

Allgemeine Vorbemerkungen

1. Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements

Durch die landesgesetzlichen Regelungen zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) im NKF Einführungsgesetz (NKFEF NRW), der Gemeindeordnung (GO NRW), der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW), die am 01.01.2019 außer Kraft getreten ist und durch die Kommunale Haushaltsverordnung NRW (KomHVO) ersetzt wurde, sowie den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften erfolgte eine grundlegende Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft. War es den Kommunen seit Inkrafttreten dieser Regelungen zunächst freigestellt, ihre Haushaltswirtschaft auf das NKF umzustellen oder noch nach den vor Inkrafttreten der NKF-Bestimmungen geltenden Regelungen zu verfahren, so sind die NKF-Bestimmungen ab 01.01.2009 zwingend anzuwenden. Die Stadt Bielefeld stellt ihren Haushalt seit dem Haushaltsjahr 2009 nach den Vorschriften des NKF auf.

Folgendes sind die Kernpunkte dieser Reform:

- Erstellung einer Eröffnungsbilanz zum Stichtag 01.01.2009 mit Erfassung und Bewertung aller Vermögensgegenstände,
- Aufstellung eines doppelten, produktorientierten Haushaltsplanes mit Ergebnisplan und Finanzplan,
- Doppisches Rechnungswesen (Ergebnisrechnung und Finanzrechnung) mit doppelter Buchführung,
- Erstellung einer Bilanz erstmals zum 31.12.2009.
- Erstellung eines Gesamtabschlusses erstmalig zum 31.12.2010, in den die verselbständigten Aufgabenbereiche von nicht nur untergeordneter Bedeutung einzubeziehen sind

2. Inhalt des Bielefelder NKF-Haushaltsplans

Der doppelte, produktorientierte NKF-Haushaltsplan besteht gemäß § 1 Abs. 1 KomHVO NRW aus

- der Haushaltssatzung,
- dem Ergebnisplan,
- dem Finanzplan,
- den Teilplänen,

- dem Haushaltssicherungskonzept, wenn ein solches erstellt werden muss oder fortzuschreiben ist,
- den Anlagen.

Dabei erfasst

- der Ergebnisplan die vom Rat bewilligten Aufwendungen und die voraussichtlichen Erträge und stellt damit den Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen dar,
- der Finanzplan die Ein- und Auszahlungen und weist die Veränderungen des Zahlungsmittelbestandes aus.

Erträge und Aufwendungen, Ein- und Auszahlungen sind nur in Höhe der voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge zu veranschlagen. Soweit sie nicht errechenbar sind, sind sie sorgfältig zu schätzen.

(Gesamt-) Ergebnisplan und (Gesamt-) Finanzplan sind untergliedert in

- Teilergebnispläne und
- Teilfinanzpläne,
die Teilfinanzpläne sind weiter untergliedert in
 - Teilfinanzpläne Teil A - Zahlungsübersicht - und
 - Teilfinanzpläne Teil B - Planung einzelner Investitionsmaßnahmen -.

Dabei werden in den Teilfinanzplänen

- im Teil A - Zahlungsübersicht - die Ein- und Auszahlungen für Investitionen sowie die Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre dargestellt,
- im Teil B - Planung einzelner Investitionsmaßnahmen - die Investitionen ab einer Wertgrenze von 100.000 EUR maßnahmenbezogen als Einzelmaßnahme sowie zusammengefasst die anderen Maßnahmen unterhalb der Wertgrenze ausgewiesen.

Die in den Teilfinanzplänen Teil A abgebildeten Ein- und Auszahlungen entsprechen dabei der Summe der in den Teilfinanzplänen Teil B dargestellten Maßnahmen.

Zentrale Abbildungs- und Steuerungsebene des produktorientierten Bielefelder NKF-Haushalts sind die Produktgruppen. Die Teilpläne des Bielefelder Haushalts sind deshalb unterhalb der Ebene der Produktbereiche auf der Ebene der Produktgruppen aufgestellt, wobei Produktgruppen stets eindeutig einer Organisationseinheit zugeordnet sind.

Die Produktgruppenpläne sind entsprechend der gesetzlichen Vorschriften in insgesamt 17 Produktbereichsplänen zusammengefasst. Das Inhaltsverzeichnis zu Band II des Haushaltsplanes stellt die Produktbereiche und Produktgruppen dar.

3. Systematik von Ergebnisplan und Finanzplan

Ergebnisplan und Finanzplan sind staffelförmig aufgebaut. Im Haushaltsplan 2022 werden die Werte für die Haushaltsjahre

- 2020 („Ist“ = Rechnungsergebnis Vorvorjahr),
- 2021 („Ansatz“ = Planansätze Vorjahr),
- 2022 („Ansatz“ = Planansätze Haushaltsjahr) und
- 2023 bis 2025 („Planung“ = Planansätze für die auf das Haushaltsjahr 2022 folgenden 3 Jahre)

dargestellt.

Die Haushaltsplanung erfolgt im NKF-Haushalt mittels

- Kostenarten,
- Kostenstellen und
- Kostenträgern.

Die Haushaltsbewirtschaftung folgt der Planung.

Die Kostenart beantwortet die Frage, um welche Kosten es sich handelt. Die für die Bielefelder Haushaltswirtschaft im Bielefelder Kontenplan mit 8-stelligen Ziffern festgelegten Kostenarten oder (Sach-) Konten werden, wie noch darzulegen sein wird, im Haushaltsplan abgebildet.

Dabei wird unterschieden zwischen primären und sekundären Kostenarten. Die primären Kostenarten entsprechen den Erfolgskonten des Ergebnisplans. Die Erfolgskonten bilden die Erträge einschließlich der Bestandsveränderungen (Kontenklasse 4 des Kontenplanes) sowie die Aufwendungen (Kontenklasse 5) ab. Die Finanzrechnungskonten des Finanzplans werden aus den Erfolgskonten abgeleitet und sind als Finanzpositionen angelegt; sie dienen zur Abbildung der Einzahlungen (Kontenklasse 6) und Auszahlungen (Kontenklasse 7). Die sekundären Kostenarten dienen Verrechnungszwecken sowie der Buchung der kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen (Kontenklasse 9).

Die Kostenstelle beantwortet die Frage, wo die Kosten entstehen. Dabei folgt die Gliederung der Bielefelder Kostenstellen, unterteilt in Vorkostenstellen und Endkostenstellen, der Aufbauorganisation der Stadtverwaltung. Kostenstellen werden in Planung und Bewirtschaftung vollständig auf Kostenträger verrechnet und nicht im Haushaltsplan abgebildet.

Der Kostenträger beantwortet die Frage, wofür die Kosten entstehen. Kostenträger der Bielefelder Haushaltswirtschaft sind die Produkte (bzw. deren Untergliederungen), wobei die Darstellung der Produkte als Kostenträger über sogenannte Projektstrukturplan (PSP)-Elemente erfolgt. Sie werden im Haushalt zu Produktgruppen zusammengefasst.

Dabei ist der Begriff des Produktes zu verstehen als eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die für Stellen außerhalb der jeweiligen Organisationseinheit innerhalb oder außerhalb der Bielefelder Stadtverwaltung erstellt werden und deren Erstellen zu Ressourcenverbrauch führt. Da die Produkte noch teilweise in Teilprodukte und diese teilweise weiter in Unterprodukte untergliedert sind, ist die Numerik in den Produktbereichs- und Produktgruppenplänen des Bielefelder Haushalts folgende:

z. B. Produkt 11.06.01.01

11	Haushalt der Stadt Bielefeld
06	Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
01	Produktgruppe Förderung von Kindern / Prävention
01	Produkt Förderung von Kindern

bzw. bei weiterer Untergliederung z. B. Unterprodukt 11.06.01.01.0002.01

0002	Teilprodukt KiTa Am Lichtebach
01	Unterprodukt KiTa Am Lichtebach / bezirkliche Mittel

Welche Produktbereiche und Produktgruppen für den Haushalt der Stadt Bielefeld eingerichtet wurden, ergibt sich aus dem Inhaltsverzeichnis zu Band II dieses Haushaltsplanes.

In den Zeilen („Ifd. Nr.“) des Ergebnisplans werden die Erträge mittels der Kontengruppen zusammengefasst nach Ertragsarten, und zwar

- Ordentliche Erträge einschließlich Bestandsveränderungen in den Zeilen 1 bis 9,
- Finanzerträge in Zeile 19 und

- Außerordentliche Erträge in Zeile 23.

Die Aufwendungen werden nach Aufwandsarten zusammengefasst, und zwar

- Ordentliche Aufwendungen in den Zeilen 11 bis 16,
- Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen in Zeile 20 und
- Außerordentliche Aufwendungen in Zeile 24.

Entsprechend werden in den Zeilen des Finanzplans Einzahlungen nach Einzahlungsarten in Kontengruppen zusammengefasst ausgewiesen, und zwar

- Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in den Zeilen 1 bis 8,
- Einzahlungen aus Investitionstätigkeit in den Zeilen 18 bis 22 und
- Aufnahme und Rückflüsse von Darlehen in Zeile 33.

Die Auszahlungen werden nach Auszahlungsarten zusammengefasst, und zwar

- Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in den Zeilen 10 bis 15,
- Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in den Zeilen 24 bis 29 und
- Tilgung und Gewährung von Darlehen in Zeile 34.

Dabei werden nur die zahlungswirksamen Erträge und Aufwendungen als Ein- und Auszahlungen in den Finanzplan übernommen.

Der Ergebnisplan schließt ab mit dem (Plan-) Jahresergebnis, der Finanzplan mit dem (Plan-) Bestand an liquiden Mitteln.

4. Systematik der Teilpläne des Haushalts

Die Systematik der Teilpläne des Haushalts folgt der oben dargestellten Numerik der Produktbereiche und Produktgruppen.

Aus DV-technischen Gründen werden dabei die Produktbereichspläne nur mit zwei Ziffern gekennzeichnet,

z. B. „06“ für den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe,

ohne Angabe der vorangestellten Ziffer 11 für den Haushalt der Stadt Bielefeld.

Demgegenüber sind die Produktgruppenpläne ebenfalls aus DV-technischen Gründen mit den Ziffern für Produktbereich und Produktgruppe sowie einer vorangestellten Ziffer 1 (statt der Ziffer 11 für den Haushalt) gekennzeichnet,

z. B. „10601“ für den Produktgruppenplan Förderung von Kindern / Prävention.

Ebenfalls DV-technisch bedingt und unbeachtlich ist die Kennzeichnung der Teilergebnispläne und Teilfinanzpläne in den Produktbereichs- und Produktgruppenplänen mit „C0“ bzw. „F0“.

In den Produktgruppenplänen werden zunächst die Inhalte der jeweiligen Produktgruppe erläutert, und es werden Kennzahlen und Indikatoren der Zielerreichung und Leistungsmengen dargestellt.

In der Regel werden bei den Produktgruppen produktgruppenspezifische Kennzahlen und Indikatoren sowie jeweils 3 allgemeine Finanzkennzahlen abgebildet (Aufwand der Produktgruppe in EUR je 1.000 Einwohner, Aufwand der Produktgruppe prozentual zum Gesamtaufwand des Haushalts, Ertrag der Produktgruppe prozentual zum Aufwand). Ergibt sich für eine der Finanzkennzahlen in jedem der betrachteten Haushaltsjahre ein Wert von 0,00 (ggfs. gerundet), so wird die betreffende Finanzkennzahl nicht dargestellt.

Nach der Darstellung der Kennzahlen werden in einer Produktgruppenübersicht die in der Produktgruppe zusammengefassten Produkte beschrieben, unabhängig davon, ob sich eine Produktgruppe aus mehreren Produkten zusammensetzt oder nur aus einem Produkt besteht.

Daran schließen sich der Teilergebnisplan sowie der Teilfinanzplan Teil A - Zahlungsübersicht - und Teil B - Planung einzelner Investitionsmaßnahmen - an.

In den Teilfinanzplänen Teil A und B sind zusätzlich zu den Spalten des Finanzplanes nach der Spalte für das Haushaltsjahr noch Spalten für die im Haushaltsjahr vorgesehenen notwendigen Verpflichtungsermächtigungen und deren Verteilung auf die auf das Haushaltsjahr folgenden 3 Jahre eingefügt. In den Teilfinanzplänen Teil B wird darüber hinaus dargestellt, welches Budget für die einzelne Investitionsmaßnahme bisher, das heißt in den dem Haushaltsjahr vorangehenden Haushaltsjahren, bereitgestellt wurde, sowie die geplanten Gesamteinzahlungen und -auszahlungen der Maßnahme (wobei die Gesamtauszahlungen als Gesamtkosten bezeichnet werden).

Die Zeilenstruktur der Teilergebnispläne und Teilfinanzpläne Teil A entspricht grundsätzlich der von Ergebnisplan bzw. Finanzplan.

Zusätzlich zu den Ausweisungen des Ergebnisplans werden in den Teilergebnisplänen die Erträge (Zeile 27) und Aufwendungen (Zeile 28) aus internen Leistungsbeziehungen zwischen den Produktgruppen dargestellt, so z. B. die Leistungen des Druckservice des Amtes für Organisation, IT und Zentrale Leistungen. Diese Erträge und Aufwendungen werden bei dem entsprechenden Produkt des Amtes für Organisation, IT und Zentrale Leistungen als Ertrag aus internen Leistungsbeziehungen und bei der empfangenden Organisationseinheit bei dem entsprechenden Produkt als Aufwand aus internen Leistungsbeziehungen abgebildet.

Dieser Aufwand aus internen Leistungsbeziehungen wird bei der empfangenden Organisationseinheit im ersten Schritt immer nur einer Kostenstelle (in Einzelfällen auch direkt einem Produkt) zugeordnet.

Ist der Aufwand aus internen Leistungsbeziehungen bei der empfangenden Organisationseinheit nicht nur einem Produkt, sondern mehreren Produkten zuzuordnen, erfolgt (in der Haushaltsplanung wie in der -bewirtschaftung) in einem zweiten Schritt durch Verrechnung eine Aufteilung dieses Aufwandes auf mehrere Produkte der empfangenden Organisationseinheit.

Erfolgt diese Verrechnung nur zwischen Produkten derselben Produktgruppe, so heben sich diese Buchungen (Aufwandsbuchung und Ertragsbuchung bzw. -buchungen, wenn der Aufwand auf mehrere Produkte verrechnet wird) auf und werden nicht im Teilergebnisplan dargestellt.

Erfolgen dagegen die Verrechnungen zwischen Produkten verschiedener Produktgruppen der empfangenden Organisationseinheit, so erfolgt jeweils eine Ausweisung von Aufwand aus interner Leistungsbeziehung auf einem Produkt und der entsprechenden Produktgruppe und von Ertrag aus interner Leistungsbeziehung auf Produkten anderer Produktgruppen.

Demnach werden in den Zeilen 27 und 28 der Teilergebnispläne nicht nur Erträge und Aufwendungen aus interner Leistungsverrechnung mit anderen Organisationseinheiten dargestellt, sondern – wenn bei einer Organisationseinheit Aufwendungen zwischen Produkten verschiedener Produktgruppen verrechnet werden – auch solche Erträge und Aufwendungen aus interner Leistungsverrechnung dargestellt, die sich durch Verrechnungen zwischen den verschiedenen Produktgruppen dieser Organisationseinheit ergeben.

In der Gesamtschau über den Haushalt heben sich die Verrechnungen aus interner Leistungsbeziehung insgesamt auf, im (Gesamt-) Ergebnisplan sind sie deshalb nicht darzustellen.

Abgesehen davon, dass in den Teilfinanzplänen Teil A auch die Verpflichtungsermächtigungen und deren Verteilung auf die auf das Haushaltsjahr folgenden 3 Jahre abgebildet werden, werden – entsprechend der rechtlichen Möglichkeiten – in den Teilfinanzplänen Teil A abweichend vom Finanzplan nur die investiven Ein- und Auszahlungen abgebildet; die Zeilen 1 bis 14 der Teilfinanzpläne Teil A entsprechen den Zeilen 17 bis 31 des Finanzplans.

Die Teilfinanzpläne Teil B – Planung einzelner Investitionsmaßnahmen – werden nur in den Produktgruppenteilplänen dargestellt. Hier werden bezogen auf die jeweilige Produktgruppe die Einzelmaßnahmen ab der Wertgrenze von 100.000 EUR sortiert nach deren Finanzstellen-Numerik in der Anlagenbuchhaltung sowie zusammengefasst die anderen Maßnahmen unterhalb der Wertgrenze dargestellt.

Weisen Teilergebnisplan sowie Teilfinanzplan Teil A und B in keinem der betrachteten Haushaltsjahre Werte aus, werden sie in den Produktgruppenplänen nicht dargestellt.

Soweit erforderlich, sind in den Produktgruppenplänen letztlich spezielle, produktgruppenspezifische Bewirtschaftungsregeln ausgewiesen, welche die dem Haushaltsplan beigefügten (allgemeinen) Bewirtschaftungsregeln ergänzen. Des Weiteren werden ggf. einzelne Haushaltspositionen erläutert und sonstige Daten über örtliche Verhältnisse dargestellt.

5. Bezirksbezogene Haushaltsangaben

5.1 Gesetzliche Regelung

Die Stadt Bielefeld ist unterteilt in 10 Stadtbezirke. Die Aufgaben der Bezirksvertretungen (BV) dieser Stadtbezirke sind in § 37 GO NRW wie folgt geregelt:

Soweit nicht der Rat nach § 41 Abs. 1 GO NRW ausschließlich zuständig ist, entscheiden die BV unter Beachtung der Belange der gesamten Stadt und im Rahmen der vom Rat erlassenen allgemeinen Richtlinien in allen Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht. Der Gesetzgeber nennt beispielhaft verschiedene Angelegenheiten dieser Art mit dem Hinweis, dass nähere Einzelheiten in der Hauptsatzung zu regeln sind. In § 7 der Hauptsatzung der Stadt Bielefeld sind entsprechende Regelungen getroffen.

Dabei gelten die Geschäfte der laufenden Verwaltung nach §§ 37 Abs. 1, 41 Abs. 3 GO NRW als auf den Oberbürgermeister übertragen, so dass auch insoweit die Bezirksvertretungen nicht zuständig sind.

Die BV erfüllen die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Rahmen der vom Rat bereitgestellten Haushaltsmittel; dabei sollen sie über den Verwendungszweck eines Teils dieser Haushaltsmittel allein entscheiden können (§ 37 Abs. 3 GO NRW).

Nach § 37 Abs. 4 GO NRW wirken die BV an den Beratungen über die Haushaltssatzung mit. Sie beraten über alle Haushaltspositionen, die sich auf ihren Bezirk und ihre Aufgaben auswirken. Über diese Haushaltspositionen sowie über die Haushaltsmittel nach § 37 Abs. 3 GO NRW sind den BV geeignete Übersichten als Auszüge aus dem Haushaltsplan vorzulegen, welche dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen sind.

5.2 Verfahren

Bei der Einrichtung der Produkte, Teilprodukte und Unterprodukte wurde deshalb stets geprüft, ob die mit dem Produkt, Teilprodukt oder Unterprodukt dargestellte Leistung bzw. Gruppe von Leistungen Aufgaben betrifft,

- die den BV zugewiesen sind, so dass die BV entscheidungsbefugt sind, bzw.
- die sich auf den Bezirk und die Aufgaben der BV auswirken, so dass die BV mitwirkungsbezugig ist.

Umfasst ein Produkt, Teilprodukt oder Unterprodukt danach Aufgaben, die der BV zugewiesen wurden, oder Aufgaben, die der BV zwar nicht als eigene Aufgaben zugewiesen wurden, aber die sich auf den Bezirk und die Aufgaben der BV auswirken, wurde es als entscheidungsbefugt bzw. mitwirkungsbefugt durch die betreffende BV gekennzeichnet.

In den dem Haushaltsplan als Anlage beigefügten Übersichten („Teilhaushalten“) je Stadtbezirk wird deshalb unterschieden nach Entscheidungsbefugnis bzw. Mitwirkungsbefugnis der betreffenden BV.

Zunächst werden die Produkte, Teilprodukte und Unterprodukte, für welche die BV entscheidungs- bzw. mitwirkungsbefugt ist, sowie aus den Teilfinanzplänen Teil B die diesen Produkten, Teilprodukten und Unterprodukten zugeordneten einzelnen Investitionsmaßnahmen ab der Wertgrenze von 100.000 EUR nach ihrer Projektnummer (Finanzstellennummer) dargestellt.

Anschließend werden Teilergebnispläne und Teilfinanzpläne Teil A dargestellt, in welchen die Mittel der zuvor aufgeführten Produkte, Teilprodukte und Unterprodukte bzw. einzelnen Investitionsmaßnahmen ab der Wertgrenze von 100.000 EUR zusammengefasst sind.

5.3 Bewirtschaftung der Mittel mit Entscheidungsbefugnis der Bezirksvertretung

Das Ausweisen von Haushaltsmitteln in den Bezirkshaushalten hat dabei keine Auswirkung auf die Mittelbewirtschaftung. Diese obliegt den Organisationseinheiten, denen die Produktgruppen im Haushaltsplan zugeordnet sind, in welchen die Produkte, Teilprodukte und Unterprodukte mit Bezirksbezug im Haushaltsplan zusammengefasst wurden.

Da die BV über den Verwendungszweck eines Teils der Haushaltsmittel entscheiden, wird jedoch in den dem Haushaltsplan als Anlage beigefügten Bewirtschaftungsregeln festgelegt, dass die in den Bezirkshaushalten ausgewiesenen konsumtiven Mittel mit Entscheidungsbefugnis der BV nicht in die Produktgruppenbudgets der betreffenden Produktgruppe einfließen.

Weiterhin sind im Haushaltsplan in den Produktgruppen Stadtbezirksmanagement der einzelnen Stadtbezirke bezirkliche Sondermittel zur freien Verfügung der BV für noch durch die BV im Rahmen der Haushaltsplanausführung zu konkretisierende bezirkliche Angelegenheiten veranschlagt.