

Artikel erschienen in:

Thorsten Ingo Schmidt, Christian Bickenbach, Ulfert Gronewold, Sabine Kuhlmann, Peter Ulrich (Hrsg.)

Kommunalwissenschaften an der Universität Potsdam

Rück- und Ausblick zum 30-jährigen Bestehen des
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)

(KWI-Schriften 15)

2024 – 124 S.

ISBN 978-3-86956-581-1

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-63618>

Empfohlene Zitation:

Christoph Reichard: Der kommunale Produkthaushalt – Zwischenbilanz nach 20 Jahren, In: Kommunalwissenschaften an der Universität Potsdam / Thorsten Ingo Schmidt, Christian Bickenbach, Ulfert Gronewold, Sabine Kuhlmann, Peter Ulrich (Hrsg.), (KWI-Schriften 15), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2024, S. 73–78.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-64785>

Soweit nicht anders gekennzeichnet, ist dieses Werk unter einem Creative-Commons-Lizenzvertrag Namensnennung 4.0 lizenziert. Dies gilt nicht für Zitate und Werke, die aufgrund einer anderen Erlaubnis genutzt werden. Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Der kommunale Produkthaushalt – Zwischenbilanz nach 20 Jahren

Prof. Dr. Christoph Reichard¹

Vor etwa 20 Jahren wurde in den deutschen Kommunen eine umfangreiche Reform des Finanzmanagements durchgeführt, deren Startpunkt der IMK-Beschluss von 2003 zum Übergang vom kameralen Rechnungswesen zum Ressourcenverbrauchskonzept auf Basis der doppelten Buchführung war. Neben dem Wechsel des Rechnungswesens erfolgte im Zuge dieser Reform auch eine Neugliederung und Erweiterung des kommunalen Haushalts, indem den Kommunen vorgegeben wurde, im Haushaltsplan neben der üblichen Veranschlagung des finanziellen Aufwands auch wichtige Ziele zu benennen und den Haushalt nach den Leistungen der Kommune zu gliedern. Der Grundgedanke dieses Konzepts – nicht nur die erforderlichen Finanzmittel aufzulisten, sondern auch die geplanten Leistungen sowie die damit angestrebten (Policy-)Wirkungen – geht auf das seit Jahrzehnten bekannte und in zahlreichen Ländern eingeführte Konzept des *Performance Budgets* zurück (vgl. Reichard 2017). Die daraus resultierenden Erfolge, Fehlentwicklungen und Probleme sind in den Verwaltungswissenschaften aus internationalem

1 Der Autor war bis 2006 Professor für Public Management an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam und von 1998 bis 2002 Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts. Der Autor hat sich in den letzten 10 Jahren in mehreren auch international vergleichenden Forschungsprojekten und in etlichen Publikationen mit Performance Budgeting und seinem deutschen Pendant – dem Produkthaushalt – auseinandergesetzt.

Fokus ausgiebig analysiert worden (vgl. z. B. Lu et al. 2015; Mauro et al. 2017; Schick 2014).

In Deutschland ist dieses Budgetkonzept unter der Bezeichnung „Produkthaushalt“ in den Landesverwaltungen von Hessen, Hamburg und z. T. auch Bremen sowie auf Basis des erwähnten IMK-Beschlusses in den Kommunen der meisten Bundesländer eingeführt worden. Die Haushaltsverordnungen der Länder machen hierfür detaillierte, voneinander abweichende Vorgaben. Nach 20 Jahren lässt sich feststellen, dass dieses Produktkonzept nur partiell in den deutschen Kommunen umgesetzt worden ist. Die Daten zum Anteil der Haushaltspläne mit Produktzielen und -kennzahlen schwanken zwischen etwa 20 % und 50 %, je nach Bundesland und Größenklasse der Kommune (vgl. zu Brandenburg z. B. Geißler 2021). Diese eigentlich unbefriedigende Entwicklung scheint jedoch weder von den Kommunen noch von den Aufsichtsbehörden sonderlich ernstgenommen zu werden (vgl. z. B. Weiß/Schubert 2020). In einigen Bundesländern wie etwa NRW gibt es sogar Bestrebungen, das Konzept des Produkthaushalts wieder aufzuweichen (vgl. Jethon 2021).

Woran liegt es, dass der kommunale Produkthaushalt in Deutschland nicht die erhofften Wirkungen erzielt hat und dass dieses Instrument nur geringe Akzeptanz gefunden hat? Eine Vielzahl von empirischen Studien weisen auf generelle Schwachstellen des Konzepts (vgl. etwa Mauro et al. 2017; Schick 2014), aber auch auf „typisch deutsche“ Fehlentwicklungen hin (vgl. z. B. Jethon/Reichard 2022a und b, Reichard 2014, Reichard/Küchler-Stahn 2019, Weiß/Schubert 2020). Generell haben die Erfahrungen mit Performance Budgeting bspw. gezeigt, dass nicht zu detaillierte Ziele und zu viele Kennzahlen verwendet werden sollten und dass es mitunter schwierig ist, Konsequenzen aus verfehlten Zielen zu ziehen (Mittelkürzung oder im Gegenteil Mittel-erhöhung? Vgl. OECD 2019). Auch bei der politischen Entscheidung über den Haushalt durch den Gemeinderat resp. Kreistag haben sich Produktziele und entsprechende Kennzahlen als wenig nützlich erwiesen. Dies liegt sowohl an der durch Ratsmitglieder oft kaum handhabbaren Ziel- und Kennzahlenflut, an fehlender Expertise zur Zielinterpretation, an Zeitmangel, aber ganz wesentlich auch an den spezifisch politischen Denk- und Verhaltensweisen (Legitimation von Policies, Munitionierung von Angriffen auf den politischen Gegner, durch Legislaturperioden begrenzter Planungshorizont (vgl. Bogumil et al. 2011; Grossi et al 2016; Jethon/Reichard 2022b; Raudla 2022).

Die zum deutschen kommunalen Produkthaushalt vorliegende Empirie lässt erkennen, dass die darin ausgewiesenen Produktziele und die zugehörigen Kennzahlen sowohl bei der Budgetplanung wie der politischen Entscheidung über den Haushaltsentwurf durch den Gemeinderat keine große Rolle spielen. Weitgehend unklar ist allerdings, welche Rolle der Produkthaushalt in der Prüfungs- und Kontrollphase des Budgetkreislaufs, also nach Abschluss des jeweiligen Budgetjahres spielt. Zu dieser Phase liegen weder international noch national aussagefähige empirische Befunde vor. Zwar erfolgt nach Jahresende der Jahresabschluss und es werden im Sinne des neuen Ressourcenverbrauchskonzepts eine Bilanz, eine Ergebnis- und eine Finanzrechnung erstellt. Dabei spielen die Produktziele und -kennzahlen jedoch keine Rolle. Die kommunalen Haushaltsverordnungen der Länder schreiben zwar einen Rechenschafts- bzw. Lagebericht vor, der auch über erreichte Produktziele informieren soll, allerdings meist erst etliche Monate nach Jahreschluss vorliegt und mithin bei der Planung des Folgebudgets nicht berücksichtigt werden kann. Diese Berichte werden in der Regel eher proforma erstellt und sind in der kommunalen Praxis wenig relevant. Auch bei der kommunalen Rechnungsprüfung spielen Produktziele und -kennzahlen kaum eine Rolle, es handelt sich weitgehend um eine Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung.

Um zumindest einen ersten Eindruck von der Ex-post-Rolle des Produkthaushalts zu erhalten, wurde vom Autor gemeinsam mit André Jethon und mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) Anfang 2024 eine Kurzumfrage unter kommunalen Managern durchgeführt (vgl. im einzelnen KGSt 2024 sowie Jethon/Reichard 2024). Die Befragungsergebnisse bestätigten die Erwartungen. Über 50% der Manager berichten, dass keine Ist-Werte von Zielen und Kennzahlen in Jahresabschlussdokumenten ausgewiesen werden. Ähnlich viele Antwortende sagten, dass solche Ist-Werte nicht im Gemeinderat erörtert werden. Auch bei Verhandlungen zwischen Finanz- und Fachbereichen spielen Ist-Werte nur eine geringe Rolle. Diese kleine Umfrage zeigt also, dass Produktziele und -indikatoren auch in der Kontroll- und Prüfungsphase des kommunalen Haushalts nur wenig relevant sind. Damit fragt sich, ob der nicht unbeträchtliche Aufwand gerechtfertigt ist, den deutsche Kommunen im Hinblick auf den Produkthaushalt betreiben, wenn diesem kein angemessener Informationsnutzen bei der Haushaltsplanung, -steuerung und -kontrolle gegenübersteht.

Der völlige Verzicht auf den Ausweis von Wirkungs- und Leistungszielen und damit die Rückkehr zum früheren reinen Input-Haushalt kann nicht die Lösung des Problems sein, zumal es ja im internationalen Kontext durchaus positive Erfahrungen mit Performance Budgeting gibt. Eine kritische Analyse des Haushaltsvollzugs und der mit dem Mitteleinsatz realisierten Leistungen sowie der erzielten Wirkungen ist vielmehr dringend geboten. Es ist angebracht, von der kleinteiligen und wenig wirkungsorientierten Produkt-Orientierung des Haushalts wegzukommen und sich stärker auf eine begrenzte Anzahl strategisch relevanter und mittelfristig ausgerichteter Wirkungsziele nebst dazu passenden Indikatoren zu konzentrieren. Auch dürfte es Sinn ergeben, die internationalen Erfahrungen mit *Performance Auditing* zu nutzen und das kommunale Prüfungswesen von einer sehr formalen Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung stärker in Richtung von Wirkungsevaluierungen zu verschieben (vgl. z. B. Rana et al. 2022).

Schaut man sich in Deutschland auf der kommunalen Ebene nach richtungsweisenden Beispielen um, stößt man u. a. auf die Stadt Mannheim, die vor einigen Jahren ein umfassendes Konzept strategischer Budgetsteuerung entwickelt hat und die im Vorbericht des Haushaltsplans strategische Ziele nebst Indikatoren ausweist. Die Erreichung dieser Ziele wird umfassend evaluiert und über die Ergebnisse wird in einem speziellen Jahresbericht berichtet. Daneben gibt es spezifischere Monitoringberichte einzelner Fachämter. Diese Dokumente sind im Internet zugänglich. Weitere Anregungen zu einem funktionierenden Produktbudget einschließlich der erforderlichen Kontrolle der Zielerreichung findet man z. B. im Stadtstaat Hamburg (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2021). Auch die Nachhaltigkeits-Budgets, die derzeit in etlichen deutschen Kommunen aufgestellt werden und in denen in Anlehnung an die UN-Agenda 2030 einige *Sustainable Development Goals* (SDGs) samt zahlreichen Indikatoren formuliert werden, können positive Impulse für eine Reform des deutschen Produkthaushalts liefern, sofern dieser „Hype“ noch eine Weile anhält und nicht schon bald wieder abflaut (vgl. Gnädinger/Volk 2022).

Die deutschen Kommunen und ihre staatlichen Aufsichtsbehörden stehen vor einer wichtigen Weichenstellung: Soll die vor 20 Jahren eingeführte Praxis der überaus detaillierten, jedoch in den Kommunen weitgehend irrelevanten Produkthaushalte fortgeführt werden oder sollte man sich auf die Planung, Steuerung und Evaluierung weniger, jedoch strategisch relevanter

Ziele konzentrieren, im Rahmen der strategischen Planung ebenso wie auch im Kontext der Finanzplanung? Die internationalen Trends sprechen für letzteres.

Literatur

- Bogumil, J./Ebinger, F./Holtkamp, L. (2011). Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *Verwaltung & Management*, 17, 4, 171–180.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2021). Doppik weiter denken. Mehr Budgetierung wagen. Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH). Hamburg.
- Geißler, R. (2021). Der kommunale Produkthaushalt in Brandenburg. Gute Rechtsetzung, wenig Umsetzung. *Der Gemeindehaushalt*, 2, 25–29.
- Gnädinger, M./Volk, F. (2022). Nachhaltigkeitssteuerung über den Produkthaushalt. *Der Gemeindehaushalt*, 12, 277–282.
- Grossi, G./Reichard, C./Ruggiero, P. (2016). Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: Some experiences from German and Italian municipalities. *Public Performance and Management Review*, 39, 3, 581–606.
- Jethon, A. (2021). Neue Steuerung in der kommunalen Doppik und die Einsicht in ihr Scheitern? In: Junkernheinrich, M., Lorig, H., Masser, K. (Hrsg.): *Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, 255–273.
- Jethon, A./Reichard, C. (2022a). Usability and actual use of performance information in German municipal budgets: the perspective of local politicians. *Public Money and Management*, 42, 3, 152–159.
- Jethon, A./Reichard C. (2022b). Ziele und Kennzahlen im Produkthaushalt: weiter wie bisher? Problemlagen und Perspektiven ergebnisorientierter Steuerung. *Verwaltung & Management*, 28, 3, 93–113.

- Jethon, A., Reichard, C. (2024; im Druck). Zur Rolle von Performance-Informationen bei der Kontrolle von Produkthaushalten. (erscheint in einem bei Nomos publizierten Buch).
- KGSt (2024). Nutzung von Zielen und Indikatoren in der Ex-post-Phase des Produkthaushalts. *KGSt-Journal* 03/2024, S. 10 (mit Link zur ausführlichen Darstellung).
- Lu, E. Y./Mohr, Z./Tat-Kei Ho, A. (2015). Taking Stock: Assessing and Improving Performance Budgeting Theory and Practice, *Public Performance & Management Review*, 38:3, 426–458.
- Mauro, S. G./Cinquini, L./Grossi, G. (2017). Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda, *Public Management Review*, 19, 7, 911–931.
- OECD (2019). *OECD Good practices for performance budgeting*. Paris: OECD.
- Rana, T./Steccolini, I./Bracci, E./Getie Mihret, D. (2022). Performance auditing in the public sector: A systematic literature review and future research avenues. *Financial Accounting & Management*, 38, 3, 337–359.
- Raudla, R. (2022). Politicians' use of performance information in the budget process. *Public Money & Management*, 42, 3, 144–151.
- Reichard, C. (2014). Leistungsinformationen im neuen Kommunalhaushalt – welche Rolle spielen diese Daten in der Praxis? *Verwaltung & Management*, 20, 3, 125–129.
- Reichard, C. (2017). Vom Programmbudget zum Performance Budgeting: Verlauf und Ergebnisse von 50 Jahren Budgetreformen; in: Lucke, J. v./Lenk, K. (Hrsg.): *Verwaltung, Informationstechnik und Management*, Baden-Baden: Nomos, 141–152.
- Reichard, C./Küchler-Stahn, N. (2019). Performance Budgeting in Germany, Austria and Switzerland. In M. S. de Vries, J. Nemeč, & D. Špaček (Hrsg.), *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. London/New York: Palgrave-Macmillan, 101–124.
- Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. *OECD-Journal on Budgeting*, 13, 2, 1–31.
- Weiß, J./Schubert, D. (2020). Doppelte Reform mit geteiltem Erfolg: Zur Wirkung der DOPPIK Reform auf Haushaltsführung und Verwaltungssteuerung in den Kommunen. *der moderne staat*, 13, 1, 143–164.