Haushalt 2021
Entwurf

STADT PULHEIM

Haushalt 2021 der Stadt Pulheim

Einleitung

Nach § 79 Abs. 3 Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GO NRW) ist der Haushaltsplan Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Stadt. Er soll gleichzeitig die Grundlage der politischen Planungen, Entscheidungen und Kontrollen sein. Ihm kommt damit in der Organisation der Verwaltung die Aufgabe eines Managementinstruments zu.

Zielvorgaben einer modernen öffentlichen Verwaltung sind bürgerfreundliches Verhalten, beschleunigte Verfahren, wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und Kostentransparenz. Die Entwicklungsprozesse bedürfen aktiver Gestaltung, denn die öffentliche Verwaltung ist ein Dienstleistungsbetrieb besonderer Art. Stetigkeit, Einheitlichkeit und Rechtsstaatlichkeit sind besondere Produktionsfaktoren. Politik und Verwaltung benötigen für ihre Planungen und Entscheidungen sowohl klare und zuverlässige Finanz- und Leistungsinformationen als auch neue Steuerungsinstrumente.

Ein wesentlicher Beitrag für eine Modernisierung der Verwaltung war die grundlegende Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Der Landtag hat am 10.11.2004 das Gesetz über ein **N**eues **K**ommunales **F**inanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKFG NRW) beschlossen, das am 01.01.2005 in Kraft getreten ist. Die Übergangsfrist betrug 4 Jahre, sodass die Umstellung auf das doppische Rechnungswesen zum 01.01.2009 für alle Kommunen verbindlich war. Das NKF setzt im Kern das Ressourcenverbrauchskonzept um und verankert darüber hinaus die Gedanken der Verwaltungsreform und der Neuen Steuerung im Haushaltsrecht. Die flächendeckende Umstellung auf NKF bei der Stadt Pulheim erfolgte nach einer erfolgreichen Erprobungsphase in den Jahren 2006 und 2007 zum 01.01.2008.

Im Haushalt werden nun der Ergebnis- und der Finanzplan sowie die auf der Produktebene vorhandenen Teilergebnis- und Teilfinanzpläne abgebildet.

In den Teilfinanzplänen werden nach § 4 Abs. 4 KomHVO NRW nur noch die investiven Zahlungen dargestellt. Diese Darstellung orientiert sich am Gedanken des Gesetzgebers, der den Ressourcenverbrauch der Ergebnisplanung und nicht den Finanzmittelabfluss in den Vordergrund gestellt hat. Bei den Produkten, die keine investiven Zahlungen ausweisen, wird auf die Abbildung eines gesonderten Teilfinanzplanes verzichtet.

Produktorientierte Darstellung

Das Produkt ist Träger aller steuerungsrelevanten Informationen. Die Festlegung des kommunalen Leistungsangebotes einschließlich der Ermittlung der hierfür entstehenden Kosten ist Voraussetzung, um von einer rein inputorientierten zu einer outputorientierten Steuerung zu gelangen und somit zu einem produktorientierten Kontraktmanagement.

Der Produktplan beinhaltet neben den gesetzlich vorgeschriebenen 15 Produktbereichen insgesamt 62 Produkte.
Die Produktdefinitionen ermöglichen eine eindeutige Klärung der Produktverantwortlichkeit. Sie kann nur einem Organisationsbereich der Verwaltung zugeordnet werden und muss darin namentlich festgemacht werden können.
Da häufig mehrere Personen und zum Teil auch nur mit bestimmten Zeitanteilen für die Erstellung eines Produktes verantwortlich sind, wurden in der Regel die Abteilungsleiterinnen und die Abteilungsleiter angegeben.

Neben dem Finanz- und Ergebnisplan als Ganzes werden für die gebildeten Produkte Teilergebnis- und Teilfinanzpläne dargestellt. Diese Teilpläne werden auf der gesetzlich normierten Produktbereichsebene und auf der Produktebene abgebildet. In den Bereichen, wo sich die beiden Ebenen nicht entsprechen, wird zusätzlich die Produktgruppenebene in den Haushaltsplan miteinbezogen.
Die abgebildeten Zahlen auf der Produktbereichs- und der Produktgruppenebene sind aus den Produkten heraus kumuliert. Entscheidend für die politische Beratung bleibt die Ebene der Produkte.

Auf Produktebene dargestellte Informationen

Neben den in den Produkten dargestellten Zahlen der Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen wird eine Vielzahl weiterer Informationen abgebildet. Hierbei handelt es sich um folgende Angaben:

- Produktbeschreibung und Produktverantwortliche/-r
- Budget und Budgetverantwortliche/-r
- Fachausschuss
- Auftragsgrundlage
- Ziele und Zielgruppe
- Kennzahlen
- Auszug aus dem Stellenplan als Kennzahl für den Personalaufwand
- Erläuterungen der wichtigsten Erträge und Aufwendungen.

Zur besseren Lesbarkeit wurden der Aufbau und die Systematik des Haushalts an Hand von Musterseiten beschrieben. Auf den „Wegweiser" unter Register 2 wird verwiesen.

Ergebnisplan

Im Zentrum der Haushaltsplanung steht der Ergebnisplan. Er beinhaltet die Aufwendungen und Erträge, die vollständig und periodengerecht erfasst werden.
Vollständig bedeutet, dass aller Verbrauch, auch der in der Zukunft liegende, wie z.B. Abschreibungen und Pensionsrückstellungen, erfasst wird. Periodengerecht bedeutet, dass nicht mehr der Zeitpunkt der Zahlung über die Zuordnung zum Haushaltsjahr entscheidet, sondern der Zeitpunkt des tatsächlichen Ressourcenverbrauches maßgeblich für die jährliche Zuordnung ist.

Finanzplan

Da im Ergebnisplan nur die jährlichen Abschreibungen für die Investitionsobjekte enthalten sind, nicht aber die zu leistenden Investitionssummen, bedarf es einer weiteren Komponente. Hierzu werden im Finanzplan alle Zahlungen gesondert nach ihrer Verwendung ausgewiesen.
Der Finanzplan dient damit auch der Finanzierungsplanung, da er die Höhe der erforderlichen Kreditaufnahme, die Innenfinanzierung von Investitionen und die Tilgung von Krediten in der Planungsperiode ausweist.

Die Daten des Finanzplans und des Ergebnisplans weichen aufgrund der verschiedenen Zuordnungskriterien (Ressourcenverbrauchskonzept und Kassenwirksamkeitsprinzip) voneinander ab. Zudem sind verschiedene Zahlungen (z. B. Tilgung von Krediten) nicht ergebnis-, sondern nur zahlungswirksam.

Teilergebnispläne

Die Teilergebnispläne werden auf der Produktebene erstellt und bis zur Produktbereichsebene aufsummiert. Weiter aggregiert entsprechen die Summen der Teilergebnispläne dem Ergebnisplan.

Teilfinanzpläne

Hauptaufgabe des Teilfinanzplans ist die Darstellung der Mittelherkunft und Mittelverwendung für die Investitionstätigkeit. Diese einzelnen Investitionstätigkeiten werden zudem ergänzend dargestellt.

Finanzplanung

Die Daten werden für den Zeitraum von 6 Jahren dargestellt:

Ergebnis 2019	Ansatz 2020	Ansatz 2021	Ansatz 2022	Planung 2023	Planung 2024

Ziele und Kennzahlen

Werden Teilpläne nach Produkten aufgestellt, sollen dazu Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung nach § 4 Abs. 2 Ziffer 2 KomHVO beschrieben werden..

Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Nach § 17 KomHVO soll eine Kosten- und Leistungsrechnung zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung geführt werden.

Die Aufgaben und Ziele einer KLR innerhalb der Verwaltung sind insbesondere mit Blick auf die Kostentransparenz die genaue Erfassung der Kosten und Leistungen nach Arten, ihre Zuordnung zu den Kostenträgern (Produkten) und die verursachungsgerechte Verteilung auf die Kostenstellen. Die KLR dient damit vor allem der wirtschaftlichen Steuerung des Verwaltungsgeschehens und stellt in Ergänzung des kommunalen Haushalts zusätzliche Informationen bereit. Wie differenziert die KLR eingesetzt wird, muss jeweils unter Berücksichtigung der Erfordernisse festgelegt werden.

Die im Zusammenhang mit dem Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung verbundenen Aufgabenstellungen verlangen betriebswirtschaftliches Fachwissen. Hierzu sind betriebswirtschaftlich ausgebildete Fachkräfte erforderlich. Im Bauhof und Immobilienmanagement wird eine Kosten- und Leistungsrechnung im Echtbetrieb seit dem 01.01.2006 nach NKF-Regeln gefahren. Eine bedarfsorientierte flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung für die Gesamtverwaltung muss noch entwickelt werden.

Kostenbewusstsein durch Budgetierung stärken

Alle Finanzziele müssen aus dem obersten Finanzziel abgeleitet werden:
Der Sicherung einer ausgeglichenen Haushaltswirtschaft und damit der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt kommt höchste Priorität zu.

Dieses Finanzziel orientiert sich an den zu erwartenden Erträgen. Durch den ständig steigenden Finanzdruck muss mehr Gewicht auf die Optimierung der Ressourcenverbräuche gelegt werden. Dieses Ziel konnte im Rahmen des Reformprozesses mit Einführung der Budgetierung bei gleichzeitiger Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung unterstützt werden.

Der Rat der Stadt Pulheim beschloss in seiner Sitzung am 05.02.2002 die Einführung der Budgetierung bei der Stadtverwaltung Pulheim. Im Jahr 2015 wurde das Feinkonzept zur Budgetierung komplett überarbeitet und in der Sitzung des Rates am 05.07.2016 wurde die Anwendung ab 01.01.2017 beschlossen. Die Budgethierarchie ist an die gültige Aufbauorganisation angelehnt und besteht aus Dezernats- und Amtsbudgets. Die Budgetverantwortung für das Dezernatsbudget übernimmt der Dezernent, für das Amtsbudget die Amtsleitung. Darüber hinaus gibt es noch 5 Sonderbudgets für die Gebührenhaushalte und die Personalkosten. Zur weiteren Erläuterung wird auf die Darstellung der Budgets und die Ausführungen hierzu in **Register 5** verwiesen.

Jahresabschluss

Der Jahresabschluss ist das Gegenstück zum Haushaltsplan. Er stellt vergleichbar mit dem kaufmännischen Abschluss das Ziel der Rechenschaft in den Vordergrund und muss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Lage der Stadt vermitteln. Insgesamt lehnt sich die Normierung des Jahresabschlusses an den handelsrechtlichen Jahresabschluss für große Kapitalgesellschaften (§§ 242 und 264 HGB) an. Durch den Jahresabschluss wird die Qualität der Rechenschaft wesentlich erhöht. Er besteht aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, den Teilrechnungen, der Bilanz und dem Anhang sowie dem Lagebericht.

Fazit

Der Haushalt 2021 vereint Produktbuch und Leistungsbeschreibungen mit Zielen und Kennzahlen in einem Werk und nimmt eine zentrale Rolle ein. Er ist unter Mitwirkung aller Fachämter der Stadtverwaltung Pulheim entstanden. Ihnen sei auf diesem Wege herzlich gedankt.

Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Berichtswesen sind betriebswirtschaftliche Instrumente, deren Einsatz in der öffentlichen Verwaltung als unerlässlich beschrieben wird. Durch die mit ihnen offenkundig erzielbaren Wirkungen können Fragen nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis beantwortet werden. Der Transparenz öffentlichen Handelns und den aus ihrer Analyse gewonnenen Erkenntnissen werden in der Zukunft vermehrt Bedeutung zukommen.

Der Haushalt ermöglicht fundierte Aussagen über das Ressourcenaufkommen und dessen Verbrauch, über Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit, Effektivität und den Vergleich mit anderen Kommunen. Er schafft auch die Voraussetzungen dafür, im Gesamtzusammenhang über die kommunalen Politikschwerpunkte zu diskutieren. Die Politik bekommt damit die Chance und die Verpflichtung, gleichzeitig über Ressourcenvorgaben und Leistungsvorgaben zu steuern und zu entscheiden.