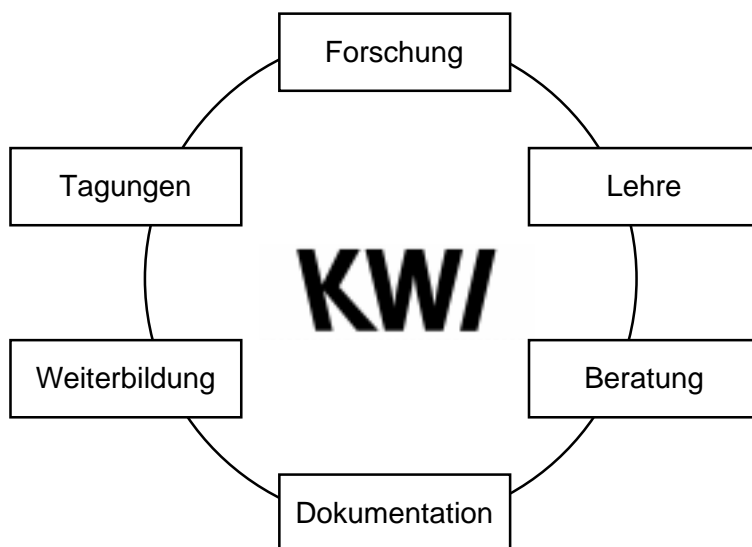


**KWI** info



**Heft 1/1999**

**Kommunalwissenschaftliches Institut  
der Universität Potsdam**

**UNIVERSITÄT POTSDAM**

## Impressum

**Herausgeber** Prof. Dr. C. Reichard, Geschäftsführender Direktor des  
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)  
Am Park 14  
14482 Potsdam  
fon: 0331 – 9774534  
fax: 0331 – 9774531  
e-mail: [kwi@rz.uni-potsdam.de](mailto:kwi@rz.uni-potsdam.de)  
internet: 141.89.32.20/u/kwi/index.htm

**Redaktion** Dr. Chr. Büchner  
KWI

**Layout** Dipl. pol. C. Maaß  
Universität Potsdam

**Druck** AVZ, Universität Potsdam

**Vertrieb** Universitätsbibliothek  
Publikationsstelle  
Potsfach 60 15 53  
14415 Potsdam

Die KWInfo erscheint in zwangloser Folge. Der Bezug ist kostenfrei. Bestellungen sind an das KWI zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion als e-mail oder auf Diskette in einem üblichen Textformat zu senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

**ISSN** 1438-566X

# Inhalt

---

|  |    |
|--|----|
| <b>Editorial</b>   | 5  |
| <b>Schwerpunkt:</b><br><b>Finanzmanagementreformen und Rechnungswesen</b>  | 7  |
| <b>Finanzmanagement und Rechnungswesen - Zur fünften<br/>Fachtagung des KWI</b><br>Christiane Büchner                  | 7  |
| <b>Kommunales Rechnungswesen - Anforderungen und<br/>Entwicklungstendenzen</b><br>Klaus Lüder                          | 9  |
| <b>Budgetierung - Stand und Perspektiven</b><br>Hansjürgen Bals  | 17 |
| <b>Vom kameralen Haushalt zu Produktbudgets</b><br>Klaus-Peter Lütcke  | 25 |
| <b>Aus der Arbeit des Instituts:</b>   |    |
| Fachseminar: Haushalt – Produkte – KLR   | 16 |
| Vorankündigung: Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige<br>Gemeinden – Fünfter Band der Schriftenreihe des KWI | 28 |
| Gutachten: Ämter auf dem Weg zur wirtschaftlichen und<br>leistungsfähigen Verwaltung                                   | 29 |
| Abschlußbericht: „Rezeptbuch“ für innovationsfreudige Gemeinden  | 31 |
| Neuerscheinung: Kommunale Selbstverwaltung   | 32 |
| Gutachten: Dezentrale Wahrnehmung von Kreisaufgaben  | 32 |
| <b>Kurzmitteilungen:</b>   |    |
| ▶ Aktuell: Neues Kommunales Finanzmanagement   | 24 |
| ▶ Veranstaltungen  | 36 |
| ▶ Neuerscheinungen   | 36 |
| ▶ Ausschreibung: Die bürgernahe öffentliche Verwaltung der Zukunft   | 37 |
| ▶ Internet   | 37 |



---

## Editorial

Sie sind interessiert an neueren Entwicklungen in der Kommunalverwaltung? Sie beschäftigen sich mit der Reform und Modernisierung von Kommunen? Sie möchten sich gerne mit aktuellen wissenschaftlichen Fragen von Kommunalrecht, Kommunalpolitik und Kommunalwirtschaft auseinandersetzen? Dann laden wir Sie ein, die vorliegende erste Ausgabe des KWInfo zu lesen und auch zukünftig in unser Magazin hineinzuschauen. Wir möchten Sie regelmäßig mit aktuellen Fragen und Entwicklungen der Kommunalwissenschaften und der kommunalen Praxis vertraut machen.

Was ist das „KWI“? Das Kommunalwissenschaftliche Institut ist eine Einrichtung der Universität Potsdam, die 1993 gegründet wurde und die sich die Forschung, Lehre und Weiterbildung im weiten Feld der Kommunalwissenschaften auf die Fahnen geschrieben hat. Das KWI beschäftigt sich in erster Linie mit Problemen der Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern, wo es auch das einzige Institut dieser Art ist. Sieben Professoren der Universität Potsdam bilden den Vorstand des KWI, drei ständige Mitarbeiter und eine Reihe wissenschaftlicher und studentischer Hilfskräfte führen die verschiedenen Aufgaben des KWI durch.

**Arbeitsschwerpunkte** des KWI sind zur Zeit:

- Theoretische Grundlagen der Kommunalwissenschaften
- Rechtliche Aspekte der Kommunalverwaltung
- Modernisierung und Reform der Kommunalverwaltung
- Kommunale Finanzen (einschl. Haushalts- und Rechnungswesen)
- Internationale Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung

Am KWI wurden und werden verschiedene *Forschungsprojekte* durchgeführt, die meist sehr praxisbezogene Fragen der Kommunen betreffen. Beispielsweise ging es in letzter Zeit um verschiedene Fragen der Kommunalverfassung in Brandenburg, um die Begleitung der Reformmaßnahmen in den acht Modellkommunen in Brandenburg, um Fra-

gen der Ausfallhaftung des Staates bei Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und um die finanzwirtschaftliche Bewertung verschiedener Varianten der Ämterorganisation in Brandenburg. Zukünftig werden wir uns am KWI verstärkt auch mit Fragen des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, mit Bürgerläden in Kleingemeinden oder mit dem Problem der wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden befassen.

Als Universitätsinstitut sind wir natürlich auch damit beschäftigt, unsere Studierenden im Bereich der Kommunalwissenschaften zu qualifizieren. Dazu führen wir eine Reihe von *Vorlesungen*, *Übungen* und *Seminaren* durch. Aber auch auf dem Gebiet der *Weiterbildung* von kommunalen Praktikern ist das KWI seit seiner Gründung aktiv. Seit 1995 sind 5 Fachtagungen mit insgesamt mehr als 1000 Teilnehmern durchgeführt worden. Die letzte Fachtagung befaßte sich am 5. Februar 1999 mit aktuellen Fragen des Finanzmanagements und Rechnungswesens; mit über 250 Teilnehmern erfreute sie sich einer guten Nachfrage. Daneben sind eine größere Anzahl von Seminaren, Workshops und Tagungen zu Spezialfragen der Kommunalverwaltung veranstaltet worden, die sich eines regen Interesses bei den kommunalen Praktikern in Brandenburg und darüber hinaus erfreuten. In diesem Heft finden Sie eine Vorschau auf die demnächst stattfindenden Weiterbildungsveranstaltungen des KWI, zu denen wir Sie schon jetzt sehr herzlich einladen möchten.

Mitglieder des KWI stehen der Praxis ferner als *wissenschaftliche Berater* bei all den vielen Themen der Kommunalwissenschaften zur Verfügung. Sowohl in rechtlicher Hinsicht (Gutachten usw.) wie im Hinblick auf sozial- oder wirtschaftswissenschaftliche Fragen wird vom KWI zu vielen Fragen der Kommunalverwaltung und -politik Stellung genommen. Dazu gehört auch die Mitwirkung in verschiedenen Gremien, Ausschüssen und Beiräten des Landes Brandenburg sowie seiner Kommunen.

Als Serviceeinrichtung unterhält das KWI eine *Spezialbibliothek* mit mehr als 2000 Bänden sowie eine *Dokumentationsstelle*, die kommunalrelevante Zeitschriften, Amtsblätter, Pressemitteilungen und sonstige Materialien sammelt, auswertet und bei Bedarf zur Verfügung stellt.

---

Vielleicht sind die Dienstleistungen des KWI auch für Sie von Interesse? Vielleicht haben Sie Bedarf an wissenschaftlich gestütztem Rat, an konkreten Materialien oder an einer qualifizierten Weiterbildung? Wir freuen uns, wenn dieses Heft für Sie Anlaß ist, Kontakt zu uns aufzunehmen und wir werden uns bemühen, Ihre Nachfrage zu erfüllen. Bitte wenden Sie sich an Frau Dr. Chr. Büchner.

Warum schicken wir Ihnen dieses Heft? Wir möchten mit dieser Ausgabe und mit den folgenden Nummern Kontakt zu den Kommunen von Brandenburg und darüber hinaus aufnehmen und Sie mit aktuellen und wichtigen Fragen und Themen der Kommunalwissenschaften vertraut machen. Wir möchten Ihnen über einige Ergebnisse unserer Arbeit berichten und Sie auch auf aktuelle Veröffentlichungen und Veranstaltungen aufmerksam machen. Vielleicht gelingt es uns sogar, Sie zu kurzen Erfahrungsberichten oder Stellungnahmen zu animieren, damit auf diese Weise ein Dialog zwischen Ihnen und der Universität zustande kommt. Vielleicht kommt Ihnen unser KWInfo sogar ein wenig bekannt vor? Es hatte in bestimmter Hinsicht einen Vorläufer: Von 1995 bis 1998 hat das KWI insgesamt 6 Ausgaben eines „Newsletter“ herausgegeben und landesweit unter die Kommunen gestreut, der aus dem

vom Innenministerium Brandenburg geförderten Projekt „Modellkommunen“ berichtete. Wir setzen mit diesem Heft die seinerzeit begonnene Tradition fort.

Wir wollen in jedem Heft unseres KWInfo ein Schwerpunktthema behandeln. Für diese Ausgabe haben wir das Thema unserer letzten Fachtagung gewählt: „Finanzmanagement und Rechnungswesen“. Wir präsentieren Ihnen im folgenden die Beiträge einiger Referenten auf der Tagung in kurzgefaßter Form. Vielleicht vermitteln Ihnen die nachstehenden Beiträge - auch wenn Sie nicht im Februar dabei sein konnten - einige wesentliche Ergebnisse unserer Tagung. Außerdem berichten wir Ihnen aus unserer Arbeit am Institut und geben Ihnen verschiedene Hinweise auf kommende einschlägige Veranstaltungen sowie auf Veröffentlichungen.

Vorstand und Mitarbeiter des KWI wünschen Ihnen eine anregende Lektüre und freuen sich, demnächst auf die eine oder andere Weise mit Ihnen in Kontakt kommen zu können.

*Prof. Dr. Christoph Reichard  
Geschäftsführender Direktor  
des Kommunalwissenschaftlichen Instituts  
der Universität Potsdam*

---

### **Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWIS)**

erscheint beim Verlag Duncker & Humblot, Berlin

*Nierhaus, M. (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung. Europäische und Nationale Aspekte, Band 1, 1996*

*Jann, W. (Hrsg.), Berlin-Brandenburg - Chance der Erneuerung von Landesverwaltungen, Band 2, 1997*

*Wagner, D. (Hrsg.), Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, Band 3, 1998*

*Umbach, D. C. (Hrsg.), Europa und die Kommunen, 1999, Band 4, (i. D.)*

*Nierhaus, M.; Gebhardt, I., Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen, 1999, Band 5, (i. D.)*

---

## Schwerpunkt

Finanzmanagementreformen  
und Rechnungswesen

# Tagungsbericht: Fünfte Fachtagung des KWI

Christiane Büchner

---

Die Kommunen des Landes können bekanntlich die Vielzahl der ihnen obliegenden Aufgaben nur in dem Umfang wahrnehmen, in dem ihnen eine entsprechende Finanzausstattung zur Verfügung steht. Diesbezüglich befinden sich die Städte und Gemeinden Brandenburgs – wie fast alle bundesdeutschen Kommunen – in einer äußerst prekären Situation. Das Wegbrechen ihrer finanziellen Grundlagen und der explosionsartige Anstieg der Aufgabenlast, insbesondere im sozialen Bereich, kann von ihnen kaum verkraftet werden. Darauf reagieren die Städte und Gemeinden einerseits mit einschneidenden Sparmaßnahmen. Andererseits erproben sie im Rahmen von Modernisierungen ihrer Verwaltungen den Einsatz neuer finanzwirtschaftlicher Instrumente und Verfahren, um den auf sie lastenden Druck zu mildern.

Das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam nahm sich auf seiner jährlichen, nunmehr fünften Fachtagung am 5. Februar 1999 dieser Frage an. Das Thema „Finanzmanagement und Rechnungswesen – Der Schlüssel für Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung in der Kommunalverwaltung“ diskutierten Wissenschaftler, Kommunalpolitiker und Praktiker aus Kommunalverwaltungen des Landes insbesondere unter drei Aspekten: Kommunales Rechnungswesen – Anforderungen und Entwicklungstendenzen, Kommunale Haushaltskonsolidierung – Erfordernisse und Rahmenbedingungen sowie die Rolle des kommunalen Prüfungswesen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung.

Prof. Dr. Klaus Lüder von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer – ein im In- und Ausland sehr anerkannter Fachmann – widmete sich den Anforderungen und Entwicklungstendenzen des kommunalen Rechnungswesens. Er führte aus, daß das praktizierte kommunale Rechnungswesen weder dem Erfordernis einer transparenten Rechnungslegung über die finanzielle Lage gegenüber dem Bürger entspricht, noch den Anforderungen, die sich aus einem zunehmenden Zwang zur wirtschaftlichen Führung der Verwaltung herleiten, gerecht wird. Er plädierte für die Neugestaltung des kommunalen Rechnungswesens in Richtung Budgetierung und Output-Orientierung („Produktorientierung“) des Haushaltes, für die Einführung einer Verwaltungskostenrechnung sowie für die Ablösung des kameralistischen Rechnungswesens durch ein dem kaufmännischen Rechnungswesen angenähertes („doppisches“) kommunales Rechnungswesen. Auf die Rechtsgrundlagen in Form von Experimentierklauseln für Neuerungen des Haushalts- und Rechnungswesens eingehend, hob der Referent hervor, daß derartige Neuerungen allerdings endgültig und auf Dauer installiert werden müßten. Eine Anpassung des Haushaltsrechts erweise sich immer deutlicher als unumgänglich.

In dem ersten der drei Arbeitskreise fand dazu eine vertiefende Debatte statt, die u.a. auf das für Verwaltungen neue Instrument der Kostenrechnung einging. Unter Leitung des Stadtkämmerers a.D. und langjährigen Hauptgutachters der KGSt, Dr. Hansjürgen

---

Bals, wurden Fragen der Neugestaltung der Haushaltspläne, der internen Leistungsverrechnungen und kalkulatorische Kosten, der Kosten- und Leistungsrechnung sowie Anforderungen an die Kommunalaufsicht und Finanzstatistik diskutiert. Stadtdirektor Dr. Klaus-Peter Lütcke stellte Erfahrungen der Stadtverwaltung von Hann.Münden (Niedersachsen) beim Übergang vom kameralen Haushaltsplan zu Produktbudgets und Bürgermeister Gerhard Thees die Entwicklung eines produktorientierten Haushalts in Bünde (Nordrhein-Westfalen) vor.

Aktuellen Fragen der Haushaltssanierung der Kommunen in Brandenburg widmete sich in einem Vortrag vor dem Plenum der Staatssekretär im Ministerium der Finanzen des Landes Dr. Horst Mentrup. Er machte deutlich, über welche finanziellen Zuwendungen die Kommunen des Landes im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes für 1999 zu rechnen haben und welche Akzente die Landesregierung bei einer Haushaltskonsolidierung von Land und Kommunen setzt.

In einem zweiten Arbeitskreis unter Leitung von Prof. Dr. Heinrich Mäding, Leiter des Difu Berlin, wurde dieses Thema aus der Sicht des kommunalen Finanzmanagements (Budgetierungsverfahren in Kommunalverwaltungen – Referentin Dr. Birgit Frischmuth) vertieft, u.a. auch durch Aufzeigen neuerer empirischer Trends und durch Erörterung von erfolgreichen Praxisbeispielen (u.a. die Stadt Erlangen - Referent Otto Vierheilig).

Auch die traditionelle Finanzkontrolle, die in den Kommunen vor allem von den Rechnungsprüfungsämtern, daneben auch von den Rechnungshöfen und bei Beteili-

gungen von Wirtschaftsprüfern unternommen wird, bedarf – so stellte Prof. Dr. Martin Richter, Universität Potsdam, in seinen Ausführungen vor dem Plenum heraus – einer grundlegenden Reform. Seiner Ansicht nach findet die Kommunale Rechnungsprüfung in der Reformdebatte bisher überraschend wenig Beachtung. Er zeigte auf, wie sich die Rolle und das Verhalten der Prüfer in den Kommunen ändern muß, um den Anforderungen einer modernisierten Verwaltung zu entsprechen. Er skizzierte Problembereiche bzw. Voraussetzungen eines neuen Leitbildes für den kommunalen Prüfer als Veränderer „Change Agent“.

Für die Kommunalwissenschaft relativ neue Fragen von Finanzierungsinstrumenten wurden in einem dritten Arbeitskreis unter Leitung von Prof. Dr. Detlev Hummel, Universität Potsdam, diskutiert. Hier wurden Modelle aufgezeigt, die sich in der Privatwirtschaft bewährt, aber in Kommunalverwaltungen erst seit kurzem erprobt werden (z.B. Immobilienleasing, Factoring kommunaler Gebührenforderungen, public-private-partnerships beim Betreiben von kommunalen Einrichtungen usw.). Ernst Dienst, Mitglied des Vorstandes der MBS Potsdam, und Tillmann Stenger, Direktor der ILB, stellten neue Entwicklungen des kommunalen Kreditwesens und Alternativen der Kommunalfinanzierung insbesondere durch das Kommunalleasing vor. Sie schlugen damit eine Brücke von den Erfahrungen der Kreditwirtschaft zu den besonderen Anforderungen der Kommunen.

(Ausführlich siehe nachfolgende Beiträge. Ebenso können Tagungsmaterialien im KWI angefordert werden.)

---

## **Ansprechpartnerin**

Frau Dr. Chr. Büchner steht Ihnen als Ansprechpartnerin für Informationen zur Fachtagung wie auch zu anderen Aktivitäten des Institutes in Forschung, Lehre und Weiterbildung zur Verfügung. Weiterhin kann sie Auskünfte zu bereits abgeschlossenen Projekten, u.a. in den Bereichen Forschung und Beratung, geben.



---

# Kommunales Rechnungswesen - Anforderungen und Entwicklungstendenzen

Klaus Lüder

---

## 1. Reformfordernisse und Reformansätze in Deutschland

Das derzeit in der Bundesrepublik Deutschland praktizierte kommunale Rechnungswesen ist grundsätzlich zahlungsorientiert, d. h. es liefert überwiegend Informationen über Einzahlungen und Auszahlungen. Kosten werden außer für Wirtschaftsbetriebe und kostenrechnende Einrichtungen nicht ermittelt. Eine als „Anhängsel“ an die Zahlungsrechnung geführte Vermögensrechnung gibt es vollständig nur in Teilen Baden-Württembergs. Insgesamt entspricht das praktizierte kommunale Rechnungswesen weder dem Erfordernis einer transparenten Rechnungslegung über die finanzielle Lage gegenüber dem Bürger noch den Anforderungen, die sich aus einem zunehmenden Zwang zur wirtschaftlichen Führung der Verwaltung herleiten. Die Notwendigkeit einer Neugestaltung des kommunalen Rechnungswesens ergibt sich insbesondere aus dem Erfordernis einer flächendeckenden Kostenrechnung, aus der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung (Neues Steuerungsmodell), aus der Fragmentierung der kommunalen Rechnungssysteme sowie aus internationalen Entwicklungen.

- Daß ein effizientes (wirtschaftliches) und effektives (ziel-wirksames) Verwaltungshandeln flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnungen, auch und gerade in der Kommunalverwaltung, erfordert, ist inzwischen weitgehend unbestritten.
- Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung bedeutet auch Dezentralisierung der Verantwortung für nichtfinanzielle Ressourcen (Sachvermögen). Als Pendant zur Dezentralisierung ist über den Bestand und die Bewirtschaftung sämtlicher zu verantwortenden Ressourcen Rechnung zu legen.
- Der organisatorischen Fragmentierung der Kommunalverwaltung durch Ausgliederung und Verselbständigung von Verwaltungsaufgaben folgte eine Zersplitterung des kommunalen Rechnungswesens, so daß derzeit in jeder (größeren) Kommune eine ganze Palette mehr oder weniger voneinander abweichender Rechnungssysteme mit dem handelsrechtlichen Rechnungssystem als dem einen und der Verwaltungskameralistik als dem anderen Extrem nebeneinander vorzufinden sind. Das macht eine finanzielle Gesamtschau unmöglich und fördert die „Flucht aus dem Budget“.
- Nachdem die Schweiz bereits vor nahezu zwei Jahrzehnten eine Reform des gemeindlichen und kantonalen Rechnungswesens eingeleitet hat, sind inzwischen ähnliche Reformprojekte in EU-Mitgliedstaaten in Angriff genommen worden (so z. B. in Belgien, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Schweden und Spanien). Wenn man von einem weiteren Zusammenwachsen Europas ausgeht, dann müssen auch deutsche Gemeinden diese Entwicklung beobachten und ihr Rechnung tragen.

Die derzeit diskutierten, zum Teil in Pilotprojekten erprobten, zum Teil praktizierten Reformansätze für das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland sind die Budgetierung und Output-Orientierung („Produktorientierung“) des Haushalts, die Einführung einer Verwaltungskostenrechnung in Ergänzung zum kameralistischen Rechnungswesen (erweiterte oder „optimierte“ Kameralistik), die vermehrte Verselbständigung von Verwaltungsorganisationen u. a. mit der Absicht, dort ein kaufmännisches Rechnungswesen zu installieren, sowie die Ablösung des kameralistischen Rechnungswesens durch ein dem kaufmännischen Rechnungswesen angenähertes („doppisches“) kommunales Rechnungswesen.

- Unter Budgetierung versteht man die Flexibilisierung des Haushalts durch Vergrößerung der Titelstruktur (Extremfall:

Globalhaushalt) und/oder durch extensive Nutzung der Möglichkeit, Dekungsvermerke auszubringen. Der damit einhergehende Verlust an Input-Steuerungspotential für den Rat muß kompensiert werden durch verbesserte Möglichkeiten der Output-Steuerung. Deshalb muß ernsthaft gemeinte Budgetierung immer einhergehen mit einer Outputorientierung des Haushalts, d. h. der Haushaltsplan muß auch Informationen darüber enthalten, welche Leistungen die Verwaltung mit den zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen erbringen will und zu erbringen hat.

- Die Einführung der Budgetierung macht schnell deutlich, daß es zur Erstellung und zum Vollzug von Budgets der Einrichtung einer Kostenrechnung bedarf. Die erweiterte Kameralistik hängt diese Kostenrechnung an eine weitgehend unverändert fortgeführte kameralistische Haushaltsrechnung an. Da die Haushaltsrechnung aber nur Basis für einen Teil der in die Kostenrechnung eingehenden Informationen sein kann, müssen Nebenrechnungen geführt werden, u. a. eine Vermögensrechnung - die auch Sachvermögen enthält - und eine Ergebnisrechnung.

Die Nachteile der erweiterten Kameralistik werden entweder nicht wahrgenommen oder verdrängt: die Notwendigkeit, mit der Haushaltsrechnung unverbundene Nebenrechnungen führen zu müssen, die laufenden Kosten und die Fehleranfälligkeit eines solchen Systems, die fehlende inhaltliche Abstimmung zwischen Haushaltsplan und Kostenrechnung mit der Folge, daß keine zusätzlichen Anreize für kostenbewußtes Verhalten geschaffen werden, und schließlich die Tatsache, daß sie die auch angestrebte finanzielle Gesamtschau nicht ermöglicht.

Nicht zuletzt geht aber von der erweiterten Kameralistik auch das falsche Signal hinsichtlich der Ernsthaftigkeit von Verwaltungsreformbemühungen allgemein aus: Man will keine Innovationen, sondern man begnügt sich mit Reparaturen des Bestehenden, die sich gegebenenfalls leicht wieder rückgängig machen lassen.

- Immerhin läßt man für Eigenbetriebe und nach dem Eigenbetriebsrecht wirtschaftende Einrichtungen ein doppeltes Rechnungswesen zu (vgl. z. B. § 6 Abs. 1 EigBVO BaWü), ganz abgesehen von

den Eigengesellschaften, die ohnehin nach Handelsrecht Rechnung legen müssen. Da aber kameralistische und doppelte Rechnungen nicht konsolidierbar sind, erlaubt diese Fragmentierung der Rechnungssysteme kein Gesamtbild der finanziellen Lage einer Gebietskörperschaft und ihrer Veränderungen im Zeitablauf. Dieses Problem wird um so gravierender, je größer die Zahl und das wirtschaftliche Gewicht der ausgegliederten, doppelt rechnenden Organisationseinheiten ist. Statt nun aber die Frage nach der Zweckmäßigkeit des kameralistischen Rechnungswesens in der Kernverwaltung zu stellen, gliedert man sukzessive weitere Bereiche aus, in denen man ein kaufmännisches Rechnungswesen installieren möchte. Es ist offensichtlich, daß dieses Vorgehen die schon bestehenden Probleme hinsichtlich einer finanziellen Gesamtschau nicht nur nicht löst, sondern sogar verschärft.

- Die Einführung eines doppelten Rechnungswesens in der Kommunalverwaltung ist schließlich der Versuch, die Kameralistik im ganzen und für alle Bereiche durch ein Rechnungssystem abzulösen, das technisch mit dem kaufmännischen Rechnungswesen weitgehend identisch ist, das sich aber wegen der Besonderheiten des öffentlichen Sektors materiell von diesem deutlich unterscheidet.

Die Einführung eines derartigen doppelten Rechnungswesens ist der einzige der genannten Reformansätze, der allen Anforderungen an ein leistungsfähiges und informatives öffentliches Rechnungswesen genügt.

Ein so umgestaltetes kommunales Rechnungswesen

- liefert die Datenbasis für die Kostenrechnung (Kostenartenrechnung),
- liefert Informationen über das Ressourcenaufkommen (Ertrag) und den Ressourcenverbrauch (Aufwand),
- ermöglicht die Erstellung eines konsolidierten Abschlusses („Konzernabschluß“) für alle Aktivitäten und Organisationen einer Gemeinde und
- gewährleistet nicht zuletzt den Gleichschritt mit der Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und mit den derzeit entwickelten International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

## 2. Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlagen für die in Pilotprojekten erprobten Neuerungen des Haushalts- und Rechnungswesens bilden die in das Gemeindehaushaltsrecht, zum Teil auch in das Länderhaushaltsrecht eingefügten Experimentierklauseln. Sollen die Neuerungen allerdings endgültig und auf Dauer installiert werden, dann sind entsprechende Anpassungen des Haushaltsrechts unumgänglich. Mit den durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.97 erfolgten Änderungen und Ergänzungen des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG) und der Bundeshaushaltsordnung (BHO) haben Bund und Länder einen ersten Schritt in diese Richtung getan. Bedauerlicherweise hat man es jedoch bei einer Minimalanpassung belassen, die wirklichen Reformvorhaben nicht gerade förderlich ist.

Die Neuregelung ermöglicht im wesentlichen

- eine Flexibilisierung des Haushalts durch Lockerung der Grundsätze der Gesamtddeckung, der sachlichen Spezialität und der zeitlichen Spezialität (§§ 7 u. 15 HGrG);
- die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen in geeigneten Bereichen (§ 6 HGrG);
- die Outputorientierung des Haushaltsplans unter stark einschränkenden Bedingungen; u. a. müssen die Ausgaben weiterhin nach der Gruppierungssystematik veranschlagt werden (§ 6a HGrG);
- die Buchführung „nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuchs“ (§ 33a HGrG), aber *nur zusätzlich* zum kameralistischen Rechnungswesen.

In Baden-Württemberg ist das vom Innenministerium in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden initiierte und in der Großen Kreisstadt Wiesloch durchgeführte Modellprojekt „Doppik als kommunales Rechnungssystem“ so weit gediehen, daß ab 1.1.1999 der Doppik-Solobetrieb unter Aufgabe des kameralistischen Rechnungssystems und des zahlungsorientierten Haushaltsplans aufgenommen wird. Diese grundlegende Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens ist allerdings auf der Grundlage der bisher existierenden Experimentierklauseln

(§ 49 GemHVO, § 41 Abs. 2 GemKVO) nicht zu realisieren. Die baden-württembergische Landesregierung wird deshalb in die Gemeindeordnung eine weitere Experimentierklausel aufnehmen (§ 146), die die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden ermächtigt, im Einzelfall auch grundlegende Abweichungen vom kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesen zuzulassen. Auf dieser Ermächtigungsgrundlage wird für jeden Einzelfall ein Verwaltungsakt erlassen, der detaillierte Neuregelungen für das Haushalts- und Rechnungswesen enthält. Da diese, auf der Grundlage der Ergebnisse des Modellprojekts ausgearbeiteten Regelungen inhaltlich Haushaltsrecht darstellen, liegt faktisch ein Entwurf für ein neues kommunales Haushaltsrecht vor, was die Aufgabe des mit der Erarbeitung eines optionalen Gemeindehaushaltsrechts für ein doppisches Rechnungswesen beauftragten Unterausschusses „Kommunale Finanzen“ des Arbeitskreises III der Innenministerkonferenz erheblich erleichtern sollte.

## 3. Ein doppisches Rechnungssystem für die öffentliche Verwaltung (Speyerer Verfahren)

Die Konturen eines neuen öffentlichen Rechnungssystems in wissenschaftlicher Sicht leiten sich wesentlich aus dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit ab. Ein öffentliches Rechnungswesen, das die Beachtung dieses Prinzips sicherstellen soll, muß den Verbrauch sächlicher und finanzieller Ressourcen, ihre Restitution durch Abgaben und andere Zuflüsse finanzieller Ressourcen sowie schließlich deren Saldo, d. h. den Nettoressourcenkonsum bzw. die Nettoressourcenersparnis messen. Dies geschieht mit Hilfe einer Ergebnisrechnung, in die der wertmäßige Ressourcenverbrauch als Aufwand und das wertmäßige Ressourcenaufkommen als Ertrag eingehen. Daraus folgt auch, daß in einem auf dem Nettoressourcenkonsum aufbauenden Rechnungswesen (Ressourcenverbrauchskonzept) die Ergebnisrechnung die zentrale Rechnung ist. Hinzukommen muß eine vollständige Vermögensrechnung, die den Bestand des Bruttovermögens, der Schulden und deren Saldo (Nettoposition, Reinvermögen) nachweist. Der Zusammenhang zwischen Ergebnisrechnung und Vermögensrechnung ist derart, daß der Saldo der Ergebnisrechnung mit der Änderung des Saldos der Vermögensrechnung zwischen zwei aufeinanderfolgenden Bilanzstichtagen übereinstimmt und daß die Ergebnisrechnung das Zustandekommen der Saldo-

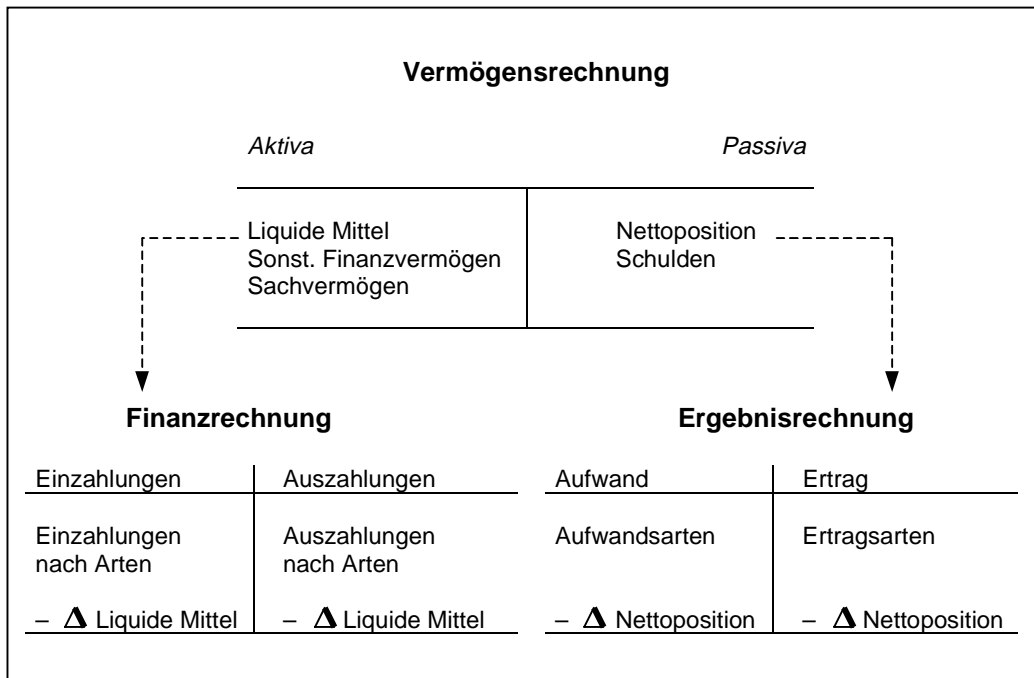


Abb. 1: Drei-Komponenten-Rechnungssystem

änderung der Vermögensrechnung erklärt. Als dritte Komponente des Rechnungssystems ist eine Finanzrechnung (Zahlungsrechnung) unverzichtbar, in der die Einzahlungen und Auszahlungen und damit die Änderung des Zahlungsmittelbestandes erfaßt werden. Das Rechnungssystem des neuen öffentlichen Rechnungswesens besteht also aus drei Hauptrechnungen: einer Ergebnisrechnung, einer Vermögensrechnung und einer Finanzrechnung (Drei-Komponenten-Rechnungssystem). Alle drei Rechnungen sind systematisch miteinander verbunden (vgl. Abb. 1).

**Das Rechnungssystem des neuen öffentlichen Rechnungswesens mit seinen drei Hauptrechnungen entspricht einer, um die Finanzrechnung erweiterten Finanzbuchhaltung (genauer: Hauptbuchhaltung). Zur Führung eines solchen Systems verbundener Rechnungen ist die doppelte Buchführung besonders geeignet:**

- Die doppelte Buchführung führt die einzelnen Rechnungen des Verbundes in einem geschlossenen System mit eingebautem (quasi automatischem) Kontrollmechanismus. Aus diesem Grunde garantiert die doppelte Buchführung ein hohes (formales) Zuverlässigkeitsniveau der Rechnungen. Dies ist wohl auch der Grund dafür, daß trotz der Fortschritte

in der Datenverarbeitung die doppelte Buchführung noch immer als notwendig zur Erfüllung des „Grundsatzes des systematischen Aufbaus der Buchhaltung“ von Unternehmen angesehen wird. Wegen der hohen Anforderungen an die Zuverlässigkeit der Finanzrechnung als Haushaltsrechnung oder Bestandteil der Haushaltsrechnung einer Gebietskörperschaft sollte sie in den doppischen Verbund einbezogen werden. Gegenüber der kameralistischen (einfachen) Buchführung, mit deren Hilfe – mindestens theoretisch – ein Rechnungsverbund ebenfalls geführt werden kann, besitzt die Doppik den Vorteil der Einfachheit, vor allem bei der Verbuchung von nicht zahlungswirksamen Transaktionen.

- Besondere Merkmale des skizzierten neuen öffentlichen Rechnungssystems auf doppischer Grundlage, die es prinzipiell vom handelsrechtlichen Rechnungswesen unterscheiden, sind:
  - Die „dynamische Bilanzauffassung“, d.h. Hauptanliegen des Rechnungssystems ist die Ermittlung des Periodenergebnisses. Der Vermögensrechnung kommt demzufolge primär die Funktion einer (Perioden-)Abgrenzungsrechnung zu.

- Das Führen einer Finanzrechnung als originäre Rechnung und ihre Integration in das doppelte Rechnungssystem.
  - Die Strukturierung und Bewertung des Vermögens: Es werden zwei Vermögensklassen unterschieden, das Verwaltungsvermögen und das realisierbare Vermögen. Verwaltungsvermögen ist das der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben gewidmete Vermögen. Zum realisierbaren Vermögen gehören demgegenüber finanzielle Ressourcen und (kurzfristig) in finanzielle Mittel konvertierbare sächliche Ressourcen. Verwaltungsvermögen wird mit dem Anschaffungswert - sofern abnutzbar abzüglich Abschreibungen - bewertet, realisierbares Vermögen mit dem realisierbaren Wert (Veräußerungswert).
  - Die genuinen Positionen in den Rechnungen: das Infrastrukturvermögen (Vermögen im Gemeingebrauch), die Transfererträge (Transferforderungen) und die Transferaufwendungen (Transferverbindlichkeiten). Letztere entstehen aufgrund einseitiger Ansprüche gegenüber Dritten oder von Dritten.
  - Die Art der Ergebnisspaltung: Die Ergebnisrechnung sieht eine Ergebnisspaltung nach dem betriebswirtschaftlichen Erfolgsspaltungskonzept in ein ordentliches Ergebnis und ein außerordentliches Ergebnis vor. Zu den ordentlichen Erträgen gehören die regelmäßig wiederkehrenden, periodenbezogenen, zur Finanzierung gewöhnlicher staatlicher oder kommunaler Tätigkeiten bestimmten Erträge, also insbesondere Steuern, Zuweisungen sowie Gebühren und Beiträge. Ihnen werden die ordentlichen Aufwendungen gegenübergestellt. Das sind die regelmäßig wiederkehrenden, periodenbezogenen, planbaren Aufwendungen. Das außerordentliche Ergebnis umfaßt außergewöhnliche (ungewöhnliche, selten vorkommende) Aufwendungen und Erträge, unregelmäßig anfallende, periodenfremde Aufwendungen und Erträge (z.B. nachgeholte Rückstellungen, Aufwendungen und Erträge aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen) sowie nicht realisierte Erträge und Aufwendungen aus der Neubewertung von Vermögensgegenständen am Abschlußstichtag.
  - Der Ausweis der Nettogesamtschulden: Dies ist die Differenz zwischen realisierbarem Vermögen und Schulden. Sie gibt nicht nur die Schuldendeckung durch realisierbares Vermögen an (Schuldendeckungspotential), sondern auch den Anteil der Verschuldung, der der Finanzierung „rentierlichen Vermögens“ dient.
- Ein Rechnungswesen nach diesem Konzept wurde in der Stadt Wiesloch (Baden-Württemberg) im Rahmen eines Modellprojekts flächendeckend implementiert.

## 4. Modellprojekt Wiesloch

### 4.1 Bestandteile und Ablauf

- Im Verbund (doppisch) geführte Ergebnisrechnung, Vermögensrechnung und Finanzrechnung (Speyerer Verfahren)
  - als Feldversuch vom 1.1.1996 - 30.6.1996 zusätzlich zum kameralistischen Haushalts-Kassen- und Rechnungswesen (HKR) und teilentegriert mit dem HKR
  - im Dauerbetrieb seit 1.7.1996
  - im Alleinbetrieb ab 1.1.1999
- Ressourcenbudgetierung (Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt)
  - 1997 als Modellhaushalt zusätzlich zum kameralen Haushalt
  - 1998 zusätzlich zum kameralen Haushalt zum Software-Test
  - ab 1.1.1999 als Allein-Haushalt
- Kostenrechnung und (rudimentäre) Leistungserfassung, hierarchisch strukturiert
  - wurde als Kostenarten- und Kostenstellenrechnung parallel mit der Ergebnisrechnung aufgebaut
  - Verbesserung des Systems der internen Verrechnungen und Erweiterung durch Kostenträgerrechnung
  - Integraler Bestandteil des doppelten Rechnungswesens im Alleinbetrieb ab 1.1.1999



## Vermögensrechnung

Beträge in Tsd. DM

|   | Positionen im<br>Erläuterungs-<br>bericht | 31.12.1996       | 31.12.1995       |
|---|---|------------------|------------------|
| Geldschulden  | (1)                                       | 36.244,1         | 38.739,2         |
| Transferverbindlichkeiten                                     | (2)                                       | 246,2            | 78,1             |
| Verbindlichkeiten aus Leistungen                              | (3)                                       | 2.283,4          | 2.449,7          |
| Sonstige Verbindlichkeiten                                    | (4)                                       | 625,0            | 754,9            |
| Pensionsrückstellungen  | (5)                                       | 18.137,3         | 18.050,1         |
| Finanzausgleichsrückstellungen und<br>Sonstige Rückstellungen | (6)                                       | 44.236,2         | 43.274,3         |
| <b>Schulden (A.)</b>  |   | <b>101.772,2</b> | <b>103.346,3</b> |
| Realisierbares Sachvermögen                                   | (7)                                       | 32.242,2         | 33.676,8         |
| Finanzanlagen   | (8)                                       | 27.446,6         | 31.512,1         |
| Transferforderungen   | (9)                                       | 1.623,2          | 2.641,0          |
| Forderungen aus Leistungen                                    | (10)                                      | 4.202,5          | 3.637,5          |
| Sonstige Forderungen  | (11)                                      | 667,9            | 2.401,7          |
| Liquide Mittel  | (12)                                      | 20.225,2         | 14.627,9         |
| <b>Realisierbares Vermögen (B.)</b>                           |   | <b>86.407,6</b>  | <b>88.497,0</b>  |
| <b>Nettogesamtschulden (A.-B.)</b>                            |   | <b>15.364,6</b>  | <b>14.849,3</b>  |
| Gewöhnliches Sachanlagevermögen                               | (14)                                      | 63.903,6         | 60.560,2         |
| Sachanlagevermögen im Gemeingebrauch                          | (14)                                      | 75.716,7         | 78.106,3         |
| Vorräte   | (15)                                      | 154,6            | 157,5            |
| Finanzanlagen   | (16)                                      | 21.981,9         | 21.593,8         |
| <b>Verwaltungsvermögen (C.)</b>                               |   | <b>161.756,8</b> | <b>160.417,8</b> |
| Passive Rechnungsabgrenzung                                   | (17)                                      | 0,0              | 17,9             |
| Sonderposten für Investitionszuweisungen                      | (18)                                      | 51.738,6         | 52.920,4         |
| <b>Abgrenzungsposten (D.)</b>                                 |   | <b>51.738,6</b>  | <b>52.938,3</b>  |
| Basis-Reinvermögen  | (19)                                      | 88.708,7         | 91.490,0         |
| Rücklagen   | (19)                                      | 5.944,9          | 1.140,2          |
| <b>Nettoposition (B.+C.-A.-D.)</b>                            |   | <b>94.653,6</b>  | <b>92.630,2</b>  |
| Eventualverbindlichkeiten                                     | (22)                                      | 14.057,7         | 10.348,8         |

## Ergebnisrechnung

Beträge in Tsd. DM

|                                    | Positionen im<br>Erläuterungs-<br>bericht | 1996             |
|------------------------------------|---|------------------|
| Steuern und andere Abgaben         | (23)                                      | 62.326,2         |
| Zuweisungen                        | (24)                                      | 8.315,8          |
| Sonstige Transfererträge           | (25)                                      | 1.605,7          |
| Gebühren, Beiträge und Bußen       | (26)                                      | 15.457,1         |
| Privatrechtliche Leistungsentgelte | (27)                                      | 1.349,9          |
| Finanzerträge                      | (28)                                      | 1.834,3          |
| Aktiviertete Eigenleistungen       | (29)                                      | 52,3             |
| Sonstige ordentliche Erträge       |   | 219,3            |
| <b>Ordentliche Erträge</b>         |   | <b>91.160,6</b>  |
| Personalaufwendungen               | (30)                                      | 12.570,8         |
| Versorgungsaufwendungen            | (31)                                      | 1.587,1          |
| Sachaufwendungen                   | (32)                                      | 19.258,1         |
| Planmäßige Abschreibungen          |   | 7.097,2          |
| Zinsen und ähnliche Aufwendungen   |   | 2.626,4          |
| Transferaufwendungen               | (33)                                      | 45.071,8         |
| <b>Ordentliche Aufwendungen</b>    |   | <b>88.211,4</b>  |
| <b>Ordentliches Jahresergebnis</b> |   | <b>2.949,2</b>   |
| Realisierte a.o. Erträge           | (34)                                      | 1.982,5          |
| Realisierte a.o. Aufwendungen      |   | 1,0              |
| <b>Realisiertes a.o. Ergebnis</b>  |   | <b>1.981,5</b>   |
| <b>Bewertungsergebnis</b>          | (35)                                      | <b>- 2.781,3</b> |
| <b>Jahresergebnis</b>              | (19)                                      | <b>2.149,4</b>   |

## Finanzrechnung

Beträge in Tsd. DM

|  | Positionen<br>im Erläuterungsbericht | 1996       |
|--|--------------------------------------|------------|
| Ordentliche ertragswirksame Einzahlungen und<br>Einzahlungen aus laufender Geschäftstätigkeit  |                                      | + 95.483,8 |
| Ordentliche aufwandswirksame Auszahlungen und<br>Auszahlungen aus laufender Geschäftstätigkeit |                                      | - 84.496,3 |
| Außerordentliche ertragswirksame Einzahlungen  |                                      | + 408,4    |
| <b>Cash Flow</b>   | (36)                                 | + 11.395,9 |
| Empfangene Investitionszuweisungen und -beiträge   |                                      | + 1.320,3  |
| Desinvestitionen   |                                      |            |
| - Sachvermögen   |                                      | + 118,3    |
| - Finanzanlagevermögen   |                                      | + 3.264,3  |
| Investitionsauszahlungen   |                                      |            |
| - Sachinvestitionen  |                                      | - 7.568,6  |
| - Finanzinvestitionen  |                                      | - 437,9    |
| <b>Finanzmittelüberschuß</b>   |                                      | + 8.092,3  |
| Tilgung von Geldschulden   |                                      | - 2.495,0  |
| <b>Änderung des Bestandes an liquiden Mitteln</b>  |                                      | + 5.597,3  |
| Auszahlungen für kurzfristige Geldanlagen  |                                      | - 2.545,2  |
| <b>Änderung des Bestandes an Zahlungsmitteln</b>   | (37)                                 | + 3.052,1  |

### Autor:

Prof. Dr. Klaus Lüder

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer  
Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,  
insbesondere Öffentliche Finanzwirtschaft und  
Allgemeine Betriebswirtschaftslehre

e-mail: klueder@dhv-speyer.de

fon: 06232 – 654329

---

## Einladung

# Haushalt – Produkte – Kostenrechnung: Das magische Dreieck der Neuen Steuerung

## Fachseminar

11. und 12. Oktober 1999 in Potsdam

---

Am 11. und 12. Oktober 1999 veranstaltet das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam ein Fachseminar, das sich mit den gegenwärtig am meisten diskutierten Problemen des Reformprozesses befaßt:

- ▶ Steuern mit dem Haushalt oder Steuern mit Produkten?
- ▶ Wie können die Steuerungsansätze des Finanzbereichs und der Organisation integriert werden?
- ▶ Wie kommt man von der input- zur output-orientierten Budgetierung?
- ▶ Wie wird die Gliederung des Haushalts an die Verwaltungsstruktur angepaßt?
- ▶ Welche Rolle spielen dabei die Produktkataloge?
- ▶ Welche Rolle kommt der Kosten- und Leistungsrechnung im neuen Steuerungssystem zu?
- ▶ Welche Veränderungen des Haushaltsrechts stehen bevor?

Das Seminar wendet sich an Führungskräfte und Fachleute aus den Bereichen Organisation, Haushalts- und Rechnungswesen, Controlling, Steuerungsdienst, Rechnungsprüfung und Kommunalaufsicht. Es bietet Informationen über erfolgversprechende Praxislösungen, die wissenschaftliche Beurteilung der Konzepte, Erfahrungsaustausch mit Experten und Materialien für den Arbeitsalltag. Im einzelnen werden folgende Themen behandelt:

- ▶ Vom Produktkatalog zum wirkungsorientierten Produktbudget (Prof. Dr. Christoph Reichard)

- ▶ Einführung des Produkthaushalts in einer Kleinstadt (Bm. Heinz Lunte, Georgsmarienhütte)
- ▶ Produktorientierte Neustrukturierung des Haushalts in einer Mittelstadt (Stk. Dr. Peter Stegelmann, Rheine)
- ▶ Stand der Kosten- und Leistungsrechnung in der kommunalen Praxis: Kritische Würdigung vor dem Hintergrund einer Untersuchung in den neuen Bundesländern (Prof. Dr. Reichard/Cornelia Sachsenweger, Universität Potsdam)
- ▶ Kosten- und Leistungsrechnung im Neuen Steuerungsmodell: Das Konzept der KGSt (Manfred Pook, KGSt)
- ▶ Von den Produkten über Kosten- und Leistungsrechnung zur outputorientierten Budgetierung: Ziele, Vorgehen und bisherige Erfahrungen der Stadt Uelzen (Stk. Artur Riggert/Anja Schillmöller, Uelzen)
- ▶ Die Stellung der Kosten- und Leistungsrechnung im neuen Finanzmanagementsystem der Stadt Bielefeld (Frank Spengemann, Bielefeld)

Die Seminargebühr beträgt DM 420,- bzw. DM 250,- bei Teilnahme nur an einem Tag.

**Seminarleiter** ist Dr. Hansjürgen Bals (langjährig Hauptgutachter der KGSt a. D.).

### Auskünfte und Anmeldung

Dr. Chr. Büchner  
Kommunalwissenschaftliches Institut  
Am Park 14, 14482 Potsdam  
fon: 03 31 – 977 4534  
fax: 03 31 – 977 4531  
e-mail: kwi@rz.uni-potsdam.de



---

# Die Neugestaltung der kommunalen Haushaltspläne: Vom kameralen Finanzplan zum budgetierten Produkthaushalt

Hansjürgen Bals

## 1. Der Haushaltsplan – Abbild der Verwaltungsreform

Der Haushaltsplan – Schicksalsbuch der Gemeinde? Ohne Zweifel ist der Haushaltsplan das wichtigste regelmäßige Planungs- und Entscheidungsinstrument in jeder Gemeinde. Dennoch empfinden ihn viele als Zahlenfriedhof oder Buch mit sieben Siegeln. Die Kommunalpolitiker und sogar die Beschäftigten in der Verwaltung kennen oft nur die sie unmittelbar betreffenden Haushaltsstellen; darüber hinaus gehende Zusammenhänge bleiben unklar. Überinformation mit irrelevanten Details auf der einen und das Fehlen wichtiger Informationen auf der anderen Seite sind die wichtigsten Kritikpunkte, und daß die kommunalen Haushaltspläne nicht nach der örtlichen Verwaltungsstruktur gegliedert sind, sondern landeseinheitlich nach statistischen Anforderungen. Sie sind in Wahrheit gar keine kommunalen, örtlichen Haushaltspläne, sondern Berichtssysteme für die Kommunalaufsicht und die Finanzstatistik.

Im Zuge der Einführung des Neuen Steuerungsmodells haben viele Kommunen damit begonnen, ihre Haushaltspläne radikal umzugestalten.<sup>1</sup> Nachfolgend werden die wesentlichen Entwicklungslinien – so wie sie sich gegenwärtig abzeichnen - dargestellt.

## 2. Der Haushaltsplan als örtlicher Politik- und Managementplan

Die Neugestaltung des Haushaltsplans muß im Zusammenhang mit der Reform des Steuerungssystems gesehen werden. Die Veränderungen im Finanzmanagementsystem müssen präzise in die übrigen Reformschritte eingetaktet werden. Andernfalls entstehen – wie manche Fälle zeigen – neue Zahlenfriedhöfe (z. B. funktionslose Kostenrechnungen) oder gar Investitionsruinen (z. B. in der Software). Deshalb zunächst ein kurzer Blick auf die wichtigsten Rahmenbedingungen.

### 2.1 Die neue Verwaltungsorganisation

Bevor mit der Umgestaltung des Haushalts begonnen wird, muß Klarheit über die zukünftige Verwaltungsorganisation geschaffen werden. Sie ist durch das Haushalts- und Rechnungswesen abzubilden. Das Neue Steuerungsmodell kennt grundsätzlich vier Typen von Organisationseinheiten:

1. Leistungs- und Verantwortungszentren als eigentliche Träger („Gewährleister“) der Aufgabenerfüllung gegenüber den Bürgern,
2. Regiebetriebe mit externer Leistungsabgabe,
3. Regiebetriebe mit interner Leistungsabgabe (interne Dienstleister) und
4. Einrichtungen der Verwaltungssteuerung und der Steuerungsunterstützung.

Die Steuerungsverfahren für die einzelnen Typen von Organisationseinheiten sind unterschiedlich. Je konsequenter die örtliche Verwaltungsorganisation die verschiedenen Typen trennt, umso wirkungsvoller können die jeweiligen (Finanz-) Managementinstrumente ansetzen.

### 2.2 Steuerung mit Leistungs- und Finanzvorgaben

Die neue Verwaltungsstruktur wird geschaffen, um eine neue Steuerungsphilosophie verwirklichen zu können. Die Kernfrage lautet: *Wie steuern wir die Organisationseinheiten so, daß sie die richtigen Produkte wirtschaftlich erzeugen?* In der Privatwirtschaft würde die Frage lauten: Wie steuern wir die Geschäftseinheiten oder die Business Units? Und von daher kommt auch die Antwort: *Wir steuern mit Leistungs- und Finanzvorgaben.*

Nichts anderes ist – richtig verstanden - mit Budgetierung gemeint. Das Budget ist zunächst die prinzipielle Form der Finanzvorgabe. Die Budgetierung stellt darüber hinaus aber auch den Rahmen für *Leistungsvorgaben* dar. Deshalb wird häufig von produkt-

---

orientierter Budgetierung gesprochen oder von dem Übergang von der input- zur outputorientierten Budgetierung.

### 2.3 „Steuern mit dem Haushalt“ statt „Steuern mit Produkten“

Es ist zweckmäßig, sich mit den vorstehenden Überlegungen zu beschäftigen und die örtliche Steuerungsphilosophie zu klären, bevor mit dem Umbau der Organisation und des Führungssystems begonnen wird. In den Klärungsprozeß sind alle Elemente des Steuerungsmodells und vor allem alle Akteure auf dem Felde der Steuerung einzubeziehen. Die alten Strukturen der fraktionierten zentralen Ressourcensteuerung müssen wirklich überwunden werden. Vor allem müssen die Aktivitäten, die sich in vielen Kommunen auf der Basis von Produktkatalogen entwickelt haben, mit dem Finanzmanagement und damit mit dem Haushalts- und Rechnungswesen verknüpft werden.

Entsprechend der neuen unternehmerischen Steuerungsphilosophie kommt dabei dem Haushalt die zentrale Rolle zu. Der *neue* Haushalt ist im Neuen Steuerungsmodell das führende System. Diese Aussage geht davon aus, daß die ehrgeizigen und aufwendigen – und deshalb auch gern von Unternehmensberatern empfohlenen – Projekte der „Steuerung mit Produkten“ in der Praxis nicht den erhofften nachhaltigen Erfolg haben. Die Idee, auf der Basis eines Produktkatalogs die Stückkosten der Produkte zu kalkulieren, dann die erforderlichen Budgets für eine bestimmte Produktionsmenge zu ermitteln und diese Budgetanforderungen dann mit den finanziellen Möglichkeiten abzugleichen, erfordert ein gigantisches Rechnungs- und Entscheidungssystem und fast allwissende Entscheider. Auf dem Wege dahin entstehen überdimensionierte Kostenrechnungssysteme, die Informationen produzieren, die keiner nutzt. Sie können bereits heute in manchen Kommunen besichtigt werden. Und es zeichnet sich ab, daß dieser Idee am Ende ein ähnliches Schicksal beschieden sein wird, wie den ambitionierten Priorisierungsverfahren in der Investitionsplanung der 60er Jahre oder früheren Verfahren wie Zero-Base-Budgeting oder Planning-Programming-and-Budgeting-Systemen.

Offensichtlich erfolgversprechender, weil realistischer sind die Ansätze, die den Haushalt in das Zentrum des Steuerungssystems rücken. Es ist klar, daß dies nicht der alte kamerale Haushalt sein kann:

- Schon die Formel „Steuern mit Finanz- und Leistungsvorgaben“ macht deutlich, das der *Informationsgehalt* eine andere Qualität bekommen muß.
- Die Konzipierung des Haushalts als örtliches Politik- und Managementinstrument und die Neuorganisation der Verwaltung verlangen eine *neue Struktur* des Haushalts.
- Unter informationsökonomischen Aspekten ist eine *adressaten- und situationsabhängige* Aufbereitung der Informationen erforderlich.

Um auf die Neuerungen hinzuweisen, geben viele Verwaltungen ihren Haushaltsplänen neue Namen: Haushaltsbuch, Stadtbudget, Budgetorientierter oder Ergebnisorientierter Haushalt, Produkthaushalt, Leistungshaushalt oder Produktwirtschaftsplan, um nur einige zu nennen.

Auch im Innern sehen diese Pläne noch sehr unterschiedlich aus. Aber nach nunmehr fast 10 Jahren Erfahrung – die ersten budgetierten Haushaltspläne erschienen Anfang der 90er Jahre – und manchen Sackgassen beginnen die Lösungen doch zu konvergieren und bestimmte Eckwerte können inzwischen als gesichert angesehen werden. Sie werden nachstehend dargestellt.

## 3. Die neue Haushaltsstruktur

### 3.1 Die organische Haushaltsgliederung

Als Grundlage für die örtlichen politischen Planungen, Entscheidungen und Kontrollen und als Managementinstrument für die Führung der Verwaltung müssen die Haushalte die *örtliche* Verwaltungsstruktur abbilden. Die örtliche Verwaltungsgliederung muß die Grundlage für den Zuschnitt der Budgetbereiche bilden. Nur bei einer Übereinstimmung von Budgetbereichen und Organisationseinheiten lassen sich eindeutige politische und administrative Abgrenzungen für die Fach- und Ressourcenverantwortung schaffen. Dazu muß zunächst die Verwaltungsstruktur im Sinne des Neuen Steuerungsmodells umorganisiert werden. Dieser Struktur wird die Gliederung des Haushaltsplans angeglichen. Weil diese Haushaltsstruktur kongruent mit der Verwaltungsorganisation ist, sei sie „*organische*“ Haushaltsgliederung genannt. Aufstellung, Beratung, Beschlussfassung und Bewirtschaftung des Haushaltsplanes erfolgen dann von vornherein auf einer Grundlage, die alle re-

levanten Informationen für die jeweilige Organisationseinheit zusammenhängend und übersichtlich darstellt. Viele Kommunen legen ihren Haushaltsberatungen bereits solche organisch gegliederten Haushalte zugrunde. Diese werden nicht mehr nach Einzelplänen und Abschnitten entsprechend den haushaltsrechtlichen Gliederungsvorschriften gegliedert, sondern je nach der örtlichen Verwaltungsorganisation nach Dezernaten/Referaten oder Fachbereichen.

In Abhängigkeit von der örtlichen Verwaltungsstruktur und dem angestrebten Grad der Dezentralisierung werden die Budgets weiter unterteilt, z. B. Fachbereichsbudgets in Abteilungsbudgets oder Dezernatsbudgets in Ämterbudgets. Das Umsortieren des Haushalts auf die neue Struktur erfordert ein komplettes Durchforsten des Haushalts. In der überwiegenden Zahl der Fälle können Unterabschnitte komplett und unverändert neu zugeordnet werden. Häufig müssen aber auch einzelne Haushaltsstellen in einen anderen Unterabschnitt übernommen werden oder es müssen neue Unterabschnitte gebildet werden.

Ein wichtiger Punkt beim Einstieg in die Neugliederung des Haushalts ist die Frage, wieviele Budgets auf der 2. Ebene (unterhalb des Gesamtbudgets = 1. Ebene) gebildet werden sollen. Dies hängt – außer von der Produktpalette und der danach zu bildenden Organisationsstruktur – wesentlich von der Politik ab: Ein Eckwertebeschluss macht nur Sinn, wenn der Rat bzw. der Kreistag politische Prioritäten und Posterioritäten setzen kann; das ist nicht möglich, wenn die Budgetbereiche zu viele unterschiedliche Produktbereiche zusammenfassen. Werden umgekehrt zu viele und kleine Budgetbereiche gebildet, so müßten für den Eckwertebeschluss schon Einzelheiten im Plenum beraten werden, was ja gerade den Fachausschüssen überlassen werden soll. Auch das Ziel der Deckungsgleichheit von Ausschüssen und Budgetbereichen verbietet ein zu wenig und ein zuviel an Budgetbereichen auf der 2. Ebene.

### 3.2 Probleme mit der Kommunal- aufsicht

Noch verlangen die Aufsichtsbehörden in allen Bundesländern, daß die Haushalte in der von den Gliederungs- und Gruppierungsvorschriften festgelegten Form beschlossen und der Aufsicht vorgelegt wer-

den. Das zwingt die Kommunen zu unnötiger Doppelarbeit. Es müssen deshalb unverzüglich die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß Beratung, Beschlußfassung und Bewirtschaftung der Haushalte sowie aufsichtsbehördliche Genehmigungen in Zukunft *ausschließlich* auf der Basis der organischen Haushaltsgliederung erfolgen können. Entsprechendes sollte für die Veröffentlichungspflicht gelten: Mit der transparenteren und auf die örtlichen Gegebenheiten abgestellten Struktur bietet die neue Form der Haushalte ohnehin bessere Grundlagen für die gewünschte stärkere Einbeziehung der Bürger in die Haushaltsplanung. Als erstes Bundesland hat Nordrhein-Westfalen in einem kürzlich veröffentlichten Positionspapier die Bereitschaft zur entsprechenden Änderung des Haushaltsrechts erklärt.<sup>2</sup>

### 3.3 Einheitlicher Kontenrahmen

Trotz unterschiedlicher Gliederung der Haushalte in den einzelnen Kommunen sollen die Voraussetzungen für interkommunale Vergleiche verbessert werden, denn sie sind als Grundlage für Aufgabenkritik, Qualitätsverbesserung und Rationalisierung erforderlich. Und selbstverständlich muß auch in Zukunft sichergestellt sein, daß die nötigen Informationen für die überörtliche Finanzstatistik und die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung bereitgestellt werden können.

Um den unterschiedlichen Informationsanforderungen und örtlichen Organisationsänderungen gerecht werden zu können, muß es deshalb im Rechnungswesen – wie bisher – eine Ebene geben, auf der Kosten und Erlöse organisationsneutral nach einem standardisierten Kontenrahmen erfaßt werden. Dafür bieten sich die haushaltsrechtlichen Gliederungsvorschriften an, die insoweit also auch zukünftig notwendig sind. Sie müssen allerdings so überarbeitet werden, daß sie besser zur Abbildung der kommunalen Leistungen geeignet sind. Grundlage dafür sollten die *Produktgruppen* bilden.

## 4. Zuordnung von Kosten und Erlösen im Haushalt

Für die Frage, wo einzelne Beträge im Haushalt veranschlagt werden sollten, ergeben sich einige Neuerungen. Sie sind im wesentlichen eine Folge des Prinzips, den Haushalt nach Organisationseinheiten zu gliedern. Bevor dazu einige Erfahrungen wie-

---

dergegeben werden, soll kurz auf die Frage eingegangen werden, was eigentlich im Haushalt der Zukunft veranschlagt wird: Ausgaben und Einnahmen – wie bisher – oder Aufwendungen und Erträge wie in der kaufmännischen Finanzbuchhaltung oder Kosten und Erlöse wie in der Kostenrechnung?

#### **4.1 „Kosten“ und „Erlöse“ statt „Ausgaben“ und „Einnahmen“ oder: Von der Kameralistik zum Ressourcenverbrauchskonzept**

Nach dem geltenden Rechnungskonzept der Kameralistik sind im Haushalt „Ausgaben“ und „Einnahmen“ zu veranschlagen. Zwar wurde im Zuge der Haushaltsrechtsreform 1974 die Möglichkeit zur Veranschlagung nichtausgabe- bzw. nichteinnahmegleicher Kosten (insbes. kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen) bei den kostenrechnenden Einrichtungen eingeführt und später auch darüber hinaus erweitert. In der Praxis blieb die Veranschlagung dieser Kosten aber im wesentlichen auf die Gebührenhaushalte beschränkt, da sie im übrigen Haushalt funktionslos war.

Bei fortschreitender Verwaltungsreform erweist sich diese traditionelle Einnahme-Ausgaberechnung aber zunehmend als unzulänglich: Im Zuge der Budgetierung wird die Ressourcenverantwortung dezentralisiert, damit die einzelnen Organisationseinheiten der Verwaltung umfassende Verantwortung für Leistungen *und* Ressourcen übernehmen können. Das setzt voraus, daß jeder Organisationseinheit die *vollständigen* Kosten angelastet werden, die durch die Leistungserstellung verursacht werden. Auch das Bestreben, die Kosten der Produkte als Grundlage politischer Entscheidungen oder für interkommunale Vergleiche zu ermitteln, spricht dafür, à la longue von der Kameralistik abzugehen und das sog. Ressourcenverbrauchskonzept einzuführen<sup>3</sup>. Hauptziel dieses Rechnungssystems ist es, den gesamten Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen periodengenau auszuweisen. Ressourcenverbrauch bzw. –aufkommen nach diesem Konzept sind im wesentlichen identisch mit den betriebswirtschaftlichen Kosten und Erlösen. Es ist deshalb am klarsten, wenn wir in Zukunft von Kosten und Erlösen sprechen, was in einigen Haushaltsplänen auch bereits geschieht.

Verschiedene Kommunen haben versucht, die beiden Rechnungskonzepte nebenein-

ander zu fahren: den Haushalt wie bisher kameral, daneben ein Produktbuch mit Kosteninformationen zu einzelnen Leistungen, Produkten oder Produktgruppen. Diese Zweigleisigkeit bewährt sich offenbar nicht: Selbst dort, wo das Produktbuch in Unterabschnitte parallel zum kameralen Haushalt gegliedert ist, empfinden die Politiker diese Form der Informationsdarbietung als zu unübersichtlich.

Die Konsequenz aus dieser Erfahrung lautet: Der Ausweis des vollständigen Ressourcenverbrauchs gehört in den *Haushalt*. Die wichtigsten Entscheidungen in der Kommune werden im Rahmen des Haushalts getroffen. Es muß deshalb im Haushalt deutlich werden, welcher Ressourcenverbrauch in den einzelnen Verwaltungsbereichen verursacht wird und welches Ressourcenaufkommen insgesamt und für den einzelnen Bereich zur Verfügung steht. So wird erreicht, daß die Planungen, Entscheidungen und Kontrollen in Politik *und* Verwaltung auf der Basis eines einheitlichen, durchgehenden Zahlenwerks (Rechnungsstoffs) erfolgen.

Das ist das Ziel des Ressourcenverbrauchskonzepts. Seine Einführung fordern nach der KGSt inzwischen auch der Deutsche Städtetag<sup>4</sup> und besonders konkret der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen.<sup>5</sup> Da an einem weitgehend einheitlichen Haushaltsrecht selbstverständlich festgehalten werden soll, bereitet ein Unterausschuss des Arbeitskreises kommunale Angelegenheiten der IMK eine „Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts“ vor, die ebenfalls auf dieser Linie liegt.

Folgerichtig verwenden einzelne Verwaltungen in ihren Haushalten auch bereits die Begriffe „Kosten“ und „Erlöse“ und richten flächendeckend in allen Unterabschnitten die Haushaltsstellen „Kalkulatorische Abschreibungen“ und „Kalkulatorische Zinsen“ ein.

#### **4.2 Zuordnung von Kosten und Erlösen entsprechend Verursachung und Beeinflussbarkeit**

Nach dem vorangegangenen Exkurs über den zukünftigen *Rechnungsstoff* wird nun der Frage nachgegangen, in welcher Gliederungs- und Gruppierungsstruktur Kosten und Erlöse im Haushalt veranschlagt werden sollten. Das Ziel läßt sich wie folgt formulieren: Kosten und Erlöse sollten im Haushalt so veranschlagt werden, daß die Ziele der



---

Kostensteuerung und der verursachungsgerechten Zuordnung zu den Leistungen optimal unterstützt werden. Daraus folgt prinzipiell, daß Kosten und Erlöse primär bei den Organisationseinheiten veranschlagt werden sollten, von denen sie verursacht werden *und* von denen sie beeinflusst werden können.

Nach diesem Prinzip werden i. d. R. zunächst die Notwendigkeit und Funktionsweise von Sammelnachweisen überdacht. Für Sachkosten, die von der einzelnen Organisationseinheit beeinflusst werden können, werden von den meisten budgetierenden Verwaltungen inzwischen keine Sammelnachweise mehr gebildet. Auch bei den Personalkosten geht die Entwicklung dahin.

Kosten und Erlöse, die nicht direkt einer Organisationseinheit zugeordnet werden können, werden jeweils der (nächst höheren) Organisationseinheit zugeordnet, wo sie als Einzelkosten beeinflusst werden können. Eine besonders charakteristische Folge der neuen Steuerungsphilosophie und der daraus resultierenden Gliederungsstruktur des Haushalts ist es, daß für zentrale und dezentrale *Steuerungseinrichtungen* jeweils eigene Budgets bzw. Unterabschnitte gebildet werden, z. B. in einem Fachbereich „Jugend und Schule“ auf der Ebene des Fachbereichsbudgets ein Unterabschnitt „Fachbereichsleitung“ und auf der Ebene der Abteilungsbudgets ein Unterabschnitt „Leitung der Schulabteilung“. Bei dieser Art der Veranschlagung werden die Gemeinkostenbereiche deutlicher sichtbar und steuernde Eingriffe sind leichter, als wenn diese Kosten von vornherein auf dezentrale Organisationseinheiten oder gar einzelne Produktgruppen aufgeschlüsselt würden.

#### 4.3 Darstellung der Leistungsverrechnung im Haushalt

Im Neuen Steuerungsmodell kommt der internen Leistungsverrechnung eine wesentlich größere Bedeutung zu als bisher und das Volumen der internen Verrechnungen wächst beträchtlich. Unter Steuerungsaspekten ist es allein sinnvoll, die internen Verrechnungen unter den entsprechenden *Sachausgabe-* und *Sacheinnahmehaushaltsstellen* zu veranschlagen. Diese Art der Veranschlagung findet sich auch zunehmend, statt der von den Gruppierungsvorschriften bisher vorgesehenen Veranschlagung als „innere Verrechnung“. Dabei ist sicherzustellen,

daß Verrechnungsausgaben bzw. –einnahmen als solche erkennbar bleiben, um das Haushaltsvolumen z. B. für finanzstatistische oder für Vergleichszwecke bereinigen zu können. Es ist offensichtlich, daß hier Anpassungsbedarf bei den haushaltsrechtlichen Gruppierungsvorschriften besteht. Änderungen im vorstehenden Sinne sind in Vorbereitung<sup>6</sup>.

#### 4.4 Verrechnung von Gemeinkosten („Konzernkosten“)

Die Frage, ob die Kosten zentraler und dezentraler Planungs-, Steuerungs- und Kontrolleinrichtungen (politische Gremien, Verwaltungsführung, Personalrat, Rechnungsprüfung, Fachbereichsleitungen usw.) verrechnet werden sollten, wird von der Praxis bisher uneinheitlich beantwortet. Zwingend erforderlich ist sie nur zu Lasten solcher Organisationseinheiten, bei denen diese Kosten in die Kalkulation von Entgelten, Kostenerstattungen, Zuweisungen u. ä. eingehen. Hier ist die Verrechnung auch allgemeine Praxis, und zwar in bewährter Weise mittels vorkalkulierter Verwaltungskostenerstattungen (VKE).

Die Ausdehnung der Verrechnung im Haushalt über die vorstehend genannten Einrichtungen hinaus ist eher kritisch zu sehen. Da die erstattungsverpflichteten Organisationseinheiten keinen direkten Einfluß auf Menge und Preis der ihnen angelasteten allgemeinen Verwaltungsleistungen haben, gehen von dieser Verrechnung nur geringe Steuerungswirkungen aus. Es bliebe dann nur das Ziel verursachungsgerechter Kostenanlastung zwecks Ausweis der Vollkosten in den Produktbereichen und –gruppen. Ob sich dafür der beträchtliche Verwaltungsaufwand lohnt, kann zu Recht bezweifelt werden.

#### 4.5 Darstellung der Produktkosten im Haushalt?

Bessere Information über die kommunalen Produkte und ihre Kosten ist eine der am häufigsten wiederholten Forderungen in der Reformdiskussion. Dazu gibt es vielfältige Ansätze innerhalb und außerhalb der Haushaltspläne. Die bisherigen Erfahrungen lehren: Die große Anzahl kommunaler Produkte läßt es nicht geraten erscheinen, alle Produkte einzeln und im Detail im Haushalt abzubilden und auf dieser Ebene Ressourcenaufkommen und –verbrauch zu veranschlagen und die Mittel zu bewirtschaften. Abgesehen von

---

dem jährlichen Ermittlungsaufwand führt das zu einer Informationsfülle, die im Rahmen der knapp bemessenen Zeit für die Haushaltsberatungen von den Entscheidungsträgern nicht sinnvoll verarbeitet werden kann. Die vorliegenden Erfahrungen zeigen, daß die Untergliederung im Haushalt i. d. R. bis zu Organisationseinheiten erfolgt, die einer Produktgruppe entsprechen. Sie bilden für Veranschlagung und Mittelbewirtschaftung die Basis („Finanzstelle“).

Es ist selbstverständlich, daß Politiker und Öffentlichkeit bei Bedarf auch detailliertere Informationen erhalten müssen, insbesondere über die Kosten einzelner kommunaler Leistungen. Und selbstverständlich müssen auch die Budgetverantwortlichen in der Verwaltung die Kosten ihrer Produkte kennen, um steuern zu können. Dazu müssen geeignete Informationssysteme *ergänzend* zum und *verknüpft* mit dem Haushalt entwickelt werden, und zwar abgestellt auf die konkreten Informationsbedürfnisse vor Ort. Hier liegt vor allem die Aufgabe der Kosten- und Leistungsrechnung.

## 5. Darstellung der kommunalen Leistungen im Haushalt

### 5.1 Der Haushaltsplan als Grundlage für Zielvereinbarungen und Leistungskontrakte

Viele Verwaltungen haben damit begonnen, die von ihnen erbrachten Leistungen nach Art, Menge und Qualität zu erfassen, zu Produkten, Produktgruppen und Produktbereichen zusammenzufassen und dies in Produktkatalogen umfassend und systematisch zu dokumentieren. Es wurde bereits auf die Versuche hingewiesen, auf der Basis von Produktkatalogen ein neues Steuerungssystem aufzubauen (s. o. 2.3). Die Erfahrungen sprechen gegen diesen Weg. Erfolgversprechender erscheint es, die Idee, mit Produkten zu steuern, rechtzeitig mit der Neukonzeption des Finanzmanagementsystems zu verknüpfen. Das Ergebnis ist der – meist so genannte – produktorientierte Haushalt.

Die Grundidee ist so einfach wie zwingend: Eine vernünftige Steuerung der Kommune durch die politischen Gremien und die Verwaltungsführung setzt voraus, daß zusammen mit den Ressourcenzuweisungen in den Haushaltsplänen auch konkrete Vorgaben für die zu erbringenden Leistungen (Produkte) gemacht werden. Die politischen

Gremien müssen auch die Leistungen beschließen, die von der Verwaltung mit den zugewiesenen Ressourcenbudgets erzeugt werden sollen. Zu jeder Finanzvorgabe gehört eine Leistungsvorgabe. Damit bekommen Räte und Kreistage das besser in die Hand, was der eigentliche Inhalt der Politik ist, nämlich die kommunalen Leistungen. So macht es Sinn, wenn manche Kommunen den Haushaltsplan als Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung bezeichnen.

### 5.2 Darstellung der Leistungen im Haushalt

Die angestrebte enge Verknüpfung von zugewiesenem Ressourcenrahmen und damit zu erbringenden Leistungen verlangt eine Darstellung dieser Leistungen im Haushalt. Hierzu liegen inzwischen einige Praxiserfahrungen vor. Danach erscheint es sinnvoll, i. d. R. für die Ebene der Produktgruppe die mit der entsprechenden Ressourcenzuweisung verfolgten Ziele, die Zielgruppe(n), die erwarteten Wirkungen und die dazu im einzelnen geplanten Produkte, Maßnahmen oder Projekte nach Art, Menge und Qualität zu beschreiben. Diese Informationen können durch weitere Angaben – etwa in Kennzahlenform – ergänzt werden, wenn dies für die Planungen und Entscheidungen oder für die spätere Erfolgskontrolle sinnvoll erscheint. Technisch erfolgt die Integration der Leistungsseite in den Haushalt i. d. R. in der Weise, daß in jedem Unterabschnitt ein Produktblatt angefügt wird.

## 6. Zusammenfassung und Ausblick

Faßt man die bisherigen Erfahrungen bei der Neugestaltung der kommunalen Haushalte und die laufenden Diskussionen zusammen, so lassen sich über die weitere Entwicklung folgende Aussagen treffen:

- In den Verwaltungshaushalten ergeben sich wie dargestellt wesentliche inhaltliche und formale Veränderungen. Um die Neuerung zu betonen, wird verschiedentlich vorgeschlagen, den Begriff Verwaltungshaushalt durch den Begriff Leistungs- oder Ergebnisrechnung zu ersetzen.
- Eine zunehmende Anzahl von Kommunen weisen im Verwaltungshaushalt in allen Budgets die Erlöse und Kosten auch für die Jahre der mittelfristigen Finanzplanung aus. In den Vermögenshaushalten

---

ist die integrierte Darstellung der mittelfristigen Investitionsplanung ohnehin schon allgemeine Praxis.

- Nach der Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung muß die Funktion des zentralen Stellenplans als Steuerungsinstrument überdacht werden.
- Der Vermögenshaushalt sollte ebenfalls organisch gegliedert und rechnungssystematisch an die Veränderungen im Verwaltungshaushalt angepaßt werden. Er sollte wegen seiner besonderen Eignung als Grundlage der politischen Investitionsplanungen und -entscheidungen als eigenständiger Teil des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens beibehalten werden und nicht – wie vereinzelt vorgeschlagen – in einer „Finanzrechnung“ aufgehen.
- Um die Rolle des Haushalts als örtliches Politik- und Managementinstrument zu verstärken, wird in einer zunehmenden Anzahl von Haushaltsplänen auf allen Budgetebenen, d. h. je Organisationseinheit unmittelbar an den entsprechenden Teil des Verwaltungshaushalts auch der entsprechende Teil des Vermögenshaushalts und bisweilen auch der entsprechende Auszug aus der Stellenübersicht wiedergegeben.
- Zur Steuerung der Liquidität ist eine Finanzrechnung als eigenständiges Element des Finanzmanagementsystems zu führen.
- Die Anzahl der Einrichtungen mit Kosten- und Leistungsrechnung wächst durch schrittweise Umstellung des Steuerungssystems und Einführung der Leistungsverrechnung für die größeren Regiebetriebe.
- Der Anteil des Vermögens, für das kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen berechnet werden müssen, wächst und damit der Anteil des in Anlagenrechnungen erfassten und bewerteten Vermögens.
- Eine vollständige Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden und die Aufstellung einer Bilanz gibt es bisher nur in wenigen Einzelfällen. Alle Kon-

zepte sehen allerdings die Einführung einer solchen kommunalen Bilanz vor. Die Ausdehnung der Anlagenrechnungen im vorstehend geschilderten Sinne sollte deshalb so erfolgen, daß die Daten später ohne größere Schwierigkeiten in das Bilanzierungssystem übernommen werden können.

- Nachdem jetzt weitgehende Einigkeit darüber besteht, den materiellen Kern der Kameralistik, nämlich das Geldverbrauchs-konzept, zugunsten des Ressourcenverbrauchs-konzepts aufzugeben, bietet es sich an, auch den kameralen Buchungsstil abzulösen und durch die Doppik zu ersetzen. Dazu gibt es inzwischen in der Stadt Wiesloch in Baden-Württemberg einen Prototyp und die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine breitere Einführung. In Nordrhein-Westfalen hat sich soeben der Innenminister für die generelle Einführung der Doppik ausgesprochen<sup>7</sup>, wofür im Rahmen eines großangelegten Modellprojekts „Doppischer Haushalt“ in einer Anzahl von Groß- und Mittelstädten die Voraussetzungen geschaffen werden sollen.
- All das geht nicht ohne DV-Unterstützung. Hier zeichnet sich ab, daß leistungsfähige Standardsoftware in absehbarer Zeit zur Verfügung stehen wird.

Mit den vorstehend dargestellten Entwicklungen werden vor allem drei Ziele erreicht:

- Die Haushalte werden *transparenter*.
- Die Haushalte werden *informativer*.
- Die Eignung der Haushalte als *örtliches* Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument steigt.

Mit der von allen Konzepten geforderten und faktisch bereits in Ansätzen stattfindenden Einführung des Ressourcenverbrauchs-konzepts, das in diesem Erfahrungsbericht nur am Rande behandelt wurde, werden die Haushalte auch aussagekräftiger bezüglich der wahren finanziellen Lage der Kommunen. Die Haushalte werden *ehrlicher*<sup>8</sup>.

Es ist klar, daß mit all dem nicht automatisch mehr Geld in die kommunalen Kassen kommt. Aber die Erfahrungen der vielen Reformkommunen belegen eindrucksvoll, daß die neuen Instrumentarien besser geeignet sind, das Dilemma zu lösen, in dem sich die meisten Kommunen befinden, nämlich mit weniger Geld mehr leisten zu müssen, oder, salopp ausgedrückt, besser und billiger zu werden.

## Autor:

Dr. Hansjürgen Bals

Stadtkämmerer a.D., langjähriger  
Hauptgutachter der KGSt

fon: 0331-9774539  
e-mail: bals@rz.uni-potsdam.de

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Eine ausführliche Dokumentation mit örtlichen Beispielen findet sich in KGSt-Materialien Nr. 3 „Der Haushaltsplan: Ansätze zur entscheidungs- und verhaltensorientierten Neugestaltung“ Band 1: Textteil (148 S.), Band 2: Anlagen (344 S.), Köln 1997
- <sup>2</sup> Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Neues kommunales Finanzmanagement – Eckpunkte einer Reform, Düsseldorf im April 1999
- <sup>3</sup> Siehe grundlegend KGSt-Bericht Nr. 1/1995 „Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage“ sowie Lüder, Klaus: Das Ende der Kameralistik? In: der gemeinderat 1/1999, S. 34 – 37 oder ausführlich: Lüder, Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), 2., überarbeitete und erg. Aufl., Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 6, Stuttgart 1999
- <sup>4</sup> Siehe: Eckpunkte des Deutschen Städtetages zur Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. In: der städtetag, 1998, Heft 12, S. 795 – 797, hier insbes. Nr. 4 und 5
- <sup>5</sup> Siehe oben Fn. 2
- <sup>6</sup> Siehe Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, a. a. O., Nr. II. 5
- <sup>7</sup> Siehe Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, a. a. O., Nr. II. 7
- <sup>8</sup> Siehe Bals, Hansjürgen: Der ehrliche Haushalt: Ziel der kommunalen Haushaltsrechtsreform. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), 1996, Nr. 9, S. 194 - 200

## Aktuell

Innenministerium des Landes  
Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):

# Neues kommunales Finanzmanagement Eckpunkte der Reform

„Mehr Wirtschaftlichkeit und Effektivität, mehr Transparenz und Bürgernähe - das sind die Ziele einer grundlegenden Reform der kommunalen Verwaltungen. Das Haushalts- und Rechnungswesen nimmt in diesem Reformprozeß eine zentrale Rolle ein.

Mit diesem Positionspapier werden die Eckpunkte einer Reform des kommunalen Haushaltsrechts beschrieben. Sie basieren auf den Erfahrungen, die reformfreudige Kommunen im Zusammenhang mit der Erprobung neuer Verwaltungsformen gemacht haben. Mit diesen Empfehlungen für ein neues kommunales Finanzmanagement geben wir der weiteren Reform Richtung und Ziel und den Verantwortlichen in den Kommunen die notwendige Orientierung für ihren Weg zu einer modernen kommunalen Selbstverwaltung.“

Dr. Fritz Behrens, Innenminister NRW

### Aus dem Inhalt:

- ▶ Budgetierung
- ▶ Organische Haushaltsgliederung
- ▶ Steuerung durch Leistungsvorgaben
- ▶ Ressourcenverbrauchskonzept
- ▶ Zuordnung von Kosten und Erlösen im Haushalt
- ▶ Die kommunale Bilanz
- ▶ Doppik
- ▶ Berichtswesen und Controlling
- ▶ Steuerung der Beteiligungen
- ▶ Kommunales Finanzmanagement der Zukunft

### Bezug:

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen  
Referat für Öffentlichkeitsarbeit  
40190 Düsseldorf



---

# Vom kameralen Haushaltsplan zu Produktbudgets: Werkstattbericht der Stadt Hann.Münden

Klaus-Peter Lütcke

---

Der folgende Werkstattbericht informiert über die Entwicklung von Produktbudgets und den aktuellen Stand, der mit dem Haushaltsplan 1999 erreicht worden ist.

Erste Vorüberlegungen zur Übernahme des Neuen Steuerungsmodells als neue Struktur und neues Leitziel der Verwaltung der Stadt wurden in der 2. Hälfte 1993 angestellt. Als Ergebnis für die Verwaltungsorganisation wurden aus bislang 19 Ämtern und Betrieben mit einer hierarchischen Linienstruktur zum 01.01.1996 6 Verwaltungsbereiche, 2 Eigenbetriebe, 2 Regiebetriebe sowie 1 Fachdienst Recht und Versicherungen gebildet. Das Rechnungsprüfungsamt und die Funktion der Gleichstellungs- und Frauenbeauftragten kommen hinzu. Die Dezernatsebene wurde aufgelöst. An ihre Stelle ist eine aus 3 Personen bestehende Verwaltungsleitung getreten, die – ohne Aufhebung der formalrechtlichen Bestimmungen der Nieders. Gemeindeordnung – als Kollegialorgan angelegt ist. Mit dieser Umstrukturierung ist eine umfangreiche Delegation von Entscheidungskompetenz und Verantwortung auf die Bereiche und die Fachdienste vorgenommen worden, die sich nach dem heutigen Eindruck als erfolgreich erwiesen hat.

Der gesamte Umstrukturierungsprozeß innerhalb der Verwaltung wird von 10 Arbeitsgruppen aus allen Verwaltungsbereichen begleitet. Eine Moderation ist durch Prosoz aus Herten im Herbst 1996 und noch einmal im Sommer 1997 erfolgt. Seitdem läuft der gesamte dynamisch angelegte Prozeß unter eigenständiger Steuerung weiter. Der Rat ist in zwei Veranstaltungen nach den Ratswahlen 1996 und 1997 durch Prosoz informiert und begleitet worden.

## 1. Einführung der Budgetierung im Betrieb Stadtentwässerung

Bereits mit den ersten Vorüberlegungen zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells noch vor Auftreten negativer Haushaltsstrukturen wurde im Herbst 1993 mit der Auf-

stellung des Haushaltsplans für 1994 entschieden, für den Unterabschnitt 7010 (Abwasserbeseitigung) die Budgetierung in Form eines geschlossenen Einnahme- und Ausgabedeckungskreises einzuführen. Die bereits weitgehend vorhandene und gut entwickelte Kostenrechnung waren die Entscheidungsgrundlage für den Abwasserbeseitigungsbereich, obwohl Bedenken der Kommunalaufsicht geäußert wurden. Für diese erste Einführung der Budgetierung war eine Ausnahmegenehmigung der Kommunalaufsicht auf der Grundlage der Experimentierklausel nicht erforderlich, da die Budgetierung lediglich, aber immerhin, durch die Erklärung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der entsprechenden Einnahme- und Ausgabegruppierungen erfolgt ist. Ergänzt wurde die haushaltsrechtliche Bestimmung der Budgetierung durch eine Organisationsverfügung, durch die insbesondere die Übertragung erwirtschafteter Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben nach Abstimmung mit dem Finanzbereich im Jahresabschluß auf das nächste Wirtschaftsjahr ermöglicht werden sollte. Nach erfolgreicher Erprobung in 1994 und 1995 wurde in 1996 die Überleitung des Regiebetriebes in einen Eigenbetrieb mit kaufmännischer Buchführung/Doppik vorbereitet und zum 01.01.1997 realisiert.

## 2. Ausweitung der Budgetierung auf Baubetriebshof und "Öffentliche Ordnung"

Dieser erste erfolgreiche Versuch der Budgetierung eines Unterabschnitts ermutigte die Verwaltung der Stadt Hann. Münden, nun auch unter den Bedingungen sich verschärfender Haushaltsprobleme, die Budgetierung auszuweiten und dabei neben dem Baubetriebshof (Unterabschnitt 7510) mit einer ebenfalls vollständig entwickelten Kostenrechnung auch den Unterabschnitt 1100 (Öffentliche Ordnung ohne Feuerwehrwesen) als ersten allgemeinen Verwaltungsbereich einzubeziehen. Auch für diese beiden Unterabschnitte wurde die Budgetierung in Form

---

geschlossener Deckungskreise realisiert und das Verfahren durch eine entsprechende Organisationsverfügung ergänzt.

### 3. Budgetierungsberichte

Bereits mit der Einführung der Budgetierung für den Abwasserbereich wurde in der Organisationsverfügung festgelegt, daß über die Erfahrungen und den Ablauf des Finanzjahres durch einen Drittel-Jahresbericht der Finanzausschuß als zuständiger Fachausschuß informiert werden sollte. Dabei baute die Stadtverwaltung Hann. Münden auf die Grundlage der in der Eigenbetriebsverordnung vorgesehenen und in Hann. Münden seit Jahren erfolgreich praktizierten Viertel-Jahres-Berichte des Eigenbetriebs Stadtwerke auf. Mit der Ausdehnung der Budgetierung auf die Unterabschnitte „Sicherheit und Ordnung“ und „Baubetriebshof“ wurde auch für diese beiden Einheiten die Drittel-Jahres-Berichtspflicht eingeführt. Über diese Berichte konnte sich der Finanzausschuß jeweils ein konkretes Bild über die Abwicklung der Organisationsverfügung und der Finanzwirtschaft in den Unterabschnitten machen. Nach meiner Erkenntnis hat es dabei für die Ratsfachleute des Finanzausschusses eine Vielzahl von „Aha-Erlebnissen“ gegeben, weil sie in völlig neuer Weise über die Finanzabwicklung im Laufe eines Haushaltsjahres informiert wurden. Hieraus hat sich auch eine deutliche Unterstützung gerade auch der Finanzausschußmitglieder für die Realisierung des Erneuerungsprozesses ergeben.

### 4. Ausdehnung der budgetierten Bereiche

Zum Haushaltsjahr 1997 wurden die beiden Regiebetriebe Stadtgrün (Unterabschnitt 5800) in Verbindung mit dem Friedhofswesen (Unterabschnitt 7500) und Stadtwald (Unterabschnitte 8550 und 8551) sowie der gesamte Bereich des Einzelplans 3 „Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege“ in die Budgetierung einbezogen. Wegen der besonderen Strukturen des Einzelplans 3 wurden 3 Unterbudgets gebildet, „Stadtbücherei“, „Archiv und Museum“ und „Allgemeine Kultur“. Die Erfahrungen mit den 3 Unterabschnitten haben dazu geführt, daß im Jahr 1999 mit der Gesamteinführung der Budgetierung die Teilbudgets zu einem Gesamtbudget zusammengefaßt wurden, da sich Teilbudgets mit zu geringer Finanzmasse als nicht optimal steuerbar herausgestellt haben.

### 5. Gesamtbudgetierung im Haushaltsjahr 1999

Mitte 1997 wurde ein neues EDV-Finanzprogramm beschafft und bis Ende des Jahres implementiert. Dadurch wurde der Finanzbereich in die Lage versetzt, den Haushaltsplan 1999 im Rahmen einer Gesamtbudgetierung zu realisieren. Neben den bereits budgetierten Bereichen und Betrieben wurden nunmehr für alle 6 Verwaltungsbereiche, den Fachdienst Recht und Versicherung und die 2 Regiebetriebe Budgetierungskreise gebildet (als Beispiel wird das Budget Sicherheit und Ordnung einschl. Feuerwehrwesen beigefügt). Zur vollständigen Einführung eines neuen Rechnungssystems fehlen nach Erstellung der Produktstrukturen bis Anfang April diesen Jahres die Kosten- und Leistungsrechnung für alle Budgetierungskreise. Diese sollen im weiteren Verlauf des Jahres 1999 aufgebaut und spätestens im Laufe des Haushaltsjahres 2000 implementiert werden.

### 6. Erfolgsstory „Budgetierung“

Um den Unterschied zwischen den Haushaltsstrukturen alter Art und den Budgetstrukturen deutlich zu machen, verweise ich auf die Darstellung im Teilbudget 1110011 (Sicherheit und Ordnung einschl. Standesamt), bei dem wie selbstverständlich bei den Einnahmen die Parkgebühren aus anderen Unterabschnitten (Sanierungsgebiet Altstadt 1 und Sanierungsgebiet Altstadt 2, 6150.11000 und 6151.11000) sowie bei den Ausgaben die Aufwendungen für Heimatfeste oder auch das Sanierungsgebiet Altstadt 2 (Abführung von Parkgebührenanteilen an das Land) einbezogen sind, während sie im klassischen Haushaltsbereich unter dem eigentlichen Unterabschnitt 3630 Heimatpflege bzw. 6550 und 6551 mit der bewirtschaftenden Dienststelle im Bereich 3 angeführt sind. Es läßt sich deutlich erkennen, daß im Budget eine Gesamtfinanzverantwortung des Bereichs 3 gegeben ist, während im alten Haushaltsplan für den Bereich Heimatpflege oder Stadtsanierung mehrere bewirtschaftende Verwaltungsbereiche von 1 bis 6 innerhalb eines Unterabschnitts zuständig sind. Meines Erachtens liegt hierin das Erfolgsgeheimnis der Budgetierung, daß es für jedes Budget nur einen finanzverantwortlichen Bereich gibt. Darin sind auch die deutlichen Erfolge unter Konsolidierungsgesichtspunkten in den vergangenen

5 Haushaltsjahren zu sehen. Insgesamt sind mehr als 1 Mio. DM durch die budgetierten Bereiche erwirtschaftet worden. Dieser Einsparerfolg ist umfangreicher als sämtliche im Konsolidierungskonzept der Stadt ausgewiesenen Maßnahmen. Daraus läßt sich ableiten, daß Eigenverantwortung und Entscheidungskompetenz auf Bereichsebene bewußt wahrgenommen werden, dabei aber nicht das Gesamtinteresse der Verwaltung aus dem Auge verloren wird. Nach der bereits realisierten Verwaltungsneuorganisation, der Einführung moderner TUI-Instrumente, der Anpassung der Fachausschüsse des Rates an die Verwaltungs- und Budgetstrukturen und der Delegation von Verantwortungs- und Entscheidungskompetenz auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen Rat und Verwaltungsleitung und Verwaltungsleitung und Bereichs- und Betriebsleitungen als wesentliche "Elemente" des Neuen Steuerungsmodells wird dessen Realisierung durch die Vollbudgetierung aller Bereiche und Betriebe und die Einführung einer alle Verwaltungsbereiche umfassenden Kosten- und Leistungsrechnung mit der Zielsetzung einer outputorientierten Gesamtsteuerung zur Umorganisation der Stadtverwaltung Hann. Münden, gerade auch im Rechnungswesen in 1999/2000 abgeschlossen werden. Dabei haben das Berichtswesen und das gestartete Gesamt- und Bereichscontrolling zu einer effektiven Gesamtsteuerung der Verwaltung geführt. Insbesondere der Rat und seine Ausschüsse haben zwischenzeitlich erkannt, daß ihre Steuerungs- und Kontrollfunktionen nicht reduziert, sondern zusammengefaßt und effektiviert werden.

Das schrittweise Vorgehen auf dem Wege zu einem outputorientierten Dienstleistungsbetrieb Stadt Hann. Münden über einen Zeitraum von sechs Jahren hat jederzeit genügend Zeit und Raum für Anpassungen gelassen. Dadurch war auch immer eine Chance zur Umkehr im Falle des Scheiterns der einen oder anderen Maßnahme gegeben.

## 7. Ausblick

Augenblicklich werden neben dem Aufbau der Produktstrukturen und der Kosten- und Leistungsrechnungen erste Vorüberlegungen zur stärkeren Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsabläufe von Rat und Verwaltung angestellt. Als Leitbild dient hier die "Bürgerkommune", die nicht nur die bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen Beteiligung betroffener Bürgerinnen und Bürger meint, sondern entsprechende Verfahren auch auf andere Entscheidungskreise ausdehnt. So haben wir in Vorbereitung unseres weltweiten EXPO-Projekts „Wasserspuren“ seit 2 Jahren sehr positive Erfahrungen mit der Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in einen konkreten Planungsprozeß gemacht. Im Rahmen von 3 Werkstattgesprächen von ca. 50 Bürgerinnen und Bürgern, 5 Planungsbüros und 6 Objektkünstlern wurden unter Beteiligung des Rates und der Verwaltung nicht nur die Pläne für die Umgestaltung der wichtigen Altstadtplätze Hann. Müdens erarbeitet, sondern der beginnende Realisierungsprozeß wird weiterhin durch eine Bürgergruppe begleitet. Diese Erfahrungen machen mir Mut, über die Veränderungen.

### **Autor:**

Dr. Klaus-Peter Lütcke

Stadtdirektor der Stadt Hann.Münden

e-mail: [stadtdirektor@hann.muenden.de](mailto:stadtdirektor@hann.muenden.de)

fon: 05541 – 75331

---

## Vorankündigung

### Fünfter Band der Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWIS)

## Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen

Michael Nierhaus, Ihno Gebhardt

---

In der Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam (Duncker & Humblot, Berlin) erscheint demnächst die Untersuchung „Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Gemeinden“.

Die Autoren Prof. Dr. iur. M. Nierhaus (Stellv. Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Institutes) und Ass. iur. I. Gebhardt (Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kommunalwissenschaftlichen Institut) gelangen zu einer bundesverfassungsrechtlich und einfachgesetzlich fundierten Einstandspflicht der Länder für faktisch insolvente Kommunen. Nierhaus/Gebhardt nehmen sich in ihrer Untersuchung einer bislang völlig ungeklärten Rechtsfrage mit außerordentlichen Konsequenzen für das Verhältnis von Land und Kommunen, aber auch für das öffentlich-rechtliche Kreditwesen an.

Sofern überhaupt Stellungnahmen von Landesregierungen vorliegen (z. B. Brandenburg und Sachsen), gehen diese davon aus, daß eine rechtliche Verpflichtung zur Übernahme von Verbindlichkeiten zahlungsunfähiger Kommunen nicht bestehe.

Im Gegensatz dazu wurde von den Landesbanken und anderen Kreditinstituten bis zu einem Runderlaß des brandenburgischen Innenministers aus dem Jahre 1994 die aus der staatlichen Verantwortung für die kommunale Ebene abgeleitete unbegrenzte Bo-

nität von Kommunen stets vorausgesetzt, wie sie auch in gesetzlichen Bestimmungen über die Kreditwirtschaft zum Ausdruck kommt.

Der ministerielle Runderlaß und die Haushaltsnotstandslagen der Kommunen bildeten den Anlaß, der grundlegenden Fragestellung einer staatlichen Einstandspflicht für „ihre“ Kommunen finanzverfassungsrechtlich nachzugehen.

In ihrer Untersuchung haben sich die Autoren mit den in der Literatur vertretenen, größtenteils abweichenden Thesen auseinandergesetzt. Nierhaus/Gebhardt gehen einen eigenständigen Weg und gelangen – grosso modo – zu deutlich unterscheidbaren Ergebnissen: Jedenfalls dann, wenn die Erfüllung eines Kernbestandes von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben mit den der Gemeinde zur Verfügung stehenden Finanzmitteln nicht mehr bewältigt werden kann, haftet das Land für bestehende Verbindlichkeiten.

Bundes- und Landesverfassungsrecht führen zum Ergebnis einer beschränkt individuellen Finanzausstattungsgarantie der Kommunen, die nach Auswertung der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Finanzausstattungsgewährleistungen ihre Begrenzung in der Haushalts(notstands)lage des jeweiligen Landes findet.

## **Ämter auf dem Wege zur wirtschaftlichen und leistungsfähigen Verwaltung**

Ergebnisse eines Gutachtens über die Effekte verschiedener  
Gestaltung der Organisation von amtsangehörigen  
Gemeinden im Land Brandenburg

**Christian Maaß**

---

Das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam untersuchte im Auftrag der Enquetekommission 2/1 "Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg" die Effekte verschiedener Gestaltungen der Organisation von amtsangehörigen Gemeinden im Land Brandenburg (zum Modell der Amtsgemeinde siehe Abb. 1, S. 30). Im Mittelpunkt der Untersuchung standen dabei die Einnahmen, Ausgaben und Leistungen von Ämtern sowie amtsfreien Gemeinden. Auf der Grundlage einer Ist-Analyse wurden mögliche Auswirkungen der Umwandlung der Ämter in Amtsgemeinden bzw. in neue amtsfreie Gemeinden prognostiziert. Neben den finanziellen Aspekten wurden weitere Beurteilungskriterien wie die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und die Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit der Politik berücksichtigt. Das Gutachten stützte sich auf Interviews und Materialien aus ausgewählten Ämtern und amtsfreien Gemeinden sowie umfangreiche Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik.

Nach der Analyse des vorliegenden Materials ergibt sich ein sehr heterogenes Bild. Die einzelnen Ämter weisen große Unterschiede hinsichtlich des eingesetzten Personals (pro Einwohner) und der Kosten für erbrachte Leistungen auf. Dies gilt für die Gesamtheit aller Ämter, aber auch innerhalb vergleichbarer Größenklassen und bei Ämtern mit einer vergleichbaren Zahl von amtsangehörigen Gemeinden.

Ursache dafür ist neben konkreten geographisch-sozioökonomischen und historisch gewachsenen Bedingungen – wie der Übernahme vorhandenen Personals, den Siedlungsstrukturen und der Nähe zu wirtschaftlichen und sozialen Zentren – vor allem die Qualität des Verwaltungshandelns in den einzelnen Ämtern. Nicht nur die Organisationsform ist somit für die Höhe der Verwaltungskosten von Bedeutung, sondern es spielen auch Faktoren eine Rolle, die durch die geplante Reform nicht beeinflusst werden.

Dennoch ist davon auszugehen, daß die Einführung von Amtsgemeinden auch finanzielle Folgen haben wird. So konnte festgestellt werden, daß amtsfreie Gemeinden *weniger* Verwaltungsausgaben pro Einwohner haben als gleichgroße Ämter. Dies gilt insbesondere für die allgemeine Verwaltung (z.B. Finanzverwaltung, Brandschutz, Ausgaben für ehrenamtliche Tätigkeit), die Sozial-(Kita-) und Schulverwaltung. Insgesamt sind die amtsfreien Gemeinden – wenn auch in einem eher geringen Umfang – in den meisten untersuchten Punkten wirtschaftlicher als Ämter.

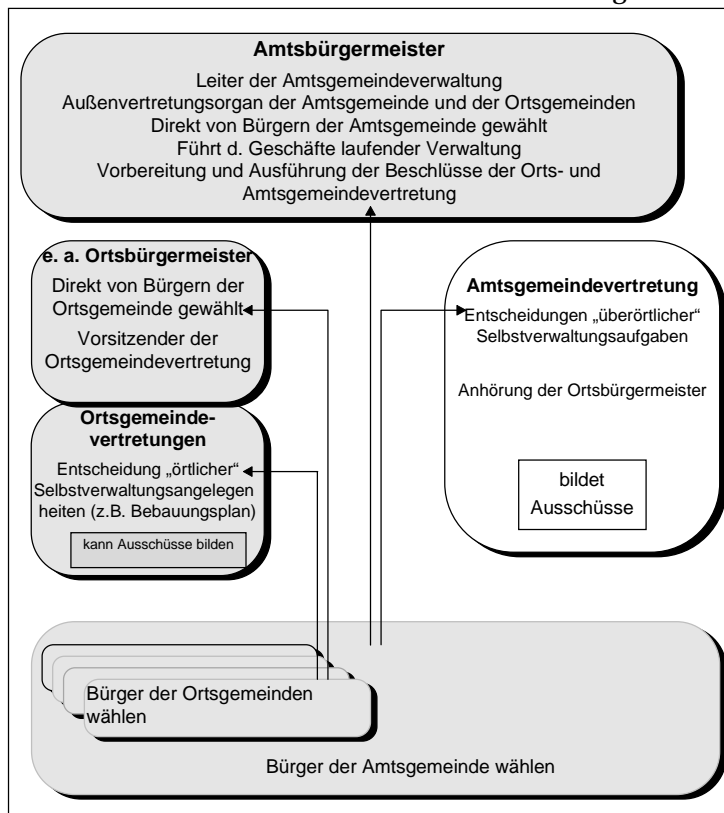
Zu den wesentlichen Veränderungen bei der Einführung von Amtsgemeinden gehört die Übertragung bestimmter ortsübergreifender Aufgaben (u.a. Kita) von der (Orts-)Gemeinde auf die Amtsgemeinde (resp. auf die neue



amtsfreie Gemeinde). Die Aufgabenbündelung kann eine Konzentration und bessere Koordination sowohl durch die hauptamtliche Verwaltung als auch durch die Kommunalpolitik ermöglichen. Der Umfang der positiven Effekte ist jedoch immer von den Akteuren vor Ort abhängig, aus unserer Sicht gibt es hier keinen Automatismus; zudem wird es eine längere Übergangszeit geben, bis das neue Modell vollständig umgesetzt sein wird. Als zentrales Ergebnis des Gutachtens konnte festgestellt

werden, daß das Modell der Amtsgemeinde insgesamt die „beste“ Kombination der verschiedenen Aspekte ermöglicht. Positive Veränderungen im Bereich von Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit sind nicht, wie dies beim Übergang zur amtsfreien Gemeinde der Fall wäre, mit Einbußen bezüglich der demokratischen Partizipation, des bürgerschaftlichen Engagements und der Identifikation verbunden (siehe Abb. 2).

**Abb. 1: Das Modell der Amtsgemeinde (Quelle: Städte- und Gemeindebund)**



Zweifellos sind Rationalisierungseffekte dadurch zu erwarten, daß die ortsübergreifenden Aufgaben bei der Amtsgemeinde konzentriert werden. Andererseits sind die Ortsgemeinden weiterhin zu betreiben, können

sogar bei den Aufwandsentschädigungen teilweise neue Kosten hinzukommen. Allerdings würden beim Übergang der Ämter in amtsfreie Gemeinden deutlich weitergehende Einspar-effekte möglich werden. Der Übergang zur Amtsgemeinde eröffnet die genannten positiven Effekte vor allem für Ämter vom Typ I. Bei Ämtern vom Typ II sollten hingegen statt eines Übergangs zum Amtsgemeinde eher andere Lösungen gesucht werden.

Sollen in Brandenburg langfristig ausreichend leistungsfähige und zugleich bürgernahe kommunale Einheiten geschaffen werden, erscheint jedoch neben dem Wechsel der institutionellen Form eine Erhöhung der Führungs- und Verwaltungsqualität sowie eine nachhaltige Verwaltungsmodernisierung erforderlich.

**Abb. 2: Vergleich der institutionellen Alternativen (Amt, Amtsgemeinde und amtsfreie Gemeinde) ausgehend von den bestehenden Ämtern**

|   | Kriterien  | Amt | Amtsgemeinde | Amtsfreie Gemeinde |
|---|--|-----|--------------|--------------------|
| 1 | Leistungsfähigkeit der Verwaltung                  | -   | 0            | +                  |
| 2 | Steuerungs- und Entscheidungsfähigkeit der Politik | -   | +            | ++                 |
| 3 | Demokratische Partizipation                        | +   | ++           | 0                  |
| 4 | Wirtschaftlichkeit                                 | -   | +            | ++                 |
| 5 | Bürgerschaftliches Engagement und Identifikation   | ++  | ++           | -                  |

**Legende:**

- stark negativer Zielbeitrag
- negativer Zielbeitrag
- 0 ausgeglichen positiver und negativer Zielbeitrag
- + positiver Zielbeitrag
- ++ stark positiver Zielbeitrag

### „Rezeptbuch“ für innovationsfreudige Kommunen

# MI und KWI legen Ergebnisse des Reformprojekts „Kommunen auf dem Weg“ vor

## Pressemitteilung

Herausgegeben vom Ministerium des Innern des Landes Brandenburg

---

Ein Rathaus, das auch am Samstag geöffnet ist (Cottbus); Bürgerbefragungen, als deren Ergebnis Öffnungszeiten geändert, Wartebereiche neu gestaltet und Kinderspielecken eingerichtet werden; veränderte Parkraumbewirtschaftungskonzepte; Kitas, Schulen und Bibliotheken, die nicht einfach Geld ausgeben, weil es ihnen laut Haushaltsplan „zusteht“, sondern die sparen und sich um zusätzliche Einnahmen bemühen, um mit den eingesparten und in ihrem Budget verbleibenden Mitteln neue Projekte im Interesse ihrer Nutzer realisieren zu können. Dies sind einige Ergebnisse der Reformbemühungen in Brandenburger Kommunen, die das Innenministerium vor vier Jahren unter dem Motto „Kommunen auf dem Weg“ angestoßen und seitdem begleitet hat.

Die **Ergebnisse** der drei Jahre währenden engen Begleitung der Reformkommunen im Land mögen sich auf den ersten Blick wenig spektakulär ausnehmen; angesichts der Ausgangslage der Städte und Gemeinden Brandenburgs sind sie aber durchaus beachtlich. Inzwischen sind im übrigen nicht nur die acht damals für eine finanzielle Förderung ausgewählten Modellkommunen, sondern erheblich mehr Ämter, Gemeinden, Städte und Landkreise dabei, neue Steuerungsmöglichkeiten zu erproben.

Diese Ergebnisse liegen jetzt in einer Abschlußdokumentation vor, die allen Kommunalverwaltungen zur Verfügung gestellt wird. Sie enthält in einem ersten Teil **Statusberichte** zum Stand der Reformprojekte in den geförderten Kommunen. Es ging dabei nicht um letztlich realitätsferne „Hochglanz-

prospekte“; die Berichte beschönigen nichts, sondern zeigen gleichermaßen die Chancen und Erfolge wie Probleme und Schwierigkeiten im Modernisierungsprozeß. Diese ungeschminkte Sicht gehörte zu den wesentlichen Zielen des Förderprojekts. Ebenso galt es, erfolgversprechende Potentiale zu erkennen und für andere nachvollziehbar zu vermitteln.

Der zweite Teil dieser Dokumentation - **das Handbuch** - gibt allen reforminteressierten Kommunen Hilfe zur Selbsthilfe und zeigt auch, welche mehr oder weniger gefährlichen Klippen es im Reformprozess zu umschiffen gilt. Er soll als „Rezeptbuch“ für eigene Reformmaßnahmen wirken, ohne daß Kreativität und Eigeninitiative eingeschränkt werden. Die sogenannten neuen Steuerungsinstrumente werden in knapper Form erläutert und mit Beispielen untersetzt - doch welche für die örtlichen Reformen konkret nützlich sind, muss jede Kommune selbst entscheiden.

### **Ansprechpartnerin im Ministerium des Innern (auch für weitere Bestellungen):**

Petra Ketzner  
Referat II/6  
fon: 0331 – 8662262

### **Ansprechpartner im KWI:**

Christian Maaß  
fon: 0331 – 9773202  
e-mail: cmaass@rz.uni-potsdam.de

---

## Neuerscheinung

Christiane Büchner, Jochen Franzke (Hrsg.)

### Kommunale Selbstverwaltung

Potsdamer Textbücher, Band 5

---

Der Textband enthält Aufsätze zur kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland.

Erstens werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik nach Artikel 28 Grundgesetz sowie die Grundzüge der Gemeinde- und Kreisverfassungen in den Bundesländern vorgestellt.

Im Mittelpunkt eines zweiten Schwerpunktes stehen Fragen des Aufbaus der kommunalen Selbstverwaltung im Osten Deutschlands nach 1989 am Beispiel Brandenburgs. Die behandelten Themen reichen dabei von der Kommunalverfassung über die Funktionalreform, Kreisgebietsreform und Ämterbildung bis zum Neuen Steuerungsmodell.

Drittens werden Reformansätze für die kommunale Verwaltungsmodernisierung vorgestellt. Die Kommunen werden dabei als Dienstleistungsunternehmen zwischen Gemeinwohlauftrag, Bürgerschaft und Markt begriffen. Ansätze und Resultate von Managementreformen, Gebietsreformen und Funktionalreformen werden aufgezeigt.

Die Aufsätze dieses Textbuches verstehen sich als Beiträge zur Debatte über die Entwicklungsprozesse der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Herausgeber sind mit der Veröffentlichung dieses Textbuches bestrebt, die Lehre an Universitäten und Hochschulen zu diesem Thema zu unterstützen.

Die Texte sind aber auch als Einführungstexte für kommunale Praktiker, sowohl Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen als auch Kommunalpolitiker, geeignet.

#### Aus dem Inhalt:

##### Kommunale Selbstverwaltung

- ▶ Michael Nierhaus: Kommunale Selbstverwaltung nach Artikel 28 Grundgesetz, Kommentar
- ▶ Franz-Ludwig Knemeyer: Gemeindeverfassungen
- ▶ Hans-Günter Henneke: Kreisverfassungen
- ▶ Gerhard Banner: Kommunale Dienstleistungen zwischen Gemeinwohlauftrag, Bürgerschaft und Markt

##### Brandenburg

- ▶ Michael Nierhaus: Die Neugestaltung der Kommunalverfassung im Land Brandenburg
- ▶ Werner Jann: Kommunal- und Funktionalreform in Brandenburg
- ▶ Christiane Büchner/Jochen Franzke: Kommunale Selbstverwaltung in Brandenburg
- ▶ Christian Maaß: Neue Steuerungsmodelle in Brandenburg

##### Kommunalreformen

- ▶ Christoph Reichard: Managementreformen in der deutschen Kommunalverwaltung - eine Skizze ihrer Kernelemente und ihres Entwicklungsstandes
- ▶ Bernhard Stür/Beate Landgraf: Gebietsreformen in den neuen Bundesländern - Bilanz und Ausblick
- ▶ Manfred Miller: Die Funktionalreformen in den neuen Bundesländern

272 Seiten; 29,80 DM  
Berlin, 1999  
ISBN 3-931703-44-4



## Dezentrale Wahrnehmung von Kreisaufgaben im Landkreis Potsdam-Mittelmark

### Möglichkeiten, Probleme, Szenarien

---

#### Auftrag und Ziel der Pilotstudie

Der Landkreis Potsdam-Mittelmark hat im September 1997 am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam eine Pilotstudie zum Thema "Dezentrale Wahrnehmung von Kreisaufgaben im Landkreis Potsdam-Mittelmark, Möglichkeiten, Probleme, Szenarien" in Auftrag gegeben.

Folgende Hauptinhalte der Pilotstudie wurden vom Landkreis Potsdam-Mittelmark, vertreten durch den Landrat, L. Koch, (Auftraggeber), und Prof. Dr. W. Jann (Auftragnehmer), vertraglich vereinbart:

- ▶ Untersuchungen der Interessenlage der Ämter und amtsfreien Städte und Gemeinden im Landkreis Potsdam-Mittelmark hinsichtlich einer möglichen Dezentralisierung von Kreisaufgaben;
- ▶ Auswertung der Fachliteratur und der vorliegenden Praxisbeispiele zum Thema Dezentralisierung von Kreisaufgaben;
- ▶ Analyse der Möglichkeiten der Dezentralisierung in der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark (lokale Bürgernähe, Wirtschaftlichkeit, betroffene Ämter, Formen der Aufgabenübertragung, u. a.); dies schließt die Untersuchung der Möglichkeiten von Bürgerbüros ein.

Ziel der Studie, die im KWI bestellt werden kann, war die Herausarbeitung von Szenarien für eine dezentrale Aufgabenerfüllung der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark.

#### Die Steigerung der Bürgerorientierung als zentraler Ansatzpunkt der Pilotstudie

Die Steigerung der Bürgerorientierung der Verwaltung ist neben der Steigerung der Effizienz und der Effektivität eine zentrale Zielkategorie von Verwaltungsreformmaßnahmen.

„Staat und Verwaltung sind kein Selbstzweck zum Nutzen von Amtsinhabern und Akteuren im politisch-administrativen System. Vielmehr sollen sie, so zumindest das demokratische Grundverständnis, letztlich dem Bürger und der Bürgerin dienen“ (Budäus).

In der aktuellen verwaltungspolitischen Debatte um die Modernisierung der Verwaltung durch die Einführung neuer (betriebswirtschaftlicher) Steuerungsinstrumente nimmt das Ziel der Steigerung der Bürgerorientierung der Verwaltung eine besondere funktionale Bedeutung ein. In einer stärkeren Orientierung der Verwaltung an den Bedürfnissen der Bürger und Kunden und der Gestaltung abnehmerorientierter Angebotsstrukturen wird nicht nur ein Ziel, sondern auch ein Reforminstrument und Leistungsverstärker zur Erschließung von Effizienz- und Effektivitätspotential gesehen.

Der Landkreis Potsdam-Mittelmark steht aufgrund seiner flächenmäßigen Ausdehnung, seiner Wirtschafts-, Siedlungs- und Gemeindestruktur sowie der Lage seines Kreissitzes bei der Realisierung bürger- und kundenorientierter Angebotsstrukturen vor spezifischen Herausforderungen.

- ▶ Der Landkreis Potsdam-Mittelmark ist flächenmäßig der drittgrößte Landkreis der Bundesrepublik. Mit ca. 2.700 qkm entspricht seine Fläche etwa der des Saarlandes. Dabei verfügt Potsdam-Mittelmark mit ca. 180.000 Einwohnern aber nur über ein Fünftel der Bevölkerung. Seine Bevölkerungsdichte liegt mit 64 Einwohnern pro qkm unter dem Landesdurchschnitt (86 Einwohner/qkm).
- ▶ Dem landespolitischen Leitbild der dezentralen Konzentration folgend, ist die im Südosten des Landkreis außerhalb des

---

Ballungsraums Berlin/Potsdam gelegene Stadt Belzig die Kreisstadt des Landkreises.

- ▶ Als klassischer Sektoralkreis, der im Nordosten an den Stadtstaat Berlin angrenzt, weist Potsdam-Mittelmark in seiner Siedlungs-, Wirtschafts- und Gemeindestruktur deutliche regionale Unterschiede auf. Während der an Berlin angrenzende Raum (engerer Verflechtungsraum) relativ dicht besiedelt ist, positive wirtschaftliche Entwicklungen zu verzeichnen hat und über eine relativ leistungsfähige Gemeindestruktur verfügt, zählt der südliche Raum des Landkreises (äußerer Verflechtungsraum) zu den dünnbesiedelten, strukturschwachen Regionen Brandenburgs.

In der Pilotstudie wird diese spezifische Situation des Landkreises Potsdam-Mittelmark aufgegriffen und gefragt, ob der Landkreis Potsdam-Mittelmark seine Leistungen durch alternative Formen der dezentralen Aufgabenerfüllung bürgerfreundlicher anbieten kann. Entsprechend des Grundgedankens und den Zielen des New Public Management wird hierbei auch der Frage nachgegangen, wie sich diese möglichen dezentralen Formen der Aufgabenwahrnehmung auf die Effizienz der Leistungserstellung auswirken bzw. ob sie einen Beitrag zur Leistungssteigerung der Kreisverwaltung leisten können.

### **Einordnung der Pilotstudie in der Verwaltungspolitik des Landkreises Potsdam-Mittelmark und des Landes Brandenburg**

Den Rahmen und die Basis der Verwaltungspolitik des Landkreises Potsdam-Mittelmark bilden die verwaltungspolitischen Maßnahmen und die Entwicklung des Landes Brandenburg.

Das Land Brandenburg hat bisher auf eine umfassende Gemeindegebietsreform verzichtet und sich statt dessen im Dezember 1991 für die Einführung des Amtsmodells entschieden. Entsprechend weist der Verwaltungsraum des Landkreises Potsdam-Mittelmark mit 175 Gemeinden eine stark fragmentierte Gemeindeebene auf. Wurde in der Ämterbildung eine Alternative zu einer umfassenden Gemeindereform gesehen, so wird diese Organisationsform heute aufgrund bestehender Probleme und Mängel zunehmend in Frage gestellt.

Durch die Kreisgebietsreform des Landes Brandenburg im Dezember 1992 wurden die Kompetenzen für die Wahrnehmung von Kreisaufgaben für das Gebiet des neugebildeten Landkreises Potsdam-Mittelmark von ehemals drei auf einen Verwaltungsträger zentralisiert. Vor dem Hintergrund der spezifischen brandenburgischen Strukturen (Wirtschafts- und Siedlungsgefälle zwischen dem Berliner Umland und dem übrigen Landesgebiet) verfolgte das Land Brandenburg mit der Kreisgebietsreform neben dem Ziel der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Schaffung moderner und leistungsfähiger Kreisverwaltungen auch strukturpolitische Ziele. So können der Zuschnitt des Landkreises Potsdam-Mittelmark als Sektoralkreis sowie die Wahl des Kreissitzes Belzig als strukturpolitisch motivierte Entscheidungen gewertet werden, die in der Verwaltungspraxis mit Problemen verbunden sind.

Durch die nach der Kreisgebietsreform 1993 in Brandenburg eingeleitete Funktionalreform ist der Aufgabenbestand des Landkreises Potsdam-Mittelmark um einige von der Landesebene übertragene Aufgabengebiete erweitert worden. Der zweite Schritt der Funktionalreform, der entsprechend des Gesetzes zu den Grundsätzen der Funktionalreform in der Übertragung von Aufgaben von der Kreis- auf die Gemeindeebene besteht, vollzieht sich bislang eher zögerlich. Als Ursache hierfür ist vor allem die derzeit (noch) bestehende strukturelle Schwäche der Gemeindeebene des Landes zu sehen.

Ausgehend von diesen grundlegenden Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung des Landes Brandenburg, steht der Landkreis Potsdam-Mittelmark vor der verwaltungspolitischen Herausforderung, seine internen Organisationsstrukturen und -prozesse entsprechend den gegenwärtigen und zukünftig zu erwartenden Anforderungen und Umweltbedingungen zu gestalten. Um den leistungssteigernden Effekt der Vergrößerung des Verwaltungsraumes im Zuge der Kreisgebietsreform zu realisieren, sind die verschiedenen Verwaltungen räumlich und personell zusammenzuführen. Gleichzeitig gilt es, die flächenmäßige Versorgung der Bevölkerung mit kreislichen Leistungen zu sichern und als Verwaltung für die Belange und Bedürfnissen der Bürger präsent zu sein. Dies ist insbesondere von Bedeutung, da sich in dem neuen Kreisgebiet ein Kreisbewußtsein und ein Identität

---

fikation der Bürger mit ihren Landkreis noch entwickeln muß. Denn der Landkreis ist nicht nur ein Verwaltungsraum, sondern vor allem auch ein soziales Gebilde mit politisch-demokratischen Funktionen.

Mit einer Beschlußvorlage im Juni 1996 kündigte der Landrat an, die Verwaltungen am Kreissitz Belzig zu konzentrieren und eine Auflösung der Außenstellen in ihrer bestehenden Form anzustreben. Für die Wahrnehmung publikumsintensiver Aufgaben sollen "Lösungen angestrebt werden, die eine optimale Abdeckung der Informationsbedürfnisse der Bürger und das notwendige Verwaltungshandeln für den Bürger garantieren."

Seit Mitte der 90er Jahre hat eine zunehmende Anzahl von Kommunen in der Bundesrepublik mit einer Modernisierung ihrer internen Strukturen und Prozesse durch die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) begonnen. Elemente des NSM sind u.a. die Nutzung moderner Technologien und eine stärkere Bürger- und Kundenorientierung. Auch der Landkreis Potsdam-Mittelmark stellt sich diesem Reformprozeß. Im März 1995 hat der Kreistag des Landkreises Potsdam-Mittelmark die Umsetzung der "Konzeption zur Verwaltungsmodernisierung durch die Einführung eines Neues Steuerungsmodells PM 2000" beschlossen. Damit fließen in die Pilotstudie Fragestellungen und Elemente verschiedener Reformmaßnahmen ein:

- ▶ Welche Möglichkeiten der dezentralen Aufgabenerfüllung gibt es, um die flächenmäßige und bürgerfreundliche Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Kreisverwaltung trotz Zentralisation der Verwaltungskompetenzen in Folge der Kreisgebietsreform sicherzustellen bzw. zu verbessern?
- ▶ Können durch die Umsetzung der Elemente des NSM (Nutzung moderner Technologien und konsequente Ausrichtung des Leitungsangebots an den Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger) Effizienz- und Effektivitätspotentiale erschlossen werden?
- ▶ Ist eine gesetzliche Übertragung publikumsintensiver Kreisaufgaben auf die Gemeindeebene (Funktionalreform) vor dem Hintergrund der bestehenden Gemeindestruktur des Landkreises Potsdam-Mittelmark machbar und sinnvoll?

- ▶ Sind durch eine Gemeindestrukturreform weitreichende Veränderungen der Rahmenbedingungen und des Aufgabenbestandes des Landkreises Potsdam-Mittelmark zu erwarten?

## Vorgehensweise

Nachdem die Pilotstudie in die Verwaltungspolitik des Landkreises Potsdam-Mittelmark eingeordnet sowie der Ansatzpunkt und die Fragestellung dargestellt wurden, wird im zweiten Kapitel das Design und die Methodik der Pilotstudie erläutert.

Im dritten Kapitel wird die Ausgangslage der Studie umrissen, indem kurz die allgemeinen Aufgaben und Funktionen des Landkreises im Staats- und Verwaltungsaufbau skizziert und die Wirtschafts-, Siedlungs- und Gemeindestruktur sowie die Struktur der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark dargestellt werden. Daneben werden auf der Grundlage einer Aufgabensystematisierung die Leistungen der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark, die einen direkten Bürgerbezug aufweisen, herausgefiltert.

Das vierte Kapitel hat die Darstellung von Szenarien für eine dezentrale Aufgabewahrnehmung im Landkreis Potsdam-Mittelmark zum Gegenstand. Zur Herausforderung und Diskussion dieser Szenarien wird auf Modelle aus der kommunalen Reformpraxis Bezug genommen.

Im fünften Kapitel werden die Szenarien bzw. die ihnen zugrundeliegenden Modelle zusammenfassend dargestellt und einer vergleichenden Bewertung unterzogen. Auf die Bewertung aufbauend, wird im sechsten Kapitel als Ergebnis eine Empfehlung formuliert.

## Ansprechpartnerin:

Frau Dr. Chr. Büchner  
fon: 0331 – 9773252  
e-mail: buechner@rz.uni-potsdam.de

---

## Veranstaltungen

### Deutscher Gemeindekongreß '99

„Selbst verwalten - Zukunft gestalten. Städte und Gemeinden auf dem Weg in das nächste Jahrtausend.“

Berlin, 16./17. September 1999

Interessenten aus Brandenburg können sich in der Potsdamer Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg vormerken lassen.  
fon: 0331 - 743510

### KGSt Forum 99

„Dialoge - Lösungen - Impulse“

Leipzig 3.-5. November 1999

Anmeldung:  
fon: 0221 - 37689-84  
fax: 0221 - 37689-89

Anregungen und Impulse geben für die Entwicklung kommunaler Verwaltungsstrukturen, das ist das Ziel des KGSt Forums. Vom 3. bis zum 5. November ist das Congress Center Leipzig (CCL) Treffpunkt der kommunalen Welt.

### „Öffentliche Unternehmen in Vergangenheit, Gegenwart - und Zukunft?“

4. Potsdamer Organisationswissenschaftliche Seminar

26./27. November 1999  
Universität Potsdam

Anmeldung:  
fon: 0331 - 9773240  
fax: 0331 - 9773214  
e-mail: jgericke@rz.uni-potsdam.de

Mit dem Blick vornehmlich auf kommunale Unternehmen sollen im bewährten Dialog zwischen Politik und Verwaltungswissenschaft, Ökonomie und Soziologie die zukünftige Entwicklung öffentlicher Unter-

---

## Neuerscheinungen

Werner Knaier, Kommunales Haushalts- und Dienstrecht im Wandel der Verwaltungsmodernisierung. Auswirkungen der neuen Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999, 210 S., ISBN 3-7890-5891-2

Markus Heintzen, Rechtliche Grenzen und Vorgaben für eine wirtschaftliche Betätigung von Kommunen im Bereich der gewerblichen Gebäudereinigung, Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin, Berlin 1999, 141 S., ISBN 3-428-09734-3

Gerd-Michael Achterberg, Ekkehard Wienholz, Göttrik Wewer (Hrsg.), Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung. Grundfragen und Praxisbeispiele, Altenholzer Schriften, Band 8, Leske + Budrich, Opladen 1999, 200 S., ISBN 3-8100-2236-5

Wolfgang H. Lorig, Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie, Leske + Budrich, Opladen 1999, 320 S., ISBN 3-8100-2342-6

Eigenbetriebe in Brandenburg. Kommentar zur Eigenbetriebsverordnung mit Kommunal-, Handels- und Steuerrecht, Ergänzbares Loseblatt-Sammlung, Carl Link / Deutscher Kommunal Verlag, Fachverlag für Verwaltungsrecht, Kronach, Potsdam, Köln 1999, Grundwerk ca. 400 S., Verlagsnummer 8703.00

Effizienz in der Kommunalverwaltung. TI.2. Produkte und Controlling, Finanzwesen der Gemeinden, Band 8, Schmidt Verlag, Berlin 1999, 296 S., ISBN 3-503-050043-4

## Telekooperation für Brandenburg Eine Gemeinschaftsinitiative des Landes Brandenburg und der Deutschen Telekom AG

### Die bürgernahe öffentliche Verwaltung der Zukunft

#### Bekanntmachung eines Ideenwettbewerbs

---

##### 1. Ziele

Auf dem Weg in die Informations- und Dienstleistungsgesellschaft hat die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung einen besonderen Stellenwert. Das Ministerium des Innern des Landes Brandenburg und die Deutsche Telekom AG führen daher einen Ideenwettbewerb mit dem Ziel durch, innovative Lösungen zur Realisierung einer bürgernahen öffentlichen Verwaltung der Zukunft im Land Brandenburg unter Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) zu entwickeln und deren Realisierung im Rahmen zeitlich begrenzter Projekte zu fördern.

Bei der Realisierung der Projektideen bringt die Deutsche Telekom AG die beim Einsatz ihrer Serviceleistungen und Produkte gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen mit dem Ziel ein, gemeinsam mit den Behörden und Einrichtungen im Land Brandenburg neue multimediale Dienste, Anwendungen und Produkte zu entwickeln, zu pilotieren und in den Markt einzuführen.

##### 2. Förderung

Gesucht werden Projektideen, die geeignet sind, das Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung als 'Dienstleistungsunternehmen' mit Hilfe neuer multimedialer Anwendungen praktisch umzusetzen. Dabei soll gezeigt werden, wie die Wahrnehmung von staatlichen bzw. kommunalen Verwaltungsaufgaben - Information und Beratung, Antragsabwicklung, Durchführung von

Mitwirkungs- und Beteiligungsprozessen - durch Einsatz moderner IuK im Sinne einer serviceorientierten bürgernahen Verwaltung verbessert wird.

Bevorzugte Anwendungsfelder sind:

##### **Die elektronische Akteneinsicht**

Lösungen zur Bereitstellung von Informationen im Rahmen des brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsrechts (AIG) auf Landes- bzw. Kommunalebene.

##### **Die elektronische Stimmabgabe**

Unterstützung von Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen im Gemeinwesen durch Einsatz elektronischer Medien (z.B. zur Durchführung von Wahlen und anderen Abstimmungsprozessen auf Landes-, Kommunal- oder Behördenebene).

##### **Die elektronische Beschaffung**

Unterstützung von Beschaffungsvorgängen der öffentlichen Verwaltung (Nutzung multimedialer Technik zur Ausschreibung, Auftragsvergabe und Geschäftsabwicklung).

##### **Die elektronische Antragsbearbeitung**

Verfahren zur Beantragung von Leistungen für Bürger und Wirtschaftsunternehmen bei der öffentlichen Verwaltung.

##### **Telearbeit zur Realisierung einer bürgernahen Verwaltung**

Flexibilisierung von Arbeitsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, sofern sie zur Verbesserung der Serviceleistungen für die Bürger oder die Wirtschaft führen.



---

Gefördert werden Projekte, die dieser Zielsetzung entsprechen und deren Realisierbarkeit nachgewiesen werden kann. Zugleich muss das Kriterium der Übertragbarkeit der Lösung auf andere Verwaltungseinrichtungen der Kommunen bzw. des Landes erfüllt sein. Projekte, die sich auf eine interne Modernisierung der Verwaltung beschränken, sind von der Förderung ausgeschlossen. **Die Laufzeit der Projekte ist auf den 31.12.2001 begrenzt.**

### 3. Antragstellung

Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Landesverwaltung sowie der Kommunalverwaltung (Städte, Kreise, Ämter und amtsfreie Gemeinden) des Landes Brandenburg sind aufgefordert, Projektskizzen einzureichen. Eine spätere formgebundene Antragstellung erfolgt nach einer Vorauswahl der eingegangenen Projektskizzen.

Einzureichen ist eine Projektskizze mit einer knappen Beschreibung (max. 10 Seiten). Hierbei ist auf die folgenden Bewertungskriterien einzugehen und die Projektskizze entsprechend zu gliedern:

- ▶ Fachliche Aspekte und zu erwartende Ergebnisse des Vorhabens (unter Bezug auf die in Ziffer 1 und 2 genannten Ziele)
- ▶ Technische Aspekte des Vorhabens
- ▶ Übertragbarkeit des Lösungsansatzes
- ▶ Projektlaufzeit und -phasen
- ▶ Mittelbedarf und Finanzplan (Gesamtkosten, vorhandene Eigenmittel, ggf. Drittmittel)
- ▶ Perspektive des Projektes nach Abschluss der Förderung
- ▶ Projektträger, Ansprechpartner
- ▶ In das Projekt einzubringende Fähigkeiten, Kenntnisse und Erfahrungen
- ▶ Vorgesehene Kooperationspartner
- ▶ Ggf. weitergehende Angaben.

### 4. Art, Umfang und Höhe der Zuwendung

Die Förderung erfolgt als Projektförderung durch Gewährung einer Zuwendung für einen festgelegten Förderzeitraum. Die Zuwendungen erfolgen als nicht rückzahlbare Zuschüsse im Wege der Anteilfinanzierung. Die Höhe der Zuwendung wird in jedem Einzelfall festgelegt und beträgt bis zu 70 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten. Der Antragsteller muss mindestens einen Eigenanteil von 30 v.H. erbringen. Dieser Eigen-

anteil ist in Form von Barmitteln nach Maßgabe des abgestimmten Finanzierungsplanes zu leisten. Im Ausnahmefall können auch hochwertige Sach- und Dienstleistungen angerechnet werden. Die Nutzung des Know-Hows und der Technologie der Deutschen Telekom AG werden im Rahmen der Projektrealisierung in einem bilateralen Projektkooperationsvertrag zwischen dem Antragsteller und der Deutschen Telekom AG geregelt.

### 5. Verfahren

Die Projektskizzen und der beiliegende Fragebogen sind in 4-facher Papierausfertigung bis spätestens **15. September 1999** (Ausschlussfrist, Datum des Poststempels) im Ministerium des Innern

Referat I/7

Henning-von-Tresckow-Str. 9-13

14467 Potsdam

einzureichen.

Rückfragen sind an das Ministerium des Innern zu richten: Herrn Reimann,

fon: 03 31- 866 21 76,

Herrn Dr. Berg,

fon: 03 31-866 21 71

Die Kosten für die Teilnahme am Ideenwettbewerb sind von den Teilnehmern zu tragen.

Die eingehenden Projektskizzen stehen im Wettbewerb zueinander. Mit Hilfe einer Jury werden mindestens zwei, maximal fünf der meistversprechenden Projekte ausgewählt. Die Jury besteht aus je einem Vertreter des Ministeriums des Innern, der Staatskanzlei und der Landesinitiative BIS 2006.

Die Auswahlentscheidung wird bis zum **05. November 1999** in Form einer Empfehlung an das Ministerium des Innern getroffen. Durch die Empfehlung ergibt sich noch kein Anspruch auf Fördermittel.

Die Konkretisierung der Projektskizzen zu formgebundenen Projektanträgen erfolgt nach Aufforderung durch das Ministerium des Innern. In dieser Konkretisierungsphase müssen detaillierte Förderanträge mit plausiblen Umsetzungskonzept sowie eine tragfähige Finanzplanung ausgearbeitet werden. Auf dieser Planungsgrundlage wird vom Ministerium des Innern die Förderfähigkeit geprüft und in Abstimmung mit der Deutschen Telekom AG über die Zuwendung entschieden.

<http://www.brandenburg.de/land/mi/bk/index.htm>

## **Brandenburg Kommunal - online**

### **Der Informationsdienst für Brandenburgs Kommunen**

Fast 70 Internet-Adressen von Landkreisen, Amtsverwaltungen, Städten und Gemeinden weist die Link-Sammlung der online-Ausgabe von Brandenburg Kommunal auf. Neben den zahlreichen Links werden umfangreiche Informationen zu verschiedenen kommunalen Themen angeboten. Dazu gehören u.a. die Runderlasse der Kommunalabteilung, wichtige Adressen, die bisher erschienenen Ausgaben von Brandenburg Kommunal und aktuelle Meldungen. Weiterhin besteht die Möglichkeit einen Newsletter zu abonnieren.

<http://www.difu.de>

## **Deutsches Institut für Urbanistik**

Ein sehr umfangreiches Informationsangebot im Internet unterhält das Deutsche Institut für Urbanistik in Berlin. Neben zahlreichen Links wird auf Veranstaltungen und Publikationen hingewiesen und Dokumente online zur Verfügung gestellt. Ausführlich wird auf aktuelle Projekte eingegangen, so u.a. auf das Themenfeld „Informations- und Kommunikationstechnologie - Handlungsfelder für Kommunen“. Hier werden solche Themen wie Rolle der Städte auf dem Weg in die Informationsgesellschaft und die Frage der Präsentation von Städten und Gemeinden im Internet behandelt.

<http://www.kommunal.de>

## **Fachinformationsforum für Mitglieder kommunaler Spitzenverbände/Landesverbände**

Mittlerweile sind zahlreiche kommunale Spitzenverbände im Netz der Netze vertreten. Über [www.kommunal.de](http://www.kommunal.de) erreichen Sie u.a. die Verbände aus Schleswig-Holstein, Thüringen und Niedersachsen. Ein interessanter Service der Seite ist ein Gemeindeverzeichnis für die gesamte Bundesrepublik. Wenn auch nicht auf dem neuesten Stand, so wird doch ein erster Überblick über die Städte und Gemeinden in Deutschland gegeben.

<http://141.89.32.20/u/kwi/index.htm>

## **Kommunalwissenschaftliches Institut**

Auch das KWI ist mit einer eigenen Homepage im Internet vertreten. Über diese finden Sie Informationen zu den Aufgaben, Forschungsprojekten, Strukturen und Serviceangeboten des Institutes. Zudem erhalten Sie eine Übersicht über die Ansprechpartner am Institut. Die Mitarbeiter des Institutes nehmen gern auch per e-mail ihre Anfragen und Wünsche entgegen. Das Info ist ebenfalls im Netz verfügbar.

# Bestellschein



Universität Potsdam  
Kommunalwissenschaftliches Institut  
Am Park Babelsberg 14

**14482 Potsdam**

**fax: 03 31 - 977 45 31**

**Zukünftig möchte ich das KWInfo direkt erhalten.**

Name: \_\_\_\_\_

Vorname: \_\_\_\_\_

Behörde/Institution: \_\_\_\_\_

Organisationseinheit: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_

Postanschrift: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_

Unterschrift: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_