

# Erläuterung zum Düsseldorfer NKF-Haushalt

## 1. Einleitung

Im Rahmen der angestrebten Verwaltungsmodernisierung bildet die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens mit der Einführung des doppelten (kaufmännischen) Rechnungsstils einen wesentlichen Bestandteil.

"Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)" ist der Oberbegriff für das doppelte kommunale Haushalts- und Rechnungswesen. Das Ziel war es, auf der Basis der kaufmännischen Buchführung ein Haushaltsrecht zu entwickeln, das folgende Vorteile gegenüber der Kameralistik bietet:

- die Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs,
- die Darstellung des Vermögens der Kommune,
- die Hervorhebung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns, und damit auch eine Outputorientierung,
- die Unterstützung einer flexiblen Mittelbewirtschaftung,
- die Aufhebung der Fragmentierung des Rechnungswesens im "Konzern Kommune" zwischen der Kernverwaltung und den Sondervermögen bzw. Eigen- und Beteiligungsgesellschaften durch einen einheitlichen Rechnungsstil.

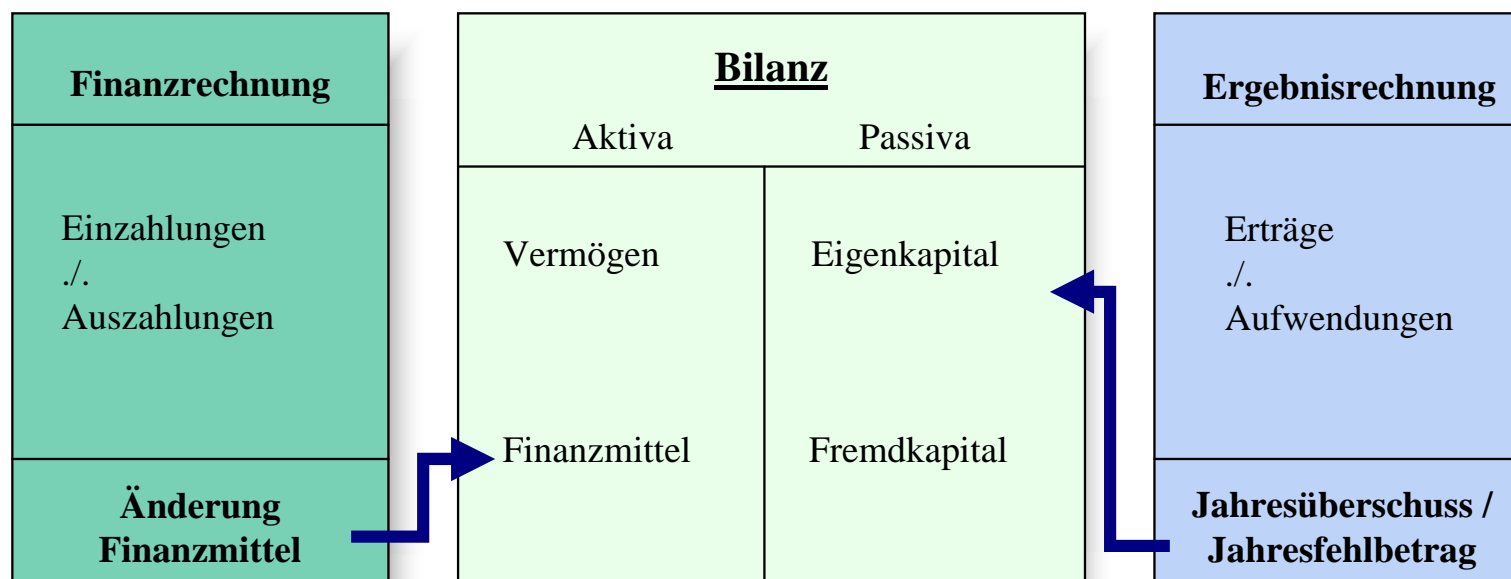
Das Ergebnis ist ein Gemeindehaushaltsrecht, dem die kaufmännische Buchführung als Buchungssystem zu Grunde liegt. Der kommunale Haushalt wird somit nicht mehr kameral sondern doppelt bebucht. Die doppelte Buchführung wurde gewählt, weil sie das Erreichen der oben genannten Ziele sicherstellt. Sie ermöglicht die Erfassung des Vermögens in einer Bilanz ebenso wie die Abbildung des Ressourcenverbrauchs in Form von Aufwendungen und Erträgen in einem geschlossenen System.

Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen stützt sich für die Planung, Bewirtschaftung und den Abschluss auf drei Komponenten:

1. Der Ergebnisplan und die Ergebnisrechnung entsprechen der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung und beinhalten die Aufwendungen und Erträge. Als Planungsinstrument ist der Ergebnisplan wichtigster Bestandteil des neuen Haushalts.
2. Der Finanzplan und die Finanzrechnung beinhalten alle Einzahlungen und Auszahlungen.
3. Die Bilanz wird es nur im Jahresabschluss geben. Sie weist das Vermögen und dessen Finanzierung nach. Eine Planbilanz wird nicht erstellt.

Das so genannte „Drei-Komponenten-System“ stellt die systematische Verzahnung von Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Bilanz dar. In der Bilanz als Darstellung des Vermögens und der Schulden werden die Ergebnisse der Finanzrechnung in der Position „Liquide Mittel“ und die Ergebnisse der Ergebnisrechnung in der Position „Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag“ im Bereich des Eigenkapitals erfasst.

### Drei-Komponenten-System



Die doppelte Buchführung im Rahmen des NKF hat als Rechnungsstoff sowohl Zahlungsgrößen (Einzahlungen und Auszahlungen) als auch Erfolgsgrößen (Aufwendungen und Erträge). Das wesentliche Ziel dabei ist, die Darstellung des Vermögens und der Schulden sowie des gesamten Ressourcenaufkommens und -verbrauchs.

## 2. Inhalt und Struktur des doppischen Produkthaushaltes

### 2.1 Ergebnisplan

Im Zentrum der Haushaltsplanung steht künftig der Ergebnisplan. Er beinhaltet Aufwendungen und Erträge. Gegenüber dem kameralen Rechnungssystem werden die Ressourcenverbräuche vollständig und periodengerecht erfasst. Vollständig heißt vor allem einschließlich der bilanziellen Abschreibungen und der erst später zahlungswirksam werdenden Belastungen (z. B. Aufwand für Rückstellungen für Pensionszahlungen). Periodengerecht bedeutet, dass nicht mehr der Zeitpunkt der Zahlung über die Zuordnung zum Haushaltsjahr entscheidet, das belastet wird, sondern der Zeitraum, in dem der Ressourcenverbrauch durch die Verwaltungstätigkeit tatsächlich anfällt (z. B. die im Dezember im Voraus gezahlte Miete, die erst für Januar fällig ist, wird nun auch erst im folgenden Jahr Aufwand).

Im Ergebnisplan werden künftig insbesondere die Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit ausgewiesen. Der Rat ermächtigt hiermit die Verwaltung, die entsprechenden Ressourcen einzusetzen.

### 2.2 Finanzplan

Da im Ergebnisplan nur die jährlichen Abschreibungen für die Investitionsobjekte enthalten sind, nicht aber die zu leistenden gesamten Investitionssummen, bedarf es einer ergänzenden Komponente. Hierzu werden im Finanzplan (Gesamtfinanzplan) alle Zahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und vor allem die investiven Ein- und Auszahlungen ausgewiesen und durch den Rat ermächtigt. Der Finanzplan dient damit auch der Finanzierungsplanung, da er die Höhe der erforderlichen Kreditaufnahme, die Innenfinanzierung von Investitionen bzw. die Tilgung von Krediten in der Planungsperiode ausweist.

### 2.3 Produktorientierte Darstellung

Wichtigste Funktion des Haushaltsplanes ist die sachliche Mittelfestlegung durch den Rat. Dies geschieht dadurch, dass neben dem Ergebnis- und Finanzplan als Ganzes (dem Gesamtergebnis- und Gesamtfinanzplan) produktorientiert gegliederte Teilergebnis- und Teilfinanzpläne festgelegt werden. Diese werden auf der normierten Produktbereichsebene sowie auf Produktebene ausgewiesen, wobei die Produktbereichsebene die kumulierten Zahlenwerte der darunter liegenden Produkte darstellt und **die Produktebene, als unterste Stufe, darüber hinaus die Produktbeschreibung, Kennzahlen, Erläuterungen usw. enthält. So ist die Integration von Leistungsvorgaben und Zielen (Outputorientierung) ein notwendiger Bestandteil des Haushaltsplanes.**

Die Gliederung des doppischen Haushaltsplanes basiert **auf dem Produktrahmen der Verwaltungsvorschrift zur Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)**. In diesem Produktrahmen ist nur die Produktbereichsebene verbindlich vorgeschrieben. Für die Stadt Düsseldorf wurde die Produktebene als unterste Ebene zur Darstellung gewählt, **auf die Abbildung der Produktgruppenebene im Haushalt wird verzichtet**. Auf der Produktebene werden auch die Haushaltsvermerke ausgewiesen, da jede Ergebnis-/Finanzposition eine Ermächtigung zur Ausführung darstellt.

Grundprinzip der Darstellungen im Haushaltsplan ist es, alle wichtigen Angaben rund um einen Leistungsbereich zusammenzuführen. Dadurch soll erreicht werden, dass die Zusammenhänge besser erkennbar werden. **Daher werden die Informationen, die im kameralen Haushalt aufgesplittet im Verwaltungshaushalt, Vermögenshaushalt, in der Finanzplanung und dem Mehrjahresinvestitionsprogramm zu finden sind, produktbezogen zusammengeführt**. Zu jedem Produkt werden aus diesem Grund folgende Inhalte ausgewiesen:

- **Organisationseinheit**  
(Angabe des Amtes bzw. Institutes, von welchem das Produkt erstellt wird.)
- **Produktverantwortliche bzw. Produktverantwortlicher**  
(Für jedes Produkt ist jeweils eine Produktverantwortliche bzw. ein Produktverantwortlicher zu benennen. Diese bzw. dieser muss über Ressourcenverantwortung, Organisationsverantwortung sowie Steuerungsmöglichkeiten und -verantwortung hinsichtlich des Zielerreichungsgrades verfügen, soweit diese Befugnisse beim Fachamt liegen.)
- **Produktbeschreibung**  
(Angaben zum sachlichen Inhalt des Produktes.)
- **Leistungen**  
(Ausweisung der einzelnen Leistungen des Produktes.)
- **Auftragsgrundlage**  
(Gesetzliche Grundlagen, Beschlüsse politischer Gremien etc. An dieser Stelle kann unter Umständen abgeleitet werden, ob es sich um eine freiwillige oder eine Pflichtaufgabe handelt.)
- **Zielgruppen**  
(Personengruppe(n), die mit dem Angebot angesprochen werden soll(en). Es ist immer der direkte Abnehmer bzw. Nachfrager (also - wie auch im Falle der typischen Produkte der Querschnittsämter - oftmals ein anderes Fachamt) angegeben, auch wenn das Produkt letztendlich einer anderen Gruppe zugute kommt.)

- **Produktziele**

(Angabe der Ziele und evtl. Zielvereinbarungen, die mit der Produkterstellung verfolgt werden. Dabei kann auf Quantität, Qualität, Kunden- bzw. Bürgerzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit und Wirtschaftlichkeit etc. eingegangen werden.)

- **Vermerke**

(Ausweis haushaltsrechtlich notwendiger Vermerke, soweit diese nur für ein Produkt oder nur für bestimmte Produkte gelten. Produktübergreifende generelle Haushaltsplanvermerke werden als Anlage zur Haushaltssatzung separat dargestellt.)

- **Kennzahlen**

(Die Frage, inwieweit sich die Tätigkeit der Verwaltung an den gesetzten Zielen ausrichtet, kann anhand von Erfolgs- und Leistungsmaßstäben beantwortet werden. Solche Erfolgs- und Leistungsmaßstäbe zur Messung des Zielerreichungsgrades stellen die Kennzahlen dar. Sie sind unter Quantitäts- und Qualitäts Gesichtspunkten in direktem Zusammenhang zu den jeweiligen Zielen gebildet.)

Bei jedem Produkt werden folgende Standardkennzahlen ausgewiesen, soweit entsprechende Beträge erfasst wurden:

- *Aufwandsdeckungsgrad*  
(Ertrag/Aufwand (inkl. Interne Leistungsbeziehungen) \* 100)
- *Verwaltungs- und Betriebsaufwand je Einwohner*  
(Verwaltungs- und Betriebsaufwand / Einwohner (Kontengruppen 50 bis 58, aber ohne 53))
- *Transferaufwand je Einwohner*  
(Transferaufwand / Einwohner (Kontengruppe 53))

Darüber hinaus werden produktspezifische Kennzahlen ausgewiesen, soweit dies erforderlich ist.

- **Erläuterungen**

(Inhaltliche Beschreibung bestimmter Haushaltsansätze der Teilergebnispläne und der Übersicht über die Investitionsmaßnahmen sowie weitere erforderliche Erläuterungen.)

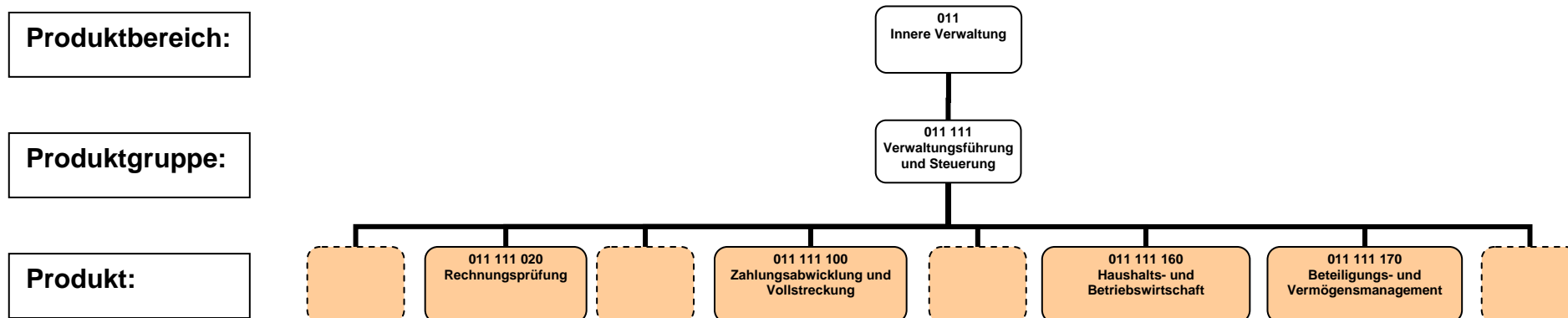
- **Teilergebnisplan**

(Aufwendungen und Erträge.)

- **Teilfinanzplan / Übersicht der Investitionsmaßnahmen**

(Investive Ein- und Auszahlungen sowie investive Ein- und Auszahlungen nach Einzelmaßnahmen, bei Maßnahmen oberhalb der Wertgrenze von 250.000 EUR.)

Folgendes Schaubild am Beispiel des Produktbereichs 011 Innere Verwaltung (Auszug) soll den Aufbau der Produktstruktur verdeutlichen:



Maßgeblich für die Beratungen wird zunächst die Ebene der Produkte sein. Diese sind daher im Inhaltsverzeichnis in Fettdruck hervorgehoben. Sollte es sich im Laufe der Beratungen der nächsten Jahre als sinnvoll erweisen, den Blickpunkt auf die aggregierteren Ebenen der Produktgruppen bzw. Produktbereiche zu lenken, ist in Abstimmung mit den Entscheidungsträgern die Darstellungsform dieses Haushaltsplanes zu überarbeiten. Seit dem Haushaltsplan 2006 wird zunächst auf die Darstellung der Produktgruppenebene verzichtet.

## 2.4 Teilergebnispläne

Teilergebnispläne werden auf der Produktebene erstellt und auf der Produktbereichsebene aufsummiert. Weiter aggregiert entspricht die Summe aller Teilergebnispläne der Produktbereichsebene den Werten des Gesamtergebnisplanes.

Um dies sicherzustellen, wurde analog zu dem kameralen Einzelplan 9 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ ein eigener Produktbereich 061 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ in den doppischen Produkthaushalt aufgenommen.

Im Produktbereich 061 werden die Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen dargestellt, die aufgrund ihres allgemeinen Charakters von gesamtstädtischer Bedeutung sind und keinem anderen Produkt zugeordnet werden können, u.a. Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen, Kredite und Geldanlagen. Bei der Veranschlagung der Schuldzinsen

hingegen hat jede Kommune die Möglichkeit, die Zinsen verursachungsgerecht bei den entsprechenden Produkten abzubilden. Die Stadt Düsseldorf hat sich dafür entschieden, die Schuldzinsen zentral im Produktbereich 061 zu veranschlagen.

Die Erträge und Aufwendungen die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erstellung der originären Produktleistung (z.B. Kreditaufnahme, Steuererhebung oder Liquiditätsmanagement) stehen, werden in den entsprechenden Fachprodukten dargestellt.

Ebenfalls zentral veranschlagt (Produkt 011 111 090) sind die gesamtstädtischen Versorgungsaufwendungen und –auszahlungen.

## **2.5 Teilfinanzpläne**

Aufgabe des Teilfinanzplans ist die Darstellung der Mittelherkunft und Mittelverwendung für die Investitionstätigkeit. Im Teilfinanzplan werden daher mit den Investitionsmaßnahmen nur Auszüge aus der vollständigen Gliederung berücksichtigt, wie sie dem Gesamtfinanzplan zugrunde liegt. Insbesondere die Abbildung ertragsgleicher Einzahlungen und aufwandsgleicher Auszahlungen in einem zweiten Planwerk neben dem Teilergebnisplan ist nicht sinnvoll.

Als ergänzender Bestandteil des Teilfinanzplanes werden in der Übersicht der Investitionsmaßnahmen die erheblichen Investitionsmaßnahmen auf der Produktebene einzeln aufgeführt, wobei die Wertgrenze für die Erheblichkeit auf 250.000 EUR Gesamtauszahlungen pro Maßnahme (neue und Fortsetzungsmaßnahmen), bzw. bei wiederkehrenden Maßnahmen auf 250.000 EUR Auszahlungen im Planjahr pro Maßnahme festgelegt ist. Auf Produktbereichsebene werden die Investitionsmaßnahmen dann aggregiert in einer Summe im Teilfinanzplan dargestellt.

Das Ergebnis einer Addition der Teilfinanzpläne stimmt folglich hinsichtlich des investiven Bereichs mit dem Gesamtfinanzplan überein.

## 2.6 Generelles

Generell gilt:

- Abgebildet werden in den Teilergebnis- und Teilfinanzplänen die Aufwendungen und Erträge bzw. investiven Auszahlungen und Einzahlungen der jeweiligen Ebene.
- Die Finanzdaten sind für jeweils 6 Jahre dargestellt (für 2009 bedeutet dies: Jahresergebnis 2007, Vorjahresansatz, Ansatz 2009 und 3 weitere Planjahre).  
Der Nachweis der Rechnungsergebnisse in den Produkthaushalten erfolgt jedoch erst nach endgültiger Ablösung der Kameralistik, daher werden die Inhalte der Spalte „Jahresergebnis“ zunächst ausgeblendet.
- Aufgrund der unterschiedlichen Rechnungsmaterie zur Kameralistik (kameral: Einnahmen und Ausgaben; doppisch: Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen) ergeben sich grundsätzlich Unterschiede zum kameralen Haushaltsplan. Eine 100-prozentige Übereinstimmung und Vergleichbarkeit der Beträge beider Systeme wird es aufgrund der Periodenabgrenzung nicht geben.
- Eine detaillierte Aufteilung bis zur Leistungsebene ist für die Aufstellung des Produkthaushaltes im Rahmen des NKF nicht erforderlich. Allerdings werden künftig sämtliche Leistungen eines Produktes bei den jeweiligen Produktbeschreibungen aufgelistet, um auch die inhaltliche Verbindung zwischen dem NKF und der Kosten- und Leistungsrechnung darzustellen.