

Vorbemerkungen

Der Haushalt der Stadt Witten wird nunmehr zum sechsten Mal nach den Vorschriften des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) aufgestellt.

NKF ist der Oberbegriff für das doppelte kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, das in dem Jahr 1999 begonnene Modellprojekt (sieben Modellkommunen, Innenministerium NRW, Fa. Mummert u. Partner) entwickelt wurde und dessen Rechtsgrundlagen zum 01.01.2005 in Kraft getreten sind.

Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen gem. §12 GemHVO produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Im Rahmen der Umstellung auf das NKF und der vergangenen Haushaltsaufstellungen wurden sukzessive Ziele und Kennzahlen mit den Organisationseinheiten erarbeitet und in den Haushaltsplan eingestellt.

Zentrale Bedeutung hat bei einer Definition von Zielen und Kennzahlen ein für den gesamten Produktrahmen festgelegtes allgemeingültiges Globalziel.

Wichtig für das Globalziel ist, dass nicht ausschließlich finanzielle Aspekte einfließen, sondern auch Aspekte wie Qualität und Bürgernähe unter dem Globalziel subsumiert werden können.

Daher hat der Verwaltungsvorstand als allgemeingültiges Globalziel die Rückgewinnung eines wirtschaftlichen Handlungsspielraumes festgelegt. Auf dieser Basis sind für eine ganze Reihe von Produkten die Ziele und Kennzahlen überarbeitet worden, um die Qualität schrittweise zu verbessern.

Der Haushaltsplan 2013 setzt sich vor allem aus folgenden zwei Teilen zusammen:

Ergebnisplan

bestehend aus

- Gesamt-Ergebnisplan für den städtischen Haushalt
- Teil-Ergebnispläne für die einzelnen Produktgruppen und Produkte

Im Ergebnisplan erfolgt die mit dem NKF beabsichtigte Darstellung des vollständigen Ressourcenverbrauchs und des Ressourcenaufkommens. Er entspricht der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) in der Privatwirtschaft.

Der Ergebnisplan enthält alle Erträge und Aufwendungen (nicht: Einnahmen / Ausgaben! nicht: Einzahlungen / Auszahlungen!) des betreffenden Jahres. Der Saldo dieser beiden Größen in einem Jahr ergibt das Jahresergebnis, das in der Logik der kaufmännischen Buchführung die Veränderung des Eigenkapitals abbildet.

typische Beispiele:

- Der Ergebnisplan beinhaltet keine Investitionsaufwendungen; wohl aber die anteilige Abschreibung von Vermögensgegenständen für den Wertverlust im laufenden Jahr.
- Der Ergebnisplan stellt nicht die laufenden Pensionszahlungen dar; wohl aber den im HJ entstehenden Aufwand (= wirtschaftlichen Grund) für künftige Pensionsverpflichtungen.

- Wird Streusalz gekauft, wird eine Auszahlung getätigt (= Finanzplan). Wird es im Winter tatsächlich verbraucht, entsteht Aufwand (= Ergebnisplan).

Eine Besonderheit ist bei den Gebührenhaushalten zu beachten (vor allem bei der Straßenreinigung und der Abfallbeseitigung). Aufgrund unterschiedlicher Wertermittlungen bei Abschreibungen, Zinsen und entsprechenden Verrechnungspositionen besteht eine Differenz zwischen Ergebnisplan und Gebührenkalkulation.

Beispiel Abschreibungen:

NKF-Vorgabe: AfA auf der Basis v. Anschaffungs- u. Herstellungskosten

Gebührenkalkulation: AfA auf der Basis v. Wiederbeschaffungszeitwerten

Damit ein unmittelbarer Vergleich hergestellt werden kann, wird im Wittener Haushaltsplan direkt hinter den entsprechenden Teilergebnisplänen als Anlage die abweichende Gebührenkalkulation beigefügt.

Finanzplan

bestehend aus

- Gesamt-Finanzplan für den städtischen Haushalt
- Teil-Finanzpläne für die einzelnen Produktgruppen

Der Finanzplan enthält alle Zahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, zusätzlich aber auch die Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit und dient für sie als Ermächtigungsgrundlage.

typische Beispiele:

- Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (Steuern, Gebühren usw.)
- Einzahlungen i.Z.m. Investitionen (Zuwendungen, Erschließungsbeiträge)
- Einzahlungen aus Kreditaufnahmen
- Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (Personalauszahlungen, Zinszahlungen)
- Auszahlungen i.Z.m. Investitionen (Baumaßnahmen, Vermögenserwerb)
- Auszahlungen i.Z.m. Krediten (Tilgungen)

Die Differenz zwischen Einzahlungen und Auszahlungen ergibt den Liquiditätssaldo, der anschließend die Bilanzposition 'liquide Mittel' beeinflusst.

Der Finanzplan dient insgesamt der Planung und Darstellung der Finanzlage und bildet daher künftig die Grundlage für die gemeindliche Finanzsteuerung. Aufgrund des Inhalts und der Systematik ist der Finanzplan noch am ehesten mit dem (ehemaligen) kameralen Haushalt vergleichbar.

Größere Investitionsmaßnahmen (= über einer vom Rat festgelegten Wertgrenze) sind im Finanzplan in einer eigenen Anlage getrennt darzustellen, einschließlich der zu dieser Maßnahme gehörigen Zuwendungen. In Witten wurde eine Wertgrenze von 30.000 EUR festgelegt.

Aufgrund der gesetzlichen NKF-Vorgabe muss ein doppischer Haushaltsplan produktorientiert sein.

Produktbereiche / Produktgruppen

Durch den Gesetzgeber wurden hierbei (lediglich) 17 Produktbereiche verbindlich vorgegeben. Eine weitere Unterteilung in Produktgruppen und Einzelprodukte ist jeder Kommune weitgehend freigestellt. Eine Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen ist daher erheblich erschwert.

01	Innere Verwaltung	09	Räuml. Planung, Entwicklung
02	Sicherheit u. Ordnung	10	Bauen u. Wohnen
03	Schulträgeraufgaben	11	Ver- und Entsorgung
04	Kultur u. Wissenschaft	12	Verkehrsflächen u.a.
05	Soziale Leistungen	13	Natur- u. Landschaftspflege
06	Kinder, Jugend, Familie	14	Umweltschutz
07	Gesundheitsdienste	15	Wirtschaft u. Tourismus
08	Sportförderung	16	Allg. Finanzwirtschaft
		17	Stiftungen

Der Rat der Stadt Witten hat frühzeitig beschlossen, den Haushaltsplan nicht nur nach Produktbereichen sondern – detailreicher – nach den 66 Produktgruppen zu untergliedern. Dies entspricht vom Umfang in etwa den bisher im Haushalt enthaltenen kameralistischen Unterabschnitten. Buchungstechnisch erfolgt eine tiefer gegliederte Unterteilung nach den einzelnen Produkten.

Zur Förderung der Transparenz und besseren Verständlichkeit wird die Verwaltung den Haushaltsplan 2010 ff noch weiter aufgliedern und auf Basis aller Produkte darstellen.

Beispiele für Produktgruppen:

01 01	Innere Verwaltung	-	politische Gremien
01 05	Innere Verwaltung	-	Rechnungsprüfungsamt
03 01	Schulträgeraufgaben	-	Grundschulen
03 02	Schulträgeraufgaben	-	Hauptschulen

Beispiele für Produkte:

01 01 01	Rat, Ausschüsse und Fraktionen
01 06 04	Fuhrpark
01 14 01	Instandhaltung und Baumaßnahmen
02 03 01	Verkehrsregelung und -lenkung
05 03 02	Job Agentur
16 01 01	Allgemeine Finanzwirtschaft

Dem NKF-Leitfaden der Stadt Witten ist als Anlage 5 eine Übersicht aller Produktgruppen – mit den vergleichbaren ehemaligen kameralen Unterabschnitten – beigelegt.

Nach § 4 GemHVO sollen künftig für alle Produkte Ziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung beschrieben werden.

Diese Werte werden – auf die Produktgruppen aggregiert – Pflichtinhalte des Haushaltsplans, Politik und Verwaltung werden diese Werte künftig als Basis für ein entsprechendes Controlling zugrunde legen.

Im Rahmen des Haushaltsplanes 2008 wurde bereits Wert darauf gelegt, dass in einem ersten Schritt vor allem steuerbare, aussagekräftige und messbare Ziele und Kennzahlen dargestellt werden. Eine flächendeckende Darstellung wird dann Zug um Zug erfolgen.

Die ehemaligen kameralen Gruppierungsziffern (= 2. Hälfte der Haushaltsstellen mit Angabe der Einnahme- und Ausgabeart) wird in der Doppik durch Konten eines verbindlichen Kontenrahmens ersetzt, z.B.

Kontengruppe	40	Steuererträge
Kontengruppe	43	öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte
Kontengruppe	50	Personalaufwand
Kontengruppe	57	bilanzielle Abschreibungen

Diese Kontengruppen – weiter unterteilt in einzelne Konten, z.B. für jede Steuerart – werden jedoch nur im internen Buchungsgeschäft verwandt und nicht im Haushaltsplan dargestellt.

Das verbindlich vorgeschriebene Muster eines Teilergebnisplanes unterteilt lediglich nach den folgenden fortlaufenden Arten:

1	Steuern u.a.	11	Personalaufwendungen
2	Zuwendungen/Umlagen	12	Versorgungsaufwendungen
3	sonst. Transfererträge	13	Aufw. f. Sach- u. Dienstleistungen
4	öffentl.-rechtl. Leistungsentgelte	14	bilanzielle Abschreibungen
5	privatrechtl. Leistungsentgelte	15	Transferaufwendungen
6	Kostenerstattungen	16	sonst. ordentl. Aufwendungen
7	sonst. ordentl. Erträge	17	= ordentliche Aufwendungen
8	aktivierte Eigenleistungen	18	= Ergebnis der laufenden
9	Bestandsveränderungen		Verwaltungstätigkeit
10	= ordentliche Erträge		

Zur Vermeidung von Wiederholungen in den Erläuterungen des Haushaltsplanes nachfolgend eine vereinfachte Inhaltsangabe dieser einzelnen Ertrags- und Aufwandsarten:

1	Steuern	(alle Gemeindesteuern, Einkommen- u. USt-Anteil)
2	Zuwendungen	(Schlüsselzuweisungen, sonst. allg. Zuwendungen)

3	sonst. Transfererträge	(Ersatz v. sozialen Leistungen)
4	öffentl.-rechtl. Leistungsentgelte	(Verwaltungs- u. Benutzungsgebühren)
5	privatrechtl. Leistungsentgelte	(Mieten u.ä.)
6	Kostenerstattungen	(von Dritten, z.B. Job-Agentur)
7	sonst. ordentl. Erträge	(Bußgelder, Verwarngelder, Konzessionsabgabe)
11	Personalaufwendungen	(lfd. Dienstbezüge, Zuführung zu Rückstellungen)
12	Versorgungsaufwendungen	(lfd. Aufwand, Zuführung zu Rückstellungen)
13	Aufwand für Sach- u. Dienstleistungen	(lfd. Unterhaltung d. städt. Vermögens, Energiekosten, Schülerbeförderungen, Lernmittel)
14	Abschreibungen	(entsprechend der Nutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände)
15	Transferaufwendungen	(Kreisumlage, Gewerbesteuerumlage, Leistungen der Sozialhilfe)
16	sonst. ordentl. Aufwendungen	(Mieten, Steuern, Versicherungen, Porto, Telefongebühren)

Eine aus der Kameralistik bekannte sehr kleinteilige Darstellung aller Geschäftsvorfälle (nach Haushaltsstellen) wird es in der Doppik landesweit nicht mehr geben.

Hinweis: Die Kennzeichnung einer Ertrags- und/oder Aufwandsposition im Teilergebnisplan mit Sternchen (z.B. 15 Transferaufwendungen *) bedeutet, dass zu dieser Position eine Erläuterung folgt. Gleiches gilt für die Darstellung in den Teilfinanzplänen.

Budgetierungsregeln

Gemäß § 21 GemHVO können zur flexiblen Haushaltsbewirtschaftung (Erträge und) Aufwendungen zu Budgets verbunden werden. Dies entspricht den bisherigen Budgets des kameralen Verwaltungshaushaltes. Die Gesamtsummen der Erträge und Aufwendungen der einzelnen Budgets werden für die Haushaltsführung für verbindlich erklärt. Sofern sie nicht überschritten werden, liegt keine Budgetabweichung vor.

Zur Anwendung einer echten Deckungsfähigkeit innerhalb der Budgets bedarf es keines förmlichen Haushaltsvermerks!

Befinden sich Aufwendungs- bzw. Auszahlungspositionen außerhalb von Budgets und die Gemeinde wünscht eine gewisse Flexibilität in der Mittelbewirtschaftung, so muss die echte Deckungsfähigkeit durch einen Deckungsvermerk förmlich ausgesprochen werden.

Die Budgetierungsregeln gelten gemäß § 21 I 3 GemHVO auch sinngemäß für Ein- und Auszahlungen im Finanzplan, ebenso für die dort zu veranschlagenden Investitionsmaßnahmen.

Die Zuordnung von Aufwendungen und investiven Auszahlungen erfolgt bei der Stadt Witten grundsätzlich organisationsgebunden auf Produktebene. Wichtig bei der Budgetbildung ist – erst recht in der Doppik - eine klare Zuordnung und Verantwortlichkeit.

Besonderheiten

- Die Verfügungsmittel der Bürgermeisterin dürfen gemäß GemHVO keinem Budget zugeordnet werden.
- Die Abschreibungen im Ergebnisplan bilden ein eigenes Budget. Damit wird vermieden, dass unterlassene oder verschobene Investitionen zur Aufwandserhöhung im Budget genutzt werden.
- Personalaufwendungen bilden ebenfalls ein eigenes Budget
- Erträge und Aufwendungen aus der internen Leistungsverrechnung sind über alle Produkte hinweg zu einem Budget zusammengefasst.
- Für investive Auszahlungen werden organisationsbezogene Budgets gebildet, z.B. im Beschaffungsbereich.

In künftigen Haushalten sind die vorgenannten Budgetierungsregeln zu überprüfen und zu verfeinern.