

Anlage zu SU 20/112

BA

Hilden, den 21.08.2007

## Antrag

zur Tagesordnung der Ratssitzung am 19.09.2007:

**„Gliederungstiefe des Produkthaushaltes, Budgetbildung  
und Produkttiefe überprüfen!“**

Der Rat der Stadt Hilden möge nach Vorberatung im Haupt- und Finanzausschuss beschließen:

**„Zur Feinabstimmung der Gliederungstiefe des Produkthaushaltes, der Budgetbildung und des Produktplans der Stadt Hilden wird eine interfraktionelle Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Ratsfraktionen, dem Bürgermeister und Verwaltungsmitarbeitern eingerichtet.“**

### Begründung:

Während der Haushaltsplanberatungen 2007 ist von fast allen Fraktionen größerer Informationsbedarf zu einzelnen Produkten angemeldet, geltend gemacht und zum Teil im Haupt- und Finanzausschuss zum Beschluss erhoben worden.

Der Gesetzgeber hat die produktorientierte Gliederung als das führende Gliederungsprinzip für den Haushaltsplan vorgegeben, und der Innenminister hat 17 Produktbereiche (Teilpläne) definiert und für verbindlich erklärt. Zugleich wird den Gemeinden aber die Befugnis eingeräumt, den Haushaltsplan innerhalb der Produktbereiche nach ihren örtlichen Bedürfnissen eigenverantwortlich zu untergliedern. So kann die Stadt z.B.

- die Gliederungstiefe des NKF-Haushaltes,
- die Budgetbildung sowie
- ihren Produktplan

selbst bestimmen und damit maßgeblich das Erscheinungsbild und die künftigen Beratungsebenen des Haushaltes festlegen und gestalten.

Die „Gemeindeprüfungsanstalt“ spricht in ihrem Bericht die Empfehlung aus,

*„Bei der Entwicklung ihres Produkthaushalts sollte die Stadt Hilden, ausgehend von strategischen, gesamtstädtischen Zielen, produktbezogene, operationalisierbare Ziele definieren.“ (S. 65)*

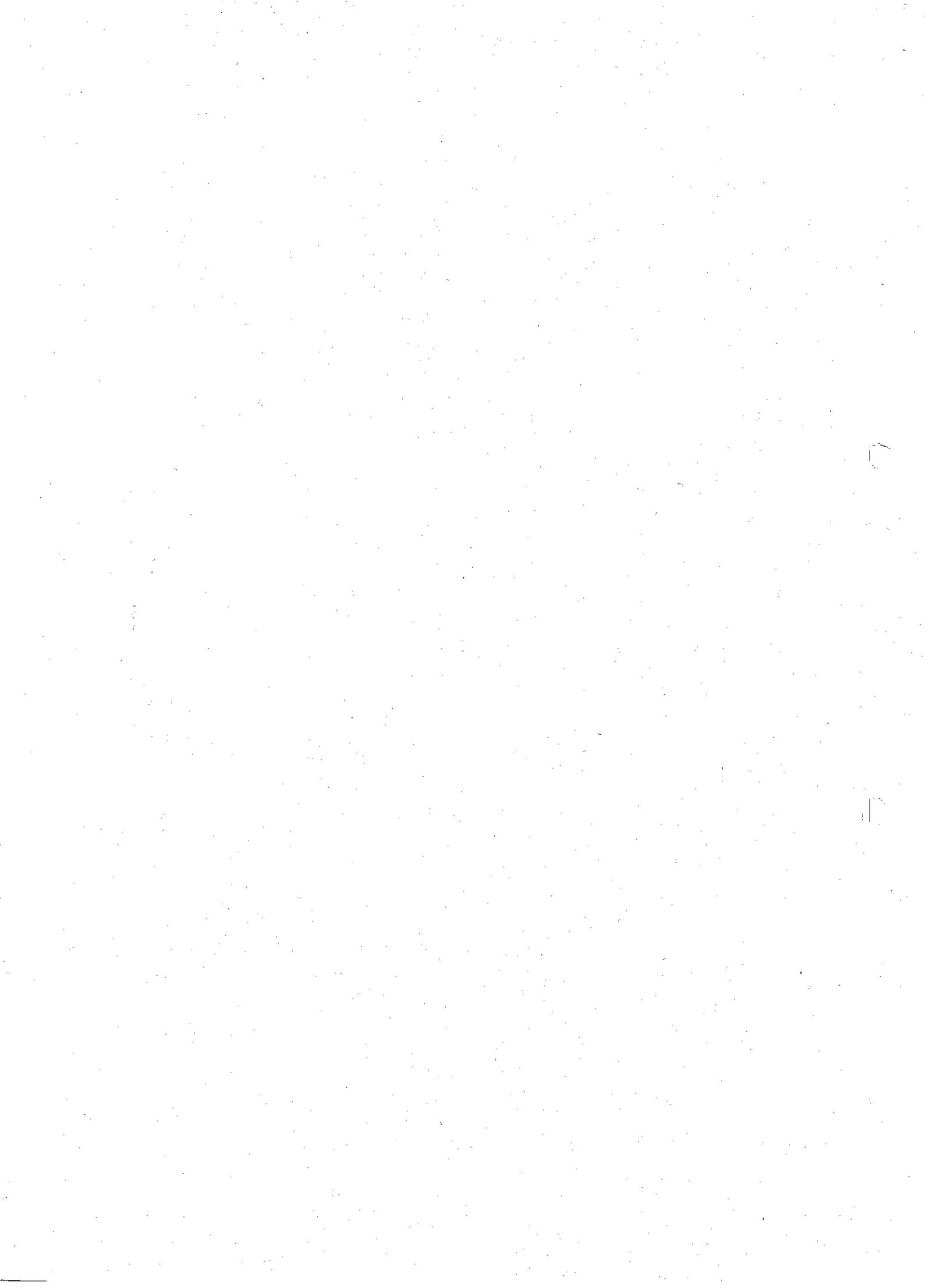
Im Zusammenhang mit dem Thema „Budgetierung“ weist die Gemeindeprüfungsanstalt der Politik die Aufgabe zu,

*„(...) produktbezogene Leistungsmengen und die dafür erforderlichen Ressourcen in Form von Produktbudgets festzulegen.“ (S. 67)*

Die „Bürgeraktion Hilden“ erneuert ihren Ratsantrag vom 21.09.2005 und schlägt erneut vor, die in dieser Hinsicht zu treffenden Entscheidungen in einer interfraktionellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Verwaltung vorzubereiten.



Udo Weinrich, Ratsmitglied  
„Bürgeraktion Hilden“



Anlage zur SV 20/112

# Der Bürgermeister

Hilden, 26.10.2005

AZ.: II/20



# Hilden

**SV-Nr.: 20/038**

## Beschlussvorlage

- Öffentlich -

**Betr.: Einbinden der Politik in das Projekt NKF  
hier: Antrag der BA Hilden**

Beratungsfolge:	Sitzung am:	TOP	Abstimmungsergebnis			Bemerkungen
			ja	nein	Enthal- tung	
Rat	09.11.2005	7 b)	einst.	-	-	

Der Bürgermeister  
Az.: II/20

SV-Nr.: 20/038

**Beschlussvorschlag:**

„Der Rat der Stadt Hilden wird wie bisher durch regelmäßige Berichte und vertiefende Schulungen in den Umstellungsprozess auf das Neue Kommunale Finanzmanagement eingebunden“.

Günter Scheib

### Erläuterungen und Begründungen:

In der Sitzung des Rates der Stadt Hilden am 28. September 2005 hat die Fraktion Bürgeraktion Hilden den als Anlage 1 beigefügten Antrag gestellt.

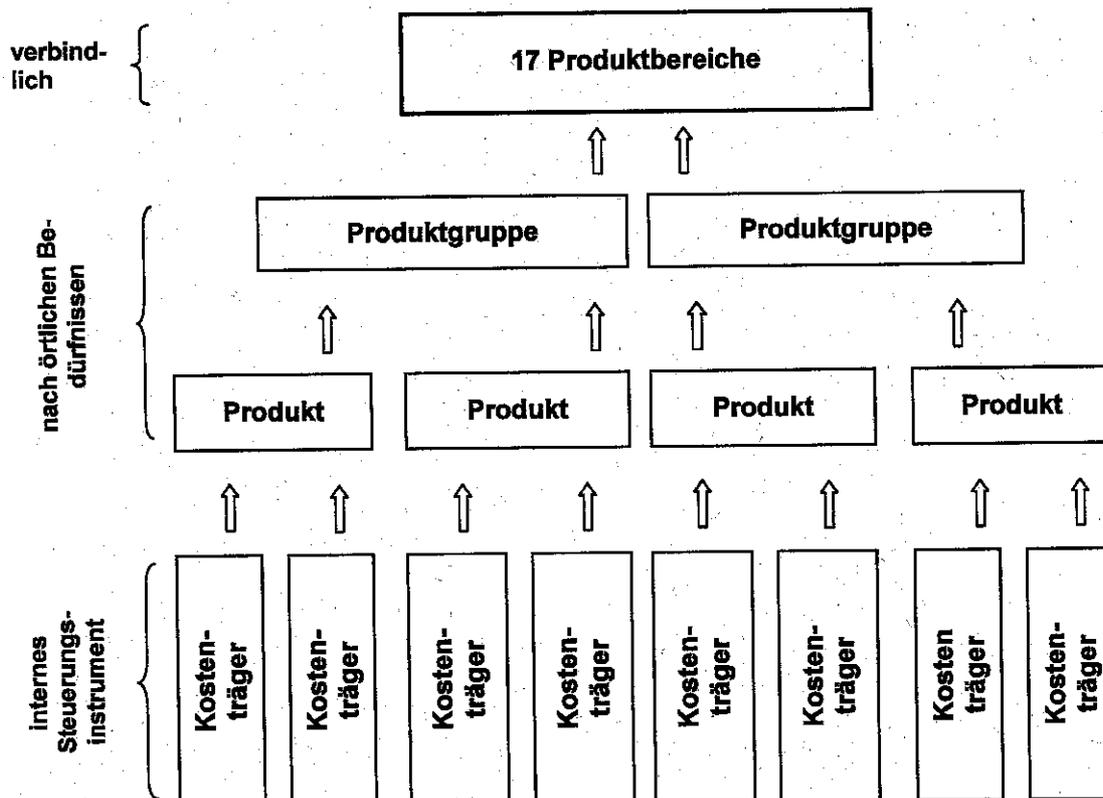
Darin heißt es:

„Der Rat der Stadt Hilden möge nach Vorberatung im Haupt- und Finanzausschuss beschließen:

1. Zur Abstimmung der künftigen Ausgestaltung des Produkthaushaltes der Stadt Hilden wird eine interfraktionale Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Ratsfraktionen, dem Bürgermeister und Verwaltungsmitarbeitern eingerichtet.
2. Die Arbeitsgruppe nimmt ihre Arbeit nach der Verabschiedung des Haushaltsplanentwurfes für 2006 auf.“

Bevor auf diesen Antrag näher eingegangen wird, muss zunächst einmal auf die Grundsatzvorlage 20/007 verwiesen werden, die im Rat der Stadt Hilden am 26.01.2005 beschlossen worden ist. Dabei ist festgelegt, im Haushaltsjahr 2007 das Neue Kommunale Finanzmanagement in der Stadt Hilden zum Einsatz zu bringen. In dieser sehr ausführlichen Sitzungsvorlage wurden zu allen wichtigen Punkten wie Produkte, Kosten- und Leistungsrechnung, Anlagenbuchhaltung, Bewertung, Schulung, etc. umfassende Erläuterungen gegeben.

Zum damaligen Zeitpunkt hatte die Verwaltung als Grundlage des NKF einen Produktplan erarbeitet und der Verwaltungsvorstand hat sich sehr intensiv mit dieser gesamten Thematik beschäftigt. Das folgende Diagramm verdeutlicht nochmals die Struktur der verschiedenen Ebenen des Neuen kommunalen Finanzmanagements:



Bei der Produktbildung stand insbesondere nach den Erfahrungen der Modellkommunen stets die Frage im Vordergrund

„Was ist **steuerungsrelevant**, d.h. welche Informationen werden unter Berücksichtigung der örtlichen Hildener Verhältnisse benötigt um Entscheidungskriterien für steuerungsrelevante Entscheidungen zu erhalten?“

Die Prämisse „So wenig Produkte wie möglich, aber so viele Produkte wie nötig!“ war hierbei ebenfalls zu beachten, um einerseits zwar möglichst alle steuerungsrelevanten Produkte zu erhalten, andererseits aber auch durch zu viele Produkte die Produktpflege- und Fortschreibung nicht zum Selbstzweck werden zu lassen und so das Neue Kommunale Finanzmanagement zu konterkarieren.

Bereits im Haushaltsjahr 2005 war der auf Basis der vorgenannten Überlegungen erstellte Produktplan ein Element der Buchungspraxis, weil alle Buchungen des Verwaltungshaushaltes nur mit Angabe einer Kostenstelle und eines Kostenträgers möglich waren und mehrere Kostenträger jeweils zu den Produkten im neuen kommunalen Rechnungsstil verdichtet werden. Mit dieser Vorgehensweise sollte sichergestellt werden, dass einerseits die Kolleginnen und Kollegen in den Dienststellen mit dem neuen Rechnungsstil „leben lernen“ und andererseits sollte sich der Produktplan in der Praxis bewähren.

Zutreffend ist in diesem Zusammenhang die Aussage, die in der Begründung des Antrages der Fraktion „Bürgeraktion Hilden“ dargestellt ist, dass der Gesetzgeber für den Haushaltsplan nur 17 Produktbereiche definiert und für verbindlich erklärt hat. Zugleich wird den Gemeinden die Befugnis eingeräumt, den Haushaltsplan innerhalb der Produktbereiche nach den örtlichen Bedürfnissen eigenverantwortlich zu unterteilen. Dieses lässt im ersten Moment vermuten, dass die Verwaltung, letztendlich auch der Rat der Stadt Hilden, sehr weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten hat und ihren Produktplan so aufstellen kann, wie sie es gerne möchte.

Diese oft zitierte Freiheit wird aber drastisch eingeschränkt, wenn das gesamte Thema der statistischen Anforderungen überdacht wird. Von daher gibt es erste sehr ausführliche „Handreichungen für Kommunen“, die per 30.04.2005 den Verwaltungen mitgeteilt worden sind. Darüber hinaus liegt nach aktuellen Informationen der Entwurf des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vor. Durch den Dozenten Herrn Bernhardt, der die Verwaltungsführung am 20. Oktober 2005 zum Thema „Neues Kommunales Finanzmanagement“ auf den aktuellen Stand gebracht hat, wurde darauf hingewiesen, dass in etlichen Bereichen die Statistik sogar so weit geht, dass Konten (ähnlich der bisherigen Gruppierung im Haushaltsplan) durch diesen Gesetzentwurf bis in die 6. Stelle vorgegeben werden.

Wie sich die Finanzstatistik z.B. auf die Bezifferung der Konten niederschlägt, soll am Beispiel der Aufnahme eines Investitionskredites dargestellt werden. Hierzu verweise ich auf die Anlage 2). Bei der haushaltsrechtlichen Kontenbildung können Sie sehen, dass lediglich die Kontengruppe 32 „Verbindlichkeiten aus Investitionstätigkeiten“ verbindlich vorgeschrieben ist und die restliche Unterkontierung durch die Gemeinde vorgenommen werden kann.

Berücksichtigt man im weiteren Schritt die Finanzstatistik, so lässt sich an Hand dieses Beispiels ablesen, dass aus der dargestellten Freiheit keine Freiheit mehr geworden ist, denn letztendlich muss - um die Statistik bedienen zu können -, das Konto 321730 „Kreditaufnahme in Euro“ gebildet werden. Deshalb wird (muss) die Verwaltung - nach Vorlage des neuen Finanz- und Personalstatistikgesetzes - den bisherigen Kontenplan an die finanzstatistischen Gegebenheiten anpassen und Kontenplan und Finanzrechnung gleich definieren. Nur so ist eine sinnvolle Bearbeitung möglich. Das gleiche gilt vom Grundsatz auf für die Produkte.

In der Vergangenheit hat die Finanzstatistik den Haushaltsplan immer schon sehr stark beeinflusst. Viele Änderungen im Bereich der Unterabschnitte und der Gruppierungen wurden vorgenommen und sind im Haushaltsplan umgesetzt worden. Sie haben daher auch in vielen Haushaltsjahren nicht zur Klarheit und Übersicht beigetragen. Auch hier hat es letztendlich aber einen Spielraum der Verwaltung nicht gegeben,

Der Bürgermeister

Az.: II/20

SV-Nr.: 20/038

weil es unmöglich war und auch zukünftig ist, Produkte (oder Unterabschnitte) so zu definieren, wie es eine Verwaltung als sinnvoll erachtet, im Gegenzuge aber die Finanzstatistik im „Hintergrund“ nicht mit bedient werden kann.

Die Verwaltung hat sich deshalb in den vergangenen Wochen sehr intensiv mit dieser Frage beschäftigt und auch im Zusammenspiel mit dem Softwareanbieter „INFOMA“ sich im Prinzip so verständigt, dass die finanzstatistischen Anforderungen im Hintergrund mit bedient werden müssen und von daher Produkte, Kontenpläne etc. an die statistischen Vorgaben angepasst werden müssen.

Sollte dieser Weg nicht gegangen werden, so würde im Endeffekt alles doppelt gebucht und kontiert werden müssen. Dieses ist eine völlig unpragmatische und zeitaufwendige unwirtschaftliche Vorgehensweise. Von daher kann das Thema nur so abgehandelt werden, dass Finanzstatistik und Produktrahmen übereinander passen müssen. Von daher ist aus Sicht der Verwaltung eine Diskussion über die Produkttiefe des Haushaltes, über Budgets, über Konten etc. nicht möglich.

In der damaligen Sitzungsvorlage 20/007 wurde unter Ziffer 6 ebenfalls festgeschrieben, dass das Rechnungsprüfungsamt den gesamten Umstellungsprozess begleiten wird. Die Verwaltung hat dieses zum Anlass genommen, in den vergangenen Monaten den Umstellungsprozess so zu steuern, dass das Rechnungsprüfungsamt nicht nur eine „begleitende Funktion“ einnimmt, sondern vielmehr sind alle Absprachen, Sonderregelungen etc. einvernehmlich mit dem Rechnungsprüfungsamt, dem Finanzdezernat und den Fachämtern entwickelt worden. Das „Amt des Rates“ wird weiterhin zu allen Sitzungen der NKF-Arbeitsgruppe, zu allen Besprechungen etc. eingeladen und sitzt als gleichberechtigter Partner mit am Tisch.

Weiterhin darf ebenfalls in Erinnerung gerufen werden, dass die Damen und Herren Ratsmitglieder in der Vergangenheit zu Schulungen eingeladen worden sind und aktuell am 5. November 2005 eine weitere Schulung zum Thema „Haushaltsplanung/Haushaltsführung“ ansteht. Der Referent, Herr Bernhardt wird den interessierten Ratsmitgliedern die Gesamtsystematik der Produkte und der finanzstatistischen Anforderungen näher bringen und letztendlich zu keinem anderen Ergebnis kommen können als in der Sitzungsvorlage dargestellt.

Wie bereits erwähnt, sind organisatorisch und technisch die Vorarbeiten für den Produkthaushalt festgelegt. Dies war auch nicht anders möglich, da hier ein intensives Zusammenspiel auch mit der einzuführenden Kosten- und Leistungsrechnung besteht. Dies ging sogar soweit, dass innerhalb der Verwaltung organisatorische Zuordnungen geändert werden mussten, damit es jeweils nur einen Produktverantwortlichen gibt. In Hilden wurde im Gegensatz zu Nachbarstädten auch darauf geachtet, dass die Organisation innerhalb der Verwaltung so umgeändert wurde, dass sie den Rahmenrichtlinien für NKF entspricht. Insofern greifen Änderungen in den Produkthaushalten auch zwangsläufig in die Organisationsgewalt des Bürgermeisters ein.

Letztendlich sei aus rein formalen Gründen noch erwähnt, dass sich an den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Aufstellung des Produkthaushaltes nichts geändert hat. Es ist nach wie vor so, dass der Kämmerer den Haushaltsplan aufstellt und dem Bürgermeister diesen Entwurf zur Feststellung vorlegt, den ihn dann, wenn er ihn übernimmt, dem Rat zur Beratung vorlegt.

Die Stadt Hilden hat ebenfalls anders als in vielen Kommunen den Rat von Anfang an in den Gesamtprozess eingebunden und wird dies auch weiterhin tun. Wie bisher wird der Kämmerer alle Anfragen im Detail zu einzelnen Haushaltsansätzen selbstverständlich unbürokratisch beantworten. Eine so weit gehende Beteiligung, dass der Rat sachbearbeitend in die Aufstellung des Haushaltsplanes mit eingebunden wird, kann es aus den vielfältig geschilderten Gründen allerdings nicht geben.

Der Bürgermeister

Az.: II/20

SV-Nr.: 20/038

Die im Text erwähnten Handreichungen des Innenministers umfassen 200 Seiten, deshalb wird verzichtet, diesen Ausdruck an jeder Sitzungsvorlage beizufügen. Vielmehr wird jeder Fraktion ein Exemplar zur Verfügung gestellt. Mehrbedarf kann selbstverständlich bei der Verwaltung abgerufen werden.

Günter Scheib