

Liebe Leserin, lieber Leser,

in dieser Ausgabe des Newsletters berichtet Herr Becker vom Kreis Gütersloh über den 4. und zugleich letzten Themenworkshop „Bewirtschaftung und Steuern des NKF-Haushalts“, der vom NKF-Netzwerk angeboten wurde.

Zudem greift Herr Kuhl aus der Stadt Brühl noch einmal das Thema Ziele und Kennzahlen auf und gibt wertvolle Hinweise, wie eine strategische Steuerung z.B. im Kontext der kommenden Kommunalwahl umgesetzt werden kann.

Des Weiteren beinhaltet der Newsletter Mitteilungen des nordrhein-westfälischen Innenministeriums, in der zum einen über die dritte Auflage der NKF-Handreichung für Kommunen und zum anderen über die Aktualisierung des Kennzahlenerlasses informiert wird.

Dass das NKF weiterhin internationale Gäste anlockt, beweist das Foto auf Seite 7, auf dem eine indonesische Delegation beim Besuch des Amtes für Finanzen und Beteiligungen in Münster zu sehen ist.

Im Übrigen sind noch einige Plätze beim Abschlusskongress des NKF-Netzwerks am 26.11.08 frei. Anmelden können Sie sich unter www.neues-kommunales-finanzmanagement.de. Diejenigen Damen und Herren, die sich bereits per Fax oder Email angemeldet haben, brauchen sich selbstverständlich nicht noch einmal anzumelden.

Wir wünschen viel Freude beim Lesen!

Ihr NKF-Netzwerk-Team

Inhalt

Bericht über den 4. Themenworkshop 2008	2
Ziele und Kennzahlen	4
Mitteilungen des Innenministeriums NRW	6
Internationaler NKF-Besuch in Münster	7
Impressum	7



Stadt Brühl



Stadt Dortmund



Landeshauptstadt
Düsseldorf



Kreis
Gütersloh



Gemeinde
Hiddenhausen



Stadt Moers



Stadt Münster



Stadt Vlotho



Innenministerium
Nordrhein-Westfalen



Steria Mummert Consulting AG

Themenworkshop „Bewirtschaftung und Steuerung des NKF-Haushaltes“

Von Thomas Becker, Service Finanzen, Kreis Gütersloh



Bericht über den Themenworkshop „Bewirtschaftung und Steuerung des NKF-Haushaltes“

Bei der Bezirksregierung Arnsberg fand am 18.09.2008 der 4. Themenworkshop 2008 des NKF-Netzwerks statt. Unter der Überschrift „Bewirtschaftung und Steuerung des NKF-Haushaltes“ wurde den Teilnehmerinnen und Teilnehmern die neuen Möglichkeiten der Bewirtschaftung und der Steuerung des NKF-Haushaltes vorgestellt. Diese Neuerungen wurden von einigen Experten anhand diverser Vorträge dargestellt.

Nach der Begrüßung durch die Bezirksregierung Arnsberg, stellte Frau Bérenice Rohmann (Stadt Dortmund) die Bewirtschaftung des Neuen Kommunalen Haushaltes bei der Stadt Dortmund anhand praktischer Beispiele vor. Aufbauend auf den voran gegangenen Vortrag erörterte Herr Alfons Reinkemeier (Stadt Münster) die Bedeutung von Produkten, Zielen und Kennzahlen für eine strategische Steuerung. Herr Dr. Dr. Daniel Wichelhaus (Medizinische Hochschule Hannover) zeigte strategische Steuerung und strategisches Controlling am Beispiel eines Krankenhauses auf. In dem Vortrag von Prof. Dr. Wolfgang Berens (Universität Münster) und Herrn Dr. Thomas Mosiek (BMS Consulting GmbH) wurden die Qualitätsanforderungen an das Controlling einer Kommune näher behandelt. Der letzte Vortrag „Steuerung als zentrales Anliegen des NKF“ wurde von Herrn Edgar Quasdorff (Innenministerium Nordrhein-Westfalen) gehalten. Abschließend fand eine Podiumsdiskussion mit dem Thema „Was Sie schon immer über NKF wissen wollten“, mit Herrn Martin Wambach (Rödl + Partner) und Herrn Edgar Quasdorff statt.

Bewirtschaftung des Neuen Kommunalen Haushaltes

Im Neuen Kommunalen Finanzmanagement gilt für die Haushaltswirtschaft der Grundsatz der Gesamtdeckung (§ 20 GemHVO). Danach dienen

- die Erträge insgesamt zur Deckung der Aufwendungen,
- die Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit,

- die Zahlungsüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit und die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit sowie die Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für die Investitionstätigkeit.

Da das Neue Kommunale Finanzmanagement neben dem Ressourcenverbrauchskonzept auch die dezentrale Ressourcenverantwortung und eine flexible Haushaltsbewirtschaftung für die Kommunen beinhaltet, lässt die Regelung in § 21 GemHVO innerhalb der Gesamtdeckung die Bildung von Budgets als Bewirtschaftungsinstrument für die gemeindliche Verwaltung zu. Unter Budgetierung versteht man, dass Fachbereichen bzw. Abteilungen in der gemeindlichen Verwaltung bestimmte Ressourcen zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung übertragen werden. Jede Kommune kann die Budgetierung in ihrem Haushalt frei gestalten. Durch das Haushaltsrecht ist lediglich ein Rahmen geschaffen worden und auf eine Normierung verzichtet worden. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass sich Ziele und örtliche Gegebenheiten der Verwaltungen stark unterscheiden und es deshalb keine durch den Gesetzgeber normierte einheitliche Budgetierung geben kann. Auf Grundlage der zuvor genannten Gesichtspunkte hat der Gesetzgeber bestimmt, dass Erträge und Aufwendungen zur flexiblen Haushaltsbewirtschaftung zu Budgets verbunden werden können. Dadurch kann stärker als bisher auf unterjährige Anforderungen durch die Budgetverantwortlichen reagiert werden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass von jeder Verwaltung Bewirtschaftungsregelungen aufgestellt werden, die ein eigenverantwortliches Handeln unterstützen, aber nicht einschränken.

Diese Bewirtschaftungsregeln werden von jeder Verwaltung eigenverantwortlich festgelegt. Darin kann zum Beispiel bestimmt werden, dass Mehrerträge bestimmte Ermächtigungen für Aufwendungen erhöhen und Mindererträge entsprechende Ermächtigungen für Aufwendungen vermindern. Dies kann ebenfalls bestimmt werden, wenn Budgets für die Investitionstätigkeit gebildet werden.

Ein weiterer Gesichtspunkt für die flexible Haushaltsbewirtschaftung ist die vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen. Wenn betreffen-

Themenworkshop „Bewirtschaftung und Steuerung des NKF-Haushaltes“

Von Thomas Becker, Service Finanzen, Kreis Gütersloh



de Haushaltsansätze im Ergebnisplan bzw. im Finanzplan überschritten werden, bezeichnet man diese als überplanmäßige Aufwendungen bzw. Auszahlungen. Dagegen gilt für außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen, dass für deren Zweck kein Haushaltsansatz im Haushaltsplan enthalten ist. Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen unterliegen allerdings bestimmten vom Gesetzgeber festgelegten Voraussetzungen. So sind über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind (Unabweisbarkeit = dringende Notwendigkeit der Umsetzung; eine Verschiebung auf einen späteren Zeitpunkt ist nicht möglich bzw. unwirtschaftlich). Eine weitere Voraussetzung stellt die Notwendigkeit der Deckung der benötigten über- bzw. außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen im laufenden Haushaltsjahr dar. Diese Deckung kann zum Beispiel durch den Einsatz von Mehrerträgen oder Mehreinzahlungen herbeigeführt werden.

Da Planabweichungen im Grundsatz immer finanzwirtschaftliche Auswirkungen haben, ist gesetzlich bestimmt, dass über die Leistung dieser Aufwendungen und Auszahlungen der Kämmerer entscheidet. Zusätzlich ist dem Kämmerer vom Gesetzgeber das Recht eingeräumt worden, dass er mit Zustimmung des Bürgermeisters und des Rates die Entscheidungsbefugnis für über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen auf andere Beschäftigte übertragen kann. Die o. g. Regelungen sollen zum flexiblen Handeln in der Verantwortung der gemeindlichen Verwaltung beitragen, aber auch, dass der Rat nicht in allen Fällen einer Planabweichung damit befasst wird. Die umfassende Zuständigkeit sowie das Budgetrecht des Rates bedingen aber, dass der Rat in seinem Zuständigkeitsbereich auch eine andere Regelung treffen kann.

Steuerung des NKF-Haushaltes

Auch im Neuen Kommunalen Finanzmanagement bleibt der Haushalt weiterhin Grundlage für die politischen Planungen und Entscheidungen. Allerdings möchte der Gesetzgeber mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement die Steuerung in den Gemeinden verbessern und den Ressourcenverbrauch vollständig abbilden. Um diese Ziele sind politische Zielfelder zu definieren. Die Entwicklung von strategischen Gemeindezielen sollte der Rat gemeinsam mit der Verwaltungsführung vor-

nehmen. Danach entscheidet die Verwaltung, wie die durch Verwaltungsführung und Politik definierten strategischen Ziele erreicht werden können. Um strategische Ziele erreichen zu können sind operative Ziele zu bilden. Diese Ziele sind in der Regel ein Jahr gültig. Operative Ziele werden zum Beispiel zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter getroffen.

Um die Erreichung oder das Verfehlen eines Ziels messen zu können sind Kennzahlen zu bilden. Kennzahlen bilden in einer Zahl verdichtete, steuerungsrelevante Informationen zu bestimmten Sachverhalten ab. Durch die Bildung von Kennzahlen besteht die Möglichkeit die Entwicklung eines bestimmten Ziels unterjährig zu beobachten und gegebenenfalls einer unerwünschten Entwicklung gegenzusteuern. Ebenfalls hierdurch möglich, sind unterjährige Berichterstattungen an die Politik und Verwaltungsführung, inwieweit ein gesetztes Ziel schon erreicht bzw. nicht erreicht wurde.

Fazit

Durch die Neuerungen bezüglich der Bewirtschaftung und Steuerung des NKF-Haushaltes, wurde den Kommunen durch den Gesetzgeber ein hohes Maß an Eigenverantwortung übertragen. Das Neue Kommunale Finanzmanagement bietet dadurch die Möglichkeit einer verbesserten Steuerung und Bewirtschaftung des NKF-Haushaltes. Um allerdings die Nutzen aus der Umstellung auf ein doppisches Rechnungswesen ziehen zu können, sind viele arbeitsintensive Schritte notwendig. Politik und Verwaltung müssen gemeinsam ein Konzept entwickeln um die gewünschten Effekte zu erreichen. Nur so kann der Haushalt den für die Steuerung und Entscheidungsfindung notwendigen Bedürfnissen der Politik angepasst werden.

Ziele und Kennzahlen

Zum 1. Januar 2005 ist das neue Haushaltsrecht mit einer Übergangsfrist für die Umstellung des Rechnungswesens bis zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Viele Kommunen haben seit dem schon ihre Haushalte nach dem neuen Recht aufgestellt.

Betrachtet man sich die NKF-Haushalte, dann unterscheiden sie sich auf den ersten Blick recht wenig von den bisherigen kamerale Haushalten. Zwar sind die Gliederung und der Rechnungsstoff anders, aber wie bisher werden die Aufwandsermächtigungen und die zu erwartenden Erträge innerhalb der einzelnen Teilpläne in den meisten Fällen auf Kontenebene dargestellt. Dies führt im Regelfall bei den Haushaltsberatungen dazu, dass anhand der Einzelkonten diskutiert wird. Extreme Beispiele dafür sind Diskussionen über die Höhe der Porto- oder Telefonaufwendungen bei den einzelnen Teilplänen.

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements sollte aber nicht nur das Rechnungswesen im Sinne eines Ressourcenverbrauchskonzepts umgestellt werden, sondern sollte insbesondere auch eine andere Qualität in der Steuerung der Kommunen verbunden sein. Zu diesem Zweck ist in § 12 der Gemeindehaushaltsverordnung erstmals die Darstellung von Zielen und Kennzahlen haushaltsrechtlich vorgeschrieben. Danach sollen für die gemeindliche Aufgabenerfüllung produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt werden. Die Zielerreichung soll durch Kennzahlen dargestellt werden. Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Die Umstellung des kamerale Haushalts auf den doppelten Haushalt stellte schon eine Herausforderung dar, war aber letztlich nichts anderes als ein Zahlenwerk.

Die Darstellung von Zielen und Kennzahlen im Haushalt ist dagegen von anderer Qualität. In den wenigsten kamerale Haushalten wurden durch Kennzahlen messbare Ziele dargestellt, so dass auf Erfahrungen kaum zurückgegriffen werden kann. Während die Aufstellung des Haushaltsentwurfs mehr eine verwaltungsinterne

Angelegenheit war, muss bei der Festlegung von Zielen der Rat schon frühzeitig mit eingebunden werden, weil er das demokratisch legitimierte Organ für eine Zielvorgabe ist. Dies macht die Angelegenheit nicht einfacher, weil von den Ratsmitgliedern auch ein Umdenken erwartet wird.

Modellhaft kann die Bildung von Zielen wie folgt beschrieben werden:

1. Leitbild

Das Leitbild ist ein dauerhaftes Ziel, das zwischen den Bürgern und der Politik gemeinsam entwickelt wird.

2. Strategische Ziele

Strategische Ziele sind mittelfristige, von der Politik vorgegebene Zielfelder. Was getan werden soll, gibt der Rat vor. Wie es getan werden soll, entscheidet die Verwaltung.

3. Operative Ziele

Operative, im Regelfall jährlich zu erreichende Ziele, die in Einklang mit den strategischen Zielen stehen und ihren Niederschlag in Zielvereinbarungen mit der Verwaltung finden.

Leitbilder dürften in vielen Kommunen vorhanden und auf den unterschiedlichsten Wegen zustande gekommen sein.

Von der Politik vorgegebene Ziele, die sich für die Steuerung des Haushalts eignen, dürften bis jetzt in den wenigsten Fällen vorliegen. Solche Zielvorgaben zwischen Politik und Verwaltungsführung zu erarbeiten wird ein Schwerpunkt der Arbeit im Sinne einer neuen Steuerungsqualität sein.

Im Grunde genommen ist die im nächsten Jahr anstehende Kommunalwahl ein geeigneter Zeitpunkt, um danach strategische Ziele festzulegen. Das Problem dabei dürfte sein, dass durch die Festlegung strategischer Ziele in gewisser Weise eine Selbstbindung des Rates für einen mittelfristigen Zeitraum erfolgt, was allerdings nicht bedeutet, dass sie unabänderbar sind.

Strategische Ziele müssen

- eindeutig formuliert

- messbar und objektiv zu beurteilen sein
- mit den dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen erreichbar und auf die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Einheit(en) abgestellt sein
- bedeutsam für das Handeln der Verwaltung und
- zeitlich begrenzt sein.

Sie bilden die Vorgaben für das Verwaltungshandeln, insbesondere für die Haushaltsplanung und den Ressourceneinsatz.

Am nachstehenden Beispiel soll dies verdeutlicht werden.

Ist z.B. die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen für Kinder von der Geburt bis zum 3. Lebensjahr für 50 v.H. der in der Kommune in dieser Altersgruppe lebenden Kinder in einem Zeitraum von 3 Jahren eines der vom Rat vorgegebenen strategischen Ziele, dann sind alle Verwaltungsstellen, soweit dies sachlich möglich ist, angehalten, zu dieser Zielerreichung beizutragen. Dies kann dazu führen, dass z.B. die eine oder andere Straßenbaumaßnahme zeitlich verschoben wird, damit mit diesen Mitteln stattdessen entsprechende Betreuungseinrichtungen gebaut werden können. Die Ermittlung der Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung dürfte kein großes Problem darstellen.

Bei der Benennung der Ziele sollte eine Konzentration auf wenige Bereiche erfolgen, um nicht ein zu breit gefächertes Feld von unterschiedlichen Strategien zu erhalten. Dies würde zum einen den Überblick erschweren, die Gefahr von Zielkonflikten erhöhen und der gewollten Akzentuierung entgegen laufen. Eine übersichtliche und i.d.R. ausreichende Anzahl liegt bei vier bis acht Strategiezielen.

Solche strategischen Ziele werden derzeit noch kaum in den kommunalen Haushalten dargestellt.

Was man vereinzelt in den Haushalten findet, sind mit Aufwendungen und Erträgen verknüpfte Leistungskennzahlen. Ihre Aussagekraft ist zuerst einmal sehr gering, da nicht erkennbar ist, was damit gemessen werden soll. Ihre Aussagekraft wächst aber, wenn sie in einer Zeitreihe dargestellt werden. Bleibt man bei dem Beispiel aus dem Kindergartenbereich, dann könnte man

aus einer solchen Zeitreihe möglicherweise entnehmen, dass der Aufwand je Kindergartenplatz steigt. Hier müsste dann angesetzt werden, um die Gründe für einen solchen Anstieg zu erforschen.

Insoweit sind auch solche Leistungskennzahlen von Bedeutung, da im Regelfall der im Haushalt abgebildete Ressourcenverbrauch in keiner Beziehung zu den damit erbrachten Leistungen steht.

Mit der Abbildung von strategischen Zielen und den dazugehörigen Kennzahlen könnte sich eine andere Qualität in den Haushaltsberatungen ergeben. In diesem Fall dürfte sich eine Diskussion über das einzelne Ertrags- oder Aufwandskonto erübrigen, weil es darum geht, ob das vorgegebene Ziel mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erreicht wird.

Dies gilt im weitesten Sinne auch für die Leistungskennzahlen, wobei hier dann aber jährliche und deshalb nur kurzfristig erreichbare Ziele festgelegt werden müssen.

Strategische Ziele und Kennzahlen sind nicht nur für die Haushaltsplanung maßgebend sondern auch für den Jahresabschluss. Die Ziele und Kennzahlen sollen grundsätzlich im Lagebericht analysiert und erläutert werden.

Um steuern zu können, reicht aber die Darstellung im Haushalt und im Jahresabschluss nicht. Unterjährig muss ein Berichtswesen eingeführt werden, durch das Tendenzen erkennbar werden und das Rat und Verwaltung ermöglicht, negativen Entwicklungen entgegenzuwirken.

Verbunden mit dem Thema strategische Ziele und Kennzahlen ist vielfach die Befürchtung der Politik vor dem Verlust von Detailinformationen. Diese Befürchtung ist unbegründet. Verwaltungsmäßig erfolgt die Haushaltsplanaufstellung im Regelfall auf der Produktebene und dem einzelnen Konto, da diese Vorgehensweise für das laufende Buchungsgeschäft erforderlich ist. Das bedeutet, dass auch dann, wenn sich Haushaltsberatungen nur auf Ziele und Kennzahlen beschränken, detaillierte Informationen über die Produkte und die Konten zur Verfügung gestellt werden können.



3. Auflage der NKF-Handreichung für Kommunen

Für die Einführung und Anwendung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in den Kommunen in Nordrhein-Westfalen hat das Innenministerium nun zum zweiten Mal die Handreichung aus dem Jahre 2005 überarbeitet und kommt mit der 3. Auflage (Stand: 30.09.2008) weiterhin dem großen Bedürfnis der Kommunen und ihrer Aufsichtsbehörden nach, Erkenntnisse aus der Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften in der örtlichen Praxis und für alle Interessierten öffentlich zu machen. Die Erläuterungen zu den Vorschriften über die kommunale Haushaltswirtschaft sind durch relevante Sachverhalte und Lösungsansätze wesentlich erweitert worden. Besondere Themenbereiche, z.B. die Bildung von Sonderposten, werden ausführlich erläutert.

Das Innenministerium will auch mit der 3. Auflage der Handreichung die Kommunen bei der Einführung und Anwendung des NKF weiterhin aktiv begleiten und unterstützen, denn die Handreichung ist seit ihrer ersten Auflage zum ständigen Begleiter für die NKF-Verantwortlichen in den Kommunen und Aufsichtsbehörden geworden. Die Handreichung wird unter der Internetadresse

www.nkf.nrw.de

zur Verfügung gestellt. Eine Herausgabe der NKF-Handreichung als Druckwerk ist nicht vorgesehen.

Aktualisierung des Kennzahlenerlasses

Das Land Nordrhein-Westfalen hat den Runderlass zur Anwendung des „NKF-Kennzahlensets NRW“ aktualisiert. Auf der Grundlage umfangreicher Auswertungen von Kennzahlen aus der Praxis und den von den Kommunalaufsichten gesammelten Erfahrungen mit den NKF-Haushalten wurden im neuen Kennzahlenerlass vom 01.10.2008 Optimierungen bei einzelnen Kennzahlen und Ergänzungen bei den allgemeinen Hinweisen vorgenommen. Durch eine neue, systematische Struktur des Kennzahlensets wurde außerdem die Lesbarkeit des Sets verbessert.

Der neue Kennzahlenerlass wird in Kürze auch im Internetangebot des Innenministeriums verfügbar sein.

Internationaler NKF-Besuch in Münster

Nachdem bereits interessierte Gäste aus China die Stadt Dortmund besuchten, Vertreter des indonesischen Finanzministeriums bei der Stadt Brühl zu Gast waren, hat das NKF wieder einmal eine internationale Delegation nach Nordrhein-Westfalen geführt.



Am 03. September 2008 informierten sich indonesische Bürgermeister und Landräte unter Leitung der gtz-Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit bei der Stadt Münster über die neuen Steuerungsmöglichkeiten des Neuen Kommunalen Finanzmanagements.

Herausgeber:

NKF-Netzwerk NRW

Modellprojekt Doppischer Kommunalhaushalt

gefördert vom

Innenministerium NRW

Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

www.im.nrw.de

Redaktion:

Steria Mummert Consulting AG

Peter Gerber

Hans-Henny-Jahnn-Weg 29

22085 Hamburg

Peter.Gerber@steria-mummert.de

Alle Beiträge sind urheberrechtlich geschützt.

Nachdruck nur mit Quellenangabe und bei
Übersendung eines Belegexemplars an den
Herausgeber zulässig