

Der Haushaltsplan im Neuen Kommunalen Finanzmanagement

Das neue Haushaltsrecht für Kommunen

Das Haushaltsrecht für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist grundlegend reformiert worden. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat am 10.11.2004 das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW - NKFG NRW) beschlossen, das am 01.01.2005 in Kraft getreten ist.

Die Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) orientieren sich sowohl an den alten Regelungen für die Haushaltsplanung und den Haushaltsvollzug als auch an den kaufmännischen Standards des Handelsgesetzbuches (HGB) und den kaufmännischen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (GoB). Soweit kommunale Besonderheiten Abweichungen vom kaufmännischen Referenzmodell erforderlich machten, wurden sie so integriert, dass Systembrüche im kaufmännischen Rechnungswesen vermieden wurden.

Die Grundzüge des NKF

Der Haushaltsplan ist auch im NKF die Grundlage der Haushaltswirtschaft der Gemeinde. Auch nach der Reform steht der Haushaltsplan weiterhin im Zentrum der kommunalen Planung, Bewirtschaftung und Rechenschaft. Er ist und bleibt das zentrale Steuerungs- und Rechenschaftsinstrument in der kommunalen Verwaltung.

Aus den Reformzielen des NKF ergeben sich allerdings Änderungen und Ergänzungen für den Inhalt, den Aufbau sowie für die Begrifflichkeiten des Haushaltsplans.

Die entscheidenden Neuerungen gegenüber dem kamerale Haushaltsrecht sind

- die Outputorientierung als neuer Weg zur Steuerung der Verwaltung und
- der Schritt von einem Geldverbrauchskonzept hin zu einem Ressourcenverbrauchskonzept.

Der Haushaltsplan

Der Haushaltsplan im NKF besteht im Wesentlichen aus den zwei Elementen Ergebnisplan und Finanzplan. Es gibt grundsätzlich zwei Betrachtungsebenen im Haushaltsplan: der Gesamthaushalt auf der örtlichen Gesamtebene und die produktorientierten Haushaltsteile (Teilpläne) auf der Grundlage des Produktrahmens.

Der Haushaltsplan setzt sich aus fünf Bestandteilen zusammen:

- dem Ergebnisplan, (als Entwurf beigefügt)
- dem Finanzplan, (als Entwurf beigefügt)
- den Teilergebnisplänen, (als Entwurf beigefügt)
- den Teilfinanzplänen, (als Entwurf beigefügt)
- dem Haushaltssicherungskonzept, wenn ein solches erstellt werden muss.

Darüber hinaus sind dem Haushaltsplan beizufügen:

- der Vorbericht,
- der Stellenplan,
- die Bilanz des Vorjahres,
- eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen,
- eine Übersicht über die Zuwendungen an die Fraktionen,
- eine Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten,

- eine Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals,
- die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen,
- eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Beteiligungen.

Der Ergebnisplan

Im Zentrum der Haushaltsplanung steht künftig der Ergebnisplan. Im Ergebnisplan werden der Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen der Kommune geplant und abgebildet. Er beinhaltet Aufwendungen und Erträge.

Im Ergebnisplan werden insbesondere die Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit und die Abschreibungen auf die abnutzbaren Vermögensgegenstände ausgewiesen. Der Rat ermächtigt die Verwaltung mit dem Ergebnisplan, Erträge und Aufwendungen zu tätigen und die entsprechenden Ressourcen einzusetzen.

Der Finanzplan

Neben dem Ergebnisplan muss für jedes Haushaltsjahr ein Finanzplan aufgestellt werden. Der Finanzplan dient der Planung und Darstellung der Finanzlage. In diesem werden vor allem die investiven Zahlungen ausgewiesen und durch den Rat ermächtigt. Der Finanzplan dient auch der Finanzierungsplanung, da er daneben auch die Finanzbedarfe der laufenden Verwaltungstätigkeit und Finanzierungstätigkeit ausweist.

Die Teilpläne

Neben der Darstellung des neuen kommunalen Haushaltsplans auf örtlicher Gesamtebene durch den Ergebnisplan und den Finanzplan ist eine Untergliederung vorgesehen. Im kommunalen Haushaltsplan werden der Ergebnis- und der Finanzplan jeweils in Teilergebnis- und Teilfinanzpläne untergliedert. Diese sind als produktorientierte Teilpläne im Haushaltsplan enthalten.

Der Aufbau, Detaillierungsgrad und die Darstellungsform der Teilpläne sollen sich im Wesentlichen an den Steuerungserfordernissen des Rates und den Informationsbedürfnissen der Bürger orientieren. Auf der anderen Seite soll durch summarische Ansätze die flexible Haushaltsführung, die Budgetierung sowie die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung gestärkt werden. In den Teilfinanzplänen müssen bedeutende Investitionsvorhaben oberhalb einer bestimmten Wertgrenze maßnahmenscharf ausgewiesen werden.

Die Produkte

Der dem Rat und der Aufsichtsbehörde vorzulegende Haushaltsplan gliedert sich unterhalb der Ebene des Gesamthaushalts in eine Anzahl von Produktbereichen. Auf der Ebene der Produktbereiche sind Aufwendungen und Erträge in Teilergebnisplänen zusammenzuführen sowie Einzahlungen und Auszahlungen für die Investitionstätigkeit der Kommune in Teilfinanzplänen darzustellen.

Eine Mindestgliederung des Haushaltsplans in Teilergebnis- und Teilfinanzpläne ist auf der Ebene der verbindlich vorgegebenen 17 Produktbereiche vorgeschrieben. Eine noch weitergehende Untergliederung in Teilpläne nach Produktgruppen oder Produkten ist den Kommunen nach ihren örtlichen Erfordernissen freigestellt. Im Falle einer individuellen Untergliederung müssen die Teilergebnis- und Teilfinanzpläne der untersten Ebene summarisch in den Teilplänen gemäß der Mindestgliederung der 17 Produktbereiche aggregiert werden.

Auf der Produktbereichsebene werden im Wesentlichen die folgenden Informationen gegeben:

- Erläuterungen zu den Produktgruppen und Produkten, die im jeweiligen Produktbereich zusammengefasst sind,
- Produktbeschreibungen,
- Aufwendungen und Erträge (= Teilergebnisplan) einschließlich der Erträge und Aufwendungen aus den internen Leistungsbeziehungen,
- investive Einzahlungen und Auszahlungen (= Teilfinanzplan) mit der Maßnahmenübersicht der erheblichen Investitionen,
- Auszüge aus dem Stellenplan, soweit die Aufteilung auf Produktbereiche nicht im Stellenplan vorgenommen wird.

Bildung von Produktbereichen im kommunalen Haushalt

Der kommunale Haushaltsplan ist in produktorientierte Teilpläne nach folgenden verbindlichen Produktbereichen und in der ausgewiesenen Reihenfolge zu gliedern:

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

Innerhalb der Grenzen dieser Produktbereiche können Teilpläne auch nach Produktgruppen oder nach Produkten aufgestellt werden. Es bleibt dabei jeder Gemeinde überlassen, ob sie im Haushaltsplan lediglich eine weitere Gliederungsebene darstellen (Produktgruppen) oder tiefer untergliedern (Produkte) will.

Der Entwurf des Produktkataloges der Stadt Aachen ist als Anlage beigefügt.

Die Bilanz

Die Bilanz ist als Gegenüberstellung von Vermögen und Finanzierungsmitteln der Gemeinde zum Abschlussstichtag ein wesentlicher Bestandteil des NKF. Sie enthält Informationen, die es bisher in der kameralen Jahresrechnung nicht gab. Erstmals erlangen die Kommunen durch eine gemeindliche Bilanz einen vollständigen Überblick über ihr Vermögen und ihre Schulden. Die Bilanzen der Gemeinden müssen wie im Handelsrecht einheitlich gegliedert sein. Die Zuordnung von Wertansätzen zu den Posten der Bilanz ist auf der Grundlage des vom Innenministerium bekannt gegebenen Kontierungsplan vorzunehmen.

Die Eröffnungsbilanz für die Stadt Aachen wird derzeit erarbeitet.

Der Weg ins NKF bis 2008

Die Stadt Aachen beabsichtigt, zum Haushaltsjahr 2008 das Finanzwesen formell und inhaltlich vollständig nach den Regelungen des NKF einzuführen und die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 aufzustellen. Für das Haushaltsjahr 2007 wird der Haushaltsplan noch nach kameralen Vorschriften aufgestellt und beschlossen. Die Rechnungslegung wird ebenfalls kameral erfolgen. Diese Grundsatzentscheidung ist Ausgangspunkt der weiteren Umstellungsmaßnahmen. Der von Gesetzgeber eingeräumte Zeitrahmen für die Umstellung auf das NKF wird nicht voll ausgeschöpft.

Nachdem in fünf Pilotbereichen bereits Vorarbeiten für die Einführung der doppelten Buchführung geleistet und in der Praxis erprobt wurden, wird das Jahr 2007 weiter genutzt, um flächendeckend die Voraussetzungen für das NKF zu schaffen und, soweit dies möglich ist, bereits zu erproben. Deshalb wird die Stadt Aachen den Übergang in das neue Finanzmanagement stufenweise vollziehen und das System der doppelten Buchführung bereits im Jahr 2007 einführen. Dazu wurden Vorarbeiten geleistet, die zu der hier vorliegenden Vorschau auf den NKF-Haushalt geführt haben.