

SGK-Schriftenreihe | Band 37

Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF)

Eine praxisorientierte Einführung

von
Karl Heinz Blasweiler

Schriftenreihe der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für
Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e.V.

Vorwort	3
Vorwort des Autors.....	11
1 Politische Steuerung mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement	15
1.1 Warum ein neues kommunales Finanzmanagement erforderlich geworden war.....	15
1.1.1 Ansatzpunkt: Kassenwirksamkeitsprinzip	15
1.1.2 Ansatzpunkt: Trennung von konsumtiven und investiven Ausgaben.....	17
1.1.3 Ansatzpunkt: kein Vermögensnachweis	18
1.1.4 Ansatzpunkt: Haushaltsausgleich.....	22
1.1.5 Ansatzpunkt: kein Bezug zur inhaltlichen Arbeit	23
1.2 Die Ziele des Neuen Kommunalen Finanzmanagements	24
1.2.1 Neue Bezugsgrößen: Aufwendungen und Erträge	25
1.2.2 Vermögensnachweis	27
1.2.3 Produktorientierung.....	27
1.2.4 Neue Aufgabenverteilung zwischen Politik und Verwaltung.....	29
1.2.5 Neues Gesamtverständnis	31
2 Jetzt wird es grundsätzlich.....	33
2.1 Überblick.....	33
2.2 Allgemeine Grundsätze der Haushaltswirtschaft.....	34
2.2.1 Intergenerative Gerechtigkeit	34
2.2.2 Stetige Aufgabenerfüllung.....	35
2.2.3 Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Effizienz	36
2.2.4 Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.....	39
2.2.5 Gebot des Haushaltsausgleichs.....	40
2.2.6 Sicherstellung der Liquidität.....	42
2.2.7 Überschuldungsverbot	45
2.2.8 Jährlichkeit und zeitliche Bindung.....	45
2.2.9 Grundsatz der Vorherigkeit	46
2.2.10 Grundsatz der Planmäßigkeit.....	47
2.2.11 Haushaltseinheit.....	48
2.2.12 Öffentlichkeit	48
2.3 Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung	48
2.3.1 Bedarfsdeckungsprinzip	49
2.3.2 Rangfolge der Finanzmittel	50
2.4 Veranschlagungsgrundsätze	52
2.4.1 Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.....	52
2.4.2 Produktorientierung.....	53
2.4.3 Vollständigkeit	53

2.4.4	Bruttoveranschlagung	54
2.4.5	Willkürfreiheit.....	55
2.4.6	Periodengerechte Zuordnung	56
2.4.7	Einzelveranschlagung	57
2.5	Bewirtschaftungs- und Deckungsgrundsätze.....	58
3	Der lange Weg zum Haushalt	61
3.1	Vorab: Haushalt – Haushaltssatzung – Haushaltsplan.....	61
3.2	Auf dem Weg zum Verwaltungsentwurf.....	62
3.3	Die politischen Vorberatungen.....	65
3.4	Beratungen in den Fachausschüssen	66
3.5	Informations- und Mitwirkungsrechte der Öffentlichkeit.....	67
3.6	Abschlussberatungen und Verabschiedung	68
3.7	Befassung der Aufsichtsbehörde und Öffentliche Bekanntmachung.....	71
3.8	Empfehlungen für die politische Arbeit	72
3.8.1	Verwaltungsentwurf richtig einschätzen	72
3.8.2	Verfahrensabläufe nutzen	76
3.8.3	Eigene Arbeit strukturieren.....	78
3.8.4	Eigene Positionen erklären.....	79
4	Nadeln im Heuhaufen: Was ist für mich wichtig?	81
4.1	Der dicke Packen auf dem Tisch.....	81
4.2	Die Adressaten der Haushaltsunterlagen	82
4.3	Die Haushaltssatzung und ihre Anlagen.....	84
4.3.1	Die Haushaltssatzung	84
4.3.2	Die Bestandteile des Haushaltsplans	85
4.3.3	Die Anlagen zum Haushaltsplan.....	86
4.4	Was sollte ich mir auf jeden Fall anschauen?	88
4.4.1	Pflichtlektüre: Der Vorbericht	88
4.4.2	Auf der Suche nach den eigenen Politikfeldern: Die Teilpläne	89
4.4.3	Wenn's ums Personal geht: Stellenplan	90
4.4.4	Wenn's mal drauf ankommt: Bedeutsame Einzelangaben.....	91
4.4.5	Wenn's nicht so gut aussieht: Das Haushaltssicherungskonzept	93
5	Die kommunale Bilanz	95
5.1	Bilanz als Vermögensnachweis.....	95
5.2	Grundstruktur der kommunalen Bilanz	96
5.3	Die Aktiva der kommunalen Bilanz	97
5.3.1	Anlagevermögen	97
5.3.2	Umlaufvermögen	100

5.3.3	Aktive Rechnungsabgrenzungsposten	100
5.3.4	Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	101
5.4	Die Passiva der kommunalen Bilanz	103
5.4.1	Eigenkapital	103
5.4.2	Sonderposten	104
5.4.3	Rückstellungen	106
5.4.4	Verbindlichkeiten	107
5.4.5	Passive Rechnungsabgrenzungsposten	107
5.5	Bilanzierungsgrundsätze	107
5.5.1	Grundsatz der Bilanzrichtigkeit und Willkürfreiheit	108
5.5.2	Grundsatz der Bilanzklarheit und Übersichtlichkeit	108
5.5.3	Grundsatz der Vollständigkeit	109
5.5.4	Grundsatz der Einzelbewertung	109
5.5.5	Grundsatz der (kaufmännischen) Vorsicht	110
5.5.6	Grundsatz der periodengerechten Zuordnung	112
5.5.7	Anschaffungskostenprinzip	112
5.5.8	Bilanzkontinuität	112
5.5.9	Stichtagsprinzip	113
5.5.10	Saldierungsverbot	113
5.5.11	Kontinuität der Bewertungsmethoden	114
5.6	Politische Gestaltungsmöglichkeiten (Bilanzpolitik)	115
6	Der Ergebnisplan	117
6.1	Konzept	117
6.2	Bedeutsame Aufwandsarten	118
6.2.1	Personalaufwendungen	118
6.2.2	Versorgungsaufwendungen	120
6.2.3	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	121
6.2.4	Bilanzielle Abschreibungen	122
6.2.5	Transferaufwendungen	124
6.2.6	Sonstige ordentliche Aufwendungen	125
6.2.7	Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	125
6.2.8	Außerordentliche Aufwendungen	126
6.3	Bedeutsame Ertragsarten	127
6.3.1	Steuern und ähnliche Abgaben	127
6.3.2	Zuwendungen und allgemeine Umlagen	129
6.3.3	Sonstige Transfererträge	129
6.3.4	Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	129
6.3.5	Privatrechtliche Leistungsentgelte	130
6.3.6	Kostenerstattungen und Kostenumlagen	130
6.3.7	Sonstige ordentliche Erträge	130
6.3.8	Aktivierete Eigenleistungen	131

6.3.9 Bestandsveränderungen	131
6.3.10 Finanzerträge	131
6.3.11 Außerordentliche Erträge	132
6.4 Verknüpfung mit der Bilanz	132
6.5 Politische Bedeutung	132
7 Der Finanzplan	133
7.1 Konzept	133
7.2 Grundstruktur des Finanzplans	134
7.3 Vom Finanzplan zum Ergebnisplan und zurück	134
8 Teilpläne	139
8.1 Konzept	139
8.2 Aufstellung und Inhalt der Teilpläne	139
8.3 Teilergebnispläne	141
8.4 Teilfinanzpläne	143
9 Der Haushaltsausgleich – und wenn’s nicht gelingt	145
9.1 Grundsätzliches	145
9.2 Der originäre Haushaltsausgleich	146
9.3 Der fiktive Haushaltsausgleich	148
9.4 Der misslungene Haushaltsausgleich	149
9.5 Das Haushaltssicherungskonzept	150
9.5.1 Die konzeptionellen Grundlagen des Haushaltssicherungskonzeptes	150
9.5.2 Aufstellung, Beschluss und Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes	151
9.5.3 Umsetzung und Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes	152
9.5.4 Kein Haushaltssicherungskonzept – und nun?	153
10 Nach der Planung, in der Realität: Haushaltsausführung und Sonderentwicklungen	155
10.1 Nach der Rechtskraft der Haushaltssatzung	155
10.1.1 Haushaltsausführung	155
10.1.2 Budgets	155
10.1.3 Ermächtigungsübertragung ins Folgejahr	157
10.2 Planabweichungen	159
10.2.1 Nachtragshaushalt	160
10.2.2 Über- und außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen	161
10.2.3 Haushaltswirtschaftliche Sperre	163
10.3 Vorläufige Haushaltsführung – “Nothaushalt”	165

11 Der Jahresabschluss.....	167
11.1 Inhalt und Bedeutung des Jahresabschlusses.....	167
11.2 Verfahren zur Aufstellung des Jahresabschlusses.....	168
11.3 Prüfung des Jahresabschlusses und Beschlussfassung.....	169
11.4 Die inhaltliche Auswertung des Jahresabschlusses	171
11.4.1 Der Jahresabschluss als Rechenschaftsbericht	171
11.4.2 Der Jahresabschlusses als Planungsgrundlage?.....	171
11.4.3 Der Jahresabschluss als Steuerungsinstrument?.....	172
11.4.4 Der Jahresabschluss als politisches Instrument?.....	173
12 Politische Steuerung mit Zielen und Kennzahlen.....	177
12.1 Überblick.....	177
12.2 Grundlagen	177
12.2.1 Führen mit Zielen - Das Konzept	177
12.2.2 Die kommunale Ausgangslage: Politik und Verwaltung	179
12.2.3 Führen mit Zielen in der Kommune	180
12.2.4 Erfolgsnachweis und unterjährige Steuerung.....	184
12.3 Mit Zielen arbeiten – aber wie?	185
12.3.1 Was sind eigentlich Ziele?	185
12.3.2 Zielarten.....	187
12.3.3 Welche allgemeinen Anforderungen sind an Zielformulierungen zu stellen? ...	188
12.3.4 Wie formuliere ich Ziele in der Praxis?.....	196
12.4 Mit Kennzahlen arbeiten – aber wie?	202
12.4.1 Was sind eigentlich Kennzahlen?	202
12.4.2 Welche allgemeinen Anforderungen sind an Kennzahlen zu stellen?.....	203
12.4.3 Wie lege ich zielbezogene Kennzahlen in der Praxis fest?.....	208
12.4.4 Wie werte ich Kennzahlen aus?	208
Stichwortverzeichnis.....	211