

# Der Bürgermeister

Hilden, den 05.09.2007

AZ.: II/20



Hilden

**WP 04-09 SV 20/112**

## Beschlussvorlage

öffentlich

**Gliederungstiefe des Produkthaushalts, Budgetbildung und  
Produkttiefe überprüfen; hier: Antrag der BA Hilden vom 21.08.2007**

| Beratungsfolge:            | Sitzung am: | Abstimmungsergebnis(se)<br>(für eigene Notizen) |      |              |
|----------------------------|-------------|-------------------------------------------------|------|--------------|
|                            |             | ja                                              | nein | Enthaltungen |
| Rat der Stadt Hilden       | 19.09.2007  |                                                 |      |              |
| Haupt- und Finanzausschuss | 31.10.2007  |                                                 |      |              |

**Beschlussvorschlag:**

„Beschlussfassung wird anheim gestellt.“

Günter Scheib

### **Erläuterungen und Begründungen:**

Unter dem 21.08.2007 hat die Fraktion Bürgeraktion Hilden folgenden Antrag gestellt:

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

Die Ausgestaltung des Produkthaushaltes war bereits Gegenstand eines Antrages der Fraktion Bürgeraktion Hilden in der Sitzung des Rates am 28.09.2005, welcher in der Sitzung des Rates am 09.11.2005 behandelt wurde:

„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 interfraktionelle Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Ratsfraktionen, dem Bürgermeister und Verwaltungsmitarbeitern eingerichtet.
2. Die Arbeitsgruppe nimmt ihre Arbeit nach der Verabschiedung des Haushaltsplanentwurfes für 2006 auf.“

Im Rahmen der Sitzungsvorlage 20/038 „Einbinden der Politik in das Projekt NKF“ vom 26.10.2005 hat die Verwaltung seinerzeit ausführlich Stellung genommen und die Sach- und Rechtslage eingehend erläutert. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs wird diese Sitzungsvorlage als Anlage beigelegt.

Ergänzend und, die angesprochenen Sitzungsvorlagen aktualisierend, wird auf folgende Aspekte hingewiesen:

### Kommunalstatistik

Über den Sachzusammenhang zwischen der Struktur des Produkthaushaltes, sowohl die Gliederungsstruktur, die Gliederungstiefe als auch die Kontierung betreffend, und den Anforderungen der kommunalen Finanzstatistik wurde in der SV 20/038 umfassend berichtet. Der damalige Hinweis des Herrn Dozenten Horst Bernhardt, dass in etlichen Bereichen die Statistik sogar soweit geht, dass Konten bis in die 6.Stelle vorgegeben werden, hat sich leider als zutreffend erwiesen.

Das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen hat zuletzt im NKF-Newsletter Juni 2007 auf die „Auswirkungen des NKF auf die Kommunalstatistik“ noch einmal besonders aufmerksam gemacht. Dort heißt es unter anderem:

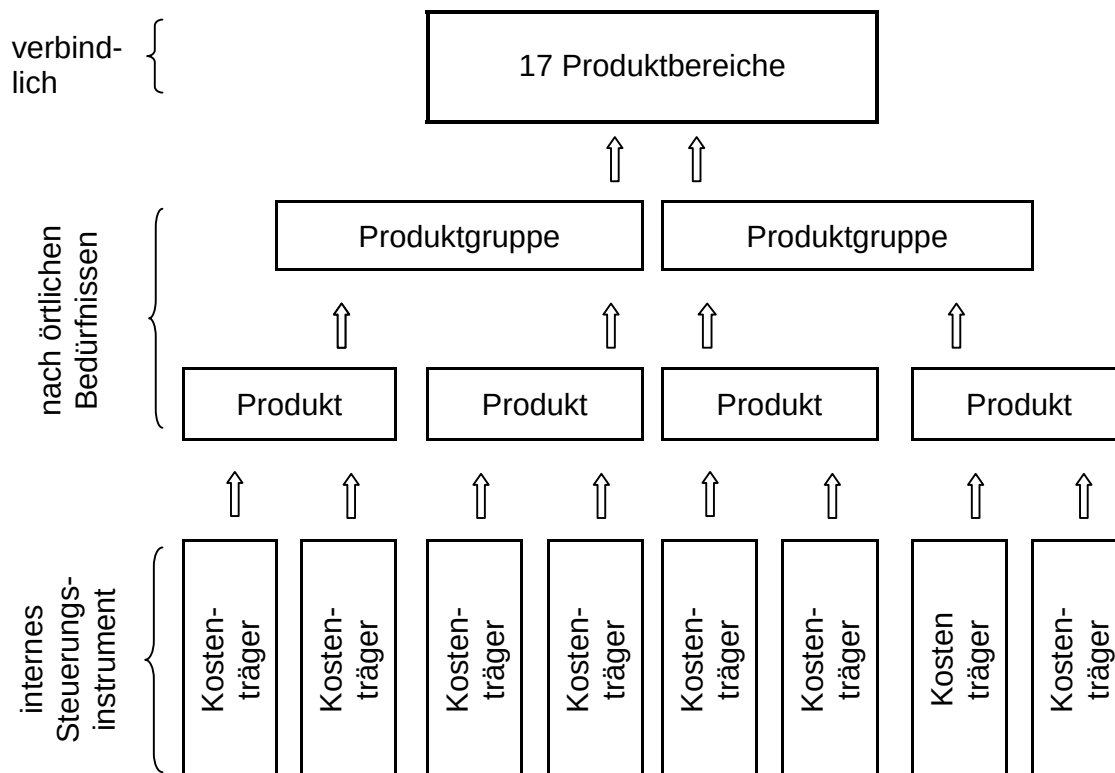
„Nach dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 über die Reform des kommunalen Haushaltsrechts haben die Gemeinden (GV) ihre statistische Meldepflicht auch weiterhin uneingeschränkt zu erfüllen. (..) Die Meldepflichten werden durch § 3 Abs. 2 Nr.1 und 2 des Gesetzes über die Finanz- und Personalstatistik (FPStatG) in der Fassung vom 22.Februar 2006 (BGBl. I S. 438) bestimmt. Danach werden die einzelnen Erhebungsmerkmale nach der für die Finanzstatistik maßgeblichen Systematik bestimmt. (..) Diese Konten- und Produktsystematiken sind Voraussetzung für eine bundes- und lan-

desweite Vergleichbarkeit der Kommunalfinanzen.“

Es bleibt somit dabei, dass vor dem Hintergrund der Erfüllung der statistischen Berichtspflichten von einem durchgreifenden kommunalen Gestaltungsspielraum bei den Produktstrukturen und bei der Produktgliederungstiefe keine Rede sein kann. Es wäre daher auch richtiger von den „Auswirkungen der Kommunalstatistik auf das NKF“ zu sprechen als von den „Auswirkungen des NKF auf die Kommunalstatistik“.

### Gliederungstiefe des Produkthaushalts

Die derzeitige Haushaltsstruktur wurde bereits in der SV 20/38 dargestellt.



Die Verwaltung hat es im Rahmen der Haushaltsplanung lediglich bei der Darstellung der Teilpläne (Teilergebnisplan, Teilfinanzplan, Investitionen) auf Produktebene belassen, weil eine differenzierte Darstellung der sich „unterhalb“ der Produktebene befindlichen über 700 (!) Kostenträger eine nicht wünschenswerte Informationsüberflutung mit sich bringen und den Haushaltsplan von einem haushaltswirtschaftlichen Steuerungsinstrument in einen „Zahlenfriedhof“ verwandeln würde. Die unterhalb der Produkte angesiedelten und die Produkte bildenden Kostenträger sind in den Teilergebnisplänen des Haushaltsplans unter Rubrik „zugeordnete Kostenträger“ dem Namen nach aufgelistet.

Ungeachtet dessen werden (nach wie vor) Haushaltsplanung und Haushaltsausführung auf der feingliedrigen Kostenträgerebene durchgeführt. Dies bedeutet, dass für Steuerungs- und Informationszwecke des Haushalts und der Kosten- und Leistungsrechnung in Planung und Ergebnis jederzeit Kostenträgerauswertungen vorgenommen werden kön-

nen. Die (mögliche) haushaltsmäßige Differenzierungstiefe geht damit bei weitem über die im Antrag angesprochene verbindliche Differenzierung auf Produktbereichsebene hinaus. Der Verwaltung ist aktuell keine Kommune in NRW bekannt, die eine solche haushaltsmäßige Gliederungstiefe vorweisen kann.

In der Begründung zum Antrag der Fraktion Bürgeraktion Hilden wird darauf hingewiesen, dass „während der Haushaltsplanberatungen 2007 von fast allen Fraktionen größerer Informationsbedarf zu einzelnen Produkten angemeldet, geltend gemacht und zum Teil im Haupt- und Finanzausschuss zum Beschluss erhoben worden“ sei.

Dass es aufgrund der gravierenden Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesen gesteigerten Informationsbedarf gegeben hat, war systembedingt und stellte keine Überraschung dar.

Aus Sicht der Verwaltung haben die Haushaltsplanberatungen im Ergebnis gezeigt, dass der von der Verwaltung aufgestellte Entwurf des Produkthaushalts eine geeignete steuerungsrelevante Informationsgrundlage darstellte. Wo sich aus Gründen der Steuerung Informationsbedarf der Politik gezeigt hat, hat sich die Verwaltung bemüht, diese Informationen zu liefern, Strukturen und Kennzahlen wunschgemäß anzupassen.

Dieses, so auch haushaltsrechtlich vorgesehene, Verfahren der Basisarbeit durch die Verwaltung und ggf. erforderlicher Ergänzung oder Korrektur durch die politischen Gremien hat sich bewährt und sollte nicht durch sachbearbeitende „Basisarbeit“ einer Arbeitsgruppe ersetzt werden.

Das Innenministerium NRW vertritt in der Handreichung „Kommunalpolitik und NKF“ (Seite 18) zur Thematik der Produktdefinition eine ähnliche Auffassung. Dort heißt es:

**„Wie Produkte definiert und beschrieben werden, ist zunächst Aufgabe der Verwaltung. Mit der Verabschiedung des Haushaltsplans kann diese Perspektive der Verwaltung akzeptiert, ergänzt oder sogar korrigiert werden.“**

Die letzte Budget- und Haushaltskompetenz liegt somit abschließend in den politischen Gremien, während die Vorbereitung der Grundlagen Aufgabe der Verwaltung ist.

#### Flexibilität der Produkt- und Kostenträgerstrukturen

Die enge Verzahnung von Produkthaushalt, Kostenträger- und Kostenstellenebene bringt es auch in der täglichen Arbeit mit sich, dass erforderliche Änderungen zeitnah und ohne Verzögerung in das System eingearbeitet werden. Das NKF bedingt auch, dass durch die Finanzbuchhaltung eine Vielzahl von Buchungsvorgängen und Buchungssätzen produkt-, kostenträger- und kostenstellenmäßig abgearbeitet werden müssen.

Des Weiteren sind Produkt- und Kostenträgerstrukturen auch ausschlaggebend für Preiskalkulationen im Rahmen der internen Leistungsverrechnung (ILV) und der Gebührenkalkulation der kostenrechnenden Einrichtungen (Abfallbeseitigung, Strassenreinigung pp.). Auch hier sind flexible Strukturen und Anpassungen der Strukturen erforderlich, die auch entsprechendes haushalts- und kostenrechnerisches „Expertenwissen“ erfordern. In diesem Zusammenhang soll auch noch einmal an die Information des Haupt- und Fi-

nanzausschusses zum Thema ILV in der Sitzungsvorlage 20/107 vom 31.07.2007 erinnert werden. Auch hier ist festzuhalten, dass die Stadt Hilden beim Thema Umsetzung der ILV im NKF bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt ausgezeichnete Ergebnisse erzielt hat und sich im Umsetzungsstand hinter keiner NRW-Kommune „verstecken muss“.

### Zielformulierung/Budgetierung

In der Antragsbegründung wird auf den Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt zum Thema „Budgetierung“ aus dem Jahr 2005 und die dort gegebenen Empfehlungen verwiesen. Hierzu ist anzumerken, dass sich die von der GPA gegebenen Empfehlungen im Wesentlichen auf die kamerale Haushaltswirtschaft und die dortigen Budgetierungsregelungen bezog.

Mit der Umstellung auf das NKF wurde, wie auch haushaltsrechtlich vorgeschrieben, eine output- und produktorientierte haushaltsmäßige Darstellung vorgenommen.

Auf die umfangreichen Erläuterungen in den Sitzungsvorlagen und Schulungen wird Bezug genommen. Im Rahmen der Produktbeschreibungen hat die Verwaltung je Produkt textliche Darstellungen des Produktes vorgenommen, Zielsetzungen, Leistungsmengen und aus ihrer Sicht steuerungsrelevante Kennzahlen definiert. Soweit aus der Politik diesbezüglich Änderungen oder Ergänzungen gewünscht waren, wurden und werden diese durch die Verwaltung (soweit möglich) umgesetzt.

Die ergänzend von der GPA gegebenen Empfehlungen und Hinweise zur Budgetierung bezogen sich noch auf das kamerale Budgetierungssystem. Mit der Umstellung auf das NKF wurde schon systembedingt eine flächendeckende produktorientierte Budgetierung vorgenommen. Bei der Erarbeitung der Budgetregelungen für den Haushaltsplan wurde mit Herrn Bernhardt auch ein anerkannter Experte der kommunalen Haushaltswirtschaft eingebunden. Die von der GPA gegebene Empfehlung, „nach Einführung des Produkt-haushaltes die Budgetierung auszuweiten“ (..) wurde somit auch umgesetzt.

Die bestehenden Budgetierungsregelungen werden die Vollständigkeit halber hier noch einmal dargestellt:

### Budgetierungsverfahren

Im Sinne des § 4 Abs. 5 GemHVO gelten folgende Regelungen:

- A) Ein Produkt besteht aus einem Teilergebnisplan und einem Teilfinanzplan und ist in der Regel einer Organisationseinheit (Amt) in Bezug auf die von ihr erbrachten Leistungen auf Kostenträgerebene verursachungsgemäß zuzuordnen.
- B) Alle innerhalb eines Teilergebnisplanes (Produkt) nachfolgend aufgelisteten Aufwendungen einer Organisationseinheit werden zu einem Budget im Sinne von § 21 Abs. 1 GemHVO zusammengefasst. Sie sind gegenseitig deckungsfähig.

Hierzu gehören:   Konten der Kontengruppe 52  
                          „Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen“,  
                          Konten der Kontengruppe 53

„Transferaufwendungen“,  
Konten der Kontengruppe 54  
„Sonstige ordentliche Aufwendungen“  
ausgenommen  
Kontenart 547 „Wertveränderungen bei Vermögensgegenständen“

Die gegenseitige Deckungsfähigkeit darf im Budget nicht zu einer überplanmäßigen/außerplanmäßigen Auszahlung führen.

Vom Grundsatz her sind es die Zeilen 13, 15 und 16 des Teilergebnisplanes

Grundsätzlich hiervon ausgenommen sind:

Aufwendungen, die an zweckgebundene Erträge gekoppelt sind (§ 22 Abs. GemHVO) und

Aufwendungen aus Ermächtigungsübertragungen (Haushaltsausgabereste) sind von der Budgetierung ausgenommen.

### Fazit

Die Verwaltung hat die Zielsetzung, die Politik in die Gesamthematik „NKF“ einzubinden, sachgerecht zu beteiligen und umfassend zu informieren.

Ausfluss dieser Zielsetzung sind die zahlreichen und umfangreichen Sitzungsvorlagen der Verwaltung zum Thema NKF sowie die angebotenen und auch angenommenen Schulungs- und Informationsveranstaltungen in den vergangenen Jahren.

Die Verwaltung wird diesen Weg weiter so fortsetzen und auf Informations- und Änderungswünsche aus der Politik reagieren.

Das Rechnungsprüfungsamt als „Amt des Rates“ ist in alle relevanten Gestaltungsprozesse zum Thema NKF eingebunden und wird begleitend tätig.

Die derzeitige und zukünftige Gliederungsstruktur des Produkthaushaltes wird auch durch finanzstatistische Berichtserfordernisse beeinflusst. Die Gliederungstiefe des Produkthaushaltes ist erheblich differenzierter als gesetzlich vorgeschrieben.

Das System der Budgetierung wurde bereits auf „NKF-Bedürfnisse“ angepasst. Es besteht im Grundsatz eine output-, produktorientierte und flächendeckende Budgetierung, die die Eigenverantwortung der Produktverantwortlichen stärkt und einen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den Ressourcen fördert.

Aufgrund der dargestellten vielfältigen Aspekte im Zusammenhang mit den Themen „Produkthaushalt“ und „Budgetierung“ kann die Bildung einer interfraktionellen Arbeitsgruppe verwaltungsseitig nicht empfohlen werden.

G. Scheib