

Das Neue Kommunale Finanzmanagement ("NKF")

Zusammenfassung der wichtigsten Informationen für die Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses des Rates der Stadt Wermelskirchen am 17.02.2003

In der öffentlichen Finanzwirtschaft steht eine grundlegende Änderung des Haushalts- und Rechnungswesens an, in dessen Zentrum die weitgehende Ablösung der Kameralistik durch ein kaufmännisch orientiertes Rechnungswesen auf Grundlage der doppelten kaufmännischen Buchführung (Doppik) steht.

Nachdem die erste Phase des eigens hierfür entwickelten Modellprojektes erfolgreich abgeschlossen werden konnte, hat die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Bundesländer (IMK) am 24.11.2000 folgenden Beschluß gefasst:

1. Die IMK nimmt den Bericht "Eckpunkte für ein kommunales Haushaltsrecht zu einem doppelischen Haushalts- und Rechnungssystem" *zustimmend* zur Kenntnis.
2. Sie bittet den AK III (Unterausschuss "Reform des Gemeindehaushaltsrechts"), zur Gestaltung eines neuen kommunalen Haushaltsrechtes zu einem doppelischen Haushalts- und Rechnungswesen die Musterentwürfe für die notwendigen Rechtsvorschriften zu formulieren.

Ziel ist es, die Kommunalverwaltungen durch verstärkten Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente reformieren zu können.

Dabei wird das zweigliedrige kaufmännische Rechnungssystem an die Erfordernisse der öffentlichen Verwaltung angepasst und um eine dritte Rechnungskomponente - eine im Rechnungsverbund geführte Finanzrechnung (Kapitalflussrechnung) erweitert.

Absicht ist ein vollständiges *Ressourcenaufkommens- und Ressourcenverbrauchskonzept*, das eine wirtschaftliche Steuerung der Kommunen als Ganzes und der kommunalen Dienstleistungen ermöglicht.

Das auf Grundlage des vollständigen Ressourcenverbrauchskonzeptes erarbeitete doppelische Haushalts- und Rechnungssystem soll folgende Möglichkeiten eröffnen:

- Darstellung der Verwaltungsleistungen
- Eine bedarfsgemäß ausgestaltete Kosten- u. Leistungsrechnung über die bisherigen kostenrechnenden Einrichtungen hinaus
- Die Ausweitung der internen Leistungsverrechnungen
- Die Darstellung des Ressourcenverbrauchs für die einzelnen Verwaltungsleistungen
- Die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen als Information für die Verwaltungssteuerung
- Die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung mit dem Ziel einer Zusammenfassung der Verantwortung für Ressourceneinsatz und Aufgabenerfüllung
- Die Darstellung des Haushaltsplans in Budgetform
- Ein Controlling auf Grundlage eines unterjährigen Berichtswesens zur Wahrung der Haushaltsverantwortung insbesondere des Rates durch Steuerungsmaßnahmen bei Abweichungen von den Budgetzielen
- Die periodengerechte Darstellung des Gesamtressourcenverbrauchs und des Gesamtressourcenaufkommens
- Die Gesamtdarstellung des Vermögens und der Verbindlichkeiten
- Die Darstellung der Liquiditätsentwicklung durch Erfassen aller Zahlungsvorgänge
- Die Konsolidierung des Jahresabschlusses mit den Jahresabschlüssen der ausgegliederten, rechtlich unselbständigen und selbständigen Organisationseinheiten und Unternehmen

Gegenüber dem kameralen Haushaltssystem weist das Ressourcenverbrauchskonzept vor allem folgende zusätzliche Elemente auf:

- Die Darstellung des Gesamtressourcenverbrauchs
- Die vollständige Einbeziehung auch des Anlagevermögens in der Rechnungslegung (Vollvermögensrechnung)
- Die Darstellung des Rechnungsabschlusses in Anlehnung an den kaufmännischen Jahresabschluss
- Die Aufstellung einer konsolidierten Gesamtbilanz, die alle Wirtschaftsbereiche der Kommune (Kernhaushalte, Sonderrechnungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit und rechtsfähige Wirtschaftseinheiten) im Sinne einer "Konzernbilanz" einbezieht

Diese Ausführungen sind auszugsweise entnommen aus einem entsprechenden Artikel in der Fachzeitschrift "Der Gemeindehaushalt" 3/2001, wo weitere Erläuterungen zum Thema zu finden sind.

Die Einführung des „NKF war ursprünglich geplant zum Jahr 2005. Die aktuelle Entwicklung sieht als Umsetzungsstermin den 01.01.2008 vor.

In Nordrhein-Westfalen wurde unter Federführung des Innenministeriums im Jahr 1999 ein Modellprojekt zur Einführung eines Doppischen Haushaltes auf Kommunalen Ebene unter Beteiligung der Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers, Münster ins Leben gerufen. Seit dem Jahr 2000 sind zusätzlich der Landkreis Gütersloh und die Gemeinde Hiddenhausen, Kreis Herford, hinzugekommen. Begleitet wird das Modellprojekt zusätzlich von der Unternehmensberatung Mummert & Partner.

Nach der erfolgreichem Abschluss der Planungsphase (siehe auch Beschluss der IMK oben) ist man nunmehr in die Erprobungsphase eingetreten.

Das „Modellprojekt zur Einführung eines Doppischen Haushaltes“ in der öffentlichen Finanzwirtschaft endet planmäßig am 30.06.2003.

Der Innenminister NW hat per Runderlass vom 05.11.2002 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bis 2004 die notwendigen Änderungen der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen in der Gemeindeordnung und in der Gemeindehaushaltsverordnung NW umgesetzt werden sollen. Anschließend soll die Haushaltsreform flächendeckend zum o.a. Termin im Land Nordrhein-Westfalen eingeführt werden.

Der spätestmögliche Umsetzungsstermin ist geplant für den 01.01.2008.

Über die Einräumung von weitergehenden Übergangsregelungen gibt es noch keine verbindliche Auskunft der zuständigen Ministerien.

Bis auf den vorgenannten Runderlass fehlen noch verbindliche Verfügungen, Verordnungen und Gesetze. Der Runderlass enthält jedoch eindeutige „Empfehlungen“, welche die Kommunen zur Aufnahme entsprechender Vorbereitungsarbeiten verpflichten, vor allem im Hinblick auf die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens.

Innerhalb des Innenministeriums laufen unter Beteiligung der Modellprojektstädte und der kommunalen Spitzenverbände sowie weiterer Fachverbände (z.B. auch der VERPA = Vereinigung der Rechnungsprüfungsämter) die Vorbereitungen - auch zur Neuformulierung der Gesetzestexte - auf Hochtouren

Es ist also nur eine Frage der Zeit in den nächsten Monaten, bis alle Kommunen sich verpflichtend und intensiv mit dem Thema befassen müssen.

Was bedeutet jetzt "NKF" in den wichtigsten Punkten ?

- **Ziel des NKF**

Ist die Ablösung des derzeitigen kameralen Haushalts- und Rechnungswesens durch ein Rechnungswesen auf Basis der doppelten kaufmännischen Buchführung

- **3 Komponenten sind Stütze des NKF:**

- **Ergebnisrechnung**
- **Finanzrechnung**
- **Bilanz** (nur im Jahresabschluß) - möglichst als "Konzernbilanz"

- **Ergebnisrechnung**

Entspricht der kaufmännischen Gewinn- u. Verlustrechnung (GuV).

Sie vermittelt durch Gegenüberstellung aller Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahres das Jahresergebnis.

Gegenüber dem kameralen Rechnungssystem werden die Ressourcenverbräuche (Aufwendungen) vollständig und periodengerecht erfasst.

Vollständig

heißt vor allem einschließlich der Abschreibungen und der erst später zahlungswirksam werdenen Belastungen (z.B. einschließlich der Rückstellungen für später zu leistende Pensionszahlungen).

Periodengerecht

Bedeutet, dass nicht mehr der Zeitpunkt der Zahlung über die Zuordnung zum Haushaltsjahr entscheidet, welches belastet wird, sondern der Zeitraum, in dem der Ressourcenverbrauch durch die Verwaltungstätigkeit tatsächlich anfällt.

In der Praxis wird dies durch sogenannte Rechnungsabgrenzungsposten (RAP) sichergestellt.

Der Begriff "Ergebnisrechnung" umfasst sowohl

- die Planungskomponente
- als auch
- die Rechnungsgskomponente.

Bei der Planungskomponente ist zu unterscheiden zwischen dem *Gesamtergebnisplan* und den *Teilergebnisplänen*.

Gesamtergebnisplan

Er enthält alle geplanten Erträge und Aufwendungen der Gesamtverwaltung.

Teilergebnispläne

Sie werden auf der Ebene der Mindestgliederung des Haushaltes erstellt.

Seitens des Modellprojektes wird eine flächendeckend und produktorientierte Gliederung des Haushaltes vorgeschlagen.

Teilergebnispläne werden demnach grundsätzlich auf der Produktbereichsebene abgebildet.

Bei der Rechnungsgskomponente (Bestandteil des Jahresabschlusses) wird dementsprechend eine Gesamtergebnisrechnung sowie Teilergebnisrechnung geben.

- **Finanzrechnung**

Sie ergänzt die Ergebnisrechnung und enthält die im Haushaltsjahr geplanten bzw. tatsächlich vorgenommenen *Ein- und Auszahlungen*.

Die Finanzrechnung enthält folglich eine *zeitraumbezogene Abbildung sämtlicher Zahlungsströme*.

Durch die Gegenüberstellung von Einzahlungen und Auszahlungen kann die Veränderung der Finanzmittelbestandes dargestellt werden.

Schließlich stellt die Finanzrechnung die für die Vierteljahresstatistik erforderlichen Abfrageinhalte bereit.

Auch die Finanzrechnung wird es als Planungs- sowie als Rechnungskomponente geben.

So wird der künftige Haushaltsplan einen Gesamtfinanzplan sowie die Teilfinanzpläne enthalten.

Im Rahmen des Jahresabschlusses werden eine Gesamtfinanzrechnung sowie Teilfinanzrechnungen aufgestellt.

- **Bilanz**

Die dritte Komponente im NKF ist die kommunale Bilanz.

Im Gegensatz zur Ergebnis- und Finanzrechnung wird es *keine Planbilanz* geben.

Die Bilanz ist ausschließlich im Rahmen des Jahresabschlusses aufzustellen.

In der Bilanz wird das *kommunale Vermögen und Kapital* zu einem Stichtag gegenübergestellt.

Die Gliederung der Bilanz orientiert sich größtenteils an den Vorschriften für das kaufmännische Rechnungswesen unter Einarbeitung kommunaler Besonderheiten.

Gleichzeitig sollen alle Wirtschaftsbereiche der Kommune einschließlich der Sondervermögen mit und ohne eigene Rechtspersönlichkeit sowie alle Beteiligungen der Kommune als Gesellschafterin oder Aktionärin in Unternehmen des Privaten Rechts im Rahmen einer "**Konzernbilanz**" zusammengeführt werden, um so ein Gesamtbild der wirtschaftlichen Situation mit einem Höchstmass an Transparenz zu erhalten.

Weitere Informationen zu diesem Thema werden auf Rückfrage gerne gegeben.

- Mechthild A. Stock -
Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes