

Vorbemerkungen zum produktorientierten Haushalt 2016 und 2017

Einleitung

Das Land Nordrhein-Westfalen hat seit 1999 in Modellprojekten die Einführung eines doppelten Kommunalhaushaltes erprobt. Mit Vorliegen der Ergebnisse aus den Modellprojekten ist das Haushaltsrecht für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen grundsätzlich neu ausgerichtet worden. Die Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)“ stellt einen wichtigen Abschnitt im Prozess der Reform des kommunalen Haushaltsrechts dar. Die neuen Regelungen des NKF orientieren sich im wesentlichen an den kameralen Regelungen für die Haushaltsplanung und den Haushaltsvollzug sowie den kaufmännischen Standards des Handelsgesetzbuches unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, soweit nicht wichtige kommunale Besonderheiten Abweichungen erforderlich gemacht haben. Zentraler Rechnungsbegriff sind die kaufmännischen Erfolgsgrößen Ertrag und Aufwand als Ergebnisgrößen im NKF. Der Haushalt ist und bleibt das zentrale Steuerungs- und Rechenschaftsinstrument in der kommunalen Verwaltung.

Mit dem 1. Januar 2007 hat die Stadt Schwerte die Kameralistik verlassen und sich dem System der doppelten Buchführung (Doppik) zugewendet. Nach dem ersten NKF-Haushaltsplan 2007 und den NKF-Haushaltsplänen für die Jahre 2008 - 2015 als Doppel-Haushalte legt die Stadt Schwerte nun bereits den sechsten NKF-Haushalt erneut als Doppel-Haushalt für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 vor.

Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen stützt sich für die Planung, Bewirtschaftung und den Abschluss in den Kommunen auf drei Bestandteile:

1. Der Ergebnisplan und die Ergebnisrechnung:

Die Ergebnisrechnung entspricht der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung und beinhaltet die Erträge und Aufwendungen. So werden das Ressourcenaufkommen und der Ressourcenverbrauch periodengerecht abgebildet.

Wesentliche Unterschiede zur Kameralistik sind vor allem die Berücksichtigung des Werteverzehrs des kommunalen Anlagevermögens durch die Aufnahme von Abschreibungen in die Ergebnisrechnung sowie die Zuführungen zu Rückstellungen, vorallem für zukünftige Pensionslasten. Entscheidend für die Zuordnung zum Haushaltsjahr ist nunmehr der Zeitpunkt des Werteverzehrs bzw. Wertezuwachses und nicht mehr der Zeitpunkt der tatsächlichen Zahlung.

Als Planungsinstrument ist der Ergebnisplan wichtigster Bestandteil des neuen Haushalts. Das in der Ergebnisrechnung ausgewiesene Jahresergebnis geht in die Bilanz ein und bildet dadurch unmittelbar die Veränderung des Eigenkapitals ab.

Das kommunale Haushaltsrecht fordert auch im NKF, dass der Haushalt ausgeglichen sein muss. Der Haushaltsausgleich ist gegeben, wenn der Ergebnisplan in Erträgen und Aufwendungen übereinstimmt.

2. Die Bilanz:

Sie ist Teil des Jahresabschlusses und weist das Vermögen und dessen Finanzierung durch Eigenkapital oder Fremdkapital nach. Grundlage der Bilanz ist die Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens. Die Regeln für Ansatz und Bewertung orientieren sich dabei an den kaufmännischen Normen. Auf der Aktivseite der Bilanz befindet sich in enger Anlehnung an das HGB das Anlage- und Umlaufvermögen der Kommune. Auf der Passivseite werden das Eigenkapital sowie Rückstellungen und Verbindlichkeiten ausgewiesen.

3. Der Finanzplan und die Finanzrechnung:

Sie beinhalten entsprechend dem früheren Haushaltsplan alle Ein- und Auszahlungen. Der Liquiditätssaldo aus der Finanzrechnung bildet die Veränderung des Bestands an liquiden Mitteln der Gemeinde in der Bilanz ab.

Anders als beim Ergebnisplan erfolgt im Finanzplan keine Periodenabgrenzung.

Neben den Einzahlungen und Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit enthält der Finanzplan auch die Ein- und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit und der damit verbundenen Finanzierungstätigkeit. Er stellt somit die Ermächtigung für Investitionen und Kreditaufnahmen dar.

4. Finanzplanung für Ergebnis- und Finanzplan

Die Verpflichtung der Gemeinde, ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zu Grunde zu legen, besteht weiterhin. Diese mittelfristige Planung ist in den Haushaltsplan der Gemeinde einbezogen und sowohl im Ergebnisplan und im Finanzplan als auch produktorientiert in jedem Teilplan abzubilden.

Im kommunalen Haushaltsplan werden der Ergebnis- und der Finanzplan jeweils in Teilergebnis- bzw. Teilfinanzpläne untergliedert. Diese werden zusammengefasst und sind produktorientiert nach Produktbereichen als Teilpläne im Haushaltsplan enthalten. Eine noch weitergehende Bildung von Teilplänen als Untergliederung der im Haushaltsplan enthaltenen Produktbereiche erfolgt nach Produktgruppen und Produkten. Ein Produkt ist im Sinne einer Dienstleistung zu verstehen, die Kommunen für externe oder interne Leistungsempfänger erbringen.

5. Veranschlagung der Personal- und Versorgungsaufwendungen

Die Personal- und Versorgungsaufwendungen belasten unmittelbar das Produkt. Dabei werden die Entgeltabrechnungen für Tarifbeschäftigte (ohne Auszubildende der allgemeinen Verwaltung) einschließlich Sozialversicherung und Zusatzversorgung, die Besoldungsabrechnungen für Beamte und die Zuführungen zu den Versorgungsrückstellungen direkt auf die Produkte verteilt. Die Beihilfeaufwendungen der aktiv Beschäftigten ohne Auszubildende und ohne Anwärter werden indirekt nach dem Stellenschlüssel verteilt. Die Beihilfeaufwendungen der Versorgungsempfänger und die Beiträge zur Versorgungskasse der Versorgungsempfänger werden zentral dem Produkt 001.008.001 „Personalkostensteuerung, Personalsteuerung und –entwicklung“ und sämtliche Personalaufwendungen der Auszubildenden und Anwärter werden zentral dem Produkt 001.008.002 „Aus- und Fortbildung“ zugeordnet.

Haushaltssystematik

Der Produktrahmenplan ist dreistufig aufgebaut. Als übergeordnete und verpflichtende Gliederungsstufe gilt der Produktbereich. Es folgen Produktgruppen und Produkte, die durch die jeweilige Kommune an die individuellen Erfordernisse vor Ort angepasst werden.

Durch die Gliederung werden die Erträge und Aufwendungen bestimmten Produkten zugeordnet. Die neunstellige Produktziffer unterteilt sich wie folgt:

001 Produktbereich 001 Produktgruppe 001 Produkt

Die Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen zu den Positionen des Ergebnisplans bzw. Teilergebnisplänen ist auf der Grundlage des vom für das Innere zuständige Ministerium bekannt gegebenen Kontierungsplans vorzunehmen. Gleiches gilt für die Zuordnung von Ein- und Auszahlungen zu den Positionen des Finanzplans bzw. der Teilfinanzpläne.

Die Produktziffer 001 001 001 „Politische Gremien“ wird somit um das Ergebnisrechnungskonto bzw. das Finanzrechnungskonto zum **Produktsachkonto** ergänzt.

Die Produkte werden beschrieben und – wo es möglich ist - mit Zielen, Kennzahlen und Indikatoren versehen. Produkte sind im NKF das zentrale Element für die Steuerung der Verwaltung. Im Rahmen der Zieldefinition ist es möglich, die strategische Ausrichtung zu bestimmen und über die Definition von Qualitätsstandards die Aufgabenerfüllung zu steuern und transparent zu machen. Die steuernde Politik ist daher aufgefordert, über Zielvorgaben und nicht über den Ressourceneinsatz zu steuern.

Der produktorientierte Haushaltsplan beinhaltet pro Produkt neben Produktnamen, Zielen, Kennzahlen und Indikatoren die in Anspruch genommenen finanziellen Ressourcen. Sofern keine Ziele angegeben sind, handelt es sich vorrangig um gesetzmäßige Aufgaben, die keine oder wenige Handlungsspielräume im Vollzug ermöglichen.

Interne Leistungsverrechnungen (ILV)

Gemäß § 17 GemHVO NRW können die Gemeinden aus einem sachlichen Bedürfnis heraus zum Nachweis des vollständigen Ressourcenverbrauchs interne Leistungsbeziehungen erfassen, z.B. um die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit bei ihrer gemeindlichen Aufgabenerledigung zu belegen. Die Gemeinde ist aber nicht zu einer Erfassung der internen Leistungsbeziehungen verpflichtet.

Hat die Gemeinde sich entschlossen, das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch auch aus internen Leistungsbeziehungen zu erfassen, sind die dadurch entstehenden Erträge und Aufwendungen nur in die Teilergebnispläne des Haushaltsplans einzubeziehen. Um die Vergleichbarkeit zwischen den Teilplänen zu sichern, sind die internen Leistungsbeziehungen nach dem „Ergebnis des Teilergebnisplans“ gesondert auszuweisen.

Hinsichtlich der Konzeption der internen Leistungsverrechnung (ILV) in Schwerte wird auf die gesonderten Erläuterungen verwiesen.