



Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in Lindlar zum 01.01.2006

Reform des kommunalen Haushaltsrechts

Unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ haben die Kommunen Anfang der 90er Jahre einen umfangreichen Modernisierungsprozess in den Verwaltungen eingeleitet.

Mit diesem Prozess soll die Steuerung der Verwaltungen von der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) auf eine Steuerung mit vereinbarten Zielvorgaben für die gemeindlichen Dienstleistungen (Output-Steuerung) umgestellt werden.

Das kamerale Haushalts- und Rechnungswesen stellt die erforderlichen Informationen über Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch für eine neue Ausrichtung der Verwaltungssteuerung und Haushaltswirtschaft nicht ausreichend zur Verfügung.

Zur Erfüllung der gewünschten neuen Zielsetzungen bedurfte es daher einer grundlegenden Reform des Haushaltswesens, die im Jahr 1999 durch ein Eckpunktepapier des Innenministers und verschiedene Modellprojekte zum neuen Finanzmanagement des Landes eingeleitet wurde.

Folgende wesentliche Reformziele sind zu nennen:

- Produktorientierte Haushaltsgliederung
- Budgetierung
- Steuerung durch Leistungsvorgaben
- Ressourcenverbrauchskonzept
- Zuordnung von Kosten und Erlösen zu Produkten und Produktgruppen
- Kommunale Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung
- Kaufmännische Buchführung
- Berichtswesen und Controlling

Aus den Erkenntnissen verschiedener Modellprojekte wurde im Frühjahr 2004 der Gesetzesentwurf zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) vom Innenminister NRW entwickelt.

Der Landtag 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 NKFG NRW wurde am 16.11.2004 ausgefertigt, am 24.11.2004 im Gesetzes- und Verordnungsblatt NRW veröffentlicht und ist am 01.01.2005 in Kraft getreten.

NKF-Einführungsprozess in Lindlar

Als reformfreudige Kommune hat sich die Gemeinde Lindlar für den Einführungstermin 01. Januar 2006 entschieden und die Kameralistik durch die kaufmännische Buchführung flächendeckend abgelöst.

Seit 2003 hat die Gemeinde Lindlar im Softwareauswahlprozess der civitec, der gemeinsamen kommunalen Datenzentrale in Siegburg (RSO) mitgewirkt. Gemeinsam mit anderen Kommunen und dem Softwarehouse SAP wurde in zahlreichen Workshops eine Musterlösung zum NKF erarbeitet.

Veränderungen im Rechnungssystem

Die entscheidende Neuerung des NKF gegenüber der bisherigen kameralen Haushaltsführung ist der Schritt vom Geld-verbrauchskonzept zum Ressourcenverbrauchskonzept.

Die bisher praktizierte Kameralistik war eine reine Einnahme- und Ausgaberechnung und stellte daher lediglich die Geldmittelzuflüsse (Einnahmen) und Geldmittelabflüsse (Ausgaben) im Haushaltsjahr dar. Damit wurden nur die Erhöhungen und Verminderungen im Geldvermögen dargestellt. Weitergehende Geschäftsvorfälle (wie z.B. der Werteverzehr des Vermögens) und damit der Ressourcenverbrauch wurden nicht dokumentiert.

Mit Einführung des NKF wurde die Grundsatzentscheidung für das kaufmännische Rechnungswesen getroffen. Die zukünftige Haushaltswirtschaft ist in enger Anlehnung an das Handelsgesetzbuch und die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung kommunalspezifischer Anforderungen abzuwickeln.

Im NKF stellen Erträge und Aufwendungen die zentralen Steuerungsgrößen dar. Sie werden in der Gewinn- und Verlustrechnung dargestellt. Bei den Aufwendungen handelt es sich um den bewerteten Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen in einer Rechnungsperiode (Ressourcenverbrauch, Werteverzehr). Den Erträgen entsprechen dagegen die bewerteten Leistungen eines Betriebes (einer Verwaltung), die in einer Periode erbracht werden (Zuwachs an Ressourcen, Wertezuwachs).

Einzahlungen und Auszahlungen werden in der Finanzrechnung gegenüber gestellt. Hieraus ergeben sich die Veränderung liquider Mittel sowie Mittelbedarf oder – überschuss.

Das wirtschaftliche Ergebnis der Gemeinde wird letztlich durch die Veränderungen des kommunalen Eigenkapitals deutlich gemacht. Das Eigenkapital stellt die Differenz aus Vermögen und Schulden (Fremdkapital) dar.

Bestandteile der Planung und Rechnungslegung im NKF

Der Haushalt ist und bleibt das zentrale Steuerungs- und Rechenschaftsinstrument in der kommunalen Verwaltung. Nach dem NKF beinhaltet der Haushalt:

- den Ergebnisplan/ die Ergebnisrechnung
- den Finanzplan/ die Finanzrechnung
- die Bilanz

Ergebnisrechnung und Ergebnisplan

Die Ergebnisrechnung entspricht der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung und bildet periodengerecht alle Aufwendungen und Erträge ab. Die Ergebnisrechnung ersetzt die bisherige Haushaltsrechnung. Das in der Ergebnisrechnung ausgewiesene Jahresergebnis (Überschuss / Fehlbedarf) geht in die Bilanz ein und bildet unmittelbar die Veränderung des Eigenkapitals der Gemeinde und damit den Ressourcenverbrauch in der Rechnungsperiode aus.

Als Planungsinstrument ist der Ergebnisplan der wichtigste Bestandteil des neuen Haushaltrechts.

Der Ergebnisplan beinhaltet alle Erträge und Aufwendungen einer Planungsperiode und ersetzt den bisherigen Verwaltungshaushalt.

Der Ergebnisplan gibt einen Gesamtüberblick über die voraussichtliche finanzwirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde. Aus dem ausgewiesenen Ergebnis ist erkennbar, ob sich das Eigenkapital voraussichtlich erhöht (Planüberschuss) oder vermindert (Planfehlbetrag).

Der Ergebnisplan bildet insgesamt sechs Haushaltsjahre ab und zwar:

- Rechnungsergebnis des Vorvorjahres
- Planansatz Vorjahr
- Planansätze neues Haushaltsjahr
- Planung für die drei auf das Planjahr folgenden Jahre

Finanzrechnung und Finanzplan

Die Finanzrechnung weist periodengerecht alle Einzahlungen und Auszahlungen der liquiden Mittel nach und bildet die Investitionstätigkeit und deren Finanzierung ab.

Der Liquiditätssaldo gem. der Finanzrechnung (der Überschuss der Einzahlungen über die Auszahlungen) bildet die Veränderung des Bestandes an liquiden Mitteln in der Bilanz ab.

Neben dem Ergebnisplan stellt der Finanzplan einen weiteren wesentlichen Haushaltsplanbestandteil dar. Der neue Finanzplan hat mit der bisherigen kommunalen Finanzplanung nur noch wenig gemeinsam. Der Finanzplan beinhaltet alle Einzahlungen und Auszahlungen und stellt die planerische Veränderung des Geldvermögens dar. Er weist die Investitionsplanung der Gemeinde und deren Finanzierung nach und ersetzt damit den kameralen Vermögenshaushalt.

Der Finanzplan gibt einen systematischen Überblick über die voraussichtliche finanzielle Lage der Kommune im Planjahr und den drei Folgejahren. Er stellt insbesondere dar, welcher Finanzmittelbedarf sich aus laufender Tätigkeit oder aus Investitionstätigkeit ergibt und wie er (durch z.B. Kreditaufnahmen) gedeckt werden soll.

Bilanz

Die Bilanz ist Teil des Jahresabschlusses und weist das Vermögen (Mittelverwendung) und dessen Finanzierung durch Eigen- und Fremdkapital (Mittelherkunft) nach.

Auf der Aktivseite der kommunalen Bilanz befindet sich in enger Anlehnung an das Handelsgesetzbuch (HGB) das Anlage- und Umlaufvermögen der Gemeinde, sowie die Forderungen gegenüber Dritten. Auf der Passivseite wird das Eigenkapital und Fremdkapital (Rückstellungen und Verbindlichkeiten) ausgewiesen.

Die Gemeinde hat zu Beginn des Haushaltsjahres, in dem sie erstmals die Haushaltswirtschaft nach NKF-Regeln abwickelt eine Eröffnungsbilanz zu erstellen. Für die Eröffnungsbilanz ist eine Inventur mit anschließender Bewertung des Vermögens, der Verbindlichkeiten usw. notwendig. Diese erstmaligen und sehr zeitaufwendigen Arbeiten wurden durch das eigene Personal der Verwaltung in einem eineinhalbjährigen Prozess durchgeführt.

Konzerngesamtabschluss

Die Gemeinde hat zum 31.12.2010 erstmals einen Konzerngesamtabschluss aufgestellt. Hierin sind alle kommunalen Gesellschaften der Gemeinde Lindlar enthalten.

Produktorientierung der Haushaltswirtschaft im NKF

Im NKF bilden die Produkte das zentrale Element für die finanzwirtschaftliche Ausrichtung des Verwaltungshandelns.

Die Haushaltsgliederung basiert auf der Darstellung von Produktbereichen, Produktgruppen, Produkten und soweit notwendig Teilprodukten. Der Gesetzgeber hat 17 Produktbereiche verbindlich vorgeschrieben, die darunter liegenden Ebenen sind individuell gestaltbar. Diese Gestaltungsfreiheit wird allerdings durch die Anforderungen der Finanzstatistik eingeschränkt, da von der Statistik vom NKF abweichende Darstellungen der Zahlungsströme gefordert werden.

Die Produktgruppen des NKF (z.B. Schulen) mussten erweitert werden, um die finanzstatistischen Anforderungen zu erfüllen. Um eine ausreichende Transparenz zu erreichen, wird der neue Haushalt der Gemeinde Lindlar auf Produktgruppenebene ausgewiesen.

Hierarchische Planung

Der Planung liegen zugrunde:

- 16 Produktbereiche (PB) ¹
- 64 Produktgruppen = Profitcenter (PG) ²
- 81 Produkte (P)

Das Zahlenwerk des Produkthaushalts umfasst:

- Ergebnis- und Finanzplan,
- Teilergebnis- und -finanzpläne je Produktbereich,
- Teilergebnis- und -finanzpläne je Produktgruppe.

Teilpläne auf Produktebene werden im Haushaltsplan nicht ausgewiesen.

Kosten- und Leistungsrechnung

Die Aussagefähigkeit der Planungen und Abschlussrechnungen ist nicht zuletzt von der Qualität der Kosten- und Leistungsrechnung abhängig. Sie ist darum wesentlicher Bestandteil des NKF.

Die Kosten- und Leistungsrechnung soll eine differenzierte Betrachtungsweise von Produkten und Kostenstellen ermöglichen und eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltswirtschaft fördern.

Die Gemeinde entscheidet eigenverantwortlich über den Umfang und die weitere Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung.

Ziele, Kennzahlen zur Zielerreichung, Berichtswesen und Vereinbarung von Produktstrategien

Für die kommunale Aufgabenerfüllung sollen produkt(gruppen)orientierte Ziele unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs vorgegeben werden. Sie sind zwischen Rat und Verwaltung im Rahmen der Haushaltsplanung zu beraten und zu vereinbaren. Um die Zielerreichung überprüfen zu können, sind zielbezogene quantitative und qualitative Leistungskennzahlen zu vereinbaren und festzulegen.

Der Aufbau eines geeigneten Berichtswesens und Kennzahlensystems ist eine neue Aufgabenstellung im NKF; er wurde in Lindlar mit der Aufstellung des Haushalts 2006 begonnen und ist in einem mehrjährigen Prozess zu optimieren.

¹ Der Produktbereich 17 „Stiftungen“ ist für die Gemeinde Lindlar nicht relevant

² Darstellung Produktplan unter Ziffer 14 im Vorbericht

Auswirkungen für Entscheidungsträger

Mit der Umstellung des kameralen Systems auf das kaufmännische Haushalts- und Rechnungswesen eröffnen sich den Entscheidungsträgern in der Gemeinde wesentlich verbesserte Steuerungspotentiale, die bei entsprechender Nutzung auch geldwerte Steuerungsgewinne erwarten lassen. Sie können insbesondere aus den verbesserten Erkenntnissen über das kommunale Vermögen und den vollständigen Ressourcenverbrauch gewonnen werden.

Steuerungsgewinne können jedoch nur erzielt werden, wenn die umfangreich zur Verfügung stehenden Daten analysiert, die Ergebnisse übersichtlich präsentiert und ungeschönt in den (politischen) Bewertungs- und Entscheidungsprozess eingebracht werden. Ohne eine offene und entscheidungsorientierte Auseinandersetzung mit den Informationen ist der Aufwand des neuerlichen Rechnungs- und Berichtswesens vergeblich.

Das NKF verlangt von den Beteiligten eine Neuorientierung und Umorganisation der Entscheidungsprozesse. Es verspricht aber mehr Transparenz der kommunalen Haushaltswirtschaft für Rat und Bürgerschaft und eine größer Entscheidungsorientierung.