2003 den Weg für die Einführung eines neuen Rechnungswesens in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland frei gemacht hatte, hat Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland konsequent auf die Einführung der Doppik gesetzt. Ein Modellprojekt mit sieben Kommunalverwaltungen aus Nordrhein-Westfalen (Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Kreis Gütersloh, Gemeinde Hiddenhausen, Moers und Münster) hat von 1999 bis 2003 gezeigt, dass das Neue Kommunale Finanz-

management in den Kommunen funktioniert. Auf der Grundlage der Arbeitsvorschläge aus den Modellkommunen konnte in Nordrhein-Westfalen das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKFG NRW) am 16. November 2004 vom Landtag beschlossen werden. Am 1. Januar 2005 ist das Gesetz in Kraft getreten. Diese bundesweit einmalige Vorgehensweise findet inzwischen auch international Beachtung, denn noch nie zuvor wurde ein Gesetzesvorhaben in einem solchen Umfang einvernehmlich von Praktikerinnen und Praktikern unter Begleitung der Legislative erarbeitet und umgesetzt.

Das neue Gesetz verpflichtet alle nordrhein-westfälischen Kommunen (Gemeinden, Städte, Kreise und Landschaftsverbände), spätestens ab dem Haushaltsjahr 2009 die Doppik einzusetzen und einen Haushalt in neuer Form sowie eine Eröffnungsbilanz aufzustellen.

Beteiligte Kommunalverwaltungen am NKF-Modellprojekt in NRW (Einwohnerzahlen Stand 31.12.2005)

: Brühl (44.349 E.)	: Düsseldorf (574.514 E.)	: Moers (107.547 E.)
: Dortmund (588.168 E.)	: Kreis Gütersloh (353.250 E.)	: Münster (270.868 E.)
	: Gemeinde Hiddenhausen (20.659 E.)	

§

§ 1 NKF Einführungsgesetz

- (1) Gemeinden und Gemeindeverbände haben spätestens ab dem Haushaltsjahr 2009 ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung in ihrer Finanzbuchhaltung zu erfassen und zum Stichtag 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz nach § 92 Abs. 1 bis 3 Gemeindeordnung aufzustellen.



Der Gesetzestext mit Begründungen und erläuternden Hinweisen und weitere Informationen zum NKF-Einführungsprozess finden sich auf den Seiten des Innenministeriums NRW: www.im.nrw.de/bue/25.htm

3. Welche Ziele hat das NKF?

3.1 Unterstützung kommunaler Aufgaben

Kommunen übernehmen viele pflichtige und freiwillige Aufgaben in den unterschiedlichen Lebensbereichen wie z. B. Sicherheit und Ordnung, Soziales, Kultur und Infrastruktur. Die Leistungen der Kommunalverwaltung sollen dabei bürgernah und in angemessener Qualität erbracht werden. Ferner ist es den Bürgern geschuldet, die zur Verfügung stehenden Ressourcen sparsam und wirtschaftlich einzusetzen. Und nicht zuletzt ergibt sich aus dem Gebot der Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung und aus dem Ziel der „intergenerativen Gerechtigkeit“, dass die heutige Generation nicht auf Kosten zukünftiger Generationen wirtschaftet. Mit der Einführung des NKF ist das Ziel verbunden, diese Aspekte kommunalen Handelns stärker zu unterstützen, als es mit der herkömmlichen Kameralistik der Fall war.

Ulrich Rolfsmeyer, Bürgermeister Hiddenhausen

„NKF verändert Rat und Verwaltung“

Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) wird die Städte, Gemeinden und Kreise nachhaltig verändern. Es beeinflusst auch die Arbeit und Entscheidungen der Stadt- und Gemeinderäte und der Kreistage. Der Werterhalt und die Folgekosten werden mehr im Mittelpunkt der politischen Entscheidungsträger stehen. Damit unterstützt das NKF eine Verwaltungsmodernisierung, die sowohl die Verwaltung als auch den Rat erreichen muss. Effektive Verwaltungs- und Ratsarbeit ist nur möglich, wenn beides ineinandergreift.



3.2 Einzelne Zielfelder des NKF

Darstellung des Vermögens und der Schulden einer Kommune und des vollständigen Ressourcenverbrauchs

Das NKF sieht vor, dass das kommunale Vermögen vollständig erfasst, bewertet und den Schulden gegenübergestellt wird. Als Differenzgröße ergibt sich das Eigenkapital. Ferner wird im Haushalt erstmals der vollständige Ressourcenverbrauch ausgewiesen. Hierzu gehören z. B. auch die Aufwendungen für die zukünftigen Pensionen der derzeit aktiven Beamten. Durch Vergleich von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen (Steuern etc.) ergibt sich ein betriebswirtschaftlich fundiertes Jahresergebnis.

Aufhebung der Fragmentierung des Rechnungswesens im „Konzern Kommune“

Durch die Verpflichtung, einen Gesamtabchluss aufzustellen, wird darüber hinaus ein Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse des „Konzerns Kommune“, bestehend aus Kernverwaltung, den Eigenbetrieben und privatwirtschaftlich organisierten Beteiligungsunternehmen, gegeben.

Darstellung der tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse

Die Berücksichtigung des Vermögens, des vollständigen Ressourcenverbrauchs und der „Konzernsicht“ bietet einen umfassenden Einblick in die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse der Kommune. Das NKF liefert damit den politisch Verantwortlichen notwendige Informationen für die Entscheidungen über den Einsatz der Ressourcen.

Intergenerative Gerechtigkeit

Der vollständige Ressourcenverbrauch muss im Rahmen des Haushaltsausgleichs gedeckt werden. Im Hinblick darauf, dass nun auch der Wertverzehr des Vermögens (Abschreibungen) und z. B. die Pensionsrückstellungen in den Haushaltsausgleich einbezogen werden, wird das Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit besser als bisher erfüllt. Denn die Generation, die heute die Infrastruktur nutzt und Dienstleistungen in Anspruch nimmt, muss auch heute dafür aufkommen.

Produktorientierte Transparenz

Der NKF-Haushalt ist produktorientiert. Das heißt, im Haushalt wird ausgewiesen, welche Ergebnisse mit welchen eingesetzten Mitteln erzielt werden sollen, und nicht allein, wie bisher, wie viel Geld eingesetzt wird. Im Zusammenhang mit den ebenfalls im Haushalt auszuweisenden Zielen und Kennzahlen rückt mehr als bisher die Frage nach der Quantität und der Qualität der kommunalen Leistungen in den Vordergrund. Hierdurch wird insbesondere für die Öffentlichkeit transparenter und kontrollierbarer, welche Aufgaben die Kommune

wahrnimmt und welche Schwerpunkte die Politik setzen will. Da alle Informationen zu einem Produktbereich an einer Stelle gesammelt ausgewiesen werden, und nicht wie bisher in verschiedenen Bänden (Investitionsprogramm, Finanzplanung, Verwaltungshaushalt, Vermögenshaushalt), wird der Haushalt im NKF verständlicher.

Darstellung der Liquidität der Kommune

Eingebettet in das Neue Kommunale Finanzmanagement ist eine Finanzrechnung, in der alle Ein- und Auszahlungen der Kommune dokumentiert werden. Somit haben die Kommunen jederzeit einen Überblick über ihre Liquidität. Im Besonderen dient die Finanzrechnung der Darstellung der Investitionen, die ebenfalls produktbezogen dokumentiert werden.

Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung

Schließlich bietet die Ressourcenorientierung des NKF-Haushalts eine gute Grundlage, um darauf aufbauend eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein betriebswirtschaftlich fundiertes, unterjähriges Berichtswesen (Controlling) einzuführen.



Insgesamt wird Ihnen mit dem NKF ein Instrument zur Verfügung gestellt, das die wirtschaftliche Lage und das Handeln Ihrer Kommune transparent macht, einen sparsamen und effizienten Ressourceneinsatz fördert und den Gedanken der intergenerativen Gerechtigkeit verfolgt. Es liegt in Ihrer Verantwortung, gemeinsam mit der Verwaltung dieses Instrument entsprechend zu nutzen.

Harald Wachter, CDU, Ratsherr und Vorsitzender des Personal- und Organisationsausschusses, Landeshauptstadt Düsseldorf



„Jetzt können wir endlich steuern – jetzt müssen wir es nur noch wollen!“

Mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement werden sich unsere Steuerungsmöglichkeiten deutlich erweitern. Das bedeutet aber auch, dass wir in der Politik jetzt auch steuern wollen! Vorbei sind die Zeiten, in denen wir uns erstaunt am Jahresende die Augen reiben konnten, weil wir über Entwicklungen „durch die Verwaltung viel zu spät informiert wurden“. Jetzt werden sie offen auf dem Tisch liegen. Jetzt müssen wir auch die Verantwortung übernehmen und wirklich steuern wollen.

Wir in Düsseldorf wollen genau dies. Und zwar ausdrücklich nicht, weil wir der Verwaltung misstrauen! Wir wollen damit unseren Beitrag als „ehrenamtliche, politische Verwaltung“ leisten, um unsere Stadt noch weiter nach vorne zu entwickeln.

4. Was sind die Grundzüge des NKF?

4.1 Systemwechsel Kameralistik – Doppik

Das Neue Kommunale Finanzmanagement unterstützt den Verwaltungsmodernisierungsprozess. Kennzeichen dieser Reformüberlegungen im Neuen Steuerungsmodell ist, dass

- : der Blick stärker auf die **Ergebnisse des Verwaltungshandelns (Produkte)** gerichtet ist,
- : das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung durch **Zielvereinbarungen und Kontrakte** auf eine andere Basis gestellt wird und
- : die Fachbereiche weitgehend selbständig die vereinbarten Leistungen im Rahmen ihrer **dezentralen Ressourcenverantwortung** erbringen.

Das NKF orientiert sich an den rechtlichen Regelungen des kaufmännischen Rechnungswesens, der Doppik.

An einem Beispiel aus dem Bereich Kindertagesstätten (im NKF Produktbereich 06 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“) soll kurz erläutert werden, wie sich der Systemwechsel von der Kameralistik zur Doppik auswirkt.

Beispiel:

Für das laufende Jahr muss eine Kommune ihren Heizölvorrat für die Kindertageseinrichtungen auffüllen und kauft zu verschiedenen Zeitpunkten im Jahr Heizöl ein.

Was wird derzeit in der Kameralistik abgebildet?

Ansatz im Haushaltsplan	=	6.000 €
Einkauf: 05.02. 5.000 l à 0,40 €	=	2.000 €
15.04. 4.000 l à 0,34 €	=	1.360 €
02.09. 5.000 l à 0,35 €	=	1.750 €
09.11. 2.000 l à 0,38 €	=	760 €
Kamerales Rechnungsergebnis:	=	5.870 €
Differenz zur Planung:		-130 €

Die Kameralistik gleicht den **Ansatz** „Wie viel wird voraussichtlich für den Heizölverbrauch ausgegeben?“ mit dem **Rechnungsergebnis** „Wie viel wurde tatsächlich ausgegeben?“ ab. Die jeweiligen Heizöleinkäufe werden als Ausgaben gebucht.

Fazit: Der in der Kameralistik dargestellte Geldverbrauch deckt sich nicht mit dem tatsächlichen Aufwand für das verbrauchte Heizöl. Der mengenmäßige Verbrauch an Heizöl spielt in der Kameralistik keine Rolle.

Kameral: Es werden lediglich die Aufträge und die Anordnung der Zahlungen (reiner Zahlungsfluss) des laufenden Haushaltsjahres erfasst. Die Ermittlung des Ressourcenverbrauchs ist nicht korrekt.

Welche Finanzinformationen werden im Gegensatz dazu im Rahmen des NKF festgehalten?

Vergleicht man die Informationen der Kameralistik mit den Informationen aus dem NKF, so wird deutlich, wie sehr sich die Informationsdichte im neuen Rechnungswesen erhöht:

Anfangsbestand (AB) laut Schlussbilanz Vorjahr		5.000 l à 0,35 €	=	1.750 €
Geplante Aufwendungen im Haushaltsjahr:				6.000 €
Einkauf:	05.02.	5.000 l à 0,40 €	=	2.000 €
	15.04.	4.000 l à 0,34 €	=	1.360 €
	02.09.	5.000 l à 0,35 €	=	1.750 €
	09.11.	2.000 l à 0,38 €	=	760 €
Auszahlungen im HJ gesamt:			=	5.870 €
Endbestand (EB) Schlussbilanz HJ:		3.000 l à 0,35 €	=	1.050 €
Aufwendungen im HJ:			=	6.570 €
Mehraufwand im Haushaltsjahr:			=	+570 €

Im NKF steht der produktorientierte **Ressourcenverbrauch** im Mittelpunkt der Betrachtung. So wird zu Beginn einer Rechnungsperiode zunächst der **Anfangsbestand** an Heizöl in Menge und Wert dokumentiert. Im Verlauf der Rechnungsperiode werden alle **Zukäufe in der Menge** und die dafür erforderlichen **Auszahlungen** (der Wert) festgehalten. Mit Beendigung der Rechnungsperiode wird der **Endbestand** an Heizöl in Menge und Wert ermittelt, um den **tatsächlichen Verbrauch** an Heizöl (mengen- und wertmäßig) **in der Rechnungsperiode** festzustellen.

Fazit: Es wird der tatsächliche Aufwand für Heizöl sowie der Wert des tatsächlichen Heizölbestands zum Bilanzstichtag dargestellt.

Doppisch: Produktorientierte Dokumentation des Anfangs- und Endbestands der Einkaufsdaten und des Verbrauchs (AB + Einkauf ./ EB). Der Geld- und der Ressourcenverbrauch werden korrekt dargestellt.

4.2 Die drei Komponenten: Ergebnisplan, Finanzplan, Bilanz

Das NKF stützt sich für die Haushaltsplanung, -bewirtschaftung und Rechnungslegung auf **drei Komponenten**, die dem kaufmännischen Rechnungswesen entlehnt sind:

Ergebnisplan und Ergebnisrechnung

Ergebnisrechnung

1	Steuern und ähnliche Abgaben
2 +	Zuwendungen und allgemeine Umlagen
3 +	Sonstige Transferleistungen
4 +	Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte
5 +	Privatrechtliche Leistungsentgelte
6 +	Kostenerstattungen und Kostenumlagen
7 +	Sonstige ordentliche Erträge
8 +	Aktivierete Eigenleistungen
9 +/-	Bestandsveränderungen
10 =	Ordentliche Erträge
11 -	Personalaufwendungen
12 -	Versorgungsaufwendungen
13 -	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen
14 -	Bilanzielle Abschreibungen
15 -	Transferaufwendungen
16 -	sonstige ordentliche Aufwendungen
17 =	Ordentliche Aufwendungen

18 = Ergebnis der lfd. Verwaltungstätigkeit (10 und 17)

19 +	Finanzerträge
20 -	Zinsen und ähnliche Aufwendungen

21 = Finanzergebnis

22 = Ordentliches Ergebnis (18 und 21)

23 +	Außerordentliche Erträge
24 -	Außerordentliche Aufwendungen

25 = Außerordentliches Ergebnis

26 = Jahresergebnis (22 und 25)

Herzstück des NKF-Haushalts ist der Ergebnisplan.

Er weist die geplanten Aufwendungen und Erträge aus. Als Ergebnisrechnung entspricht er der kaufmännischen Gewinn- und Verlust-Rechnung. Die für die Gemeinde wichtigen Planungen werden als Soll- und Ist-Zahlen nachgewiesen. Sie weisen Aufwendungen und Erträge, gegliedert nach Arten, in zusammengefassten Positionen sowie das ordentliche und das außerordentliche Ergebnis aus. Dadurch werden die Vorgänge aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und die außerordentlichen Vorgänge deutlich unterschieden und die Ergebnisse transparent gemacht. Diese komprimierte Darstellung sorgt dafür, dass der Haushaltsplan verständlich und lesbar ist.

Finanzplan und Finanzrechnung

Der **Finanzplan und die Finanzrechnung** beinhalten alle Einzahlungen und Auszahlungen und geben einen Überblick über die Liquidität der Kommune. Sie ähnelt der kaufmännischen Kapitalfluss- oder Cashflow-Rechnung, die jedoch nicht in die Finanzbuchhaltung integriert sind. Der Finanzplan/die Finanzrechnung weisen alle Auszahlungen und Einzahlungen – nach Arten gegliedert – aus. Sie werden in Zahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, Investitions- und Finanzierungstätigkeit aufgeteilt, damit die Finanzvorgänge nachvollziehbar werden können.

Bei der Finanzrechnung ist der Blick auf die Investitionen wesentlich. Hier werden die Informationen abgebildet, die im kameralen System im Vermögenshaushalt dargestellt waren.

Finanzrechnung

9 +	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit
16 –	Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit
17 =	Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit (9 und 16)
23 +	Einzahlungen aus Investitionstätigkeit
30 –	Auszahlungen aus Investitionstätigkeit
31 =	Saldo aus Investitionstätigkeit (23 und 30)
32 =	Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag (17 und 31)
33 +	Aufnahme und Rückflüsse von Darlehen
34 +	Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung
35 –	Tilgung und Gewährung von Darlehen
36 –	Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung
37 =	Saldo der Finanzierungstätigkeit
38 =	Änderung des Bestands an eigenen Finanzmitteln (32 und 37)
39 +	Anfangsbestand an Finanzmitteln
40 +	Änderung des Bestands an fremden Finanzmitteln
41 =	Liquide Mittel (38, 39 und 40)

Bilanz (nur im Jahresabschluss)

In der **kommunalen Bilanz** werden das Vermögen, die Schulden und als Saldogröße das Eigenkapital ausgewiesen. Sie weist gegenüber der Handelsbilanz kommunalspezifische Besonderheiten wie beispielsweise das Infrastrukturvermögen aus, aber auch die Rückstellungen für Pensionszahlungen an Beamte.

Kommunale Bilanz

Aktiva

- A. Anlagevermögen**
 - I. Immaterielle Vermögensgegenstände
 - II. Sachanlagen
 - III. Finanzanlagen
- B. Umlaufvermögen**
 - I. Vorräte
 - II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände
 - III. Wertpapiere des Umlaufvermögens
 - IV. Liquide Mittel
- C. Aktive Rechnungsabgrenzung**

Auf der **Aktivseite** wird das Vermögen mit den zum Stichtag ermittelten Werten aufgeführt. Es handelt sich somit um die Dokumentation der Kapitalverwendung (*Mittelverwendung*). Beantwortet wird die Frage: *Wie wurden die Mittel eingesetzt?*

Passiva

- A. Eigenkapital**
 - I. Allgemeine Rücklage
 - II. Sonderrücklage
 - III. Ausgleichsrücklage
 - IV. Jahresüberschuss/-fehlbetrag
- B. Sonderposten**
- C. Rückstellungen**
- D. Verbindlichkeiten**
- E. Passive Rechnungsabgrenzung**

Auf der **Passivseite** werden das Eigenkapital und das Fremdkapital der Kommune dargestellt. Es handelt sich somit um die Dokumentation der Finanzierung (*Mittelherkunft*). Beantwortet wird die Frage: *Wie ist das Vermögen der Kommune finanziert?*

Das **Eigenkapital** ist jedoch nur eine Rechengröße (Vermögen \therefore Fremdkapital = Eigenkapital), es ist keine Liquidität, die auf Bankkonten gelagert wird.

In der Buchhaltungspraxis folgen die Bausteine der drei Komponenten dem Prinzip der „kommunizierenden Röhren“. Dabei muss der **Liquiditätssaldo der Finanzrechnung** (Einzahlungen \cdot /. Auszahlungen = Änderung der liquiden Mittel) mit dem **Saldo der Finanzmittelkonten (Bank und Kasse)** auf der Aktivseite der Bilanz übereinstimmen, während der **Saldo der Ergebnisrechnung** (Erträge \cdot /. Aufwendungen = Jahresüberschuss oder -fehlbetrag) das **Eigenkapital auf der Passivseite** erhöht oder vermindert:

Finanzrechnung	Bilanz		Ergebnisrechnung
	Aktiva	Passiva	
Einzahlungen \cdot /. Auszahlungen	Vermögen	Eigenkapital	Erträge \cdot /. Aufwendungen
= Liquiditätssaldo	Liquide Mittel	Fremdkapital	= Ergebnissaldo



Wichtig für Sie ist: Die Kernelemente des kommunalen Finanzwesens – die Haushaltsplanung, -bewirtschaftung und Rechnungslegung der kommunalen Finanzen – bleiben bestehen und stellen weiterhin die Bereiche der finanzpolitischen Steuerung einer Kommune dar. Allerdings ändert sich der Informationsgehalt in den Kernelementen und ermöglicht eine verbesserte und zielgenauere Steuerung für Politik und Verwaltung.

Dieter Freytag, Kämmerer Stadtverwaltung Brühl



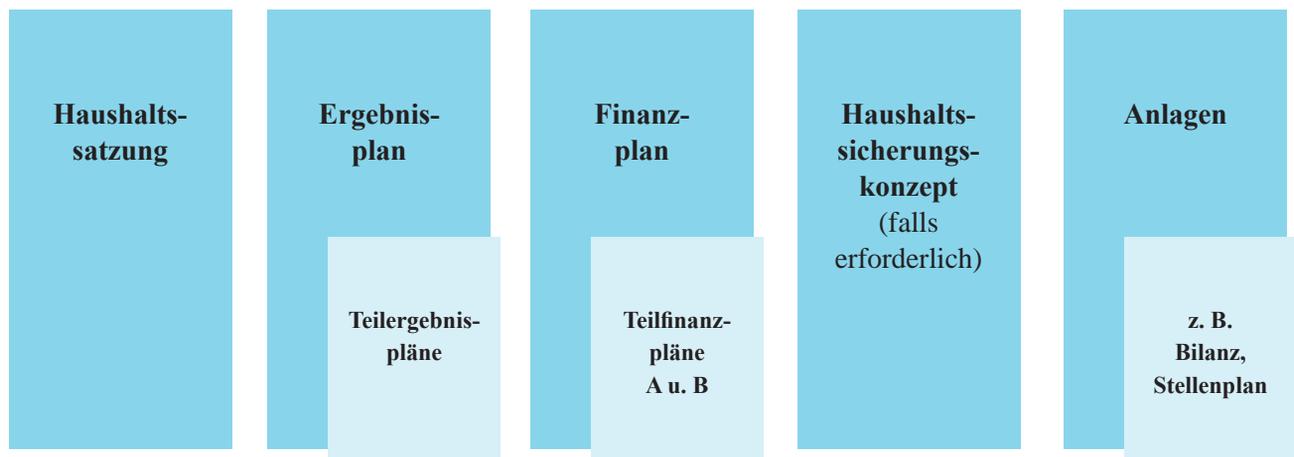
„Transparenz durch NKF“

Die Elemente des NKF-Haushalts können dazu genutzt werden, um eine knappe und transparente Darstellungsform der kommunalen Haushaltssituation zu wählen. So liefert die jeweilige Bilanz komprimierte Angaben zur Struktur des Anlagevermögens, zur Eigenkapitalhöhe und Eigenkapitalquote der jeweiligen Kommune. Der Gesamtergebnisplan ermöglicht einen sofortigen Überblick, ob die Kommune defizitär oder ausgeglichen wirtschaftet. Eine Übersicht über die Verteilung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs auf die jeweiligen Produktbereiche ermöglicht es dem Außenstehenden, die Schwerpunktsetzung einer Kommune nachzuvollziehen.

5. Wie sieht der Neue Kommunale Haushaltsplan aus?

Auch im NKF steht der Haushaltsplan im Mittelpunkt der kommunalen Planung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung. Die Umstellung auf neue Rechengrößen im NKF (Erträge und Einzahlungen statt Einnahmen sowie Aufwendungen und Auszahlungen statt Ausgaben) führt allerdings zu Änderungen und Ergänzungen für den Inhalt und Aufbau des Haushaltsplans. Der Haushaltsplan wird für die einzelnen kommunalen Produkte aufgestellt, d. h., der Ressourcenverbrauch rückt in den Vordergrund, und im Blickfeld stehen dabei die Leistungen, die für die Bürger/-innen und Einwohner/-innen einer Kommune erbracht werden.

5.1 Die Elemente des neuen Haushaltsplans



Der Haushaltsplan enthält Zusammenstellungen, die über die Gesamtsituation der Kommune Auskunft geben. Hierzu gehören – wie unter 4.2 erläutert – in erster Linie der **Ergebnisplan und der Finanzplan**.

Beide Pläne bilden eine wesentliche Grundlage für die zu erstellende Haushaltssatzung, denn aus ihnen lassen sich nicht nur die gesamten Aufwendungen und Erträge und Aus- und Einzahlungen ermitteln. Ebenfalls kann aus dem Finanzplan z. B. der notwendige Kreditbedarf für die geplanten Investitionen eines Haushaltsjahres berechnet werden.

Neben dem Ergebnis- und dem Finanzplan gibt es sogenannte **Teilergebnispläne** und **Teilfinanzpläne**. In diesen Plänen kommt die Besonderheit des NKF zum Tragen, denn sie werden produkt(gruppen)orientiert aufgestellt. Dies ist für die politischen Steuerungs- und Entscheidungsprozesse von wesentlicher Bedeutung.

In den **Teilergebnisplänen** werden periodengerecht (Zeitraum des Haushaltsjahres) die gesamten Aufwendungen und Erträge eines Leistungsspektrums (Produkt oder Produktgruppe), einschließlich der internen Leistungsverrechnungen und der Abschreibungen für die genutzten Anlagegüter, vollständig nachgewiesen und beschrieben. Zusätzlich werden diese Finanzdaten um Ziele, Leistungsdaten und Kennzahlen ergänzt. Somit ist erkennbar, was und wie viel mit welchem Mitteleinsatz erreicht werden soll. Hier kann die Politik künftig durch Entscheidungen eingreifen, indem z. B. neue Ziele für das Verwaltungshandeln vorgegeben werden.

Für die **Teilfinanzpläne**, die aus zwei Teilen (A und B) bestehen, hat der Gesetzgeber eine differenzierte Vorschrift erlassen.

So müssen in den Teilfinanzplänen im Teil A, der Zahlungsübersicht, produkt- oder produktgruppenorientiert die geplanten investiven Aus- und Einzahlungen nachgewiesen werden. Über eine „Kann-Vorschrift“ wird es den Kommunen freigestellt, auch die Aus- und Einzahlungen für die laufende Verwaltungstätigkeit im Teil A der Teilfinanzpläne auszuweisen. Aufgrund der vorrangigen Steuerungsrelevanz der Aufwendungen und Erträge in den Teilergebnisplänen werden die größeren Kommunen wahrscheinlich auf einen Ausweis der Ein- und Auszahlungen für die laufende Verwaltungstätigkeit in den Teilfinanzplänen verzichten. Im Teil B des Finanzplans ist die Planung der investiven Maßnahmen oberhalb der vom Rat/Kreistag festgesetzten Wertgrenze enthalten. In dieser Maßnahmendarstellung sind die den Einzelmaßnahmen zuzuordnenden Ein- und Auszahlungen, Verpflichtungsermächtigungen und bereitgestellten Mittel sowie die gesamten getätigten Zahlungen auszuweisen. Ebenfalls sind im Teil B als Gesamtsumme die Ein- und Auszahlungen für Investitionen, die unterhalb der vom Rat / Kreistag festgesetzten Wertgrenze liegen, auszuweisen.

Soweit ein **Haushaltssicherungskonzept** erstellt werden muss, ist dieses ebenfalls Teil des Haushaltsplans.

Dem Haushaltsplan müssen **Anlagen beigefügt werden**, u. a. der Vorbericht, der Stellenplan, die Bilanz des Vorvorjahres, eine Übersicht der Verpflichtungsermächtigungen, eine Übersicht über die Zuwendungen an die Fraktionen sowie eine Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten zu Beginn des Haushaltsjahres.



Als Mandatsträgerinnen und Mandatsträger stehen Sie für ein politisches Programm. Ob und wie es in die Tat umgesetzt wird, sollte sich bereits bei der Haushaltsberatung entscheiden. Somit kann die sachliche Mittelfestlegung durch den Rat als eine der wichtigsten Funktionen des Haushaltsplans bezeichnet werden, denn durch den Haushaltsplan ermächtigen Sie die Verwaltung, in diesem finanziellen Handlungsrahmen die Leistungen bürgerorientiert anzubieten.

Ute Krumsiek-Flottmann, SPD, Ratsmitglied Hiddenhausen



„Das NKF stellt im Vergleich zum alten System der Kameralistik ohne Zweifel eine wesentlich bessere Entscheidungsgrundlage für zukunftsgerichtete, verantwortungsbewusste haushaltspolitische Entscheidungen dar.“

Angesichts der wichtigen haushaltspolitischen Entscheidungen, die ein Rat für die Gemeinde zu treffen hat, ist die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements eigentlich schon längst überfällig. Haushaltspolitische Entscheidungen basierten in der Vergangenheit auf Zahlungsein- und -ausgängen, die in der Folge oft zu kurzfristigen, nicht aber zu zukunfts- und prozessorientierten Entscheidungen führten. Dies führte in der Vergangenheit die politischen Gremien in die Versuchung, diese Einnahmen insbesondere in Wahlkampfzeiten mit der „großen Gießkanne“ oder in Prestigeprojekte mit eventuell wenig kalkulierbaren Folgekosten zu investieren. Das NKF zwingt uns Politiker, für unsere Entscheidungen die zukünftige finanzpolitische Entwicklung der Gemeinde im Auge zu behalten und für die zukünftige Entwicklung stärker Verantwortung zu übernehmen.

5.2 Wie sehen die Produkte im Haushalt aus?

Produkte definieren Leistungen oder eine Gruppe von Leistungen, für die innerhalb und außerhalb der Verwaltung eine Nachfrage besteht und für die prinzipiell ein Entgelt entrichtet werden müsste.



§ 4 GemHVO NW NKF

Teilpläne

- (1) Die Teilpläne sind produktorientiert. Sie bestehen aus einem Teilergebnisplan und einem Teilfinanzplan. Sie werden nach Produktbereichen oder nach Verantwortungsbereichen (Budgets) unter Beachtung des vom Innenministerium bekanntgegebenen Produktrahmens aufgestellt.

Da aber eine Differenzierung in Produkte für bestimmte Fragestellungen der Politik und Verwaltung oftmals zu detailliert ist, werden Produkte unter der Maßgabe der Steuerungsrelevanz zweckmäßigerweise zu **Produktgruppen** und diese wiederum zu **Produktbereichen** zusammengefasst. Auf diese Weise entsteht ein hierarchisch aufgebautes Informationssystem aus drei Ebenen:

- : **Produktbereiche**
- : **Produktgruppen**
- : **Produkte**

mit unterschiedlicher Informationsdichte.

Beispiel:

Die Kommune hat die Aufgabe, sämtliche Straßen ausreichend zu beleuchten. Es könnte damit ein Produkt „Straßenbeleuchtung“ gebildet werden. Da jedoch die Produktbildung nicht reglementiert ist, könnte eine Kommune auch überlegen, aus „Straßenbeleuchtung“ eine Produktgruppe zu machen und verschiedene Typen von Straßenbeleuchtungen (z. B. Standlaternen auf Bürgersteigen, Beleuchtung direkt über Straßen, Punktbeleuchtung, Flächenbeleuchtung etc.) als Produkte zu definieren, um detailliertere Aussagen treffen zu können. Aber Vorsicht: Je detaillierter die Abbildung, desto schwieriger und unübersichtlicher werden der Plan und die strategische Steuerung.

Bei der Bildung von Produktbereichen sowie deren Abbildung im Haushaltsplan der Kommune sind lediglich die nachfolgend aufgeführten Produktbereiche **verbindlich** vom Gesetzgeber vorgeschrieben.

Produktbereiche

01 Innere Verwaltung	10 Bauen und Wohnen
02 Sicherheit und Ordnung	11 Ver- und Entsorgung
03 Schulträgeraufgaben	12 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV
04 Kultur und Wissenschaft	13 Natur- und Landschaftspflege
05 Soziale Leistungen	14 Umweltschutz
06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	15 Wirtschaft und Tourismus
07 Gesundheitsdienste	16 Allgemeine Finanzwirtschaft
08 Sportförderung	17 Stiftungen
09 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	

Produktbereich	Nr. NKF-Produktgruppe (NKF-Produktrahmen)	Die Bildung der Produktgruppen und jeweiligen Produkte ist durch die Kommune frei gestaltbar.
01 Innere Verwaltung	01 Politische Gremien 02 Verwaltungsführung 03 Gleichstellung von Frau und Mann 04 Beschäftigtenvertretung 05 Rechnungsprüfung 06 Zentrale Dienste 07 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit 08 Personalmanagement 09 Finanzmanagement und Rechnungswesen 10 Organisationsangelegenheiten und technikunterstützte Informationsverarbeitung 11 Recht 12 Infrastrukturelles Immobilienmanagement 13 Grundstücks- und Gebäudemanagement 14 Technisches Immobilienmanagement 15 Städtepartnerschaften 16 Kommunalaufsicht	<p>Die Verwaltung ist verpflichtet, die in der Produktbeschreibung genannten Leistungen – verknüpft mit einer Zielperspektive – zu erbringen. Alles, was die Verwaltung im Laufe des Jahres tun möchte oder muss, wird im Produkthaushalt nach Menge, Qualität und „Preis“ beschrieben.</p> <p>Wie Produkte definiert und beschrieben werden, ist zunächst Aufgabe der Verwaltung.</p> <p>Mit der Verabschiedung des Haushaltsplans kann diese Perspektive der Verwaltung akzeptiert, ergänzt oder sogar korrigiert werden. Für eine Steuerung mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement ist es wichtig, dass die vorgeschlagene Produktbeschreibung und die damit zu erbringenden Leistungen geprüft und die angestrebten Ziele anhand eigener Zielvorstellungen überdacht werden. Die Verwaltungen müssen aussagekräftige Kennzahlen zur Zielerreichung formulieren.</p>
Amtliche Vorgabe	Festlegung durch Gemeinde	

Wenige hochaggregierte Produktbereiche (Teilpläne) erhöhen die Lesbarkeit und Transparenz des Haushaltsplans, während eine ausführliche Darstellung der Produkte bzw. Leistungen ein differenziertes Bild der Leistungsfähigkeit und Aufgabenvielfalt der Kommune dokumentiert. Der richtige Weg liegt dabei zumeist in der Mitte.



Ein Tipp: so wenig Teilpläne wie möglich, so viele wie nötig! Bei der Haushaltsplanung gilt: Weniger ist mehr.

5.3 Kennzahlen und Leistungsdaten

Das NKF sieht vor, dass zur Verbesserung der Steuerung die Finanzdaten auf der Ebene der Produkte mit Leistungsdaten und Kennzahlen verknüpft werden sollen. Auf der Basis dieser Daten ist es möglich, Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung zu treffen.

§ 12 GemHVO NW NKF

Ziele, Kennzahlen zur Zielerreichung

Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Beispiel: Produktbezogene Kennzahlen der Stadt Velbert

Budget: II.4 Kultur Haushaltsjahr 2006

4. Bibliotheken

4.1 Medien und Informationen

Bereitstellung und Vermittlung von Informationen, Literatur und anderen Medien für die Nutzung innerhalb und außer Haus.

Medien und Informationen			
	Anzahl		
	Ergebnis 2004	2005	2006
Gesamt-Entleihungen	111.798	110.000	108.500
Aktualisierungsquote	6,4%	6,0 %	6,4%
Gesamt-Entleihungen	418.622	410.000	418.000
Print-Medien: -Bestand			
	98429	98.000	96.500
-Entleihungen	306.593	298.000	305.000
Non-Book-Medien: -Bestand			
	11.866	12.000	12.000
-Entleihungen	111.936	112.000	113.000
Informationsservice (Auskünfte/Beratungen)			
	31.066	29.000	29.000
Online-Recherche-Stunden	1.139	1.100	1.140
Fernleihbestellungen	255	300	270
Kopien	5.523	6.500	5.500
Bibliotheksbenutzer (gesamt)	189.689	182.500	186.000

Der Darstellung von Kennzahlen ist rechtlich keine Grenze gesetzt. Allerdings sollten Sie sich auf die wichtigsten Informationen beschränken, um sie tatsächlich für Steuerungszwecke nutzen zu können.

Kennzahlen können sich zum einen auf Leistungsdaten der Produkte (**hier: z. B. Gesamt-Entleihungen**), zum anderen auf die Konkretisierung einer Zielsetzung beziehen. Dabei muss darauf geachtet werden, dass für die vorgegebenen Ziele Messgrößen gefunden werden, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann.

Die Entwicklung geeigneter Ziele und Messgrößen erfordert die Mitarbeit der politischen Gremien.



Hier sind Sie als Politikerin und Politiker gefordert: Die Produktplanung und die entsprechenden Kennzahlen sollten Ihre Informationsbedürfnisse berücksichtigen. Werden zwischen Ihnen und der Verwaltung kommunalpolitische Ziele zu den jeweiligen Produkten festgeschrieben und mit entsprechenden Zielerreichungskennzahlen hinterlegt, so bietet die Haushaltsplanung eine solide Grundlage für Ihre politische Steuerung.

Beispiel: NKF-Haushaltsplan der Gemeinde Hiddenhausen

Der Haushaltsplan wird zukünftig produktorientiert aufgestellt. Das bedeutet, dass die Produkte (Leistungen), die die Kommune für den Bürger erbringt, im Haushaltsplan dargestellt werden. Diese Produkte können weiter verdichtet und zu Produktgruppen und -bereichen zusammengefasst werden.

Diesen Produktgruppen bzw. -bereichen werden dann die entsprechend geplanten Aufwendungen und Erträge in Form des **Ergebnisplans** sowie die investiven Auszahlungen und Einzahlungen durch den **Finanzplan** zugeordnet. Einzahlungen und Auszahlungen für die laufende Verwaltungstätigkeit können nach Arten abgebildet werden.

Die Integration der Leistungsvorgaben in das System der Steuerung und Rechenschaft der Kommune führt zu weiteren inhaltlichen Ergänzungen der Planungsinstrumente. Die Vorgabe von **Zielen** des kommunalen Handelns und die Umwandlung dieser Vorgaben in ein operationales Zielsystem sind zukünftig notwendiger Bestandteil des Haushaltsplans. **Kennzahlen** helfen beim Controlling der Zielerreichung (hier z. B. Personalkennzahlen).



Produktbereich: 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
 Produktgruppe: 001 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen
 Produkt: 001 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen
 - Unterhaltung und Bewirtschaftung von Schulkinderhäusern und Tageseinrichtungen für Kinder
 - Berechnung der Elternbeiträge

Ziele

Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Zielgruppe/n

Familien

Auftragsgrundlage

Bundes- und Landesgesetze, Satzungen

Politisches Gremium

Jugend- und Sportausschuss, Sozialausschuss

Budgetverantwortliche/r

Liane Brosius

Produktverantwortliche/r

Erika Roosen, Liane Brosius

Teilergebnisplan

Ertrags- und Aufwandsarten	Ergebnis 2002	Ansatz 2003	Haushaltsansatz 2004	Planung 2005	Planung 2006	Planung 2007
+ Zuwendungen und allgemeine Umlagen	0	38.330	55.300	55.300	55.300	55.300
+ Privatrechtliche Leistungsentgelte	0	300	300	300	300	300
Ordentliche Erträge	0	38.630	55.600	55.600	55.600	55.600
- Personalaufwendungen	0	43.400	45.300	45.300	45.300	45.300
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	0	200	200	200	200	200
- Bilanzuelle Abschreibungen	0	3.320	5.300	5.300	5.300	5.300
- Transferaufwendungen	0	1.398.100	1.531.000	1.648.500	1.766.400	1.885.000
- Sonstige ordentliche Aufwendungen	0	35.400	39.600	38.300	39.200	40.100
Ordentliche Aufwendungen	0	1.480.420	1.621.400	1.737.600	1.856.400	1.975.900
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	0	-1.441.790	-1.565.800	-1.682.000	-1.800.800	-1.920.300
- Zinsen und ähnliche Aufwendungen	0	17.000	16.600	15.900	15.200	14.500
Finanzergebnis	0	-17.000	-16.600	-15.900	-15.200	-14.500
Ordentliches Jahresergebnis	0	-1.458.790	-1.582.400	-1.697.900	-1.816.000	-1.934.800
- Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen	0	2.000	3.200	3.200	3.200	3.200
Saldo interner Leistungsbeziehungen	-50	-2.000	-3.200	-3.200	-3.200	-3.200
Jahresergebnis der Teilergebnisrechnung	0	-1.460.790	-1.585.600	-1.701.100	-1.819.200	-1.938.000

Teilfinanzplan

	Ergebnis 2002	Ansatz 2003	Haushaltsansatz 2004	Planung 2005	Planung 2006	Planung 2007
+ Zuwendungen und allgemeine Umlagen	0	28.000	45.000	45.000	45.000	45.000
+ Privatrechtliche Leistungsentgelte	0	300	300	300	300	300
Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	0	28.300	45.300	45.300	45.300	45.300
- Personalauszahlungen	0	42.800	44.400	44.400	44.400	44.400
- Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen	0	200	200	200	200	200
- Zinsen und ähnliche Auszahlungen	0	17.000	16.600	15.900	15.200	14.500
- Transferauszahlungen	0	1.398.100	1.531.000	1.648.500	1.766.400	1.885.000
- Sonstige Auszahlungen	0	10.400	14.800	13.300	14.200	15.100
Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	0	1.468.500	1.606.800	1.722.300	1.840.400	1.959.200
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	0	-1.440.200	-1.561.500	-1.677.000	-1.795.100	-1.913.900
Saldo des Teilfinanzplanes	0	-1.440.200	-1.561.500	-1.677.000	-1.795.100	-1.913.900

Kennzahlen

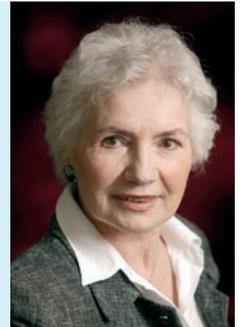
Stellenplanübersicht

	St	0,93
Vollzeitstellen Angestellte	St	0,14
Vollzeitstellen Beamte	St	

Brigitte Mangan, FDP, Fraktionsvorsitzende Mülheim an der Ruhr

„Das NKF bringt einen Mehrwert für die politische Steuerung.“

Das wichtigste Recht eines Stadtrates ist das Haushaltsrecht, das durch sein kompliziertes kameralistisches System oft nur eingeschränkt wahrgenommen werden konnte. Unsere Kommunen sind durch die sich schnell verändernden wirtschaftlichen Verhältnisse gezwungen, vorausschauend in die Zukunft zu sehen. Durch das NKF, das in erster Linie auf Transparenz angelegt ist, haben wir als Stadtverordnete die Möglichkeit, jederzeit den tatsächlichen Verbrauch städtischer Ressourcen abzulesen und auf die aktuelle Situation zu reagieren. Die Verabredung und die Abbildung von Zielen und Kennzahlen ist ein erheblicher Mehrwert für die politische Steuerung.



5.4 Budgetbildung im neuen Haushalt

Das Haushaltsrecht im NKF unterstützt in besonderer Weise die Bildung und Bewirtschaftung von **Budgets**. So wird den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, neben der Produktdarstellung der Teilpläne eine Darstellung nach Verantwortungsbereichen (Budgets) im Haushaltsplan vorzunehmen.

Für eine Budgetierung stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung:

a) Budgetierung von produktorientierten Teilplänen:

Bei der Budgetierung von Produkten im Haushaltsplan werden Erträge und Aufwendungen eines Teilergebnisplans/mehrerer Teilergebnispläne in einem Budget zusammengefasst. Budget- und Produktverantwortung stimmen überein.

b) Budgetierung von Organisationseinheiten:

Innerhalb der Verwaltung können die zur Verfügung stehenden Ressourcen von den Produktgruppen oder Produkten auf die Organisationseinheiten übertragen werden. In diesem Fall stimmen organisatorische Verantwortlichkeit und Ressourcenverantwortung überein.

Der Gesetzgeber überlässt den Kommunen die Entscheidung über die formale Gestaltungsmöglichkeit des Haushaltsplans. Damit entscheidet auch die Politik in Zusammenarbeit mit der Verwaltung darüber, in welcher Gliederungstiefe und welcher Struktur Finanzdaten, Kennzahlen und Zieldaten zur Verfügung gestellt werden.

Welche Angaben im Haushaltsplan in welcher Detailtiefe für Ihre Entscheidung benötigt werden, müssen Sie im Vorfeld strategisch festlegen. Sie müssen vor allem berücksichtigen, welche Informationen zusätzlich, etwa im Rahmen einer Kosten- und Leistungsrechnung, zur Verfügung gestellt werden sollen, die nicht Bestandteil des Haushaltsplans sein müssen. Die entsprechenden Detaildaten stehen für Sie bereit, sind aber in der Tiefe sinnvollerweise eher im Einzelfall nachzufragen. Nutzen Sie technische Möglichkeiten der Datenpräsentation in Ausschusssitzungen.



5.5. Welche Aufgabe übernimmt die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) im NKF?

Mit der Einführung des NKF sollte der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einhergehen. Dabei entscheiden die Kommunen selbst, in welchem Umfang die KLR eingeführt wird, z. B. ob dies flächen-deckend oder nur für Aufgabenbereiche von besonderer Bedeutung geschieht.

§

§ 18 GemHVO NW NKF

Kosten- und Leistungsrechnung

- (1) Nach den örtlichen Bedürfnissen der Gemeinde soll eine Kosten- und Leistungsrechnung zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung geführt werden.
- (2) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister regelt die Grundsätze über Art und Umfang der Kosten- und Leistungsrechnung und legt sie dem Rat zur Kenntnis vor.

Die KLR soll Detailinformationen zur Kosten-, Leistungs- und Erlösentwicklung einzelner kommunaler Produkte und Leistungen liefern, insbesondere dann, wenn im Haushaltsplan mit einer groben Produktgliederung (z. B. Produktgruppen) gearbeitet wird. Die Budgetverantwortlichen in der Verwaltung müssen die Kosten ihrer Produkte kennen, um sie steuern zu können. Die KLR dient also vorrangig als Instrument für interne Entscheidungsprozesse. Mit ihrer Hilfe können aber auch an den Bedürfnissen der Politik ausgerichtete Berichte für die politischen Gremien gefertigt werden.

Welche Informationen bieten Haushaltsplan und KLR ?

Informationen aus dem Haushaltsplan

Produktbereich

Produktgruppe

produktgruppenbezogene

- : Teilergebnispläne
- : Teilfinanzpläne
- : Personalausstattung
- : Ziele, Leistungsvorgaben, Kennzahlen je Produkt der Produktgruppe

Informationen aus der KLR

Kostenstelle (organisatorische Verantwortung)

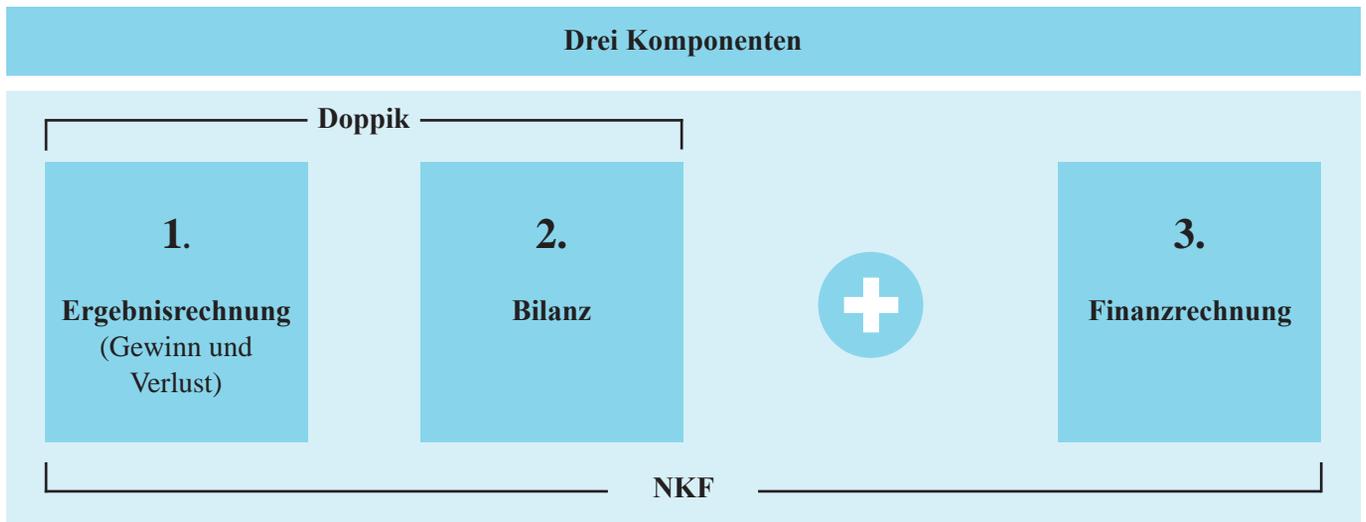
Produkt (Kostenträger)

- : Kosten-, Erlösartenrechnung
- : Personalausstattung
- : Ziele, Leistungsvorgaben, Kennzahlen je Produkt

6. Wie funktioniert die NKF-Bewirtschaftung?

Die veränderten Elemente im NKF-Haushaltsplan ziehen bei der Bewirtschaftung des Haushalts einen neuen, veränderten Buchungsstil nach sich, um im Rahmen des Jahresabschlusses die entsprechenden Ergebnisse in den drei Komponenten Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Bilanz ausweisen zu können. Hier liegt eine wesentliche neue Anforderung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im kommunalen Finanzbereich.

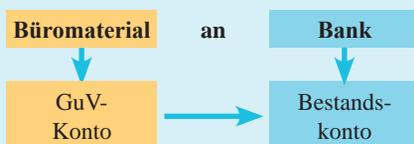
Allerdings unterscheidet sich die kommunale doppische Buchung von der doppischen Buchung der Privatwirtschaft. Während in der Privatwirtschaft mit der Buchung die Gewinn-und-Verlust-Rechnung (Ergebnisrechnung) und die Bilanz angesprochen werden, kommt im kommunalen Bereich die Finanzrechnung als dritte Komponente dazu. Dadurch erhält die Politik auch einen gesicherten Überblick über alle Ein- und Auszahlungen sowie über die Liquidität der Gemeinde/des Kreises.



Aus der Drei-Komponenten-Systematik ergibt sich folgender Buchungsablauf:

Beispiel: Eine Rechnung für Büromaterial wird per Banküberweisung bezahlt

Wie bucht der Kaufmann?



Bei den Buchungssätzen fließt der Aufwand für Büromaterial in die Gewinn-und-Verlust-Rechnung; der Bankbestand vermindert sich durch die Auszahlung und reduziert die Aktivseite der Bilanz.

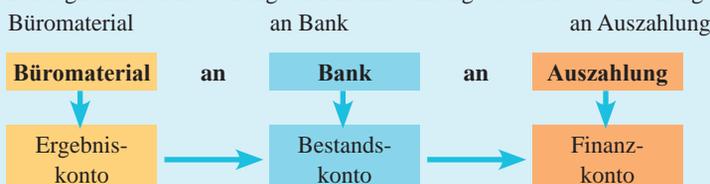
Wie bucht die Kommune?

1. Möglichkeit: Integration der Finanzrechnung in den doppischen Buchungsverbund



Bei den Buchungssätzen fließt der Büromaterialaufwand in die Ergebnisrechnung, der verminderte Bankbestand beeinflusst dabei die Aktivseite der Bilanz. Die Auszahlung der Mittel aus dem Bankkonto wird zusätzlich in der Finanzrechnung miterfasst (entweder innerhalb oder außerhalb des doppischen Verbunds).

2. Möglichkeit: Mitbuchung der Finanzrechnung außerhalb des Buchungsverbunds



Hery Klas, Fraktionsvorsitzender Bündnis 90/DIE GRÜNEN/GAL
im Rat der Stadt Münster



„Bessere Datenbasis für politische Entscheidungen“

Das NKF ist ein Zahlenwerk und als solches lediglich ein Arbeitsinstrument. Aber es wird – so jedenfalls unsere Hoffnung – eine bessere Datenbasis für politische Entscheidungen sein. Denn NKF lenkt die politische Diskussion von der inputorientierten Bereitstellung von Ressourcen zur outputorientierten Beschreibung von Leistungen. Mithin gehört zum NKF neben der Umrechnung eines kameralen Haushalts in die Doppik vor allem die Vereinbarung von Leistungszielen. Deswegen ist NKF eben kein Kolloquium für Finanzexperten, sondern die spannende Neukonstruktion der Verwaltung vom Hoheitsträger zum Dienstleister.

7. Welchen Inhalt und welche Bedeutung hat der Jahresabschluss?

Durch den neuen Jahresabschluss sollen die Transparenz und die Qualität der Rechenschaft über das abgelaufene Haushaltsjahr erhöht werden. Beim Jahresabschluss, dessen Aufbau nahezu identisch ist mit dem des Haushaltsplans, lassen sich künftig nicht nur Soll-Ist-Vergleiche der Finanzdaten durchführen, sondern es kann auch abgelesen werden, inwieweit tatsächlich die geplanten Ziele erreicht und die Ressourcen verändert wurden.

Einen zusätzlichen Baustein im Jahresabschluss liefert – wie auch in der Privatwirtschaft – die Bilanz als eine Vermögens- und Schuldenübersicht mit den dazugehörigen Anlagen-, Forderungs- und Verbindlichkeitspiegel.

Der Jahresabschluss dient der Verwaltung auch dazu, der Politik gegenüber Rechenschaft über die tatsächliche Aufgabenerledigung, die Einhaltung des Haushaltsplans und die wirtschaftliche Entwicklung der Kommune zu geben. Zudem können die Rats- und Kreistagsmitglieder im Jahresabschluss überprüfen, inwieweit die politischen bzw. strategischen Zielsetzungen umgesetzt und welche Mittel dafür verwendet wurden. Der Jahresabschluss trägt damit zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten bei und eignet sich als Grundlage für ein unterjähriges Berichtswesen.

7.1 Die Elemente des Jahresabschlusses

Die Elemente des Jahresabschlusses

Die **Ergebnisrechnung** übernimmt die Rolle der handelsrechtlichen Gewinn-und-Verlust-Rechnung. Ertrag und Aufwand werden einander gegenübergestellt.

Ergebnisrechnung

Teilergebnisrechnung

Der Gesetzgeber des NKF-Gesetzes schreibt verpflichtend vor, dass der Jahresabschluss grundsätzlich zu erläutern ist. Die Funktion des **Anhangs** besteht somit darin, die im Drei-Komponenten-System dargestellten Informationen durch Erläuterungen zu ergänzen. Somit gehören zum Anhang je eine Übersicht über

Finanzrechnung

Teilfinanzrechnung
A u. B

- : die Forderungen (Forderungsspiegel),
- : die Verbindlichkeiten (Verbindlichkeitspiegel),
- : das Anlagevermögen und dessen Entwicklung (Anlagenspiegel)
- : sowie eine Übersicht über die angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden.

Kommunale Bilanz

Die **Finanzrechnung** ähnelt der Kapitalflussrechnung oder Cash-flow-Rechnung des kaufmännischen Rechnungswesens. Dort ist sie losgelöst von der eigentlichen Finanzbuchhaltung. Im Gegensatz dazu ist sie im Neuen Kommunalen Finanzmanagement integraler Bestandteil des Haushalts. Einzahlungen und Auszahlungen werden in einer Rechnungsperiode vollständig erfasst.

Die **kommunale Bilanz** ist ein wichtiger Bestandteil des Jahresabschlusses und hat sämtliche Vermögensgegenstände, das Eigenkapital und die Schulden der Kommune zu enthalten. In ihr werden Bestände zum Eröffnungs- und Abschlusszeitpunkt ausgewiesen.

Anhang

Der **Lagebericht** ist ebenso wie der Anhang eine ergänzende Informationsquelle für die Jahresabschlussadressaten Verwaltungsleitung, Politik und Bürger und zugleich ein Hilfsmittel, das geforderte Bild der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Kommune zu vermitteln.

Lagebericht

Für den Lagebericht schreibt der Gesetzgeber inhaltliche Vorgaben fest. Die formale Gestaltung ist, anders als bei der Bilanz oder der Ergebnis- und Finanzplanung/-rechnung, nicht geregelt.

Der Jahresabschluss versetzt Sie in die Lage, auf gesicherter Datenbasis Entscheidungen zu treffen, die nachhaltig und betriebswirtschaftlich vernünftig sind. Wichtig für Sie als Ratsmitglied ist dabei, dass Sie nicht alleine den aufgestellten Jahresabschluss beurteilen müssen, sondern dass dieser zuvor von der örtlichen Rechnungsprüfung, die sich eines Dritten (externe Wirtschaftsprüfung) bedienen kann, geprüft worden und vom Rechnungsprüfungsausschuss mit einem entsprechenden Bestätigungsvermerk testiert worden ist.



7.2 Die Ersterfassung als Voraussetzung für die Vermögens- und Schuldendarstellung

Die Möglichkeit, Vermögen und Schulden darzustellen, setzt für die Kommunen voraus, erstmalig eine abschließende Aufstellung über ihre gesamten im Eigentum befindlichen Vermögensgegenstände und Schulden (Inventarverzeichnis und Eröffnungsbilanz) anzufertigen. Diese Aufstellung wird in Anlehnung an die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB) in Verbindung mit Vorschriften aus der Gemeindeordnung NRW und der GemHVO NW vorgenommen.

§

§ 53 GemHVO NW NKF

Aufstellung der Eröffnungsbilanz

- (2) Vor der Aufstellung der Eröffnungsbilanz ist eine Inventur nach § 28 GemHVO durchzuführen und ein Inventar aufzustellen.

Die Inventur als Ausgangspunkt der Erfassung

Im Handelsrecht ist die Inventur („zählen, messen, wiegen“) Ausgangspunkt für die Bestandsermittlung. Die Inventur ist die mengen- und wertmäßige Bestandsaufnahme aller Vermögensteile und Schulden. Hier sind die Aufgabenstellungen für die Kommune neu und nicht unerheblich.

Erschwert wird diese Aufgabe z. B. dadurch, dass Kommunen historisch gewachsen sind und oftmals seit Jahrhunderten bestehen, in denen sie ein erhebliches Vermögen erlangt haben. Kommunen erstellen eine Eröffnungsbilanz sozusagen im „laufenden Betrieb“, und nicht, wie die Privatwirtschaft, zur Geschäftsgründung.

§

§ 28 GemHVO NW NKF

Inventur, Inventar

- (1) In der Inventur zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres sind die im wirtschaftlichen Eigentum stehenden Vermögensgegenstände, die Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur vollständig aufzunehmen. Dabei ist der Wert der einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden anzugeben (Inventar). Die Vermögensgegenstände sind mindestens alle drei Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen.

Bei der Inventurerstellung müssen Kommunen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten. Der Gesetzgeber hat hinsichtlich der Vermögenserfassung einige Vereinfachungs- und Pauschalierungsmöglichkeiten im Gesetz vorgesehen, die den Kommunen helfen, den Erfassungsaufwand möglichst gering zu halten.

7.3 Der Weg zur Eröffnungsbilanz

Die Ergebnisse der Inventur werden in einem Inventar(verzeichnis) aufgeführt. Das Inventar ist damit eine äußerst detaillierte Liste mit Menge und Wert aller Vermögensgegenstände und Schulden der Kommune und bildet die Grundlage für die Eröffnungsbilanz und für die jährlich im Rahmen des Jahresabschlusses zu erstellende Schlussbilanz.

Der Bewertung der Vermögens- und Schuldenpositionen einer Kommune kommt eine erhebliche Bedeutung zu, die Auswirkungen auf die Finanzpolitik späterer Jahre und auf den für die Kommune wichtigen Haushaltsausgleich hat.

Dabei sind immer auch die Folgewirkungen einer bestimmten Bewertungssystematik zu beachten. Der Ansatz hoher oder „zu optimistischer“ Wertansätze würde zwar die Eigenkapitalquote in der Eröffnungsbilanz verbessern, andererseits müssten dann aber auch entsprechend höhere Abschreibungen erwirtschaftet werden, die negative Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung und somit auf die Bilanz der späteren Jahre haben. Zutreffend ist deshalb eine Bewertung, die ein realistisches Bild über die Vermögenslage gibt.

Die wesentliche Funktion der Eröffnungsbilanz liegt – wie auch bei privaten Unternehmen – in der Darstellung der Vermögens- und Finanzierungssituation der Kommune als „Wertespeicher“. Neue Investitionen werden als Anlagevermögen in die Bilanz aufgenommen, die Abnutzung der Vermögensgegenstände wird in Form der Abschreibungen dokumentiert. Insofern ist die Bilanz auch die notwendige Datengrundlage, um den Ressourcenverbrauch abzubilden.

§ 92 GO NW NKF



Eröffnungsbilanz

- (1) Die Gemeinde hat zu Beginn des Haushaltsjahres, in dem sie erstmals ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfasst, eine **Eröffnungsbilanz unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung** aufzustellen, soweit durch Gesetz oder Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist.

Um über die Feststellung der Eröffnungsbilanz angemessen beraten zu können, sollten Sie darauf Wert legen, dass Ihnen die von der Verwaltung angewendeten Erfassungsmethoden (Inventurvereinfachungsverfahren etc.) sowie die jeweiligen Bewertungsansätze rechtzeitig erläutert werden.



Wesentliche bilanzpolitische Spielräume bei der Bewertung des Vermögens und der Schulden sollten Sie jedoch nicht zu der Sicht verleiten, dass mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz eine politische Steuerung im Hinblick auf Haushaltskonsolidierung und Haushaltsausgleich auf Dauer erfolgen kann. Jede Bewertung hat Folgewirkungen und kann schnell in eine „Steuerungsfalle“ führen! Bleibenden Erkenntniswert hat allein die realistische und regelgerechte Bewertung, die ein tatsächliches Bild der Vermögens- und Schuldenlage vermittelt.

8. Gesamtabchluss – die Gemeinde als „Gesamtkonzern“?

8.1 Wie sieht es derzeit in den Gemeinden aus?

Zahlreiche Gemeinden haben in den vergangenen Jahren bedeutende Bereiche ihres Haushalts ausgegliedert und verfügen inzwischen mit zahlreichen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften (verbundene Unternehmen, Beteiligungen, Sondervermögen) über konzernähnliche Strukturen.

Durch die Vielzahl von organisatorischen Auslagerungen von Aufgabenbereichen in einigen Kommunen ist der Gesamtüberblick verlorengegangen, was häufig zu einer Schwächung der zentralen Gesamtsteuerung der Kommune geführt hat.

Bisher wurde der städtische Kernhaushalt kameral geführt, die ausgegliederten Bereiche hingegen rechneten fast ausschließlich kaufmännisch, so dass häufig nicht kompatible Zahlenwerke vorlagen. Dieses wird durch das NKF korrigiert, und die gesamten Aktivitäten der Gemeinde erhalten eine aussagekräftige Informationsbasis, die eine effiziente Steuerung ermöglicht.

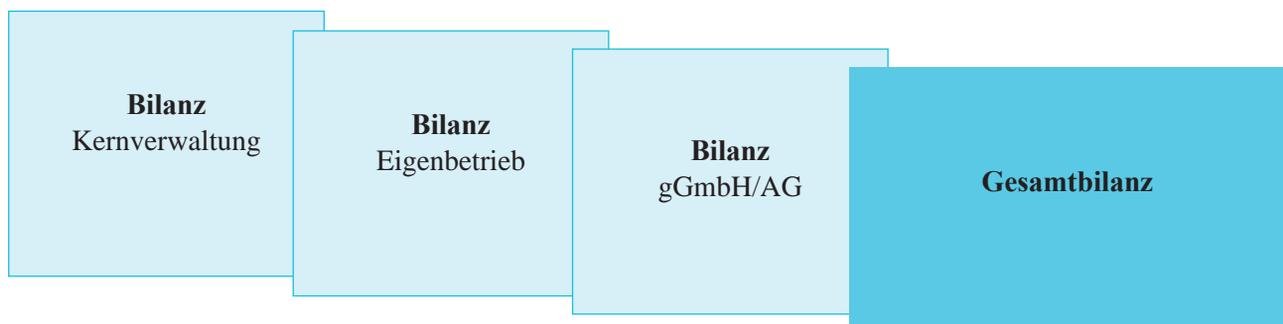
§

§ 116 GO NW NKF

Gesamtabschluss

- (1) Die Gemeinde hat in jedem Haushaltsjahr für den Abschlussstichtag 31. Dezember einen Gesamtabchluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung aufzustellen.

Im Gesamtabchluss wird die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage insgesamt so darzustellen sein, dass die Gemeinde als ein einziges „Unternehmen“ – vergleichbar mit einem Konzern – finanziell und organisatorisch erkennbar wird. Dadurch wird die Transparenz geschaffen, die eine Grundlage für die einheitliche Führung und Steuerung des Konzerns durch die Gemeinde sein soll.



Dem Gesetz liegt der Gedanke einer Gesamtsteuerung aller in den Gesamtabchluss einbezogenen Bereiche zugrunde. So soll der durch die Gemeindeorgane erklärte Gesellschafterwille in den Beteiligungsgesellschaften durchgesetzt werden. Um diesen Auftrag erfüllen zu können, hat die Kommune in ihrer Funktion als Gesellschafter, Aktionär oder Eigentümer der verselbständigten Einheiten mit dem Haushalt abgestimmte strategische Ziele zu formulieren. Daraus können dann konkrete, messbare Finanz- und Leistungsziele abgeleitet werden, die in den jeweiligen Unternehmensplanungen zu berücksichtigen sind. Die Beachtung der vorgegebenen Ziele muss durch geeignete Instrumente des Planungs-, Kontroll- und Berichtswesens (unterjähriges Controlling) sichergestellt werden.

Der Gesetzgeber hat sich bei der Erarbeitung der Vorschriften über den Gesamtabchluss an den handelsrechtlichen Vorschriften orientiert und dabei auf das Handelsgesetzbuch (HGB) verwiesen.

8.2 Die Elemente des Gesamtabchlusses

Der Gesamtabchluss soll ein realistisches Bild von der Lage des „Gesamtkonzerns“ unter Einbeziehung der Kernverwaltung und der verselbständigten Aufgabenbereiche geben. Er orientiert sich am kommunalen Jahresabschluss und besteht aus der Gesamtergebnisrechnung, der Gesamtbilanz, dem Gesamtanhang und dem Gesamtlagebericht:

Die Elemente des Gesamtabchlusses

Die **Gesamtergebnisrechnung** entspricht dabei der Konzern-Gewinn-und-Verlust-Rechnung, die an die gemeindlichen Besonderheiten angepasst wird.

Gesamtergebnisrechnung

Die **Gesamtbilanz** ist der Konzernbilanz nachgebildet und gibt umfassende Auskunft über das gesamte Vermögen und sämtliche Schulden der Gemeinde.

Gesamtbilanz

Der **Gesamtanhang** entspricht dem Konzernanhang. In ihm finden sich die erforderlichen zusätzlichen Erläuterungen zum Gesamtabchluss. Darin werden für die einzelnen Positionen des Abschlusses die jeweiligen Methoden der Bilanzierung und Bewertung so erläutert, dass sachverständige Dritte die Wertansätze beurteilen können.

Gesamtanhang

Im **Gesamtlagebericht** ist das durch den Gesamtabchluss vermittelte Bild der Lage der Gemeinde – einschließlich der verselbständigten Aufgabenbereiche – zu erläutern. Dazu muss im Gesamtlagebericht ein Überblick über den Geschäftsablauf gegeben werden, in dem die wichtigsten Ergebnisse des Gesamtabchlusses und die Gesamtlage in ihren tatsächlichen Verhältnissen dargestellt werden. Außerdem ist auf die Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung der Gemeinde einzugehen.

Gesamtlagebericht

Eine **Gesamtfinanzrechnung** ist nicht vorgesehen, da sie in privatrechtlichen Gesellschaftsformen nicht vorkommt. Bestandteil des Gesamtanhangs ist jedoch eine Kapitalflussrechnung, die eine ähnliche Aufgabe wie die Finanzrechnung übernimmt.

Das NKF macht somit erstmals eine gesamtheitliche Betrachtung der gemeindlichen Aktivitäten möglich. Dies geschieht durch die Zusammenfassung der Jahresabschlüsse der Kernverwaltung und der ausgegliederten Tochterorganisationen. Dabei stellt der Gesamtabchluss keine Addition der einzelnen Bilanzen von Kernverwaltung und Tochtergesellschaften dar. Vielmehr werden die zwischen den Beteiligten bestehenden finanziellen Verflechtungen und Leistungsbeziehungen gegeneinander aufgerechnet („neutralisiert“) und nicht in der Gesamtbilanz berücksichtigt (Konsolidierung).

Vereinfacht ausgedrückt bezieht sich die Konsolidierung des Gesamtabchlusses auf drei wesentliche Bereiche:

Kapitalkonsolidierung

Dadurch werden die Werte für das Eigenkapital der einzubeziehenden Organisationseinheit gegen den in der Bilanz der Gemeinde ausgewiesenen Wert für die Beteiligung aufgerechnet. Ansonsten wären diese Werte im Gesamtabchluss doppelt ausgewiesen.

Schuldenkonsolidierung

Es werden sämtliche konzerninternen Forderungen und Schulden gegeneinander aufgerechnet, die sich in der Regel in gleicher Höhe gegenüberstehen.

Zwischenergebnis-Eliminierung

Es werden die konzerninternen Aufwendungen und Erträge aufgerechnet und die daraus entstandenen Gewinne eliminiert.

8.3 Der Gesamtabchluss – eine große Herausforderung für die Umsetzung bis Ende 2010

Die Aufstellung des Gesamtabchlusses ist, je nach Art und Umfang der kommunalen Beteiligungsverhältnisse, ein anspruchsvolles und zeitaufwendiges Projekt, für das die Kommune Zeit, Geld- und Personalressourcen einsetzen muss. Die Beteiligungsunternehmen sind dabei verpflichtet, alle entsprechenden Daten zur Verfügung zu stellen.

Für die Kommune werden spezielle Herausforderungen beispielsweise in der Abgrenzung des Konsolidierungskreises (welche Aufgabenbereiche werden konsolidiert?) und in der Anwendung der verschiedenen, aus der Privatwirtschaft bekannten Konsolidierungsmethoden bestehen. Außerdem werden Fragen zur einheitlichen Anwendung von Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften zwischen Kernverwaltung und Tochterorganisationen sowie die Fragen zur Kompatibilität der jeweils eingesetzten Finanzsoftwaresysteme beantwortet werden müssen. Alle diese Fragen sind zwar anspruchsvoll, aber lösbar.



Der Aufwand für die Erstellung des Gesamtabchlusses lohnt sich, weil nach der Umsetzung die einheitliche Steuerung Ihrer Kommune und der Beteiligungen besser gelingen kann.

9. Haushaltsausgleich im NKF – Last oder Vorteil?

Oberstes Prinzip der kommunalen Haushaltswirtschaft ist die stetige Sicherung der Aufgabenerfüllung. Dies ist auch Ausdruck des sogenannten Nachhaltigkeitsprinzips mit dem Grundsatz, dass die Mittel, die für Aufwendungen in einer bestimmten Periode erforderlich sind, nicht zu Lasten nachfolgender Generationen in die Zukunft verlagert werden dürfen (intergenerative Gerechtigkeit). Die Sicherung der Aufgabenerfüllung geht dabei mit dem Gebot einer wirtschaftlichen, effizienten und sparsamen Haushaltsführung einher.

Angesichts der Finanzsituation vieler Kommunen ist dies eine große Herausforderung. Vor diesem Hintergrund wird bei der Einführung des NKF die Frage aufkommen, inwieweit das neue Rechnungswesen geeignet ist, die Kommunen bei ihren Bemühungen zur Konsolidierung der Haushalte nicht zu überfordern.



Es war von Anfang an klar: Allein die Einführung eines neuen Rechnungsstils verbessert nicht die finanzwirtschaftliche Situation Ihrer Kommune. Auch weiterhin gilt: Nur Kommunen mit ausgeglichenem Haushalt können ihren finanziellen Gestaltungsspielraum voll nutzen.

9.1 Wann ist der Haushalt im NKF ausgeglichen?

Auch im NKF bleibt daher die Frage von großer Bedeutung, unter welchen Voraussetzungen der Haushalt einer Kommune als ausgeglichen gilt. Während im bisherigen kameralen Haushalt Ausgaben und Einnahmen einander gegenübergestellt wurden, werden im NKF die aus dem kaufmännischen Rechnungswesen bekannten Rechengrößen **Aufwendungen und Erträge** betrachtet.

Erträge



Aufwendungen

Diese Größen orientieren sich damit nicht am Zahlungsfluss, sondern vielmehr am Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen bzw. der Entstehung der Verwaltungsleistung. Es ist somit für den Haushaltsausgleich nicht mehr entscheidend, wann ein Vermögensgegenstand gekauft und bezahlt wird, sondern wann er durch die Erstellung der kommunalen Leistung verbraucht wird. Der Haushalt muss also nach den neuen Rechengrößen „Aufwendungen und Erträge“ in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Der Haushalt gilt ebenfalls als ausgeglichen, wenn der Fehlbedarf im Ergebnisplan und der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung durch Inanspruchnahme der **Ausgleichsrücklage** gedeckt werden kann.

Die **Ausgleichsrücklage** wird erstmalig nach bestimmten Voraussetzungen im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz als „Unterposition“ des Eigenkapitals gebildet und nimmt hinsichtlich des Haushaltsausgleichs eine sogenannte Pufferfunktion ein.

Wie wird die Ausgleichsrücklage für eine Eröffnungsbilanz ermittelt?

Eröffnungsbilanz

Aktiva

Vermögen 10.000.000 €

Passiva

Eigenkapital

Allgemeine Rücklage 4.000.000 €

Ausgleichsrücklage 2.000.000 €

Fremdkapital 4.000.000 €

Die Höhe der Ausgleichsrücklage wird endgültig in der Eröffnungsbilanz festgelegt. Nach § 75 Abs. 3 GO sind hierbei zwei Vorgaben zu beachten:

1. Maximal ein Drittel des Eigenkapitals darf hierfür separiert werden:

Eigenkapital gesamt = 6.000.000 €

davon 1/3 Ausgleichsrücklage = 2.000.000 €

2. Dies gilt allerdings nur, wenn dieser Betrag nicht höher ist als ein Drittel der jährlichen (Netto-)Steuereinnahmen und der allgemeinen Zuweisungen, bemessen nach dem Durchschnitt der drei dem Eröffnungsbilanzstichtag vorausgehenden Haushaltsjahre. Ansonsten bildet dieser Betrag die Obergrenze für die Ausgleichsrücklage.

Hierzu ein Beispiel aus einer kleineren Gemeinde:

Eröffnungsbilanz 01.01.2005			
Aktiva		Passiva	
Vermögen	129.144 €	Eigenkapital	90.327 €
		davon Ausgleichsrücklage	6.014 €
		Fremdkapital	38.817 €
	129.144 €		129.144 €

+450.000 €	Jahresergebnis 2005
-1.600.000 €	Jahresplanergebnis 2005

Das Haushaltsjahr 2005 schließt mit einem positiven Jahresergebnis von 450.000 € ab. Damit ist der Haushaltsausgleich auch ohne Einbeziehung der Ausgleichsrücklage erreicht. Der Überschuss kann nicht zur Aufstockung der Ausgleichsrücklage genutzt werden, weil diese bereits bei der Eröffnungsbilanz mit ihrem Maximalwert (aufgrund der Bemessung nach den durchschnittlichen Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen der drei dem Eröffnungsbilanzstichtag vorausgehenden Haushaltsjahre) eingestellt wurde.

Das geplante Jahresergebnis 2006 hingegen weist einen Fehlbetrag von 1.600.000 € aus. Eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ist möglich und in der Haushaltssatzung festgesetzt. Es greift die Fiktion des Haushaltsausgleichs durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zur „Verlustkompensation“.

9.2 Ist der Haushaltsausgleich im NKF denn nun schwieriger oder leichter zu erreichen oder bleibt alles beim Alten?

Durch die Veränderung des Rechnungsstils ergeben sich Veränderungen für den Haushaltsausgleich, die ihn einerseits erleichtern und andererseits erschweren. Dies wird in den nachfolgenden Ausführungen deutlich:

- : **Beträge für Abschreibung von Anlagevermögen** wurden bisher in der Kameralistik nicht oder nur sehr begrenzt erfasst und beeinflussten damit nicht den kameralen Haushaltsausgleich. Im NKF sind diese Beträge Aufwendungen und erschweren den Haushaltsausgleich.
- : Die **Schuldentilgung** beeinflusste und erschwerte durch die Rückzahlung als Ausgabe den kameralen Haushaltsausgleich. Im NKF hingegen handelt es sich lediglich um eine Vermögens- und Schuldensichtung, die aufwandsneutral und daher ohne Belastung für den NKF-Haushalt ist. Die Vermutung liegt hierbei nahe, dass Kommunen mit geringer Kredittilgung, aber hohen Abschreibungen auf Vermögenswerte, es schwerer haben, den Haushaltsausgleich im NKF zu erreichen.
- : Investitionszuweisungen und Beiträge entlasteten in der Kameralistik das Haushaltsjahr, in dem sie vereinnahmt wurden. Im NKF werden für diese Zuweisungen und Beiträge **Sonderposten** auf der Passivseite der Bilanz gebildet. Diese werden über die Nutzungsdauer des Gegenstandes, für den sie gezahlt wurden, erfolgswirksam abgeschrieben. Die durch Investitionszuweisungen und Beiträge entstehende Entlastung wird im NKF-Haushalt also über mehrere Jahre verteilt.

- : Die **Bildung von Pensionsrückstellungen** für zukünftige Zahlungen an Pensionäre stellte im kamerale Haushalt keine Ausgabe dar. Allerdings wurde der kamerale Haushaltsausgleich durch die tatsächlich zu zahlenden Pensionsleistungen belastet. Im NKF werden künftig aufwandswirksam Pensionsrückstellungen gebildet, die auf den ersten Blick den Haushaltsausgleich erschweren. Da die tatsächlich zu leistenden Pensionszahlungen allerdings aufwandsneutral die gebildeten Rückstellungen abschmelzen, wird der Haushaltsausgleich nicht belastet. Dies gilt so lange, wie die jährlichen Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen höher bzw. gleich den tatsächlichen Pensionszahlungen sind.
- : Die **Bildung von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen** war im kamerale Haushalt nicht vorgesehen, allerdings belastete die nachgeholt Instandhaltung das Haushaltsjahr der Durchführung. Im NKF wird das Ergebnis des Haushaltsjahre der Durchführung von unterlassenen Instandhaltungen aufgrund der bestehenden Rückstellungen nicht belastet.

Die Frage, ob der Haushaltsausgleich zukünftig schwieriger oder leichter zu erreichen ist, lässt sich also nicht generell beantworten. Der Vorteil des neuen Systems liegt darin, dass Belastungen künftig nicht mehr ausgeblendet werden. Diese Belastungen werden auch im Ergebnis planbarer, da sie vollständig erfasst sind.

Bei der Einführung des NKF-Gesetzes ist der Gedanke wesentlich, dass durch den Einsatz geeigneter Instrumente eine verbesserte Grundlage zur langfristigen Konsolidierung des Haushalts bereitgestellt wird, wobei die Instrumente selbst noch keine bessere Haushaltslage bewirken.

10. Verändert der NKF-Haushalt die Organisation des Rates?

Wenn die Politik künftig auf der Basis von Zielen, Kontrakten und Berichten mit der Verwaltung zusammenarbeitet, wird sich vielleicht auch die Frage stellen, ob mit der derzeitigen Organisationsform des Rates die neuen Aufgaben wirksam unterstützt werden können.

Klassisch haben Kommunen einen oder mehrere Ausschüsse, die sich mit zentralen Angelegenheiten wie Personal, Finanzen und Organisation befassen. Daneben gibt es Fachausschüsse, die für die inhaltliche Arbeit verantwortlich sind.

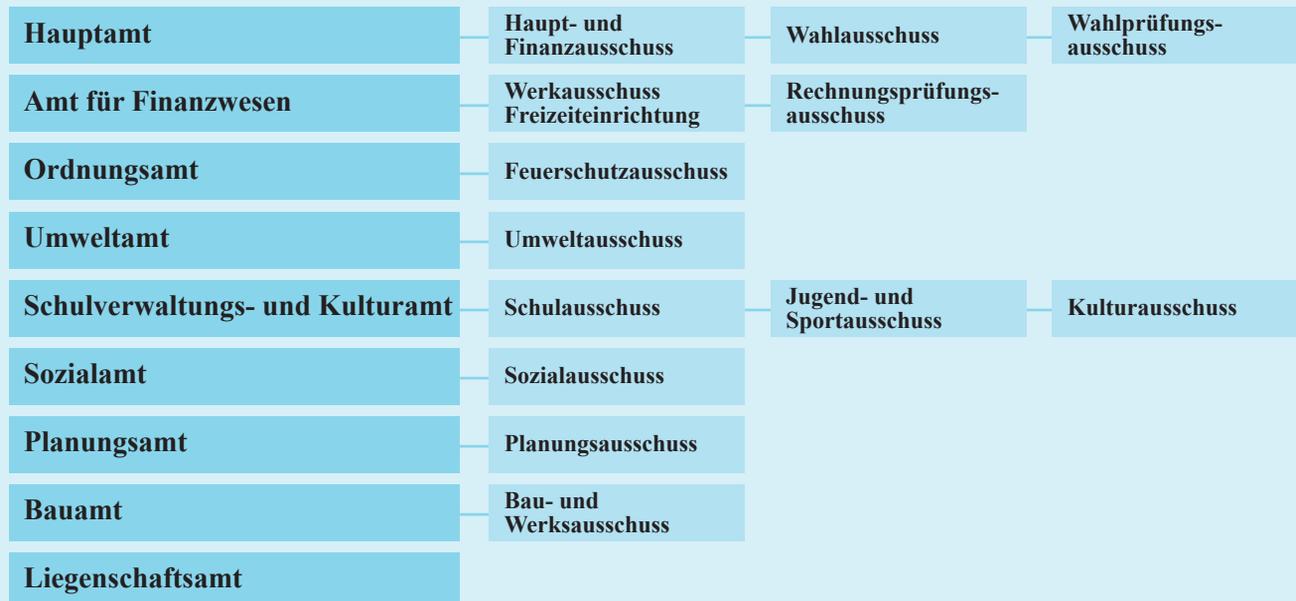
Wenn im neuen kommunalen Haushalt die Ämter im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung für ihre Produktmittel verantwortlich sind, spricht viel dafür, auch die Aufgabenstellung der Fachausschüsse entsprechend zu verändern.

Für beide Seiten – Rat wie Verwaltung – ist es somit hilfreich, wenn die Zuständigkeiten der Ausschüsse so zugeschnitten sind, dass für jedes Produkt der Verwaltung bzw. für jeden Produktbereich nur ein Ausschuss zuständig ist.

Die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements bietet daher auch für die Politik die Chance, über eine sinnvolle Neuorganisation ihrer Ausschüsse nachzudenken.

Beispiel Hiddenhausen: Neuorganisation der Ausschüsse nach Einführung des NKF

Gemeinde Hiddenhausen – Ausschüsse vor Einführung des NKF



Gemeinde Hiddenhausen – Ausschüsse nach Einführung des NKF



11. Kurz notiert: häufig gestellte Fragen zum NKF

In Informationsveranstaltungen und Seminaren zum NKF für politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sind häufig gestellte Fragen notiert worden, die von den Autoren dieser Broschüre in kurzen Statements beantwortet worden sind.



Nutzen Sie als Rats- und Kreistagsmitglieder die Möglichkeit, sich in Informationsveranstaltungen und Seminaren weiter zu informieren. Verabreden Sie mit Ihrer Verwaltung NKF-Qualifizierungsveranstaltungen.

1 Warum muss ich mich eigentlich mit dem NKF so genau befassen?

Seit dem 1. Januar 2005 gilt das NKF-Gesetz für alle Kommunen des Landes. Das Neue Kommunale Finanzmanagement soll als haushaltsrechtlicher Teil des Neuen Steuerungsmodells dazu beitragen, die politische Steuerungsfähigkeit der Kommunen zu verbessern. Es ermöglicht allen Beteiligten, informierter zu beschließen, Handlungsspielräume zu erkennen, politische Zielvorgaben abzusichern und effektiver zu wirtschaften. Dazu sind gerade bei der Rats- bzw. Kreistagsarbeit Kenntnisse des NKF gefordert.

2 Erhalten wir durch das neue System endlich vernünftige Zahlen?

Eindeutig: Ja! Das NKF hält einen großen „Werkzeugkasten“ an Instrumenten bereit, die Kennzahlen auf allen Ebenen liefern. Diese Zahlen bilden die gesamte Wirklichkeit ab, insbesondere den Werteverzehr.

3 Was bringt der Kommune überhaupt ein Ressourcenverbrauchskonzept wie das NKF, wenn wir Vermögensgegenstände wie z. B. die Straßen nicht gewinnbringend verkaufen können? Hier greift doch das kaufmännische System für die Verwaltung überhaupt nicht, oder?

Das Ressourcenverbrauchskonzept soll keine Vermögenswerte vorhalten, um Verkaufswerte zu ermitteln. Kommunalnutzungsorientierte Vermögensgegenstände wie z. B. Straßen können in der Regel nicht verkauft werden, haben jedoch einen Wert für die Gemeinde und die Bürger. Der Wert dieser Vermögensgegenstände sinkt jedoch mit der Zeit durch Abnutzung. Im NKF wird dieser Werteverzehr nun jährlich als Abschreibung erfasst. Die Abbildung des Ressourcenverbrauchs fördert den wirtschaftlichen Umgang mit den öffentlichen Ressourcen und bietet Hilfestellungen für künftige Investitionsentscheidungen. Das Argument: „Ist ja eh da ...“ ist künftig keins mehr.

4 Das ist doch alles reine Willkür – ich kann keine Vorteile des Systems und der Bilanz erkennen. Was will der Gesetzgeber hier eigentlich erreichen?

Durch die Bilanz wird erstmalig im kommunalen Bereich eine systematische Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden vorgenommen. Zu den Schulden gehören auch die bereits am Bilanzstichtag feststehenden Verpflichtungen für zukünftige Leistungen. Prominentes Beispiel für solche Verpflichtungen sind die Pensionsrückstellungen.

Durch die vollständige Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden inklusive der Verpflichtungen wird somit die wirtschaftliche Lage der Gemeinde sehr viel besser als in der Kameralistik erkennbar. Heute kann jeder Kämmerer den Schuldenstand auf Euro und Cent genau nennen. Die tatsächliche Schuldenhöhe in Euro gibt aber keine Auskunft über die Finanzierungsstruktur einer Kommune. Hierzu gehört auch das Vermögen. Außerdem ist die Ermittlung der Vermögenswerte für die Darstellung des Ressourcenverbrauchs unumgänglich. Die Darstellung des Ressourcenverbrauchs und die dadurch zu erreichende dauerhafte Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Kommune ist eines der Grundziele des NKF.

5 Worin besteht eigentlich der Vorteil des neuen Systems, wenn es für die Kommune nicht zu einer Verstärkung der Steuereinnahmen kommt?

Eines der Grundziele des NKF ist die Sicherstellung der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune. Demnach müssen die Erträge mindestens so hoch sein wie die Aufwendungen. Der Haushaltsausgleich ist nicht nur durch Mehrerträge zu erreichen, sondern er kann auch durch die Reduzierung der Aufwendungen möglich

sein. Hier sind politische Entscheidungen zu treffen. Die wirtschaftliche Situation der Kommune wird allein durch das neue Rechnungswesen nicht besser! Sie wird aber besser, nämlich vollständig und transparent, dargestellt. Bisher konnten die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen in Politik und Verwaltung die wirtschaftliche Situation der Kommune nur mit Mühe und unvollständig erfassen. Erst durch das NKF mit der Darstellung des gesamten Ressourcenverbrauchs wird die wirtschaftliche Situation der Kommunen umfassend dargestellt. Nur wer den vollständigen Sachverhalt kennt, kann auch bewusst die richtige Entscheidung treffen.

6 Besteht die Reform nicht vor allem im Austausch der Finanzbuchhaltungssysteme?

Mit dem NKF wird ein Ressourcenverbrauchskonzept eingeführt. Die Integration von Zielen und Kennzahlen in den Haushalt, der geplante Konzernabschluss und eine Kosten- und Leistungsrechnung im jährlichen Berichtswesen werden die Kommune stark verändern. Es geht also um mehr als nur den Wechsel eines Buchungssystems. Allerdings ist es für eine erfolgreiche Einführung des NKF auch erforderlich, dass Politik und Verwaltung die Möglichkeiten des NKF nutzen.

7 Wo bestehen denn nach Realisierung der Reform überhaupt noch Gestaltungsspielräume für die Kommunalpolitik?

Da künftig die wirtschaftliche Situation der Gemeinde umfangreich und genau dargestellt wird, wird für Rats- bzw. Kreistagsmitglieder der kommunalpolitische Handlungsspielraum deutlicher. Entscheidungen können in voller Kenntnis der finanziellen Tragweite getroffen werden. Politik wird, auch zukünftigen Generationen gegenüber, nachvollziehbarer. Neue Fragestellungen, etwa nach den Zielen und der Qualität kommunaler Produkte, werden neue Spielräume eröffnen, gerade wenn der kommunalpolitische Handlungsspielraum begrenzt ist und nur dort besteht, wo tatsächlich Ressourcen zur Verfügung stehen.

8 Besteht für die Erstbilanzierung der Kommune nicht die Gefahr der Manipulation?

Die Erstbilanzierung für die Kommunen wird nach den Regelungen der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NW) und der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vorgenommen. Diese wurden zumeist aus den Regelungen des Handelsgesetzbuchs (HGB) abgeleitet. Außerdem gehören hierzu auch die nicht gesetzlich geregelten, aber allgemein anerkannten Regeln wie die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) sowie die Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur (GoI). Zwar enthalten die Bewertungsregelungen den unbestimmten Rechtsbegriff „vorsichtig geschätzter Zeitwert“, der auslegungsfähig ist. Durch die Konkretisierung des Begriffs und durch Bewertungsbeschränkungen nach den §§ 53 ff. GemHVO NW wird eine sachgerechte Bewertung erreicht. Manipulationsabsichten bei entsprechender Energie sind nie bis auf das Letzte auszuschließen. Durch die vorgeschriebene Prüfung der Eröffnungsbilanz durch die örtliche Rechnungsprüfung (die sich Dritter, z. B. externer Wirtschaftsprüfer, bedienen kann) und das Testat durch den Rechnungsprüfungsausschuss werden diese jedoch auf ein Minimum reduziert. Durch Überbewertungen würde die Gemeinde ohnehin sich selbst beim Haushaltsausgleich schaden, weil Abschreibungen zu hoch angesetzt werden müssten bzw. ein erheblicher Wertberichtigungsaufwand entstehen könnte.

9 Ist ein Vergleich der kommunalen Bilanzen überhaupt möglich?

Da alle Gemeinden Nordrhein-Westfalens denselben Regelungen für die Bewertung und für den Ausweis von Vermögen und Schulden unterliegen, ist ein Vergleich der kommunalen Bilanzen durchaus möglich. In welchem Umfang ein Vergleich sinnvoll ist und wie die Bilanzen vergleichbar sind, hängt allerdings von der

konkreten Fragestellung ab. Hier müssen erst noch Erfahrungen gesammelt werden. Insgesamt wird das NKF mit seiner Produktorientierung und Kennzahlenbildung eine neue Chance zu mehr kommunalen Vergleichen bieten.

10 Besteht eine Verpflichtung für die Kommune, Rücklagen für zukünftige Investitionen zu bilden?

Das kamerale Haushaltsrecht kannte als Soll-Vorschrift eine Rücklagenzuführung, um einen unvertretbar hohen Kreditbedarf zu vermeiden. Der Rücklagenbegriff ist im doppischen Haushaltsrecht jedoch anders belegt (Eigenkapital). Investitionen belasten den Ausgleich im Ergebnishaushalt nur dann, wenn es sich um abschreibungsfähige Güter handelt. Die Finanzierung geschieht alleine über den Finanzhaushalt. Insofern stellt sich nicht die Frage der Rücklagenbildung, sondern des Vorhaltens ausreichender Liquidität. Diese Liquidität kann zunächst erreicht werden, wenn die Gemeinde einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt besitzt, weil dann die nicht auszahlungswirksamen Aufwendungen (z. B. Abschreibungen, langfristige Rückstellungen) Liquidität (Cashflow) bewirken.

Weitere Liquidität würde dann erzielt werden, wenn ein Überschuss im Ergebnishaushalt erzielt wird, dem auch die notwendige Liquidität zugeordnet werden kann. Dieser Betrag würde dem Eigenkapital (Rücklage) zugeordnet. Eine Verpflichtung zu einer solchen Gewinnerzielung sieht das NKF aber nicht vor. Vielmehr ist der Haushaltsausgleich oberstes Ziel. Die Gemeinden sind jedoch nach § 89 GO NW verpflichtet, ihre Handlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung sicherzustellen. So dürfen Kredite nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (§ 77 Abs. 3 GO NW).

11 Warum wird im Zusammenhang mit dem NKF von einer Neugestaltung der Budgetierung gesprochen? Wir budgetieren augenblicklich auch – warum besteht hier die Notwendigkeit der Erneuerung?

Durch die Einführung des NKF ändert sich sowohl der Aufbau als auch der Inhalt der Budgets. Diese können zukünftig produkt- oder organisationsbezogen aufgestellt werden; ferner beinhalten die Budgets Erträge und/oder Aufwendungen. Die Budgetbildung ist im NKF weitgehend freigestellt, so dass für die Gemeinden ein großer Spielraum besteht, ihre individuellen Bedürfnisse zu berücksichtigen.

12 Warum sollten die Organisationsstruktur und die Produktstruktur sowie die Ausschussstruktur aufeinander abgestimmt werden? Vielfach gibt es doch schon Fachbereichsstrukturen.

Stimmt man die Organisationsstruktur sowie die Ausschussstruktur weitestgehend auf der Grundlage des Produktrahmens ab, sind klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gegeben. Es kommt in der Regel nicht mehr zu Überschneidungen oder Mehrfachzuständigkeiten. Es handelt sich hierbei nicht um ein „Muss“, es ist aber unbedingt empfehlenswert, um die Chance zu nutzen, dauerhaft eine grundsätzliche Übereinstimmung der örtlichen Verwaltungsstruktur, der Budgetbereiche und der Gliederung des Haushaltsplans zu schaffen. Auch wenn man in der Regel diese Organisationsveränderung nicht mit einem „Big Bang“ vornehmen kann, sollte man jetzt damit beginnen. Die Chance, dauerhaft die Organisation vor dem Hintergrund der klaren Zuständigkeiten sowie der Produktstruktur anzupassen, kommt so schnell nicht wieder.

13 Wie werden Produkte und Ziele festgelegt? Woran lese ich die Qualität eines Produkts ab?

Produktorientierte Ziele sollen unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt werden. Ziele sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht und mittels Kennzahlen zur Zielerreichung überprüft werden. Aus dem neugestalteten Haushalt erfährt man beispielsweise, welche Gesamtkosten ein Kindergartenplatz monatlich hervorruft. Beantragt ein freier Träger beispielsweise die Übernahme seines Trägeranteils, kann man seine Kostensätze vergleichend gegenüberstellen und zu einer Aussage gelangen, ob die eigene oder die externe Aufgabenerstellung kostengünstiger ist. Aber: Aus dem Beispiel wird auch deutlich, dass hier nur *eine* Dimension, die finanzielle, analysiert wird. Die Qualität der Leistungserbringung wird nicht beurteilt. Hier müssen Informationen aus einem begleitenden Berichtswesen herangezogen werden.

14 Wird unsere Kommune für ihr „gutes Wirtschaften“ nicht bestraft (Zuwendungspolitik der Landesregierung)?

Es sollte im Eigeninteresse jeder Kommune liegen, die ihr von den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellten Ressourcen sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Im Übrigen haben Kommunen, die mit ihren Ressourcen wirtschaftlich umgehen, relativ größere politische Gestaltungsspielräume für die Verwendung der Mittel. Insofern wird gutes Wirtschaften nicht bestraft.

15 Durch das neue System macht der Kämmerer doch nun endgültig die Kommunalpolitik, oder?

Der „Gestaltungsspielraum“ des Kämmerers wird nicht größer oder kleiner als im Rahmen der Kameralistik. Die Angst vieler Rats- bzw. Kreistagsmitglieder, dass jetzt alles nur noch unter kaufmännischen Gesichtspunkten gesehen wird, ist unbegründet. Tatsächlich ist jetzt politische Steuerung und Zielsetzung mehr gefragt denn je: Die kaufmännischen Instrumente schaffen Transparenz – die Politik schafft Ziele. Beides zusammen macht den Mehrwert des NKF aus.

16 Kommt es zu einer Neugestaltung der Haftungsregelungen für Mandatsträger?

Die Haftung der Ratsmitglieder ist in § 43 Abs. 4 GO geregelt. Durch das NKF ergeben sich hier keine Änderungen. Bei entsprechenden Beschlüssen könnte man den Mandatsträgern künftig jedoch vorwerfen, dass sie die langfristigen Belastungen einer Investition für den Haushalt genau kannten.

17 Ist es nicht unwirtschaftlich, diesen Aufwand zu betreiben, um Ergebnisse zu erhalten, die wir als Kommunalpolitiker ohnehin schon kennen?

Die wirtschaftliche Situation der Kommune wird nach Einführung des NKF genau dargestellt. Von daher werden die Kommunalpolitikerinnen und -politiker ihre Entscheidungen künftig aufgrund anderer Datengrundlagen treffen. Es ist unzweifelhaft, dass die Umstellung einen entsprechenden Aufwand bedingt. Dieser Aufwand fällt einmalig an und wird durch die daraus resultierenden Ergebnisse gerechtfertigt. Der Gesetzgeber hat zudem zahlreiche Vereinfachungsverfahren vorgesehen, die den Aufwand deutlich verringern.

Hinweis & Impressum

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerberinnen/Wahlbewerbern oder Wahlhelferinnen/Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Missbräuchlich sind insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin/dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Herausgeber

Innenministerium der Landes Nordrhein-Westfalen
Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Haroldstraße 5
40213 Düsseldorf
Telefon: 0211/871-01
Telefax: 0211/871-3355
poststelle@im.nrw.de
www.im.nrw.de

Bestellservice:
broschueren@im.nrw.de
www.im.nrw.de/publikationen

Gestaltung und Satz:
Martin, Brandt & Partner GmbH, Mettmann
www.mbup.eu

Druck:
jva druck+medien, www.jva-druckmedien.de

Stand: Juli 2009 (Inhalt gegenüber Erstauflage 8-2006 unverändert)

Innenministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen

Haroldstraße 5
40213 Düsseldorf

Telefon: 0211/871-01
Telefax: 0211/871-3355
poststelle@im.nrw.de
www.im.nrw.de

