



Universität Potsdam

Hansjürgen Bals

Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement

Erfolgreich steuern und budgetieren

2., durchgesehene Auflage

zuerst veröffentlicht in:

Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement : erfolgreich steuern und budgetieren / von Hansjürgen Bals. - 2. Aufl.

Heidelberg : Jehle, 2008. - (Die neue Kommunalverwaltung ; Bd. 10)

ISBN: 978-3-7825-0526-0

Postprint veröffentlicht auf dem Publikationsserver
der Universität Potsdam:

<http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2009/2780/>

URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-27809

[<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-27809>]

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	III
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	VII
1 VORWORT	1
2 DAS NEUE STEUERUNGSKONZEPT	3
2.1 ERGEBNISORIENTIERTE STEUERUNG IN DER KERNVERWALTUNG	3
2.2 ... UND IM KONZERN	5
2.3 ... MIT ADÄQUATER POLITIKSTRUKTUR	5
2.4 WEITERE MATERIALIEN	6
3 DER HAUSHALTSPLAN ALS ZENTRALES STEUERUNGSINSTRUMENT	7
3.1 DER HAUSHALT ALS HAUPTKONTRAKT	7
3.2 DIE ORGANISCHE HAUSHALTSGLIEDERUNG	8
3.2.1 <i>Warum der Haushalt nach Geschäftsbereichen gegliedert werden muss</i>	9
3.2.2 <i>Budgetorientierte Gliederung nach altem Haushaltsrecht</i>	10
3.2.3 <i>Warum die Gliederung des Haushalts nach normierten Produktbereichen nicht NSM-konform ist</i>	12
3.2.4 <i>Wie der organisch gegliederte Haushalt zum Produkthaushalt wird</i>	12
3.2.5 <i>Wie die Anforderungen der Finanzstatistik erfüllt werden können</i>	13
3.3 WEITERE MATERIALIEN	13
4 DIE BUDGETIERUNG ALS ZENTRALES STEUERUNGSVERFAHREN	14
4.1 DAS BUDGET ALS FINANZVORGABE	14
4.2 ANREIZE UND FUNKTIONSWEISE DER BUDGETIERUNG	15
4.3 VERANSCHLAGUNGSREGELN BEI BUDGETIERUNG	17
4.4 BUDGETGLIEDERUNG UND BUDGETHIERARCHIE	18
4.4.1 <i>„Allgemeine Finanzwirtschaft“ und Fachbudgets: ein System kommunizierender Röhren</i>	18
4.4.2 <i>Gliederung der Fachbudgets entsprechend der Verwaltungsgliederung</i>	19
4.4.3 <i>Der Haushalt als umfassendes Informationssystem</i>	21
4.4.4 <i>Bedarfsgerechte Präsentation der Haushaltsinformationen</i>	22
4.4.5 <i>Wie Haushalts- und Produktgliederung aufeinander abgestimmt werden</i>	23
4.4.6 <i>Wie groß sollte ein Budget mindestens sein?</i>	24
4.5 BUDGETIERUNG: VON OBEN ODER VON UNTEN?	25
4.5.1 <i>Steuern mit Budgets oder mit Produkten?</i>	25
4.5.2 <i>Produktbasierte Haushaltsplanung?</i>	28
4.5.3 <i>Fazit: Haushaltsplanaufstellung im Gegenstromverfahren</i>	29
4.6 WIE WIRD DER BUDGETIERTE HAUSHALT AUFGESTELLT?	30
4.6.1 <i>Phase 1: Aufstellung des Budgets „Allgemeine Finanzwirtschaft“</i>	30
4.6.2 <i>Phase 2: Rahmenplanung für die Budgetbereiche</i>	30
4.6.3 <i>Phase 3: Eckwertebeschluss</i>	33
4.6.4 <i>Phase 4: Erstellung der (Fachbereichs-)Teilhaushalte</i>	34
4.6.5 <i>Phase 5 und 6: Aufstellung und Verabschiedung des Gesamtetats</i>	34
4.7 WIE WIRD DER BUDGETIERTE HAUSHALT BEWIRTSCHAFTET?	35
4.7.1 <i>Erfüllung der Leistungsvorgaben</i>	35
4.7.2 <i>Budgetverantwortung</i>	35
4.7.3 <i>Weitere Untergliederung von Budgets</i>	35
4.7.4 <i>Deckungsfähigkeit der Aufwendungen innerhalb der Budgets</i>	35
4.7.5 <i>Ausgleich von Mindererträgen und Mehraufwendungen</i>	37
4.7.6 <i>Unterscheidung zwischen managementbedingten und nicht managementbedingten Verbesserungen und Verschlechterungen</i>	37
4.7.7 <i>Managementbedingte Mehrerträge</i>	38
4.7.8 <i>Nicht managementbedingte Mehrerträge</i>	38
4.7.9 <i>Managementbedingte Minderaufwendungen</i>	38
4.7.10 <i>Nicht managementbedingte Minderaufwendungen</i>	39
4.7.11 <i>Umschichtung zum Investitionshaushalt (Vermögenshaushalt)</i>	39
4.7.12 <i>Übertragung von Verbesserungen ins nächste Jahr</i>	39
4.7.13 <i>Nachsparen bei Budgetüberschreitungen</i>	40

4.8	EINBEZIEHUNG DER PERSONALKOSTEN IN DIE BUDGETIERUNG	40
4.8.1	<i>Zielsetzungen</i>	40
4.8.2	<i>Umfang der dezentralen Personalkostenverantwortung</i>	41
4.8.3	<i>Zentral bewirtschaftete Personalkosten</i>	42
4.8.4	<i>Erstmalige Ermittlung der Personalkostenansätze</i>	42
4.8.5	<i>Ansatzermittlung und Personalkostenverantwortung in den Folgejahren</i>	43
4.8.6	<i>Grundregel für die Einbeziehung der Personalkosten in die gegenseitige Deckungsfähigkeit</i>	44
4.8.7	<i>Wie werden die Fachbereiche für Personalkostenenkungen belohnt?</i>	44
4.8.8	<i>Einstellungsstopp und interne Wiederbesetzung</i>	44
4.8.9	<i>Berücksichtigung von Refinanzierungen</i>	45
4.8.10	<i>Übertragung von Resten</i>	45
4.8.11	<i>Anpassung des Stellenplans?</i>	45
4.8.12	<i>Überschreitungen des Personalkostenansatzes in einem Budget</i>	45
4.8.13	<i>Technische Bewirtschaftung der Personalkosten</i>	46
4.8.14	<i>Berichtswesen</i>	47
4.8.15	<i>Dienstanweisung</i>	47
4.9	BUDGETIERUNG IM INVESTITIONSHAUSHALT	47
4.10	BUDGETIERUNG UND HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG	47
4.11	BUDGETIERUNG UND VERWALTUNGSMODERNISIERUNG: EIN GEGENSATZ?.....	49
4.12	BUDGETIERUNG FÜR ALLE UND FÜR IMMER?.....	49
4.13	WEITERE MATERIALIEN	50
5	VON DER INPUTORIENTIERTEN BUDGETIERUNG ZUM PRODUKTHAUSHALT	52
5.1	PRODUKTORIENTIERUNG IM NEUEN STEUERUNGSMODELL	52
5.2	INTEGRATION VON FINANZ- UND PRODUKTSTEUERUNG IM HAUSHALT	53
5.3	ABSTIMMUNG VON HAUSHALTS- UND PRODUKTGLIEDERUNG	53
5.3.1	<i>Variante 1: Die Gliederung des Produktplans folgt der örtlichen Verwaltungsgliederung</i>	54
5.3.2	<i>Variante 2: Der örtliche Produktplan ist unabhängig von der örtlichen Organisationsstruktur gegliedert</i>	55
5.3.3	<i>Fazit: Vereinfachung durch kongruente Ordnungssysteme</i>	57
5.4	INHALT UND FORMAT DER LEISTUNGSINFORMATIONEN IM HAUSHALT	58
5.4.1	<i>Worüber soll informiert werden?</i>	58
5.4.2	<i>Darstellungsebenen</i>	59
5.4.3	<i>Inhalt und Umfang der Informationen</i>	60
5.5	VON DER PRODUKTINFORMATION ZU ZIELVEREINBARUNGEN UND LEISTUNGSKONTRAKTEN.....	64
5.6	FAZIT: BESSERE POLITISCHE STEUERUNG MIT DEM PRODUKTHAUSHALT	65
5.7	WEITERE MATERIALIEN	66
6	STEUERUNG DER VORLEISTUNGEN UND DER GEMEINKOSTEN.....	67
6.1	DAS PROBLEM.....	67
6.2	VERRECHNUNG DER INTERNEN DIENSTLEISTUNGEN ALS GRUNDLAGE EINER PRETIALEN STEUERUNG	70
6.2.1	<i>Was sind interne Dienstleistungen?</i>	70
6.2.2	<i>Steuerung durch Angebot und Nachfrage</i>	71
6.2.3	<i>Warum Verrechnung der internen Dienstleistungen?</i>	72
6.2.4	<i>Warum alle Leistungsverrechnungen im Haushalt veranschlagt werden müssen</i>	73
6.2.5	<i>Bei welchen Leistungen lohnt sich die Verrechnung?</i>	74
6.2.6	<i>Wie werden die Verrechnungspreise gebildet?</i>	78
6.2.7	<i>Wie gehen Sie haushalts- und abrechnungstechnisch am besten vor?</i>	79
6.2.8	<i>Ergebnisorientierte Steuerung der internen Dienstleister durch interne Leistungsverrechnung</i>	81
6.3	WIE KÖNNEN DIE GEMEINKOSTEN BEEINFLUSST WERDEN?	82
6.3.1	<i>Gemeinkosten sichtbar machen</i>	82
6.3.2	<i>Outputorientierte Gestaltung der Gemeinkostenbereiche</i>	82
6.3.3	<i>Weiterverrechnung der Gemeinkosten?</i>	83
6.3.4	<i>Wofür noch Sammelnachweise?</i>	85
6.3.5	<i>Fazit</i>	86
6.4	WARUM DIE ILV IN DIE BUDGETIERUNG EINBEZOGEN WERDEN MUSS	86
6.4.1	<i>Wie aus Verrechnungsgeld Hartgeld wird</i>	86
6.4.2	<i>Internes Kontraktssystem verhindert Leerkosten</i>	88
6.4.3	<i>Marktpreisgebundener Kontrahierungszwang sorgt für effiziente Ergebnisuweisung</i>	89
6.4.4	<i>Einbeziehung der Gemeinkostenerstattungen in die Budgetierung</i>	89
6.5	WEITERE MATERIALIEN	90

7	WIE DURCH WETTBEWERB DIE HAUSHALTSSTEUERUNG VERBESSERT WERDEN KANN.....	91
7.1	EIN TYPISCHER FALL	91
7.2	KONKURRENZ BELEBT DAS STEUERUNGSGESCHÄFT	92
7.3	WELCHE BEREICHE SOLLEN DEM WETTBEWERB AUSGESETZT WERDEN?	93
7.4	ORGANISATORISCHEN VORAUSSETZUNGEN FÜR WETTBEWERB	95
7.4.1	<i>Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung</i>	95
7.4.2	<i>Ausgestaltung der Auftraggeber- und der Auftragnehmerfunktionen</i>	96
7.5	WIE KANN DER WETTBEWERB ORGANISIERT WERDEN?	97
7.5.1	<i>Beteiligung der internen Anbieter an förmlichen Vergabeverfahren?</i>	97
7.5.2	<i>Preisabfragen</i>	98
7.5.3	<i>Ausschreibung und Vergabe von Teilleistungen</i>	98
7.6	WIE GEHEN WIR MIT VERGLEICHSTÖRENDENDEN FAKTOREN UM?	100
7.7	WIE LÄSST SICH DIE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DER EIGENEN ANBIETER FÖRDERN?	101
7.7.1	<i>Übernahme von Aufträgen anderer öffentlicher Stellen</i>	101
7.7.2	<i>Übernahme von Aufträgen privater Haushalte und Unternehmen</i>	101
7.7.3	<i>Mehr Wettbewerbsorientierung durch Verselbständigung?</i>	102
7.8	FAZIT.....	103
7.9	WEITERE MATERIALIEN	103
8	WARUM MODERNE HAUSHALTSSTEUERUNG EIN NEUES RECHNUNGSKONZEPT ERFORDERT.....	105
8.1	DAS PROBLEM – ODER: WARUM HAT DIE KAMERALISTIK AUSGEDIENT?	105
8.2	DAS RESSOURCENVERBRAUCHSKONZEPT ALS NEUE GRUNDLAGE	106
8.3	WELCHE VERÄNDERUNGEN BRINGT DAS RESSOURCENVERBRAUCHSKONZEPT?	106
8.4	MIT ABSCHREIBUNGEN UND ZINSEN STEuern	107
8.5	ENTSCHEIDUNGSORIENTIERTE KALKULATION VON ABSCHREIBUNGEN UND ZINSEN – EIN BEWERTUNGSPROBLEM.....	109
8.6	MIT RÜCKSTELLUNGEN STEuern.....	110
8.7	DIE BILANZ – EIN WICHTIGES VERBINDUNGSGLIED	111
8.8	BILANZ, ERGEBNIS- UND INVESTITIONSHAUSHALT ERGÄNZEN SICH	113
8.9	MIT NEUEN DECKUNGSREGELN ZU EINEM EHRLICHEREN HAUSHALT.....	114
8.10	WARUM IST DIE DOPPIK BESSER UND WAS BRINGT SIE?	115
8.11	WARUM HABEN WIR NICHT EINFACH DAS HGB ÜBERNOMMEN?	115
8.12	HOFFUNGSTRÄGER KONZERNBILANZ	116
8.13	WEITERE MATERIALIEN	117
9	DIE STELLUNG DER KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG IM NEUEN STEUERUNGSMODELL	118
9.1	WIE VIEL KOSTENRECHNUNG BRAUCHT DIE NEUE VERWALTUNG?	118
9.2	MABGEBLICHKEIT DER HAUSHALTSGLIEDERUNG FÜR DIE STRUKTUR DER KOSTENRECHNUNGEN	118
9.3	EINHEITLICHER RECHNUNGSSTOFF IN HAUSHALT UND KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG.....	119
9.4	ERFOLGSFAKTOR LEISTUNGSRECHNUNG	123
9.5	WEITERE MATERIALIEN	125
10	CONTROLLING UND BERICHTSWESEN.....	126
10.1	LEISTUNGS- UND FINANZCONTROLLING ZUR STEUERUNG DES BUDGETIERTEN HAUSHALTS.....	126
10.2	HAUSHALTSBERICHTSWESEN	126
11	VOM PRODUKTHAUSHALT ZUR STRATEGISCHEN STEUERUNG	128
11.1	INTEGRATION DER MITTELFRISTIGEN FINANZ- UND INVESTITIONSPLANUNG IN DEN HAUSHALT.....	128
11.2	MITTELFRISTIGE ZUSCHUSSPLAFONIERUNG.....	128
11.3	VON LINEAREN SPARSTRATEGIEN ZU STRATEGISCHEM SPAREN	128
11.4	METHODEN DER PRODUKTKRITIK	130
11.5	STRATEGISCHES MANAGEMENT	131
11.6	WEITERE MATERIALIEN	133
	ANLAGE 1 (ZU KAPITEL 4) MUSTER RICHTLINIEN [DIENSTANWEISUNG] ZUR AUFSTELLUNG UND AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTS [DER GEMEINDE/DER STADT/DES KREISES ...] (HAUSHALTSRICHTLINIEN).....	134
	ANLAGE 2 (ZU KAPITEL 4.8) MUSTER RICHTLINIEN [DIENSTANWEISUNG] FÜR DIE PERSONALKOSTENBUDGETIERUNG [DER GEMEINDE/DER STADT/DES KREISES ...].....	143

ANLAGE 3 (ZU 5.4.3) BEISPIEL FÜR ZIELE UND LEISTUNGEN EINER VHS	150
ANLAGE 4 (ZU KAPITEL 6.2.4) VERANSCHLAGUNG INTERNER LEISTUNGSVERRECHNUNGEN IM HAUSHALT	153
ANLAGE 5 (ZU KAPITEL 6.2.6) BEISPIEL EINES PREIS- UND LEISTUNGSKATALOGS	154
ANLAGE 6 (ZU KAPITEL 6.2.7) AUFGABEN UND ORGANISATION DES BAUBETRIEBSHOFES DIENSTANWEISUNG BAUBETRIEBSHOF ÖRTLICHES BEISPIEL.....	167
LITERATURVERZEICHNIS.....	172
STICHWORTVERZEICHNIS	177

Abbildungsverzeichnis

ABB. 1:	MODERNISIERUNGSFELDER IM HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN	1
ABB. 2:	STEUERUNGSEBENEN	3
ABB. 3:	STRUKTURMODELL.....	4
ABB. 4:	ORGANISCHE GESAMTSTRUKTUR DES STEUERUNGSSYSTEMS.....	6
ABB. 5:	ORGANISCHE HAUSHALTSGLIEDERUNG	10
ABB. 6:	LOGISCHE STRUKTUR DES BUDGETIERTEN HAUSHALTS (HAUSHALTSECKWERTE).....	19
ABB. 7:	BUDGETIERUNGSEBENEN	20
ABB. 8:	INFORMATIONSHIERARCHIE IM HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN.....	21
ABB. 9:	PRODUKT- UND HAUSHALTSSTRUKTUR BEI 3 BUDGETEBENEN	23
ABB. 10:	PRODUKT- UND HAUSHALTSSTRUKTUR BEI 4 BUDGETEBENEN	24
ABB. 11:	ALTERNATIVE STEUERUNGSANSÄTZE	26
ABB. 12:	HAUSHALTAUFSTELLUNG IM GEGENSTROMVERFAHREN	29
ABB. 13:	HAUSHALTAUFSTELLUNGSVERFAHREN	30
ABB. 14:	ABSTIMMUNG VON PRODUKTRAHMEN UND ORGANISCH GEGLIEDERTEM ÖRTLICHEN HAUSHALT.....	56
ABB. 15:	ZUORDNUNG VON PRODUKTEN ZU BUDGETS	57
ABB. 16:	HARMONISIERUNG DER ORDNUNGSSYSTEME.....	58
ABB. 17:	TEILHAUSHALT – AUFBAU DES INFORMATIONSSYSTEMS	60
ABB. 18:	DER PRODUKTHAUSHALT.....	65
ABB. 19:	HAUPTGRUPPEN VERWALTUNGSINTERNER LEISTUNGSBEZIEHUNGEN.....	68
ABB. 20:	ARTEN INTERNER DIENSTLEISTUNGEN.....	71
ABB. 21:	FLÄCHENDECKENDES KONKURRENZMODELL.....	94
ABB. 22:	RESSOURCENVERBRAUCHSKONZEPT: WESENTLICHE NEUERUNGEN	107
ABB. 23:	BILANZSCHEMA.....	112
ABB. 24:	BESTANDTEILE DES NEUEN HAUSHALTSPLANS	113
ABB. 25:	KLR IM ORGANISCH GEGLIEDERTEN HAUSHALT.....	119
ABB. 26:	KONSISTENZ ZWISCHEN HAUSHALTS- UND KOSTENINFORMATIONEN.....	120
ABB. 27:	ABLEITUNG DER KOSTEN AUS DEM HAUSHALT.....	122
ABB. 28:	SPARSTRATEGIEN	129
ABB. 29:	STRATEGISCHER MANAGEMENTPROZESS.....	132

1 Vorwort

Der gute Haushälter, oder: Wie steuere ich den Haushalt einer Kommune. Das ist das Thema dieses Buches. Beantwortet wird die Frage im Lichte moderner Führungsgrundsätze. Ausgangspunkt dafür ist das seit Beginn der 90er Jahre von den Kommunen unter Führung der KGSt entwickelte Neue Steuerungsmodell. In der Reformpraxis rund um den Haushalt lassen sich vier Schwerpunkte unterscheiden:

- die Modernisierung der Steuerungsverfahren im engeren Sinne, z. B. durch Einführung der Budgetierung, Schärfung der internen Leistungsverrechnung usw.
- die Einbeziehung der Leistungsseite
- die Einführung des Ressourcenverbrauchskonzepts und – zumindest langfristig – der Doppik und
- der Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung.

Alle Reformbausteine hängen eng zusammen und bedingen einander. Abb. 1 soll dies veranschaulichen.

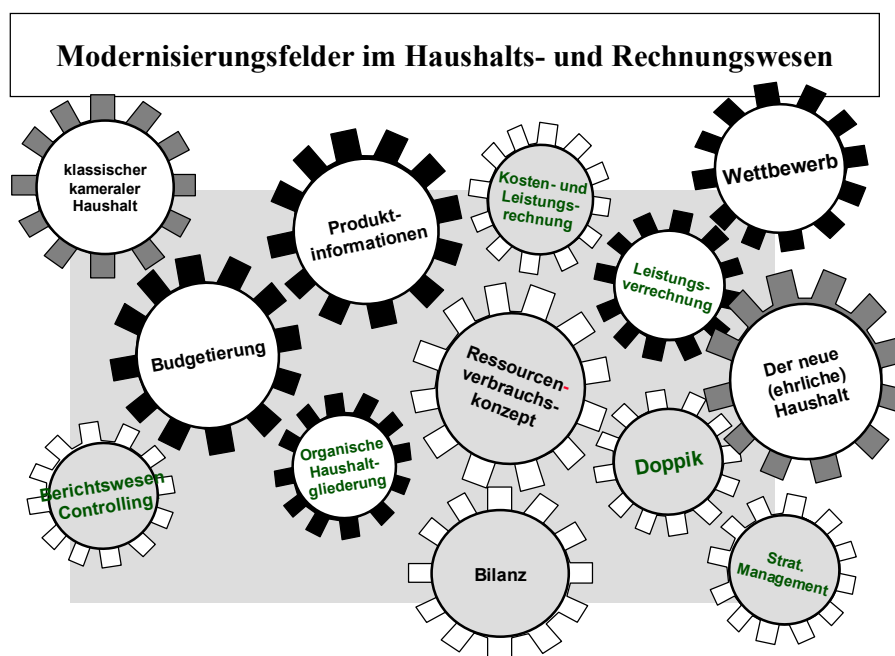


Abb. 1: Modernisierungsfelder im Haushalts- und Rechnungswesen

Zur neuen Rolle der Kosten- und Leistungsrechnung¹ sowie zu Berichtswesen und Controlling² wurden in dieser Reihe bereits Empfehlungen veröffentlicht. Ebenso zur Steuerung der Beteiligungen³, einem Modernisierungsfeld, das ebenso wie die Reformen für die Kernverwaltung durch die kommunale Finanzkrise stark angetrieben wurde und wird und für das das Neue Steuerungsmodell die Konzepte liefert.

Der nunmehr vorgelegte Band konzentriert sich auf die Managementfragen im engeren Sinne. Dabei geht es nicht nur um die Steuerung der Finanzseite, sondern auch um die Leistungsseite. Dieses Buch handelt also von Finanz- und Produktsteuerung. Es empfiehlt deren Integration im Haushalt, der damit zum zentralen Steuerungsinstrument eines produktorientierten Kontraktmanagements wird. Wie dieser Produkthaushalt aufgebaut wird und wie er mit Budgetierung, Leistungsverrechnung und Wettbewerb gesteuert wird, ist Kern der Ausführungen. Ein Blick auf das neue Haushalts-

¹ Klümper, Bernd / Zimmermann, Ewald: Die Produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung. Band 5 dieser Reihe, München 2002

² Pook, Manfred / Tebbe, Günter: Berichtswesen und Controlling. Band 6 dieser Reihe, München 2002.

³ Hille, Dietmar: Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Band 7 dieser Reihe, München 2003.

und Rechnungswesen, die Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen und Controlling sowie Strategisches Management rundet die Darstellung ab. Dabei geht es hier um den Steuerungsnutzen dieser Instrumente und Verfahren. Verantwortlich für die Umsetzung des neuen kommunalen Finanz- und Produktmanagements sind in erster Linie die Verwaltungsführung, die Fachbereichsleitungen und die Haushälter in den zentralen und dezentralen Finanzabteilungen, in den Controllingstellen, im Steuerungsdienst und in der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung. An sie richtet sich dieses Buch in erster Linie. Das Buch startet deshalb ohne große Umschweife mit den praktischen Fragen der Strukturierung des Haushalts und der Planungs- und Bewirtschaftungsabläufe. Bei der Modernisierung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens geht es nicht zuletzt um bessere Planungs- und Entscheidungsgrundlagen für die Politiker, die hier ebenfalls eine – hoffentlich verständliche – Hilfe im Umgang mit den Neuerungen im Schicksalsbuch der Gemeinde finden. Im Sinn ist dabei stets, dass alles Verwaltungshandeln dem Gemeinwohl und den wohlverstandenen Interessen der Bürger dienen soll. Auch wenn es beim Finanz- und Produktmanagement zunächst um Probleme der Binnensteuerung der Verwaltung geht, so ist Orientierungspunkt doch stets der Bürger - als Souverän, aber auch konkret als Adressat und Empfänger kommunales Leistungen, als Nachfrager und Kunde und zunehmend auch als Akteur und Mitproduzent.

2 Das neue Steuerungskonzept

2.1 Ergebnisorientierte Steuerung in der Kernverwaltung ...

Die politisch administrative Steuerung von Kommunalverwaltungen ist äußerst komplex. Wenn im Folgenden von Finanz- und Produktsteuerung gesprochen wird, so ist das nur der harte Kern eines umfassenderen Systems, wie es Abb. 2 andeutet.

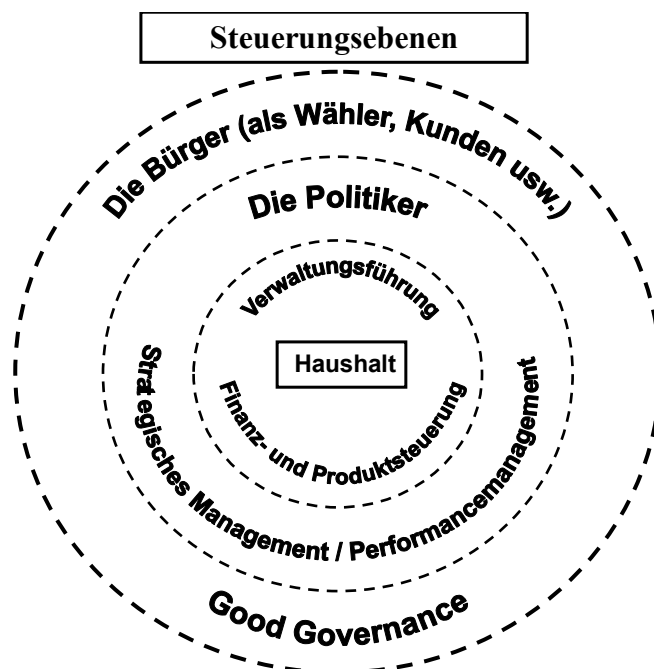


Abb. 2: Steuerungsebenen

So weich die Kriterien für Good Governance oder so unterschiedlich die Rationalitäten der politischen Akteure auch sein mögen, so bleibt die Kommune doch eine wirtschaftende Einheit, die mit den gegebenen, meist zu knappen Ressourcen eine möglichst große Leistung erbringen muss. Modernes Verwaltungsmanagement sieht die öffentliche Verwaltung deshalb richtigerweise als Unternehmung. Dem entspricht die Steuerungsphilosophie. Sie ist stark betriebswirtschaftlich geprägt. Sie versucht, so weit wie möglich auf die traditionellen Formen der bürokratischen Steuerung zu verzichten, um die aus Zentralverwaltungswirtschaften bekannten Nachteile zu vermeiden. An die Stelle zentralistischer Einzelsteuerung tritt prinzipiell *Ergebnissteuerung*, in der Regel durch Vereinbarung oder Vorgabe von Finanz- und Leistungszielen (Kontraktmanagement). Wo das möglich und sinnvoll ist, wird auch auf marktliche Koordination durch Wettbewerb gesetzt.

WICHTIG!

Kurzgefasst lässt sich das neue Steuerungskonzept als „Ergebnisorientierte Steuerung von Geschäftseinheiten“ beschreiben.

„Geschäftseinheiten“ sind die Fachbereiche, Abteilungen oder die Dezernate, Ämter usw.⁴ Mit der organisatorischen Struktur werden die *Verantwortlichkeiten* in der Verwaltung festgelegt. Und auf

⁴ Zur Betonung der neuen Sichtweise der Organisationseinheiten als Ergebnis- oder Kostenzentren haben sich die meisten Verwaltungen von den traditionellen Bezeichnungen (Dezernat und Amt) abgewandt. Vereinzelt wurden unternehmensnahe Begriffe wie Geschäftsbereich oder Leistungszentrum eingeführt. Besonders häufig ist die Bildung von Fachbereichen durch Zusammenfassung mehrerer Ämter unter Fortfall einer Führungsebene (Dezernats- oder Ämterebene). Entsprechend wird im Folgenden davon ausgegangen, dass die Verwaltungen in Fachbereiche (2. Hierarchie-

sie kommt es in jedem Führungs- oder Steuerungssystem entscheidend an. Die Geschäftseinheiten sind deshalb die primären Anknüpfungspunkte aller Steuerungsmaßnahmen.

Für die Konkretisierung der Steuerungsphilosophie ist es hilfreich, zumindest vier Typen von Geschäftseinheiten zu unterscheiden:

- Geschäftseinheiten mit externer Leistungsabgabe als die eigentlichen Träger der Aufgabenerfüllung gegenüber den Bürgern
- Geschäftseinheiten mit interner Leistungsabgabe bei Vorliegen einer konkreten Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung (Interne Dienstleister oder Serviceeinrichtungen) wie Baubetriebshof oder Grundstücks- und Gebäudewirtschaft, evtl. auch Rechtsabteilung oder Personalabteilung.
- Geschäftseinheiten mit interner Leistungsabgabe *ohne* Vorliegen einer konkreten Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung (Gemeinsame Einrichtungen) wie Personalrat oder Betriebsärztlicher Dienst
- Organe und Geschäftseinheiten, die Planungs-, Steuerungs- und Kontrollleistungen ohne Vorliegen einer Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung erbringen, wie Verwaltungsführung oder Rechnungsprüfungsamt.

Abb. 3 veranschaulicht die Struktur.

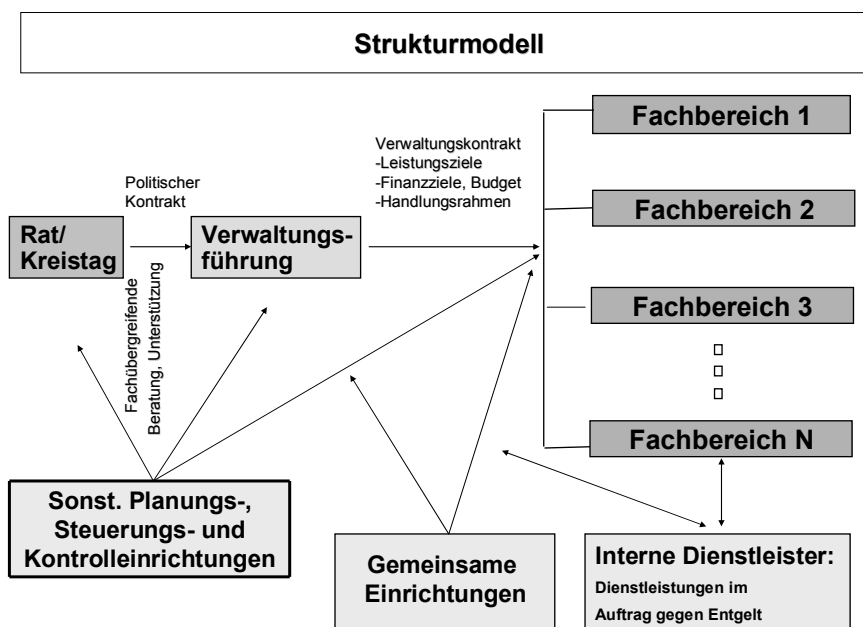


Abb. 3: Strukturmodell

Die Steuerungsverfahren für die einzelnen Typen von Geschäftseinheiten sind unterschiedlich. Und in Abhängigkeit von der Steuerungsmethode werden die unterschiedlichen Typen von Organisationseinheiten im Haushalts- und Rechnungswesen unterschiedlich behandelt. Etwas vereinfachend können die Unterschiede wie folgt gekennzeichnet werden.

- Die Fachbereiche mit externer Leistungsabgabe werden politisch-administrativ über „Budgetierung“ gesteuert, wie sie in den folgenden Hauptkapiteln 4 und 5 als zentrales Steuerungsverfahren dargestellt wird. Die hier nicht mögliche oder nicht gewollte marktliche Steuerung kann – in bescheidenem Maße – durch Kosten- und Leistungsvergleiche („Quasiwettbewerb“) ersetzt werden.
- Auch für die Gemeinsamen Einrichtungen und vor allem die Planungs-, Steuerungs- und Kontrolleinrichtungen („Konzerneinrichtungen“) ist die Steuerung im Wesentlichen nur über (bedarfsge-

ebene), diese in Abteilungen (3. Ebene) und diese wiederum in Sachgebiete bzw. Einrichtungen gegliedert sind (s. auch Abb. 3).

rechte) Budgetierung und das damit verbundene Controlling möglich. Wegen des in öffentlichen Verwaltungen großen Umfangs dieser Gemeinkosten ist ihrer Steuerung besondere Aufmerksamkeit zu widmen (s. 6.3).

- Die internen Dienstleister dagegen können über Leistungskontrakte verbunden mit Leistungsverrechnung gesteuert werden. Sie erhalten zwar auch Leistungs- und Finanzvorgaben in Form von Budgets. Aber die entscheidende Steuerungsvorgabe ist von dem Typ: „Erbringe die und die Leistungen und decke die Kosten zu x % durch (interne) Leistungsentgelte!“ Zusätzlich können die internen Dienstleister unter Wettbewerbsdruck gestellt werden. Einzelheiten werden in den Kapiteln 6 und 7 behandelt.
- Nur sporadisch gibt es bisher Ansätze, auch für die Geschäftseinheiten mit externer Leistungsabgabe marktnähere Steuerungselemente einzuführen. Dafür wird zwischen der eigentlichen Funktion als Aufgabenträger oder Gewährleister einerseits und der Durchführungs- oder Ausführungsfunktion andererseits unterschieden. Letztere soll dem Wettbewerb ausgesetzt werden. Näheres dazu in Kapitel 7.

Das Steuerungskonzept ist maßgeblich für die Ausgestaltung aller Strukturen und Prozesse.

Beispiel Immobilienmanagement

Wie z. B. im Bereich der Grundstücks- und Gebäudewirtschaft die Produkte beschrieben und systematisiert, welche Budgets gebildet oder wie die Arbeitsabläufe organisiert werden sollten, ist abhängig davon, wie und von wem diese Bereiche gesteuert werden sollen, ob z. B. ein zentrales Immobilienmanagement als interner Dienstleister eingerichtet wird oder ob z. B. für die Schulgebäude die Eigentümerfunktion und das Management bei der Schulverwaltung liegen sollen.

TIPP!

Klären Sie erst die örtliche Steuerungsstruktur, bevor Sie mit dem Umbau der Verwaltungsorganisation und des Haushalts beginnen. Je konsequenter Sie in Ihrer Verwaltungsorganisation die verschiedenen Typen trennen, umso wirkungsvoller können Sie mit den jeweils adäquaten Managementinstrumenten ansetzen.

Wer ohne klares Steuerungskonzept mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, der Produktbildung und all den anderen schönen Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells beginnt, zäumt das Pferd von hinten auf. Teures Lehrgeld und große Investitionsruinen sind der Preis.

2.2 ... und im Konzern ...

Das neue Steuerungskonzept bietet Politik und Verwaltungsführung auch bessere Voraussetzungen für die Steuerung der Beteiligungen. Für beide Bereiche gilt das gleiche Prinzip ergebnisorientierter Steuerung mit Leistungs- und Finanzvorgaben.⁵ Wenn dann noch in der Kernverwaltung das Ressourcenverbrauchskonzept auf doppischer Basis eingeführt sein wird, stehen Politik und Verwaltung wesentlich verbesserte Informationsgrundlagen und Instrumente für eine Konzernsteuerung aus einem Guss zur Verfügung. Dabei wird die *Übersteuerung* im Kernbereich abgebaut. Und aus der Ausgestaltung der ergebnisorientierten Steuerung der Kernverwaltung können Erfahrungen für den Abbau der *Untersteuerung* bei den Beteiligungen gewonnen werden.

2.3 ... mit adäquater Politikstruktur

Mit der organisatorischen Gliederung der Verwaltung in Fachbereiche, Abteilungen usw. werden die Verantwortlichkeiten für Budgets, Ressourcen und Leistungen definiert. Insgesamt ergibt sich damit eine divisionale Führungsstruktur des „Konzerns Kommunalverwaltung“ mit Ergebniszentren sowohl in der Kernverwaltung als auch im Unternehmensbereich. Diesen Konzernstrukturen müssen die politischen Entscheidungsstrukturen entsprechen.

⁵ Zu Einzelheiten siehe Hille, Dietmar: Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Band 7 dieser Reihe. München 2003.

WICHTIG!

Die Verantwortlichkeiten in Verwaltung und Politik müssen sich überschneidungsfrei decken.

Insbesondere die Ausschüsse sollten kongruent zu den Fachbereichen und den Fachbereichsbudgets gebildet werden. Im Idealfall gilt: Ein Budget, ein(e) Budgetverantwortliche(r), ein verantwortlicher Fachausschuss (s. die folgende Abb. 4).

Organische Gesamtstruktur des Steuerungssystems

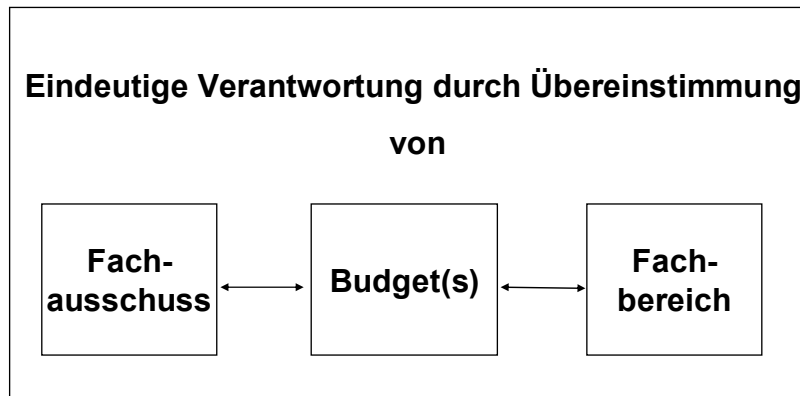


Abb. 4: Organische Gesamtstruktur des Steuerungssystems

TIPP!

Die Anpassung der Ausschuss- an die Verwaltungsstruktur kann meist zu einer Verringerung der Zahl der Ausschüsse genutzt werden.

In Verbindung mit sog. Eckwertebeschlüssen ermöglicht diese Struktur auch eine Entlastung der *zentralen* politischen Steuerungsgremien zu Gunsten größerer dezentraler Gestaltungsspielräume auf der Ebene der Fachausschüsse und –bereiche (s. 4.5.3).

2.4 Weitere Materialien

Überblick und Arbeitshilfen

KGSt-Bericht Nr. 5/1993 Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung KGSt (Hrsg.): Das neue KGSt-Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform. Köln 1999

Pröhl, Marga / Osner, Andreas (Hrsg.): Ratsarbeit besser machen. Gütersloh 2002, insbes. S. 120 ff.

3 Der Haushaltsplan als zentrales Steuerungsinstrument

3.1 Der Haushalt als Hauptkontrakt

Der Haushalt ist der Nerv des Staates. Dieser Satz von Richelieu gilt im Neuen Steuerungsmodell in ganz besonderer Weise. Von keinem anderen Instrument gehen solch starke Auswirkungen auf die Entscheidungen und das Verhalten sowohl der Politiker als auch der Führungskräfte und der Beschäftigten in der Verwaltung aus. Die gesamte Führungs- und Organisationsstruktur der Kommune wird maßgeblich durch die Finanzorganisation geprägt. So ist beispielsweise die Dezentralisierung von Zuständigkeiten in der Personalwirtschaft nur gleichzeitig mit dezentraler Finanzverantwortung wirksam. Deshalb gilt: Im modernen Verwaltungsmanagement ist der Haushalt weit mehr als die Buchhaltung über geplante und realisierte Ausgaben und Einnahmen.

WICHTIG!

Im modernen Verwaltungsmanagement ist der Haushalt das zentrale Steuerungsinstrument.

Für die Ausgestaltung eines modernen Haushalts- und Rechnungswesens hat dies schwerwiegende Konsequenzen: Im Haushalt müssen die Informationen dargeboten werden, die für die örtlichen *Planungen, Entscheidungen und Kontrollen* wichtig sind. Managementorientiertes, verhaltensbeeinflussendes oder entscheidungsorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen sind die neuen Stichworte. Die klassischen Anforderungen der Finanzstatistik und auch der Wunsch nach möglichst großer interkommunaler Vergleichbarkeit müssen zunächst hinter die primären Ziele zurücktreten. Ein solcherart steuerungsorientierter neuer Haushalt unterscheidet sich vom traditionellen kameraleen Haushalt in wesentlichen Punkten:

- Er bildet die örtliche Verantwortungsstruktur, d. h. die Verwaltungsorganisation ab.
- Er definiert die Finanzziele für die Geschäftseinheiten i. d. R. in Form von Zuschuss- bzw. Überschussbudgets als Grundlage für eine ergebnisorientierte Steuerung.
- Er weist das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch vollständig aus, damit auch Politiker und Verwaltungsführung über Kosten und Wirtschaftlichkeit diskutieren und nicht nur die Kostenrechner.
- Er bildet die internen Leistungsverrechnungen ab, die zur Steuerung insbesondere der internen Dienstleister erforderlich sind.
- Er enthält neben den Finanzzielen auch die Leistungsziele und bietet so die Grundlage für eine Integration von Ressourcen- und Produktmanagement.

Damit wird der Haushalt zum Hauptkontrakt. Als solcher ist er Kern und Grundlage für das gesamte Kontraktmanagement. Dabei sind mehrere Ebenen und entsprechend viele Kontraktpartner zu unterscheiden. An der Spitze der „Kontraktkaskade“ steht der Kontrakt zwischen Rat bzw. Kreistag und Verwaltung, der gelegentlich auch als politischer Primärkontrakt bezeichnet wird. Manche Kommunen betonen den Kontraktcharakter des neuen Haushalts, indem sie ihm eine Zielvereinbarung voranstellen.

Beispiel: Zielvereinbarung zum Haushalt

Kreistag und Landrat schließen folgende Vereinbarung ab:

1. Der Kreistag stellt im Haushaltsjahr .. für

Steuerung und Leitung der Gesamtverwaltung	... Mio. Euro
Fb. 1	... Mio. Euro
Fb. 2	... Mio. Euro
Fb. 3	... Mio. Euro
Fb. 4	... Mio. Euro
Fb. 5	... Mio. Euro
= Gesamtbudget	... Mio. Euro

zur Verfügung.

2. Der Landrat erbringt auf dieser Grundlage die im Produkthaushalt beschriebenen Leistungen.

3. Der Landrat bzw. die Fachbereichsleiter berichten dem Kreisausschuss bzw. den Fachausschüssen unterjährig ... (s. 10).

WICHTIG!

Die Kontrakhierarchie muss – jedenfalls auf den oberen Ebenen – der Budgethierarchie entsprechen, weil die Budgets Grundlage der Vereinbarungen über Ressourcen und Leistungen sind.

Auch das Zustandekommen der Kontrakte richtet sich nach dem örtlichen Budgetierungsverfahren. Geht der Haushaltsplanung beispielsweise ein Eckwertebeschluss voraus, so stellt dieser einen Kontraktrahmen dar, innerhalb dessen dann die Fachausschüsse mit den Fachbereichen die Detailkontrakte vereinbaren.⁶

Zu einem Steuerungssystem, in dessen Mittelpunkt der Haushalt steht, gehören weitere Elemente, und zwar vor allem die unterjährigen Berichte und die mittelfristige Leistungs-, Finanz- und Investitionsplanung. Sie sind die zentralen Instrumente der kurz- und mittelfristigen Steuerung und des Controlling.

TIPP!

Stellen Sie bei Modernisierungsmaßnahmen in Ihrer Verwaltung das Finanzmanagementsystem und die Aufbauorganisation in den Mittelpunkt. Beginnen Sie also mit diesen beiden „harten“ Elementen und behandeln Sie die übrigen, meist „weichen“ Instrumente als – notwendige – Nebenbedingungen. (Auch in dem berühmten Tilburger Modell begann die Reform beim Haushalt!)

3.2 Die organische Haushaltsgliederung

Eine Kommunalverwaltung ist eine komplexe Organisation. Die Produktpalette ist vielfältiger als bei den meisten privaten Unternehmen und auch bei den Umsätzen oder der Zahl der Beschäftigten reichen mittlere und größere Kommunen an mittlere und große Unternehmen der Privatwirtschaft heran. Für Politik und Verwaltungsführung ergibt sich daraus die Frage, wie diese Komplexität am besten in den Griff zu bekommen ist. Will man den Haushalt in das Zentrum des neuen Systems der Ressourcen- und Produktsteuerung stellen, so muss man zunächst nach der zweckmäßigen horizontalen Gliederung fragen. Es geht darum, den Teil des Konzerns Kommunalverwaltung, der im Haushalt abgebildet wird, so zu gliedern, dass der Steuerungszugriff möglichst einfach ist. Hier

⁶ Zu den weiteren Einzelheiten des Kontraktmanagements s. Fischer, Johannes / Unger, Walter: Führung und Organisation, Band 3 dieser Reihe, München 2001, S. 117 ff.

konkurrieren zwei Konzepte: die Gliederung des Haushalts nach der örtlichen Verwaltungsstruktur und die Gliederung nach normierten Produkten. Um es gleich vorweg zu nehmen: Unter Managementaspekten erscheint uns die Gliederung nach der Verwaltungsstruktur als die sinnvollere Lösung. Das wird im Folgenden konkretisiert.

3.2.1 Warum der Haushalt nach Geschäftsbereichen gegliedert werden muss

Nach den alten Gliederungsvorschriften der Gemeindehaushaltsverordnungen waren alle kommunalen Haushaltspläne einheitlich zu gliedern. Das erleichterte der Kommunalaufsicht und der überörtlichen Finanzstatistik die Arbeit. Und ein gewisses Maß an interkommunaler Vergleichbarkeit war gegeben. Die Kommunen arrangierten sich mit dieser Art Gliederung: Wo die Haushaltsgliederung nicht der politischen (Ausschuss-) Struktur entsprach, wurden in den Haushaltsberatungen die Unterabschnitte und Haushaltsstellen für die Ausschüsse in besonderen Listen zusammengestellt. Und der Inkongruenz zwischen Haushaltsgliederung und Verwaltungsorganisation wurde Rechnung getragen, indem bei jeder Haushaltsstelle das bewirtschaftende Amt vermerkt wurde.

Mit dem Neuen Steuerungsmodell hat sich die Perspektive verändert: Nicht mehr die Bedienung von Finanzstatistik oder Kommunalaufsicht steht im Vordergrund, sondern die Managementperspektive. In erster Linie soll der Haushalt Grundlage für die *örtliche* Planung, Steuerung und Kontrolle durch Politik und Verwaltungsführung sein. Dafür muss er den Politikern und den Managern ein möglichst transparentes Bild *ihrer* Verwaltung und ihrer Leistungen bieten. So kommt ein wichtiger Grundsatz der modernen Rechnungswesenstandards zum Tragen: Der Haushalt (das Rechnungswesen) muss die Verantwortungsstrukturen der Verwaltung (des Unternehmens) abbilden.⁷ Das heißt:

WICHTIG!

Als zentraler Geschäftsplan muss der Haushalt entsprechend der örtlichen Verwaltungsorganisation gegliedert werden.

Es ist also nur konsequent, dass fast alle Reformkommunen bei der Einführung der Budgetierung ihre Haushaltsgliederung an die örtliche Organisationsstruktur angepasst haben. Nur bei einer Übereinstimmung von Budgetbereichen und Organisationseinheiten lassen sich eindeutige politische und administrative Abgrenzungen für die Fach- und Ressourcenverantwortung schaffen.

Im Idealfall wird zunächst die Verwaltungsstruktur im Sinne des Neuen Steuerungsmodells umorganisiert. Dieser Struktur wird die Gliederung des Haushaltsplans angepasst. Der Haushalt wird also nicht mehr nach Einzelplänen und Abschnitten entsprechend den haushaltsrechtlichen Gliederungsvorschriften gegliedert, sondern je nach der örtlichen Verwaltungsorganisation nach Fachbereichen oder Dezernaten/Referaten. In Abhängigkeit von der örtlichen Verwaltungsstruktur und dem angestrebten Grad der Dezentralisierung werden die Budgets weiter unterteilt, z. B. Fachbereichsbudgets in Abteilungsbudgets bzw. Dezernatsbudgets in Ämterbudgets. Die folgende Abbildung illustriert dies.

⁷ Dieser, im modernen Rechnungswesen als Management Approach bezeichnete Ansatz ist u. a. prägend für die neuerdings großen Konzernunternehmen vorgeschriebene sog. Segmentberichterstattung (§ 297 HGB sowie IAS 14, SFAS 131 und DRS 3). Aufgabe der Segmentberichterstattung ist es, bei diversifizierten Unternehmen über die wirtschaftliche Lage *der einzelnen Geschäftsbereiche* (Segmente) zu informieren.

Organische Haushaltsgliederung

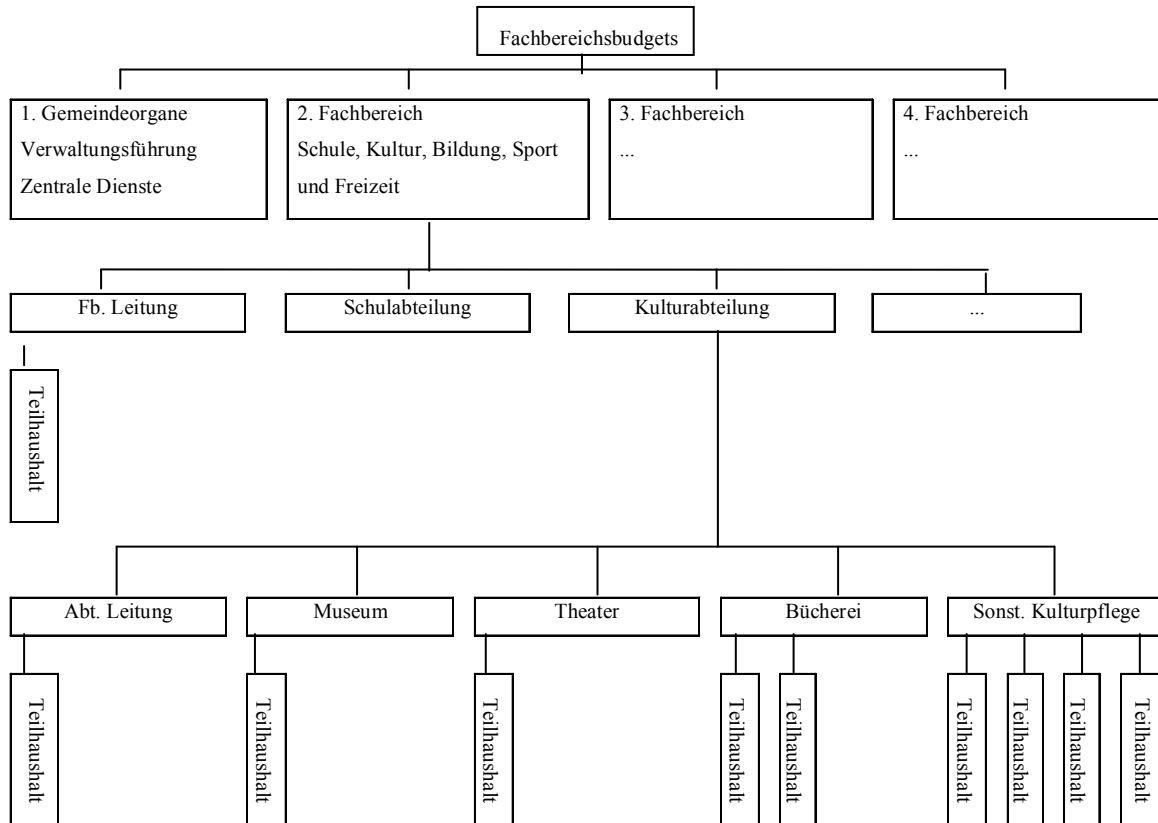


Abb. 5: Organische Haushaltsgliederung

Weil die neue Haushaltsstruktur mit der örtlichen Verwaltungsorganisation übereinstimmt, nennen wir sie *organische* Haushaltsgliederung. Auf der Basis des organisch gegliederten Haushalts erfolgen sowohl die Aufstellung, Beratung und Beschlussfassung als auch die Bewirtschaftung des Haushaltsplanes.

WICHTIG!

Machen Sie den Haushalt durch organische Gliederung zu Ihrem Geschäftsplan. Bei der Umstellung kommen automatisch alle ungelösten Fragen der Organisation und des Steuerungssystems auf den Tisch!

Gegen die organische Gliederung des Haushalts wird gelegentlich eingewandt, dass die häufigen Organisationsänderungen, z. B. nach Wahlen, zu ebenso häufigen Änderungen der Haushaltsgliederung zwingen würden. Aber: Änderungen der Organisation, aus welchen Gründen sie auch immer erfolgen, führen zu Veränderungen der Verantwortlichkeiten für Leistungen und Ressourcen. Und daran muss ein Haushalt, mit dem gesteuert werden soll, wohl oder übel angepasst werden.

So bietet der organisch gegliederte Haushalt die natürliche Grundlage für das Kontraktmanagement. Er weist den Organisationseinheiten nicht nur Budgets (Ressourcen) zu, sondern nennt auch die damit zu erzeugenden Produkte, die erwarteten Wirkungen, die angestrebten Ziele usw. Näheres dazu enthalten Kapitel 4 und 5.

3.2.2 Budgetorientierte Gliederung nach altem Haushaltsrecht

Dem Erfordernis, die budgetierten Haushaltspläne organisationsbezogen zu gliedern, haben die Haushaltsgesetzgeber in einigen Bundesländern Rechnung getragen. Was früher nur mit (oder auch ohne) Genehmigung im Rahmen der Experimentierklauseln von den Kommunen gemacht wurde,

wurde auf der Grundlage eines Mustertextes der Innenministerkonferenz (IMK) ab 2001 in mehreren Bundesländern in die Regelform der GemHVO übernommen.⁸ Kernstück dieser Novellierungen „ist die haushaltsrechtliche Verankerung des Budgets als moderner Gliederungsform im kommunalen Haushalt. Damit wird ein zentrales finanzwirtschaftliches Instrument der Ressourcensteuerung im Gefüge des Neuen Steuerungsmodells aus der Versuchs- und Experimentierphase in den finanzpolitischen Alltag integriert.“⁹ Das gilt allerdings leider nicht in allen Bundesländern.

ACHTUNG!

In den Bundesländern gelten z. Z. noch unterschiedliche haushaltsrechtliche Regeln für das Arbeiten mit dem organischen Haushalt.

Ländergruppe 1	Die Gemeindevertretung muss den Haushaltsplan in der nach den landeseinheitlichen Gliederungsvorschriften gegliederten Form beschließen. Die organische Gliederung ist zusätzlich möglich, hat aber haushaltsrechtlich nur nachrichtlichen Charakter.
Ländergruppe 2	Die Gemeindevertretung kann den Haushaltsplan als Bestandteil der Haushaltssatzung wahlweise nach der örtlichen Organisation oder nach den landeseinheitlichen Gliederungsvorschriften gegliedert beschließen.

In der Ländergruppe 1 (z. B. in NRW) verlangt das Haushaltsrecht nach wie vor, dass der Haushalt in der von den Gliederungsvorschriften vorgesehenen Form *landeseinheitlich* gegliedert beschlossen wird. Nur in dieser Form wird er Bestandteil der Haushaltssatzung. Daneben ist die organische Gliederung des Haushalts auf freiwilliger Basis selbstverständlich möglich. Das führt in einem gewissen Umfang zu Doppelarbeit, vor allem muss die Gemeindevertretung über den Haushalt in den zwei Versionen beschließen.

TIPP!

Als Grundlage der Haushaltsberatungen erhalten alle Beteiligten den organisch gegliederten Haushaltsentwurf. Parallel dazu erhält jede Fraktion je ein Exemplar des Entwurfs in der landeseinheitlich gegliederten Form und das Angebot, dass weitere Exemplare auf Wunsch nachgeliefert werden. Beim abschließenden Satzungsbeschluss im Rat bzw. im Kreistag wird gleichzeitig über beide, in den Endsummen übereinstimmenden Versionen des Plans entschieden.

Leichter haben es die Kommunen in den Ländern, in denen das Haushaltsrecht zu Gunsten des organischen Haushalts geöffnet wurde: Hier kann der Haushalt auch in der Budgetgliederung beschlossen werden, die dann Bestandteil der Haushaltssatzung wird. Und auch die Kommunalaufsicht ist mit dieser Form zufrieden. Allerdings müssen auch in diesen Fällen die Daten für die Finanzstatistik nach den landeseinheitlichen Gliederungsvorschriften gemeldet werden. Eigentlich hätten die Länder die organische Haushaltsgliederung zur *Regelform* machen sollen: Sie entspricht am besten den Prinzipien des modernen Finanzmanagements. Und keineswegs wird damit in die kommunale Organisationshoheit eingegriffen: Den Kommunen wird ja keine bestimmte Organisation vorgeschrieben, sondern lediglich aufgegeben, ihre individuelle örtliche Organisation im Haushalts- und Rechnungswesen abzubilden. Auf Grund der Arbeiten am neuen Haushaltrecht

⁸ So lautet beispielsweise § 16 Absatz 2 Satz 3 der GemHVO Baden-Württemberg seit dem 1. Januar 2001 wie folgt. „Werden alle Einnahmen und Ausgaben Budgets zugeordnet, können die Gliederung und der Teilabschluss im Haushaltsplan abweichend von § 2 Abs. 1 Nr. 2, § 4 Satz 1 Nr. 1 und § 5 Abs. 1 bis 3 nach Budgets dargestellt werden.“ Inhaltlich gleiche Regelungen haben z.B. auch Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg und Rheinland-Pfalz getroffen.

⁹ Schwarting, Gunnar: Das Budget hält Einzug. In: der gemeindehaushalt 3/2002, S. 49

ist es zur flächendeckenden Verankerung des budgetorientierten Haushalts im alten Haushaltsrecht nicht mehr gekommen.

3.2.3 Warum die Gliederung des Haushalts nach normierten Produktbereichen nicht NSM-konform ist

Da die Kommunen unterschiedlich organisiert sind, können Haushalte, die nach der örtlichen Organisation gegliedert sind, nicht ohne weiteres interkommunal verglichen werden. Auch die Finanzstatistik verlangt eine einheitliche Systematik. In Zuge der Reform des Haushaltsrechts ist deshalb wieder verstärkt gefordert worden, die kommunalen Haushalte wieder einheitlich zu gliedern, allerdings nicht mehr funktional, sondern nach Produktbereichen. Grundlage dafür soll ein für alle Kommunen einheitlicher Kontenrahmen mit normierten Produktbereichen werden. Und in der Tat sieht der Leittext der IMK für das neue Haushaltsrecht zwingend nur die Gliederung der Haushalte in Teilhaushalte nach dem vom jeweiligen Innenministerium vorgegebenen Produktrahmen vor. Ähnlich lauten auch die z. Z. vorliegenden Doppikentwürfe von Baden-Württemberg, Hessen und NRW. Gleichzeitig sollen die so gebildeten Teilhaushalte aber Budgets bilden, „die eindeutig Verantwortungsbereichen zugeordnet werden“ sollen. In der weiteren Diskussion wird das hoffentlich noch klargestellt werden können:

WICHTIG!

Die Gliederung in Teilhaushalte entsprechend der örtlichen Organisationsstruktur sollte zum Regelfall erklärt werden. Nur sie ist NSM-konform.

Eine Verpflichtung, bei der Aufstellung, Beratung, Verabschiedung und Bewirtschaftung des Haushalts eine landeseinheitliche Gliederung zu verwenden, wäre ein Rückschritt. Ein *kommunales* Haushaltsrecht, das diesen Namen verdient, sollte nicht in erster Linie an die Finanzstatistik und Landeseinheitlichkeit denken, sondern die kommunalen Haushalte vor allem als *örtliche* Informations- und Steuerungsinstrumente konzipieren. Mehr denn je braucht die *örtliche* Kommunalpolitik heute einen gut organisierten Haushalt als zentrale Grundlage für Planung, Steuerung und Kontrolle. Er muss den Politikern und den Managern ein möglichst transparentes Bild *ihrer* Verwaltung und *ihrer* Leistungen bieten. Das setzt ein insgesamt mit den Verantwortungsstrukturen der Verwaltung harmonisierendes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem voraus, in dessen Mittelpunkt der organisch gegliederte Haushalt steht.

3.2.4 Wie der organisch gegliederte Haushalt zum Produkthaushalt wird

Auch der organisch gegliederte Haushalt ist selbstverständlich ein Produkthaushalt, oder soll es zumindest werden. D. h. er soll auch über die in den einzelnen Geschäftsbereichen verfolgten Ziele, die Produkte, die damit beabsichtigten Wirkungen usw. informieren. Um diese Produktorientierung zu betonen und die Darstellung zu erleichtern, entwickeln viele Verwaltungen eine Produktsystematik, bei der sich Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte flächendeckend eins zu eins mit den örtlichen Organisationsstrukturen decken. In dem Fall ist es Geschmacksache, ob beim Haushalt von einer Gliederung nach Fachbereichen oder nach Produktbereichen gesprochen wird: Beide sind identisch, beide sind organisch in dem hier empfohlenen Sinne gegliedert.

Beispiel: Identität von Haushalts- und Produktstruktur

So wird beispielsweise aus dem Kulturdezernat einer Großstadt der Produktbereich „Kulturmanagement“ mit den Produktgruppen „Volkshochschule“, „Musikschule“, „Archiv“ usw.

Eine Haushaltsgliederung nach Produktbereichen usw. ist also unproblematisch, wenn ein verwaltungsspezifischer Produktplan zugrunde gelegt ist, bei dem der Zuschnitt der Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte der örtlichen Organisationsstruktur entspricht. Im Einzelnen wird dazu auf 4.4.5 verwiesen.

ACHTUNG!

Für die örtliche Steuerung ungeeignet ist also nur die Gliederung des Haushalts nach überörtlich normierten, der örtlichen Verwaltungsstruktur nicht entsprechenden Produktbereichen.

3.2.5 Wie die Anforderungen der Finanzstatistik erfüllt werden können

Unbestritten ist, dass für die Finanzstatistik die notwendigen Daten (aber auch nur die!) nach einheitlichen Zuordnungskriterien geliefert werden müssen. Dafür ist dann ein – zweckmäßigerweise bundeseinheitlicher – Produktrahmen zwar notwendig. Er sollte aber eben nur für die Finanzstatistik maßgeblich sein.¹⁰ Natürlich könnten sich auch die Kommunalaufsichtsbehörden das so sortierte Zahlenmaterial vorlegen lassen, wenn sie glauben, auf dieser Basis besser vergleichen und beurteilen zu können.

Für die Finanzstatistik und ggf. die Aufsicht müssen die Haushaltsinformationen also leider entsprechend den normierten Produktrahmenplänen umsortiert werden. Das ist technikunterstützt mit vertretbarem Aufwand möglich. Alle Kommunen, die schon länger – zum Teil mit selbst gestalteten Excel-Tabellen – ihre budgetierten Haushalte parallel noch nach den Gliederungs- und Gruppierungsvorschriften des alten Haushaltsrechts vorlegen müssen, kennen die Probleme. Das methodische Vorgehen wird in Kapitel 5 am Beispiel der Gebäudewirtschaft dargestellt. Der gewisse Mehraufwand ist kein ausreichender Grund, die Kommunen zu zwingen, ihre Haushalte entsprechend den Statistikanforderungen zu gliedern. Die Steuerungskompatibilität hat Vorrang.

WICHTIG!

Das Maßgeblichkeitsprinzip der Statistik für die Gliederung muss abgeschafft werden!

3.3 Weitere Materialien

Überblick und Arbeitshilfen

Bals, Hansjürgen: Die zentrale Rolle des Haushalts- und Rechnungswesens für Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung. In: Der Städtetag, 51 (1998), S. 785 – 791

Dott, Beatrice: Neues Haushalts- und Rechnungswesen – Anforderungen an die Gestaltung von Gliederung und Gruppierung – ein Diskussionsbeitrag. In: der gemeindehaushalt 2/2003, S. 25 – 29

¹⁰ In der Systematik entspräche das der Regelung in den seit 2001 novellierten Gemeindehaushaltsverordnungen, wonach auch bei einer Gliederung des Haushalts nach *Budgets* „die finanzstatistischen Meldungen .. entsprechend der kommunalen Haushaltssystematik nach den Vorschriften über die Gliederung und die Gruppierung abzugeben (sind).“ (§16 Absatz 2 Satz 4 KommHV Bayern).

4 Die Budgetierung als zentrales Steuerungsverfahren

4.1 Das Budget als Finanzvorgabe

Wir hatten das Steuerungsprinzip als „ergebnisorientierte Steuerung der Geschäftseinheiten mit Leistungs- und Finanzvorgaben“ beschrieben. Die Finanzvorgaben erfolgen grundsätzlich in Form von Budgets. Welcher Gestaltungsspielraum den Organisationseinheiten innerhalb ihrer Budgets gegeben wird, ist abhängig von der örtlichen Steuerungsphilosophie und dem Stand des Dezentralisierungsprozesses:

- Bei der klassischen Form der „Budgetierung“ machen Politik und Verwaltungsführung innerhalb der Budgets *haushaltsstellenscharfe Vorgaben*.
- Modernere Formen der Budgetierung fassen mehr oder weniger große Gruppen von Haushaltstellen bzw. Finanzpositionen innerhalb eines Budgets zusammen. Solche „Budgets“ können wenige Haushaltsstellen umfassen – z. B. die Sachausgabehaushaltsstellen einer Schule – oder *sämtliche* Aufwendungen und Erträge eines Budgets. Im letzteren Fall sind nur die *Summe* der Erträge und die *Summe* der Aufwendungen für die bewirtschaftende Organisationseinheit verbindlich (Ertrags- und Aufwandsbudgetierung).
- Noch stärker ergebnisorientiert arbeitet die Budgetierung, wenn sie als Finanzvorgabe für eine Organisationseinheit lediglich den Zuschussbetrag festlegt, der nicht überschritten werden darf bzw. den Überschussbetrag, der mindestens erzielt werden muss (Zuschuss- **bzw.** Überschussbudgetierung). Die meisten Organisationseinheiten sind auf Zuschüsse angewiesen, so dass die Zuschussbudgetierung der Regelfall ist. Bei einigen Einrichtungen (z. B. bei vollkostendeckenden Gebührenhaushalten und internen Dienstleistern) lautet die Budgetierungsvorgabe, die Aufwendungen vollständig durch eigene Erträge zu decken. Und in einigen Fällen kann bzw. sollte ein bestimmter Überschuss als Finanzziel vorgegeben werden, z. B. bei der Beteiligung an einem Elektrizitätsversorgungsunternehmen.

Ertrags- und Aufwandsbudgetierung und Ergebnisbudgetierung werden auch als Globalsummenbudgetierung bezeichnet.

Die Übergänge zwischen haushaltsstellenscharfer Detailsteuerung und Ergebnisbudgetierung sind fließend. Bei der Ertrags- und Aufwandsbudgetierung wird jeweils die Summe der Erträge und der Aufwendungen festgeschrieben. Es bedarf dann einer Sonderregelung, wenn Mehrerträge zu Mehraufwendungen berechtigen, bzw. Mindererträge eine Kürzung der Aufwandsermächtigungen nach sich ziehen sollen, was wegen der Anreiz- bzw. Sanktionswirkungen in der Regel gewünscht ist. Zuschussbudgetierung schließt diese Regelungen automatisch ein. Sie schafft deshalb (zunächst) die größten Managementspielräume.

WICHTIG!

Budgetierung sollte im Grundsatz als Ergebnisbudgetierung konzipiert werden, also als Zuschuss- bzw. Überschussbudgetierung.

Von diesem Verständnis von Budgetierung wird im Folgenden ausgegangen. Um Missverständnissen vorzubeugen, muss aber auch gleich auf einige Einschränkungen dieses Prinzips hingewiesen werden:

- Auch wenn als Grundlage der Steuerung für eine Organisationseinheit lediglich der Zuschuss bzw. der Überschuss festgelegt wird, bleibt die Organisationseinheit selbstverständlich an alle allgemein geltenden Regelungen, wie das Tarifrecht oder die Vergabegrundsätze gebunden. Ortsspezifische Regelungen werden zweckmäßigerweise in sog. Rahmenregeln¹¹ festgelegt.
- Politik und Verwaltungsführung können und sollten auch innerhalb solcher Budgets bei Bedarf Einzelvorgaben treffen.

¹¹ Zu Einzelheiten siehe KGSt-Bericht Nr. 4/2000 Rahmenregeln bei dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung.

Beispiele für Einzelvorgaben innerhalb der Budgets

„Die für die Substanzerhaltung der Gebäude vorgesehenen Bauunterhaltungsmittel dürfen nicht anderweitig verwendet werden. Sie werden deshalb nicht in die sonst innerhalb der Budgets übliche gegenseitige Deckungsfähigkeit einbezogen.“

„Für Aus- und Fortbildung ist ein bestimmter Mindestbetrag oder -anteil des Budgets zu verwenden.“

„Die für die Beauftragung des eigenen Baubetriebshofs vorgesehenen Mittel dürfen nicht zur Beauftragung Dritter verwandt werden, solange Bestandsschutz/Kontrahierungszwang für den eigenen Baubetriebshof besteht.“

- Darüber hinaus sind weitere begleitende Regelungen für das Planungs- und Aufstellungsverfahren und insbesondere die Bewirtschaftung erforderlich, mit denen die Budgetverantwortlichen gesteuert und überwacht werden.

Durch Globalsummen- oder Ergebnisbudgetierung sollen Politik und Verwaltungsführung nicht in ihrem Einfluss beschnitten werden. Vielmehr sollen sie befähigt werden, *besser* zu steuern. Und die Tendenz der Fachbereiche zur Verselbständigung soll nicht verstärkt werden. Vielmehr sollen die Bestrebungen zur organisatorischen oder gar rechtlichen Ausgliederung abgeschwächt werden, indem die gewünschten unternehmerischen Freiheiten auch innerhalb des Haushalts und der Kernverwaltung eingeräumt werden. Aber so wie es bei den Beteiligungen nicht ausreicht, nur auf das *Unternehmensergebnis* zu sehen, können und sollten sich Politik und Verwaltungsführung auch innerhalb der Kernverwaltung nicht damit begnügen, lediglich die Einhaltung vorgegebener Zuschuss- oder Überschussbeträge zahlenmäßig zu überwachen. Um eine ausreichende politische Einwirkung sicherzustellen und um finanzielle Sonder- oder gar Fehlentwicklungen innerhalb des Budgets rechtzeitig erkennen und Fehlentwicklungen im Gesamtinteresse verhindern zu können, sind intelligente Regeln für die Aufstellung und die Bewirtschaftung / Ausführung des Haushalts erforderlich. Anlage 1 enthält dazu ein Muster, für das in den folgenden Abschnitten die fachlichen Grundlagen dargestellt werden. Dabei wird - wie gesagt - von dem Grundsatz der Zuschuss- bzw. Überschussbudgetierung ausgegangen; wenn örtlich die Summe der Erträge und die Summe der Aufwendungen budgetiert werden (Ertrags- und Aufwandsbudgetierung), wie das von einigen Gemeindahaushaltsverordnungen nahe gelegt wird, sind die Regeln (geringfügig) anzupassen.

4.2 Anreize und Funktionsweise der Budgetierung

Ergebnisbudgetierung ist eines der wichtigsten und mächtigsten Instrumente zur Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung in den Organisationseinheiten und zur Gewährung ausreichender Managementspielräume (**dezentrale flexible Fach- und Ressourcenverantwortung**). Bei zweckmäßiger Ausgestaltung und Anwendung schafft die Budgetierung für die Budgetverantwortlichen starke Anreize zu effektivem und effizientem Handeln:

- Die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung stärkt die Kompetenz der Akteure in den Fachbereichen.
- Die Verlagerung der Entscheidungen nach vorne schafft gegenüber den Bürgern, der Wirtschaft usw. eindeutigere Verantwortlichkeiten und erlaubt eine flexiblere Anpassung an veränderte Problem- oder Bedarfslagen.
- Die Einbeziehung *aller* durch eine Organisationseinheit verursachten Aufwendungen in das Budget stärkt das Kostenbewusstsein und verhindert das Wirtschaften zu Lasten fremder Töpfe.
- Die Zuständigkeit für *alle* Positionen des Budgets bricht mit der Antragsmentalität und der „organisierten Unverantwortlichkeit“.
- Die Einräumung weitgehender gegenseitiger Deckungsfähigkeit schafft einen starken Anreiz zur Hebung von Effizienzreserven im eigenen Budget.
- Mehreinnahmen, die durch eigene Anstrengungen (z. B. die Einwerbung von Spenden) oder Entscheidungen (z. B. eine Gebührenerhöhung) erzielt werden, verbleiben ganz oder teilweise dem jeweiligen Budget. Das fördert das dezentrale Interesse, bestehende Einnahmeerhöhungsspielräume auszuschöpfen und die Bereitschaft, das der eigenen Klientel zu erklären.

- Im Ergebnishaushalt eingesparte Mittel können auch zur Deckung von Ausgaben im Investitionshaushalt (z. B. zur Beschaffung von Informationstechnik) verwendet werden. Das ist oft ein starker Sparanreiz.
- Mittel, die durch gute Wirtschaftsführung („managementbedingt“) eingespart wurden, dürfen je nach Haushaltslage ganz oder teilweise (z. B. zur Hälfte) ins nächste Jahr übertragen werden („Effizienzdividende“). Manche Verwaltungen haben hierfür Budgetrücklagen eingerichtet. Das verstärkt die Anreize zu wirtschaftlichem Handeln und dämpft das Dezemberfieber.
- Die notwendige Kehrseite solcher Bonus-Regelungen sind Malus-Regelungen, wonach managementbedingte Überschreitungen des Budgets im nächsten Jahr nachgespart werden müssen.

In welcher Weise sich Kämmerer und Fachbereiche die Effizienzdividenden teilen, ist von der jeweiligen Situation abhängig.

ACHTUNG!

Auch bei defizitärem Haushalt sollten die Anteile der Fachbereiche an der Effizienzdividende mindestens 50 % betragen, damit genügend große Anreize bleiben.

Geachtet werden muss auch auf Konsistenz der Regelungen, d. h. darauf, dass sich Effekte nicht konterkarieren.

ACHTUNG!

Werden in den Budgets erzielte Überschüsse am Ende des Jahres vom Kämmerer zu stark abgeschöpft, führt dies zur Ausschöpfung aller Flexibilitätsspielräume durch die Fachbereiche während des Jahres.

Naturgemäß können die größten Effizienzreserven bei der *Einführung* der Budgetierung gehoben werden. Dies kann bereits bei der *Aufstellung* des ersten budgetierten Haushalts berücksichtigt werden.

Effizienzdividende bei Einführung der Budgetierung

Die Einführung der Budgetierung erfolgt häufig nach der Devise: Du erhältst weniger Geld, aber mehr Freiheit. Die (vermutete) Effizienzreserve wird in der Weise gehoben, dass die Aufwendungen oder der Zuschuss der entsprechenden Organisationseinheit bei Einräumung des Budgets pauschal um z. B. 1,5 % gekürzt werden.

Die Bonus-Malus-Regelungen machen den Kontraktcharakter der Budgetierung deutlich. Budgetierung stellt das Verhältnis zwischen Politik, Verwaltungsführung und dezentralen Geschäftseinheiten auf eine neue Basis. Die Einräumung größerer Freiheitsspielräume für die jeweils nachgelagerte Ebene ist (sollte!) mit einem Vertrauensvorschuss verbunden (sein). Die Anreiz- und Sanktionsmechanismen sollen dafür sorgen, dass die Freiheitsräume nicht ressortegoistisch, sondern im Sinne des Ganzen genutzt werden. Die Mechanismen reichen aber nicht aus, auch wenn in der Dienstweisung versucht wird, alle Wechselfälle der Budgetierung zu regeln.

TIPP!

Erfahrene Budgetierer setzen eher auf weitmaschige Regelungen und klären Zweifelsfragen in bilateralen Gesprächen.

Zwar gilt auch für das Budgetierungssystem der eherne Grundsatz der Organisation, fallweise durch generelle Regelungen zu ersetzen. Aber die mit der Budgetierung intendierten Anreiz- und Sanktionswirkungen lassen es doch geraten erscheinen, in einem größeren Umfang situationsabhängig vorzugehen, d. h. die Fälle „in die Hand zu nehmen“ und auf der Grundlage von Verhandlungslösungen zu entscheiden. Wichtig ist dabei gegenseitiges Vertrauen. Der Kämmerer muss darauf vertrauen können, dass er nicht ständig hinters Licht geführt wird. Und die dezentralen Einheiten müssen darauf vertrauen können, dass – auch bei defizitärem Haushalt – nicht jeder Spielraum abgeschöpft wird und dass über die Abgrenzung managementbedingter von nicht managementbedingten Verbesserungen oder Verschlechterungen, über Interessenquoten bei der Teilung der

Effizienzdividenden usw. fair verhandelt und entschieden wird. Auch die Vermeidung der Vergeblichkeitsfalle gehört dazu (s. 4.11).

Beispiel: Belohnung trotz Budgetüberschreitung

Auch ein Budget, das negativ abschließt (Verschlechterung des Ergebnisses gegenüber dem Ansatz) sollte – evtl. auf Antrag des Budgetverantwortlichen – im vorstehenden Sinne in die Hand genommen werden; es könnten managementbedingte Verbesserungen durch exogene Verschlechterungen überdeckt werden.

Damit rückt ein weiterer Aspekt ins Blickfeld: Die Akzeptanz der Regelungen leidet, wenn die Budgetvorgaben als ungerecht empfunden werden.

Beispiel: Bädereinnahmen

Das Risiko wetterbedingt schlechterer Einnahmen muss gerecht zwischen Haushalt und Bädern aufgeteilt werden, z. B. durch einen auch von den Bädern als gerecht akzeptierten mittleren Ansatz.

Budgetierung heißt, dass von oben weniger steuernde Eingriffe erfolgen. Aber es wird nicht weniger gesteuert, sondern anders: ergebnisorientiert, auf Abstand. Das setzt voraus, dass die Führung stets ausreichend informiert ist. Berichtspflichten sind das notwendige Korrelat zur größeren Freiheit der Geschäftsbereiche. Berichtswesen und Controlling werden für das System überlebenswichtig (s. Kapitel 10).

Was aber ist, wenn ein Budgetverantwortlicher trotz allem sein Budget überschreitet? Ein Patentrezept dagegen gibt es nicht, wohl aber ein paar Vorkehrungen:

- Die Budgetierung muss von der Verwaltungsführung und der Politik vorbehaltlos mitgetragen werden.
- Auch die Politik muss sich an die Budgetierungsspielregeln halten, auch über das jeweilige Jahr hinaus, und z. B. die Überschreitung des Kulturetats mit einer entsprechenden Kürzung im folgenden Jahr sanktionieren.
- Für die Besetzung von Führungspositionen muss Budgettreue ein wichtiges, wenn nicht sogar ein k.-o.-Kriterium werden. Die Politik muss „politischen“ Beamten, die ihre Budgets nicht einhalten, glaubhaft mit Nichtwiederwahl drohen.

Im Übrigen müssen trotz allem vorkommende Budgetüberschreitungen im o. g. Kontraktsinne besprochen und Notfall auch verwaltungsintern sanktioniert werden.

Beispiel: Interner Staatskommissar

Bereichen, die ihr Budget überschreiten, wird Bewirtschaftung durch die Finanzsteuerung angedroht (Stadt mit 550.000 Einwohnern).

4.3 Veranschlagungsregeln bei Budgetierung

Die Budgetierung entfaltet ihre vollen Wirkungen nur, wenn die Strukturen und Abläufe insgesamt im Sinne des Neuen Steuerungsmodells gestaltet werden. Zwei Bedingungen sind besonders wichtig:

- Alle durch die Leistungserstellung in einer Organisationseinheit verursachten Ressourcenverbräuche und -erträge müssen im Budget dieser Organisationseinheit veranschlagt werden und
- der Leiter bzw. die Leiterin der Organisationseinheit muss für alle dem Budget zurechenbaren Aufwendungen und Erträge verantwortlich sein und über sie disponieren dürfen, also auch über die Personalkosten, den Materialverbrauch, die Gebäudenutzungskosten usw.

In einem solchen Budget haben Positionen, die von anderen Dienststellen bewirtschaftet werden, nichts zu suchen. Das ist im alten System mit Recht als „organisierte Unverantwortlichkeit“ kritisiert worden¹².

Beispiel: Deckungsring oder Sammelnachweis Bauunterhaltung

Budgetübergreifende Deckungsringe oder Sammelnachweise für Bauunterhaltung, auf die mehr oder weniger nach dem Windhundverfahren zugegriffen werden kann, widersprechen dem Prinzip der Verantwortung.

An die Stelle von Sammelnachweisen und horizontalen Deckungsringen treten **Einzelveranschlagung** oder **interne Leistungsverrechnung** (zu Einzelheiten siehe 6.2). Auch die Personalkosten müssen in die Budgetierung einbezogen werden, wenn auch gerade hier besondere Vorsicht geboten ist (zu Einzelheiten siehe 4.8).

Dagegen ist das Einbeziehen von Kosten übergeordneter Planungs-, Steuerungs-, und Kontrolleinrichtungen sowie von sog. Gemeinsamen Einrichtungen in die Fachbudgets problematisch. Der Fachbereich kann diese nicht beeinflussen, wäre damit also für einen Teil seines Budgets nicht verantwortlich (zu Einzelheiten s. 6.3.3).

Auch auf der Ertragsseite ist nach dem **Prinzip der relativen Einzelkosten** zu verfahren: Alle im Zusammenhang mit den Leistungen der jeweiligen Organisationseinheit entstehenden Erträge sind dem entsprechenden Budget zuzuordnen. Das sollte selbstverständlich immer dann gelten, wenn die Organisationseinheit einen (gewissen) Einfluss auf die Höhe der Erträge hat, auch wenn rechtlich keine Zweckbindung vorliegt (Beispiel: Einnahmen einer Schule aus der Vermietung von Schulräumen). Das sollte aber auch gelten, wenn die Erträge nicht im engeren Sinne managementverursacht sind (Beispiel: Wahlkostenerstattungen).

4.4 Budgetgliederung und Budgethierarchie

4.4.1 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ und Fachbudgets: ein System kommunizierender Röhren

Bei der Gliederung des Haushalts empfiehlt es sich zunächst, zwischen dem Budget „Allgemeine Finanzwirtschaft“ und den Fachbudgets zu unterscheiden. Zu letzteren gehören auch die Budgets für die politischen Gremien, die Verwaltungsführung usw. (Gemeinkostenbudgets). Diese Unterscheidung folgt aus der Logik der Budgetierung: Am Anfang steht der Kassensturz. Sein Ergebnis ist der Überschuss des Budgets „Allgemeine Finanzwirtschaft“. Das ist genau der Betrag, der für die Fachbudgets zur Verfügung steht. Übersteigen die Zuschüsse der Fachbudgets insgesamt den Überschuss des Budgets Allgemeine Finanzwirtschaft, so gibt es einen Fehlbedarf im Gesamthaushalt. Soll der Zuschuss in einem Fachbudget erhöht werden, so geht das nur zu Lasten eines anderen Budgets, oder der Fehlbedarf steigt.

TIPP!

Durch geeignete Darstellung in den Haushaltsdokumenten können diese einfachen Zusammenhänge den Entscheidern näher gebracht werden.

Die folgende Abbildung stellt dies an Hand eines praktischen Beispiels dar.

¹² Gerhard Banner auf dem KGSt-Forum 1990 in Karlsruhe.

Haushaltseckwerte

	Saldo (Zuschussbedarf -) (Überschuss +)
9 Verfügbare Mittel aus dem Budget Allgemeine Finanzwirtschaft	+ 41.700.000
Fachbereich	Saldo (Zuschussbedarf -) (Überschuss +)
1 Verwaltungsleitung	- 1.860.000
2 Bürger, Recht und Umwelt	- 2.810.000
3 Soziales, Bildung und Freizeit	- 20.090.000
4 Stadtentwicklung	- 2.176.000
5 Kommunales Bauen	- 6.379.000
6 Immobilien und Beteiligungen	- 1.620.000
7 Zentrale Steuerung	- 6.765.000
	- 41.700.000

Abb. 6: Logische Struktur des budgetierten Haushalts (Haushaltseckwerte)

Im Großen und Ganzen entspricht das Budget „Allgemeine Finanzwirtschaft“ dem alten Einzelplan 9 oder dem neuen Produktbereich 61. Im Zweifelsfall kommt es aber auch hier wieder darauf an, Erträge und Aufwendungen so zuzuordnen, wie es unter den örtlichen Steuerungsaspekten als sinnvoll erscheint.

Gewinnabführung EVU

Auch wenn die Gewinnabführung des örtlichen Versorgungsunternehmens als allgemeines Deckungsmittel angesehen wird, entspricht es der Budgetierungslogik im Produkthaushalt, den Betrag dem entsprechenden Fachbudget zuzuordnen. Der dann hier ausgewiesene Überschuss (vorausgesetzt, es gibt keine weiteren Erträge oder Aufwendungen) macht auf das entsprechende kommunale Produkt aufmerksam, definiert das Finanzziel und integriert die Steuerung dieser Beteiligung insoweit in die Gesamtsteuerung.

4.4.2 Gliederung der Fachbudgets entsprechend der Verwaltungsgliederung

Wie die Fachbudgets weiter zu gliedern sind, ergibt sich zwingend aus der gesamten Steuerungsphilosophie (siehe o. insbes. 3.2) und speziell auch aus der Budgetierungslogik:

WICHTIG!

Grundlage für den Zuschnitt der Budgetbereiche ist die örtliche Verwaltungsgliederung.

Es gilt der Grundsatz: Ein Budget, ein Verantwortlicher. In Abhängigkeit von der örtlichen Verwaltungsgliederung ergibt sich damit eine Budgethierarchie mit mehreren Ebenen.

Gesamtverwaltung	1. (oberste) Ebene – Gesamtbudget
Fachbereiche bzw. Dezernate	2. Fachbereichs- bzw. Dezernatsbudgets
Abteilungen bzw. Ämter	3. Abteilungs- bzw. Ämterbudgets (Teilbudgets)
Einrichtungen	4. Einrichtungsbudgets (Unterbudgets)

Abb. 7: Budgetierungsebenen

Bis zu welcher Ebene herab budgetiert wird und wie viele Budgetierungsebenen sich daraus ergeben, ist abhängig von der Größe der Verwaltung, der Verwaltungsstruktur und dem angestrebten Grad der Dezentralisierung. Die unterste, im Haushalt abgebildete Budgetierungsebene bilden i. d. R. Einrichtungen wie die Schulen, die Schwimmbäder oder das Ordnungsamt.

Beispiel: Gliederung des Schulbudgets

Ob jede einzelne Einrichtung, z. B. jede Schule ein eigenes Budget erhält, ist abhängig von der örtlichen Budgetierungskultur. Zwischenlösungen können z. B. so aussehen, dass der Gemeinderat bzw. der Kreistag nur das Schulbudget insgesamt festlegt und es dem Schulausschuss und der (Schul-)Verwaltung überlässt, daraus für die einzelnen Schulen Unterbudgets zu bilden. Letzteres kann im Rahmen der Haushaltsplanberatungen erfolgen. Dann können die Unterbudgets für jede einzelne Schule auch im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Es ist aber auch möglich, Unterbudgets für die einzelnen Schulen erst im Rahmen der Ausführung des beschlossenen Haushalts zu bilden; in diesem Fall würden natürlich im Haushaltsplan alle Schulen (nach Schultypen) nur zusammengefasst veranschlagt werden.

In den Fachbereichen kann es eine unterschiedliche Anzahl von Hierarchieebenen geben. Und die Adressaten können in den einzelnen Fachbereichen eine unterschiedlich tiefe Staffellung der Informationen verlangen. Das kann dazu führen, dass die Anzahl der Budgetebenen in den einzelnen Fachbereichen unterschiedlich ist. Das entspricht dem Steuerungskonzept. Die Budgethierarchie bildet das Führungssystem ab - ja mehr: sie ist das Grundgerüst des gesamten Steuerungssystems.

TIPP!

Der Aufbau einer widerspruchsfreien Budgethierarchie hilft, unklare oder unzweckmäßige Zuständigkeitsregelungen aufzudecken.

Insbesondere müssen die Bewirtschaftungszuständigkeiten an die Budgethierarchie angepasst werden, beispielsweise bei Außenstellen im Verhältnis zur Zentrale oder bei Schulen im Verhältnis zum Schulverwaltungsamt.

Den Budgetüber- und -unterordnungen entsprechen Weisungsrechte und Berichtspflichten. Damit bildet die Budgethierarchie auch eine wichtige Grundlage für die Behandlung von Budgetveränderungen sowohl in der Planungsphase als auch in der Ausführungsphase (s. auch u. 4.7.5). Grundsätzlich macht das neue Steuerungssystem Schluss mit allen Ausgleichsmechanismen (z. B. Bewilligung und Deckung überplanmäßiger Aufwendungen), die in getrennte Budgetverantwortlichkeiten eingreifen. Budgetveränderungen vollziehen sich in der Regel in den hierarchischen Strukturen. Wird z. B. bei der Haushaltsplanaufstellung ein Fachbereichsbudget gekürzt, so muss der Fachbereichsleiter dies in den Budgets seiner Abteilungen umsetzen. Zeichnet sich z. B. bei der Ausführung des Haushalts in einer Abteilung eine Überschreitung des Budgets ab, so muss in einem anderen Abteilungsbudget des gleichen Fachbereichs Ausgleich geschaffen werden; die Beantragung überplanmäßiger Mittel beim Kämmerer entfällt. Dies konsequent durchzuhalten ist wichtig, damit die mit der Budgetierung verbundenen Anreiz- und Sanktionswirkungen nicht geschwächt werden.

Bei konsequenter Hierarchisierung des Budgetsystems ist es auch möglich, getrennte Budgets für Leistungen zu bilden, die untereinander in einem Konkurrenz- oder Substitutionsverhältnis stehen.

Heimerziehung versus Pflegefamilien

Wenn in den Organisationseinheiten „Plätze für Heimerziehung“, „Pflegeplätzevermittlung“ oder „Adoptionsvermittlung“ genügend große Gestaltungsspielräume bestehen, kann es gerechtfertigt sein, hierfür eigene Budgets zu bilden. Die budgetverantwortliche Heimleitung hat dann zwar primär nur ein Interesse an einem möglichst effektiven Heimbetrieb einschließlich hoher Auslastung. Aber dafür, dass evtl. vorhandene günstigere Alternativen, wie z. B. die Vermittlung in Pflegefamilien genutzt werden, sorgt der Verantwortliche für das *übergeordnete* Budget für „Familienersetzende Hilfen“.

4.4.3 Der Haushalt als umfassendes Informationssystem

Aus der Steuerungs- und Budgetierungslogik ergibt sich ein im Ganzen organisch aufgebautes Informationssystem. Es kann je nach den Anforderungen der Adressaten stärker aggregierte oder stärker detaillierte Informationen liefern. Im Zentrum stehen die Informationen im Haushalt. Das Prinzip setzt sich aber bis in die Kostenrechnung fort (siehe dazu Kapitel 9). Die folgende Abbildung verdeutlicht das System.

Informationshierarchie im Haushalts- und Rechnungswesen

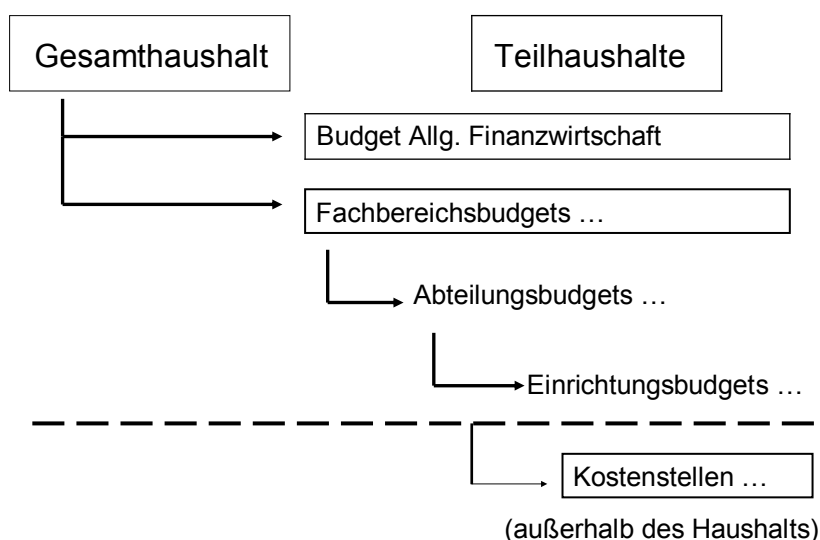


Abb. 8: Informationshierarchie im Haushalts- und Rechnungswesen

Basis des Informationssystems sind die Informationen über Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen. Das Modell geht davon aus, dass der Rechnungsstoff auf allen Ebenen der gleiche ist, und zwar ggf. bis in die Kostenrechnung hinein (Prinzip des durchgängigen Rechnungsstoffs – siehe im Einzelnen 9.3). Lediglich der Detaillierungsgrad ist auf den einzelnen Ebenen unterschiedlich.

Zu den hierarchisch gestuften Informationen über Aufwendungen und Erträge gehören die korrespondierenden *Produktinformationen* (siehe im einzelnen Kapitel 5). Anders als bei den Aufwendungen und Erträgen handelt es sich bei den Produktinformationen aber um einen Rechnungsstoff, der teilweise nicht durchgängig und beliebig aggregierbar oder detaillierbar ist. Die Frage, welche Produktinformationen auf welcher Budgetebene dargestellt werden sollen, ist deshalb keineswegs einfach zu beantworten. Viele Produktinformationen, z. B. zur Qualität eines Produktes oder zu den Stückkosten im interkommunalen Vergleich machen nur Sinn, wenn es sich um ein klar abgegrenztes homogenes Produkt handelt. Das setzt relativ kleinteilige Budgets voraus und / oder eine detaillierte Information über die einzelnen Produkte *innerhalb* eines Budgets. Auch für die politische Diskussi-

on sind konkrete, anschauliche Detailinformationen wichtig, auch wenn sich die Politik auf Dauer stärker auf das „Was“ und strategische Fragen konzentrieren und der Verwaltung das „Wie“ und das operative Geschäft überlassen sollte. Daraus ergibt sich eine sehr große Menge an Informationen. Nur in kleineren Kommunen können diese systematisch und flächendeckend im Haushalt angeboten werden, und zwar auf der jeweils untersten Budgetebene.

Schon in den Haushalten mittlerer Kommunen und erst recht bei großen führt die an sich wünschenswerte Feinkörnigkeit zu Problemen:

- Die resultierende große Menge an Informationen ist von ehrenamtlichen Politikern kaum zu bewältigen.
- Die vielen Detailinformationen leisten der Verzettlung Vorschub, statt den Blick auf strategisch wichtige Schwerpunkte zu lenken.

Zur Lösung der Probleme gibt es verschiedene Ansätze.

4.4.4 Bedarfsgerechte Präsentation der Haushaltsinformationen

Unterscheidung von Politik- und Managementhaushalt

Um die Politik nicht mit Detailinformationen zu überlasten und den Blick auf das Wesentliche zu lenken, wird vereinzelt zwischen einem Politikhaushalt und einem Managementhaushalt unterschieden. Der Politikhaushalt ist stärker aggregiert und enthält relativ grobkörnige Produktinformationen (etwa auf Produktgruppenebene); der Managementhaushalt enthält vor allem alle für die Bewirtschaftung notwendigen Finanzpositionen (Haushaltsstellen).

Unterscheidung von Gesamthaushalt und Fachausschusshaushalten

Bei einem hierarchisch aufgebauten Informationssystem, wie es vorstehend beschrieben wurde, lassen sich die Informationen mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechnik mit vertretbarem Aufwand und hinreichender Flexibilität so aufbereiten, dass ihre Präsentation besser an die Informationsbedürfnisse der verschiedenen Adressaten (Fachausschüsse, Steuerungsgremien, Öffentlichkeit usw.) in den verschiedenen Entscheidungssituationen (Haushaltsplanberatung, Rechnungskontrolle usw.) angepasst werden kann.

TIPP!

Für mittlere und größere Kommunen kann sich eine Zweiteilung empfehlen: Der Gesamthaushalt für die zentralen Steuerungsgremien (Rat/Kreistag, strategische Haushaltsklausuren usw.) enthält stärker aggregierte Informationen. Die Fachbereichshaushalte bieten detailliertere Informationen für die Beratung in den Fachausschüssen.

Nach diesem Modell werden die Aufwendungen und Erträge im Fachausschuss in detaillierter Form, etwa auf Kontenebene („Dreisteller“) vorgelegt, vergleichbar den bisherigen Haushaltsstellen. Für die Diskussion in den zentralen Steuerungsgremien erfolgt dagegen eine Aggregation etwa auf Kontengruppenebene („Zweisteller“) zu Positionen wie „Sachaufwand“ oder „Zuschüsse“. Entsprechendes gilt für die *horizontale* Budgetgliederung: Im Fachausschuss werden einzelne Unterabteilungen, Einrichtungen und dgl. mit ihren Produkten dargestellt, z. B. die Unterabteilungen „Personalbetreuung“ und „Geldleistungen“. Im Gesamthaushalt erfolgt eine Zusammenfassung, z. B. zur Abteilung „Personaldienste“ (s. auch Abb. 10).

WICHTIG!

Generell erfordert und erlaubt das neue Steuerungssystem eine Verringerung der Spezialität der Aufwands- und Ertragsansätze.

Die stärkere Zusammenfassung der Aufwands- und Ertragspositionen entspricht dem Ziel, nicht inputorientiert, sondern ergebnisorientiert zu steuern. Und sie dient dem Ziel, die Informationsfülle zu reduzieren und den Blick auf das Wesentliche frei zu machen. Zusammengefasst werden insbe-

sondere die Produktionskosten in den Budgets, so dass für Personalkosten und Sachkosten oft nur noch je eine Position ausgewiesen wird. Der Informationsverlust auf der Inputseite wird durch die Produktinformationen überkompensiert (s. Kapitel 5).

4.4.5 Wie Haushalts- und Produktgliederung aufeinander abgestimmt werden

WICHTIG!

Um die Produktinformationen mit den Ressourceninformationen möglichst einfach verknüpfen zu können, müssen Produktgliederung, Verwaltungsgliederung und Haushaltsgliederung aufeinander abgestimmt werden.

Die Übereinstimmung von Produkt-, Verwaltungs- und Haushaltsgliederung wird in der Regel auf die Weise erreicht, dass die örtliche Produktsystematik an die örtliche Haushaltsgliederung angepasst wird, die wiederum der (optimierten) Verwaltungsgliederung entspricht (siehe auch 3.2 und 5.3). Die folgende Abbildung verdeutlicht das Vorgehen.

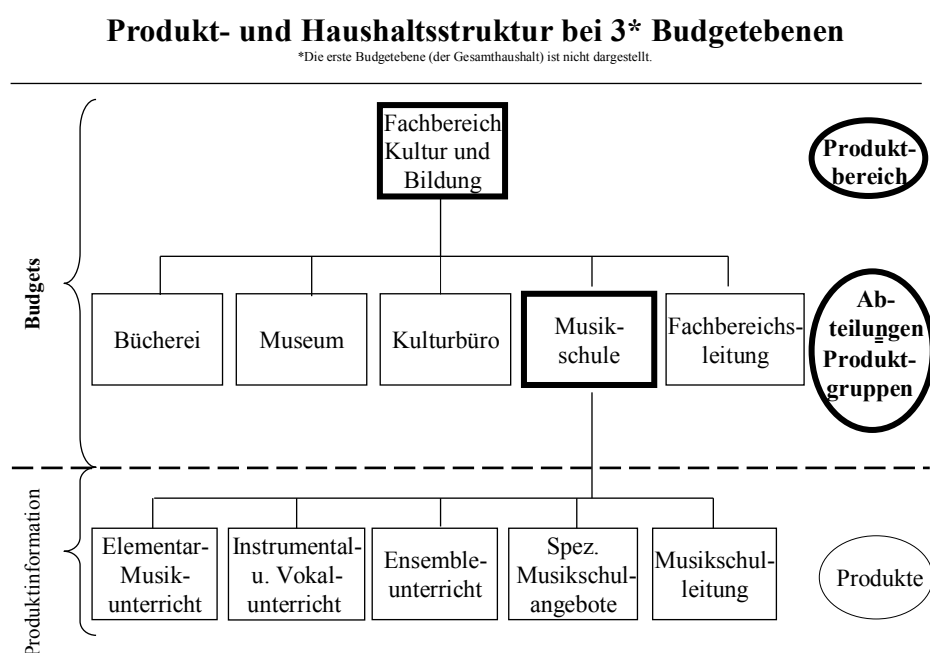


Abb. 9: Produkt- und Haushaltsstruktur bei 3 Budgetebenen

Im vorstehenden Beispiel eines organisch gegliederten Haushalts fasst das **Produktbereichsbudget** alle Erträge und Aufwendungen des Fachbereichs zusammen. Auf dieser Ebene können strategische Ziele für den Fach-/Produktbereich ausgewiesen werden, evtl. ergänzt um Kernkennzahlen. Eine Übersicht über die Abteilungs-/Produktgruppenbudgets leitet über zur nächsten Ebene.

Die **Produktgruppenbudgets** enthalten die Erträge und Aufwendungen der einzelnen Abteilungen¹³. Die Summe der Produktgruppenbudgets ergibt das Fachbereichsbudget. Im vorliegenden Beispiel ist das Produktgruppenbudget die unterste Budgetebene. Auf dieser Ebene wird über die Produkte der jeweiligen Abteilung nach Art, Menge, Qualität usw. informiert. Budgets werden für die einzelnen Produkte im vorliegenden Beispiel nicht gebildet.

Eine **Budgetbildung auch auf der Produktebene** ist aber durchaus möglich und insbesondere dann sinnvoll, wenn die „Produkte“ jeweils ein breiteres Spektrum an Leistungen umfassen und geeignete Budgetverantwortliche in der Verwaltungsorganisation festgemacht werden können. Die folgende Abbildung enthält dafür ein Beispiel.

¹³ Einzelheiten zum Gemeinkostenbudget „Fachbereichsleitung“ siehe unter 6.3.1.

Produkt- und Haushaltsstruktur bei 4* Budgetebenen

*Die erste Budgetebene (der Gesamthaushalt) ist nicht dargestellt.

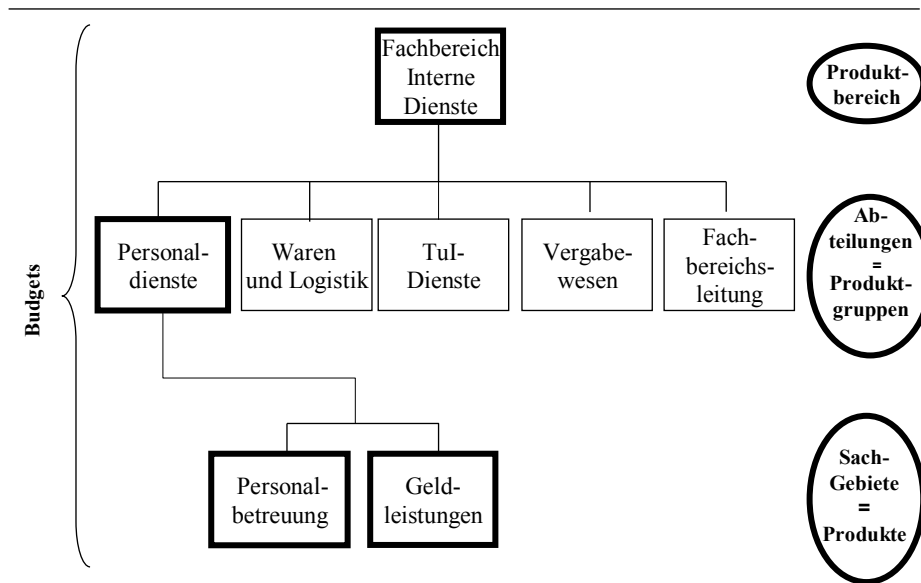


Abb. 10: Produkt- und Haushaltsstruktur bei 4 Budgetebenen

Das vorstehende Beispiel zeigt auch, wie eine Differenzierung der Informationen zwischen zentralen Steuerungsgremien und Fachausschüssen erfolgen kann: Der Gesamthaushalt für die Steuerungsgremien enthält die Informationen bis herunter zu den *Produktgruppenbudgets*; die Fachausschüsse erhalten von den sie betreffenden Verwaltungsbereichen *zusätzlich* die *Produktbudgets* mit weiteren Informationen je Produkt.

4.4.6 Wie groß sollte ein Budget mindestens sein?

Abschließend zur Gliederung der Budgets noch einmal die bereits bei den Abb. 9 und Abb. 10 angeschnittene Frage nach der Mindestgröße von Budgets. Grundsätzlich sollen die Budgets den Budgetverantwortlichen Handlungsspielräume lassen. Deshalb dürfen die Budgets nicht zu klein sein. Eine detaillierte Ressourcenvorgabe für eine nach Art, Menge und Qualität genau definierte Leistung würde jeden dezentralen Entscheidungsspielraum und die daraus erwarteten Anreiz- und Sanktionswirkungen eliminieren.

WICHTIG!

Die Vorgabe von Budgets für kleinteilig geschnittene einzelne Produkte oder Leistungen kann den Zielen *ergebnisorientierter* Steuerung zuwiderlaufen.

(Zuschuss-) Budgets für einzelne Produkte sind unbedenklich, wenn sie Spielraum für dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung lassen.

Produktbudget Personalbetreuung

Für das Produkt „Personalbetreuung“ beträgt der Aufwand in dem entsprechenden Sachgebiet einer Stadt mit 130.000 Einwohnern fast 400.000 €. Die Leistungen werden komplett verrechnet und sind teilweise dem Wettbewerb ausgesetzt. Ein eigenes Budget entspricht der Verantwortung und den Gestaltungsmöglichkeiten der Sachgebietsleitung.

Selbstverständlich darf (und soll) im Zuge der Aufstellung des Haushalts der Ressourcenbedarf für neue Leistungen kalkuliert werden, um zu ermitteln, wie das bisherige Budget der betroffenen Organisationseinheit verändert werden muss. Und theoretisch ist es auch denkbar, flächendeckend für alle Produkte Plankosten zu ermitteln und auf dieser Basis die Budgetsummen vorzukalkulieren –

vorausgesetzt, im *Planvollzug* werden die notwendigen Budgetspielräume wieder eingeräumt. Ob flächendeckende, produktbasierte Budgetplanung aber überhaupt sinnvoll und möglich ist, wird im nächsten Abschnitt diskutiert.

4.5 Budgetierung: von oben oder von unten?

Dieser Abschnitt beginnt mit einer kurzen Dogmengeschichte der neuen Finanz- und Produktsteuerung (4.5.1). Zum Verständnis des derzeitigen Standes der Kunst kann die Lektüre hilfreich sein und den ein oder anderen auch davor bewahren, Fehler zu wiederholen, die andere schon begangen haben. Wer nur wissen will, wie es geht, kann gleich bei 4.5.2 weiterlesen.

4.5.1 Steuern mit Budgets oder mit Produkten?

1993 veröffentlichte die KGSt die beiden grundlegenden Berichte zum Neuen Steuerungsmodell¹⁴. Der Bericht 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell“ formulierte: „Wirksame Verwaltungssteuerung ist nur von der Leistungs-(Output)seite her möglich.“¹⁵ Hier wurde also sehr stark das *Produkt* als zentraler Anknüpfungspunkt für Steuerungsmaßnahmen gesehen. „Steuern mit Produkten“ wurde dann auch ein gängiger Slogan in der einsetzenden kommunalen Reformbewegung. Gleichzeitig erschien der KGSt-Bericht Nr. 6/1993 „Budgetierung“. Er stellte die *Budgets* für einzelne Organisationseinheiten in den Mittelpunkt des Steuerungssystems. „Steuern mit Produkten“ oder „Steuern mit Budgets“: Auf den ersten Blick sieht es so aus, als wenn hier zwei unterschiedliche, einander widersprechende Steuerungsprinzipien verkündet wurden. Und in der Tat: Obwohl schon in den KGSt-Berichten von 1993 Ansätze für eine Verbindung dieser scheinbar widersprüchlichen Steuerungsansätze vorhanden waren¹⁶, gibt es Zielkonkurrenzen. Bei der Umsetzung dieser Empfehlungen in der Praxis hat sich gezeigt, dass die beiden Blickrichtungen zu sehr unterschiedlichen Vorgehensweisen geführt haben, die jeweils ihre spezifischen Probleme aufweisen.

Unterschiedlich ist zunächst die Blickrichtung der beiden Ansätze: Das Konzept „Steuern mit Produkten“ legt es nahe, bei den Produkten zu beginnen und *bottom up* vorzugehen. Das Budgetierungskonzept empfiehlt dagegen ausdrücklich eine stärkere *top-down-Orientierung*.

Das Produktthema ist ein typisches Kind der Reform euphorie der 90er Jahre, dessen sich vor allem die Organisatoren in den Hauptämtern bemächtigten. Das neue Verständnis von Budgetierung wurde in Kommunen entwickelt, die nach neuen Methoden suchten, ihrer wachsenden Finanzprobleme Herr zu werden¹⁷. Budgetierung war also ursprünglich ein Haushaltskonsolidierungsinstrument, das naturgemäß primär die Kämmereien interessierte.

Der produktorientierte bottom-up-Ansatz geht vom *Produkt* als der *Planungsgrundlage* aus. Dagegen legt es der stärker top down orientierte Budgetierungsansatz nahe, *die örtlichen Organisationseinheiten (Geschäftseinheiten) als die eigentlichen Anknüpfungspunkte des Steuerungssystems* ins Visier zu nehmen.

Auch bezüglich der Methodik gibt es Unterschiede: Bei dem Konzept der „Steuerung mit Produkten“ liegt eine analytische Vorgehensweise mit flächendeckender Produktkalkulation nahe. Dagegen ist das Budgetierungskonzept offener. Es lässt bei der Bildung von Budgets neben analytischer Produktkalkulation auch „Fortschreibungen“ zu, bei denen Änderungen im Mengengerüst der Leistungen und bei der Qualität „pauschaler“ berücksichtigt werden. Es verlangt damit nicht von Anfang an die Kenntnis *aller* Produkte und ihrer Kosten.

Nicht zuletzt gibt es speziell unter Steuerungsaspekten ein weiteres Spannungsverhältnis zwischen den beiden Ansätzen: Setzt man bei den Produkten an, so zwingt das schon im Ansatz zu hoher Kleinteiligkeit. Beispielsweise lassen sich Aussagen zu den Zielen, den Wirkungen, zu den speziel-

¹⁴ KGSt-Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung“ und KGSt-Bericht Nr. 6/1993 „Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte“

¹⁵ S. 20

¹⁶ Siehe u. a. im KGSt-Bericht Nr. 5 (S. 21 f.) die Hinweise auf die Notwendigkeit der Integration des Produktkonzepts in das Rechnungswesen und im Bericht Nr. 6 (S. 8) den Hinweis auf die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der inputorientierten Budgetierung zur outputorientierten Budgetierung.

¹⁷ Z.B. Köln und München. Aber auch in Tilburg standen Konsolidierungsprobleme am Anfang der Entwicklung.

len Adressaten oder Abnehmern, zu deren Zufriedenheit oder allgemein zur Qualität i. d. R. nur auf der Ebene einzelner Produkte machen¹⁸. Dagegen sprechen wichtige, mit dem Budgetierungskonzept verbundene Ziele gegen eine zu kleinteilige Bildung der Budgets (siehe oben 4.4.6). Die folgende Abbildung soll charakteristische Unterschiede der beiden Vorgehensweisen veranschaulichen.

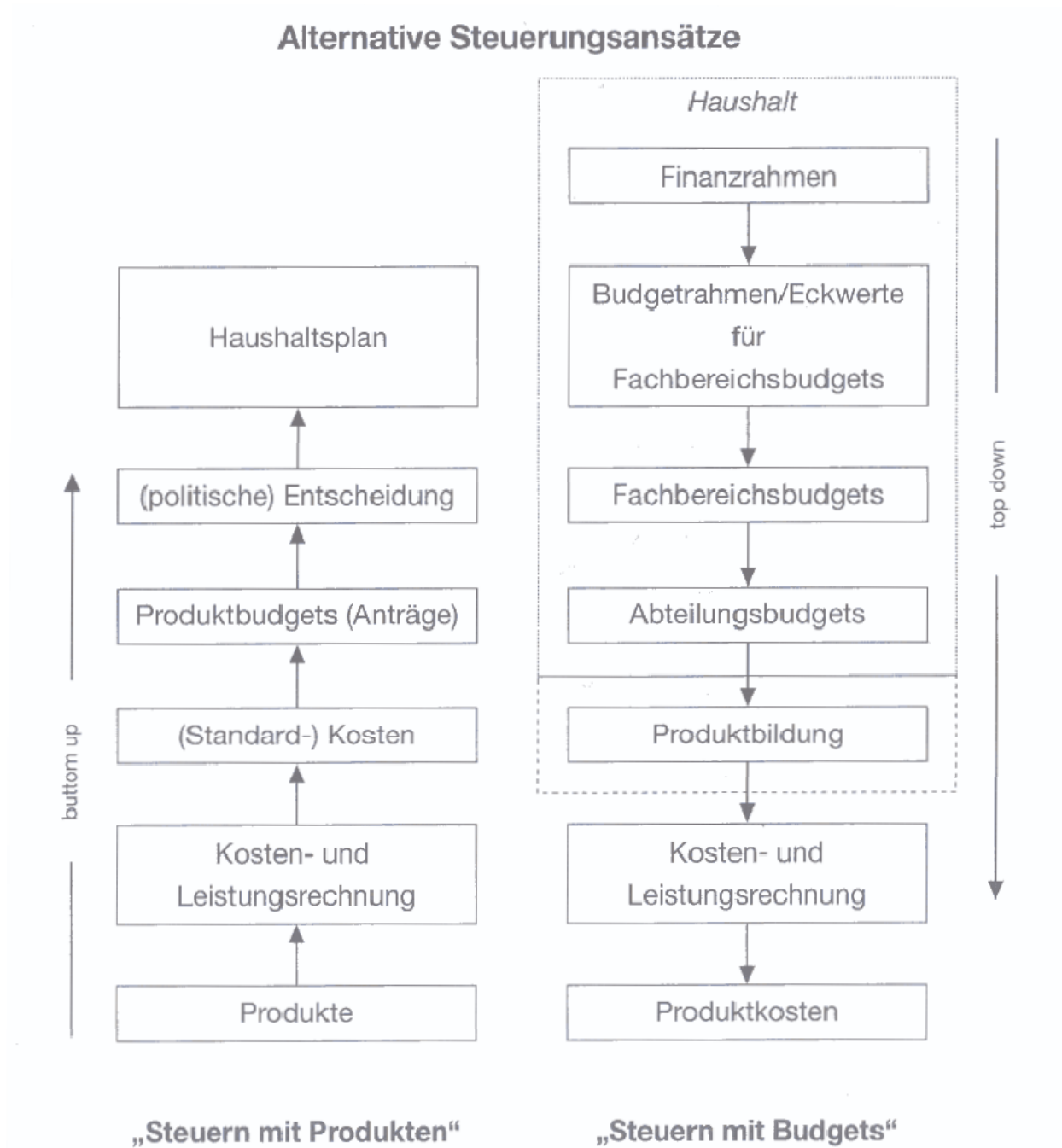


Abb. 11: Alternative Steuerungsansätze

Die Abbildung kann nicht alle Varianten und Aspekte der in der Praxis zu beobachtenden Vorgehensweisen berücksichtigen. Sie soll auch nicht suggerieren, dass es um ein Entweder-Oder geht.

¹⁸ Streng genommen können solche Aussagen nur für „Produkte“ gemacht werden, die aus der Sicht der Nachfrager oder Adressaten als *homogene ökonomische* Güter empfunden werden (s. ausführlicher 5.1). Das ist auch die Ursache dafür, dass die bekannten interkommunalen kennzahlengestützten Vergleiche, die ja gerade solche Aussagen machen wollen, durchweg zu einer ausgeprägten Kleinteiligkeit tendieren.

Mit der idealtypischen Herausstellung von zwei besonders wichtigen Unterscheidungsmerkmalen soll lediglich die Beurteilung und Einordnung der in der Praxis gemachten Erfahrungen erleichtert werden. Am Ende kommt es – wie so oft – auf eine sinnvolle Kombination der Konzepte an. Um dies näher zu begründen und zu konkretisieren, werden zunächst die in der kommunalen Praxis der letzten 10 Jahre zu beobachtenden häufigsten Vorgehensweisen analysiert.

Der Gedanke, die Produkte in den Mittelpunkt der Steuerung zu stellen, ist in vielen Kommunen zunächst von den Haupt- und Organisationsämtern (alter Art) aufgegriffen worden. Er hat dort zu Versuchen geführt, ein neues Steuerungssystem auf der Basis der Produkte zu entwickeln, und zwar meist *neben* dem kameralen Haushalt. Grundlage dieser Konzepte war der (örtliche) **Produktkatalog**. Er bildete die erste Stufe des neuen Steuerungskonzepts. In einer zweiten Stufe wurde an den Produktkatalog eine Kosten- und Leistungsrechnung angeflanscht. Sie sollte der Ermittlung der Produkt(stück)kosten dienen, und war zunächst stets eine Ist-Kostenrechnung, die zudem in hohem Maße mit kalkulatorischen und schlüsselmäßig zugerechneten Kosten arbeitete, da sie nicht mit dem Haushalts- und Rechnungswesen verbunden war. Das Ergebnis dieser Berechnungen wurde in der Regel jährlich als so genanntes **Produktbuch** vorgelegt. Meist waren die Informationen nach der Systematik des Produktkatalogs gegliedert und damit anders als der Haushaltsplan; oft erfolgte auch die Vorlage zeitlich nicht parallel zur Beratung des Haushaltsplans.

Beflügelt von der Idee der Kundenorientierung im Neuen Steuerungsmodell kam die Aufstellung von Produktkatalogen anfänglich gut voran. Sie entsprach dem bürokratischen Regelungsinteresse der Verwaltungen¹⁹ und wurde auch von den Unternehmensberatern gern empfohlen. Aber schon die Aufstellung und erst recht die Pflege und Fortschreibung der Produktkataloge erwiesen sich als wesentlich schwieriger und aufwendiger als ursprünglich erwartet. Produktkataloge, die nicht mehr fortgeschrieben wurden und damit Investitionsruinen darstellten, waren bald nicht mehr selten.

Entsprechendes gilt für die auf der Basis der Produktkataloge eingeführten Systeme der Kosten- und Leistungsrechnung. Zum einen waren sie meist überdimensioniert, weil sie flächendeckend und auf der Grundlage eines zu detaillierten Produktkatalogs konzipiert wurden. Dann waren sie zu aufwendig, weil Informationen auf Verdacht bzw. auf Vorrat produziert wurden und vor allem, weil die Kosten- und Leistungsrechnung nicht mit dem Haushalts- und Rechnungswesen verknüpft war. Entscheidend aber war, dass bei diesen Ansätzen ungeklärt blieb, wie, ausgehend von den mehr oder weniger zuverlässig ermittelten Ist-Stückkosten über ein dann erforderliches Plankostensystem Produktbudgets ermittelt werden sollten, um daraus ein operationales Aktionsprogramm zu erzeugen, das dann neben oder an die Stelle des alten Haushalts hätte treten können.

Selbst wenn es auf dieser Strecke also nicht gelungen ist, ein neues Steuerungssystem an die Seite oder an die Stelle des Haushalts zu stellen, so ist doch der mit den Produktbüchern verbundene Informationsgewinn als positiv zu verbuchen. Er ist allerdings zu teuer erkaufte. Und die Praxis hat gezeigt, dass die Politiker das parallele Arbeiten mit zwei Informationswerken bei den Haushaltsberatungen als zu beschwerlich empfanden, und zwar selbst dort, wo die Produktbücher nach der Gliederung des Haushalts gegliedert worden waren.

Die wichtigste Lehre, die aus diesen Erfahrungen gezogen werden kann, ist folgende:

WICHTIG!

Die Leistungssteuerung muss von vornherein mit der Finanzsteuerung, also dem Haushalt verbunden werden.

Diese Erkenntnis hat sich inzwischen weitgehend durchgesetzt. Sehr viele Verwaltungen arbeiten an der Integration des Produktkonzepts in ihr Haushaltsplanverfahren. Auch dabei lassen sich wieder zwei unterschiedliche Vorgehensweisen unterscheiden:

- Eine analytische, bottom up vorgehende Strategie, die das Verfahren der Haushaltsplanaufstellung und –bewirtschaftung auf völlig neue Beine, nämlich die Produkte stellen will. Das Vorgehen wird im Folgenden als *produktbasierte Budgetierung oder Haushaltsplanung* bezeichnet

¹⁹ Siehe ebenso kritisch C. Reichard: Der Produktansatz im Neuen Steuerungsmodell – Von der Euphorie zur Ernüchterung. In: Lokale Verwaltungsreform in Aktion, Hellmut Wollmann (Hrsg.) Basel: Bosten: Berlin 1998

- und eine weniger radikale, eher „organische“ Vorgehensweise, die von den bestehenden inputorientierten Haushalten ausgeht und diese schrittweise in Richtung *Produkthaushalt* transformiert.

4.5.2 Produktbasierte Haushaltsplanung?

In einzelnen Kommunen sind Projekte aufgesetzt worden, die das Ziel haben, die Haushalte komplett auf der Basis der Produkte zu planen. Von den vorstehend diskutierten *Produktbüchern* unterscheiden sich diese Konzepte vor allem dadurch, dass von vornherein eine Verknüpfung der angestrebten neuen Leistungssteuerung mit dem Haushalt vorgesehen ist. Die entsprechenden Projekte werden deshalb auch durchweg von den Kämmereien betrieben.

Nach diesen Konzepten sollen die Fachbereiche zunächst eine Produktplanung machen. Auf dieser Basis soll sodann der jeweilige Ressourcenbedarf ermittelt werden. Von dem traditionellen Anmeldeverfahren würde sich dieses Verfahren dadurch unterscheiden, dass die Mittel nicht im Wege der Fortschreibung der bisherigen Ansätze ermittelt und beantragt würden, sondern in Form von Ressourcenbudgets für einzelne Leistungen, Produkte oder Produktgruppen. Der Ressourcenbedarf soll analytisch durch Multiplikation der geplanten Produktionsmenge mit den Produkt(stück)kosten kalkuliert werden. Die so ermittelten Anforderungen aller Fachbereiche sollen dann mit den finanziellen Möglichkeiten, d.h. dem Überschuss des Budgets „Allgemeine Finanzwirtschaft“ abgeglichen werden. Abschließend soll die Auswahl der in den Haushaltsplan(entwurf) aufzunehmenden Produkte nach politischer Priorität und gesetzlichen und sonstigen Verpflichtungen erfolgen.

Das Konzept stellt außerordentlich hohe Anforderungen an das Rechnungs- und Entscheidungssystem und an das Wissen und die Informationsverarbeitungskapazität der Entscheider, vor allem der Politiker:

- Es setzt die exakte Beschreibung *aller* Leistungen, Produkte oder Produktgruppen nach Art, Qualität und Menge voraus.
- Für alle Leistungen müssten die eigenen Stückkosten bekannt sein, ferner Vergleichswerte, um zu optimierten Standardkosten zu kommen. Es müssten also flächendeckende Plankostenrechnungen eingeführt werden.
- Um der Politik Entscheidungsspielräume zu eröffnen, müssten Alternativvorschläge unterbreitet werden - nicht nur bezüglich der Menge der Leistungen, sondern auch bezüglich der Qualität.
- Es müsste jährlich neu flächendeckend entschieden werden, welche Produkte in den Haushalt aufgenommen werden sollen. Das würde äußerst komplexe Abstimmungs- und Konsensfindungsverfahren in Verwaltung und Politik erfordern. Vor allem die Politiker müssten eine sehr große Menge von Informationen verarbeiten.

Damit weist das Konzept der „produktbasierten Haushaltsplanaufstellung“ ähnliche Strukturen auf wie die ambitionierten Priorisierungsverfahren der Investitionsplanung der 60er Jahre und wie Zero-Base-Budgeting und Planning-Programming-and-Budgeting. Diese Verfahren sind seinerzeit gescheitert, und zwar nicht zuletzt an ihrem hohen Anspruch und der daraus resultierenden Komplexität. Der analytische bottom-up-Ansatz der produktbasierten Budgetierung ist mit den gleichen Problemen konfrontiert. Die Schwierigkeiten sollten allerdings nicht zum Anlass genommen werden, die Projekte einzustellen. Der analytische Ansatz ist theoretisch sehr interessant. Es ist zu wünschen, dass er weiter auf Realisierbarkeit hin getestet wird, vor allem in einigen größeren Kommunen. Wenn hier bei größter Komplexität die Probleme gelöst werden könnten, stünde ein Steuerungsverfahren zur Verfügung, das hohen theoretischen Ansprüchen genügt und viele Mängel des alten, inkrementalen, intransparenten und von Fortschreibungsmentalität geprägten Verfahrens beseitigen würde.

Gelöst werden müsste allerdings auch ein Steuerungsproblem, das sich bei jedem bottom-up-Verfahren einstellt:

- Wenn die Fachbereiche planen dürfen oder sogar sollen, ohne dass von vornherein ein finanzieller Rahmen vorgegeben ist, führt das erfahrungsgemäß dazu, dass weit über die finanziellen Möglichkeiten der Kommune geplant wird.

- Ein mehr oder weniger großer Teil der (aufwendigen) Produktplanungen würde sich im Nachhinein als vergeblich erweisen, weil nicht genügend Ressourcen zur Verfügung stehen.

WICHTIG!

Eine flächendeckende, produktbasierte Haushaltsplanung erscheint schon wegen der großen Komplexität auf absehbare Zeit als nicht realisierbar. Und als reine bottom-up-Methode eignet sie sich nicht zum Steuern in einer Welt knapper Finanzen.

4.5.3 Fazit: Haushaltsplanaufstellung im Gegenstromverfahren

Konzeptionelle wie praktische Überlegungen verlangen gerade unter Steuerungsaspekten von vorn herein eine ausreichende Berücksichtigung zentraler, top down durchzusetzender Vorgaben. Die Zielkonkurrenz zwischen einer Produktplanung von unten nach oben und einer Budgetierung von oben nach unten muss in einem Gegenstromverfahren ausgeglichen werden. Man kann das als down-up-Verfahren bezeichnen und auf die einfache Formel bringen:

**Die Weichenstellungen erfolgen von oben nach unten.
Die Detailplanungen erfolgen von unten nach oben.**

Die nachfolgende Abb. 12 soll das veranschaulichen:

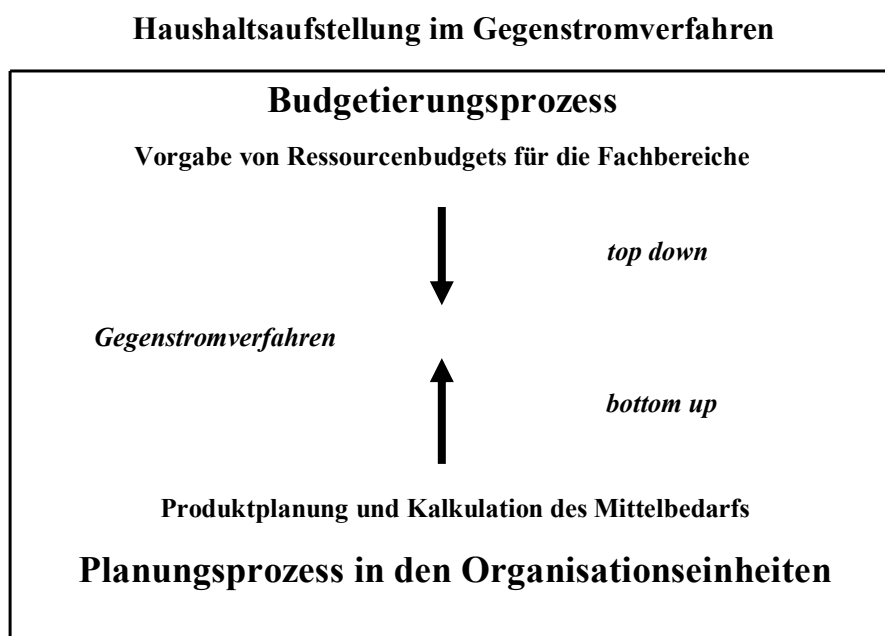


Abb. 12: Haushaltsaufstellung im Gegenstromverfahren

Man kann das Gegenstromverfahren auch mit Begriffen der Kostenrechnung verdeutlichen: Der produktbasierte bottom-up-Ansatz fragt: „Welche Produkte produzieren wir bzw. welche Produkte möchten wir produzieren bzw. müssen wir produzieren?“ und entsprechend der Produktionsmenge ermittelt er die *Ist-* bzw. die *Prognose-* oder *Plankosten*. Diese Fragestellung muss – erst recht in Zeiten knapper Kassen – eingebunden werden in die klassische Vorgehensweise der *Zielkostenrechnung* (target costing). Sie fragt, ausgehend von einem feststehenden (Gesamt-) Budget: „Welche Produkte können wir uns leisten?“ und „Was dürfen uns die Produkte kosten?“

Die sehr einleuchtende Formel des Gegenstromverfahrens in die Praxis umzusetzen, ist allerdings keineswegs einfach. Gelöst werden muss nicht nur die konzeptionelle und praktische Vereinbarkeit von top-down- und bottom-up-Steuerungselementen, sondern auch die Frage des praktischen Vor-

gehens. Dazu werden zunächst die Fragen der Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushalts beschrieben, wie sie sich aus der Budgetierungslogik ergeben. Die Einführung der Budgetierung ist auch in der Praxis zweckmäßigerweise der erste Schritt. Im Budgetierungssystem schlägt sich im Wesentlichen die örtliche Steuerungsphilosophie nieder. Und aus ihr ergeben sich dann meist mit einer gewissen Zwangsläufigkeit die weiteren Schritte. Das gilt insbesondere für die Umgestaltung des kameralen, inputorientierten Haushalte zum Produkthaushalt, womit wir uns in Kapitel 5. befassen.

4.6 Wie wird der budgetierte Haushalt aufgestellt?

Die folgende Abbildung gibt zunächst einen Überblick über den typischen Ablauf bei der Aufstellung eines budgetierten Haushalts nach dem Down-up-Prinzip.

Haushaltsaufstellungsverfahren	
▶ Phase Vorausschätzung der Aufwendungen und Erträge im Budget „Allgemeine Finanzwirtschaft“ und Ermittlung der verbleibenden Finanzmasse durch die Verwaltung	1:
▶ Phase Chefgespräche zur Aufteilung der verbleibenden Finanzmasse auf die Budgetbereiche und ggf. Entwicklung von Vorschlägen für den Eckwertebeschluss	2:
▶ Phase Ggf. Eckwertebeschluss im Gemeinderat bzw. im Kreistag: Festlegung des Rahmens für die Budgetbereiche und (implizit oder besser explizit) wichtiger Leistungsveränderungen	3:
▶ Phase Erstellung der Bereichshaushaltsentwürfe durch die Fachbereiche und die Fachausschüsse	4:
▶ Phase Zusammenstellung der Entwürfe der Fachbereiche zum Gesamtentwurf	5:
▶ Phase Abschlussberatung und Beschlussfassung im Gemeinderat bzw. im Kreistag	6:

Abb. 13: Haushaltsaufstellungsverfahren

4.6.1 Phase 1: Aufstellung des Budgets „Allgemeine Finanzwirtschaft“

WICHTIG!

Die Budgetierung beginnt mit einem Kassensturz.

Im Budget „Allgemeine Finanzwirtschaft“ werden alle voraussichtlichen Erträge und Aufwendungen, die nicht zweckgebunden sind und keinem speziellen Budget direkt zugeordnet werden können, zusammengestellt (s. auch 4.4.1). Der Überschuss dieses Budgets – evtl. zuzüglich eines von vornherein als unvermeidlich eingeplanten Fehlbedarfs – definiert den finanziellen Spielraum im Ergebnisplan.

4.6.2 Phase 2: Rahmenplanung für die Budgetbereiche

Im zweiten Schritt entwickelt die Verwaltung – ggf. zur Vorbereitung eines Eckwertebeschlusses - Vorschläge für die Aufteilung der verfügbaren Finanzmasse auf die Budgetbereiche, z. B. in der Weise, dass für jeden Budgetbereich ein (maximaler) Zuschussbetrag ermittelt wird. In dieser Phase erfolgt lediglich eine grobe Aufteilung der Finanzmasse auf die Bereiche. Die detaillierte Planung in den Bereichen wird erst später fertig gestellt (Phase 4 – s. u. 4.6.4). Diese zweigeteilte Struktur fußt auf der Idee eines „Schleiers des Unwissens“ nach dem Sozialphilosophen John Rawls. Hinter einem solchen Schleier ist es für eine Gruppe leichter, sich auf allgemeine Regeln für das Miteinander zu verständigen, die direkte Auswirkungen auf die individuelle Lage der Gruppenmitglieder haben.

Um den „Schleier des Unwissens“ auszuspannen, darf in dieser Phase noch nicht über einzelne Projekte, Produkte oder Haushaltsstellen gesprochen werden - von dem unabdingbaren Minimum an Vorabdotierungen abgesehen.

WICHTIG!

Nach dem Grundsatz „So grob wie möglich, so detailliert wie nötig“ darf sich die Rahmenplanung nur auf die oberen Budgetebenen beziehen.

Daraus folgt:

- In größeren Kommunen werden sich die Rahmenplanung und ggf. der Eckwertebeschluss auf die 2. Ebene des Budgetierungssystems, also auf die Fachbereiche bzw. Dezernate beziehen. Die Fachbereiche bzw. Dezernate umfassen einigermaßen homogene Politik- und Produktbereiche, so dass politische Prioritätenverschiebungen zwischen diesen Bereichen gut dargestellt werden können.
- Kleinere Kommunen haben häufig nur drei oder vier Fachbereiche gebildet, in denen dann teilweise heterogene Politik- und Produktbereiche zusammengefasst sind. Hier ist für die Rahmenplanung und ggf. den Eckwertebeschluss die Ebene darunter, also die Ebene der Abteilungsbudgets geeigneter

Auch aus dem Ziel der Deckungsgleichheit von Fachausschüssen und Budgetbereichen (s. 2.3) können sich Anhaltspunkte für die bei der Rahmenplanung zu wählende Budgetebene ergeben. Die Rahmenplanung, sowie ggf. der Eckwertebeschluss sollen aber nicht nur sicherstellen, dass nicht über die verfügbare Finanzmasse hinaus geplant wird. Vielmehr können und sollten sie auch dazu genutzt werden, Prioritäten zu überprüfen, Weichen neu zu stellen, Schwerpunkte zu setzen.

WICHTIG!

Die der Detailplanung in den Fachbereichen vorangehende Rahmenplanung bietet die Möglichkeit, strategische Festlegungen zu treffen.

Strategische Veränderungen können durch pauschale Budgetveränderungen eingeleitet werden. Oft wird es aber auch darauf ankommen, neue Projekte oder Einrichtungen explizit zu benennen und evtl. auch die Einschränkung bei bisherigen Leistungen. Der „Schleier des Unwissens“ wird damit teilweise gelüftet. Im Übrigen sollte aber dem Drängen nach immer weiteren Vorfestlegungen nicht nachgegeben werden, weil sonst die in einer vorangehenden Rahmenplanung und insbesondere auch im Eckwertebeschluss liegenden Chancen verspielt werden. Die Budgetvorgaben dürfen in diesem Stadium also nicht zu kleinteilig sein. Einzelheiten sollen den Fachverwaltungen und den Fachausschüssen in den späteren Phasen überlassen bleiben.

Ausgangspunkt für die **Ermittlung der Budgetvorgaben** sind bei der Top-down-Budgetierung die bisherigen Budgets. Bei erstmaliger Budgetierung müssen deshalb auch der dem Planjahr vorausgehende Haushalt und möglichst auch noch das davor liegende Rechnungsergebnis (nachträglich) auf die neue Struktur umgestellt werden, um eine Ausgangs- und Vergleichsbasis zu schaffen.

Wie der Rahmen für die einzelnen Budgetbereiche konkret ermittelt wird, hängt von der aktuellen Haushaltssituation und dem Perfektionsgrad der Budgetierungstechnik ab:

Im einfachsten Fall werden alle Budgets für das Planjahr gegenüber dem Vorjahr linear, d. h. um den gleichen Prozentsatz erhöht oder vermindert, je nachdem, wie sich die verfügbare Finanzmasse entwickelt. Linear gleichmäßige Kürzungen aller Budgets sind als Instrument der Haushaltskonsolidierung weit verbreitet. Wenn alle (die gleichen) Opfer bringen müssen, kann am ehesten die Solidarität in der Krise und damit eine ausreichende Akzeptanz der Konsolidierungsmaßnahmen erwartet werden.

TIPP!

Insbesondere in den Anfangsphasen eines Konsolidierungsprozesses bringt erfahrungsgemäß am ehesten die Rasenmähermethode Erfolge.

Das gilt, obwohl die Rasenmähermethode zwei gravierende Mängel hat:

- sie bestraft diejenigen, die bisher schon sparsam und effizient gearbeitet haben und
- sie berücksichtigt weder (exogen vorgegebene) Veränderungen im Aufgabenumfang noch strategische Politikveränderungen.

Budgetkürzungen nach der Rasenmähermethode setzen voraus, dass in allen Verwaltungsbereichen mehr oder weniger große Reserven („Speck“) vermutet werden können. Sie lassen sich deswegen auch nicht beliebig oft wiederholen.

Unabweisbare (exogen vorgegebene) Veränderungen bei wichtigen Aufwands- oder Ertragspositionen und politische Fixpunkte in einzelnen Bereichen können durch **Vorabdotierung** berücksichtigt werden.

TIPP!

Grundsätzlich sollten Vorabdotierungen auf ein Minimum begrenzt und nur bei größeren Positionen vorgenommen werden.²⁰

Es gibt nur wenige unabweisbare und unbeeinflussbare Positionen. Das Instrument der Vorabdotierung darf nicht dazu missbraucht werden, Aufgabenbereiche den Sparzwängen zu entziehen. Insbesondere bei den sog. „Pflichtaufgaben“ wie Hilfe zum Lebensunterhalt oder Heimerziehung plädieren die interessierten Fachleute in Politik und Verwaltung gern dafür, diese vorab zu dotieren. Tatsächlich können aber auch in diesen Fällen die Produkte und der Ressourcenverbrauch nach Art, Umfang und Standards wesentlich durch die Kommune beeinflusst werden.

Beispiel Baukontrolle

Obwohl Pflichtaufgabe, ist die Überwachungsichte der Baukontrolleure örtlich sehr unterschiedlich.

Im Übrigen muss aus einer in der Phase der *Haushaltsaufstellung* vorgenommenen Vorabdotierung nicht unbedingt eine entsprechende Vorgabe für die Phase des *Haushaltsvollzugs* werden. Auch bei den vorab dotierten Leistungen bestehen oft große Gestaltungsspielräume. Jede Möglichkeit, den Fachbereichen starke Anreize für einen sparsamen und effektiven Umgang mit diesen Mitteln zu geben, sollten genutzt werden.

TIPP!

Auch vorab dotierte Mittel sollten nach Möglichkeit in die gegenseitige Deckungsfähigkeit innerhalb der Budgets einbezogen werden.

Ein anderer Versuch, insbesondere in Konsolidierungszeiten sicherzustellen, dass der Rückzug geordnet stattfindet, besteht darin, alle Produkte und die korrespondierenden Ressourcenverbrauchspositionen im Haushalt mit Kennziffern zu versehen, die den **Disponibilitätsgrad** anzeigen.²¹ Aber: Der Ermittlungs- und Pflegeaufwand ist erheblich und der Nutzen erfahrungsgemäß gering:

Gestaltungsmöglichkeiten bei „pflichtigen“ Sozialtransfers

Auch bei Sozialleistungen, die als „Pflichtaufgabe“ eingestuft werden, gibt es erhebliche örtliche Gestaltungsspielräume, etwa bei der Überprüfung von Anspruchsvoraussetzungen oder der Intensität der Bearbeitung von Erstattungsverpflichtungen, ganz zu schweigen von weitergehenden Gestaltungsmöglichkeiten im Sozialbudget insgesamt, die z. B. zu einer Verringerung der Zahl der Sozialhilfeempfänger führen können.

²⁰ Ausführlicher - allerdings auch weniger restriktiv - zu Vorabdotierungen: KGSt-Bericht Nr. 9/1997 Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, S. 35 f.

²¹ Zu Einzelheiten siehe KGSt-Bericht Nr. 9/1997 Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, S. 36 f.

Generell sind auch bei allen „Pflichtaufgaben“ zumindest die örtlichen **Produktionskosten** beeinflussbar, zum Teil in erheblichem Umfang.

Beeinflussbarkeit der Produktionskosten im Schulbereich

Obwohl „Pflichtaufgabe“, bestehen z. B. im Schulbereich erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten, die von stärkerer Einnahmeerzielung aus Spenden oder Vermietungen bis hin zur Aufgabe oder Zusammenlegung von Standorten gehen.

Im Übrigen kann die Finanznot zum Handeln zwingen, wo bisher keine Veränderungsspielräume gesehen wurden. Langfristig ist alles disponibel.

TIPP!

Die flächendeckende Klassifizierung aller Leistungen nach der Beeinflussbarkeit gehört zu den Aktivitäten, die als eine der ersten einer verwaltungsinternen Aufgabenkritik zum Opfer fallen sollte.

Nicht zuletzt kann dadurch die Informationsfülle in den Haushaltsplänen etwas reduziert werden. Spätestens wenn die Rasenmähermethoden ausgereizt sind, bedarf es anspruchsvollerer Methoden der Budget- (Rahmen-) Planung. Patentrezepte dafür gibt es nicht. Produktbasierte Budgetplanung kann in Einzelfällen notwendige Vorinformationen liefern. Sie ersetzt aber nicht die Entscheidungen über die politischen Prioritätenveränderungen. Dafür müssen Politik und Fachbereiche bereits vor der Rahmenplanung **strategische Planungen** aufstellen und aus diesen die notwendigen Veränderungen der Budgetrahmen ableiten

Beispiel: Sprachförderung von Ausländerkindern:

Mittelfristig soll der Sprachunterricht für Ausländerkinder verstärkt werden. Die dafür notwendigen Mittel werden bei der Rahmenplanung im entsprechenden Fachbereichsbudget – z. B. durch Vorabdotierung – vorgesehen. Gleichzeitig wird entschieden, ob die Mittel durch Umschichtung aus dem Schulbudget erwirtschaftet werden sollen oder ob das Schulbudget zu Lasten anderer Budgets aufgestockt wird.

Zur strategischen Steuerung s. auch Kapitel 11.

4.6.3 Phase 3: Eckwertebeschluss

Die von der Verwaltung in Phase 2 erarbeiteten Vorschläge für die Bereichsbudgets können durch einen sogenannten Eckwertebeschluss des Rates bzw. des Kreistages zur verbindlichen Vorgabe für die Aufstellung der Einzelhaushalte durch die Fachbereiche und die korrespondierenden Fachausschüsse gemacht werden. Praxis ist es, den Eckwertebeschluss teilweise schon Mitte des Jahres, spätestens aber im September zu fassen, damit genügend Zeit für die Detailaufstellung und -beratung bleibt.

Für den Eckwertebeschluss gilt wie für die Rahmenplanung in Phase 2:

- Im Rahmen der Budgetierung nach dem down-up-Prinzip erleichtert ein vorangehender Eckwertebeschluss die politische Durchsetzung zentraler Finanzziele. Insbesondere bei Konsolidierungszwängen sind Budgetkürzungen hinter dem „Schleier des Unwissens“ leichter durchzusetzen. Dabei können in den Anfangsphasen eines Konsolidierungsprozesses durchaus Rasenmähermethoden am ehesten zum Erfolg führen.
Die Methode stößt an ihre Grenzen, wenn der Speck abgebaut ist. Weitere, insbesondere lineare Einsparungen sind dann nur noch möglich, wenn die Leistungen zurückgefahren werden. Spätestens in diesem Stadium verweigert sich die Politik erfahrungsgemäß weiteren pauschalen und insbesondere linearen (Kürzungs-) Vorgaben. Entweder wird das Verfahren des Eckwertebeschlusses wieder aufgegeben oder es erfolgt eine stärkere Differenzierung der Vorgaben.
- Mit differenzierten Vorgaben für die Fachbereiche wird der Eckwertebeschluss zu einem wichtigen Element der strategischen Steuerung. Als Strategieentscheidung geht er den Detailberatungen in den Fachausschüssen voran

Der Eckwertebeschluss ist ein wichtiges Beispiel dafür, wie für die Politik bessere Rahmenbedingungen für eine Konzentration auf strategische Fragen geschaffen werden können und was mit Top-down-Perspektive gemeint ist: Ziele müssen am Anfang gesetzt werden, Politik muss von oben gemacht werden. Genau das will der Eckwertebeschluss. Politik darf nicht von unten präjudiziert werden. Genau das wird häufig beklagt, wenn im traditionellen Aufstellungsverfahren die Verwaltung nach monatelangen internen Vorbereitungen einen Haushaltsplanentwurf einbringt, an dem die Politiker faktisch nur noch marginale Veränderungen vornehmen können.

Aus diesen Zielsetzungen ergibt sich auch ein weiteres Kriterium für den Detaillierungsgrad von Vorgaben bei der Rahmenplanung in Phase 2 und ggf. der Eckwertefestlegung in Phase 3:

WICHTIG!

Die Vorgaben des Eckwertebeschlusses dürfen nicht zu eng sein, damit den Fachausschüssen Gestaltungsspielräume verbleiben.

Ein Eckwertebeschluss, der den Fachausschüssen keine Gestaltungsspielräume lässt, führt dort zu Frustration. Das System bietet die Möglichkeit, mit einem ausreichend grobkörnig gestalteten Eckwertebeschluss den Fachpolitikern zu Erfolgserlebnissen zu verhelfen.

4.6.4 Phase 4: Erstellung der (Fachbereichs-)Teilhaushalte

In Phase 4 stellen zunächst die Fachbereiche den Entwurf der Teilhaushalte auf. Der Rahmen, der nicht über- bzw. unterschritten werden darf, ist durch die verwaltungsinterne Rahmenplanung (s. o. Phase 2) und ggf. den Eckwertebeschluss vorgegeben. Anschließend erfolgt die Beratung mit dem Fachausschuss. Den Fachausschüssen werden damit mehr Kompetenzen übertragen. Sie bestimmen mit der korrespondierenden Fachverwaltung im vorgegebenen Budgetrahmen im Einzelnen über die Verwendung der Mittel und legen die Leistungsanforderungen fest.

Um eindeutige Verantwortlichkeiten zu erreichen, sollten Ausschussstruktur und Budgetstruktur zur Übereinstimmung gebracht werden (s. 2.3).

4.6.5 Phase 5 und 6: Aufstellung und Verabschiedung des Gesamtetats

Die von den Fachbereichen gemeinsam mit den Ausschüssen erarbeiteten Teilhaushalte werden anschließend von der Finanzverwaltung zusammengestellt. Dabei wird überprüft, ob die Budgetrahmen und die sonstigen Budgetrichtlinien eingehalten wurden. Materiell muss geprüft werden – falls diese nicht schon früher möglich war – ob die Fachbereiche im Sinne der Vertrauenskultur Aufwands- und Ertragspositionen realistisch veranschlagt haben

Realistische Schätzung von Erträgen und Aufwendungen

Es muss sichergestellt werden, dass die Fachbereiche sich nicht durch den unrealistisch niedrigen Ansatz eigener Einnahmen ungerechtfertigte (versteckte) Budgetspielräume verschaffen. Bei sog. Pflichtaufgaben oder politisch prioritären Projekten muss verhindert werden, dass die Aufwendungen vom Fachbereich unrealistisch niedrig angesetzt werden mit der Spekulation darauf, dass beim Haushaltsvollzug auftretende unabweisbare Mehraufwendungen zur Aufstockung des Budgets zwingen.

Der so zusammengestellte und überprüfte Entwurf wird dem Plenum zur abschließenden Beratung und Beschlussfassung vorgelegt. Eine Einbringung im traditionellen Sinne findet wegen der veränderten Interaktion von Politik und Verwaltung nicht mehr statt. Haben sich die Fachbereiche und -ausschüsse an die Vorgaben insbesondere des Eckwertebeschlusses gehalten, so besteht für den Rat bzw. den Kreistag in der abschließenden Beratung grundsätzlich keine Veranlassung, von den Fachausschussvoten abzuweichen.

Das dem neuen Verfahren der Haushaltsplanaufstellung zugrunde liegende Prinzip, von oben nach unten, vom Groben zum Feinen vorzugehen, ermöglicht damit

- eine qualitative Verbesserung der politisch-administrativen Entscheidungsprozesse, insbesondere durch die strategische Ausrichtung des Eckwertebeschlusses und

- eine Entlastung des politisch-administrativen Systems, insbesondere durch die bis in die Politik reichenden Zusammenfassung und Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung.
- Und es erleichtert die Haushaltskonsolidierung.

4.7 Wie wird der budgetierte Haushalt bewirtschaftet?

Die folgenden Ausführungen zur Bewirtschaftung / Ausführung des Haushalts sind im Zusammenhang mit den Muster-Haushaltsrichtlinien zu sehen (s. Anlage 1 Teil 4).

4.7.1 Erfüllung der Leistungsvorgaben

Oberstes Ziel bei der Ausführung des Haushalts ist es, mit den gegebenen Mitteln einen möglichst großen Beitrag zur Erreichung der Ziele zu erbringen. Besteht ein Kontraktmanagement mit präzisen Leistungsvereinbarungen, so sind die Mittel im Ergebnishaushalt (Verwaltungshaushalt) entsprechend den Leistungsvorgaben zu verwenden. Umschichtungen innerhalb eines Budgets, die zu einer Veränderung der vereinbarten Leistungen führen, sind nur im Benehmen mit dem zuständigen Fachausschuss zulässig. Soweit der Haushalt keine eindeutigen Leistungsvorgaben oder Zweckbindungen enthält, sind die Mittel entsprechend den Produktinformationen zu verwenden.

4.7.2 Budgetverantwortung

Im neuen Steuerungsmodell wird die früher übliche Verfügungsberechtigung für einzelne Haushaltsstellen abgelöst durch die Zuständigkeit für ganze Budgets. Der Verantwortliche für die jeweilige Budgetebene ist fachlicher *und* kaufmännischer Leiter des Bereichs. Er ist also nicht nur für die fachliche Zielerreichung verantwortlich, sondern hat mit der gleichen Priorität auch sicherzustellen, dass das Budget seiner Budgetebene im Falle eines Zuschussbudgets nicht überschritten und im Falle eines Überschussbudgets nicht unterschritten wird.

Zur besseren Orientierung werden im Haushaltsplan bei jedem Budget der/die Budgetverantwortliche namentlich genannt (s. die Musterseite Haushaltsplan in Anlage 1 zu den Haushaltsrichtlinien).

4.7.3 Weitere Untergliederung von Budgets

Zur Verbesserung der Steuerung kann es sinnvoll sein, verabschiedete Budgets für die Bewirtschaftung weiter zu untergliedern. Das kann eine rein verwaltungsinterne Maßnahme sein. Es kann aber auch sein, dass der zuständige Fachausschuss die dann ja notwendige weitere Aufteilung der Mittel entscheiden möchte oder muss (s. dazu das Beispiel Gliederung des Schulbudgets in 4.4.2).

4.7.4 Deckungsfähigkeit der Aufwendungen innerhalb der Budgets

Was bei traditioneller Finanzsteuerung nur in Ausnahmefällen verfügt wurde, gilt im budgetierten Haushalt generell:

WICHTIG!

Alle Aufwandsansätze innerhalb eines Budgets sind gegenseitig deckungsfähig.

Im Haushaltsplan werden nur noch die Ausnahmen von dieser generellen Regel vermerkt.

Häufig findet sich in den örtlichen Haushaltsrichtlinien noch die Bestimmung, dass von der gegenseitigen Deckungsfähigkeit generell die folgenden Positionen ausgenommen sind:

- (1) die Personalaufwendungen
- (2) die Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen (Kontengruppe 58 bzw. 48)
- (3) die kalkulatorischen Kosten, insbes. Zinsen und Abschreibungen (Kontengruppen 55 und 57 bzw. 45 und 47) und
- (4) die Transferaufwendungen (Kontengruppe 53 bzw. 43).

TIPP!

Glaubwürdigkeit, Wirksamkeit und Handhabbarkeit des Budgetierungssystems können erhöht werden, wenn auch die Personalkosten, die internen Verrechnungen, die kalkulatorischen Kosten und die Transferaufwendungen grundsätzlich in die gegenseitige Deckungsfähigkeit innerhalb der Budgets einbezogen und Vorkehrungen vor Fehlsteuerungen oder Missbräuch nur durch Ausnahmeregelungen getroffen werden.

(1) Einbeziehung der Personalkosten in die gegenseitige Deckungsfähigkeit

Grundsätzlich sollten die Personalkosten in die gegenseitige Deckungsfähigkeit innerhalb der Einzelbudgets einbezogen werden. Dabei ist die Umwandlung von Personalkosten in Sachaufwand in der Regel unproblematisch. Sie sollte von Anfang an zugelassen werden. Die dauerhafte Umwandlung von Sachaufwand in Personalaufwand ist dagegen unter Vorbehalt zu stellen. Einzelheiten werden in Abschnitt 4.8 behandelt.

(2) Ausgaben bzw. Aufwendungen für interne Leistungen

Die internen Leistungsverrechnungen müssen in die gegenseitige Deckungsfähigkeit einbezogen werden, um die gewollten Sparreize bei den Bestellern und den Rationalisierungsdruck bei den internen Dienstleistern zu erzeugen. Leerkosten bei den internen Dienstleistern und damit verbundene Haushaltsprobleme können durch ausreichende Anpassungsfristen im Kontraktsystem weitgehend verhindert werden. Einzelheiten werden in Abschnitt 6.4 behandelt.

Auch die Gemeinkostenerstattungen (Verwaltungskostenerstattungen) – soweit sie überhaupt verrechnet werden – sollten nicht aus der gegenseitigen Deckungsfähigkeit herausgenommen werden: sie stehen naturgemäß eh nicht zur Deckung anderer Aufwendungen zur Verfügung (s. auch 6.4.4).

(3) Kalkulatorische Kosten

Kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen müssen in die gegenseitige Deckungsfähigkeit einbezogen werden, um das Interesse der nutzenden Budgetbereiche an der Einsparung von Anlagevermögen zu erreichen. In Betracht kommen vor allem Einsparungen durch die Verringerung des beweglichen Anlagevermögens aber auch die Aufgabe von unbeweglichen Anlagevermögen.

Beispiel: Verkleinerung des Fahrzeugparks

Wenn während des Jahres der Fahrzeugpark des Baubetriebshofs verkleinert wird, z. B. durch Verkauf eines Schlammsaugwagens (zum Buchrestwert), dann entfallen zeitanteilig die Abschreibungen und Zinsen.

Beispiel: Reserveflächen beim Friedhof

Durch die Abgabe von nicht mehr benötigten Reserveflächen verringert sich die Zinsbelastung des Friedhofs.

Meist ist der größte Teil des Anlagevermögens innerhalb des Haushaltsjahres allerdings nicht veränderbar. Die diesbezüglichen Abschreibungen und Zinsen sind also fix und stehen für die Verstärkung anderer Aufwandspositionen im Budget nicht zur Verfügung. Trotzdem sollten sie in die gegenseitige Deckungsfähigkeit einbezogen werden: Es ist dann keine ex ante Unterscheidung zwischen variablen und fixen Positionen erforderlich und die Budgetierungsrichtlinien können auf eine weitere Ausnahme verzichten. Außerdem wird so eine Gleichbehandlung mit den Fällen erreicht, bei denen der Fachbereich nur Mieter oder Pächter des Anlagevermögens ist.

Misbräuchliche „Einsparungen“ bei den kalkulatorischen Kosten, z. B. durch nicht gerechtfertigte Herabsetzung der Abschreibungssätze, müssen verhindert werden, z. B. durch zentrale Vorgaben.

(4) Transferaufwendungen bzw. Zuweisungen und Zuschüsse

Auch die Transferaufwendungen sollten grundsätzlich in die gegenseitige Deckungsfähigkeit einbezogen werden. Auch hier gibt es Gestaltungsmöglichkeiten (s. u. a. das Beispiel zu den Sozialtransfers in 4.6.2). Regelmäßig wird es aber gerade hier außer den gesetzlichen Bestim-

mungen politische Vorgaben geben, die dann zu Ausnahmen von der Regel der gegenseitigen Deckungsfähigkeit führen.

Sonstige Einzelausnahmen vom Grundsatz der gegenseitigen Deckungsfähigkeit werden im jeweiligen Haushaltsplan durch Vermerke besonders festgelegt.

WICHTIG!

Die Regel, dass innerhalb eines Budgets alle Aufwendungen gegenseitig deckungsfähig sind, sollte generell für alle Aufwandsarten gelten. Ausnahmen sollten nur für spezielle Leistungen gemacht werden.

Für Mehraufwendungen innerhalb eines Budgets, die durch Minderaufwendungen im gleichen Budget gedeckt werden, müssen keine über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen beantragt werden. Die Unterrichtung des Kämmers und des Rates bzw. des Kreistages kann im Rahmen der unterjährigen Berichterstattung erfolgen.

4.7.5 Ausgleich von Mindererträgen und Mehraufwendungen

Mindererträge und Mehraufwendungen innerhalb eines Budgets sind grundsätzlich innerhalb dieses Budgets auszugleichen. Ist dies (z. B. bei einem Abteilungsbudget) ausnahmsweise nicht möglich, so ist ein Ausgleich innerhalb des in der Budgethierarchie nächst höheren Budgets herbeizuführen (im Beispiel also im Fachbereichsbudget, dem die Abteilung angehört). Die Entscheidungen treffen die jeweiligen Budgetverantwortlichen; der Beantragung über- oder außerplanmäßiger Aufwendungen beim Kämmers bzw. beim Rat oder Kreistag bedarf es in diesen Fällen nicht (s. auch 4.4.2).

4.7.6 Unterscheidung zwischen managementbedingten und *nicht* managementbedingten Verbesserungen und Verschlechterungen

Damit die Anreize und Sanktionen des Budgetierungssystems möglichst gezielt wirken, ist es sinnvoll, zwischen managementbedingten und *nicht* managementbedingten Verbesserungen und Verschlechterungen zu unterscheiden. Belohnt werden sollen ja (nur) Mehrerträge und Minderaufwendungen, die auf Anstrengungen der Budgetverantwortlichen und ihrer Mitarbeiter zurückgehen. Und bestraft werden sollen nur Verschlechterungen, die auf schlechtes Management zurückzuführen sind. Entsprechend könnten *nicht* managementbedingte Mehreinnahmen oder Minderausgaben für den Haushalt abgeschöpft werden. Konsequenterweise müssten dann aber auch Ertragsausfälle und Mehraufwendungen, die das Management nicht zu verantworten hat, aus dem Budget Allgemeine Finanzwirtschaft ausgeglichen werden. Gegen eine solche Regelung, insbesondere in Form eines Automatismus, sprechen gewichtige Gründe:

- Die Abgrenzung managementbedingter von *nicht* managementbedingten Verbesserungen und Verschlechterungen ist schwierig. Als nicht managementbedingt wird meist angesehen, was auf exogenen, von den Budgetverantwortlichen nicht beeinflussbaren Entwicklungen beruht, z. B. Gesetzesänderungen. Verschiedentlich werden aber auch allgemein die Änderung von Vorschriften, der Wegfall oder die Änderung von Aufgaben, die Senkung von Tarifen, Beiträgen usw. genannt. Dies in den Haushaltsrichtlinien abschließend regeln zu wollen, dürfte schwierig sein.
- Auch auf Entwicklungen, die formal als exogen einzuordnen sind, wie z. B. die Änderung von Leistungsgesetzen oder staatlichen Gebührenordnungen, kann der betroffene Fachbereich möglicherweise Einfluss nehmen. Sein Interesse daran sollte in geeigneten Fällen durch eine ausreichende Interessensquote gefördert werden.
- Nicht zuletzt verlangt die Haushaltslage ein differenzierte Vorgehen: Mindererträge und vor allem Mehraufwendungen in einem Budget dürfen nicht ohne Weiteres zu Nachforderungen berechtigen, nur weil sie *nicht* managementbedingt sind. Die Fachbereiche würden nicht nur zu viel Kraft und Phantasie darauf verwenden, die Unabwendbarkeit solcher Verschlechterungen zu begründen, sie würden auch im Eifer erlahmen, solche Verschlechterungen abzuwehren. Und vor allem würde die Deckelungsfunktion der Budgetierung entscheidend geschwächt, auf die in Zeiten defizitärer Haushalte - leider - nicht verzichtet werden kann.

Aus den vorangehenden Erwägungen lassen sich zwei Empfehlungen ableiten:

TIPP!

Die Abgrenzung managementbedingter von nicht managementbedingten Verbesserungen und Verschlechterungen und die daran zu knüpfenden Konsequenzen können nur teilweise generell geregelt werden. Sie müssen in erheblichem Umfang durch Verhandlungslösungen im Rahmen eines auf Vertrauen basierenden Kontraktsystems ergänzt werden. Die Beteiligung der Fachbereiche an Mehrerträgen und Minderaufwendungen muss anders (großzügiger) gehandhabt werden, als der Ausgleich für Mindererträge und Mehraufwendungen (imparitätische Behandlung von nicht managementbedingten Verschlechterungen).

In den folgenden Ausführungen und der Anlage 1 wird versucht, diese Grundsätze konkret auszugestalten.

4.7.7 Managementbedingte Mehrerträge

Mehrerträge, die durch Anstrengungen der Budgetverantwortlichen erzielt wurden („managementbedingte Mehrerträge“), dürfen für Mehraufwand innerhalb des Budgets verwendet werden. Mit dieser Regel werden wichtige Anreize ausgelöst. Wie bei allen Budgetierungsregeln bedarf es ergänzender Vorkehrungen, um Missbrauch oder Disfunktionalität zu verhindern:

- Die Ansätze müssen realistisch sein. Der Versuchung der Fachbereiche, die Erträge unrealistisch niedrig anzusetzen, muss entgegengewirkt werden.
- Die Abgrenzung der managementbedingten Mehrerträge von den *nicht* managementbedingten Mehrerträgen ist schwierig. Zweifelsfälle sollten im Gespräch zwischen Fachbereich und Finanzsteuerung geklärt werden (s. auch 4.2). Das Vertrauensverhältnis sollte nicht dadurch unterminiert werden, dass alle durch Mehrerträge gedeckten über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen wieder genehmigungspflichtig gemacht werden. Auf der Grundlage der unterjährigen Berichterstattung kann das Finanzcontrolling Zweifelsfälle nachprüfen und Korrekturen noch im laufenden oder für das nächste Jahr veranlassen.

4.7.8 Nicht managementbedingte Mehrerträge

Über die Verwendung von Mehrerträgen in einem Budget, die *nicht* durch Managementleistungen der Budgetverantwortlichen erzielt wurden, sondern auf exogene Faktoren (z. B. Gesetzesänderungen) zurückgehen, sollte situationsbezogen entschieden werden, z. B. auf Antrag des Fachbereichs. Generelle Regelungen – z. B. 100%ige Abschöpfung für den Gesamthaushalt – werden den unterschiedlichen Interessen- und Sachlagen nicht gerecht:

- Aus der (Rechts-) Natur der Mehrerträge kann sich eine Verpflichtung zur zusätzlichen Verwendung im Fachbereich ergeben.
- Mit einer Beteiligung des Fachbereichs kann dessen Interesse an der politischen Durchsetzung z. B. höherer staatlicher Zuweisungen oder staatlich festgesetzter Gebühren gefördert werden.
- Andererseits kann die teilweise oder vollständige Abschöpfung auch zweckgebundener Mehrerträge gerechtfertigt sein, wenn diese auch zur Entlastung der kommunalen Haushalte gewährt werden (z. B. höhere Kostenerstattungen durch das Land im Sozialbereich).
- Ähnlich rechtfertigt die Anhebung bisher nicht kostendeckender staatlich geregelter Gebühren (z. B. der Baugenehmigungsgebühren) nicht automatisch eine Anhebung der entsprechenden Aufwendungen.

4.7.9 Managementbedingte Minderaufwendungen

Einsparungen bei den Aufwendungen, die („managementbedingt“) durch die Budgetverantwortlichen erzielt wurden, dürfen für Mehraufwand innerhalb des Budgets verwendet werden.

4.7.10 Nicht managementbedingte Minderaufwendungen

Wie *nicht* managementbedingte Einsparungen bei den Aufwendungen behandelt werden, wird vor allem von der Haushaltslage abhängen. Wenn es die Haushaltslage erlaubt, können sie vollständig dem Fachbudget überlassen bleiben. Je schwieriger die Finanzlage ist, um so unvermeidlicher wird es, vor allem größere Einsparungen in die Hand zu nehmen und einen fairen Interessenausgleich zu finden. Stets gilt, dass Umschichtungen im Fachbereichsbudget, die zu einer Änderung des Leistungsprogramms führen, in den Fachausschuss gehören (s. o. 4.7.1).

4.7.11 Umschichtung zum Investitionshaushalt (Vermögenshaushalt)

Wegen der hohen Anreizwirkungen sollte die Verwendung von managementbedingten Verbesserungen im Ergebnishaushalt für Zwecke des Investitionshaushalts insbesondere zum Erwerb von beweglichem Vermögen zugelassen werden. Für nicht managementbedingte Verbesserungen gilt das früher gesagte entsprechend. Dass evtl. Folgekosten das Budget des Fachbereichs dauerhaft belasten, wird dieser bei stringenter Budgetierung selbst berücksichtigen. Oft werden aber Umschichtungen vom Ergebnishaushalt zum Investitionshaushalt generell von der Zustimmung der Finanzsteuerung abhängig gemacht. Dann kann dabei auch die Folgekostenproblematik geprüft werden.

Zu beachten ist, dass einige GemHVOs - gut gemeint aber letztlich kontraproduktiv - die Umschichtung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt nur bei einem ausgeglichenen Haushalt zulassen – s. u. a. § 17 (3) GemHVO Nds. oder § 17 (6) GemHVO Brbg.

4.7.12 Übertragung von Verbesserungen ins nächste Jahr

Wurden in einem Budget durch die Budgetverantwortlichen („managementbedingt“) zusätzliche Erträge erzielt oder die Aufwendungen gemindert und ist es dadurch im Falle eines Zuschussbudgets zu einer Unterschreitung des zugestandenen Zuschussbedarfs bzw. im Falle eines Überschussbudgets zu einer Überschreitung des erwarteten Überschusses gekommen, so entspricht es der Anreizphilosophie der Budgetierung, diese Mittel ganz oder teilweise dem Budgetbereich zu überlassen, und zwar in der Regel durch Übertragung in das nächste Jahr.

Die Übertragung erfolgt meist in der Weise, dass in jedem Budget mindestens eine Aufwandsposition für übertragbar erklärt wird. Für die Höhe der bei diesen Aufwandspositionen zu übertragenden Mittel ist nicht der jeweilige Rest maßgeblich, sondern die im Budget insgesamt erwirtschaftete Verbesserung unter Berücksichtigung der Interessensquote. Bei der **Restebildung** erfolgt üblicherweise keine Beteiligung der Politik. Statt über Restebildung erfolgt die Übertragung oft auch durch **über- oder außerplanmäßige Bereitstellung** der vereinbarten Beträge im nächsten Jahr. In manchen Kommunen werden die Mittel über eine im Ergebnishaushalt gebildete **Budgetrücklage** oder eine im Investitionshaushalt gebildete **Investitionsrücklage** übertragen.

Sehr unterschiedlich sind die **Interessensquoten**. Es gibt Fälle, in denen erwirtschaftete Verbesserungen vollständig übertragen werden. Meist werden den Fachbereichen aber nur 40 bis 60 % belassen; der andere Teil verbessert das Gesamtergebnis des Haushalts. Vereinzelt sind auch sehr differenzierte Regelungen getroffen worden.

Beispiel für differenzierte Interessensquoten

In einer Stadt mit 200.000 Einwohnern werden managementbedingte Mehreinnahmen (Wenigerausgaben), sofern sie nicht zur Deckung von managementbedingten Mehrausgaben (Wenigereinnahmen) herangezogen werden müssen, wie folgt behandelt:

Beträge bis 10.000 €	Im Amt verbleiben 80 % dieser Beträge
Beträge über 10.001 € bis 25.000 €	Von diesen Beträgen verbleiben 40 % im Amt
Beträge über 25.001 € bis 50.000 €	Von diesen Beträgen verbleiben 20 % im Amt
Beträge über 50.001 €	Von diesen Beträgen verbleiben 10 % im Amt.

Gelegentlich gibt es auch reine Verhandlungslösungen. Alle Übertragungen oder Zuweisungen zu Rücklagen bedürfen der Genehmigung der Finanzsteuerung.

Die übertragenen Mittel stehen in der Regel nur im Folgejahr zur Verfügung. Vereinzelt lassen Verwaltungen das Ansparen über mehrere Jahre zu.

4.7.13 Nachsparen bei Budgetüberschreitungen

Sind in einem Budget die Erträge hinter den Ansätzen zurückgeblieben oder haben die Aufwendungen die Ansätze überstiegen und ist es dadurch im Falle eines Zuschussbudgets zu einer Überschreitung des zugestandenen Zuschussbedarfs bzw. im Falle eines Überschussbudgets zu einer Unterschreitung des erwarteten Überschusses gekommen, so entspricht es der Sanktionsphilosophie der Budgetierung, das Budget im nächsten Jahr entsprechend zu kürzen (Nachsparen).

4.8 Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung

4.8.1 Zielsetzungen

Die Personalkosten²² sind in fast allen Budgets der größte Kostenblock. Anders aber als z. B. bei den Sachkosten stehen hinter den Zahlen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, stehen Stellenpläne, das Arbeitsrecht, evtl. Betriebsvereinbarungen oder Beschäftigungsgarantien. Die Personalkosten werden deshalb bei der Einführung der Budgetierung häufig zunächst ausgeklammert. Manchmal wird unter Personalkostenbudgetierung ein eigenständiges, nur auf die Personalkosten bezogenes Verfahren der Budgetierung verstanden, das dann meist mit einer Deckelung der Gesamtpersonalkosten einhergeht. Bisweilen resultiert die Sonderbehandlung der Personalkosten auch einfach aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten von Kämmerei und Personalabteilung. Fasst man die Erfahrungen zusammen, so kann die Empfehlung nur lauten:

WICHTIG!

Die Personalkosten müssen – möglichst von Anfang an – in die Budgetierung einbezogen werden (s. auch 4.7.4).

Die Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung ist zu unterscheiden von einer eigenständigen Personalkostenbudgetierung, wie sie z. B. nötig ist, um eine politisch vorgegebene Begrenzung der Personalkosten durchzusetzen. Zur besseren Unterscheidung wird im Folgenden der Begriff „Personalkostenbudgetierung“ nur für solche eigenständigen Verfahren der Personalkostenbegrenzung oder –deckelung verwendet. Nur in diesem Fall soll auch innerhalb der Teilhaushalte von Personalkosten*budgets* gesprochen werden, während es im Grundmodell nur darum geht, die Personalkosten*ansätze* in die Budgetierung einzubeziehen.

Bei der Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung geht es zunächst darum, einem Hauptziel des Neuen Steuerungsmodells näher zu kommen, nämlich der dezentralen Ressourcenverantwortung. Alle Maßnahmen der Dezentralisierung von Personalzuständigkeiten bleiben Stückwerk, solange den Fachbereichen nicht die Verantwortung für die gesamten Personalkosten übertragen wird. Die Personalkostenansätze gehören also in die Fachbudgets und damit in die Sachverantwortung der Fachbereiche. Gleichzeitig müssen sie in das generelle Budgetierungsverfahren einbezogen werden, damit dessen Anreiz- und Sanktionswirkungen auch für den großen Block der Personalkosten wirksam werden. Auf die Personalkosten bezogen lauten die Ziele der Budgetierung dann:

- Kostentransparenz:
Die budgetierten Bereiche erkennen erstmals ihre Personalkosten!
- Kostenverantwortung:
Dezentrale Verantwortung für das Personal und Kostenverantwortung werden zur Deckung gebracht: Motto: Wer bestellt, muss auch bezahlen.

²² Die Verwendung des Begriffs *Personalkosten* entspricht dem betriebswirtschaftlichen Ansatz des Ressourcenverbrauchskonzepts. Der nach dem neuen Haushaltsrecht zu veranschlagende *Personalaufwand* entspricht dem weitestgehend. Die Empfehlungen gelten aber auch für die *Personalausgaben*.

- Kostenbewusstsein:
Durch Begrenzung des Budgets wird jeder Aufwand kritisch hinterfragt.
- Personalkostensenkung:
Personalkosten, die nicht unbedingt erforderlich sind, werden vermieden.

Beispiel Zeitpunkt der Einstellung von neuem Kita-Personal

In einer Großstadt mit verwaltungsweitem Sammelnachweis für die Personalausgaben, war es üblich, dass das Personal für neue Kitas 2 Monate vor der Eröffnung eingestellt wurde. Seit der Einbeziehung der Personalkosten in die Kita-Budgetierung werden die neuen Kräfte später eingestellt.

Bei der Einbeziehung der Personalkosten in das Budgetierungsverfahren sind allerdings mehr als bei allen anderen Aufwands- und Ertragspositionen Sonderregelungen erforderlich. Sie sind vor allem den schon erwähnten Besonderheiten des Personalbereichs geschuldet.

Sonderregelungen können aber auch erforderlich sein, weil die Politik für die Personalkostenentwicklung und /oder den Stellenplan häufig spezielle Ziele vorgibt. Im Rahmen von Verfahren der Haushaltskonsolidierung lauten die Vorgaben meist: **Personalkostendeckelung** für das aktuelle Planjahr und **Senkung der Personalkosten** in den Folgejahren.

Beispiel Personalkostenreduzierung

Auf Beschluss des Rates dürfen die Personalausgaben im Planjahr die Ist-Ausgaben im laufenden Jahr nicht übersteigen („Personalkostendeckelung“). In den Folgejahren sind die Personalkosten jährlich um 1 % abzubauen.

Derartige überlagernde Beschlüsse erschweren ein ganzheitliches Budgetierungsverfahren und verringern die mit der Budgetierung gewollte dezentrale Flexibilität. Es besteht die Gefahr, dass von den schönen Anreizinstrumenten der Budgetierung nicht viel übrig bleibt.

4.8.2 Umfang der dezentralen Personalkostenverantwortung

Am Anfang muss die Frage stehen, was in Zukunft alles aus den dezentralen Personalkostenansätzen bezahlt werden soll.

WICHTIG!

Entsprechend der Budgetierungslogik sind alle von den Budgetverantwortlichen zu beeinflussenden Personalkosten aus dem Budget zu bestreiten.

Es empfiehlt sich, diese Regel extensiv anzuwenden und die folgenden Personalkostenbestandteile in die dezentralen Budgets einzubeziehen:

- Löhne, Vergütungen, Gehälter (einschl. „Saisonverträge“ o.ä.)
- Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung
- Überstundenvergütungen
- Honorare, Vergütungen für Werkverträge etc.
- Entgelte für Auszubildende, Beamtenanwärter, Praktikanten, kurzzeitig Beschäftigte u. ä. (Ausnahmen s. u. 4.8.3)
- Abfindungsregelungen oder ähnliche, durch Arbeitsgerichtsurteile erstrittene Zahlungen
- Kosten der Altersteilzeit, und zwar auch für den sog. inaktiven Teil der Altersteilzeit. Die dezentrale Veranschlagung hat den Vorteil, dass bei einer sauberen Kostenrechnung während der aktiven Zeit Rückstellungen für die Verpflichtungen während der inaktiven Zeit gebildet werden können. Bei Gebührenhaushalten müssen diese Kosten dann von den Gebührenzahlern und nicht vom allgemeinen Haushalt getragen werden. Außerdem erhöht dieses Verfahren die dezentrale Kostentransparenz bei teuren Abfindungs- und Vorruhestandsregelungen.

WICHTIG!

Aus den zugewiesenen Personalkostenansätzen sind auch alle exogenen Kostensteigerungen des jeweiligen Haushaltsjahres (Besoldungs- und Tarifsteigerungen, Erhöhung von Beiträgen zur Sozialversicherung, zur VBL usw., Erhöhungen der Versorgungsumlagen usw.) sowie strukturelle Veränderungen (Änderung von Dienstalterstufen usw.) zu finanzieren.

Eine zentrale Deckungsreserve für Personalaufwand ist dann nicht erforderlich. Davon abweichend wird bei großer Unsicherheit über die zu erwartenden Tarifsteigerungen häufig für diese zunächst ein zentraler Budgetansatz gebildet. Er wird aufgelöst und den einzelnen Budgets anteilig zugeschlagen, sobald die Tarifsteigerung bekannt ist. Wenn eine Deckelung der Personalkosten und in den Folgejahren eine Reduzierung (z. B. um 1%) konsequent durchgesetzt werden sollen, ist dieses Verfahren allerdings nicht zweckmäßig.

4.8.3 Zentral bewirtschaftete Personalkosten

Die zentrale Finanzierung und/oder Bewirtschaftung von Personalkosten sollte auf wenige Ausnahmefälle begrenzt werden:

- Versorgung und Beihilfen werden zentral bewirtschaftet, jedoch monats-scharf durch Umlagen auf die Budgets der Organisationseinheiten verteilt, und zwar anteilig nach der Gehaltshöhe der Beamten (für die Versorgung) bzw. der Beihilfempfänger (für die Beihilfe). Diese Personalkosten sind Bestandteile der Personalkostenansätze der Einrichtungen, Abteilungen und Fachbereiche.
- Nur Auszubildende, Beamtenanwärter, Praktikanten usw., die nicht zugeordnet werden können, werden aus einem eigenen Budget finanziert und zentral bewirtschaftet.

4.8.4 Erstmalige Ermittlung der Personalkostenansätze

Besonders die erstmalige Ermittlung der Personalkostenansätze ist für die Etablierung eines akzeptierten Systems wichtig.

TIPP!

Begleiten Sie die Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung mit einer Projektgruppe, die systematische Fehler aufarbeitet und Problemfälle klärt, bis die Personalkostenansätze auf festen, d.h. von den betroffenen Organisationseinheiten anerkannten Grundlagen stehen.

Zu den Fehlern zählen in der Anfangszeit insbesondere falsche Zuordnungen von Beschäftigten zu Budgets/Unterbudgets, die durch die fehlerhafte oder nicht aktuelle Angabe des zu bebuchenden Teilhaushalts bzw. Unterabschnitts im Gehaltsabrechnungsverfahren entstehen.

Damit Budget- und Personalverantwortung übereinstimmen, sollen Personalkosten für ein und dieselbe Person nicht auf mehrere Budgets aufgeteilt werden. Das kann durch die Bildung von Gemeinkostenbudgets oder interne Leistungsverrechnung weitgehend vermieden werden (s. 6.3 und 6.2).

Für den Einstieg und das weitere Verfahren ist besonders wichtig, ob der Stellenplan jeweils ausfinanziert wird oder nicht. In Zeiten knapper Ressourcen wird das selten der Fall sein.

WICHTIG!

Grundsätzlich werden nur die in den einzelnen Fachbereichen voraussichtlich besetzten Stellen dotiert.

Die Personalabteilung ermittelt also unter Berücksichtigung der Personalplanung für die einzelnen Fachbereiche mitarbeiterbezogen die Personalkosten und weist sie den Fachbereichen zu.

Deutlich anders sieht die Regelung und sehen die Konsequenzen aus, wenn für das Planjahr eine Begrenzung der Höhe der Personalkosten z. B. auf der Höhe der Ist-Kosten des laufenden Jahres durchgesetzt werden soll. Welche Dotierungen dann für das Planjahr möglich sind, hängt von vielen örtlichen Spezifika ab, insbesondere von dem Umfang freier Stellen in der Ausgangssituation und der voraussichtlich Anzahl von im Planjahr frei werdenden Stellen. Anhaltspunkt werden aber in

der Regel die zum Planungszeitpunkt oder zum Beginn des Planjahres tatsächlich besetzten Stellen sein. Das führt dazu, dass im ersten Jahr der Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung die zum 1.1. dieses Jahres (zufällig) nicht besetzten Stellen *nicht* dotiert sind. Damit sind die Fachbereiche und insbesondere die Abteilungen und Einrichtungen unterschiedlich betroffen. Diese Ausgangssituation muss aber wegen der Deckelung der Gesamtpersonalkosten in Kauf genommen werden. Erst durch das *zusätzliche* Freiwerden von Stellen im Laufe des Jahres entsteht Spielraum im Gesamtpersonalkostenbudget. Dieser Spielraum darf durch die Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung nicht wieder verloren gehen.

ACHTUNG!

Bei gleichzeitiger globaler Personalkostenbegrenzung müssen die dezentralen Personalkostenansätze besonderen zentralen Bewirtschaftungsvorbehalten unterworfen werden.

Insbesondere dürfen freiwerdende Stellen nicht ohne weiteres wieder besetzt werden. Und Einsparungen bei den Personalkosten dürfen nicht ohne Weiteres für Mehraufwand an anderer Stelle genutzt werden. Die Verheißungen der Budgetierung müssen also im Kern – leider – weitgehend wieder zurückgenommen werden.

Die Bewirtschaftungsvorbehalte sind vor allem nötig, damit die Personalabteilung im Einzelfall prüfen kann, welche Stellen als erste wieder besetzt werden müssen; möglicherweise ist aus der Gesamtsicht die Wiederbesetzung einer schon zu Beginn des Jahres unbesetzten und deshalb nicht dotierten Stelle vorrangig. Den Spielraum benötigt die Personalabteilung auch, um z. B. bei

- vorzeitigem Rückkehrwunsch aus Elternzeit, Beurlaubung, Bundeswehr usw.
- Langzeiterkrankungen oder
- kurzfristigem Personalbedarf, z. B. bei Wahlen

trotz Personalkostendeckelung flexibel reagieren zu können.

4.8.5 Ansatzermittlung und Personalkostenverantwortung in den Folgejahren

Idealerter sind die Personalkostenansätze in den Folgejahren gemäß der – mit der gesamten Leistungs- und Ressourcenplanung abgestimmten - Personalplanung zu ermitteln. Bei einer speziellen Vorgabe, die Personalkosten von Jahr zu Jahr um einen bestimmten Prozentsatz (z. B. 1 %) abzusenkten, komplizieren sich die Regelungen wieder. Als Leitlinie kann gelten:

WICHTIG!

Ausgangspunkt für die Ermittlung der Personalkostenansätze in den Folgejahren sind die für das laufende Haushaltsjahr in den einzelnen Unterbudgets erwarteten Ist-Personalkosten. Diese - um die Sparvorgabe, z. B 1 %, gekürzt - ergeben den Ansatz für das Planjahr.

Die Verringerung der Personalkosten, im Beispiel um 1 %, wird in den einzelnen Budgets auf unterschiedlich große Schwierigkeiten stoßen. Beispielsweise können Organisationseinheiten, in denen Stellen altersbedingt frei werden, die Sparvorgabe – jedenfalls rechnerisch - leicht (über)erfüllen, während sie andernfalls nur schwer zu erfüllen ist. Dies kann bereits bei der Ansatzbildung – durch *differenzierte* Kürzungen der Personalkostenansätze – oder erst bei der Bewirtschaftung berücksichtigt werden.

Mit den so gebildeten Ansätzen müssen die Fachbereiche auskommen:

- Aus ihnen sind die Tarifsteigerungen zu erwirtschaften.
- Auch Personalkostensteigerungen, die aus so genannten strukturellen Veränderungen (steigende Dienstaltersstufen u. ä.) resultieren, sind in den Budgets zu erwirtschaften.
- Personalkosteneinsparungen auf Grund struktureller Veränderungen (niedrigere Dienstaltersstufe eines neuen Mitarbeiters u. ä.) führen nicht zu einer Reduzierung der Personalkostenansätze.
- Leistungsausweitungen führen in der Regel nicht zu Erhöhungen der Personalkostenansätze, sondern müssen durch geeignete organisatorische Maßnahmen / Einsparungen innerhalb der (Fachbe-

reichs-)Budgets erwirtschaftet werden. Von diesem Grundsatz kann in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden - etwa bei erheblichen und anders nicht zu kompensierenden neuen Aufgaben.

4.8.6 Grundregel für die Einbeziehung der Personalkosten in die gegenseitige Deckungsfähigkeit

Bei der Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung wird die grundsätzlich geltende gegenseitige Deckungsfähigkeit mit allen anderen Positionen des Budgets (s. oben 4.7.4) in der Regel begrenzt:

WICHTIG!

Während die Einsparung von Personalkosten ohne weiteres zu Mehrausgaben an anderer Stelle berechtigt, bedarf die Erhöhung der Personalkosten durch Neueinstellung einer besonderen Genehmigung, auch wenn dafür im eigenen Budget Deckung – z. B. durch Senkung der Sachkosten – geschaffen wird.

Die *imparitätische* Einbeziehung der Personalkosten in die gegenseitige Deckungsfähigkeit ist notwendig, weil mit der Schaffung einer neuen Stelle eine langfristige Ressourcenbindung geschaffen wird, die nicht so schnell wieder revidiert werden kann, wie das bei den Sachkosten meist der Fall ist. Ausgehend von dieser Grundregel werden im Folgenden für die wichtigsten Fallgestaltungen Empfehlungen gegeben.

4.8.7 Wie werden die Fachbereiche für Personalkostensenkungen belohnt?

Um größtmögliche Anreizwirkungen zu erzielen, lautet die Grundregel in diesem Fall: Einsparungen bei den Personalkosten, die durch die Budgetverantwortlichen erzielt werden (managementbedingte Personalkosteneinsparungen), dürfen für Mehraufwand bei anderen Aufwandsarten innerhalb des Budgets verwandt werden. Dies gilt grundsätzlich auch bei Personalkosteneinsparungen, die dadurch erzielt werden, dass – vorübergehend oder auf Dauer - eine frei werdende Stelle nicht wieder besetzt oder dass eine Vollzeitstelle mit einer Teilzeitkraft besetzt wird. Die Budgetverantwortlichen können auch Stellenumwandlungen in der Weise vorschlagen, dass aus zwei Stellen (mittl. Dienst) eine Stelle (des gehobenen Dienstes) gebildet wird (o.ä.). Auch auf diese Weise erzielte Einsparungen sollten als managementbedingte Einsparungen behandelt werden.

Wenn zusätzlich zur allgemeinen Budgetierung eine Personalkostendeckelung zu beachten ist, muss auch die vorstehend behandelte Umschichtung von Personal- zu Sachkosten unter Vorbehalt gestellt werden. Statt mit den frei werdenden Personalmitteln Sachaufwand zu finanzieren, kann es im Gesamtinteresse notwendig sein, die Besetzung einer bereits vor dem Stichtag freien, und deshalb nicht finanzierten Stelle zu finanzieren. Dass die Anreizwirkungen der Grundregel damit weitgehend verloren gehen, ist der – an sich systemwidrigen – Personalkostendeckelung geschuldet.

4.8.8 Einstellungsstopp und interne Wiederbesetzung

Die globale Personalkostenbegrenzung erzwingt meist einen noch weitergehenden Eingriff in die dezentrale Personalkostenverantwortung, nämlich einen generellen Einstellungsstopp.

ACHTUNG!

Ausnahmen vom generellen Einstellungsstopp sind auf jeden Fall zu machen, wenn nur so Stellen (wieder-) besetzt werden können, die sich refinanzieren, z. B. bei Sachbearbeitern im Sozialamt, die Rückforderungen von Unterhaltsverpflichteten ermitteln.

Interne Wiederbesetzungen können dagegen grundsätzlich zugelassen werden, wenn es der jeweilige Personalkostenansatz hergibt und sich geeignete interne Bewerber finden. Bei globaler Personalkostenbegrenzung muss allerdings vorher geprüft werden, ob nicht statt der Wiederbesetzung einer bisher besetzten und deshalb dotierten Stelle dringender die Besetzung einer bereits vor dem Stichtag freien, und deshalb nicht finanzierten Stelle erforderlich ist.

4.8.9 Berücksichtigung von Refinanzierungen

Refinanzierungen von Personalkosten (z. B. auf Grund von Erstattungsansprüchen gegenüber anderen Gebietskörperschaften) sind stets zu berücksichtigen. So gilt bei Personalkosten, denen Einnahmen gegenüberstehen, nur der Nettobetrag als Personalkosteneinsparung, die zu Mehrausgaben im Sinne von 4.8.7 berechtigt.

4.8.10 Übertragung von Resten

Wenn managementbedingte Einsparungen bei den Personalkosten am Ende des Haushaltsjahres zu einer Unterschreitung des Zuschussbudgets führen, so gelten die allgemeinen Budgetierungsregeln zur Übertragung (s. oben 4.7.10). In diesem Umfang können die Mittel übertragen werden.

4.8.11 Anpassung des Stellenplans?

Bei einer ergebnisorientierten Steuerung mit Leistungs- und Finanzvorgaben muss der Stellenplan zwangsläufig seine Bedeutung verändern. Als Steuerungsinstrument hat er weitgehend ausgedient.

TIPP!

Im Rahmen der Budgetierung ganz oder teilweise frei bleibende Stellen sollten bis auf weiteres im Stellenplan weiter geführt werden.

Der Stellenplan wird damit flexibler: Bei künftigen Personalmaßnahmen (Umbesetzungen, Höhergruppierungen/Beförderungen, Umwandlungen etc.) muss nicht jedes Mal der Stellenplan angepasst werden, sondern die erforderliche Stelle steht ggf. innerhalb des Fachbereichs bereits zur Verfügung. Das schafft dezentral mehr Flexibilität bei organisatorischen und personellen Maßnahmen. Der Stellenplan behält als (maximaler) Rahmen seine formale Bedeutung gemäß GO und GemHVO. Intern berechtigt der entstehende Stellenüberhang die Fachbereiche aber nicht zu Nachforderungen.

WICHTIG!

Für die Steuerung sind in Zukunft die Personalkostenansätze und nicht die Stellenpläne maßgeblich.

4.8.12 Überschreitungen des Personalkostenansatzes in einem Budget

Dass die Umwandlung von Sachkosten in Personalkosten für *unbefristete* neue Stellen – wenn überhaupt – nur unter bestimmten Bedingungen zugelassen werden sollte, wurde bereits ausgeführt (s. 4.8.6).

WICHTIG!

Die Umwandlung von Sachkosten in Personalkosten für *befristete* Beschäftigungsverhältnisse, Honorar- oder Werkverträge usw. kann dagegen grundsätzlich zugelassen werden

Wenn allerdings zusätzlich zu den allgemeinen Budgetvorgaben eine Deckelung der Gesamtpersonalkosten durchgesetzt werden soll, muss auch diese Grundregel wieder eingeschränkt werden: Um die Gesamtpersonalkosten nicht zu erhöhen, kann die Umwandlung von Sachkosten in Personalkosten in einem Unterbudget nur zugelassen werden, wenn sie durch eine entsprechende Einsparung von Personalkosten in anderen Budgets der Abteilung bzw. des Fachbereichs ausgeglichen wird.

ACHTUNG!

Bei globaler Personalkostendeckelung gilt diese Regel grundsätzlich: Zeichnet sich in einem Unterbudget eine Überschreitung der Personalkosten ab, so ist diese durch die Einsparung von Personalkosten in anderen Budgets der Abteilung bzw. des Fachbereichs auszugleichen.

Es ist Aufgabe der Fachbereichsleiter dafür zu sorgen, dass die Abteilungen und Einrichtungen ihre Ansätze einhalten. Dazu gehören Regeln für den Umgang mit den Problemen, die entstehen, wenn

diszipliniert wirtschaftende Ämter einen Teil ihres Personalkostenansatzes zugunsten anderer, weniger disziplinierter abgeben müssen.

Beim Ausgleich von Personalkosten innerhalb der Fachbereiche ist die besondere Stellung der kostenrechnenden Einrichtungen i.e.S. zu beachten.

In Ausnahmefällen kann es sinnvoll sein, eine Personalkostenüberschreitung als Verlustvortrag in das Folgejahr zu übernehmen. Voraussetzung ist allerdings, dass der Fachbereich deutlich machen kann, warum im Folgejahr die Einhaltung eines - nochmals reduzierten - Ansatzes gelingen kann (z. B. wegen anstehender Altersfluktuation im erforderlichen Umfang). Zusätzlich ist ggf. die Einhaltung einer globalen Personalkostendeckelung zu beachten.

4.8.13 Technische Bewirtschaftung der Personalkosten

Personalkostenansätze werden für alle Budgets gebildet. Im Normalfall werden Verwendung und Änderungen der Ansätze im Rahmen der allgemeinen Budgetüberwachung auf der Grundlage des allgemeinen Berichtswesens überwacht. Bei zusätzlicher Personalkostendeckelung ist eine besondere Überwachung der Personalkosten angezeigt. Wenn die Einhaltung der Personalkostenbudgets auf Fachbereichsebene erwartet wird, ist das Fachbereichsbudget für die Haushaltsabteilung und für die Personalabteilung die relevante Steuerungsgröße. Da die Abteilungen und Einrichtungen ihre eigenen Personalkostenansätze bzw. -budgets jedoch ebenfalls kennen müssen und da innerhalb des Fachbereichs (= Deckungsring) auf deren Einhaltung geachtet werden muss, sind die Einzelansätze bzw. -budgets für die Steuerung auf Fachbereichsebene und vor allem für die Selbststeuerung der Abteilungen und Einrichtungen relevant.

Bei der Bewirtschaftung der Personalkosten greifen die möglichst weitgehenden dezentralen Zuständigkeiten und die notwendigen zentralen Kontrollen und Dienstleistungen ineinander. Zu berücksichtigen sind u. a. folgende Aspekte:

- Wenn bei einer Personalkostendeckelung die Fachbereiche für die Einhaltung der Personalkostenbudgets verantwortlich gemacht werden sollen, kann das dafür sprechen, alle entsprechenden Aufwandspositionen in einem **Fachbereichssammelnachweis** zusammenzufassen.
- Ein alle Personalkosten erfassender Sammelnachweis auf der Ebene der Gesamtverwaltung würde dann nicht mehr gebildet.
- Zusätzlich wird ein Budget für Personalkosten gebildet, die nicht einzelnen Fachbudgets zugeordnet werden können, z. B. Ausbildung (s.o. 4.8.3).
- Wie die Personalkosten *technisch* bewirtschaftet werden, hängt vom Stand der Dezentralisierung und der Technikunterstützung ab. Meist wird die **technische Bewirtschaftung** gemeinsam mit der Gehaltsabrechnung durch die Personalabteilung vorgenommen. Die Personalabteilung soll jedoch die Vorgaben aus den verantwortlichen Budgetbereichen nur noch nachvollziehen, so dass die *sachliche* Bewirtschaftung in den Einrichtungen/Abteilungen/Fachbereichen liegt. Die Personalabteilung sollte also grundsätzlich keine eigenen Bewirtschaftungsrechte über Personalkostenansätze mehr haben, es sei denn, die Verwaltungsleitung beschließt dies, z. B. als Reaktion auf gravierende Ansatzüberschreitungen. Sie hat jedoch im Zusammenhang mit der technischen Budgetbewirtschaftung die Pflicht, auf Rechtmäßigkeit und Plausibilität zu achten und die Fachbereiche ggf. auf Verstöße, Probleme etc. hinzuweisen.
- Die Budgetverantwortlichen erhalten von der Personalabteilung **Monatsübersichten** über den Mittelabfluss aus ihren Budgets, die Fachbereiche erhalten Monatsübersichten für ihre zugehörigen Abteilungen und das konsolidierte Fachbereichsbudget. Diese enthalten den jeweiligen Stand der Personalkosten zum letzten Monatsende, aber auch eine Hochrechnung, wie die Budgetentwicklung bis zum Jahresende verlaufen wird, wenn keine Änderungen auftreten. Hier können die Fachbereiche, Abteilungen und Einrichtungen einerseits ihren finanziellen Handlungsspielraum ablesen, andererseits aufkommende Budgetprobleme frühzeitig erkennen.
Für die Monatsübersichten ist anzustreben, dass sie keine personenbezogenen Informationen zu den Personalkosten enthalten, sondern nur die Gesamtsummen. Insbesondere in der Einführungsphase brauchen die Fachbereiche aber auch detailliertere Informationen. In Betracht kommt eine Übersicht, bei der für alle Abbuchungen aus dem Personalansatz des Unterbudgets das sog. „Arbeitgeber-Brutto“ ausgewiesen ist, also das Bruttogehalt zzgl. Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung.

Eine solche Liste erlaubt den Organisationseinheiten die Kontrolle, ob auch wirklich nur die eigenen Beschäftigten auf der Liste stehen oder ob ggf. Zuordnungs- oder Buchungsfehler gemacht wurden.

4.8.14 Berichtswesen

Die budgetverantwortlichen Fachbereichsleiter berichten im Rahmen des Haushaltsberichtswesens (s. Anlage 1 Ziff. 6) unterjährig an die Verwaltungsführung und den zuständigen Fachausschuss über den Stand der Personalkosten. Die Berichte enthalten Informationen zu gravierenden Abweichungen – sowohl Über- wie Unterschreitungen – von den Personalkostenansätzen in den Einzelbudgets und den Fachbereichsbudgets.

4.8.15 Dienstanweisung

Die Besonderheiten im Personalbereich sprechen dafür, die Regeln zur Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung in einer Dienstanweisung zu formulieren. Anlage 2 enthält dafür ein **Muster**. In dem Muster wird davon ausgegangen, dass gleichzeitig mit der Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung Vorgaben zur Begrenzung der Gesamtpersonalkosten und zu einer jährlichen Absenkung durchgesetzt werden müssen.

4.9 Budgetierung im Investitionshaushalt

Die Budgetierung ist das zentrale Verfahren zur Steuerung der laufenden Verwaltungstätigkeit. Sie erstreckt sich damit *direkt* auf den Ergebnishaushalt (Verwaltungshaushalt). Über die im neuen Haushalts- und Rechnungswesen gegebenen Verknüpfungen zwischen der Investitionstätigkeit und dem Ergebnishaushalt kann in Zukunft auch der Investitionshaushalt *indirekt* über die Budgetierung des Ergebnishaushalts gesteuert werden.

Beispiel Kapitalkostenbudgetierung

Über die (mittelfristige) Budgetierung von Abschreibungen und Kapitalverzinsung kann der Spielraum für Investitionen in einem Fachbereich bestimmt werden.

In der Praxis wird aber auch in Zukunft über Investitionen eher direkt in Abhängigkeit von den aktuellen politischen Notwendigkeiten entschieden werden. (Dass dabei die Finanzierungs- und die sonstigen Folgekosten zu berücksichtigen sind, ist nicht neu; neu ist im neuen Haushalts- und Rechnungswesen allerdings die direkte Belastung des jeweiligen Teilhaushalt auch mit den Kapitalkosten.)

WICHTIG!

Für eine direkte Budgetierung ist der Investitionshaushalt (Vermögenshaushalt) nur begrenzt geeignet.

Nur wo die Zahl der Investitionsmaßnahmen so groß ist, dass sich für die einzelnen Fachbereiche über die Jahre kontinuierliche Budgetgrößen ergeben, können Gesamtbudgets für Fachbereiche oder Teile davon Sinn machen. Das ist selbst in größeren Verwaltungen nicht die Regel. Eher der Budgetierung zugänglich sind Positionen wie der Erwerb beweglichen Vermögens oder kleinere Baumaßnahmen in Bereichen wie dem Hoch- oder dem Straßenbau. „Budgets“ dieser Art haben allerdings einen anderen Charakter als flächendeckende, top-down ermittelte Budgets und stellen in den Investitionshaushalten prinzipiell nichts Neues dar.

4.10 Budgetierung und Haushaltskonsolidierung

Für die schwierige finanzielle Lage vieler Kommunen sind auch die traditionellen Verfahren der Haushaltsplanaufstellung und -bewirtschaftung verantwortlich. Die bisher üblichen Mittelanmeldeverfahren beinhalten eine latente Tendenz zur permanenten Überforderung der örtlichen Leistungsfähigkeit. Die bisherige Bottom-up-Orientierung des Prozesses fördert Verhaltens-

weisen, die sich als ein Kampf aller gegen den Haushaltsausgleich beschreiben lassen. Je stärker in Krisenjahren die Mittelanforderungen der Fachbereiche die finanziellen Möglichkeiten überstiegen, umso mehr wurde in der Praxis deutlich, dass durch die Kürzung einzelner Haushaltsansätze die erforderlichen Konsolidierungsvolumina nicht erreicht werden konnten.

Die Budgetierung dreht den Spieß um: Am Anfang steht der Kassensturz, aus dem die maximal für die einzelnen Budgets verfügbaren Mittel abgeleitet werden, bevor mit der Programmplanung im Detail begonnen wird. Es ist wie bei einer Kaskade: Unten kommt nur soviel Wasser an, wie oben zuläuft. Der Kampf um die knappen Ressourcen wird damit zu einem Kampf der Fachbereiche untereinander um die Prioritäten.

WICHTIG!

Das Verfahren der Budgetierung ist besser als die traditionellen Verfahren der Haushaltsplan-aufstellung und -bewirtschaftung zur Bewahrung der finanziellen Stabilität einer Kommune geeignet.

Schwieriger wird es, wenn die Finanzen erst einmal aus dem Ruder gelaufen sind. Zur Konsolidierung teilweise desaströs defizitärer Haushalte erweist sich die Budgetierung als nicht geeignet – oder es fehlt der politische Wille. Jedenfalls vertrauen Politik und Verwaltungsführung in vielen Kommunen nicht auf die Budgetierung und ergreifen ergänzende Konsolidierungsmaßnahmen, die die Wirksamkeit der Budgetierung weiter beeinträchtigen.

- So sind spezielle Personalkostendeckelungen theoretisch überflüssig, wenn die im Personalbereich möglichen (erfahrungsgemäß maximal ca. 2 % pro Jahr) und gewollten Kostensenkungen in das gesamte Budgetierungsvolumen einbezogen werden. Die für die Personalkostendeckelung nötigen Sonderregelungen konterkarieren in weiten Bereichen die grundlegenden Budgetierungsspielregeln (s. 4.8).
- Auch die inzwischen zur Methode gewordene vorläufige Haushaltsführung sowie haushaltswirtschaftliche Sperren führen mit ihren schematischen Eingriffen zur Störung des Budgetierungssystem oder führen es ad absurdum.

Beispiel vorläufige Haushaltsführung

Die Sperrung der Aufwandspositionen für Druckkosten führt dazu, dass die Dienststellen auch die eigene Hausdruckerei für große Vervielfältigungsaufträge nicht beauftragen können. Die Dienststellen weichen auf eigene Kopiergeräte und Laserdrucker mit deutlich höheren Kosten aus.

Besonders schwer tut sich die Praxis mit der Durchsetzung *struktureller* Veränderungen, wie sie als Voraussetzung für eine Konsolidierung inzwischen in vielen Kommunen unumgänglich sind. Sicher wohnt der Budgetierung eine gewisse Tendenz zur Fortschreibung der Budgets und zur Erhaltung der Strukturen inne.

WICHTIG!

Gerade zur Meisterung von schwerwiegenden Konsolidierungsproblemen kommt es darauf an, das Budgetierungsverfahren in den größeren Rahmen einer zielorientierten, strategisch ausgerichteten Steuerung zu stellen und dabei systematisch die Informationen des Produkthaushalts zu nutzen.

Wenn Politik und Verwaltungsführung primär auf Ziele, Wirkungen und Leistungen schauen und sich bei den Inputs stärker auf die Ergebnisse, Zuschussbedarfe und Deckungsbeiträge konzentrieren, dann werden Kräfte freigesetzt, Strategiediskussionen angestoßen, überhöhte Standards diskutierbar und Kosten transparent. In diesem Sinne umfassende Budgetierung sollte also auch und gerade zur Konsolidierung genutzt werden. Die besseren Informationsgrundlagen sind dann da.

ACHTUNG!

Es kommt nur noch darauf an, die nötigen Beschlüsse zu fassen!

4.11 Budgetierung und Verwaltungsmodernisierung: ein Gegensatz?

Wegen ihrer besonderen Eignung zur Verfolgung von Konsolidierungszielen wird Budgetierung von Kommunen mit größeren Finanzproblemen oft zunächst als Deckelungs- oder Plafonierungsinstrument eingesetzt. Vor allem Nichtfinanzer sehen deshalb häufig Konflikte zwischen Budgetierung und Verwaltungsreform. Das Gegenteil ist der Fall: Verwaltungsreform bleibt ohne Budgetierung auf Dauer Stückwerk. Das Neue Steuerungsmodell verlangt Verhaltensänderungen von allen Akteuren. Es ist wichtig, die Menschen von den Vorteilen des Neuen Steuerungsmodells zu überzeugen, sie vielleicht sogar dafür zu begeistern. Verhaltensänderungen gehen über Herz und Verstand. Aber ohne die richtigen Strukturen in der Verwaltung verlieren auch Idealisten irgendwann ihre Motivation. Die Strukturen müssen effektives und effizientes Verhalten belohnen und Zuwiderhandlungen bestrafen. Das ist das erklärte Ziel der Budgetierung. Und dazu tragen auch die anderen Elemente wie die Kongruenz von Haushalts- und Verwaltungsgliederung, das Ressourcenverbrauchskonzept usw. bei.

WICHTIG!

Der budgetierte Haushalt ist das zentrale Instrument der Verhaltenssteuerung im Sinne des Neuen Steuerungsmodells.

Budgetierung ist also nicht nur verträglich mit den Zielen der Verwaltungsreform, sondern Voraussetzung und Kernbestandteil.

Beispiel dezentrale Personal(kosten)verantwortung

Wenn sich dezentrale Personalverantwortung nicht in der Zuständigkeit für Reisekosten und das Führen der Urlaubsliste erschöpfen soll, muss die Verantwortung für die gesamten Personalkosten per Budgetierung dezentralisiert werden.

Eine von Konsolidierungszwängen getriebene Budgetierung stellt damit auch die Einstiegsstrategie für die Verwaltungsmodernisierung dar, die die nachhaltigsten Erfolge verspricht.

Voraussetzung ist allerdings, dass die Budgetierung – auch wenn sie zunächst als Deckelungsinstrument eingeführt wurde – reformkonform ausgestaltet und schrittweise mit den übrigen Modernisierungsinstrumenten harmonisiert wird. Dazu gehört in fast allen Kommunen, dass notwendiger Personalabbau ohne Entlassungen erfolgt. Wichtig ist auch, dass Einsparungen der Fachbereiche nicht vollständig zur Konsolidierung des Gesamthaushalts abgeschöpft werden. Wenn durch eigene Anstrengungen geschaffene Spielräume im Budget in der nächsten Konsolidierungswelle vollständig weggekürzt werden, erlahmt die Bereitschaft der Fachbereiche zu Zweck- und Vollzugskritik („Vergeblichkeitsfalle“).

4.12 Budgetierung für alle und für immer?

Die Anfänge der Budgetierung im engeren Sinne stammen aus dem Jahre 1993. Da gab es die ersten Praxisfälle und den Grundlagenbericht der KGSt, der entscheidend zur Verbreitung der neuen Botschaft beigetragen hat. Inzwischen haben die meisten deutschen Kommunen die früheren Haushaltssteuerungsverfahren durch die Budgetierung abgelöst. Damit sind die Kommunen Vorreiter für eine Entwicklung, die inzwischen auch Teile der Landesverwaltungen, die Hochschulen und andere öffentliche Bereiche erreicht hat. Bei der konkreten Ausgestaltung des Budgetierungsverfahrens als Teil des örtlichen Steuerungssystems gibt es viele Varianten. Aber:

WICHTIG!

Die Erfahrung zeigt, dass Budgetierung mit ihren Kernelementen der dezentralen Ressourcenverantwortung und der Produktorientierung für alle Größenklassen geeignet ist.

Selbst in kleinsten Gemeinden (unter 10 000 Einwohner) kann die Budgetierung zu einer Verbesserung des Finanzmanagementsystems erheblich beitragen, insbesondere bei Einrichtungen wie dem

Baubetriebshof oder den Kindergärten. Die Übertragung der Budgetierungslogik auf die Beteiligungen, macht es leichter, die gerade in kleineren Gemeinden oft schwache Steuerung der Beteiligungen zu verbessern: Wenn die Dienststellen im Kernhaushalt mit einem maximalen Zuschuss auskommen müssen, dann müssen es auch die Beteiligungen akzeptieren, dass ihnen für das Planjahr (und den Zeitraum der mittelfristigen Finanz- bzw. Wirtschaftsplanung) ein bestimmtes Ergebnis (ein maximaler Zuschuss oder eine bestimmte Gewinnablieferung) ex-ante im Kernhaushalt und parallel dazu im Wirtschaftsplan vorgegeben wird.

In den Anfängen der Budgetierung wie generell der Verwaltungsreform wurde häufig mit der Einführung der Neuerungen in Pilotbereichen begonnen, um zunächst Erfahrungen zu sammeln. Die liegen inzwischen reichlich vor.

TIPP!

Generell ist deshalb heute zu empfehlen, das Budgetierungsverfahren von vornherein flächendeckend einzuführen.

Das schafft für alle gleiche Bedingungen und vermeidet das aufwendige Nebeneinander zweier Steuerungsverfahren. Wer die in der Top-down-Perspektive liegenden Steuerungsvorteile nutzen will, muss ohnehin flächendeckend vorgehen: Der für Konsolidierungsaktionen notwendige Paketcharakter wird nur erreicht, wenn alle einbezogen sind und keine Ausnahmen gelten.

Das schließt nicht aus, dass für die einzelnen Budgets unterschiedliche Budgetregeln festgelegt werden, z. B. unterschiedliche Freiheitsgrade bezüglich des Umgangs mit den zugewiesenen Ressourcen. So kann einem internen Dienstleister, der unter Wettbewerbsbedingungen seine Kosten durch Verrechnungseinnahmen voll deckt, eine Autonomie eingeräumt werden, die der eines Eigenbetriebes gleichkommt, während in anderen Bereichen, die sich weniger leicht über Ergebnisse steuern lassen, innerhalb des Budgetrahmens durchaus für einzelne Positionen Ausnahmen vom Grundsatz der umfassenden gegenseitigen Deckungsfähigkeit verfügt werden können; typisch dafür sind politisch besonders interessierende Einzelpositionen wie z. B. Zuschüsse an Vereine oder Transferzahlungen im sozialen Bereich.

Die anreizbedingten Erfolge der Budgetierung sind am Anfang stärker. Mit der Zeit können sie nachlassen. Es greift aber zu kurz, die Budgetierung nur als ein Rationalisierungsverfahren zu betrachten, das sich nach ein paar Jahren abgenutzt hat und durch eine andere Kampagne ersetzt werden könnte.

WICHTIG!

Als zentrales Steuerungsverfahren ist die Budgetierung auf Dauer angelegt.

Wo die Budgetierung ungenügende Anreize zur Steigerung der Effizienz und der Effektivität bewirkt, geht es nicht darum, sie zu ersetzen, sondern sie sinnvoll zu ergänzen und zu flankieren. Beispiele sind Leistungsverrechnung und Wettbewerb oder Gemeinkostenmanagement (s. 6. und 7.).

Entsprechendes gilt für die Schwierigkeit der Budgetierung, Strukturverschiebungen zu bewirken. Sie bedarf dazu der Ergänzung durch Verfahren der strategischen Steuerung (s. Kapitel 11.).

4.13 Weitere Materialien

Überblick und Arbeitshilfen

KGSt-Bericht Nr. 6/1993 Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte (Mit diesem Bericht, und dem parallel dazu erschienenen Bericht 5/1993 Das Neue Steuerungsmodell gab die KGSt die entscheidenden Anstöße zur Verbreitung der Budgetierung in Deutschland.)

KGSt-Bericht Nr. 13/1995 Personalkostenmanagement – Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung

KGSt-Bericht Nr. 9/1997 Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis

Schwarting, Gunnar: Effizienz in der Kommunalverwaltung, Teil I, Dezentrale Verantwortung und Finanzsteuerung durch Budgetierung, Berlin 1997

Vierheilig, Otto: Budgetierung in der Kommunalverwaltung, Kronach 2001

Vertiefung

Baier, Horst: Operative Planung in Kommunen – Neukonzeption auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung, Lohmar/Köln 2002

Hoffjan, Andreas: Budgetierung in der öffentlichen Verwaltung: Planfortschreibung – Zero Base Budgeting – Produktbudgetierung. In: Finanzwirtschaft, 2/2000, S. 25 – 28

Schwarting, Gunnar: Haushaltskonsolidierung in Kommunen – Leitfaden für Rat und Verwaltung, Berlin 2003

5 Von der inputorientierten Budgetierung zum Produkthaushalt

5.1 Produktorientierung im Neuen Steuerungsmodell

Das Neue Steuerungsmodell betont die Funktion der Kommunen als Dienstleistungsunternehmen. Damit wird der Blick stärker auf die kommunalen Leistungen, die angestrebten Wirkungen und die damit verfolgten Ziele gerichtet. Viele Verwaltungen haben die von ihnen erbrachten Leistungen nach Art, Menge und Qualität erfasst, haben sie zu Produkten, Produktgruppen und Produktbereichen zusammengefasst und haben diese in Produktkatalogen umfassend und systematisch dokumentiert. Daran werden vor allem folgende Erwartungen geknüpft:

- Leistungen bzw. Produkte vermitteln die Botschaft von der Dienstleistungs- oder Kundenorientierung in besonders konkreter Form.
- Produkte und Informationen über deren Mengen, Qualität und Kosten dienen dazu, das Verwaltungshandeln transparent zu machen.
- Produkte können ein Ausgangspunkt für die Prozessoptimierung und die Reorganisation der Verwaltungsstruktur sein.
- Produkte können als Ausgangspunkt für Aufgabenkritik verwendet werden.
- Produkte können in der Kosten- und Leistungsrechnung als Bezugsbasis dienen.
- Produkte können bei interkommunalen Vergleichen als Bezugsbasis dienen.
- Produkte stellen einen geeigneten Anknüpfungspunkt für das Qualitätsmanagement dar.
- Produktinformationen bieten Ausgangswerte für personalwirtschaftliche Maßnahmen, so z. B. eine leistungsabhängige Entlohnung.
- Produkte sind ein geeigneter Anknüpfungspunkt für Maßnahmen des Kommunalmarketing wie Bürgerbefragungen oder Öffentlichkeitsarbeit.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen Zielsetzungen stellt sich die Frage, wie die Produkte definiert werden sollten. Der Versuch, die Produkte so abzugrenzen, dass sie als **Steuerungsobjekte** dienen können, hat in der Praxis zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen geführt.

Beispiel Produkthaushalt

Um dem Namen entsprechend im Produkthaushalt *Produktbudgets* ausweisen zu können, fassen manche Kommunen die Leistungen so lange zusammen, bis eine für den Haushalt akzeptable Anzahl erreicht ist. In kleineren und mittleren Kommunen liegt diese häufig zwischen 70 und 120 Produkten.

Eine einheitliche Definition von Produkten ist also unter Steuerungsaspekten nicht möglich, weil der Steuerungskontext in jeder Kommune anders ist. Sinnvoller erscheint die Definition des Produkts als **ökonomisches Gut**. Das Produkt soll vor allem die Brücke zu den Adressanten, den Kunden, den Bürgern schlagen. Es kommt also darauf an, was der Bürger als homogenes Gut betrachtet, wenn er eine Leistung der Kommune in Anspruch nimmt oder Adressat eines Verwaltungsaktes ist. Viele Informationen lassen sich nur bei dieser engen Definition präzise genug zuordnen, wie etwa Aussagen zur beabsichtigten Wirkung, zur Qualität oder zur Kundenzufriedenheit. Bei der ökonomischen Definition des Produktes wird deutlich, welche große Anzahl unterschiedlicher Produkte eine Kommune erstellt.

Beispiel Berliner Produktkatalog

Für die Berliner Bezirke sind jeweils rund 1500 Produkte ermittelt worden.

Die große Zahl macht die Handhabung schwierig, ist aber zunächst einmal der tatsächliche Befund. Steuern lässt sich auf dieser Basis natürlich nicht. Anfängliche Versuche, ein neues Steuerungssystem auf der Basis der Produkte zu entwickeln, und zwar neben dem Haushalt oder gar statt seiner, sind nicht zuletzt an der Vielzahl der Produkte gescheitert. Das wurde bereits ausführlich dargelegt (s. insbesondere 4.5.1).

WICHTIG!

Statt auf der Basis der Produktkataloge ein neues Steuerungssystem aufzuziehen, ist es sinnvoller und pragmatischer, den Haushaltsplan nicht nur als zentrales Instrument der Ressourcen- sondern auch der Produktsteuerung zu nutzen.

Das schließt ein, dass auch an das Thema Produkte top down herangegangen wird: Aus der Masse der Informationen, die in den Produktkatalogen quasi wie in einem Steinbruch zur Verfügung stehen, werden diejenigen ausgewählt, die im jeweiligen Steuerungszusammenhang relevant sind.

5.2 Integration von Finanz- und Produktsteuerung im 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, den Haushaltsplan als Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung zu bezeichnen (s. auch 3.1).

Die striktere Verbindung von Ressourcenvorgaben mit Leistungsvorgaben ist auch eine zwingende Folge der Einführung der Budgetierung: In einem Finanzmanagementsystem, das stärker mit globalen Budgetvorgaben arbeitet, entsteht sonst ein Steuerungsvakuum, das bisher – mehr schlecht als recht – durch haushaltsstellenscharfe Input-Feinsteuerung und Einzelanweisungen von Linienvorgesetzten und Querschnittseinheiten gefüllt wird. Mit der produktorientierten Budgetierung – sowie Berichtswesen und Controlling – wird dieses Vakuum gefüllt.

5.3 Abstimmung von Haushalts- und Produktgliederung

Bevor auf das politisch eigentlich Interessante, nämlich den *Inhalt* der Produktinformationen eingegangen wird (s. 5.4), sollen noch einige technische Probleme behandelt werden, die in der Praxis erfahrungsgemäß viel Kopfzerbrechen bereiten. Bei den folgenden Empfehlungen wird von folgenden Positionen ausgegangen:

- Der Haushaltsplan wird primär als Instrument der örtlichen Steuerung konzipiert und
- er wird deshalb in Übereinstimmung mit der örtlichen Verwaltungsstruktur gegliedert (s. 3.2).

Es stellt sich dann die Frage, wie sich dazu die Produktpläne verhalten, und zwar einerseits vorgegebene Produktrahmen, insbesondere der finanzstatistische Produktrahmen, und andererseits die örtlichen Produktpläne²³. Die Antwort hängt vor allem davon ab, wie der örtliche Produktplan aussehen soll und welche Rolle er für Führung und Organisation spielen soll. Dabei sind zwei unterschiedliche Vorgehensweisen zu unterscheiden:

- Der örtliche Produktplan folgt der örtlichen Organisationsstruktur oder
- der örtliche Produktplan ist unabhängig von der jeweiligen Organisationsstruktur.

²³ Die Begriffe Produktplan und Produktkatalog werden hier mit gleicher Bedeutung verwandt, und zwar für die konkreten örtlichen Leistungsverzeichnisse. Davon unterschieden werden überörtliche Produktrahmen oder Produktrahmenpläne.

Daraus ergeben sich die folgenden Hauptvarianten für das Vorgehen:

5.3.1 Variante 1: Die Gliederung des Produktplans folgt der örtlichen Verwaltungsgliederung

Ressourcen- und Produktsteuerung sollen integriert werden. Da liegt es nahe, die Ordnungssysteme „Produktplan“, „Verwaltungsgliederung“ und „Haushalt“ örtlich aufeinander abzustimmen. Wenn wir die Verwaltung neu erfinden könnten, würden wir von den Produkten ausgehen, die Prozesse optimieren und danach die Organisationseinheiten bilden; dem würde dann der Haushalt angepasst. Praktisch wird man eher von der gegebenen Verwaltungsstruktur ausgehen und diese schrittweise und iterativ optimieren.

Für Kommunen, die noch keinen Produktplan haben, bietet sich dann die folgende Vorgehensweise an: Zunächst wird die Verwaltungsorganisation überprüft und erforderlichenfalls modernisiert und verschlankt. Es gilt also beispielsweise, erst zu entscheiden, ob eine zentrale Gebäudewirtschaft gebildet werden soll und welche Produkte die (neue) Geschäftseinheit erbringen soll, bevor die Ressourcen zugeordnet und die Produkte im Einzelnen beschrieben und systematisiert werden. An diese Struktur wird sodann der Haushalt angepasst (Organische Haushaltsgliederung). Nach der Neugliederung des Haushalts und deckungsgleich mit der Budgethierarchie und der Verwaltungsstruktur werden die Ziele und Produkte beschrieben und systematisiert („Produktbildung“). Überörtliche Produktrahmen, wie der KGSt-Produktkatalog oder der Produktkatalog Baden-Württemberg werden bei dieser Vorgehensweise nicht übernommen. Sie dienen lediglich als Ideengeber, Steinbruch und Formulierungshilfe.

Künftige Änderungen des Produktplans dürfen nur in Übereinstimmung mit Änderungen der Haushalts- und der Verwaltungsgliederung vorgenommen werden – und umgekehrt.

Beispiel Gebäudewirtschaft

Nach der Entscheidung eines Kreises, zur Verbesserung des Steuerungssystems eine zentrale Immobilienwirtschaft einzurichten, wurde zunächst ein entsprechendes Budget gebildet, in dem die bisher verstreut im Haushalt ausgewiesenen Aufwendungen und Erträge zusammengefasst wurden. Korrespondierend dazu wurden dann das bisher von der Abteilung 1.1 „Zentrale Dienste“ erbrachte Produkt 1.1.2 „Immobilienverwaltung“ und die bisher von der Bauverwaltung erbrachten Produkte 5.4.3 „Landespflege“ und 5.6.7 „Hochbau/Bauunterhaltung“ der neuen Abteilung 1.7 „Immobilienwirtschaft“ als Produkte 1.7.1 – 1.7.3 zugeordnet.

TIPP!

Beginnen Sie mit der Beschreibung und Systematisierung von Zielen und Produkten erst, wenn die neue organische Haushaltsgliederung steht.

So wird vermieden, dass ein zunächst unabhängig vom Haushalt entwickelter Produktkatalog später zwecks Anpassung an den Haushalt in seiner Struktur und Gliederungstiefe wieder überarbeitet werden muss.

Bei dieser Vorgehensweise lässt sich auch ein klassisches informationswirtschaftliches Problem besser lösen. Produktkataloge mit diffuser Zielsetzung neigen dazu, zu viele Informationen zu produzieren, insbesondere wenn die Selbstdarstellungen der Fachbereiche nicht rigoros beschränkt werden. Wird der Produktkatalog zur Untersetzung des Haushalts konzipiert, müssen Umfang und Detaillierungsgrad der Information sich nach dem Informationsbedarf derer richten, für die der Haushaltsplan(entwurf) gemacht wird. Als Orientierung kann gelten:

WICHTIG!

Umfang und Detaillierungsgrad der Produktinformationen richten sich primär danach, was örtlich in den *Fachausschüssen* als regelmäßige Grundlage für die Haushaltsplanberatungen für erforderlich gehalten wird.

Die begrenzte Informationsverarbeitungskapazität der Gremien in der kurzen Zeit der Haushaltsplanberatungen erzwingt eine strikte Begrenzung der Informationsmengen. Auf die Möglichkeit,

unterschiedliche Adressatenkreise mit unterschiedlich detaillierten Informationen zu versorgen, wurde bereits hingewiesen (s. 4.4.4).

Der so entstehende Produktplan ist auch als Grundlage für die Geschäftsverteilung geeignet. Er ist ja von vornherein nach Geschäftseinheiten gegliedert. Bei Bedarf sind die Informationen des Produktplans für Zwecke der Geschäftsverteilung allerdings weiter zu differenzieren und zu ergänzen, da im Haushalt meist eine höhere Aggregation erforderlich ist. Der so erweiterte Produktplan kann dann die alten, auf den KGSt-Aufgabengliederungsplänen beruhenden Geschäftsverteilungspläne ablösen. Nach den durch das Neue Steuerungsmodell ausgelösten „Entfesselungen“ hat sich hierzu allerdings noch keine einheitliche Meinung und Praxis durchgesetzt.

Die Kongruenz von Verwaltungsgliederung, Haushaltsgliederung und Produktgliederung bildet auch eine gute Grundlage für weiterführende Instrumente und Prozesse wie Leitbildentwicklung, Balanced Scorecard oder strategische Planung, die alle auf organisch zu einander passende Informationen aufbauen können.

Für die Überleitung der Daten aus einem Haushalt, der nach Variante 1 gegliedert ist, auf die Finanzstatistik gilt das im nächsten Abschnitt (5.3.2) gesagte.

5.3.2 Variante 2: Der örtliche Produktplan ist *unabhängig* von der örtlichen Organisationsstruktur gegliedert

Viele Verwaltungen führen einen Produktkatalog, der *nicht* entsprechend der jeweiligen örtlichen Organisationsstruktur gegliedert ist. Meist wird bei der Erarbeitung ein überörtlicher Produktrahmen als Muster verwandt, z. B. der KGSt-Produktkatalog oder der Produktkatalog Baden-Württemberg. Der Produktplan wird an die örtliche Produktpalette angepasst, behält aber im Übrigen die Systematik und Gliederung des zugrunde gelegten Produktrahmens bei. Er ist unabhängig von der örtlichen Organisation und muss nicht geändert werden, wenn es aus politischen, personalwirtschaftlichen oder anderen Gründen zu Änderungen der Organisation kommt.

Um einen von der örtlichen Organisationsstruktur unabhängigen Produktplan für die Geschäftsverteilung und die Produktbildung im Haushalt verwenden zu können, müssen die standardisierten Produktbereiche soweit in Produktgruppen aufgelöst werden, diese in Produkte und letztere in Leistungen, bis sie überschneidungsfrei den örtlichen Organisationseinheiten und damit den Teilhaushalten zugeordnet werden können. Das Grundprinzip wird in der nachfolgenden Übersicht am Beispiel einer Stadt erläutert, die den Produktkatalog Baden-Württemberg mit dem örtlichen, organisationsbezogenen Haushalt verknüpft. Einzelne Produktgruppen und Produkte (siehe grau hinterlegte Felder) aus unterschiedlichen Produktbereichen des Produktkatalogs Baden-Württemberg sind hier zu einer Organisationseinheit „Grundstücks- und Gebäudewirtschaft“ mit eigenem Teilhaushalt zusammengefasst worden.

Produktbereich	Produktgruppe	Produkt
10.2 Service für die Fachbereiche und die Gesamtverwaltung	10.2.3 Weitere zentrale Dienstleistungen	10.2.3.06 sonstige zentrale Dienstleistungen – Haus- und Schließdienst / Schlüsselverwaltung
23.1 Liegenschaftswesen	23.1.2 Grundstücksverwaltung	23.1.2.01 Verwaltung und Bewirtschaftung bebauter Grundstücke
30.1 Justizariat	30.1.4 Versicherungen	30.1.4.01 Abschluss, Verwaltung und Abwicklung von Versicherungen
65.1 Hochbau	65.1.1 Um- und Erweiterungsbauten, Modernisierungen und Sanierungen	65.1.1.01 Planung von Um- und Erweiterungsbauten, Modernisierungen und Sanierungen
		65.1.1.02 Bau von Um- und Erweiterungsbauten, bauliche Durchführung von Modernisierungen und Sanierungen
		65.1.1.03 Bauherrenleistungen
	65.1.2 Technisches Gebäudemanagement	65.1.2.01 Bauliche Inspektion, Wartung und Instandsetzung bis € 25.000,00
		65.1.2.02 Betrieb und Betreuung von techn. Anlagen an und in Gebäuden
		65.1.2.03 Energiemanagement
		65.1.2.04 Gebäudereinigung
65.1.2.05 Abbau		

Abb. 14: Abstimmung von Produktrahmen und organisch gegliedertem örtlichen Haushalt

Wenn das Budget der Organisationseinheit „Grundstücks- und Gebäudewirtschaft“ weiter unterteilt werden soll, ist wieder auf eine überschneidungsfreie Zuordnung der Produkte auf die Unterbudgets zu achten. Die folgende Abbildung geht davon aus, dass aus Steuerungsgründen ein eigenes Unterbudget für die Gebäudereinigung gebildet wurde.

Zuordnung von Produkten zu Budgets

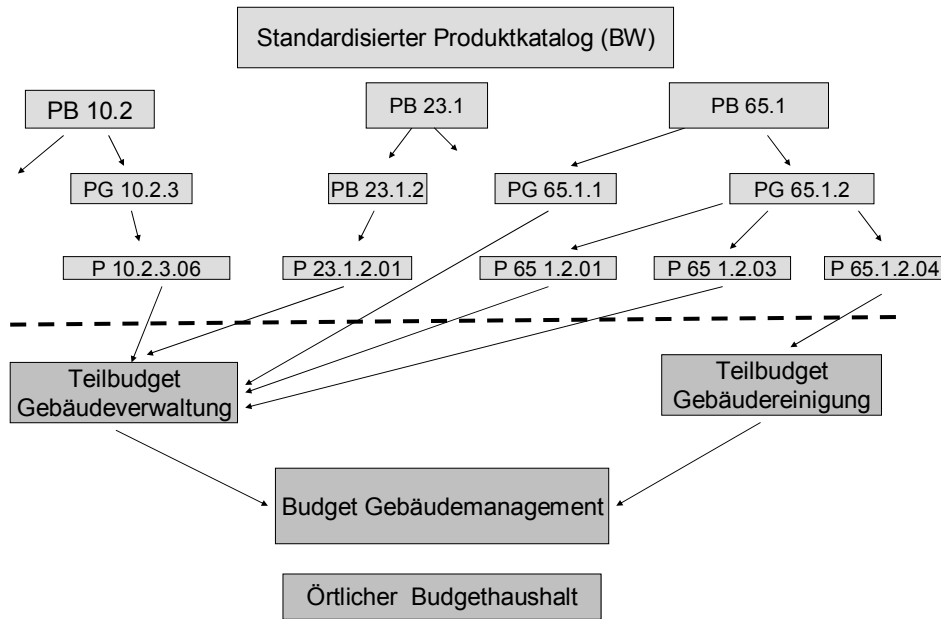


Abb. 15: Zuordnung von Produkten zu Budgets

Auch bei der Variante 2 bleibt es bei der Maßgeblichkeit der örtlichen Verwaltungsstruktur für die örtliche Haushaltsgliederung. D. h.: auch bei der Verwendung eines standardisierten Produktkatalogs kann *und sollte (!)* der örtliche Haushalt organisch gegliedert werden. Dieser Gliederung werden die Produkte zugeordnet.

WICHTIG!

Nach der vorstehend beschriebenen Methodik erfolgt auch die Abstimmung zwischen den örtlichen organisch gegliederten Produkthaushalten und dem Produktrahmen der Finanzstatistik.

Die Vorgaben des finanzstatistischen Produktrahmens sind dazu retrograd soweit herunterzubrechen, bis eine ausreichende Kongruenz mit der örtlichen Produkt-, Organisations- und Budgetgliederung erreicht ist.

Wenn der örtliche Produktplan nicht mit der örtlichen Organisationsstruktur übereinstimmt, muss die Kommune Produktinformationen für drei verschiedene Ordnungssysteme bereitstellen:

- für den organisationsunabhängigen örtlichen Produktplan
- für den organisationsbezogen gegliederten Haushaltsplan und ggf. für den kongruent gegliederten Geschäftsverteilungsplan und
- für die Finanzstatistik nach den Gliederungsvorschriften bzw. dem Produktrahmen nach dem neuen Haushaltsrecht.

Eine Vereinfachung ließe sich in diesem Fall erzielen, wenn die gebräuchlichen standardisierten kommunalen Produktrahmen wie z. B. der KGSt-Produktkatalog und die Produktrahmen der Innenministerkonferenz bzw. der Länder aufeinander abgestimmt würden.

5.3.3 Fazit: Vereinfachung durch kongruente Ordnungssysteme

WICHTIG!

Die transparenteste Führungsstruktur ergibt sich, wenn die Struktur des örtlichen Produktplans, die Verwaltungsstruktur und die Haushaltsgliederung übereinstimmen.

Das ist auch die einfachste Lösung. Wie die Kongruenz der Ordnungssysteme am besten erreicht wird, ist von der jeweiligen Ausgangssituation abhängig (s. auch 5.3.1). Zwischen den Ordnungssystemen bestehen enge und komplexe Zusammenhänge. So richtet sich die Verwaltungsgliederung natürlich u. a. nach der Produktpalette und verfolgt das Ziel optimaler Produktionsprozesse. Aber auch die neue Logik des Steuerungssystems kann Rückwirkungen auf die Organisation auslösen.

Beispiel Trennung der Forsten vom Grundstücksmanagement

Wenn eine Organisationseinheit Gebäudewirtschaft gebildet werden soll und darin u. a. das bisherige Liegenschaftsamt aufgehen soll, das auch die städtischen Forsten bewirtschaftete, dann würde das der Formierung der Gebäudewirtschaft zu einem reinrassigen internen Dienstleister widersprechen. Denn die (defizitären) Forsten erbringen im Wesentlichen (End-) Produkte im Bereich Naherholung und Fremdenverkehr. Sie gehören folglich in das Budget der dafür verantwortlichen Organisationseinheit.

Um bestmögliche Voraussetzungen für die neue Steuerung zu schaffen, müssen also die Verwaltungsgliederung (unter Berücksichtigung der Produktsystematik) und die Haushalts- und Budgetgliederung sowie die politische Ausschussstruktur durch kontinuierliche Optimierung im Sinne eines Regelkreises aneinander angepasst werden. Die folgende Abbildung soll den Zusammenhang noch einmal verdeutlichen.

Harmonisierung der Ordnungssysteme

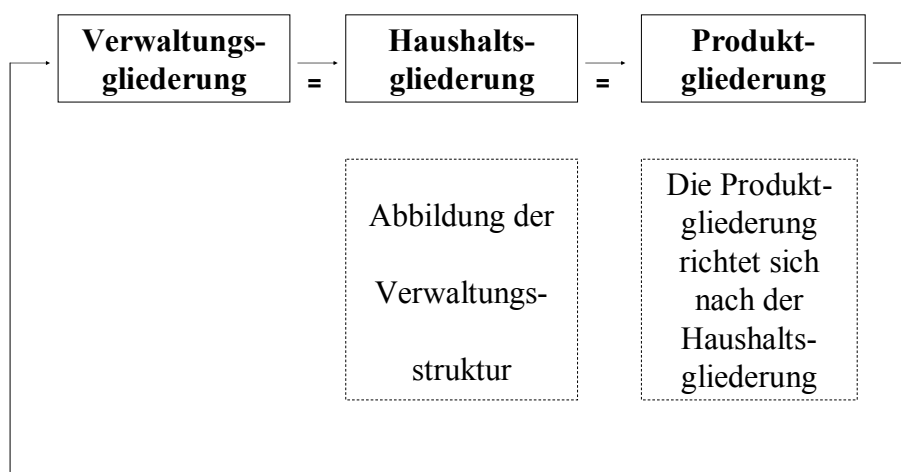


Abb. 16: Harmonisierung der Ordnungssysteme

5.4 Inhalt und Format der Leistungsinformationen im Haushalt

5.4.1 Worüber soll informiert werden?

Als zentrales Planungs- Steuerungs- und Kontrollinstrument soll der Haushalt die Informationen zur Verfügung stellen, die Politiker und Verwaltungsführung für eine gute Politik brauchen. Es ist klar, dass dabei die Informationen über die Art, Menge und Qualität der Produkte (Produktinformationen im engeren Sinne) nur eine Basis bilden können. Entscheidend ist, welche Wirkungen erwartet werden und welche Ziele letztlich erreicht werden sollen. Der Zusammenhang zwischen Zielen und Produkten ist keinesfalls einfach: Oft sind Leistungen aus verschiedenen Produktbereichen zur Erreichung eines Zieles erforderlich, erst recht, wenn es sich um strategische Ziele oder Ziele weiter oben in der Zielhierarchie handelt. Manchmal sind es Projekte, in denen ein Bündel von Produkten zur Erreichung eines bestimmten Ziels zusammengefasst wird. In manchen anderen Staaten wird

deshalb in den Haushaltsplänen weniger Wert auf flächendeckende Produktinformationen im engeren Sinne gelegt, sondern versucht, die Inputinformationen gleich mit Informationen über die Wirkungen (Outcome oder Impact) und über das Gebaren der Organisationseinheiten (Performance) zu verknüpfen.

Der in Deutschland eingeschlagene Weg, flächendeckend über die Gesamtproduktion zu informieren, bietet die Möglichkeit, systematischer eine Verknüpfung von Ressourcenbedarf und Leistungen herzustellen. Die flächendeckende Information verursacht allerdings hohe Kosten, so dass schon von daher nach Vereinfachungen gesucht werden muss. Geklärt werden muss auch, wie die Totalinformation über die örtliche Produktion zu einer (aufgaben-) kritischen Analyse durch Verwaltung und Politik, zur Verfolgung komplexer Ziele und als Grundlage strategischer Steuerung genutzt werden kann. Hierzu gibt es zwar inzwischen eine Fülle örtlicher Erfahrungen aber noch lange keine ausgereiften Standards.

5.4.2 Darstellungsebenen

Geht man davon aus, dass die jeweilige Verwaltung zweckmäßig organisiert ist, insbesondere unter Berücksichtigung der von ihr zu erstellenden Produkte und der erforderlichen Produktionsprozesse, und geht man davon aus, dass diese Struktur im Haushalt abgebildet wird, so ist es folgerichtig, in dieser Struktur im nächsten Schritt auch über Ziele und Produkte zu informieren.

WICHTIG!

Bei einer Übereinstimmung von Produkt- und Budgethierarchie können Informationen über Ziele und Produkte auf jeder Hierarchieebene gegeben werden.

Ziel ist es, eine Darstellungsebene („Korngröße“) zu erreichen, auf der die Information über Art und Menge eines Produktes und die dazu gegebenen weiteren Informationen für die Entscheider verständlich, einleuchtend und konkret sind. Meist lassen sich Aussagen zu den Zielen, den Wirkungen, zu den speziellen Adressaten oder Abnehmern, zu deren Zufriedenheit oder allgemein zur Qualität nur auf der Ebene einzelner homogener Produkte machen (zur Produktdefinition s. 5.1). Das führt durchweg zu einer ausgeprägten Kleinteiligkeit. Im Haushalt sind die Produktinformationen deshalb in der Regel auf der jeweils untersten Stufe der Budgethierarchie in die Teilhaushalte aufzunehmen.

WICHTIG!

In der Regel wird über Ziele und Produkte auf der untersten Budgetebene informiert.

Meist fasst ein Teilhaushalt aber auch auf der untersten Ebene der Budgethierarchie noch mehrere unterschiedliche Produkte oder gar Produktgruppen zusammen. Es ist dann zunächst eine Übersicht über die aus dem betreffenden Budget zu finanzierenden Produktgruppen bzw. Produkte erforderlich. Daraus ergibt sich das in der folgenden Abbildung schematisch dargestellte System der Informationsdarbietung im Teilhaushalt.

Teilhaushalt – Aufbau des Informationssystems

Fachbereich:	x					
Abteilung:	x.x					
Budgetverantwortlicher	N. N					

	Haushaltsplan			mittelfristige Planung		
	Ergebnis 2002	2003	2004	2005	2006	2007
Teilergebnisplan						
Erträge						
Aufwendungen						
Zuschuss/ Überschuss						
Teilfinanzplan						
Einzahlungen						
Auszahlungen						
Zuschuss/ Überschuss						
Stellenplanauszug						
Stellen insgesamt						
davon:						
Höherer Dienst						
Gehobener Dienst						
Mittlerer Dienst						
Einflächer Dienst						
Praktikanten u. a.						

Produktgruppen		Produkte	
x.x.1.	Produktgruppe 1	x.x.1.1.	Produkt X
		x.x.1.2.	Produkt Y
		x.x.1.3.	Produkt Z
	
x.x.2.	Produktgruppe 2	x.x.2.1.	Produkt 1
		x.x.2.2.	Produkt 2
		x.x.2.3.	Produkt 3
	

Produkt x.x.1.1.						
Kurzbeschreibung:	Zielgruppen:					
Auftragsgrundlage:	Ziele / Wirkungen:					
Leistungsumfang/Leistungsdaten:						
	Ergebnis	Haushaltsplan	mittelfr. Planung			
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
...						
...						
...						
Kennzahlen:						
...						
...						

Abb. 17: Teilhaushalt – Aufbau des Informationssystems

In dem Schema sind die Finanzdaten vorangestellt. Die Produktinformationen folgen, ähnlich wie es konventionell mit Erläuterungen gemacht wird. Neuerdings betonen manche Kommunen die Zielorientierung, indem sie die Informationen über Ziele und Produkte den Finanzinformationen voranstellen.

Das bietet sich vor allem dann an, wenn auch auf den oberen Ebenen der Budget- und Produkthierarchie über Ziele und Wirkungen informiert werden soll. So haben manche Verwaltungen begonnen, auch auf Produktgruppen- oder Produktbereichsebene produkt- bzw. produktgruppenübergreifende Informationen zu geben. Das sind dann insbesondere Informationen über (strategische) Ziele und Indikatoren zur Zielerreichung.

TIPP!

Die oberen Budgetebenen können genutzt werden, um Informationen insbesondere über strategische Ziele zu formulieren.

Beispiel Kultur und Bildung (s. auch Kapitel 4 Abb. 9)

Im Teilhaushalt „Musikschule“, der in der Organisation einer Abteilung und in der Produkthierarchie einer Produktgruppe entspricht, werden insbesondere die Produktinformationen im engeren Sinne sowie die spezifischen Musikschulziele usw. dargestellt. Auf der nächst höheren Ebene, dem Fachbereichsbudget „Kultur und Bildung“, das sich mit dem entsprechenden Produktbereich deckt, wird allgemeiner über strategische Ziele und dgl. informiert.

5.4.3 Inhalt und Umfang der Informationen

Das Kernproblem aber sind der Inhalt und der Umfang der Informationen. Bezüglich des Umfangs wurde bisher davon ausgegangen, dass die Information über Ziele und Produkte flächendeckend

sein solle. Die meisten Kommunen sind bei der Entwicklung ihrer Produkthaushalte auch von dieser Zielsetzung ausgegangen²⁴. Dabei gibt es aber Probleme:

- Entwicklung und Pflege flächendeckender Informationssysteme sind aufwendig
- die Informationen sind unterschiedlich steuerungsrelevant und
- mit wechselnden Themen in der politischen Diskussion ändern sich auch die Schwerpunkte und der Detaillierungsgrad der benötigten Informationen.

Bei der Suche nach Lösungen lassen sich zumindest drei unterschiedliche Ansätze unterscheiden:

- die – schon behandelte - flächendeckende Information über *alle Produkte des jeweiligen Budgets*
- die Information nur über *Veränderungen* von Zielen und Produkten und
- die Information lediglich über *wesentliche* Produkte.

Bei einer flächendeckenden Information über Ziele und Produkte gelangen viele Informationen in den Haushalt, die über mehrere Jahre hinweg gleich bleiben. Das gilt z. B. für die jeweilige (Kurz-) Beschreibung des Produkts (z. B. einer Grundschule) und für die Informationen über die Auftragsgrundlage, die Zielgruppen sowie die Ziele und die angestrebten Wirkungen. Lösungsansätze für dieses Problem gehen dahin, die Grundinformationen nicht jährlich im Haushalt abzubilden, sondern in einem separaten „**Standardleistungsprogramm**“. Das parallel zum Haushalt geführte Standardleistungsprogramm beschreibt budget- und damit organisationsbezogen die generellen Ziele und Produkte. Es entspricht damit dem um generelle Zielsetzungen und in der Zeit gleich bleibende Leistungs- und Qualitätsziele ergänzten organisationsbezogenen örtlichen Produktkatalog. Dieser Teil des Plans wird als **Grund- oder Dauerkontrakt** bezeichnet. In den jährlichen Haushaltsplan („**Jahreskontrakt**“) kommen nur die das Planjahr betreffenden *Veränderungen* bei den Zielen und Produkten.

Das Konzept hat zwei gewichtige Nachteile:

- Wir hätten wieder eine Zweiteilung zwischen Grunddaten im Standardleistungsprogramm und den aktuellen (Veränderungs-) Daten im Haushalt. Frühere Versuche dieser Art der Informationspräsentation sind wegen mangelnder Akzeptanz vor allem bei den Politikern wieder aufgegeben worden.
- Noch bedenklicher ist die Bevorzugung der Veränderungssicht gegenüber der Totalsicht: Für den ganz überwiegenden Teil des im Haushaltsplan(entwurf) ausgewiesenen Ressourcenbedarfs würden die Begründungen - nämlich die Produktinformationen - fehlen.

Gerade der über Jahrzehnte gewachsene Aufgabenbestand soll aber regelmäßiger auf den Prüfstand!

WICHTIG!

Im Ergebnis spricht das dafür, zumindest über die geplanten Produktmengen (z. B. Anzahl der Schüler, Benutzung der Sporthalle durch Dritte in Stunden pro Woche usw.), über die Leistungsqualität (z. B. Klassenstärke) und die Wirtschaftlichkeit (z. B. Gesamtkosten pro Schüler) jährlich flächendeckend zu informieren.

Auf Dauer lässt sich auch nur so eine strammere quantitative Verknüpfung von Produkt- und Finanzziele erreichen.

Ein Mittelweg könnte darin bestehen, nur über **wesentliche Produkte (Schlüsselprodukte)** zu informieren. So fordert der Leittext der Innenministerkonferenz: „Den Teilhaushalten ist eine Übersicht über die Produktgruppen, die Schlüsselprodukte, die Ziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung beizufügen.“ (§ 4 [2]). Dass hier noch großer Klärungsbedarf besteht, spiegeln auch die entsprechenden Regelungen im neuen Haushaltsrecht der Länder wider (s. z. B. § 4 [2] GemHVO NW).

Wenn entschieden ist, ob über die Produkte flächendeckend informiert werden soll oder ob nur Schlüsselprodukte herausgestellt werden sollen, schließt sich die Frage nach dem Inhalt der weite-

²⁴ Der Aufbau erfolgt dabei allerdings meist in einem mehrjährigen Prozess, in Abhängigkeit u. a. von der mehr oder weniger intensiven Zuarbeit der Fachbereiche.

ren Informationen an. Nach dem neuen Haushaltsrecht ist über die Ziele und die Kennzahlen zur Zielerreichung zu berichten. Das kann sich auf den ganzen Teilhaushalt aber auch auf einzelne Produktgruppen oder Produkte beziehen. In der Praxis werden meist mehrere Informationsfelder unterschieden. Eine häufige Variante ist in Abb. 17 wiedergegeben.

TIPP!

Die Kunst besteht darin, die für die jeweiligen Haushaltsplanberatungen wirklich relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Die meist von den Fachbereichen gelieferten Informationen müssen streng im Hinblick auf Entscheidungsrelevanz gefiltert werden.

Beispiel Auftragsgrundlage

Während in dem Feld „Auftragsgrundlage“ der Hinweis auf einen weit zurückliegenden Gemeinderatsbeschluss oder einen alten Vertrag hilfreich sein mag, sind die Aufzählung von Paragraphen aus dem Sozialgesetzbuch oder der Verweis auf das Landesschulgesetz wenig entscheidungsrelevant.

Unter der Rubrik „Leistungsumfang / Leistungsdaten“ wird in erster Linie über die Produktmengen berichtet. Die Abgrenzung zu den „Kennzahlen“ ist nicht immer eindeutig, zumal sich die Kennzahlen auf sehr unterschiedliche Felder beziehen können. Standard sind Indikatoren zur Messung der **Qualität** und der **Kundenzufriedenheit** (z. B. Gruppenstärke im Kindergarten, Wartezeit in der KFZ-Stelle) und zur **Wirtschaftlichkeit** (insbesondere eigene Stückkosten, Stückkostenvergleichswert, ggf. Kostendeckungsgrad; Auslastungsgrad bei Einrichtungen usw.).

Auch zu den (politischen) **Zielen**, den **Zielgruppen** und den **Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung** finden sich inzwischen häufiger Eintragungen in den Produkthaushalten. Um die Ziele messbar zu machen, werden allerdings oft nur die Ziele auf den unteren Ebenen der Zielhierarchien (Zielbäume) beschrieben (z. B. Anteil der (wieder) in den ersten Arbeitsmarkt eingegliederten Teilnehmer an der Gesamtzahl der Teilnehmer der Qualifizierungsmaßnahme der VHS).

ACHTUNG!

Zwischen den politischen Zielen in einem Bereich und den Zielvorgaben bezüglich Ressourcen und Produkten ist zu unterscheiden.

Die Unterscheidung ist nicht immer einfach. Die Diskussionen darüber gehen aber in die richtige Richtung, weil sie das Bewusstsein über die Wichtigkeit von Zielen schärfen.

Beispiel Musikschule

Die geplante Anzahl der ausgeliehenen Musikinstrumente ist eher ein Leistungsziel und kein politisches Ziel.

Nur wenige Praxiserfahrungen liegen bisher zu den **Wirkungen** vor. Die Theorie der neuen Steuerung (New Public Management) legt gerade den Wirkungen (Outcome oder Impact) besondere Bedeutung zu.²⁵ In der Tat ist das Produkt nur Mittel zum Zweck, nämlich zur Erreichung einer bestimmten Wirkung.

Beispiel Sprachkurs

Dass die VHS eine bestimmte Anzahl an Sprachkursen mit einer bestimmten Wochenstundenzahl und einer bestimmten Teilnehmerzahl durchführt (Produkte), ist nicht Selbstzweck. Vielmehr sollen die Fremdsprachenkenntnisse der Teilnehmer gefördert und diesen damit die fremde Kultur erschlossen oder berufliche Qualifikationen vermittelt werden. Diese angestrebten Wirkungen zu messen ist schwierig. Die Anzahl derer, die die Abschlussprüfung bestehen, wäre ein Indikator, der zumindest in die richtige Richtung weist.

²⁵ In Österreich und der Schweiz firmiert das Neue Steuerungsmodell überwiegend unter dem Begriff „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“.

Das vorstehende Beispiel verdeutlicht auch, dass Ziel und Wirkungen schwer zu trennen sind. Eine strikte Unterscheidung zwischen diesen beiden Informationsfeldern ist deshalb möglicherweise nicht sinnvoll.

WICHTIG!

Wenn das System der produktorientierten Budgetierung auch *inhaltlich* zu einer besseren Politik beitragen soll, muss stärker auf Ziele und Wirkungen abgestellt werden.

Im gesamten Bildungsbereich ist Budgetierungsgrundlage weitgehend die Anzahl der jeweiligen Schüler, Studierenden usw. Das folgende Beispiel macht die Brisanz eines Umstiegs auf eine ziel- oder wirkungsorientierte Budgetierung deutlich:

Beispiel: Wirkungsorientierte Budgetierung eines OSZ

In einer Großstadt liegt in den den Oberstufenzentren (Berufsschulen) angegliederten Vollzeitklassen zur Berufsvorbereitung die Anwesenheitsquote im Durchschnitt unter 30 % und die Quote an Abschlüssen (Hauptschulabschluss oder Berufsausbildungsvertrag) noch weit darunter. Solange die Ressourcenzuweisungen (Lehrerstellen, Räume usw.) sich nach der Anzahl der gemeldeten Schüler richten, bestehen keine institutionellen Anreize, bessere Ergebnisse (Wirkungen) zu erzielen. Im Gegenteil: Die Verfolgung von Schulschwänzern, Wiederholern, Doppelanmeldungen usw. würde sich für die Schule negativ auswirken.

Die Schwierigkeiten, die Informationen über Ziele und Produkte sinnvoll zu gliedern, haben zu manchen weiteren Varianten der Informationsstrukturierung geführt. Ein Ansatz besteht darin, in Anlehnung an die Balanced Scorecard nach Zielfeldern zu unterscheiden²⁶.

Beispiel für Zielfelder

-
1. Zielfeld: Ergebnisse / Wirkungen
 2. Zielfeld: Programme / Leistungen
 3. Zielfeld: Prozesse / Strukturen
 4. Zielfeld: Ressourcen / Wirtschaftlichkeit

Bei den Zielen kann jeweils nach strategischen und operativen Zielen unterschieden werden. Damit könnte der Brückenschlag vom Haushalt zur strategischen Planung und umgekehrt evtl. erleichtert werden. Ob die Strukturierung nach Zielfeldern im Übrigen für alle Teilhaushalte sinnvoll ist, muss weitere Praxis erweisen. Die der Balanced Scorecard zugrunde liegende Logik, nämlich die grundlegende Betrachtung aller Zielfelder, bietet sich wohl eher für die oberen Budgetebenen an. Auch das Zielfeld „Ressourcen / Wirtschaftlichkeit“ muss bei einer Integration in den Haushalt anders strukturiert werden, da die eigentlichen Ressourceninformationen ja Kernbestandteil des Haushalts sind, und lediglich Auswertungsinformationen zur Wirtschaftlichkeit zusätzlich erzeugt werden müssen.

Ob die angestrebten Ziele oder Wirkungen erreicht werden, lässt sich in Kennzahlenform meist nur näherungsweise messen (Proxi-Indikatoren). Das gleiche gilt für Kennzahlen zur Qualität und zur Kundenzufriedenheit. Solche Kennzahlen sind von den interkommunalen Vergleichsringen in großer Zahl definiert worden²⁷. Für die Ebene des Haushalts und der Haushaltsplanberatungen müssen diese meist sehr feinkörnigen Informationen aber noch stark bearbeitet werden. Zuerst muss Kongruenz mit der örtlichen Haushalts- und Produktgliederung hergestellt werden. Dann muss meist verdichtet werden. Wo das nicht geht oder wo dabei die Anschaulichkeit oder gar die Aussagekraft wieder verloren gehen, müssen Schlüsselindikatoren ausgewählt werden. Auf dieser Basis könnte für alle relevanten Bereiche jeweils ein kleiner Satz von Kennzahlen (3 bis 6 Kennzahlen je Produkt) entwickelt werden, der sowohl schlaglichtartig die örtliche Situation ausleuchtet als auch gleichzeitig interkommunale Vergleichswerte liefert.

²⁶ S. Pook, Manfred / Tebbe, Günter: Berichtswesen und Controlling. Band 6 dieser Reihe. 1. Auflage 2002, S. 55 ff.

²⁷ S. insbesondere <http://www.kgst.de> (ikon Vergleichsdatenbank) und <http://www.kommunal-kompakt.de/> („Kernkennzahlen in Kommunen“ der Bertelsmann Stiftung).

Anlage 3 enthält ein Beispiel für Leistungsinformationen bei einer Volkshochschule, die inhaltlich und im systematischen Aufbau weitgehend den Empfehlungen dieses Buches entsprechen.

5.5 Von der Produktinformation zu Zielvereinbarungen und Leistungskontrakten

In den meisten Kommunen haben die Informationen über Ziele und Produkte zunächst nur *nachrichtlichen* Charakter. Sie haben also noch nicht die Qualität einer Vorgabe oder einer Ziel- und Leistungsvereinbarung im Sinne eines umfassenden Kontraktmanagements. Ob bzw. in wie weit es in Zukunft gelingen wird, einen strammeren quantitativen Zusammenhang zwischen Ressourcenvorgaben (Budgets) und Produkten herzustellen und welchen Verbindlichkeitsgrad diese Leistungsvereinbarungen dann erhalten werden, wird die weitere Entwicklung zeigen müssen. Auch das neue Haushaltsrecht lässt diese Frage zu Recht offen. Der Bericht des Unterausschusses Reform des Gemeindehaushaltsrechts (UARG) an die Innenministerkonferenz spricht von „Informationen über Produkte und Verwaltungsleistungen im Haushaltsplan mit der Möglichkeit, diese zur Grundlage von Zielvereinbarungen oder Vorgaben zu machen“²⁸. In den Erläuterungen zum Leittext heißt es dann zwar: „Die in einem neuen Haushaltsplan abzubildenden aggregierten Produkte bilden die Verbindung zwischen den an sie anknüpfenden Ressourcenverbrauch und den damit angestrebten Zielen und Wirkungen.“²⁹ Aber eine verbindliche stramme Verknüpfung von Ressourceneinsatz und Produktionsmenge kann auch damit nicht gemeint sein: Es fehlt noch weitgehend an Erfahrungen dazu, ob die mit einer derartig ehrgeizigen Zielsetzung verbundenen theoretischen und praktischen Schwierigkeiten überwunden werden können (s. 4.5.2). Ohnehin wäre eine stramme Verknüpfung nur auf der Ebene einzelner Produkte möglich, weil nur auf dieser Ebene eindeutige Abhängigkeiten von In- und Output (im Sinne einer Produktionsfunktion) bestimmt werden könnten.

Unter Steuerungsaspekten ist die Leistungsseite also bisher nur unvollkommen einbezogen. Trotzdem erscheint es als sinnvoll, zunächst mit nachrichtlichen einfachen Produktinformationen Erfahrungen zu sammeln. Das löst große Lerneffekte innerhalb der Verwaltung aus, die nun zum ersten Mal detailliert und flächendeckend sagen muss, was sie mit dem Geld (den Ressourcen) macht. Das erscheint aber nach allen vorliegenden Erfahrungen auch für den mühseligen Diskussionsprozess mit der Politik als der richtige Einstieg, und zwar nach der Devise, vom Einfacheren zum Schwierigeren fortzuschreiten, d. h. von den Produktinformationen im engeren Sinne (insbes. Art und Menge) zu Zielen und Wirkungen.

²⁸ Anlage 1 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003, Ziff. 3.2.

²⁹ Anlage 2 (neu) zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003, I.1.Abs. 5.

5.6 Fazit: Bessere politische Steuerung mit dem Produkthaushalt

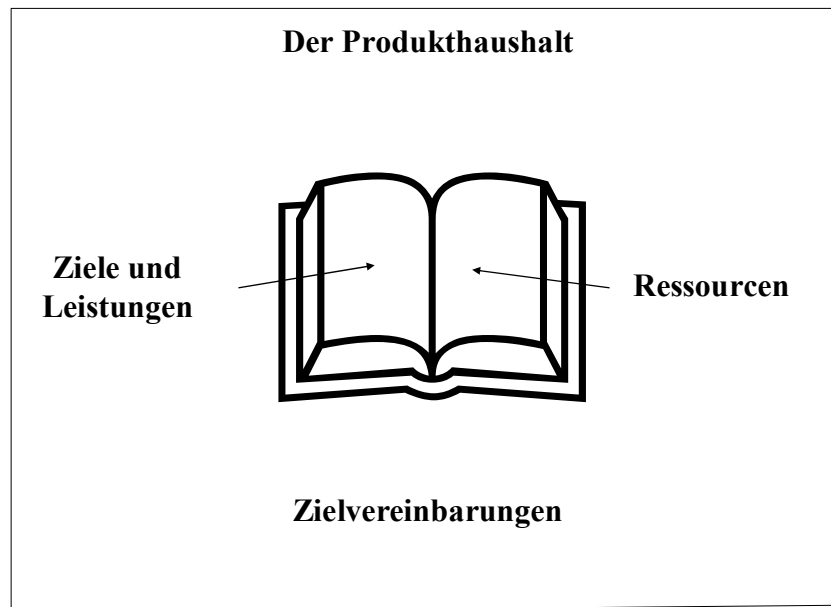


Abb. 18: Der Produkthaushalt

Die unter dem Stichwort „Produkthaushalt“ laufenden Reformen im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen sind ein hoffnungsvoller Ansatz zur Verbesserung der politischen Steuerung in den Kommunen. Die Produkthaushalte bieten der Politik und der Verwaltungsführung systematischer und transparenter als bisher umfassende Informationen über Finanzen *und* Leistungen.³⁰ Sie verbessern damit die Grundlagen für Planung, Entscheidung und Kontrolle. Voraussetzung ist, dass die hier dargestellten Bausteine zu einem konsistenten, organischen System zusammengeführt werden, das folgende Architektur aufweist:

- Im Zentrum des Informations- und Entscheidungssystems steht der Haushalt (Der Haushalt als Steuerungsplattform).
- Der Haushalt informiert nicht nur über Ressourcenaufkommen und –verbrauch, sondern umfasst auch die Leistungsseite (Produkthaushalt).
- Die Gliederung des Haushalts folgt der örtlichen Verwaltungsorganisation. Damit wird Kongruenz von Produkt-, Verwaltungs- und Haushaltsstruktur erreicht (organische Haushaltsgliederung). Die Gliederung des Haushalts nach der Verantwortungsstruktur erleichtert steuernde Eingriffe von Politik und Verwaltungsführung.
- Bereits der Haushalt (und nicht erst die KLR i.e.S.) weist das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch vollständig aus (Ressourcenverbrauchskonzept), damit auch Politik und Verwaltungsführung über Kosten und Wirtschaftlichkeit diskutieren, und nicht nur die Kostenrechner, deren Kostenrechnungsreports im Ausschuss meist nur durchgewinkt werden (s. ausführlicher 8.).
- In den Teilhaushalten wird nur der von den jeweiligen Budgetverantwortlichen beeinflussbare Ressourcenverbrauch ausgewiesen. Dazu gehören Leistungsverrechnungen für beeinflussbare interne Dienstleistungen, nicht dagegen für nicht beeinflussbare Overheads.³¹
- Die Teilhaushalte (Budgets) umfassen i. d. R. mehrere Produkte oder gar Produktgruppen (vgl. 5.4.2). Die Zurechnung von (speziellem) Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch auf die

³⁰ Zur Verknüpfung von Produktinformationen mit Informationen über Ziele, Qualitäten usw. s. a. Kap. 4.4.5.

³¹ Das impliziert den Verzicht auf Vollkostenausweis in den Teilbudgets. Zur Begründung dieses Veranschlagungskonzepts der „relativen Einzelkosten“ s. Kapitel 6.

Produktgruppen oder die Produkte eines Teilhaushalts erfolgt *bei Bedarf* in der Kosten- und Leistungsrechnung und damit außerhalb des Haushalts. Ergebnisse der KLR, die für die Planung und Entscheidung wichtig sein könnten, werden in die Produktinformationen aufgenommen (unter Kennzahlen in Abb. 17).

- Im Haushalt und in der Kosten- und Leistungsrechnung wird damit durchgehend ein einheitlicher Rechnungsstoff verwandt, der sich nur durch seinen Detaillierungsgrad und die Bezugsgrößen (Zuordnungsobjekte) unterscheidet.

Die traditionelle einseitige Inputorientierung wird damit zugunsten einer integrierten Ressourcen- und Produktplanung überwunden, in deren Zentrum der (Produkt-) Haushalt steht. Der jährliche Produkthaushalt ist naturgemäß zunächst nur Kern der operativen Planung. Mit seinen Informationen über die Produkte und insbesondere die Ziele und die intendierten Wirkungen bietet er aber auch verbesserte Ansatzpunkte für die strategische Planung (s. auch 11.).

5.7 Weitere Materialien

Überblick und Arbeitshilfen

Bals, Hansjürgen: Der Produkthaushalt – Wege zur Integration von Finanz- und Leistungssteuerung. In: ZKF Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 53. Jg. (2003) Heft 12, S. 321 – 329.

Vertiefung

Bühler, Bernd M.: Von Outputs zu Outcomes – Internationale Erfahrungen mit outcomeorientierter Steuerung. In: Verwaltung und Management, 8. Jg. (2002), Heft 5, S. 273 – 278.

OECD PUMA (Hrsg.): Integrating Financial Management and Performance Management, Paris 1999

Reichard, Christoph: Der Produktansatz im Neuen Steuerungsmodell – Von der Euphorie zur Ernüchterung. In: Lokale Verwaltungsreform in Aktion, Hellmut Wollmann (Hrsg.) Basel: Bosten: Berlin 1998.

Vernau, Katrin: Der Produkthaushalt als Meilenstein einer politisch-administrativen Steuerung – Der Stand produktorientierter Datensammlungen in deutschen Großstädten und Anregungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: Verwaltung und Management, 6. Jg. (2000), Heft 6, S. 352 – 357.

6 Steuerung der Vorleistungen und der Gemeinkosten

6.1 Das Problem

Organisations-, Ressourcen- und Produktverantwortung müssen übereinstimmen. Das ist Voraussetzung für ein gut funktionierendes Steuerungssystem. Und Finanz- und Produktverantwortung müssen eindeutig sein. Daraus ergeben sich zwei wichtige Grundsätze:

(1) Ein Budgetverantwortlicher darf nur für Ressourcenverbräuche verantwortlich gemacht werden, die er selber verursacht und die er selber beeinflussen kann.

Prinzipiell dürfen deshalb auch nur solche Ressourcenverbräuche in seinem Budget veranschlagt werden. Für Erträge gilt Entsprechendes.

(2) Genau so wichtig aber ist, dass ein Produktverantwortlicher in seinem Budget mit allen Ressourcenverbräuchen belastet wird, die er verursacht.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieser Grundsätze ergeben sich unter anderem aus den internen Leistungsbeziehungen: Jeder Budgetverantwortliche ist bei der Erbringung seiner Leistungen auf Vorleistungen aus anderen Bereichen seiner Verwaltung angewiesen. Entsprechend gibt es viele Organisationseinheiten, die Leistungen für andere Dienststellen erbringen.

Beispiele für verwaltungsinternen Leistungsaustausch

Der Fachbereich Kultur einer Stadt führt unter dem Produkttitel „Kulturkooperation“ Kulturveranstaltungen auf den Straßen und Plätzen der Stadt durch und unterstützt entsprechende Veranstaltungen Dritter. Der Bereich verfügt über einen Gerätepool mit mobilen Bühnenteilen, Bühnentechnik, Tischen, Stühlen usw., für dessen Wartung und Betrieb ein eigener Mitarbeiter zuständig ist. Das Budget des Bereichs Kulturkooperation weist die Personalkosten der zuständigen Mitarbeiter der Stadt, Unterhaltungsmittel für den Gerätepool und geringe Zuschussmittel aus. Der Gerätepool wird in Gebäuden der Schulverwaltung gelagert. Der Transport von Gegenständen des Gerätepools erfolgt bei Bedarf durch den städtischen Fuhrpark. Der Druck von Veranstaltungsprogrammen erfolgt durch die städtische Druckerei.

Mit der Inanspruchnahme von Lagerräumen der Schulverwaltung oder Druckleistungen der Druckerei greift der Bereich „Kulturkooperation“ in die Ressourcentöpfe anderer Fachbereiche hinein, oder anders gesehen: Letztere erbringen mit ihren Ressourcen Leistungen für den Bereich „Kulturkooperation“. Gleiches tun Dienststellen wie die Personalabteilung, die Buchhaltung (Kasse) oder die Rechtsabteilung. Und es geht auch nicht ohne gemeinsame Einrichtungen der Verwaltung wie den Personalrat oder den Arbeitssicherheitstechnischen Dienst und letztlich die Planungs-, Steuerungs- und Kontrollleistungen der Politik und der Verwaltungsführung.

Für das Finanzmanagement lautet die Frage nun: Wie soll mit den Leistungsverflechtungen umgegangen werden? Wer soll mit welchen Kosten belastet werden, um optimale Steuerungswirkungen zu erzielen?³² Die Antwort vieler Verfechter des Neuen Steuerungsmodells lautet: flächendeckende Leistungsverrechnung. Um es vorweg zu sagen: Diese Ansicht wird hier nicht vertreten.

ACHTUNG!

Die flächendeckende Verrechnung aller verwaltungsinternen Leistungen würde zu einem Verrechnungswirrwarr und zu unvertretbar hohem Aufwand führen.

³² Das Beispiel weist noch auf weitere Probleme hin, die allerdings erst später behandelt werden können:

- Der Ressourcenverbrauch beim Produkt „Kulturkooperation“ wird auch insofern nicht vollständig ausgewiesen, als für das Anlagevermögen (Gerätepool) keine Abschreibungen und Zinsen angesetzt sind. Die Antwort darauf ist die Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (s. Kapitel 8).
- Bei der Ausleihe von Gegenständen des Gerätepools an Dritte wird eine Verwaltungsgebühr von 25,-Euro erhoben. Zur Information wird den Entleihern eine betriebswirtschaftliche Kostenkalkulation mitgeliefert, die durchschnittliche Kosten von 500,- Euro ausweist. Das ist ein Fall von indirekter Subvention, der unter Steuerungsaspekten ebenfalls kritisch zu beurteilen ist.

Beispiel für die Auswirkungen flächendeckender Leistungsverrechnung

Eine Stadt mit 29.000 Einwohnern hat alle internen Leistungen im Haushalt bis auf die unterste Budgetebene (Produktgruppen oder Produkte) verrechnet. Das hat zu einer Erhöhung des Volumens des Verwaltungshaushalts um 30% (auf rd. 70 Mio. €) geführt. Die Steigerung der Anzahl der Buchungen liegt prozentual noch höher.

Der Verrechnungsaufwand muss sich lohnen. Das wichtigste Kriterium ist der erzielbare **Steuernutzen**. Er ist bei den verschiedenen Arten verwaltungsinterner Leistungen unterschiedlich und hängt im Übrigen auch von der örtlichen Steuerungsphilosophie ab. Zur Klärung ist es sinnvoll, die vielen Leistungsbeziehungen zunächst wie in Abb. 1 dargestellt zu gruppieren:

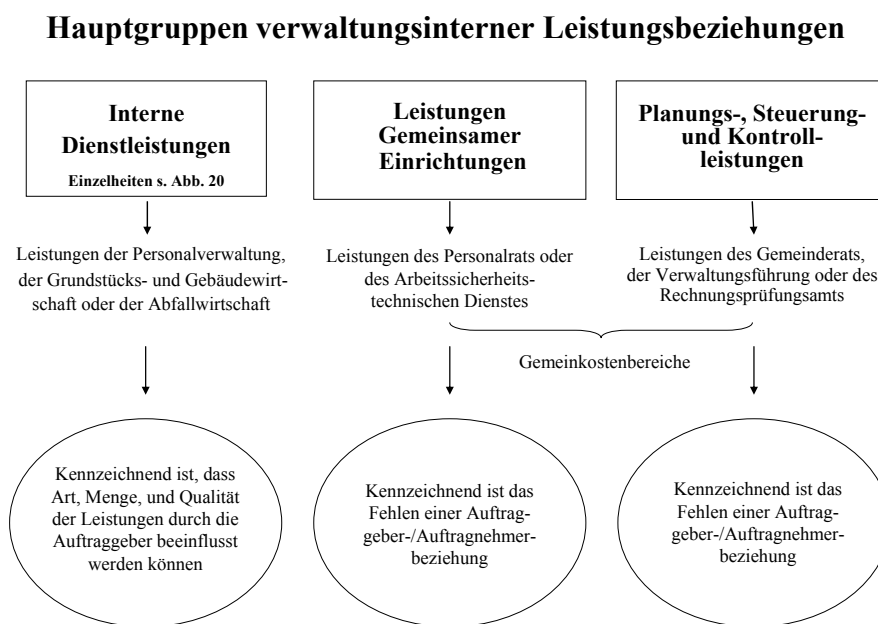


Abb. 19: Hauptgruppen verwaltungsinterner Leistungsbeziehungen

Bei den verwaltungsinternen Leistungsbeziehungen geht es betriebswirtschaftlich gesehen stets um *Vorleistungen*, seien es Vorleistungen, die ein Budgetverantwortlicher von anderen empfängt, seien es Vorleistungen die er für andere in der Verwaltung erbringt. Wie eine Verwaltungsleistung zu qualifizieren ist, ergibt sich nur aus ihrer Stellung im Produktionsprozess. Während die Abfallbeseitigung durch den städtischen Regiebetrieb bei den privaten Haushalten ein (externes) Endprodukt ist, ist die gleiche Leistung bei einer Schule dieser Stadt (internes) Vorprodukt.

Umgekehrt können Leistungen, die in aller Regel interne Vorleistungen sind, wie die Leistungen eines Bauhofs, externe Leistungen werden, z. B. wenn der Bauhof zur besseren Kapazitätsauslastung für Dritte tätig wird.

ACHTUNG!

Die in manchen Produktkatalogen vorgenommene Qualifizierung aller Produkte nach den Kategorien „Endprodukt“ oder „Vorprodukt“ bzw. „Externes Produkt“ oder „Internes Produkt“ erweist sich im konkreten Zusammenhang oft als nicht zutreffend.

Der Begriff der verwaltungsinternen Leistung wird hier eng verstanden: Die Leistungen zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen³³ werden *nicht* als interne Leistungen bezeichnet, auch wenn die Kommune sie vollständig kontrolliert, wie z. B. bei einem Eigenbetrieb. Abgegrenzt werden muss der Begriff der verwaltungsinternen Leistung ferner von der innerbetrieblichen Leistung. Von innerbetrieblichen Leistungsbeziehungen sprechen wir nur innerhalb einer Organisationseinheit, z. B.

³³ Unter dem Begriff „Beteiligungen“ werden alle organisatorisch oder rechtlich verselbständigten Einheiten zusammengefasst, also auch Eigenbetriebe.

innerhalb des Stadtreinigungsbetriebes oder der Grundstücks- und Gebäudewirtschaft. Folglich lassen sich drei Kreise von Leistungsbeziehungen unterscheiden:

- **Verwaltungsinterne** Leistungsbeziehungen zwischen Organisationseinheiten der gleichen Verwaltung (ohne Beteiligungen): Sie können Gegenstand von Kontrakten sein und werden – bei Bedarf – im Haushalt dargestellt. Sie sind hier unser Thema.
- **Innerbetriebliche** Leistungsbeziehungen innerhalb einer Organisationseinheit: Sie werden – bei Bedarf – in der KLR dargestellt. Die Kosten innerbetrieblicher Vorleistungen werden auf Hilfskostenstellen (Beispiel Betriebstankstelle) oder Allgemeinen Kostenstellen (Beispiel Verwaltung) gesammelt und als solche nur innerbetrieblich weiterverrechnet bzw. umgelegt.³⁴
- **Externe** Leistungsbeziehungen mit Beteiligungen: Sie beruhen auf Verträgen und müssen zwischen dem Kernhaushalt und den Beteiligungen wie im Geschäftsverkehr mit Dritten abgewickelt werden.

Viele der im Folgenden gegebenen Empfehlungen zur Steuerung der *verwaltungsinternen* Leistungsbeziehungen gelten auch für die Leistungsbeziehungen mit Beteiligungen (insbesondere wenn es sich um ausgegründete ehemalige interne Dienstleister handelt, wie z. B. den IT-Betrieb) und für die innerbetrieblichen Leistungsbeziehungen (insbesondere, wenn ein Betrieb eine hohe Leistungstiefe hat, wie z. B. ein Garten- und Friedhofsamt mit eigenen Arbeitern, Werkstätten, Gärtnerei usw.).

Für die weitere Behandlung der internen Leistungen wollen wir im Folgenden zwei Gruppen unterscheiden:

- die internen Dienstleistungen und
- die Leistungen der Gemeinkostenbereiche („Gemeinsame Einrichtungen“ und Planungs-, Steuerungs- und Kontrolleinrichtungen).

Modernes Verwaltungsmanagement muss sich mit diesen Bereichen nicht nur wegen der vorstehend beschriebenen neuen Steuerungsmethodik beschäftigen. Auch politisch spielen diese Bereiche eine besondere Rolle:

- Bei den internen Dienstleistungen handelt es sich regelmäßig um Leistungen, die auch von privaten Unternehmen erbracht werden. Sie werden deshalb in Politik, Öffentlichkeit und Wirtschaft besonders argwöhnisch betrachtet, nicht zuletzt in Hinblick auf mögliche Privatisierung.
- Genau so kritisch – wenn auch aus anderen Gründen - werden die Gemeinkosten der öffentlichen Verwaltung gesehen: Sie gelten allgemein als übersetzt.

TIPP!

Es lohnt sich deshalb, diesen Bereichen im Steuerungssystem besondere Aufmerksamkeit zu schenken und dazu geeignete Konzepte zu entwickeln:

- *Für die internen Dienstleistungen geht es dabei letztlich um die Bestimmung der optimalen Leistungstiefe, man könnte hier also von **Leistungstiefenpolitik** sprechen.*
- *Bei den Gemeinkostenbereichen geht es um geeignete Verfahren der Analyse und Kontrolle im Rahmen eines systematischen Gemeinkostenmanagements.*

Wir wenden uns zunächst den internen *Dienstleistungen* zu.

³⁴ Siehe: Klümper, Bernd / Zimmermann, Ewald: Die produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung, Band 5 dieser Reihe, München 2002, S. 129 ff.

6.2 Verrechnung der internen Dienstleistungen als Grundlage einer pretialen Steuerung

6.2.1 Was sind interne Dienstleistungen?

Als Interne Dienstleistungen werden solche Leistungen bezeichnet, die als Vorleistungen für andere Organisationseinheiten derselben Verwaltung erbracht werden, *und* bei denen Art, Menge und Qualität prinzipiell durch die Auftraggeber (Besteller) bestimmt werden.

Beispiele für interne Dienstleistungen sind:

Druck- und Bindearbeiten
Post- und Botendienste
PKW-Fahrbereitschaft und Fuhrpark
IT-Service

Art und Umfang Interner Dienstleistungen sind abhängig von der Leistungstiefe³⁵ und der Arbeitsteiligkeit der Organisation der jeweiligen Kommune. Eine Leistung wird erst durch das Vorliegen einer Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung zu einer Internen Dienstleistung:

Beispiel:

Die Grünflächenpflege durch eigene Arbeiter oder die Leistungen einer Stadtgärtnerei werden erst dann zu internen Dienstleistungen, wenn eine organisatorische und budgetmäßige Trennung zwischen Auftraggeber (z. B. Grünflächenamt) und Auftragnehmer (z. B. Baubetriebshof) oder Stadtgärtnerei geschaffen wird.

Für das praktische Vorgehen (s. u. 6.3.2 ff.) ist es ferner hilfreich zu unterscheiden, ob die Dienstleistung von einer Organisationseinheit kommt, die (fast) ausschließlich interne Dienstleistungen erbringt (interner Dienstleister), oder ob es sich um eine Teil- oder Nebenleistung einer Organisationseinheit handelt, die primär andere Aufgaben hat.

Beispiele für interne Dienstleister sind:

Rechenzentrum
Personalabteilung
Buchhaltung (Kasse)
Rechtsabteilung
Zentrale Organisationseinheit für Grundstücks- und Gebäudewirtschaft
Baubetriebshof.

Beispiele für Teil- oder Nebenleistungen einer Organisationseinheit

Entwurf eines Schulwegweisers für das Schulamt durch die Presseabteilung oder
Untersuchungen von Kindergärtnerinnen durch das Gesundheitsamt.

Das letzte Beispiel leitet über zu einer dritten Gruppe von internen Dienstleistungen, nämlich all den Leistungen, die primär für externe Leistungsempfänger erbracht werden, aber auch von Einrichtungen der Kommune selbst benötigt werden. Sie können als Produktleistungen bezeichnet werden³⁶.

Beispiele für Produktleistungen:

Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung, und Straßenreinigung bei eigenen Grundstücken
Benutzung der Bäder durch die Schulen
Baugenehmigung für Kompostanlage auf einem Friedhof.

³⁵ Siehe Stichwort „Leistungstiefe“ im Lexikonteil von Band 1 dieser Reihe.

³⁶ Dabei muss bedacht werden, dass auch alle anderen Dienstleistungen betriebswirtschaftlich gesehen „Produkte“ sind (s. auch 5.1).

Die folgende Abbildung veranschaulicht noch einmal die unterschiedlichen Arten interner Dienstleistungen:

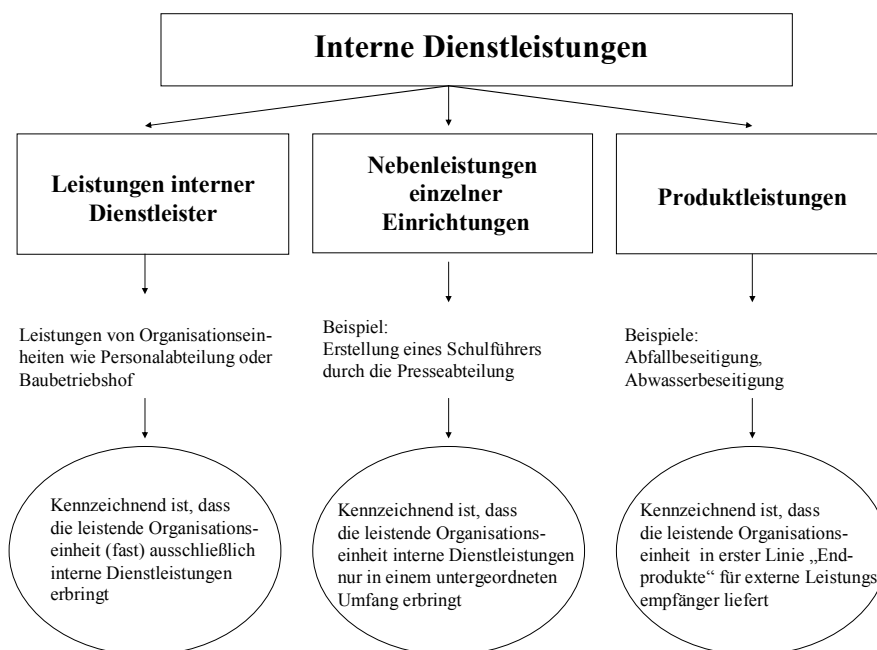


Abb. 20: Arten interner Dienstleistungen

Die Zuordnung einer Leistung zu einer der Gruppen ist abhängig von der Organisation der jeweiligen Verwaltung und ihrer Steuerungsphilosophie.

Beispiel Organisationsberatung

Für eine Verwaltung, die für ihre Dienststellen in größerem Umfang eigene Organisationsberatung anbieten will, kann es sich empfehlen, dafür eine eigene Organisationseinheit als „Internen Dienstleister“ zu bilden. In einer anderen, z. B. kleineren Verwaltung, die nur eine kleine Organisationsberatungskapazität vorhält, wird diese in einer Organisationseinheit mit anderen, insbesondere Steuerungsunterstützungsleistungen zusammengefasst.

Beispiel Zentraler Einkauf

Wird der Einkauf nach dem Neuen Steuerungsmodell als interne Dienstleistung organisiert, so kann es sich selbst für große Verwaltungen empfehlen, für die verbleibenden Steuerungsaufgaben keine eigene Organisationseinheit zu bilden, sondern sie auch dem Zentralen Einkauf zu übertragen³⁷. Dieser ist dann allerdings kein reinrassiger interner Dienstleister mehr, was die Steuerung erschwert.

Die Diskussion über die Systematisierung der internen Dienstleistungen führt also genau zu der entscheidenden Frage, wie die internen Dienstleistungen am besten organisiert und gesteuert werden können.

6.2.2 Steuerung durch Angebot und Nachfrage

Um die zahlreichen internen Dienstleistungen besser steuern zu können, sind zunächst zwei Schritte erforderlich:

WICHTIG!

Erstens muss eine Anbieter-/Nachfrager-Beziehung geschaffen werden, innerhalb derer der Nachfrager (Besteller) die Art, die Menge und/oder die Qualität der Leistung – wenigstens in einem gewissen Umfang – beeinflussen kann.

Und zweitens muss der Besteller für die Leistung zahlen.

³⁷ Siehe dazu im Einzelnen KGSt-Bericht Nr. 1/1997: Organisation des Einkaufs, insbes. S. 24 f.

Die internen Dienstleistungen können von den Leistungsempfängern definitionsgemäß zwar stets beeinflusst werden. Die Einflussmöglichkeiten sind aber tatsächlich manchmal sehr gering, z. B. wenn den Fachbereichen durch zentrale Rahmenregeln³⁸ die Inanspruchnahme vorgeschrieben ist (Kontrahierungszwang), etwa bei der Personalverwaltung. Auch bei den internen Dienstleistungen muss also geprüft werden, wo sich Verrechnung lohnt und wo nicht. Bevor darauf näher eingegangen wird, werden zunächst die Ziele und die Funktionsweise der beabsichtigten pretialen Steuerung dargestellt.

6.2.3 Warum Verrechnung der internen Dienstleistungen?

Die Verrechnung der internen Dienstleistungen dient vor allem den folgenden zwei Steuerungszielen:

- Beeinflussung der Nachfrage nach den internen Dienstleistungen und
- Steuerung der Anbieter dieser Dienstleistungen.

Erstens geht es also darum, die Budgetverantwortlichen zu einer sparsamen und kostenbewussten Nachfrage nach internen Dienstleistungen zu veranlassen.

Beispiel Grünflächenunterhaltung bei Feuerwachen

Die Feuerwehr soll dadurch, dass sie für die Pflege ihrer Grünflächen durch das Grünflächenamt aus dem eigenen Budget zahlen muss, vor die Frage gestellt werden, ob sie die Leistung in bisheriger Menge und Qualität überhaupt noch will, ob es einen billigeren Anbieter gibt oder ob die Arbeiten nicht (teilweise) selbst erledigt werden können.

Interne Dienstleistungen sind also nicht mehr „freie Güter“, auf die jeder nach Belieben zugreifen kann. Sie werden knappe Güter, die nur gegen Bezahlung zu haben sind. Das Motto lautet: „Wer bestellt, muss auch bezahlen“. Die interne Leistungsverrechnung ist damit auch ein Element der Dezentralisierung und der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung.

Und zweitens geht es darum, bei den Anbietern der internen Dienstleistungen die Anreize zu einer wirtschaftlichen Leistungserstellung zu verstärken.

Beispiel Straßenunterhaltung durch den Baubetriebshof

Der Baubetriebshof entscheidet nicht mehr selbständig, welche Unterhaltungsarbeiten an Straßen er durchführt. Vielmehr bietet er seine Leistungen der für das Produkt „Straßen“ zuständigen Tiefbauabteilung des Bauamtes an und erhält dafür aus dem Budget der Tiefbauabteilung entsprechende Entgelte.

Der Auftraggeber (im Beispiel das Tiefbauamt) akzeptiert auf Dauer nur marktgerechte Verrechnungspreise (s. dazu im Einzelnen 6.2.6 und 6.4.3), um mit seinem knappen Budget möglichst viele und gute Leistungen erbringen bzw. in Auftrag geben zu können. Der Auftragnehmer (im Beispiel der Baubetriebshof) muss seine Kosten so steuern, dass die erzielbaren Entgelte (mindestens) kostendeckend sind, denn einen Zuschuss aus dem Haushalt erhält er dafür nicht – außer evtl. während einer Anpassungsphase.

Der Zwang für Auftragnehmer wie den Baubetriebshof, für jede Leistung einen Auftraggeber zu finden, der für die Leistung bezahlt, wird auch zu einer besseren Ordnung in den Verantwortungsstrukturen führen.

Beispiel unklare Auftragslage

Der Baubetriebshof einer Mittelstadt hatte seit je her ein im Außenbereich gelegenes Grundstück mit einer darauf befindlichen Trafostation gepflegt. Als bei Einführung der Leistungsverrechnung der Auftraggeber gesucht wurde, stellte sich heraus, dass es sich um ein Grundstück handelte, das einem regionalen Energieversorger gehörte.

³⁸ Siehe im Einzelnen KGSt-Bericht Nr. 4/2000: Rahmenregeln bei dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung

Das strategische Ziel der Verrechnung der internen Dienstleistungen ist also klar: Im Prinzip sollen die internen Anbieter von Dienstleistungen mit den externen Wettbewerbern konkurrieren.

ACHTUNG!

Der Weg zu diesem Ziel ist allerdings kompliziert, und zwar im wesentlichen wegen Unteilbarkeiten und Kostenremanenz bei den Erbringern der internen Dienstleistungen.

Darauf wird später eingegangen (6.2.5 und vor allem 6.4).

6.2.4 Warum alle Leistungsverrechnungen im Haushalt veranschlagt werden müssen

WICHTIG!

Grundsätzlich müssen die Leistungsverrechnungen im Haushalt veranschlagt werden.

Nur so werden sie Bestandteile der Budgets, nur so sind die beabsichtigten Anreiz- und Sanktionswirkungen bei Bestellern und bei Anbietern zu erwarten. Nur so ist gewährleistet, dass die Politiker bei der Entscheidung über die Fachbudgets erkennen können, wie viel die internen Vorleistungen kosten und wie die Erlös- und damit Wettbewerbssituation bei den Anbietern aussieht. Es reicht nicht aus, solche Informationen nur außerhalb des Haushalts, z. B. in der (Produkt-)Kostenrechnung zu erzeugen.

Umgekehrt sollten in (Produkt-)Kostenrechnungen oder anderen nachgeschalteten Rechnungen nur Kosten verrechnet werden, die auch im Haushalt abgebildet werden. Damit wird erreicht, dass der Rechnungsstoff im Haushalt prinzipiell mit dem in der Kostenrechnung identisch ist und umgekehrt (durchgehender Rechnungsstoff).

Aufgrund der erweiterten Funktionen der Leistungsverrechnung im neuen Finanzmanagementsystem wächst das Volumen der im Haushalt veranschlagten internen Verrechnungen beträchtlich. Das gilt zumindest für die Teilhaushalte. Im Gesamtergebnis sollten die internen Leistungsverrechnungen möglichst weitgehend bereinigt werden. Die Aufblähung, mit der gelegentlich gegen eine Ausweitung der internen Verrechnungen argumentiert wird, betrifft also in erster Linie die Teilhaushalte; hier ist sie nicht nur in Kauf zu nehmen, sondern zur besseren Finanzsteuerung ausgesprochen erwünscht. Außerdem trägt sie dazu bei, dass Haushaltszahlen interkommunal leichter verglichen werden können.

Das bisherige Haushaltsrecht geht davon aus, dass alle internen Leistungsverrechnungen unter den speziell dafür vorgesehenen Gruppierungsziffern 169 (Einnahme) bzw. 679 (Ausgabe) veranschlagt werden. Für die mehr oder weniger pauschalen Gemeinkostenerstattungen (s. 6.3), auf die die belasteten Organisationseinheiten keinen Einfluss haben, ist das akzeptabel. Anders sieht es bei der Verrechnung interner *Dienstleistungen* aus. Ziel ist es ja, die internen Dienstleister in den Wettbewerb mit Dritten zu stellen. Der Auftraggeber soll jeweils den günstigsten Anbieter auswählen können.

WICHTIG!

Dem Wettbewerbsgedanken entspricht es, auch die Mittel für die Beauftragung *interner Dienstleister* unter den entsprechenden Sachausgabepositionen der Gruppierungsvorschriften zu veranschlagen.

Beispiel für die Veranschlagung der ILV:

Alle Mittel, die in einem Budget für die Reparatur von Kraftfahrzeugen vorgesehen sind, werden unter den entsprechenden Sachausgabegruppierungsziffern (hier: 55) veranschlagt, unabhängig davon, ob es sich um Mittel für die Beauftragung eigener oder privater Betriebe handelt.

Allerdings sind die Mittel für die Beauftragung eigener oder privater Betriebe in der Regel getrennt zu veranschlagen und abzurechnen (z. B. 5500 bei Dritten und 5509 bei eigenen Werkstätten). Das ergibt sich aus der besonderen Stellung der eigenen Einrichtungen im Kosten- und Finanzierungsgefüge. Es muss verhindert werden, dass Aufträge an Dritte gehen, wenn dies auf Grund der Kostenremanenz zu Leerkosten bei den eigenen internen Dienstleistern führen würde (s. dazu im

Einzelnen 6.4.2). Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells hat sich diese Art der Veranschlagung in der Praxis zunehmend verbreitet. Anlage 4 enthält ein Beispiel aus einer Großstadt für eine differenzierte Regelung im vorstehend empfohlenen Sinne.

Es gab Ansätze, das alte Haushaltsrecht hier noch den Erfordernissen des Neuen Steuerungsmodells anzupassen. Sie sind leider stecken geblieben. Auch die Entwürfe zum neuen Haushaltsrecht berücksichtigen diese Reformpraxis nicht. Sie gehen sogar noch hinter das alte Recht zurück, indem sie nicht nur alle Verrechnungen in jeweils einer Kontengruppe zusammenfassen³⁹, sondern die Verrechnungen bei der Ergebnisdarstellung in den Teilhaushalten auch noch „unter den Strich“ verweisen.

WICHTIG!

Auch unter dem neuen Haushaltsrecht muss es ermöglicht werden, in den Teilhaushalten die Aufwendungen für externe wie für interne Sach- und Dienstleistungen so zu veranschlagen, dass sie entsprechend den örtlichen Budgetierungsregeln gesteuert werden können.

Praktische Ansätze in den Modellkommunen bestehen darin, die Kontengruppen (38 und 48 im Kontenrahmen II/1) um (2) Stellen zu erweitern, die die Art des Empfängers bzw. des Lieferanten der Leistung bezeichnen.

6.2.5 Bei welchen Leistungen lohnt sich die Verrechnung?

Voraussetzung für die Praktikabilität dieses Konzeptes pretialer Verwaltungslenkung ist, dass nicht alle in einer Verwaltung vorhandenen Leistungsbeziehungen erfasst, verrechnet und im Haushalt abgebildet werden (s.o. 6.1). Vielmehr geht man am besten schrittweise vor und beginnt mit den Leistungen, bei deren Verrechnung die größten Steuerungswirkungen erhofft werden können. Bei der Entscheidung über das Vorgehen hilft die in Abb. 20 getroffene Unterscheidung der Arten verwaltungsinterner Leistungen.

(1) Verrechnung der Leistungen interner Dienstleister

TIPP!

Beginnen Sie mit der Einführung der Leistungsverrechnung bei den größeren internen Dienstleistern.

Interne Dienstleister, für die als erste eine Verrechnung in Frage kommt, sind Einrichtungen wie die Gebäudewirtschaft bei Anwendung des Vermieter-Mieter-Modells und die Hilfsbetriebe, die gewerbliche Leistungen anbieten, wie in kleineren Gemeinden z. B. die Baubetriebshöfe. Hier handelt es sich um die größten Verrechnungsvolumina. Hier können die Anbieter-Nachfrager-Beziehungen am übersichtlichsten strukturiert werden. Diese Einrichtungen stehen auch als erste im Blickfeld von Privatisierungsüberlegungen. Hier ist am ehesten die neue Kultur der Dienstleistungsorientierung zu erwarten.

(2) Verrechnung der Leistungen interner Dienstleister bei **Kontrahierungszwang**?

Besondere Fragen werfen die internen Dienstleister auf, für die durch Rahmenregeln oder faktisch ein Kontrahierungs- oder Abnahmewang besteht. Auf den ersten Blick macht es unter Steuerungsaspekten wenig Sinn, die Serviceleistungen z. B. der Personalverwaltung oder der Kasse zu verrechnen, wenn die Leistungsempfänger keine nennenswerten Möglichkeiten haben, ihre Leistungsabnahme zu verändern, die Leistung selbst zu erbringen oder einen Dritten damit zu beauftragen. Wenn die Leistungsempfänger in ihren Budgets mit Kosten belastet werden, auf die sie keinerlei Einfluss haben, so wird das nicht nur als überflüssiger Verwaltungsaufwand empfunden,

³⁹ So sieht der Kontenrahmen II/2 (Baden-Württemberg) für das neue Haushalts- und Rechnungswesen beispielsweise die Kontengruppe 38 für „Erträge aus internen Leistungsbeziehungen“ und 48 für „Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen“ vor.

sondern geradezu als ein Fremdkörper in einem System dezentraler Ressourcenverantwortung. Trotzdem kann die Einführung geeigneter Formen der Leistungsverrechnung Sinn machen. Voraussetzung ist allerdings die Schaffung einer Verwaltungskultur, die den Dienstleistungscharakter der entsprechenden Einrichtungen betont. Die Abnehmer müssen ermutigt werden, sich als Besteller und Auftraggeber zu sehen und die jetzt transparent gewordenen Kosten kritisch zu hinterfragen und mit den Preisen anderer Kommunen oder auch privater Anbieter zu vergleichen. Das setzt natürlich voraus, dass die Verrechnung leistungsabhängig erfolgt (s. u. 6.2.6) und nicht im Wege pauschalierter Verwaltungskostenerstattungen (s. u. 6.4). Der Zwang, sich mit seinen Kosten und Preisen zu rechtfertigen, wird für die internen Dienstleister umso stärker, je konkreter für die Abnehmer Alternativen bestehen oder zumindest diskutiert werden.

Beispiel Personalverwaltung

In einer Stadt mit 125.000 Einwohnern arbeitet die Personalabteilung auch für das selbständige kommunale Krankenhaus. Nach der Einführung der Leistungsverrechnung droht das Krankenhaus mit Abwanderung. Von den daraufhin eingeleiteten Rationalisierungen in den Personaldiensten profitieren auch die Dienststellen der Kernverwaltung, obwohl sie weiterhin dem Abnahmepflicht unterworfen bleiben.

Die Leistungsverrechnung kann trotz Fortbestand eines Kontrahierungszwangs insbesondere dann zu starkem Rechtfertigungs- und Rationalisierungsdruck bei dem internen Dienstleister führen, wenn die Leistung ohne weiteres auch auf dem Markt gekauft werden könnte und die Leistungs- und Preisstruktur sehr übersichtlich ist.

Beispiel IT-Service

Die Einführung eines Verrechnungspreises pro TUI-Arbeitsplatz und Jahr für Support durch die eigene Datenzentrale löst sofort Vergleiche mit den Service-Angeboten privater IT-Firmen aus.

Bei den internen Dienstleistern mit Kontrahierungszwang ist also das oben empfohlene schrittweise Vorgehen unter sorgfältiger Abschätzung der Steuerungswirkungen besonders angesagt. Ein wichtiges Kriterium ist auch der Verwaltungsaufwand. Ist er im Verhältnis zum Volumen der Verrechnungen sehr hoch, spricht dies dafür, eine Verrechnung zu unterlassen und Leistungserbringung und -abnahme anders zu steuern.

Beispiel Zentraler Einkaufsservice:

In einer gut organisierten Zentralen Einkaufsstelle liegen die Kosten für den Abschluss von Rahmenverträgen usw. erfahrungsgemäß so niedrig, dass sich bezogen auf die Bestellvolumina der Fachbereiche Zuschlagssätze von unter 1 % ergeben würden. Sie zu verrechnen ist unverhältnismäßig aufwendig, solange keine integrierte DV-Unterstützung zur Verfügung steht.

Der zentrale Einkauf liefert auch ein Beispiel dafür, wie das Konzept der pretialen Betriebslenkung und der Leistungsverrechnung schon im Vorfeld zu Steuerungswirkungen bis hin zu Outsourcing⁴⁰ führen kann.

Beispiel Zentrale Lagerhaltung

Der traditionelle Einkauf mit zentraler Lagerhaltung – z. B. von Bürobedarf - verursacht hohe Kosten. Als interner Dienstleister müsste er Aufschläge auf Lagerentnahmen erheben, die erfahrungsgemäß bei bis zu 35 % der Einkaufspreise liegen müssten. Unter solchen Umständen ist es empfehlenswert, erst gar keine zentralen Lager mehr einzurichten⁴¹.

⁴⁰ Siehe Stichwort „Outsourcing“ im Lexikonteil von Band 1 dieser Reihe.

⁴¹ Zur Lieferung „just in time“ an die dezentralen Bedarfsstellen auf der Grundlage zentral abgeschlossener Rahmenverträge s. KGSt-Bericht Nr. 1/1997: Organisation des Einkaufs, insbes. S. 18 ff.

Soweit die Leistungen der internen Dienstleister, also der **Organisationseinheiten, die ganz oder überwiegend interne Dienstleistungen erbringen. Davon unterschieden werden hier interne Dienstleistungen, die von einer Organisationseinheit nur als Nebenleistung erbracht werden** (s. o. Abb. 20). **Wie ist mit ihnen umzugehen?**

(3) Verrechnung der **Nebenleistungen** einzelner Einrichtungen?

Grundsätzlich sollten auch solche verwaltungsinternen Dienstleistungen verrechnet werden, bei denen es sich nur um Nebenleistungen der erbringenden Organisationseinheit handelt.

Auch hier sollte schrittweise vorgegangen werden, wobei wieder die Stärke der erhofften Steuerungswirkungen das Kriterium ist. Bei einem halbwegs konsequent gehandhabten Budgetierungssystem ist damit zu rechnen, dass eine große Zahl der bisher im Haushalt und im Abrechnungssystem nicht besonders aufgeschienenen Leistungsbeziehungen zu Tage treten. Immer da, wo ein Budgetverantwortlicher aus seinem (knappen!) Budget Leistungen für andere erbringen soll, für die er nicht (produkt-)verantwortlich ist, wird er Entlastung verlangen, d. h. entweder Ersatz der Kosten via Leistungsverrechnung oder Entpflichtung von der Nebenleistung.

Beispiel für Nebenleistung

Wenn in dem zu Beginn dieses Kapitels unter 6.1 genannten Beispiel die Lagerkapazitäten in den Schulen knapp sind, und den Schulen durch die Lagerung des Gerätepools der Kulturabteilung zusätzliche Aufwendungen entstehen, wird die Schulverwaltung eine Entlastung ihres Budgets fordern.

Auf eine Selbststeuerung des Prozesses bei der Einführung der Verrechnung von Nebenleistungen kann allerdings nicht immer vertraut werden. Häufig haben Nebenleistungen für die erbringende Einrichtung eine so untergeordnete Bedeutung oder die Budgetzwänge sind so gering, dass kein virulentes Interesse an einer Entlastung durch Verrechnung besteht. Hier müssen zentrale Steuerung und zentrales Controlling nachhelfen. Dabei gilt es zumindest zwei Gruppen von internen Leistungen aufzuspüren:

- Leistungen, für die die Empfänger nicht bereit sind zu zahlen, weil sie sie eigentlich gar nicht (mehr) benötigen und
- Leistungen, deren Kosten bei Gebührenkalkulationen, Kostenerstattungsansprüchen u. Ä. angesetzt werden könnten.

Beispiel Stellungnahmen im Zusammenhang mit Baugenehmigungen

Wenn das Bauordnungsamt bei Baugesuchen für alle Stellungnahmen anderer Dienststellen zahlen muss, wird es möglicherweise auf einige verzichten, die nicht unbedingt erforderlich sind.

Im Übrigen würden die Kosten dem Bauordnungsamt angelastet, so dass die Auskömmlichkeit der Gebühren zutreffender beurteilt und erforderlichenfalls für eine Erhöhung beim Gebührengesetzgeber besser argumentiert werden könnte.

Manchmal haben die erbringenden Dienststellen geradezu ein Interesse am Fortbestand der Nebenleistungen, z. B. weil damit der Personalbestand besser gerechtfertigt oder gar die Existenzberechtigung besser begründet werden können. Sie werden dann keine Erstattung von den Leistungsempfängern einfordern, wenn sie befürchten müssen, dass diese mit einer Einschränkung der Nachfrage reagieren.

Beispiel Verrechnung von Druckleistungen

Eine Hausdruckerei, die bisher nicht als interner Dienstleister gesteuert wird und deshalb ihre Gesamtkosten nicht durch Erträge decken muss, hat kein Interesse daran, für den Druck und den Versand von Berichten für den interkommunalen Erfahrungsaustausch dem zuständigen Fachbereich die Kosten in Rechnung zu stellen. Bei unentgeltlicher Abgabe solcher Berichte kann erfahrungsgemäß mit mehreren Hundert Anfragen gerechnet werden. Das kann zu einer besseren Rechtfertigung von personeller oder maschineller Kapazität u. ä. dienen.

Zentrale Steuerung und Controlling sind auch gefordert, wo die Gefahr besteht, dass auf Grund der Leistungsverrechnung einzelne Leistungen nicht mehr nachgefragt werden, an denen aber aus Sicht der Verwaltungsleitung oder der Politik ein Interesse besteht.

Beispiel Stellungnahmen im Zusammenhang mit Baugenehmigungen (Fortsetzung)

Nach Einführung der Leistungsverrechnung verzichtet das Bauordnungsamt auf die Beteiligung des Planungsamtes. Dies kann aber unerwünschte Folgen für die Stadtentwicklung haben, so dass die Verwaltungsleitung die Beteiligung des Planungsamtes für verbindlich erklärt. Die dem Bauordnungsamt dadurch entstehenden Kosten werden von der zentralen Steuerung oder dem Planungsamt getragen.

WICHTIG!

Wo die pretiale Steuerung zu Ergebnissen führt, die dem Gesamtinteresse der Kommune zuwiderlaufen, ist mit verbindlichen Rahmenregeln gegenzusteuern.

Dies entspricht im übertragenen Sinn dem Prinzip der sozialen Marktwirtschaft: Dort wo die Gesetze der Marktwirtschaft zu gesellschaftlich unerwünschten Folgen führen, ist der Staat aufgerufen durch geeignete gesetzliche Maßnahmen gegenzusteuern. Hierbei darf allerdings auch nicht überreguliert werden, um die Kräfte des Marktes nicht vollständig außer Kraft zu setzen.

Der Prozess der schrittweisen Einführung der Verrechnung von Nebenleistungen muss also zentral gesteuert werden, um solche Fälle aufzudecken. Dazu sind detaillierte Leistungsverzeichnisse aller Organisationseinheiten eine wichtige Grundlage. Aus ihnen muss hervorgehen, in wie weit eine Organisationseinheit Vorleistungen für andere Bereiche der Verwaltung erbringt.

(4) Verrechnung der **Produktleistungen**

Als „Produktleistungen“ wurden die Leistungen bezeichnet, die primär für externe Leistungsempfänger erbracht werden, aber teilweise auch von Einrichtungen der Kommune selbst als Vorleistungen benötigt werden (s. Abb. 20). Bei **kostenrechnenden Einrichtungen**, die vollkostendeckende Gebühren erheben, ist es selbstverständlich, dass die internen Leistungsempfänger faktisch genauso behandelt werden, wie Dritte. Die jeweilige Gebührensatzung wird also auch auf die eigenen Einrichtungen angewandt. Nicht zuletzt ist auf diese Weise am einfachsten sicherzustellen, dass die externen Gebührenzahler nicht mit Kosten belastet werden, die sie nicht verursacht haben.

Beispiele für Produktleistungen kommunaler Betriebe

Leistungen der Abfallwirtschaft, der Entwässerung und der Straßenreinigung.

Aber auch außerhalb der klassischen Gebührenhaushalte gibt es viele Produktleistungen, wo eine interne Verrechnung der Wirtschaftlichkeit, der Einnahmeerzielung oder wenigstens der Transparenz dienen kann:

Interne Verrechnung der Kosten von **Baugenehmigungen**

Die interne Verrechnung der Kosten für die Baugenehmigung für eine Kompostierungsanlage auf dem Friedhof führt zu einer verursachungsgerechten Kostenanlastung und kann dort evtl. sogar in die Friedhofsgebühren einkalkuliert werden. Die Ermittlung des Verrechnungsbetrages erfolgt nach den Regeln für die Berechnung von Baugenehmigungsgebühren.

Gerade auch im Hinblick auf das durch das neue Haushaltsrecht beabsichtigte Ressourcenverbrauchskonzept ist eine solche Verrechnung geboten, da nur so die vollständigen Herstellungskosten eines Anlagegutes ermittelt und dann auch abgeschrieben werden können.

Im Übrigen sollte wieder im Einzelnen nach dem Verhältnis von Kosten und Nutzen gefragt werden, und zwar insbesondere nach dem **Steuerungsnutzen**. So ist z. B. zu fragen, ob die **Schulen** für die Benutzung der eigenen **Bäder** zahlen sollten. Der regelmäßige Verrechnungsaufwand lohnt sich

nur, wenn die Schulen dadurch zu einer kostenbewussteren Inanspruchnahme und die Bäder zu einer wirtschaftlicheren Erstellung der Leistungen angereizt würden.

6.2.6 Wie werden die Verrechnungspreise gebildet?

Die Verrechnung erfolgt auf der Basis **vorkalkulierter Verrechnungspreise**. Die Auftraggeber (Besteller) sollen nicht nur vor der konkreten Auftragserteilung, sondern bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs wissen, mit welchen Preisen sie rechnen müssen. Erforderlichenfalls müssen die Anbieter Angebote machen. Die Preise sollen möglichst **Einheitspreise** (z. B. DM/qm Gebäudeinnenreinigung/Monat) und nur hilfswise Verrechnungssätze für Lohn- oder Maschinenstunden sein. Das **Leistungsverzeichnis** soll so weit wie möglich den (Standard-) Leistungsverzeichnissen privater Anbieter entsprechen, damit die Preise einfach verglichen werden können.

Beispiel Preis- und Leistungskatalog für „Interne Dienste“

In Anlage 5 ist ein Preis- und Leistungskatalog für interne Dienste wiedergegeben.

Auch einzelne Baubetriebshöfe sind inzwischen soweit, dass sie fast alle Leistungen zu Einheitspreisen anbieten können. Im Baubereich wird die Vergleichbarkeit mit privaten Anbietern beispielsweise dadurch erleichtert, dass die HOAI zugrunde gelegt wird.

WICHTIG!

Die Verrechnungspreise werden entweder in Anlehnung an Marktpreise oder auf der Basis der eigenen Kosten (Kostenpreise) kalkuliert. Sie sollen i. d. R. die Vollkosten decken.

Im Vergleich zu einer Verrechnung auf der Basis von Marktpreisen hat die Verrechnung von Kostenpreisen den Vorteil, dass die Fachbereiche mit den tatsächlichen Kosten der eigenen Dienstleistungsbetriebe belastet werden und dass es auch keine kommunalabgabenrechtlichen Probleme bei der Belastung von Gebührenhaushalten gibt. Zum Thema Kostenpreise versus Marktpreise siehe auch u. Kapitel 7.

Bei der hier empfohlenen stärker marktlichen Steuerung der internen Dienstleistungen müssen die Preisgestaltungsregeln noch weiter spezifiziert werden:

- Wenn Kostenpreise verrechnet werden, sollen diese die Marktpreise nicht übersteigen. Voraussetzung ist, dass belastbare Marktpreise bekannt sind, um vergleichen zu können (s. auch 6.4.3).
- Die Anbieter dürfen unter den Vollkosten, also zu **Teilkosten** anbieten, wenn damit Kapazitäten ausgelastet werden können, die kurz- und mittelfristig nicht abgebaut werden können (Kostenremanenz).

Bei einer Teilkostenkalkulation sollen grundsätzlich mindestens die variablen, ausbringungsabhängigen Kosten gedeckt werden (Deckungsbeitrag I $> = 0$). Anzustreben ist auch eine Deckung der anteiligen ausbringungsfixen Personal- und Sachkosten, der kalkulatorischen Kosten und der ILV (Deckungsbeitrag II $> = 0$) und evtl. auch der anteiligen Fixkosten der Einrichtung (DB III $> = 0$). Wären auch die anteiligen Gemeinkosten der Gesamtverwaltung gedeckt, wäre das Ziel der Vollkostendeckung erreicht (DB IV = 0). Der DB I markiert theoretisch die kurzfristige Preisuntergrenze. Sie würde wegen des hohen Fixkostenanteils sehr niedrig liegen. Die mehrstufige sog. Deckungsbeitragsrechnung hat deshalb nur eine begrenzte Bedeutung.⁴²

TIPP!

Praktisch kommt es darauf an, möglichst nah an den Marktpreis heranzukommen (Politik des anlegbaren Preises) um einen möglichst hohen Deckungsbeitrag zu erzielen.

⁴² S. auch Klümper, Bernd / Zimmermann, Ewald: Die produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung, **Band 5** dieser Reihe, München 2002, S. 197 – 201.

Zur Vor- oder Nachkalkulation der Verrechnungspreise benötigen interne Dienstleister auf Dauer eine voll ausgebaute **Kosten- und Leistungsrechnung**. Der Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung dauert erfahrungsgemäß mehrere Jahre. So lange müssen Sie mit der Einführung der Leistungsverrechnung nicht warten. Für den Start reichen **Schätzpreise** auf der Grundlage eigener Kalkulationen und/oder in Anlehnung an Marktpreise oder interkommunale Vergleichswerte. Die Zug um Zug aussagefähiger werdende eigene Kosten- und Leistungsrechnung dient dann zur Nachkalkulation und zur schrittweisen Heranführung der Verrechnungspreise an die eigenen Vollkosten und vor allem zur Durchleuchtung der Kosten in den Bereichen, in denen die eigenen Stückkosten über den Marktpreisen liegen.

TIPP!

Dass es sich in der Einführungsphase noch um vorläufige Preise handelt, muss intensiv mit den Auftraggebern und vor allem der Politik kommuniziert werden.

Bei der Einführung der Leistungsverrechnung und dem Konzept interner Dienstleister für Einrichtungen wie den Baubetriebshof oder das Gebäudemanagement bestehen vor allem in der Politik oft hohe Erwartungen bezüglich wettbewerbsfähiger Preise. Wenn dann nach Vorliegen exakterer Kalkulationen die Verrechnungspreise erhöht werden müssen, kann das zu verstärkten Zweifeln an der Wettbewerbsfähigkeit der internen Dienstleister führen.

Für Nebenleistungen einzelner Einrichtungen, die nicht aus anderen Gründen eine Kosten- und Leistungsrechnung führen müssen, reichen zur Ermittlung der Verrechnungspreise sporadische **Kostenermittlungen**, soweit nicht Gebührenordnungen wie die HOAI (mit Abschlägen!) angewendet werden können. Bei den Kostenermittlungen kann meist von den Personalkosten in Abhängigkeit von dem Zeitaufwand ausgegangen werden, auf die die Sachkosten des Arbeitsplatzes und die Gemeinkosten aufgeschlagen werden⁴³.

6.2.7 Wie gehen Sie haushalts- und abrechnungstechnisch am besten vor?

Die Einführung der Leistungsverrechnung oder die Erweiterung des Kreises der einbezogenen Einrichtungen muss eng mit der Aufstellung des Haushaltsplans verbunden werden. Um bei der empfohlenen schrittweisen Einführung der Leistungsverrechnung Klarheit zu schaffen und um einem allgemeinen Verrechnungswirrwarr vorzubeugen, sollten Sie die internen Dienstleistungen, die verrechnet werden sollen, in geeigneter Weise festlegen und diese Liste dann nach Bedarf im Laufe der Zeit erweitern. Die Einführung der Verrechnung einer Leistung und damit die Aufnahme in die Liste wird – ggf. auf Antrag der jeweiligen Einrichtung oder des Controllings - von der Finanzsteuerung veranlasst. Werden größere interne Dienstleister gebildet, deren Leistungen vollständig verrechnet werden sollen (z. B. der Baubetriebshof oder die Gebäudewirtschaft), so empfiehlt es sich, dies in einer besonderen Dienstanweisung zu kommunizieren. Anlage 6 enthält das Beispiel einer Dienstanweisung für einen Baubetriebshof. Das allgemeine Verfahren der internen Leistungsverrechnung wird meist in einer eigenen Dienstanweisung beschrieben – meist gemeinsam mit den Regelungen zur Verrechnung (Erstattung) von Verwaltungsgemeinkosten (VKE). In diese Dienstanweisung kann dann eine Liste der in die Verrechnung einbezogenen internen Dienstleister (und der zu verrechnenden Gemeinkostenbereiche – s. u. 6.3) aufgenommen werden.

Die Einführung der Leistungsverrechnung führt dazu, dass die Empfänger der Leistungen aus ihrem Budget für Leistungen zahlen müssen, die sie bis dahin unentgeltlich erhielten. Da die Leistungsempfänger durch die Einführung der Leistungsverrechnung nicht schlechter gestellt werden sollen, muss ihr Budget im Umfang der Kosten der zukünftig entgeltspflichtigen Leistungen aufgestockt werden. Diesem Mehraufwand steht bei dem Dienstleister ein gleich hoher Mehrertrag gegenüber, so dass die Einführung der LV zunächst haushaltsneutral ist. Wichtig ist aber, dass die Umsetzung des Konzepts „Interne Dienstleister“ Einsparungen erbringen soll.

⁴³ Zu Methodik und Rechenwerten siehe KGSt-Berichte: Kosten eines Arbeitsplatzes

Beispiel Einsparungen durch Gebäudemanagement

Bei der Umsetzung des Konzepts Gebäudemanagement als interner Dienstleister werden erfahrungsgemäß Optimierungspotentiale von 20 bis 30 % freigesetzt⁴⁴.

Auf die Hebung der Optimierungspotentiale muss aktiv hingearbeitet werden.

TIPP!

Durch moderate Absenkung der Budgets der Auftraggeber gleich im ersten Jahr der Einführung der internen Leistungsverrechnung kann der Anreiz zu sparen erhöht, ein Beitrag zur Haushaltsentlastung erbracht und ein frühes Erfolgssignal für die Leistungsverrechnung gesetzt werden.

Vor der erstmaligen Veranschlagung der Leistungsverrechnung sind in der Regel umfangreiche Ermittlungen erforderlich. Bei den Leistungsempfängern sind die Daten über die bisher bezogenen Leistungen meist noch nicht in der Form verfügbar, wie sie für eine Auftragserteilung und als Grundlage einer Abrechnung erforderlich sind. Und auch bei den internen Dienstleistern sind nicht immer schon alle Voraussetzungen für eine Abrechnung aller Leistungen vorhanden (s. o.6.2.6).

Wie und wann abgerechnet wird, ist von der jeweiligen Leistungsart und dem Stand des Rechnungswesens insbesondere des Auftragnehmers abhängig. Bei den für kleinere und mittlere Kommunen besonders wichtigen Baubetriebshöfen ist folgende Unterscheidung typisch, die sich entsprechend auf andere verwaltungsinterne Dienstleistungen übertragen lässt.

- **Daueraufträge**
Für regelmäßig wiederkehrende Leistungen wie bei der Unterhaltung von Grünanlagen oder in der Straßenreinigung werden Daueraufträge – evtl. mit zeitlicher Befristung bzw. „Kündigungsmöglichkeit“ - erteilt. Die Abrechnung erfolgt z. B. quartalsweise.
- **Einzelaufträge auf der Basis von Rahmenverträgen**
Für nicht regelmäßig wiederkehrende Leistungen wie Grabaushub, Elektroreparaturen oder das Ersetzen von Verkehrszeichen können Rahmenverträge („Hausmeisterverträge“) abgeschlossen werden, auf deren Grundlage die Einzelbeauftragung erfolgt. Die Abrechnung kann einzeln oder periodisch, z. B. quartalsweise erfolgen.
- **Einzelaufträge**
Einzelaufträge, wie das Aufstellen einer mobilen Bühne, für die in der Regel vorher ein Angebot gemacht wird, werden einzeln abgerechnet.

Wettbewerblich orientierte interne Dienstleister werden die Wahl der Auftragsart prinzipiell dem Auftraggeber überlassen. Dies kann aber dazu führen, dass überwiegend der Einzelauftrag gewählt wird. Die Folge ist ein extrem hoher Aufwand für die Abwicklung der Einzelaufträge insbesondere bei dem internen Dienstleister.

Beispiel Auftragsflut bei Technischen Betrieben

Bei den Technischen Betrieben einer Mittelstadt kam es bei einem gesamten Auftragsvolumen von rund 8 Mio. € zu mehr als 30.000 zu fakturierenden Rechnungen, nachdem die Auftraggeber überwiegend die Form des Einzelauftrags gewählt hatten. Die Wahl erfolgte durch Ankreuzen im Auftragsformular.

TIPP!

Durch die internen Dienstleister und die zentrale Steuerung muss darauf gedrungen werden, dass für alle in Frage kommenden Fälle Daueraufträge geschlossen werden. Eine Preisdifferenzierung kann dies unterstützen.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf das Beispiel einer Dienstanweisung für einen Baubetriebshof in Anlage 6 verwiesen.

⁴⁴ S. Redmann, Reinhard: Gebäudemanagement. Band 2 dieser Reihe, München 2000, S. 6

Entscheidend ist in allen Fällen die *leistungsabhängige* Abrechnung. In der Praxis sind noch häufig Verfahren anzutreffen, bei denen die Kosten des internen Dienstleisters am Ende des Jahres nach einem mehr oder weniger verursachungsgerechten Schlüssel umgelegt werden. Sie sind meist eingerichtet worden, um die Kosten der Hilfsbetriebe insbesondere den gebührenrechnenden Einrichtungen anlasten zu können. Die Steuerungswirkung solcher Verfahren ist allerdings nicht ausreichend. Sie sollten deshalb auf eine leistungsabhängige Abrechnung umgestellt werden.

Die vorstehenden Empfehlungen gehen davon aus, dass die Leistungsverrechnung für einzelne Einrichtungen von Anfang an scharf gestellt, d. h. budgetwirksam wird. Das setzt allerdings die Erledigung der vorstehend genannten Arbeiten voraus. Dabei ist die Ermittlung der Beträge, um die die Auftraggeberbudgets aufgestockt werden müssen, besonders schwierig. Viele Verwaltungen haben deshalb vor die Scharfschaltung eine Transparenzphase gelegt. Die Ansätze für die „Bezahlung“ interner Dienstleistungen werden im Einführungsjahr auf der Basis vorläufiger Ermittlungen oder gar Schätzungen ermittelt und bleiben zunächst budgetunwirksam.

ACHTUNG!

Solange die Leistungsverrechnungen im Haushalt budgetunwirksam sind, haben weder Auftraggeber noch Auftragnehmer (interne Dienstleister) ein Interesse an der Weiterentwicklung des Systems.

Es besteht die Gefahr, dass der Ansatz stecken bleibt. Die Empfehlung lautet deshalb:

WICHTIG!

Die interne Leistungsverrechnung sollte so gut wie möglich vorbereitet und dann sofort budgetwirksam eingeführt werden.

Bei dennoch auftretenden anfangsbedingten Unzulänglichkeiten (z. B. zu niedrigem Ansatz) muss nachgesteuert werden. Im Übrigen müssen die Auswirkungen – insbesondere auf die internen Dienstleister - ohnehin abgedeckt werden. Im Einzelnen wird dazu auf 6.4 verwiesen.

6.2.8 Ergebnisorientierte Steuerung der internen Dienstleister durch interne Leistungsverrechnung

Die interne Leistungsverrechnung dient also nicht nur der Kostenallokation, sondern auch der Zuweisung von Ergebnissen auf die Leistungserbringer. In besonderer Weise steuerungswirksam und verhaltensbeeinflussend ist die Leistungsverrechnung, wenn die Leistungserbringer als Kosten- und Ergebniszentren im Rahmen dezentralisierter Verwaltungsstrukturen geführt werden. Das trifft für die internen Dienstleister zu, die wir hier als Organisationseinheiten definiert haben, die ganz oder ganz überwiegend interne Dienstleistungen erbringen. Dabei müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Der Bereich muss eine ausreichende *organisatorische Selbständigkeit* erhalten, um im Rahmen ergebnisorientierter Steuerung unternehmerisch handeln zu können und
- er muss im Haushalt mit einem *eigenen Teilhaushalt* abgebildet werden.⁴⁵

Diese Struktur ist nur die notwendige Bedingung für eine ergebnisorientierte Steuerung. Sie muss durch entsprechende Finanzvorgaben und Wettbewerb unter Strom gesetzt werden. Mehr dazu in Kapitel 7.

⁴⁵ Siehe auch Anlage 6. Empfehlungen zur konkreten Ausgestaltung der Organisationsstruktur und zur Darstellung im Haushalt gibt es für wichtige interne Dienstleister u. a. in folgenden KGSt-Berichten: 12/1988: Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden. Teil I: Organisationskonzept; 4/1996: Organisation der Gebäudewirtschaft. Allgemein zur Steuerung interner Dienstleister s. Band 1 dieser Reihe, S. 37 ff. und Hille, Dietmar: Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements, Band 7 dieser Reihe, München 2003, S. 185 ff.

6.3 Wie können die Gemeinkosten beeinflusst werden?

6.3.1 Gemeinkosten sichtbar machen

Nachdem wir die für das Finanzmanagement besonders wichtigen (und ergiebigen!) internen Dienstleistungen behandelt haben, bleiben jetzt noch die Kosten und Leistungen der „Gemeinsamen Einrichtungen“ und der verwaltungsinternen Planungs-, Steuerungs- und Kontrolleinrichtungen (vgl. Abb. 19). Wie werden sie erfasst und gesteuert? Für die Diskussion wird von folgenden Grundsätzen ausgegangen: Wenn man die Budgetverantwortlichen für die Einhaltung ihrer Finanz- und Leistungsvorgaben zur Rechenschaft ziehen will, dann darf man sie nicht mit Aufwendungen belasten, die sie nicht direkt verursacht haben und die sie nicht beeinflussen können. Daraus ergibt sich eine grundlegende Veranschlagungsregel:

WICHTIG!

Prinzipiell werden Aufwendungen und Erträge bei den Organisationseinheiten veranschlagt, von denen sie verursacht werden und von denen sie beeinflusst werden können (s. auch 4.3).

Aufwendungen und Erträge, die nicht direkt und ausschließlich einer Organisationseinheit zugeordnet werden können, werden jeweils der (nächst höheren) Organisationseinheit zugeordnet, wo sie als (Stellen-) Einzelkosten beeinflusst werden können (betriebswirtschaftliches Prinzip der relativen Einzelkosten⁴⁶). Dieses Prinzip sollte bei der Veranschlagung möglichst durchgängig beachtet werden. Der Haushalt wird dann transparenter und er lässt sich leichter steuern. Eine Folge dieses Prinzips ist, dass für „Gemeinsame Einrichtungen“ und für zentrale und dezentrale Planungs-, Steuerungs- und Kontrolleinrichtungen jeweils eigene Budgets (Unterabschnitte bzw. Teilhaushalte) gebildet werden. Sie können mit Bezug auf die ihnen jeweils nachgelagerten Bereiche als **Gemeinkostenbudgets**⁴⁷ bezeichnet werden.

Beispiele für Gemeinkostenbudgets:

Die Aufwendungen für den Baudezernenten und ggf. sein Büro werden nicht mehr an bereitetester Stelle, z. B. beim Bauverwaltungsamt veranschlagt, sondern in einem eigenen Teilhaushalt.

Bei dem in Abb. 5 in Kapitel 3 gegebenen Beispiel eines Fachbereichs „Schule, Kultur, Bildung, Sport und Freizeit“ wurde auf der Ebene des Fachbereichsbudgets ein Unterabschnitt „Fachbereichsleitung“ und auf der Ebene der Abteilungsbudgets ein Unterabschnitt „Leitung der Kulturabteilung“ gebildet.

Bei dieser Art der Veranschlagung werden die Gemeinkostenbereiche deutlicher sichtbar und steuernde Eingriffe sind leichter, als wenn die Kosten von vornherein auf dezentrale Organisationseinheiten oder gar einzelne Produktgruppen aufgeschlüsselt würden. Aus der Stellung der Gemeinkostenbudgets in der *Budgethierarchie* ergibt sich, auf welchen Bereich der Verwaltung sie sich jeweils beziehen. Bei Gemeinkostenbudgets, die sich auf die gesamte Verwaltung beziehen, wird häufig von **Konzernkosten** gesprochen. Die folgenden Überlegungen betreffen aber auch alle Gemeinkostenbudgets auf niedrigeren Ebenen der Budgethierarchie.

6.3.2 Outputorientierte Gestaltung der Gemeinkostenbereiche

Für eine inhaltliche Durchdringung der Gemeinkostenbudgets ist es wichtig, sich intensiv mit ihren Leistungen zu befassen.

WICHTIG!

Wie bei allen anderen Budgets sind auch bei den Gemeinkostenbudgets die Ziele und Produkte bzw. Leistungen zu beschreiben und es ist über die Zielerreichung zu informieren.

⁴⁶ Siehe ausführlicher in: Klümper/Zimmermann: Die produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung, 1. Aufl. 2002, S. 38 f.

⁴⁷ Gelegentlich wird auch die Bezeichnung „Overhead-Budgets“ verwandt.

Beispiel für Produktinformationen über einen Gemeinkostenbereich

Eine Stadt mit rd. 160.000 Einwohnern gibt zum Budget „Büro Oberbürgermeister“ (= Produktgruppe) folgende Produktübersicht (Auszug):

- Produkt 1: Verwaltungs- und Ressortsteuerung
- Produkt 2: Konzernkoordinierung, Strategisches Controlling, Beschwerdemanagement und Europaangelegenheiten
- Produkt 3: Ratsangelegenheiten
- Produkt 4: Bezirksverwaltungsstelle
- Produkt 5: Pressestelle, Öffentlichkeitsarbeit
- Produkt 6: Stadtwerbung, Tourismus ...

Neben reinen Steuerungsleistungen, die betriebswirtschaftlich den Charakter von internen Vorleistungen haben, stehen auch „Endprodukte“, z. B. P. 6. Das ist in vielen „Gemeinkosten“-budgets der Fall, und das ist auch nicht schlimm, solange die Kosten nicht akribisch verrechnet werden sollen. Die Beschreibung und Klassifizierung der Produkte und Leistungen der Gemeinkostenbereiche ist nicht einfach. Noch schwieriger ist es, Kennzahlen zur Beurteilung der Zielerreichung zu bestimmen.

Beispiel für Kennzahlen zu einem Gemeinkostenbereich

Als Kennzahlen zum Leistungsumfang und zur Zielerreichung für die Abteilung „Leitung/Service“ des Fachbereichs „Bürgerservice und Soziales“ nennt eine Stadt mit rd. 90.000 Einwohnern u.a.:

- Anzahl der Sitzungen des Fb.-Ausschusses
- Anzahl der Berichts- und Beschlussvorlagen
- Anzahl der Sitzungen der Leitungskonferenz
- Anzahl der eingesetzten ADV-Programme
- Anzahl der besetzten Stellen im Fachbereich
- Anzahl der abgeschlossenen Zielvereinbarungen
- Fortbildungstage je Mitarbeiter
- Fortbildungskosten in TEUR

Die frühzeitige Beschäftigung mit den Leistungen und Mengengerüsten ist ergiebiger, als die nachträglichen Detaillierungen hinsichtlich Kostenstellen und Kostenarten in der Kosten- und Leistungsrechnung.

6.3.3 Weiterverrechnung der Gemeinkosten?

Die Kosten der Gemeinsamen Einrichtungen (Personalrat, Gleichstellungsstelle, Arbeitssicherheitstechnische Dienst, Betriebsärztliche Dienst, Kantine u. a.) und der zentralen und dezentralen Planungs-, Steuerungs- und Kontrolleinrichtungen (politische Gremien, Verwaltungsführung, Rechnungsprüfungsamt, Fachbereichsleitungen usw.) werden nach dem Prinzip der relativen Einzelkosten in eigenen Unterabschnitten veranschlagt. Damit wird der vollständige Ressourcenverbrauch auch für diese Produkte und Leistungen im Haushalt dokumentiert und den Verantwortlichen zugeordnet (primäre Zuordnung).

Etwas anderes ist die Frage, ob diese Kosten in einem zweiten Schritt (sekundäre Zuordnung) auf alle Teilbudgets weiterverrechnet werden sollen.

WICHTIG!

Zwingend erforderlich ist die Weiterverrechnung nur zu Lasten solcher Organisationseinheiten, bei denen diese Kosten in die Kalkulation von Entgelten, Kostenerstattungen, Zuweisungen u. Ä. eingehen, insbesondere also bei den Kostenrechnenden Einrichtungen im engeren haushaltsrechtlichen Sinne sowie bei den internen Dienstleistern.

Hier ist die Verrechnung auch allgemeine Praxis, und zwar in bewährter Weise mittels mehr oder weniger pauschaler vorkalkulierter Verwaltungskostenerstattungen (VKE) oder -umlagen⁴⁸. Bei den

⁴⁸ Dazu ausführlicher KGSt-Bericht Nr. 6/1998: Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung, insbes. S. 31 ff.

kostenrechnenden Einrichtungen dient die Verrechnung der Gemeinkosten in erster Linie fiskalischen Zwecken, nämlich der Ausschöpfung der Einnahmespielräume. Bei den internen Dienstleistern ist die Gemeinkostenverrechnung für die Kalkulation vollkostendeckender Verrechnungspreise erforderlich.

Bei Einrichtungen, die mit ihren Kosten und Preisen unter Wettbewerbsdruck stehen, kann die Gemeinkostenverrechnung auch Steuerungswirkungen erzeugen: Die belasteten Einrichtungen werden die Gemeinkostenumlagen kritisch hinterfragen und auf Kostensenkungen in den Gemeinkostenbereichen drängen.

Beispiel Gebäudewirtschaft

Wenn die Gebäudewirtschaft unter Wettbewerbsdruck steht, wird sie sich gegen die Belastung mit anteiligen Verwaltungskosten wehren und Druck auf die Gemeinkostenbereiche ausüben. Denn sie muss sich mit privaten Wettbewerbern messen, die (z. B. in der Gebäudereinigung) nicht nur niedrigere Löhne zahlen, sondern auch weniger „Gemeinsame Einrichtungen“ und schlankere Planungs-, Leitungs- und Kontrollstrukturen haben.

Oft bleibt es aber ein Dilemma, die internen Dienstleister mit den hohen öffentlichen Gemeinkosten zu belasten und gleichzeitig von ihnen marktgerechte Preise zu verlangen. Trotzdem sollte dem in solchen Fällen häufig geäußerten Verlangen, die Gemeinkostenumlagen abzusenken, grundsätzlich nicht nachgegeben werden. Der Grundsatz schließt Ausnahmen nicht aus. So kann es etwa in einer knappen Wettbewerbssituation gerechtfertigt sein, den internen Dienstleister von beschäftigungsnahen Kosten der Politik zu entlasten. Mehr dazu unter 7.6.

Die Ausdehnung der Verrechnung im Haushalt über Kostenrechner und interne Dienstleister hinaus ist eher kritisch zu sehen. Die erstattungsverpflichteten Organisationseinheiten hätten keinen direkten Einfluss auf Menge und Preis der ihnen angelasteten allgemeinen Verwaltungsleistungen. Und sie wären an einer kritischen Hinterfragung der Umlagen auch gar nicht interessiert, solange sie sich mit ihren Gesamtkosten nicht rechtfertigen müssen.

WICHTIG!

Da die Verrechnung der Gemeinkosten nur geringe Steuerungswirkungen auslöst, ist ihre flächendeckende Verrechnung nicht steuerungsnotwendig.

Im Gegenteil: Ein Budgetverantwortlicher, der mit Gemeinkostenumlagen belastet wird, die er selbst nicht beeinflussen kann, wird möglicherweise demotiviert. Und auch die Politiker, die ja in erster Linie die Adressaten der Budgetinformationen sind, reagieren erfahrungsgemäß eher irritiert, wenn das sie interessierende Budget mit „Sekundärkosten“ belastet wird, die meist nur schwer zu erläutern und vor allem auch nicht zu verändern sind.

ACHTUNG!

Diese Aussagen gelten *nicht* für Einrichtungen wie die Personalverwaltung oder die Rechtsabteilung, die hier nicht als Gemeinkostenbereiche, sondern als interne Dienstleistungen gesehen werden (s. insbes. 6.2.5).

Die Notwendigkeit der Verrechnung von Gemeinkosten kann sich allerdings aus einem anderen Ziel ergeben, nämlich dem Ziel verursachungsgerechter Kostenanlastung in den Teilbudgets als Voraussetzung für die Ermittlung der Vollkosten der Produkte. Wenn das örtlich für einzelne Organisationseinheiten oder gar flächendeckend für notwendig gehalten wird (s. dazu 9.4), dann sollten die Umlagen auch im Haushalt abgebildet werden, damit auch diesbezüglich die Informationen im Haushalt und in der Kosten- und Leistungsrechnung übereinstimmen. Der Informationsnutzen muss aber gegen den beträchtlichen Verwaltungsaufwand und die sonstigen kontraproduktiven Wirkungen abgewogen werden.

TIPP!

Im Ergebnis spricht einiges dafür, die Verrechnung der Gemeinkosten nicht gerade ganz oben auf die Reformagenda zu setzen (s. auch 9.4).

Wenn bei konkreten Fragestellungen – z. B. bei einer Make-or-Buy-Entscheidung - (Voll-) Kosteninformationen für einzelne Produkte benötigt werden, können diese auch durch **sporadische Kostenermittlungen** (ohne Verrechnungen im Haushalt und laufend bebuchte Kostenrechnung) beschafft werden. Die Gemeinkosten können in diesem Fall kalkulatorisch per Zuschlag oder in Anlehnung an die den Kostenrechnenden Einrichtungen angelasteten Verwaltungskostenerstattungen berücksichtigt werden. Ohnehin müssen Vollkosten(preise) stets in die Hand genommen und analysiert werden, wenn sie z. B. mit Marktpreisen oder interkommunal verglichen werden sollen. Gerade bei der Schlüsselung der Gemeinkosten gibt es weite Ermessensspielräume, die von den Kommunen sehr unterschiedlich ausgefüllt werden.

Beispiel Schlüsselung von Gemeinkosten

Manche Kommunen schlüsseln die Gemeinkosten z. B. von Zentraler Steuerung oder Organisation nach der Anzahl der Stellen in den Teilbudgets, manche nach den Personalkosten, wieder andere nach der Büroraumfläche.

Auch Vollkosten sind deshalb nicht ohne Weiteres interkommunal vergleichbar.

Abschließend sei noch einmal betont: Wo regelmäßig – also nicht nur sporadisch - vollkostendeckende Gebühren, interne Verrechnungspreise, Kostenersatzansprüche und dgl. kalkuliert werden müssen, ist laufende, voll ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich und eine möglichst vollständige Verrechnung der Gemeinkosten.

6.3.4 Wofür noch Sammelnachweise?

Verursachung und Beeinflussbarkeit sind auch die Kriterien für die Behandlung der früher in Sammelnachweisen veranschlagten Ausgaben. Sie sind (nach dem Prinzip der relativen Einzelkosten) bei der Organisationseinheit und gegebenenfalls in einem eigenen Budget zu veranschlagen, wo sie verantwortet und beeinflusst werden können. Eine Verteilung auf die Budgets nach irgendwelchen noch so wirklichkeitsnahen Schlüsseln per Sammelnachweis macht keinen Sinn, solange die Budgetverantwortlichen diese Kosten nicht beeinflussen können.

WICHTIG!

Sammelnachweise der alten Art haben deshalb in dem neuen Finanzmanagement keinen Platz mehr!

Stattdessen ist es das Ziel, die bisher in Sammelnachweisen schlüsselmäßig verteilten Aufwendungen zu direkten, von den Budgetverantwortlichen beeinflussbaren Einzelkosten zu machen.

Beispiel: Telefonkosten

Durch Schaffung der technischen Voraussetzungen für eine verursachungsgerechte Erfassung der Gesprächsgebühren werden die Telefonkosten – evtl. zuzüglich eines Gemeinkostenzuschlags zur Abdeckung von Fixkosten der Telefonanlage und ihres Betriebs – zu Einzelkosten, die den Budgets/dem einzelnen Anschluss zugerechnet und von den Budgetverantwortlichen beeinflusst werden können.

Beispiel: Bauunterhaltung

Bei Bildung einer Zentralen Grundstücks- und Gebäudewirtschaft, werden alle Unterhaltungsmittel zunächst dort veranschlagt und verantwortet. Sie gehen dann in die Grundmiete ein, die von den nutzenden Fachbereichen zu zahlen ist. Über ihren Flächenbedarf und ihre Standardanforderungen erlangen die Fachbereiche (begrenzte) direkte Einflussmöglichkeiten auf ihre Gebäudenutzungskosten und damit auch auf die Bauunterhaltung.

Die Abschaffung der Sammelnachweise setzt also meist umfangreiche organisatorische Vorbereitungen voraus. Dabei geht es nicht nur um rechnungstechnische Veränderungen, sondern vor allem um eine Neuordnung der Verantwortlichkeiten im Sinne des Neuen Steuerungsmodells. Gerade bei bisher in Sammelnachweisen veranschlagten Mitteln geht es meist auch um eine Neudefinition des Zusammenwirkens von dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortlichen einerseits und zentralen Steuerungs- oder Serviceinstanzen andererseits.

Dezentrale Sach- und Finanzverantwortung bei Zentralem Einkauf

Im Rahmen der Budgetierung werden die Mittel für die Beschaffung von Verbrauchsmaterialien, Büromöbeln usw. dezentral veranschlagt. Was, wann, in welcher Menge eingekauft wird, entscheiden die Budgetverantwortlichen im Rahmen ihrer Budgets. Der eigentliche Einkauf wird allerdings aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Verfahrenssicherheit von einer zentralen Einkaufsstelle durchgeführt. Diese schließt Rahmenverträge ab, aus denen sich die Fachbereiche bedienen⁴⁹.

Eine Sonderstellung nehmen die **Personalkosten** ein. Bei grundsätzlicher Dezentralisierung der Kostenverantwortung bleibt es sinnvoll, die Errechnung und Zahlung der Löhne und Gehälter als zentralen Service zu organisieren. Dazu könnte es zweckmäßig sein, Sammelnachweise aufrechtzuerhalten, evtl. auf Fachbereichsebene. Einzelheiten s. unter 4.8.13.

6.3.5 Fazit

Die Ausgangsfrage dieses Abschnitts lautete: Wie lassen sich die Gemeinkosten beeinflussen? Die Antworten können wie folgt zusammengefasst werden:

- Durch den **Ausweis in „Gemeinkostenbudgets“** (primäre Zuordnung) werden die Kosten sichtbar und leichter hinterfragbar. Das gilt insbesondere im „neuen“ Haushalt durch die zusammenhängende Darstellung von Ergebnis- und Produktplan, Investitionsplan und Stellenplanauszug für den jeweiligen Teilhaushalt. Plausibilitätsprüfungen, interkommunale Vergleiche und steuernde Eingriffe sind so leichter möglich.
- Die **Verrechnung der Verwaltungsgemeinkosten** (sekundäre Zuordnung) führt erfahrungsgemäß dort zu kritischen Reaktionen und Druck auf die Gemeinkostenbereiche, wo die belasteten Einrichtungen die Gemeinkostenanteile durch Entgelte vollständig finanzieren müssen, (vollkostendeckende Gebührenhaushalte, interne Dienstleister u. a.), *und* wo diese unter Wettbewerbsdruck stehen. Hier kann der Druck genutzt werden, die Verwaltung – gerade bezogen auf interne (und externe) Dienstleister – zu verschlanken, z. B. durch Abbau von Hierarchieebenen und Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung.
- Über die vorgenannten Bereiche hinaus sind von einer flächendeckenden Verrechnung der Gemeinkosten keine nennenswerten Steuerungswirkungen zu erwarten.
- Es bleiben dann nur die klassischen Instrumente der **Aufgabenkritik bzw. Produktkritik**. Gerade für die Gemeinkostenbereiche sind dafür Vorgehenskonzepte wie etwa die **Gemeinkosten-Wert-Analyse (GWA)** entwickelt worden, die in größeren Abständen eingesetzt werden können.

6.4 Warum die ILV in die Budgetierung einbezogen werden muss

6.4.1 Wie aus Verrechnungsgeld Hartgeld wird

In vielen Verwaltungen sind Anläufe zur Einführung oder Ausweitung der internen Leistungsverrechnung stecken geblieben. Meist liegt das daran, dass nur „Verrechnungsgeld“ eingeführt wird, d. h. dass die Verrechnungsbeträge im Haushalt auf nicht budgetierten/nicht in die Budgetierung einbezogenen Verrechnungshaushaltsstellen bzw. -finanzpositionen dargestellt werden. Damit ist zwar eine transparente und vollständige Kostenverteilung möglich. Aber die Wirkungen, die von der bloßen Verrechnung auf die Leistungsempfänger ausgehen, sind schwach. Wenn die Kosten interner Dienstleistungen durch die Verrechnung erstmalig sichtbar werden, gibt es zwar manchmal Aha-Effekte und auch sinnvolle Reaktionen. Wenn aber Einsparungen bei der Inanspruchnahme interner Dienstleistungen dem Budgetverantwortlichen nichts bringen, dann kommt es bei ihm zu keinem nachhaltigen Anreiz zu wirtschaftlicherem Verhalten. Folglich gerät auch der Erbringer der Leistung nicht unter Druck. Wenn überhaupt „Rechnungen“ gestellt werden, werden diese von den „Auftraggebern“ kritiklos bezahlt. Erst recht wirkungslos bleibt das System, wenn der Leistungserbringer direkt die Haushaltsstellen des Leistungsempfängers belasten kann oder die Verrechnung zentral in der Kämmerei durch Umbuchungen erfolgt. Meist erlahmen dann auch sehr schnell die

⁴⁹ Zu Einzelheiten siehe KGSt-Bericht Nr. 1/1997 Organisation des Einkaufs

Anstrengungen zum weiteren Ausbau des Verrechnungssystems; der Aufbau der Aufgabenkataloge und der Leistungsbeschreibungen auf der Auftraggeberseite oder der Kosten- und Leistungsrechnung und der Leistungs- und (Einheits-) Preiskataloge auf der Auftragnehmerseite bleiben stecken oder ziehen sich endlos hin.

WICHTIG!

Das System der internen Leistungsverrechnungen muss von Anfang an unter Strom gesetzt werden.

Um das System der internen Leistungsverrechnungen unter Strom zu setzen, sind im Wesentlichen zwei Möglichkeiten gegeben:

- **Einbeziehung in die Budgetierung** und
- **Wettbewerb.**

Der Blick richtet sich dabei zunächst auf die *Auftraggeber*. Bei ihnen müssen Anreize geschaffen werden, die bezogenen internen Leistungen nach Art, Umfang, Qualität und Preis kritisch zu hinterfragen. Das kann – mehr oder weniger wirksam – durch die Einbeziehung der Verrechnungspositionen in die Budgetierung geschehen. Das Pro und Contra dazu wird in diesem Abschnitt zusammengefasst. Zusätzlich können die internen Anbieter durch die Auftraggeber dem Wettbewerb ausgesetzt werden. Damit wollen wir uns umfassender im nächsten Kapitel (7.) befassen. Die Forderung lautet also, die Verrechnungspositionen in die Budgets der Auftraggeber einzubeziehen und den generellen Budgetierungsregeln zu unterwerfen.

Das Weihnachtsbaumbeispiel

Für die Aufstellung des Weihnachtsbaums im Kindergarten durch den Baubetriebshof wird dem Kindergartenbudget seit der Einführung der ILV ein Betrag von € 78,00 belastet. Die Kindergartenleiterin wird erst dann nach Alternativen suchen (z. B. Spende und Aufstellung durch Eltern), wenn die Einsparung bei den Bauhofleistungen sie zu Mehraufwand z. B. bei Spielmaterial berechtigt.

Aus Spielgeld muss also Hartgeld werden!

Die Einbeziehung der internen Leistungsverrechnungen in die Budgetierung muss allerdings gesteuert werden. *Interne* Leistungsverrechnungen haben für den *Gesamthaushalt* eine andere Bedeutung als Aufwands- und Ertragspositionen für *externe* Leistungen. Wenn in einem *Teilbudget* der Aufwand für die Inanspruchnahme interner Dienstleistungen verringert und dafür in gleicher Höhe ein Aufwand an anderer Stelle getätigt wird, so ist das für den Gesamthaushalt nur dann neutral, wenn der interne Dienstleister auf die verringerte Nachfrage sofort mit einer Verringerung seines Aufwands reagieren kann oder wenn er die Leistung anderweitig verkaufen kann. Diese Voraussetzung ist bei den meisten internen Leistungsanbietern allerdings nicht gegeben. Meist bestehen personelle und sonstige Kapazitäten (Maschinen, Gebäude usw.), die kurzfristig nicht abgebaut werden können. Um nicht in dieses Problem der **Kostenremanenz** hineinzulaufen, sind zwei Maßnahmen üblich, die meist gemeinsam ergriffen werden:

- für zu schützende interne Dienstleistungen wird ein (ggf. zeitlich begrenzter) Kontrahierungszwang (Abnahmezwang) verhängt und
- die internen Leistungsverrechnungen werden aus der Budgetierung ausgeschlossen, also insbesondere aus der gegenseitigen Deckungsfähigkeit mit anderen Aufwandspositionen des gleichen Teilhaushalts.

ACHTUNG!

Mit der Ausklammerung der internen Leistungsverrechnungen aus der Budgetierung werden nicht nur die intendierten Wirkungen der internen Leistungsverrechnung verhindert. Mangels Akzeptanz stockt auch der weitere Ausbau des Systems. Die Scharfschaltung des Verfahrens verschiebt sich mangels eines eindeutig zu definierenden Termins immer weiter in die Zukunft.

Wenn nicht eine Investitionsruine geschaffen werden soll, muss das System der ILV von vorn herein scharf geschaltet werden. Trotz aller Schwierigkeiten gibt es also eine eindeutige Empfehlung:

WICHTIG!

Die internen Leistungsverrechnungen müssen von vorn herein in die Budgetierung einbezogen werden!

Die Empfehlung, die internen Leistungsverrechnungen von vorn herein in die Budgetierung einzu beziehen, gilt sowohl für den Fall, dass die Leistungsverrechnungen haushaltstechnisch unter den Kontengruppen für „Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen“ oder unter „Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen“ veranschlagt werden.

6.4.2 Internes Kontraktsystem verhindert Leerkosten

Bei der empfohlenen Einbeziehung der internen Leistungsverrechnungen in die Budgetierung kann es bei den Erstellern der internen Dienstleistungen insbesondere auf Grund der Kostenremanenz zu Problemen kommen.

WICHTIG!

Statt die Abnehmer durch einen generellen Kontrahierungszwang zu binden, sollten für alle Leistungen maßgeschneiderte Kontrakte geschlossen werden.

Die Kontrakte zwischen den Anbietern und Nachfragern der internen Dienstleistungen berücksichtigen die Interessen beider Seiten. Je nach Art und Umfang der Leistung und der Kostenremanenz muss der Besteller unterschiedlich lange Kündigungsfristen akzeptieren. Sie gewähren dem Anbieter einen ausreichend langen Anpassungszeitraum für den Fall, dass der Besteller die Leistung kündigt. Gelegentlich kann sich der Anpassungs- und damit Kündigungszeitraum aus der Nutzungsdauer von Spezialmaschinen oder -geräten ergeben. Meist wird die Geschwindigkeit eines evtl. notwendig werdenden Anpassungsprozesses aber durch das vorhandene und nicht kündbare Personal definiert. Das kann dazu zwingen, Kündigungsmöglichkeiten nur in Teilschritten zuzulassen (s. auch. Kapitel 7.). Bei der Systematisierung der Kontraktarten kann auch die weiter oben (s. 6.2.7) bereits erwähnte Unterscheidung zwischen

- Daueraufträgen
- Einzelaufträgen auf der Basis von Rahmenverträgen und
- Einzelaufträgen

hilfreich sein.

Selbstverständlich sollte sein, dass für zwei Arten bisher erbrachter Leistungen von vornherein auf jeglichen Kontrahierungszwang verzichtet wird:

- Leistungen, auf die der Empfänger in Zukunft ganz verzichten will oder für die er eine andere, den Haushalt nicht belastende Lösung findet und
- Leistungen geringeren Umfanges, deren Ausfall beim Anbieter erwartungsgemäß keine unlösbaren Anpassungsprobleme verursacht, weil er sie z. B. durch Mehrleistungen auf anderen Gebieten ausgleichen kann.

Beispiel Fundfahrrad

Statt dass das Ordnungsamt, nachdem ihm ein Fundfahrrad gemeldet wurde, den Baubetriebshof damit beauftragt, das Fahrrad zu bergen und in den städtischen Fundkeller zu verbringen (Einsatz eines Pritschenwagens mit zwei Mann Besatzung!), wird – nach Einführung der ILV und gestiegenem Kostenbewusstsein des Ordnungsamtes - der Finder gebeten, das Fahrrad zu verwahren (gegen Finderlohn bzw. Eigentumsübergang nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist).

Mit einer Freistellung vom Kontrahierungszwang für solche Leistungen muss sichergestellt werden, dass gleich bei der Einführung der Leistungsverrechnung wenigstens symbolische Anfangserfolge zu verzeichnen sind.

Über ein internes Kontraktsystem lassen sich auch die Probleme eleganter lösen, die sich bei vorläufiger Haushaltsführung oder haushaltswirtschaftlichen Sperren häufig stellen. Voraussetzung ist, dass die internen Kontrakte in diesem Zusammenhang genau so behandelt werden, wie Verträge mit Dritten: Sind in einem internen Kontrakt längere Kündigungsfristen vereinbart, um dem internen Dienstleisters erforderlichenfalls Zeit für Anpassungsmaßnahmen zu geben, so dürfen die Mittel nicht kurzfristig gesperrt werden, genau wie bei einer vertraglichen und kurzfristig nicht kündbaren Verpflichtung gegenüber Dritten. Dies sollte selbstverständlich unabhängig davon gelten ob die Mittel haushaltstechnisch unter den Kontengruppen für „Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen“ oder unter „Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen“ veranschlagt sind.

6.4.3 **Marktpreisgebundener Kontrahierungszwang sorgt für effiziente Ergebniszuweisung**

Die Steuerung durch ein internes Kontraktsystem kann sinnvoll ergänzt werden durch einen sog. marktpreisgebundenen Kontrahierungszwang. Voraussetzung ist, dass sich der Auftraggeber zum Vergleich belastbare Marktpreise für die benötigten Leistungen beschafft (s. im Einzelnen Kapitel 7). Ist der interne Anbieter teurer, so kann der Nachfrager vom internen Dienstleister verlangen, dass dieser in die Marktpreise einsteigt. Tut der interne Dienstleisters dies, so ist der Nachfrager zur Abnahme verpflichtet („marktpreisgebundener Kontrahierungszwang“). Der interne Anbieter wird in die niedrigeren Marktpreise einsteigen, wenn er nur so ein Auslastungsproblem verhindern kann. Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit des internen Dienstleisters schlägt sich am Ende des Jahres in einer Unterdeckung in seinem Budget nieder. Es ist dann Sache des Betriebs und des Finanzmanagements, die nötigen Anpassungsmaßnahmen im Betrieb zu entscheiden.

Voraussetzung ist auch hier wieder, dass der Nachfrager durch Einbeziehung der internen Leistungsverrechnungen in die Budgetierung ein ausreichendes Interesse an Preisvergleichen hat. Verstärkt werden kann der Druck für beide Seiten noch durch echten Marktwettbewerb. Dazu soll das nächste Kapitel Anregungen geben.

Für die hier empfohlene marktliche Steuerung der internen Dienstleistungen ist es zweckmäßig, die internen Leistungsverrechnungen bei den entsprechenden Sachaufwands- bzw. –ertragspositionen zu veranschlagen und nicht auf den Verrechnungskonten. Auf letzteren werden nur die Erstattungen von Gemeinkosten veranschlagt (s. ausführlicher o. 6.2.4).

Die Positionen für die Verrechnung interner *Dienstleistungen* sollten also in die Budgetierung einbezogen werden. Das ist das Fazit. Gilt das auch für die Verrechnung der *Gemeinkosten*, falls und soweit eine solche durchgeführt wird (s. o. 6.3.3)?

6.4.4 **Einbeziehung der Gemeinkostenerstattungen in die Budgetierung**

Auf die mehr oder weniger pauschal umgelegten Gemeinkosten – falls diese überhaupt umgelegt werden - haben die belasteten Budgetverantwortlichen keinen Einfluss. Deswegen nehmen viele Verwaltungen diese Positionen ausdrücklich aus der gegenseitigen Deckungsfähigkeit innerhalb der Budgets heraus. Damit wächst die Zahl der Haushaltsvermerke, die ohnehin die Lesbarkeit der Haushalte erschweren.

TIPP!

Einfacher und übersichtlicher ist es, auch die Gemeinkostenerstattungen zu Bestandteilen der Budgets zu machen und die Steuerung über das Kontraktmanagement vorzunehmen.

Entsprechend ihrer Natur sind die Gemeinkostenerstattungen durch die belasteten nachgeordneten Dienststellen nicht kündbar und deshalb auch nicht veränderbar. Um zu verhindern, dass Verwaltungskostenerstattungen zur Deckung anderer Aufwendungen herangezogen werden, ist also kein Haushaltsvermerk erforderlich; vielmehr ergibt sich das aus der Natur der (fixen) Aufwandspositi-

on, so wie sich das bei anderen Aufwandspositionen etwa aus einer langfristigen unkündbaren Vertragsbindung ergeben kann. Die Einbeziehung in die Budgets ist deshalb unschädlich; sie trägt aber zur Vereinfachung der Budgetstruktur und der Budgetierungsregeln bei.

6.5 Weitere Materialien

Überblick und Arbeitshilfen

KGSt-Bericht Nr. 6/1998: Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung

Vertiefung

Bräunig, Dietmar: Pretiale Steuerung von Kommunalverwaltungen. Baden-Baden 1994 (Diss. Universität Mannheim 1994)

7 Wie durch Wettbewerb die Haushaltssteuerung verbessert werden kann

7.1 Ein typischer Fall

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung prüfen viele Kommunen, ob sie bestimmte Leistungen weiterhin in eigenen Einrichtungen erbringen sollten, oder ob sie mit der Lieferung oder Leistung nicht besser Dritte beauftragen sollten.

Beispiel: Auflösung des städt. Bauhofs?

Eine Stadt mit 200.000 Einwohnern prüft, ob der dem Tiefbauamt angegliederte Bauhof aufgelöst werden soll. Als Vorteil des eigenen Bauhofs wird gesehen, dass er die operative und kurzfristige Erledigung von sicherungstechnischen und Instandsetzungstechnischen Aufgaben und die Übernahme kleinerer oder spezieller Neubauarbeiten im Straßen- und Tiefbaubereich ermöglicht. Als Nachteil wird gesehen, dass die Stadt durch die Kosten der ständig benötigten Lohn- und Materialfonds belastet wird.

Auf die Frage nach Eigen- oder Fremderstellung reagieren Politik und Verwaltungen traditionell mit einer Wirtschaftlichkeitsberechnung. Unzählige solcher Untersuchungen gibt es. Und aus ihnen lässt sich nur eine Schlussfolgerung ziehen: Mit solchen Berechnungen kann alles bewiesen werden. Die Ergebnisse hängen ab

- von den Initiatoren und Auftraggebern (z. B. konservativ-liberale Mehrheit im Rat) und den von ihnen verfolgten Zielen (z. B. Privatisierung) sowie der Art der „Begleitung“ der Studie durch die Interessenten
- von den Annahmen (z. B. über derzeitige und zukünftig zu erzielende Produktivität/Leistungswerte der eigenen Beschäftigten),
- von der Kostenrechnung (z. B. bezüglich der Belastung des eigenen Betriebes mit Gemeinkosten),
- von dem Gutachter (z. B. der Ratsmehrheit nahe stehendes Beratungsunternehmen).

Beispiel für tendenziöse Wirtschaftlichkeitsberechnung: Die Konkurrenzfähigkeit der Eigenreinigung

Durch (unrealistisch) hohe kalkulatorische Leistungswerte der Reinigerinnen bei gleichzeitig mangelnder Leistungskontrolle und / oder dem stillschweigenden Verzicht auf die Nachholung von (z. B. durch Krankheit) ausgefallenen Leistungen, durch niedrigen Ansatz von Gemeinkosten u. a. kann auch ein kommunaler Eigereinigungsbetrieb seine Konkurrenzfähigkeit nachweisen, obwohl er um ca. 30 % höhere Stundenlöhne zahlen muss als die privaten Konkurrenten.

Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Frage der Eigen- oder Fremderstellung sind also meist angreifbar, auch wenn eine gut ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung existiert und die Berechnungen vorurteilsfrei durch eine sachverständige Stelle erstellt wurden. Nicht selten misstraut die Politik der Berechnung der Controllingstelle der Verwaltung oder erst recht der betroffenen Fachverwaltung und fordert eine Überprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt oder einen „unabhängigen“ Gutachter. Am Ende liegen den Entscheidungsträgern dann oft Berechnungen mit ganz unterschiedlichem Ausgang vor.

Das Neue Steuerungsmodell legt eine andere Vorgehensweise nahe: Statt einer bürokratischen Lösung durch Berechnung und hierarchische Entscheidung setzt es auf den Markt:

WICHTIG!

Kommunale Leistungen, die auch von Dritten, insbesondere privaten Unternehmen erbracht werden können, sollen sich im Wettbewerb mit diesen bewähren.

7.2 Konkurrenz belebt das Steuerungsgeschäft

Der Wettbewerbsgedanke spielt im Neuen Steuerungsmodell eine wichtige Rolle. Der Wettbewerb kann dazu beitragen, die Steuerungsleistung des Gesamtsystems zu verbessern. Dazu ist es sinnvoll, sich noch einmal an das Grundprinzip der neuen Steuerung zu erinnern (siehe Kapitel 2): Grundsätzlich steuern wir mit Leistungs- und Finanzvorgaben. In einem solchen System bleiben die verhaltenssteuernden Wirkungen und Anreize für effektives und effizientes Handeln allerdings begrenzt, wie ausgefuchst die Systeme der Budgetierung und der Leistungskontrakte auch sein mögen und wie scharf über interne Leistungsverrechnung auch Ergebnisverantwortung zugewiesen sein mag. Ein noch so gutes Controlling oder interkommunale Vergleiche können nicht vollständig ersetzen, was in der Privatwirtschaft bei den Unternehmen für ständigen Rationalisierungsdruck und die Suche nach neuen, besseren Leistungen sorgt, nämlich funktionsfähiger dynamischer Wettbewerb. Es liegt nahe, sich dieses Instruments auch in der Verwaltung zu bedienen.

WICHTIG!

Wettbewerb setzt das Neue Steuerungsmodell unter Strom!

Dabei sind zunächst ein paar terminologische Verständigungen nötig. Nach der Art des Wettbewerbs kann unterschieden werden zwischen

- (echtem) Marktwettbewerb und
- Wettbewerbssurrogaten, insbesondere Vergleichswettbewerb.

Wir wollen hier vor allem nach den Möglichkeiten suchen, kommunale Leistungserstellung einem echten Marktwettbewerb auszusetzen. Dabei können grob drei Konzepte unterschieden werden:

- das Privatisierungsmodell
- das Gewährleistungsmodell und
- das Konkurrenzmodell.

Das am weitesten gehende „**Privatisierungsmodell**“ fordert, einen Teil der von den Kommunen (und dem Staat allgemein) übernommenen Aufgaben (wieder) zu privatisieren, und zwar materiell, statt nur formal durch Organisationsprivatisierung. Bei diesen Leistungen sollen dann der Markt und zahlungskräftige Nachfrage darüber entscheiden, ob sie überhaupt noch produziert werden und ggf. von wem und in welcher Menge und in welcher Qualität. Auf die Frage, welche bisherigen kommunalen Produkte dafür in Frage kommen, gibt das Konzept keine eindeutige Antwort. Letztlich muss politisch entschieden werden. Unter dem Diktat leerer Kassen wächst allerdings der Druck, nach solchen Fällen zu suchen. Aufgabenkritik (Zweckkritik) kann dafür ein geeignetes Suchverfahren sein. Schon im Vorfeld solcher Entscheidungen kann für betroffene Einrichtungen und Produkte Druck erzeugt werden, insbesondere das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern, um evtl. weitere öffentliche Finanzierung zu rechtfertigen. (z. B. bei bestimmten Kultureinrichtungen oder Sportstätten). Hier geht es also im Ganzen um eine Verschiebung der Grenze zwischen Markt und Staat.

WICHTIG!

Als konkretes Instrument – insbesondere für die kurz- und mittelfristige Haushaltssteuerung - ist das Privatisierungsmodell naturgemäß weniger geeignet. Ob der Druck, der mit Privatisierungsdrohungen erzeugt werden kann, zur Durchsetzung konkreter Steuerungsmaßnahmen genutzt wird, ist eine Frage der örtlichen Politik und sicher auch des Politikstils.

Auch das **Gewährleistungsmodell** in seiner reinen Form ist – jedenfalls für die gegenwärtigen Verhältnisse in Deutschland – eher ein Denkmodell. Im Gewährleistungsmodell beschränken sich die Öffentlichen Hände darauf, die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben (z. B. Feuerschutz oder Besteuerung) sicherzustellen. Die Produktion aber überlassen sie vollständig Dritten (z. B. privaten Feuerwehren oder privaten Steuereintreibern).

Realistischer ist es, von der gegenwärtigen Situation auszugehen. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass die Kommunen nicht nur gewährleisten, sicherstellen und finanzieren, sondern in erheblichem Umfang auch selbst produzieren. Viele der von den Kommunen selbst erstellten Leistungen werden auch von privaten Unternehmen oder Organisationen des Dritten Sektors (Wohlfahrtsverbände und dgl.) angeboten. Hier setzt das „**Konkurrenzmodell**“ an. Die Botschaft lautet:

WICHTIG!

Alle von der Kommune erbrachten Leistungen, die auch von Dritten erbracht werden (können), sollen dem Wettbewerb ausgesetzt werden.

Wettbewerb ist ein Kernelement des Neuen Steuerungsmodells. Dabei wird zunächst einmal die gegebene örtliche Situation als status quo akzeptiert. Es gibt weder eine a priori Vermutung zu Gunsten der Wirtschaftlichkeit und Effektivität kommunaler Eigenerzeugung, noch gibt es – wie etwa bei ideologisch motivierten Befürwortern der Privatisierung – eine a priori Vermutung, dass kommunale Eigenerzeugung immer unwirtschaftlich ist. Vielmehr soll sich im Wettbewerb zeigen, ob vorhandene Eigenerzeugung auf Dauer günstiger ist, ob sie evtl. sogar ausgeweitet werden sollte oder ob vorhandene Kapazitäten abgebaut werden sollten, weil Dritte die Leistung besser erbringen können. Damit werden zwei wichtige Ziele erreicht:

- Erstens werden die Auftraggeber in die komfortable Lage versetzt, unter mehreren konkurrierenden Anbietern den Günstigsten auszuwählen und so ihr Budget schonen zu können und
- zweitens werden die internen Anbieter gezwungen, mit ihren Leistungen und deren Kosten und Preisen entweder wettbewerbsfähig zu werden oder die Leistungen abzubauen.

Für alle internen Anbieter lautet die Devise also (etwas verkürzt und nicht ganz wertfrei):

Konkurrieren statt Privatisieren!

Dass am Ende eines (verlorenen) Wettbewerbs auch die Privatisierung stehen kann, sei zur Vorbeugung vor Missverständnissen ausdrücklich noch einmal gesagt.

7.3 Welche Bereiche sollen dem Wettbewerb ausgesetzt werden?

Wenn von Wettbewerb mit privaten Unternehmen gesprochen wird, dann wird meist zuerst an die internen Dienstleister gedacht. An zweiter Stelle geraten die großen Regiebetriebe in der Entsorgung in den Blick. Hier kommen starke Anstöße von der EU-Wettbewerbspolitik.

Neuerdings wird das Konkurrenzmodell aber vereinzelt auch auf *alle* aus- bzw. durchführenden Organisationseinheiten angewandt, unabhängig davon, ob die Leistungen für interne oder externe Empfänger erbracht werden. Nach diesem Konzept wird – ähnlich wie bei dem Gewährleistungsmodell – in allen Verwaltungsbereichen eine Trennung zwischen auftraggebenden und auftragnehmenden Funktionen vorgenommen⁵⁰. Die für die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung zuständigen Organisationseinheiten erhalten von der Politik das Budget (z. B. für Familienberatung) und müssen dann – und zwar möglichst im Wettbewerb – entscheiden, ob mit der Produktion der Leistung eine eigene, kommunale Dienststelle oder ein Dritter (hier z. B. ein Wohlfahrtsverband) beauftragt wird. Auf die Gesamtverwaltung angewandt, würde sich das in der nachfolgenden Abbildung dargestellte Organisationsmodell ergeben.

⁵⁰ In Großbritannien wurde das Konzept unter der Thatcher-Regierung insbesondere für die Kommunen verbindlich eingeführt. Grundlegend waren die Unterscheidung zwischen den Funktionen „Provide“ und „Produce“ und der „Client-Contractor-Split“. Vor diesem Hintergrund mussten die meisten kommunalen Dienstleistungen ausgeschrieben werden („Compulsory Competitive Tendering“). Unter der Labour-Regierung ist die Ausschreibungspflicht wieder abgeschafft worden.

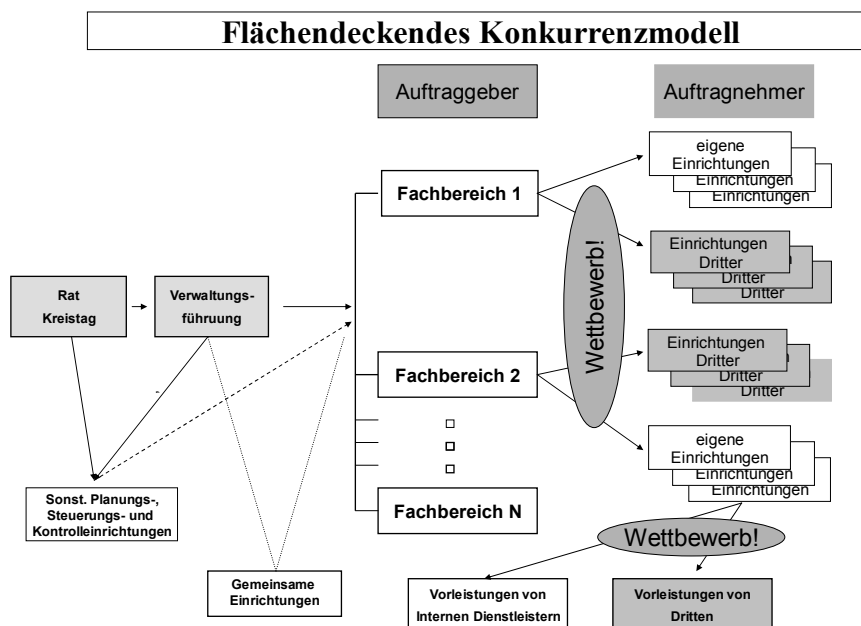


Abb. 21: Flächendeckendes Konkurrenzmodell

Ansätze für das Konkurrenzmodell finden sich vielerorts. Meist geht es aber nur um ausgesuchte Leistungen. Wettbewerbe werden z. B. häufig veranstaltet, wenn Kommunen bisher selbst betriebene Einrichtungen an Dritte vergeben wollen.

Übertragung von Kindergärten oder Jugendzentren im Wettbewerb

Bei der Übertragung von bisher selbst geführten Kindergärten oder Jugendzentren müssen sich die Bewerber mit ihren inhaltlichen Konzepten und Finanzziele einem Wettbewerb stellen.

Eine *flächendeckende* Umsetzung des Konkurrenzmodells hat es bisher nicht gegeben, von ganz wenigen Ansätzen abgesehen. Die Anforderungen und damit die Schwierigkeiten sind groß. Sie beginnen bei der Haushaltsstruktur. Nach dem Modell müssten zunächst die gewährleistenden, auftraggebenden Bereiche von der Politik Mandat und Budget erhalten, um auf dieser Basis dann eigene oder fremde Auftragnehmer zu beauftragen. Dass dann bei Eigenproduktion die Mittel zweimal im Haushalt veranschlagt werden müssten, sollte – bei entsprechenden Vorkehrungen für die finanzstatistische Bereinigung – noch kein Hinderungsgrund sein. Aufwendiger und Kern des Problems ist die flächendeckende Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen (siehe u. 7.4.1). Ob sie sich lohnt, kann besser im Einzelfall beurteilt werden, und zwar im Wesentlichen aus zwei Gründen:

- Erstens führt die Trennung zu zusätzlichen Transaktionskosten innerhalb der Verwaltung. Auftraggeber und Auftragnehmer benötigen z. T. das gleiche Fachwissen und die gleichen Informationen (z. B. Aufgabenkataster). Auch bei bestmöglicher Arbeitsteilung ist Personalmehrbedarf nicht immer auszuschließen. Die zusätzlichen Transaktionskosten sind aber von Fachbereich zu Fachbereich unterschiedlich, abhängig davon, welches Fachwissen auf der Auftraggeber- und welches auf der Auftragnehmerseite jeweils vorzuhalten ist. Letzteres wiederum hängt davon ab, wie einfach oder wie kompliziert der Ausführungsbereich zu steuern ist.
- Und zweitens sind die Chancen, durch Wettbewerbsverfahren Effizienz- und Effektivitätsgewinne zu erzielen, in den verschiedenen Fachbereichen unterschiedlich. Wo die Verwaltung gut beschreib- und quantifizierbare Leistungen in ausreichend großem Umfang erbringt, die auf einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt auch von Dritten angeboten werden, sind die Chancen hoch. Bei nur qualitativ beschreibbaren Leistungen oder wo (noch) kein funktionsfähiger Markt existiert, sind schnelle Erfolge nicht zu erwarten.

Das alles spricht eher gegen eine flächendeckende Einführung des Konkurrenzmodells auf einen Schlag. Stattdessen sollte schrittweise und selektiv vorgegangen werden:

WICHTIG!

Wettbewerbsstrukturen und –verfahren sollten zunächst in den Bereichen eingeführt werden, in denen die Produktion betrieblichen Charakter hat und wo leicht ein funktionsfähiger Wettbewerb mit privaten Unternehmen oder Organisationen des Dritten Sektors hergestellt werden kann.

Diese Voraussetzungen sind in erster Linie bei den internen Dienstleistern und bei den öffentlichen Einrichtungen z. B. in der Entsorgung erfüllt, aber auch bei Einrichtungen wie Kindergärten oder Beratungsstellen, bei denen es möglich ist, die erwarteten Leistungen hinreichend präzise zu beschreiben. Die nachstehenden Empfehlungen haben deshalb in erster Linie diese ausgewählten internen und externen Dienstleister im Auge, mit denen eine als Prozess angelegte örtliche Wettbewerbspolitik begonnen werden sollte.

7.4 Organisatorischen Voraussetzungen für Wettbewerb

7.4.1 Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung

Das Konkurrenzmodell erfordert eine klare Unterscheidung zwischen der auftraggebenden Organisationseinheit auf der einen Seite und der oder den auftragnehmenden Organisationseinheiten auf der anderen Seite. Diese Voraussetzung ist in der Ausgangssituation oft nicht gegeben.

Beispiel für fehlende Wettbewerbsstrukturen

Im klassischen großstädtischen Garten- und Friedhofsamt wird ein Teil der Ausführungsarbeiten mit eigenem Personal erledigt (z. B. 60 % der Grünflächenunterhaltung), der andere Teil wird vergeben. Für die Arbeiten mit eigenen Kräften fallen Auftraggeber- und Auftragnehmerrolle in der Amtsleitung zusammen. Lediglich weiter unten in der Hierarchie sind organisatorische und personelle Trennungen vorhanden. Eine rechnermäßige Trennung zwischen einem Budget für den „Auftraggeber“ und einem für die „Auftragnehmer“ erfolgt nicht, außer gelegentlich für die Stadtgärtnerei. Eine Kostentrennung ist nur über eine amtsinterne Kosten- und Leistungsrechnung zu erreichen, mit allen Problemen der Zuordnung der Overheads.

Die Trennung ist nicht immer einfach und schon gar nicht einfach zu vermitteln. Lang eingeübte und möglicherweise gut funktionierende Arbeitsprozesse mit kurzen Befehlswegen müssen wegen eines höheren Prinzips „künstlich auseinander gerissen“ werden. Das lohnt sich nur, wenn im Auftragnehmerbereich ausreichend große betriebliche Einheiten gebildet werden können. Das gelingt bei kleineren und mittleren Kommunen im Bereich der gewerblichen Arbeiten in der Regel dadurch, dass diese *alle* in *einer* Organisationseinheit zusammengefasst werden, nämlich dem Baubetriebshof. In großen Kommunen kann eine optimale Betriebsgröße im Hinblick auf den Wettbewerb mit privaten Betrieben des Handwerks oder des Garten- und Landschaftsbaus häufig auch für einzelne Fachbereiche erreicht werden.

TIPP!

Ein sehr geeigneter Schritt zur Schaffung breit streuender und gleichzeitig wirkungsvoller verwaltungsinterner Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen ist die Bildung einer Organisationseinheit für die Grundstücks- und Gebäudewirtschaftung.

Bei der Zentralisierung aller grundstücks- und gebäudebezogenen Funktionen in einem internen Dienstleister entstehen mehrstufige Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse. Wenn ein Schulleiter die Pflege der Außenanlagen der Gebäudewirtschaft überträgt und diese mit der Ausführung dann das Grünflächenamt beauftragt, erscheinen die Transaktionskosten zwar auf den ersten Blick als nicht gerechtfertigt. Aber nur so können klare Verantwortlichkeiten für Budgets und Leistungen geschaffen werden. Und nur so lassen sich Wettbewerbselemente in das Steuerungssystem einführen. Der Zwang für die Grundstücks- und Gebäudewirtschaft, sich mit ihren Kosten zu rechtferti-

gen, führt erfahrungsgemäß schnell dazu, dass diese die Abschaffung des Kontrahierungszwangs mit den nachgelagerten internen Dienstleistern – im Beispiel also dem Grünflächenamt – fordert. Die Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung muss auch in der Hierarchie ausreichend deutlich werden. Die organisatorischen Trennung von auftraggebenden und auftragnehmenden Funktionen *innerhalb* eines Fachbereichs bzw. Amtes führt erfahrungsgemäß zu keinen befriedigenden Ergebnissen: Zu groß ist die Gefahr der Bevorzugung des eigenen Betriebs. Zu gering ist das Vertrauen aller Außenstehenden, dass hier ein echter Wettbewerb gewollt ist.

TIPP!

Zur Verstärkung der neuen Strukturen und zur Unterstreichung der Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung haben manche Kommunen ihren Baubetriebshof nicht dem Baudezernenten unterstellt, wo die Aufgaben traditionell ressortieren, sondern einem anderen Dezernenten bzw. Fachbereichsleiter, z. B. dem Kämmerer.

7.4.2 Ausgestaltung der Auftraggeber- und der Auftragnehmerfunktionen

Entscheidende Bedeutung kommt der Ausgestaltung des Auftraggeber-Auftragnehmer-Systems zu. Vor allem müssen für die Auftraggeberfunktion intelligente Lösungen gefunden werden. Das Konzept funktioniert nur so gut, wie der Auftraggeber funktioniert. Er muss dafür über ein ausreichendes Maß an Selbständigkeit gegenüber den internen Auftragnehmern und auch an Sachverstand verfügen. Die *auftraggebenden* Organisationseinheiten müssen in die Lage versetzt werden, den Wettbewerb zu organisieren und die Vergabe der Leistungen – an den eigenen Betrieb oder an Dritte - fachgerecht durchzuführen und zu überwachen. Dazu muss dort Fachkompetenz angesiedelt sein, die u.a. die folgenden Bereiche abdeckt:

- Strategische Planung: Wie soll sich das Politikfeld entwickeln?
- Operative Programmplanung: Mit welchen Leistungen können die – politischen – Ziele erreicht werden?
- Markterkundung: Welche Anbieter mit welchen Leistungen zu welchen Preisen existieren auf dem Markt
- Vergabewesen, Auftragsvergabe und Kontrolle.

Um den fachlichen Sachverstand nicht an zwei Stellen in der Verwaltung vorhalten zu müssen, ist eine kooperative Arbeitsteilung notwendig. Es entspricht der besonderen Stellung eines internen Anbieters im „Konzern“, dass er seinen Sachverstand im erforderlichen Umfang dem Auftraggeber zur Verfügung stellt – auch wenn er dann in den Wettbewerb gestellt wird.⁵¹ Auch die Aufrechterhaltung eines Mindestbestandes an Eigenerstellung als Bestandteil einer klugen Einkaufspolitik dient ja gerade dem Ziel, auch im Aus- oder Durchführungsgeschäft nicht ganz eigenen Sachverstand zu verlieren.

WICHTIG!

Zu den wichtigsten Unterlagen, die die (neuen) Auftraggeber benötigen, gehören meist die Aufgabenkataster als Grundlage für die Beschreibung der zu vergebenden Leistungen, z. B. das Grünflächen- oder das Straßenkataster.

Meist sind diese in den ausführenden Bereichen vorhanden oder müssen im Zuge der Professionalisierung und der Einführung von Leistungsverzeichnissen als Grundlage der Preisfestsetzung und der Verrechnung geschaffen und dann ständig gepflegt werden. Hier gilt es natürlich Doppelarbeit zu vermeiden.

⁵¹ Siehe dazu auch die Ausführungen zum „Shared-Service-Center“ in Band 1 dieser Reihe, S. 39 f.

Beispiel für die Ausgestaltung der Auftraggeberfunktion

Das Bauamt als Auftraggeber der Grünflächenunterhaltung beauftragt (gegen Entgelt!) den Bauhof mit der Erstellung und Pflege des Grünflächenkatasters, das dann beide Seiten kooperativ nutzen.⁵²

Auf der anderen Seite müssen die *auftragnehmenden* Einheiten Entscheidungsfreiheit über Ressourceneinsatz und Produktionsbedingungen erhalten. Sie müssen also als Ergebniszentren geführt werden. Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells lässt sich das auch innerhalb der Verwaltung organisieren. Auch die nötige Erweiterung des Rechnungswesens, insbesondere die Veranschlagung des *gesamten* Ressourcenverbrauchs (der gesamten Kosten) ist beim Regiebetrieb möglich: Beim bisherigen Haushaltsrecht lassen sich die fehlenden Zahlen nach dem Prinzip der Erweiterten Kameralistik wie bei den Kostenrechnenden Einrichtungen leicht eingliedern und im neuen Haushaltsrecht wird der Ressourcenverbrauch ohnehin vollständig ausgewiesen. Dass zur organisatorischen Selbständigkeit der internen Anbieter stets ein eignes Budget gehört, sollte selbstverständlich sein. Einer organisatorischen oder gar rechtlichen Verselbständigung der Auftragnehmer bedarf es in der Regel also nicht (s. aber unten 7.7.3).

Auf der neuen organisatorischen Struktur ist ein internes Kontraktmanagement aufzubauen⁵³. Die internen Kontrakte können normalen Dienstleistungsverträgen nachgebildet werden, so dass sie auch - mit leichten Modifikationen - als BGB-Verträge mit Dritten geschlossen werden könnten.

7.5 Wie kann der Wettbewerb organisiert werden?

So einleuchtend das Konkurrenzmodell auch sein mag, so schwierig ist doch seine Umsetzung. Es müssen nicht nur politische, personalwirtschaftliche und organisatorische Probleme gelöst, sondern oft auch rechtliche Hürden überwunden – oder umgangen – werden.

7.5.1 Beteiligung der internen Anbieter an förmlichen Vergabeverfahren?

Wenn die kommunalen Einrichtungen in den Wettbewerb gestellt werden sollen, dann ist es nahe liegend, dass diese sich an Ausschreibungen der eigenen Kommune beteiligen. Voraussetzung ist (s. o. 7.4.1), dass in der Verwaltung zwischen auftraggebenden Fachbereichen und auftragnehmenden Einrichtungen bzw. Regiebetrieben unterschieden wird. Ein **Vergabewettbewerb** könnte dann wie folgt aussehen: Die Fachbereiche würden die einzukaufenden Leistungen ausschreiben, und zwar auch diejenigen, die bisher von eigenen Regiebetrieben erbracht wurden. Die Regiebetriebe müssten sich an den Ausschreibungen beteiligen und würden prinzipiell wie dritte Anbieter behandelt. Leider steht diesem Modell das Vergaberecht entgegen.

ACHTUNG!

An einer Ausschreibung der Kommune dürfen sich eigene Regie- und Eigenbetriebe nicht beteiligen.

Der Beteiligung der internen Dienstleister an förmlichen Vergabeverfahren stehen zwei Gründe entgegen:

- Die Ausschreibung ist darauf gerichtet, Angebote, die bei Zuschlag zu einem Vertragsabschluss führen, einzuholen. Gem. § 145 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) liegt ein Angebot dann vor, wenn einem *anderen* die Schließung eines Vertrages angetragen wird. Dies setzt zwingend voraus, dass es sich bei dem anderen um eine Rechtspersönlichkeit handelt. Regiebetriebe und Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sind aber gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie keine eigene Rechtspersönlichkeit haben und juristisch Teil der Gebietskörperschaft „Kommune“ sind. Die Kommune kann aber nicht mit sich selbst Verträge schließen.

⁵² Siehe auch Anlage 6, Ziff. 5.3.2

⁵³ Siehe dazu Fischer, Johannes / Unger, Walter: Führung und Organisation. Band 3 dieser Reihe, München 2001, insbes. S. 117 ff.

- Auch § 8 Abs. 6 VOB/A und § 7 Nr. 6 VOL/A stehen einem Mitbieten entgegen. Nach diesen Regelungen sind Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen nicht zuzulassen. Regiebetriebe von Kommunen sind als „ähnliche Einrichtung“ zu werten.

Die zum Schutz des Wettbewerbs gedachten Vorschriften des Vergaberechts erweisen sich damit unter den Bedingungen des Neuen Steuerungsmodells eher als den Wettbewerb behindernd. Solange das Vergaberecht – vielleicht unter europäischem Einfluss – nicht geändert ist, muss nach anderen Wegen gesucht werden.

7.5.2 Preisabfragen

Mit einer Ausschreibung dürfen keine vergabefremden Zwecke verfolgt werden, da die Ausschreibung per se auf eine *Vergabe* der ausgeschriebenen Leistungen gerichtet ist. Deshalb darf eine Leistung nicht ausgeschrieben werden, nur um z. B. zu ermitteln, ob die eigenerstellte Leistung im Vergleich zu externen Dritten wirtschaftlich erbracht wird (§16 VOL).

ACHTUNG!

Ausschreibungen nur zur Ermittlung von Marktpreisen sind nicht zulässig.

Ein Ausweg besteht darin, unterhalb der formellen Bedingungen einer Ausschreibung eine Preisabfrage durchzuführen. Hierbei werden in Betracht kommende private Anbieter gebeten, für die betreffenden Leistungen Preise zu nennen (keine Ausschreibung). Parallel nennt der kommunale Betrieb seine „Preise“ und hinterlegt diese bei einer neutralen Stelle, z. B. beim Rechnungsprüfungsamt. Zu klären ist auf jeden Fall, auf welche Weise der interne Anbieter seine „Preise“ kalkulieren muss und welche Kostenbestandteile in die Kalkulation einfließen dürfen bzw. müssen. Noch schwieriger ist es, die Belastbarkeit der von den privaten Unternehmen erhaltenen Preise zu beurteilen. Da die Anbieter nicht mit einem Auftrag rechnen können, halten sie sich möglicherweise bedeckt und nennen zu hohe Preise. Vielleicht wollen sie der Kommune aber auch eine Privatisierungsdiskussion aufzwingen und bieten zu Dumpingpreisen an. Letzteres ist deshalb möglich, weil die privaten Bieter nicht auf ihre genannten Preise verpflichtet werden können. Sollte die Eigenerstellung nach der Preisabfrage teurer sein und wird danach ausgeschrieben, sind die Bieter nicht an ihre vorherigen (unverbindlichen) Preise gebunden. Die Ausschreibungsergebnisse können darüber liegen, so dass danach die Eigenerstellung doch günstiger gewesen wäre. Wenn die Kommune daran denkt, diese für sie unwirtschaftliche Ausschreibung aufzuheben, muss sie einen durch die Verdingungsordnungen gedeckten Grund für die Aufhebung nennen können. Ein auch in der Rechtsprechung anerkannter Grund ist ein unwirtschaftliches Ergebnis der Ausschreibung. Hierfür gelten aber ganz eng auszulegende Kriterien, die der gerichtlichen Überprüfung unterliegen. Es ist also auf jeden Fall ein juristisches und damit wirtschaftliches Risiko mit der Aufhebung verbunden. Auf jeden Fall bietet eine (unverbindliche) Preisabfrage für die Kommune einen guten Einstieg, um ein Gefühl für die Leistungsfähigkeit und die Preiswürdigkeit ihres eigenen internen Anbieters zu erhalten. Immerhin ist der interne Dienstleister in diesem Verfahren erstmals gezwungen, seine eigenen Leistungen dezidiert unter Marktgesichtspunkten zu beschreiben und zu bepreisen. Weiterhin bekommt die Kommune Erfahrungen in der Ausschreibungspraxis. Naturgemäß sind bei diesem Verfahren eine Vielzahl von Detailfragen zu klären, wie z. B. Abgrenzung und Detailliertheit der Leistungsbeschreibungen, Art der Preisermittlung, Einbeziehung externer und interner Rahmenbedingungen, Bestimmung des Kreises der Unternehmen, die für eine Preisabfrage einbezogen werden, Erstattung der für eine Preisabfrage entstehenden Kosten der Externen, Beschreibung des formellen Verfahrens einer Preisabfrage.

7.5.3 Ausschreibung und Vergabe von Teilleistungen

Die Ausschreibung einer bisher selbst erstellten Leistung ist immer mit der „Gefahr“ verbunden, dass der Auftrag vergeben werden muss, weil ein externer Anbieter kostengünstiger ist oder trotz eines schlechteren Angebotes gegenüber der Eigenerstellung eine Ausschreibung nicht aufgehoben werden kann.

WICHTIG!

In vielen Fällen ist eine praktikable Lösung dadurch zu erreichen, dass nicht die gesamte Leistung ausgeschrieben wird, sondern nur ein Teil.

Die Gesamtleistung wird in einzelne überschaubare Lose aufgeteilt, die zum Teil intern weiter erstellt werden (also nicht ausgeschrieben werden) und zum Teil einzeln ausgeschrieben und vergeben werden.

Beispiel für eine Los-Bildung in der Abfallwirtschaft

Beispielsweise lassen sich bei der Abfallbeseitigung zunächst Teilleistungen wie Einsammlung, Recycling, Deponierung, stoffliche Verwertung etc. bilden. Danach können diese Teilleistungen in Lose aufgeteilt werden, wobei z. B. bei der Einsammlung die Aufteilung der Kommune in Müllsammelbezirke nahe liegt.

In Abhängigkeit von der Ausgangssituation kann die Kommune entscheiden, welche Teilleistungen ausgeschrieben werden sollen. Besteht in der Ausgangssituation 100%ige Eigenerstellung, so wird sich der Umfang der Fremdvergabe in einem ersten Schritt daran orientieren, in wieweit der Regiebetrieb seine Kapazitäten (sozialverträglich) anpassen kann.

Eine günstige Ausgangssituation herrscht überall dort, wo ein Teil der Leistungen intern erbracht wird und der andere Teil vergeben wird. Das ist traditionell in vielen Bereichen – von der Gebäudeinnenreinigung über die Grünflächenunterhaltung bis zum Winterdienst der Fall.

ACHTUNG!

Meist müssen dann allerdings die Strukturen für den Wettbewerb, insbesondere die Anbieter-Nachfrager-Trennung, noch geschaffen werden (s. o. 7.4.1).

Bei einer Politik der Wettbewerbsförderung durch die Ausschreibung und Vergabe von Teilleistungen geht es also nicht primär darum, den Vergabeanteil zu erhöhen. Vielmehr geht es um einen gezielten Einsatz dieses Instruments zur Erhöhung des Wettbewerbsdrucks für die internen Anbieter. Diese beteiligen sich nicht an den Ausschreibungen. Aber ihre Preise werden von den Auftraggebern mit den erzielten Ausschreibungsergebnissen verglichen. Zwei Ergebnisse sind möglich:

- Liegt der Regiebetrieb mit seinen (kostendeckenden) Preisen *unter* den Wettbewerbspreisen, so ist zu erwägen, den Vergabebereich zu reduzieren und die Leistungen verstärkt selbst zu produzieren. **Wettbewerb** darf keine Einbahnstraße sein! Den eigenen Betrieben muss auch die Chance gegeben werden, zu akquirieren, insbesondere um z. B. durch bessere Auslastung von Kapazitäten ihre Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu sichern (siehe auch u. 7.7).
- Liegt der Regiebetrieb mit seinen Preisen *über* den Wettbewerbspreisen, dann hat die Verwaltung ein Problem.

Zur Lösung des Problems sind zwei Vorgehensweisen möglich, die beide Vor- und Nachteile haben:

- Es wurde oben empfohlen, im Regelfall **Kostenpreise** zu verrechnen. Der damit belastete Auftraggeber müsste dann das Recht haben, seinen Kontrakt mit dem internen Anbieter zu „kündigen“. In dem Kontrakt oder durch Rahmenregeln und/oder durch das zentrale Controlling muss festgelegt werden, welche Frist der interne Anbieter erhält, seine Kosten anzupassen oder die Kapazitäten für die entsprechende Leistung abzubauen und ab wann der Auftraggeber die Leistungen an Dritte vergeben darf.
- Alternativ können die Auftraggeber ermächtigt werden, vom internen Anbieter zu verlangen, dass er in die **Marktpreise** einsteigt. Tut er dies, so sind sie zur Abnahme verpflichtet („**marktpreisgebundener Kontrahierungszwang**“ – s. 6.4.3). Er wird dies tun, wenn er nur so ein Auslastungsproblem verhindern kann. Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit des internen Anbieters schlägt sich am Ende des Jahres in einer Unterdeckung in seinem Budget nieder. Es ist dann Sache des Betriebs und des Finanzmanagements, die nötigen Anpassungsmaßnahmen im Betrieb zu entscheiden.

7.6 Wie gehen wir mit vergleichsstörenden Faktoren um?

Ob und in wie weit es gelingt, die internen Anbieter unter Wettbewerbsdruck zu setzen, hängt also u. a. entscheidend davon ab, dass die Auftraggeber an valide Vergleichspreise kommen. Unter *volkswirtschaftlichen* und *sozialpolitischen* Aspekten müssten an einen solchen Preisvergleich noch eine große Zahl weiterer Bedingungen geknüpft werden. Prinzipiell müssten die Kosten und Preise der internen Angebote unter den gleichen Bedingungen kalkuliert werden, wie bei den privaten Wettbewerbern, die ein auskömmliches Angebot abgeben. Für den internen und den/die externen Anbieter müssten die gleichen Bedingungen bestimmt und verankert werden. Dazu gehören u.a. mögliche Auflagen in den Ausschreibungen bzw. Dienstleistungsverträgen wie z. B. Tariftreue, Festschreibung der Beschäftigung von sozialversicherungspflichtigen Kräften usw., aber auch Festlegungen für die interne Kostenkalkulation wie z. B. angemessene Eigenkapitalverzinsung oder Einbeziehung kalkulatorischer Unternehmerlöhne.

Bei einer – auch vertretbaren – rein *betriebswirtschaftlichen* Betrachtungsweise kann sich die Kommune darauf beschränken, bei den Ausschreibungsergebnissen die Wirtschaftlichkeit des Angebots und die Zuverlässigkeit des Anbieters zu prüfen.

Bei Vergleichen mit Privaten werden immer wieder die sog. **Sonderlasten** der kommunalen Einrichtungen herausgestellt, wie z. B. ein höherer Anteil älterer Beschäftigter, mehr Leistungsgeminderte usw.

TIPP!

Widerstehen Sie dem Versuch, alle Sonderlasten zu ermitteln und die Kostenrechnung der internen Dienstleister davon zu entlasten.

Die meisten „Sonderlasten“ sind typische Bestandteile öffentlicher Kostenstrukturen, so wie etwa auch eine ungünstigere Altersstruktur des Fahrzeugparks, eine kleinere Leitungsspanne oder auch höhere Stundenlöhne. Damit müssen die internen Anbieter bestehen, auch um dort das Interesse an einer Begrenzung der Sonderlasten wach zu halten. Das schließt natürlich ein, dass sozialpolitische und verwandte Aspekte bei Anpassungsprozessen berücksichtigt werden, insbesondere etwa durch einen Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen.

Ein Ausgleich von Sonderlasten sollte also nur ausnahmsweise erfolgen, z. B. wenn einem Betrieb über das verwaltungsübliche Maß hinaus kostenträchtige Auflagen gemacht werden.

Beispiel: Ausbildung über den Bedarf hinaus.

Wird ein Betrieb durch die politische Vertretung angehalten, über den eigenen Bedarf hinaus auszubilden, so sollte er dafür entlastet werden.

In solchen Fällen empfiehlt sich, zur Erzielung größtmöglicher Klarheit nach dem Brutto-Prinzip zu verfahren und dem Betrieb einen direkten Zuschuss aus dem politisch zuständigen Budget (im Beispiel also Jugend, Soziales oder Arbeitsmarktförderung) zu gewähren, mit dem die Sonderlasten in der Ertrags- und der Kostenrechnung ausgeglichen werden.

Ein ähnlich gelagertes Problem stellen die **Gemeinkostenumlagen** dar. Grundsätzlich sind dem eigenen Dienstleister, der in den Wettbewerb gestellt werden soll, angemessene Anteile an den Gemeinkosten anzulasten (s. 6.3.3). Die Kosten der Politik und besondere Anforderungen an Ordnungs- und Rechtmäßigkeit können allerdings dazu führen, dass die Gemeinkosten in der öffentlichen Verwaltung höher sind als in privaten Unternehmen, insbesondere wenn es sich um kleinere und mittlere Unternehmen handelt, mit denen kommunale Dienstleister meist im Wettbewerb konfrontiert werden. In Grenzfällen können deshalb Korrekturen angezeigt sein.

Auch zu teure interne Dienstleistungen, wie z. B. Personalverwaltung oder DV-Service können die Wettbewerbsposition der eigenen Betriebe beeinträchtigen. Auch hier muss die Lösung über Wettbewerb gesucht werden: Durch allmähliche Lockerung des Kontrahierungszwanges werden die internen Servicebetriebe gezwungen, ihre Kosten und Verrechnungspreise zu senken, oder der Abnehmer geht zur privaten Konkurrenz.

7.7 Wie lässt sich die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Anbieter fördern?

Die eigenen Anbieter sollen mit privaten Unternehmen konkurrieren. Dann müssen sie im Prinzip auch agieren können wie private Unternehmer. Das heißt nicht, dass alle Startbedingungen denen privater Unternehmer angeglichen werden müssen. Nachteilen im Wettbewerb, z. B. bei den Soziallasten, stehen Vorteile an anderer Stelle gegenüber, z. B. Steuerfreiheit. Aber einige Anforderungen müssen gestellt und können auch erfüllt werden:

7.7.1 Übernahme von Aufträgen anderer öffentlicher Stellen

Um im Wettbewerb mit privaten Unternehmen gleich gestellt zu sein, muss es dem eigenen Betrieb erlaubt sein, auch aktiv zusätzliche Beschäftigung bei Dritten zu akquirieren,

- um vorübergehende Kapazitätsüberhänge besser auszulasten und
- um durch dauerhafte Übernahme von Arbeiten für Dritte eine optimale Betriebsgröße zu erreichen.

In erster Linie ist hierbei an die Übernahme von Aufträgen anderer öffentlicher Stellen zu denken. Dem Wettbewerbsgedanken würde es am besten entsprechen, wenn sich kommunale Dienstleistungsbetriebe an Ausschreibungen anderer öffentlicher Stellen beteiligen könnten. Dem steht allerdings das derzeitige Vergaberecht entgegen. Es sieht die Kommunen ausschließlich als *Auftraggeber*. Das Vergaberecht in Verbindung mit dem übrigen Wettbewerbsrecht (GWB, UWG) verfolgt das Ziel, den Wettbewerb zwischen den *privaten* Unternehmen zu schützen und zu fördern. Dabei werden die Kommunen grundsätzlich nur als Nachfrager gesehen und nicht als mögliche Teilnehmer am Wettbewerb auf der Anbieterseite.

Beispiel Baubetriebshof

Eine kreisangehörige Stadt verwaltete im Auftrage des Kreises eine Berufsschule. Die Außenanlagen wurden vom städtischen Baubetriebshof unterhalten. Nachdem der Kreis die Verwaltung der Berufsschule wieder in eigene Regie übernommen hatte, schrieb er die Unterhaltung der Außenanlagen aus. Der Baubetriebshof wollte sich an der Ausschreibung beteiligen. Dies wurde ihm von der Kommunalaufsicht verwehrt.

Die vergaberechtliche Situation ist also auch hier unbefriedigend. Trotzdem gibt es in der Praxis eine große Zahl von Fällen, in denen Kommunen Leistungen für andere öffentliche Stellen erbringen.

Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit

Übernahme der Unterhaltung der offenen Wasserläufe im Auftrag einer Nachbargemeinde oder Übernahme von Winterdienst und Straßenunterhaltung im Auftrag der Bundes- bzw. Landesstraßenbauverwaltung.

Die zugrunde liegenden rechtlichen Arrangements (ÖRV, privatrechtlicher Vertrag ohne Ausschreibung usw.) für solche Leistungsbeziehungen entfalten allerdings meist keine starken Wettbewerbswirkungen. Auch hier ist es insbesondere Sache der *Auftraggeber*, die oben genannten Möglichkeiten für Markt- oder Vergleichswettbewerb einzuführen.

7.7.2 Übernahme von Aufträgen privater Haushalte und Unternehmen

Auch die Hereinnahme von Aufträgen privater Dritter kann einem kommunalen Betrieb helfen, dauerhaft seine Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, z. B. indem er temporäre Überkapazitäten dadurch auslastet, dass diese mindestens grenzkostendeckend am Markt dem privaten Sektor angeboten werden.

ACHTUNG!

Sowohl diese kapazitätsauslastenden Tätigkeitserweiterungen als auch erst recht alle kapazitäts-erweiternden Tätigkeitserweiterungen werden durch die landesrechtlichen Vorschriften zur Zulässigkeit kommunaler Wirtschaftstätigkeit eingeschränkt.

Kommunale Wirtschaftstätigkeit ist nach den kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften nur dann zulässig, wenn sie der Erfüllung öffentlicher Zwecke dient. Die Rechtslage ist in den Bundesländern leicht unterschiedlich, die Rechtsprechung ist unübersichtlich und die Kommunalpraxis darüber hinaus außerordentlich vielfältig. Unter Wettbewerbsaspekten sollte eine *begrenzte* Hereinnahme privater Aufträge zulässig sein, z. B. bis zu 5 % des Umsatzes. Immerhin gibt es kommunale Regiebetriebe, die mehr als 15 % ihrer Umsätze mit privaten Dritten machen. Wo sich aus der Rechtslage nicht eindeutig engere Grenzen ergeben, sollten die politischen Gremien - beispielsweise bei den Beschlüssen über den Haushaltsplan - auf den Umfang der Marktstätigkeit Einfluss nehmen.

7.7.3 Mehr Wettbewerbsorientierung durch Verselbständigung?

Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Einräumung größerer Selbständigkeit und Flexibilität war immer ein Argument für die Verselbständigung kommunaler Einrichtungen. Bei konsequenter Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells lassen sich **Selbständigkeit** und **Flexibilität** aber auch *innerhalb* der Verwaltung erreichen. Und auch eine unternehmensähnliche Finanzsteuerung und Rechnungsführung ist mit der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens auch *innerhalb* des Haushalts möglich. Dass die Verselbständigung **Leistungsverrechnung** *zwingend* macht, ist auch kein hinreichender Grund. Leistungsverrechnung ist auch innerhalb des Haushalts möglich. Sie ist ohnehin nur notwendige Voraussetzung. Die hinreichende Bedingung, dass der Anbieter durch den Besteller in den Wettbewerb gestellt wird, ist auch durch die Verselbständigung des Anbieters nicht automatisch gewährleistet.

Dann bleibt das Thema **Ausschreibungswettbewerb**. Die Frage lautet, ob die Verselbständigung das Problem beseitigt, dass ein Regiebetrieb nicht an Ausschreibungen der eigenen Verwaltung (und anderer öffentlicher Auftraggeber) teilnehmen darf. Dies erscheint möglich, wenn auch auf unsicherem rechtlichen Boden. Allein deswegen sollte ein Betrieb aber nicht ausgegründet werden. Die möglichen Vorteile einer Verselbständigung sind im Einzelfall gegen die Nachteile abzuwägen. Generell sprechen gegen jede Verselbständigung gewichtige verwaltungspolitische Aspekte allgemeinerer Art wie Skelettierung der Verwaltung, Erschwerung der Steuerung aus einem Guss u. a.⁵⁴

WICHTIG!

Um eigene Betriebe dem Wettbewerb auszusetzen, ist die wirtschaftliche Verselbständigung in Form eines Eigenbetriebs oder gar die rechtliche Verselbständigung in eine privatrechtliche Gesellschaft *grundsätzlich nicht erforderlich*.

Insofern kann wiederholt werden, dass alle Anstrengungen darauf gerichtet werden sollten, ausreichende Wettbewerbsmöglichkeiten auch für rechtlich nicht verselbständigte kommunale Einrichtungen, insbesondere für Regiebetriebe zu schaffen⁵⁵.

Allerdings können weitere Ziele hinzukommen, die im Einzelfall für eine rechtliche Verselbständigung sprechen können, und zwar auch Ziele, die etwas mit dem Thema Wettbewerbsfähigkeit und Kostensenkung zu tun haben. Oft werden rechtlich selbständige Gesellschaften nämlich auch deshalb gegründet, um aus dem öffentlichen Tarifgefüge auszubrechen. Dann tritt die neue Gesellschaft u.a. aus dem kommunalen Arbeitgeberverband sowie der öffentlichen Zusatzversorgung aus. Weiterhin werden mit dem neuen Betriebsrat ggf. Betriebsvereinbarungen geschlossen, die für die Beschäftigten ungünstiger sind als diejenigen, die der (alte) Personalrat mit der Behördenleitung der Kommune geschlossen hatte. Beispiele für diese vom Kostensenkungsziel getriebenen Verselbständigungen gibt es vor allem in den Bereichen, wo die Löhne im öffentlichen Bereich erheblich über denen im privaten Bereich liegen, z. B. in der Gebäudereinigung und im öffentlichen Personennahverkehr.

⁵⁴ Siehe ausführlich: Hille, Dietmar: Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. München 2003, insbesondere S. 73 f.

⁵⁵ Zur Wahl der Rechts- und Betriebsform für die Gebäudewirtschaft siehe ausführlich: Redmann, Reinhard: Gebäudemanagement. München 2000, S. 65 ff.

Beispiel: Ausgründung der Eigenreinigung zwecks Tarifwechsels

Um die Konkurrenzfähigkeit zu erreichen, haben einige Kommunen ihre Eigenreinigung schrittweise in ein rechtlich selbständiges Unternehmen überführt. Dort neu eingestellte Reinigungskräfte werden nicht mehr nach den (um ca. 30%) höheren Tarifen des öffentlichen Dienstes bezahlt.

7.8 Fazit

Ein großer Teil der kommunalen Leistungen – einzelne Angaben sprechen von bis zu 80 % - wird auch von privaten Unternehmen oder Organisationen des Dritten Sektors (Wohlfahrtsverbände usw.) angeboten. Viele dieser Leistungen können - und sollten – dem Wettbewerb ausgesetzt werden. An die Stelle der üblichen hierarchischen Steuerung tritt dann ein interner Markt. Die Leistungsbeziehungen zwischen den *auftraggebenden* Verwaltungseinheiten und den Anbietern im eignen Hause werden über Leistungskontrakte gesteuert. Die Schaffung der für den Wettbewerb erforderlichen Strukturen (Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung, Leistungsverrechnung usw.) verursacht erheblichen Aufwand. Dieser ist nur zu rechtfertigen, wenn zumindest die vier folgenden Bedingungen erfüllt werden:

- Budgetierung mit ausgeprägten Anreiz- und Sanktionswirkungen muss flächendeckend in der gesamten Verwaltung eingeführt sein.
- (Auch) Aufwendungen für die Inanspruchnahme eigener Anbieter müssen bei den Auftraggebern möglichst von Anfang an budgetwirksam sein, d. h. sie müssen mit allen anderen wichtigen Sachmittelpositionen und möglichst auch den Personalkosten gegenseitig deckungsfähig sein.
- Ein evtl. in der Anfangsphase notwendiger Abnahme- oder Kontrahierungszwang muss möglichst bald aufgehoben werden. Kostenremanenzen bei den internen Anbietern sind durch entsprechende Kündigungsfristen in den Leistungskontrakten zu berücksichtigen.
- Die internen Anbieter werden als Kosten- und Ergebniszentren geführt. Die Finanzvorgabe lautet: Vollkostendeckung auf der Basis marktgerechter Preise.

Zentrales Controlling und Rahmenregeln gestalten, fördern und beobachten den Wettbewerbsprozess, schlichten Streitfälle und verhindern Entwicklungen, die dem Konzerninteresse zuwiderlaufen.

TIPP!

Am Beginn des Prozesses sollte ein Beschluss des Rates bzw. des Kreistages stehen, dass der Wettbewerb entscheiden soll.

Damit soll auch verhindert werden, dass es zu spontanen Privatisierungsbeschlüssen kommt, nachdem die Verwaltung bereits hohe Aufwendungen für die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen getätigt hat.

7.9 Weitere Materialien

Überblick und Arbeitshilfen

Hille, Dietmar: Das Neue Steuerungsmodell erfordert auch neue Organisationsformen. In: Verwaltung und Management, 5. Jg. (1999), Heft 6, S. 352 - 355

Hille, Dietmar: Konkurrieren statt Privatisieren: Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb, KWI-Arbeitsheft 3, Potsdam 2002 (siehe auch [urn:nbn:de:kobv:517-opus-15136](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-15136))

KGSt-Bericht Nr. 12/2000: Kommunale Leistungen im Wettbewerb – Leistungsvergleich, Markttest und Vergabeverfahren

KGSt-Materialien 1/2003: Kommunen im Wettbewerb – Wettbewerb gestalten, Leistungen verbessern

Vertiefung

Bräunig, Dietmar: Pretiale Steuerung von Kommunalverwaltungen. Baden-Baden 1994 (Diss. Universität Mannheim 1994)

Siemer, Gunnar: Zum Reformpotential interner Dienstleistungen der Kommunalverwaltung. In: Verwaltungsrundschau 5/2003, S. 152 – 155

8 Warum moderne Haushaltssteuerung ein neues Rechnungskonzept erfordert

8.1 Das Problem – oder: Warum hat die Kameralistik ausgedient?

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 (insbesondere 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.

Für eine moderne Finanz- und Leistungssteuerung ist diese traditionelle Einnahme-Ausgaberechnung 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 auch alle Kosten angelastet werden, die durch ihre Leistungen verursacht werden und die durch die Budgetverantwortlichen beeinflusst werden können. Mit der budgetwirksamen Verrechnung der Leistungen interner Dienstleister (s. o. 6.) ist man diesem Ziel bereits einen Schritt näher. Aber es fehlen dann in den Budgets immer noch wesentliche Posten.

Es fehlen – außer bei den Kostenrechnenden Einrichtungen – die **Abschreibungen** als Ausdruck für den Wertverlust des im jeweiligen Fachbereich genutzten Anlagevermögens und die **Zinsen** als Entgelt für das dort gebundene Kapital. Damit fehlt in den Teilhaushalten insbesondere ein großer Teil der Kosten für eigene Grundstücke und Gebäude, die nach dem Personal den größten Kostenblock bilden.

Beispiel Übertragung einer Sportstätte

Wenn die Politiker entscheiden sollen, ob die Übertragung einer Sportstätte auf den Verein zu finanziellen Entlastungen führt, so sagen die Haushaltsinformationen nur etwas über die Einsparung an Betriebs- und Unterhaltungskosten aus. Die Forderung des Vereins, das Grundstück unentgeltlich zu übertragen, da das die Stadt doch nichts koste, deutet darauf hin, dass von einem Rechnungswesen falsche Signale ausgehen, in dem das Vermögen und sein Wert nicht systematisch erfasst werden.

Grundsätzlich erfasst die Kameralistik auch all die Fälle nicht, in denen durch Handeln oder Unterlassen in der laufenden Periode Verpflichtungen begründet werden, die zu **Ausgaben in der Zukunft** führen, wie beispielsweise bei Pensionszusagen und unterlassener Bauunterhaltung.

Selbst bei einfachen Fällen der Periodenabgrenzung führt die Kameralistik im Zusammenhang mit dem Kassenwirksamkeitsprinzip zu falschen Entscheidungsgrundlagen.

Beispiel Stundung

Eine Gemeinde ist vertraglich zur Zahlung eines Zuschusses von jährlich € 100 000 an ein Nahverkehrsunternehmen verpflichtet. Wegen akuter Finanzknappheit wird diese Zahlung für mehrere Jahre gestundet. Im Haushalt taucht die damit auflaufende Verbindlichkeit nirgends auf.

Die vorstehenden Beispiele verdeutlichen wesentliche Mängel der Kameralistik:

- Sie stellt weder für operative noch für strategische Entscheidungen die richtigen Informationen zur Verfügung. Sie verleitet dazu, dass die Diskussionen über Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Priorität kommunaler Leistungen in Politik und Verwaltung systematisch auf der Basis unvollständiger oder gar falscher Kosteninformationen geführt werden.
- Und die Kameralistik verstößt gegen den Grundsatz der verursachungsgerechten Periodenabgrenzung und der gerechten Belastung der Nutzergenerationen im Zeitablauf (Intergenerativ Gerechtigkeit). Sie fördert damit ein Wirtschaften zu Lasten künftiger Generationen.

8.2 Das Ressourcenverbrauchskonzept als neue Grundlage

Mit fortschreitender Einführung des Neuen Steuerungsmodells wurden die Unzulänglichkeiten der Kameralistik immer offenkundiger. Verschiedene Kommunen haben versucht, unter Beibehaltung des kamerale Haushalts die Informationsgrundlagen in Politik und Verwaltung durch Einführung einer flächendeckenden Kostenrechnung und ein Produktbuch mit Kosteninformationen zu einzelnen Leistungen, Produkten oder Produktgruppen zu verbessern. Diese Zweigleisigkeit hat sich nicht bewährt. Selbst dort, wo das Produktbuch in Unterabschnitte parallel zum kamerale Haushalt gliedert wurde, empfanden die Politiker diese Form der Informationsdarbietung als zu unübersichtlich und kehrten über kurz oder lang wieder zur ausschließlichen Beratung auf der Grundlage des kamerale Haushalts zurück. Die Konsequenz aus dieser Erfahrung lautet:

WICHTIG!

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 neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens.

WICHTIG!

Das neue Haushalts- und Rechnungswesen löst das Geldverbrauchskonzept der Kameralistik durch das Ressourcenverbrauchskonzept ab und ersetzt den Rechnungsstil der Kameralistik durch die Doppik⁵⁶.

Für die Kommunen liegen dazu inzwischen weitgehend ausgereifte Konzepte vor. Sie beruhen im Wesentlichen auf Vorarbeiten der KGSt und von Prof. Klaus Lüder an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Ihre flächendeckende Umsetzung wurde von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) im November 2003 beschlossen. Die Leittexte für das neue Haushaltsrecht bieten trotz einzelner kritikwürdiger Elemente die Grundlage für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen, das wesentlich stärker als das alte – und das HGB! – steuerungsorientiert und damit reformkompatibel ist.

8.3 Welche Veränderungen bringt das Ressourcenverbrauchskonzept?

Grundgedanke des Ressourcenverbrauchskonzepts ist es, im Haushalt und in den übrigen Haushaltsdokumenten (unterjährige Berichte, Jahresrechnung usw.) nicht nur die Einnahmen und Ausgaben auszuweisen, sondern alle Ressourcenverbräuche und alle Ressourcenerträge zu erfassen. Bei der inhaltlichen Bestimmung ist von der Zielsetzung auszugehen. Das Ziel ist ein entscheidungs- und steuerungsorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen, das die relevanten Informationen für Planung, Steuerung und Kontrolle liefert („Management Accounting“). In dieselbe Richtung geht das Ziel Verhaltensbeeinflussung („Behavioral Accounting“). Diese Ziele deuten auf den sog. wertmäßigen Kostenbegriff der Betriebswirtschaftslehre hin. Danach bilden der Werteverzehr (Ressourcenverbrauch oder Ressourcenaufwand) und der Wertezuwachs (Ressourcenaufkommen oder Ressourcenertrag), aber auch die Veränderungen der Wertevorräte (Veränderungen des Vermögens und der Verbindlichkeiten) die zentralen Messgrößen. Das Konzept richtet den Blick also auch auf die Ressourcenbestände und ihre Veränderungen. Dem dient speziell die Bilanz. Als Ressourcen-

⁵⁶ In einigen Bundesländern soll die Doppik erst nach einer Übergangszeit eingeführt werden, in der wahlweise auch noch nach dem System der Erweiterten Kameralistik verfahren werden kann.

verbrauch werden deshalb auch Wertverluste erfasst, die z. B. dadurch entstehen, dass Vermögen aufgrund eines sinkenden Marktpreises oder einfach wegen Alterung an Wert verliert.

WICHTIG!

Das neue Haushalts- und Rechnungskonzept ist ein System der Ressourcenplanung (Ressourcenbudgetierung) und der Ressourcenrechnung, das sowohl Ressourcenverbräuche und -erträge als auch Ressourcenbestände und deren Veränderungen erfasst.

Der Begriff Ressourcenverbrauchskonzept ist also eigentlich zu eng. Er hat sich aber eingebürgert. Wenn er hier verwandt wird, so steht er immer für das umfassende Konzept. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die wesentlichen materiellen Neuerungen:

- ▶ Flächendeckender Ansatz von kalkulatorischen
 - = Abschreibungen
 - = Zinsen
- ▶ Ansatz von Rückstellungen
 - = z. B. für Pensionszusagen
 - = z. B. für unterlassene Instandhaltung
- ▶ Neue Deckungsgrundsätze
- ▶ Erfassung und Bewertung des gesamten Vermögens und der gesamten Schulden in einer Bilanz

Abb. 22: Ressourcenverbrauchskonzept: Wesentliche Neuerungen

Es ist hier nicht der Ort, die Neuerungen umfassend darzustellen. Es soll lediglich verdeutlicht werden, welche Anforderungen aus der Sicht der Haushaltssteuerung wichtig sind bzw. wie die Neuerungen zur Verbesserung der Haushaltssteuerung beitragen können.

8.4 Mit Abschreibungen und Zinsen steuern

Die meisten Fachbereiche brauchen für ihre Arbeit ein umfangreiches Anlagevermögen, insbesondere Grundstücke und Gebäude. Hingewiesen sei insbesondere auf die Schulgebäude. Nach dem Personal ist das Anlagevermögen bei weitem die teuerste Ressource. Während die Personalkosten – sieht man von den Pensionsverpflichtungen einmal ab (s. dazu u.8.6) – den Budgets weitgehend angelastet werden, fehlen im traditionellen kameralen Haushalt große Teile der Kosten für die Nutzung des Anlagevermögens. Bei Neubauten, Ersatzbauten und dergleichen werden die Ausgaben zwar im Vermögenshaushalt des Baujahres ausgewiesen, nach Abschluss der Baumaßnahmen verschwinden sie aber aus den Haushaltsdokumenten. Nur körperliche Bestandsverzeichnisse sind Pflicht. Die Investitionswerte werden nicht einmal in Nebenrechnungen festgehalten und fortgeschrieben. Hier setzt das Ressourcenverbrauchskonzept an. Aus ihm folgt:

WICHTIG!

Im Ergebnishaushalt ist auch der mit der Nutzung von Anlagevermögen verbundene Werteverzehr durch den Ansatz von Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen sichtbar zu machen.

Nur so werden die wahren Kosten offen gelegt, nur so sind Vergleiche mit anderen Kommunen oder privaten Trägern möglich.

Unter Steuerungsaspekten ist es wichtig, dass die Abschreibungen und die kalkulatorische Zinsen jeweils im Budget der Einrichtung veranschlagt werden, die das Vermögen nutzt. Bei der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens ist also eine saubere Zuordnung des Vermögens zu den einzelnen Budgets erforderlich. Bei Vermögen, das von mehreren Budgets genutzt wird, z. B. einem Gebäude, ist es zwar rechnerisch möglich, die anfallenden Kapitalkosten auf die Nutzer aufzuschlüsseln. Aber das wäre reine, und deshalb funktionslose Statistik. Unter Steuerungsaspek-

ten kommt es darauf an, wer die Verantwortung für das Anlagegut, für seinen Betrieb, seine Unterhaltung und Instandsetzung, evtl. die Erneuerung und damit die Kosten und Nutzen ganzheitlich trägt.

Für interne Dienstleister bedeutet das z. B., dass das Anlagevermögen, das sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, ihnen auch zuzuordnen ist. Die entsprechenden Abschreibungen und Zinsen sind im Budget und in der Kalkulation der Verrechnungspreise der internen Dienstleister zu erfassen.

Beispiel Kanalspülwagen

In einer Mittelstadt wurden die Kapitalkosten des Kanalspülwagens bisher direkt bei der Kostenrechnenden Einrichtung Stadtentwässerung veranschlagt; Personal- und Betriebskosten wurden beim Baubetriebshof gebucht und anschließend verrechnet. Kostenrechnerisch / statistisch war das korrekt, unter Steuerungsaspekten aber unbefriedigend. Mit der Einführung des NSM wird entschieden, dass die Kanalspülung als Dienstleistung für die Stadtentwässerung durch den Baubetriebshof erbracht werden soll. So werden Synergieeffekte beim Baubetriebshof genutzt. Der Kanalspülwagen wird mit allen Kosten *einschließlich* der *Kapitalkosten* dem Baubetriebshof zugeordnet. Die Gesamtkosten gehen in die Verrechnungspreise ein. Vergleiche mit privaten Anbietern sind leichter möglich.

Anders ist zu verfahren, wenn der interne Dienstleister lediglich Leistungen wie Objektverwaltung oder Betriebsführung erbringen soll.

Beispiel Zentrale Grundstücks- und Gebäudewirtschaft

Bei der Einrichtung einer Zentralen Grundstücks- und Gebäudewirtschaft ist zwischen zwei Fallgruppen zu unterscheiden:

Bei Objekten, die nach dem KGSt-Eigentümer-Modell dem nutzenden Fachbereich direkt zugeordnet bleiben (typisches Beispiel: Kläranlage), werden die Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen direkt im Budget des Fachbereichs veranschlagt.

Bei Objekten, die nach dem Vermieter-Mieter-Modell von der Grundstücks- und Gebäudewirtschaft an die Nutzer intern vermietet werden, werden Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen (nur) bei der Grundstücks- und Gebäudewirtschaft veranschlagt. Sie dienen dann als Grundlage für die Kalkulation der Grundmiete oder -pacht, die von den Nutzern zu zahlen ist.

Die Beispiele zeigen, wie notwendig es ist, in das neue Haushalts- und Rechnungswesen mit einem klaren Steuerungskonzept und einer stimmigen Organisation zu starten (s. auch 2.1).

WICHTIG!

Damit die flächendeckende Veranschlagung von Kapitalkosten steuerungswirksam wird, müssen die Abschreibungen und Zinsen in die Budgetierung einbezogen werden.

Nur wenn die Budgetverantwortlichen auch Verantwortung für die Nutzung ihres Anlagevermögens tragen – eben durch die Einbeziehung dieser Kosten in ihr Budget – werden sie auch bezüglich dieses Produktionsfaktors zu wirtschaftlichem und effizientem Verhalten angereizt (s. auch 4.7.4).

Beispiel: Immobilienreserven bei den Bühnen

In einer Großstadt wurden Proberäume, Lager- und Werkstattegebäude sowie Reserveflächen, die von den Bühnen bisher stets als unverzichtbar deklariert worden waren, nicht mehr benötigt, nachdem die Grundstücks- und Gebäudekosten in die Budgets einbezogen worden waren.

Mit der flächendeckenden Einbuchung der Kapitalkosten in den Ergebnishaushalt soll nicht nur die kurz- und mittelfristige Steuerung verbessert werden. Von ihr soll auch ein wichtiges finanzpolitisches Signal für die lange Sicht ausgehen: Was bisher nur in Form schlecht unterhaltener Schulen und verfallender Bausubstanz von Straßen und dergleichen sichtbar wurde, wird jetzt auch im Rechnungswesen systematisch erfasst und in seiner ganzen Dimension deutlich: Viele Kommunen leben – gezwungenermaßen – schon lange von der Substanz; mancher, nach der Kameralistik noch

ausgeglichen abschließende Haushalt hätte schon längst als defizitär ausgewiesen werden müssen, wenn der Ressourcenverbrauch im Verwaltungshaushalt vollständig abgebildet worden wäre.

8.5 Entscheidungsorientierte Kalkulation von Abschreibungen und Zinsen – ein Bewertungsproblem

Die aus der Kostenrechnung bekannte Frage, ob die Abschreibungen und Zinsen auf der Basis von Anschaffungs- oder von Wiederbeschaffungszeitwerten kalkuliert werden sollen, stellt sich nun auch flächendeckend für den Haushalt. Im neuen Haushaltsrecht überwiegen die Länder, die eine Bewertung zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten vorschreiben wollen. Wenn gleichzeitig die Bewertung in der Eröffnungsbilanz zu Zeitwerten erfolgt, so kommt es zu einer Wertbasis, die aus Steuerungssicht zunächst einmal akzeptabel ist. Aber:

WICHTIG!

Unter Steuerungsaspekten sollte die Bewertung der wichtigsten Vermögenspositionen in geeigneten Zeitabständen an die jeweils aktuellen Zeitwerte angepasst werden.

Das entspräche dann auch mehr den modernen internationalen Rechnungslegungsvorschriften (IAS / IFRS), die, anders als das deutsche Handelsrecht, managementorientiert sind, und generell vom Zeitwert (Fair Value) ausgehen. Wenn die Kosten für politische Alternativen verglichen werden sollen oder wenn generell im Haushalt im Rahmen insgesamt knapper Ressourcen über Prioritäten entschieden werden soll, dann muss die Datenbasis konsistent sein. Konsistenz ist nur auf der Basis von Zeitwerten herzustellen.

Beispiel Fehlinformation durch historische Anschaffungskosten

Sollen die Kosten eigener Einrichtungen mit denen anderer Kommunen verglichen werden, so sind die Grundstücks- und Gebäudekosten nicht vergleichbar, wenn in den Haushalten Herstellungs- und Anschaffungskosten zugrunde gelegt werden. Diese können je nach dem Herstellungs- oder Anschaffungsjahr und dem zufälligen Grundstückspreis höchst unterschiedlich sein.

Beispiel Kostenvergleich Kinderhort

Ein Kinderhort ist in einer Villa untergebracht, die sich in einer exklusiven Wohnlage am See befindet. Eine alternative Unterbringung ist unweit in einem angemieteten Mehrzweckgebäude in einem gemischten Wohngebiet möglich. Da in den Mietpreis für dieses Objekt die aktuellen Wertverhältnisse eingeflossen sind, muss auch die jetzt noch genutzte eigene Immobilie samt Grundstück zum Verkehrswert bewertet werden.

TIPP!

Im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten sollte das Vermögen also so zeitnah wie möglich bewertet werden.

In einigen Bundesländern wird zwischen „Realisierbarem Vermögen“ (im Wesentlichen veräußerbares Vermögen) und „Verwaltungsvermögen“ unterschieden, wobei für das realisierbare Vermögen eine Bewertung zu aktuellen Zeitwerten vorgesehen ist. Das geht in die richtige Richtung. Als realisierbar soll allerdings nur solches Vermögen klassifiziert werden, das für öffentliche Zwecke nicht mehr benötigt wird, für das also beispielsweise Rat oder Kreistag bereits einer evtl. Veräußerung zugestimmt haben. Unter Steuerungsaspekten ist das zu eng. Alternativen gibt es für jedes Anlagegut, für das es einen Markt gibt.

Beispiel Unterbringung der Datenzentrale

Eine Großstadt betreibt in einem großen Bürogebäude in einer 1A-Citylage ihre Datenzentrale. Es handelt sich im obigen Sinne um „Verwaltungsvermögen“, da die Datenzentrale nicht aufgegeben werden soll. Da eine anderweitige Unterbringung der DZ aber denkbar ist und die jetzt genutzte Immobilie einen Marktwert hat, ist die Information darüber im Haushalt nicht nur wichtig, um über die tatsächlichen Kosten der Datenzentrale zu informieren, sondern auch, um die Kapitalbindung an dieser Stelle sichtbar zu machen.

Für die **Kalkulation und Zuordnung der Zinsen** gelten prinzipiell dieselben Grundsätze wie bei den Abschreibungen. Berechnungsbasis bilden die Restwerte des den Budgetbereichen zugeordneten Vermögens. Bei der konkreten Bemessung der Zinsen gibt es zwei Vorgehensweisen:

- Die Minimallösung besteht darin, lediglich die Fremdkapitalzinsen (Effektivzinsen) auf die Teilhaushalte zu verteilen. Die Zuordnung erfolgt proportional zu dem dem jeweiligen Bereich zurechenbaren Vermögen. Dabei wird eine einheitliche Fremdfinanzierungsquote unterstellt.
- Die weitergehende Lösung besteht darin, das gesamte im jeweiligen Budget arbeitende Kapital unabhängig davon, ob es aus Eigen- oder Fremdmitteln stammt, mit einem einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz – von i. d. R. 6 % – zu verzinsen. Aus Beiträgen und Zuweisungen finanziertes Kapital wird dabei als Abzugskapital behandelt.

Die meisten Bundesländer sehen in ihren Entwürfen für das neue Haushaltsrecht nur die Verteilung der Effektivzinsen vor (Minimallösung). Das entfernt sich weit von dem Kerngedanken des Ressourcenverbrauchskonzepts und hat unter Steuerungsaspekten mehrere Nachteile:

- Die Höhe der in einem Budget auszuweisenden Zinsen für die Nutzung eines bestimmten Anlagevermögens ist abhängig von der Finanzierungsstruktur und dem Verschuldungsgrad der jeweiligen Kommune.
- Bei Kommunen mit niedrigen Schulden erscheinen kapitalintensive Produktionen als relativ billig.
- Interkommunale Vergleiche und Vergleiche mit privaten Marktpreisen oder Kosten sind verfälscht, wenn Anlagevermögen in nennenswertem Umfang im Spiel ist.
- Und nicht zuletzt werden der Politik zur Kostensituation der Kostenrechnenden Einrichtungen (Gebührenhaushalte) falsche Signale gegeben: Der entsprechende Teilhaushalt muss mit einem Überschuss („Gewinn“!) abschließen, wenn die *Gebühren* unter Einschluss von kalkulatorischen Zinsen auf das *gesamte* Kapital kalkuliert werden, im Teilhaushalt aber nur Fremdkapitalzinsen ausgewiesen werden dürfen. Die vorgesehene nachrichtliche Information unter dem Strich über die Höhe der Eigenkapitalzinsen dürfte die politische Vermittlung des „Gewinns“ kaum leichter machen. (Die gleiche Problematik gibt es, wenn die Abschreibungen im Haushalt nur auf der Basis der Anschaffungs- oder Herstellungswerte kalkuliert werden dürfen, während in der Gebührenkalkulation nach KAG mit Zeitwerten gerechnet werden darf - und sollte.)

An den Beispielen wird deutlich, dass das Ressourcenverbrauchskonzept unter Steuerungsaspekten möglichst nah am betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff interpretiert werden muss. Je weiter es sich davon entfernt, um sich handelsrechtlichen Regelungen anzunähern, umso stärker werden die Beeinträchtigungen seiner Steuerungseignung. Das überrascht nicht: Auch bei den Privatunternehmen wird die Unternehmenssteuerung ja nicht mit der Gewinn- und Verlustrechnung und der Bilanz gemacht, sondern mit der Kostenrechnung.

WICHTIG!

Aber im Vergleich zur derzeitigen Situation stellen auch Abschreibungen und Zinsen auf der Basis von Herstellungs- oder Anschaffungskosten bereits einen wesentlichen Fortschritt dar, insbesondere wenn in der Eröffnungsbilanz langlebiges, älteres Vermögen zu Tageswerten erfasst wird

8.6 Mit Rückstellungen steuern

Für Ausgaben, die erst in zukünftigen Perioden anfallen, die aber dem Grunde und der Höhe nach durch die Leistungserstellung in der Planperiode verursacht werden, sind nach dem neuen Rechnungskonzept aus dem Ergebnishaushalt Zuführungen zu Rückstellungen zu leisten. Es handelt sich dabei entweder um Rückstellungen aufgrund von Verpflichtungen gegenüber Dritten (Verpflichtungsrückstellungen) oder um Rückstellungen ohne Verpflichtungen gegenüber Dritten (Aufwandsrückstellungen).

Beispiel Verpflichtungsrückstellungen für Pensionen

Das wichtigste Beispiel für Verpflichtungsrückstellungen sind (versicherungsmathematisch zu kalkulierende) Rückstellungen für Pensionszusagen an Beamte, die heute gegeben werden, aber erst viele Jahr später zu Ausgaben führen.

Beispiel Aufwandsrückstellungen

Klassisches Beispiel für Aufwandsrückstellungen sind die Rückstellungen für Deponien, die weit über ihr Nutzungsende hinaus Ausgaben für Rekultivierung, Nachsorge und Überwachung erfordern. Weitere Beispiele sind Rückstellungen für absehbare Großreparaturen oder unterlassene Bauunterhaltung.

Die Veranschlagung von Aufwendungen für zukünftige Ausgaben dient in erster Linie einer intergenerativ gerechten Lastenverteilung. Von ihr gehen aber auch erhebliche steuernde Wirkungen aus. Ähnlich wie bei den vorstehend behandelten Kapitalkosten kommt es deshalb darauf an, die Rückstellungen im Ergebnishaushalt steuerungsorientiert auszugestalten.

Beispiel Verbeamtung angestellter Lehrer

Eine Schulbehörde bietet bisher angestellten Lehrern die Verbeamtung an, weil aus dem Budget aktuell dann mehr Lehrerstellen finanziert werden können.

Beispiel Kostenvergleich Abfallbeseitigung

Bei einem Kostenvergleich zwischen der Deponierung und der Verbrennung von Abfall würde die Deponierung zu günstig erscheinen, wenn die zukünftigen Ausgaben für die Rekultivierung und Nachsorge nicht als Aufwand / Kosten berücksichtigt würden.

Die Zuführungen zu Rückstellungen tragen also dazu bei, aktuelle Entscheidungen so zu lenken, dass mittel- und langfristig eine optimale Nutzung der Ressourcen erfolgt. Voraussetzung dafür ist:

WICHTIG!

Die Zuführungen zu Rückstellungen sind verursachungsgerecht den Einzelbudgets (Teilhaushalten) anzulasten und in die Budgetierung einzubeziehen.

8.7 Die Bilanz – ein wichtiges Verbindungsglied

Um den mit der Nutzung von Anlagevermögen verbundenen Werteverzehr in das System der Ressourcensteuerung einbeziehen zu können, ist eine vollständige Vermögenserfassung erforderlich. Die Berücksichtigung von Aufwand für zukünftige Ausgaben erfordert rechnerisch ein Gegenkonto, auf dem die insgesamt zurückgestellten Beträge als Verbindlichkeit dargestellt werden. Allein schon diese beiden Punkte lassen es sinnvoll erscheinen, in Zukunft auch für die Kommunen eine Bilanz vorzusehen. Sie stellt ein wichtiges Verbindungsglied dar zwischen den nach wie vor entscheidenden Steuerungsgrundlagen, nämlich dem Ergebnishaushalt und dem Investitionshaushalt.

Die Bilanz ist ein neues Element im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen. Ziel der Aufstellung einer jährlichen Bilanz ist es, das Vermögen und das Kapital – und dort insbesondere die Schulden – der Kommune zum Stichtag (Jahresschluss) vollständig und übersichtlich darzustellen und im systematischen Zusammenhang mit dem Ergebnis- und dem Investitionshaushalt fortzuschreiben (s. Abb. 23).

AKTIVA (Vermögen)		PASSIVA (Kapital)	
1.	Anlagevermögen	1.	Eigenkapital
	1.1 Immaterielle Vermögensgegenstände 1.2 Sachanlagevermögen (gegliedert nach einzelnen Vermögensarten) 1.3 Finanzanlagevermögen (insbes. Beteiligungen, Wertpapiere, Ausleihungen)		Nettoposition (Basiskapital) Rücklagen (aus ordentlichem und außerordentlichem Ergebnis, sonstige Rücklagen) Vortrag von Überschüssen / Fehlbeträgen des Ergebnishaushalts aus Vorjahren Jahresergebnis
2.	Umlaufvermögen	2.	Sonderposten
	2.1 Vorräte 2.2 Forderungen (insbes. Außenstände bei Steuern und Abgaben) 2.3 Transferforderungen 2.4 Liquide Mittel		(insbesondere für erhaltene Investitionszuweisungen und -beiträge)
		3.	Rückstellungen
		4.	Verbindlichkeiten
			(Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, Darlehensverbindlichkeiten)
3.	Aktive Rechnungsabgrenzung	5.	Passive Rechnungsabgrenzung

Abb. 23: Bilanzschema

Damit erfüllt die Bilanz zunächst einmal wichtige Informationsfunktionen. Sie lässt das Gesamtvermögen und seine Teile erkennen, informiert über dessen Finanzierung durch Eigen- und Fremdmittel und macht ausstehende Forderungen und Verbindlichkeiten sichtbar. Sie kann damit zur Beurteilung der örtlichen Finanzlage wertvolle Hinweise geben und die dringend notwendige öffentliche Diskussion über die Verschuldungs- und Vermögenspolitik versachlichen.

Unter Steuerungsgesichtspunkten steht im Vordergrund, dass die Bilanz der Wertespeicher ist, der über die vorhandenen Ressourcenbestände informiert, aber auch darüber, welche Verbindlichkeiten im weitesten Sinne bestehen. Die Bilanz stellt damit konkret das „Gedächtnis“ des Ressourcenverbrauchskonzepts dar.

Kernproblem der Bilanz ist die **Bewertungsfrage**. Dabei geht es in erster Linie um die Bewertung des Vermögens auf der Aktivseite. Aber auch bei einigen Positionen auf der Passivseite ergeben sich – spiegelbildlich zu lösende – Bewertungsfragen. Im kaufmännischen Rechnungswesen haben Ziele wie Gläubigerschutz und Begrenzung der maximal zulässigen Gewinnausschüttung im Zusammenwirken mit steuerrechtlichen Regelungen zu einem strengen Anschaffungswertprinzip geführt. Handels- und Steuerbilanzen informieren deshalb sehr oft nicht zulänglich über die tatsächlichen Wertverhältnisse in den Unternehmen („Stille Reserven“ / „Stille Lasten“). Für Steuerungszwecke sind die Werte aus Handels- und Steuerbilanzen deshalb meist nicht geeignet. Für die kommunalen Bilanzen ist weder das Gläubigerschutzprinzip noch – außer in den wenigen Fällen der Betriebe gewerblicher Art – das Steuerrecht maßgeblich. Die Bewertung kann deshalb von vorn herein stärker managementorientiert ausgerichtet werden.

WICHTIG!

Steuerungsorientierte Bewertung hat Vorrang!

Für das in großem Umfang vorhandene langlebige Anlagevermögen und insbesondere den Grundbesitz ist nur eine Bewertung mit Zeitwerten zielführend. Die Wege dahin können unterschiedlich sein. Wenn die Werte in der Eröffnungsbilanz stimmen, kann die Fortführung durchaus zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten vorgenommen werden. Diese sollten dann allerdings in geeigneten Zeitabständen an den Marktwert angepasst werden. Dabei kann das Vorsichtsprinzip durchaus zu

seinem Recht kommen. Ehrlichkeit auch an dieser Stelle kann zwar zu unangenehmen Fragen führen, z. B. zum Wert von Beteiligungen oder von Grundvermögen oder zur Höhe der Nettoposition. Aber solche Fragen sind unter Steuerungsaspekten richtig und müssen in Zukunft beantwortet werden können.

8.8 Bilanz, Ergebnis- und Investitionshaushalt ergänzen sich

Die Bilanz tritt im neuen Haushalts- und Rechnungssystem neben den Ergebnis- und den Investitionshaushalt. Ergebnis- und Investitionsplan – letzterer als Teil des Finanzplans – bleiben auch in Zukunft die wichtigsten Grundlagen für die politischen Entscheidungen sowie die Steuerung und Kontrolle der Verwaltung. Innerhalb der Bilanz werden jedoch die Auswirkungen der getroffenen Entscheidungen auf die Vermögens- und Kapitallage der Kommune systematisch und vollständig abgebildet (s. auch Abb. 24).

Bestandteile des neuen Haushaltsplans

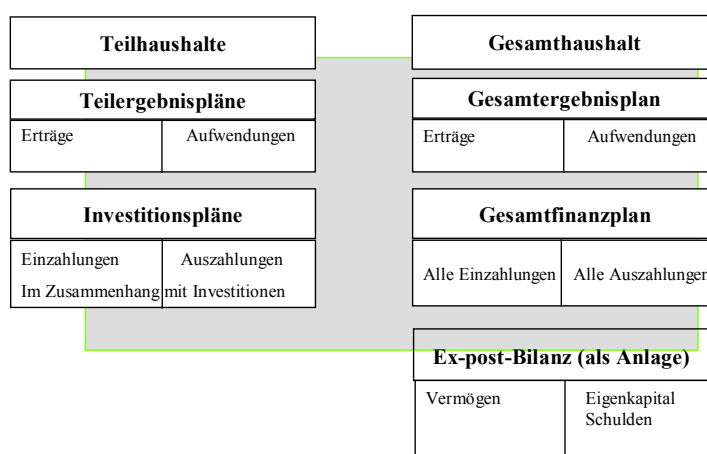


Abb. 24: Bestandteile des neuen Haushaltsplans

Die im Investitionshaushalt veranschlagten Auszahlungen werden in der Bilanz gespeichert und dort jährlich ausgewiesen, bis sie endgültig abgeschrieben sind. Umgekehrt reduzieren im Investitionshaushalt veranschlagte Einzahlungen, die aus der Veräußerung von Vermögen stammen, automatisch die entsprechende Vermögensposition auf der Aktivseite der Bilanz. Das Gleiche bewirken die im Ergebnishaushalt veranschlagten Abschreibungen.

Neu ist auch die Behandlung von Überschüssen und Fehlbeträgen des Ergebnishaushalts in der neuen Definition, d. h. unter Einschluss der nichtausgabengleichen Kosten. Überschüsse und Fehlbeträge werden in der Bilanz vorgetragen und machen dort deutlich, dass sie zu einer Erhöhung bzw. Minderung des Eigenkapitals führen, wenn sie nicht in den Folgejahren ausgeglichen werden.

Die Beziehungen zwischen Bilanz und Investitionshaushalt sind besonders eng. Die weiteren praktischen Erfahrungen müssen zeigen, ob sich daraus in der Zukunft weitere Veränderungen oder gar ein Funktionsverlust für den Investitionshaushalt ergeben. Dies könnte vor allem dann der Fall sein, wenn sich zusätzlich zu der jetzt allein vorgesehenen Ist-Bilanz in Zukunft auch eine Plan-Bilanz als zweckmäßig erweisen sollte, z. B. um über die Prognose des Anlagevermögens die künftigen kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen vorausschätzen zu können. Da eine Plan-Bilanz die geplanten Veränderungen des Vermögens und der Schulden erkennen lassen müsste, könnten sich im Zuge ihrer Einführung auch Veränderungen oder gar ein Funktionsverlust für den Investitionshaushalt ergeben.

8.9 Mit neuen Deckungsregeln zu einem ehrlicheren Haushalt

Die Ziele der Substanzerhaltung und der gerechten Belastung der Nutzergenerationen verlangen, dass aus den laufenden Einnahmen bzw. Erträgen nicht nur die laufenden Ausgaben, sondern auch die nicht ausgabengleichen Ressourcenverbräuche gedeckt werden. Der Deckungsgrundsatz des Ressourcenverbrauchskonzepts lautet deshalb:

WICHTIG!

In jeder Periode ist der Ressourcenverbrauch durch das Ressourcenaufkommen zu decken.

Aus den laufenden Erträgen müssen also insbesondere auch die Abschreibungen auf das Anlagevermögen und der Aufwand für zukünftige Ausgaben erwirtschaftet werden. In Kommunen, die ihre Abschreibungen und Rückstellungen durch laufende Erträge decken, stehen in dieser Höhe Mittel als sog. Umsatzüberschuss (Cash-Flow) für Ausgaben im Investitionshaushalt einschließlich Rücklagenzuführungen zur Verfügung. Die Pflicht zur Erwirtschaftung der Abschreibungen im Ergebnishaushalt gewährleistet damit, dass Ersatz- und Erneuerungsinvestitionen nicht durch neue Kredite finanziert werden müssen. Der Cash-Flow vermindert also im Investitionshaushalt bzw. im Finanzplan die Finanzierungslücke und trägt damit langfristig zu einer Verbesserung der gesamten Finanzierungsstruktur bei.

In Kommunen, die ihre Abschreibungen und Rückstellungen nicht durch laufende Erträge decken können, wird dieses im Ergebnishaushalt als Defizit offen ausgewiesen und in der Bilanz vorgetragen. Gelingt es nicht, die vorgetragenen Defizite in einer angemessenen Frist durch Überschüsse aufzulösen, so führt dies in der Bilanz zum Ausweis eines Verlustes an Reinvermögen. Das bedeutet nichts anderes, als dass diese Kommune von der Substanz lebt. Das Ressourcenverbrauchskonzept verdient deshalb in der Tat die Bezeichnung als „Rechnungskonzept mit Gedächtnis“.

Die Ausgestaltung der Deckungsregeln ist im neuen System wesentlich komplexer als in der Kammerralistik und wird durch die nötige Rücksichtnahme auf die Folgen der desaströsen finanziellen Lage vieler Kommunen noch erschwert. Für die Haushaltssteuerung sind diese Regelungen natürlich von zentraler Bedeutung. Für die laufenden Produktionsprozesse stellen sie allerdings nur den Rahmen dar. Deshalb sollen im Folgenden auch nur kurz einige wichtige Punkte erwähnt werden, die in Zukunft im Zentrum der Abschlusspolitik stehen werden.

Zentral ist die **Unterscheidung zwischen ordentlichem und außerordentlichem Ergebnis**.

WICHTIG!

Die Erträge aus der Veräußerung von Vermögen sollten – anders als im Handelsrecht - zum außerordentlichen Ergebnis gerechnet werden.

Auf absehbare Zeit werden Erträge aus der Veräußerung von Vermögen zum Ausgleich der Haushalte herangezogen werden müssen – und es wird damit gegen den intergenerativen Ausgleichsgrundsatz des Ressourcenverbrauchskonzepts verstoßen. Würden die bei der Veräußerung erzielten Erträge (Überschuss des Erlöses über den Buchwert) wie im Handelsrecht als ordentliche Erträge verbucht, so würde schwerer zu erkennen sein und nicht ausreichend dokumentiert, was hier passiert: Die Kommune finanziert Konsum durch Substanzverzehr. Unter Steuerungsaspekten ist deshalb die besondere Behandlung der Erlöse aus der Vermögensveräußerung angeraten.

Transparenz ist auch in einem zweiten Punkt besonders wichtig: Mit der Einführung des Ressourcenverbrauchskonzepts wird deutlich, dass die Finanzlage vieler Kommunen noch schlechter ist, als sie sich bisher schon darstellt⁵⁷. Die Anzahl unausgeglichener Haushalte wird weiter steigen.

⁵⁷ Es liegen noch nicht genügend komplett umgestellte Haushalte vor, um repräsentative Zahlen zum Umfang der Verschlechterung nennen zu können. Die Befürchtungen sind aber wohl häufig übertrieben. Neben neuen Aufwandspositionen, wie den Abschreibungen, gibt es auch entfallende Posten, wie die Zuführung. Per Saldo könnte der Aufwand rund 10 % über den Ausgaben liegen.

WICHTIG!

Auch bei defizitärem Haushalt müssen Abschreibungen und Rückstellungen ungekürzt veranschlagt werden.

Bewertungswahlrechte und dergleichen müssen aus diesem Grund eng begrenzt werden. Durch den Ausweis des entsprechenden Verlustes im Ergebnishaushalt, seinen Vortag in der Bilanz und die letztendliche Verrechnung gegen das Eigenkapital wird das Wirtschaften zu Lasten der Substanz transparent. Dies dient der Wahrheit und Klarheit in den Haushalten. Es darf erwartet werden, dass damit ein zukunftsverantwortlicherer Umgang mit den knappen Ressourcen gefördert und eine Politik der dauernden Überforderung der Haushalte zu Lasten künftiger Generationen erschwert wird.

WICHTIG!

Nicht ein verschleiender, sondern ein ehrlicher Haushalt ist das Gebot der Stunde!

8.10 Warum ist die Doppik besser und was bringt sie?

Um besser steuern zu können, haben viele Kommunen wesentliche Elemente des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens bereits auf der Basis der Kameralistik eingeführt. Die Erfahrungen mit Kostenrechnenden Einrichtungen und „optimierten“, eigenbetriebsähnlich geführten Regiebetrieben zeigen, dass der Übergang von der klassischen Kameralistik zur kaufmännischen doppelten Buchführung (Doppik) fließend gestaltet werden kann. Je umfassender und konsequenter die neuen Elemente allerdings eingeführt werden, umso ähnlicher wird das Buchhaltungssystem dem der Doppik. Wenn Abschreibungen einerseits als Aufwand in der Ergebnisrechnung und gleichzeitig betragsgleich als Vermögensminderung in der Vermögensrechnung gebucht werden sollen, so liegt faktisch bereits doppelte Buchhaltung vor.

Der komplette Übergang auf die Doppik hat den Vorteil, dass hier ein Buchhaltungssystem zur Verfügung steht, das in seiner Grundkonzeption den Prinzipien des neuen Haushalts- und Rechnungskonzepts entspricht. Dabei ist entscheidend, dass das kaufmännische Rechnungswesen nicht von Einnahmen und Ausgaben ausgeht, sondern von Aufwendungen und Erträgen. Es kommt dem Ressourcenverbrauchskonzept damit sehr nahe. Eine ähnliche Übereinstimmung gilt für die Grundsätze der Periodenabgrenzung. Systematisch überlegen ist die Doppik der Kameralistik auch darin, dass sie zwischen Erfolgsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung bzw. Ergebnisrechnung) und Bestandsrechnung (der Bilanz) einen zwingenden rechnungsmäßigen Verbund herstellt. Dieser sorgt für rechnerische Konsistenz und verringert die Fehleranfälligkeit.

Der Übergang auf die Doppik hat auch den Vorteil, dass auf dieser Basis auf Dauer leistungsfähigere Software zu erwarten ist. Die derzeit im Einsatz befindlichen DV-Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sind meist nicht nur technisch veraltet. Sie liefern auch nicht die für eine produktorientierte Steuerung und für Berichtswesen und Controlling benötigten (Auswertungs-) Module.

8.11 Warum haben wir nicht einfach das HGB übernommen?

Die Entscheidung für den Rechnungsstil der Doppik legt es nahe, auch die materiellen Regelungen des kaufmännischen Rechnungswesens zu übernehmen. Von interessierter Seite, insbesondere den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, ist auch immer wieder vorgeschlagen worden, Formulierungen des Handelsgesetzbuches zu übernehmen oder auf die Vorschriften im HGB zu verweisen (sog. dynamischer Verweis). In der Tat sind in vielen Fällen Anleihen im HGB möglich.

Aber:

WICHTIG

Im Hinblick auf die besonderen Rechnungsziele und die Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung ist ein eigenständiges Konzept für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen nötig .

Das betrifft einmal die Bestandteile: In der öffentlichen Verwaltung spielt der *Plan* eine wesentlich größere Rolle als die spätere Rechnung. Auf die *Planungsphase* konzentrieren sich die politische Diskussion und deshalb auch das Regelungsinteresse des Gesetzgebers.

Das betrifft zum anderen den Rechnungsstoff und in diesem Zusammenhang die Ansatz- und Bewertungsregeln. Wichtige, das Handelsrecht prägende Grundsätze, insbesondere das Gläubigerschutzprinzip, sind für die öffentliche Verwaltung irrelevant. Das gilt auch für das sog. Maßgeblichkeitsprinzip, wonach die Rechnungslegung der privaten Unternehmen den Einflüssen der deutschen Steuergesetzgebung unterliegt. Das alles führt dazu, dass das offizielle, handels- und steuerrechtlich geprägte kaufmännische Rechnungswesen für Zwecke der Unternehmens- wie der Verwaltungssteuerung nur wenig geeignet ist. In den deutschen Unternehmen gibt es deshalb zusätzlich zum *externen* Rechnungswesen das *interne* Rechnungswesen, das betriebswirtschaftliche Steuerungs- und Controllingregeln beachtet.

ACHTUNG!

Die übliche Unterscheidung zwischen externem und internem Rechnungswesen mit jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen ist im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen nicht sinnvoll.

Auch die Unterscheidung von externen und internen *Adressaten* ist für uns weniger relevant, da prinzipiell alle Informationen öffentlich sind. Wir sind also frei, sowohl in der Grundrechnung – dem Haushalt – als auch in der Kosten- und Leistungsrechnung die Ansatz- und Bewertungsregeln durchgängig im Hinblick auf die politischen und betriebswirtschaftlichen Planungs-, Steuerungs- und Kontrollziele zu bestimmen, d. h. das gesamte System *steuerungsorientiert* zu gestalten.

Dabei kann ein Blick auf die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) hilfreich sein. Sie basieren auf den vom International Accounting Standards Committee herausgegebenen Vorschriften für die Privatunternehmen (IAS bzw. IFRS), die durch das Anliegen bestimmt sind, *entscheidungsrelevante* Informationen bereitzustellen. Ihnen wird deshalb eine höhere betriebswirtschaftliche Relevanz zugesprochen. Inzwischen sind die International Financial Reporting Standards (IFRS) auf Grund von EU-Regelungen für kapitalmarktorientierte Unternehmen auch in Deutschland verbindlich. Zwischen ihnen und den Bewertungsregeln des Ressourcenverbrauchskonzepts bestehen große Ähnlichkeiten (s. auch Kap. 8.7). Anleihen bei den IPSAS sind also durchaus sinnvoll; eine komplette Übernahme der IPSAS scheidet aber nicht zuletzt wegen ihrer Komplexität aus. Immerhin hat die internationale Entwicklung dazu geführt, dass nun auch das HGB modernisiert wird. Das verbessert die Chancen, zu einer größeren Übereinstimmung von Handelsrecht und öffentlichem Haushaltsrecht zu kommen. Dennoch wird aus den eingangs skizzierten Gründen auch in Zukunft gelten:

ACHTUNG!

Soviel Übereinstimmung zwischen Handelsrecht und öffentlichem Haushaltsrecht wie möglich, aber soviel Unterschiede wie nötig.

Dass Abweichungen des kommunalen Haushaltsrechts vom Handelsrecht zu Missverständnissen führen und Vergleiche erschweren könnten – wie von WP-Seiten befürchtet –, ist wohl weniger gravierend. Viel ärgerlicher sind die vielen unnötigen Unterschiede im neuen kommunalen Haushaltsrecht zwischen den 16 Bundesländern!

8.12 Hoffnungsträger Konzernbilanz

Die Einführung der Bilanz für den Kernbereich der Verwaltung verbessert die Möglichkeiten, die Finanzsituation der Beteiligungen mit der der Kernverwaltung zu vergleichen und die Finanzbeziehungen zwischen den Teilen zu analysieren. Sie schafft auch die Voraussetzungen für die Aufstellung einer Konzernbilanz. Konzernbilanzen werden immer wichtiger. Durch die zum Teil sehr umfangreichen und von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlichen Ausgliederungen haben die Aussagekraft und die Vergleichbarkeit der kommunalen Kernhaushalte stark gelitten. Durch Konzernbilanzen kann ein Teil der verloren gegangenen Transparenz zurückgewonnen werden.

ACHTUNG!**Der Steuerungsnutzen von Konzernbilanzen darf nicht überschätzt werden.**

Für die operative Finanz- und Produktsteuerung gibt die alles zusammenfassende Konzernbilanz wenig her. Zum Steuern müssen Politik und Verwaltungsführung den Zugriff auf die einzelnen Geschäfte haben. Dafür sorgt im Kernhaushalt die organische Gliederung. Bei den Unternehmen gibt es mit der Segmentberichterstattung und dem (buchhalterischen) Unbundling entsprechende Entwicklungen.

8.13 Weitere Materialien

Überblick und Arbeitshilfen

Bals, Hansjürgen: Der ehrliche Haushalt: Ziel der kommunalen Haushaltsrechtsreform. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF) 1996, S. 194 - 200.

Bals, Hansjürgen; Reichard, Christoph: Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen. In: Budäus, Dietrich; Küpper, Willi; Streitferdt, Lothar (Hrsg.): Neues öffentliches Rechnungswesen – Stand und Perspektiven. Klaus Lüder zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2000, S. 203 – 233

Brixner, Helge C.; Harms, Jens; Noe, Heinz W.: Verwaltungs-Kontenrahmen, München 2003 (Unter der Vielzahl der inzwischen zum neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen erschienenen Vortragsammlungen, Lehrbücher und Monographien ist dies die bisher umfassendste Darstellung vor dem Hintergrund der Regelungstexte.)

Fischer, Edmund: Die Kommunen erhalten ein neues Rechnungswesen: es geht um den Haushalt. In: der gemeindehaushalt 2001, S. 211 - 214

KGSt-Bericht Nr. 1/1995: Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage

KGSt-Bericht Nr. 7/1997: Auf dem Weg in das Ressourcenverbrauchskonzept: Die kommunale Bilanz

Innenministerium Nordrhein-Westfalen: Neues kommunales Finanzmanagement. Eckpunkte der Reform. Düsseldorf 1999

Vertiefung

Lüder, Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren). Heft 6 der Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, 2. Aufl. Stuttgart 1999

Lüder, Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushaltswesens. Heft 5 der Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Stuttgart 1998

9 Die Stellung der Kosten- und Leistungsrechnung im neuen Steuerungsmodell

9.1 Wie viel Kostenrechnung braucht die neue Verwaltung?

Kaum ein Modernisierungsfeld im Haushalts- und Rechnungswesen ist von so vielen Kommunen so intensiv bestellt worden wie die Kosten- und Leistungsrechnung. Und auf keinem Feld ist so viel Lehrgeld gezahlt worden. Nachdem sich der aufgewirbelte Staub etwas gelegt hat, lassen sich folgende Linien erkennen:

WICHTIG!

Das Hauptziel der Kosten- und Leistungsrechnung wird mit dem neuen Haushalts- und Rechnungswesen erreicht, nämlich die flächendeckende Einbeziehung des Ressourcenverbrauchs in das Entscheidungssystem.

Kostensteuerung beginnt im Haushalt.

Kosten- und Leistungsrechnung im *engeren* Sinne sollte nur in den Bereichen eingeführt werden, wo ein spezifischer *Bedarf* besteht.⁵⁸

Flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung im *engeren* Sinne ist im Allgemeinen nicht sinnvoll.

Zusammen mit der stärkeren Produktorientierung im Neuen Steuerungsmodell sind das Kostenbewusstsein und die Nachfrage nach Kosteninformationen in Politik und Verwaltung gestiegen. In aggregierter Form finden sich Kosteninformationen in Zukunft im Haushalt. Kostensteuerung kann deshalb verstärkt schon bei der Aufstellung und Beratung und bei der Bewirtschaftung des Haushalts erfolgen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung i. e. S. kann eine Quelle wichtiger zusätzlicher Detailinformationen sein. Aber zusätzliche Informationen sind nicht zum Null-Tarif zu haben. Es ist deshalb stets zu fragen, ob Informationen nicht nur „nett zu wissen“ sind, sondern ob sie auch entscheidungsrelevant sind und in einen strammen Zusammenhang mit den zentralen Planungs-, Steuerungs- oder Kontrollprozessen stehen. Das kann nur in der konkreten örtlichen Situation mit Bezug auf das jeweilige System der Finanz- und Produktsteuerung entschieden werden. Im Folgenden werden Hinweise zur Einordnung der Kosten- und Leistungsrechnung in das örtliche Steuerungssystem gegeben.

Als Folge des neuen Haushalts- und Rechnungskonzepts ergeben sich für den Aufbau und die Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung neue Ausgangsbedingungen.

9.2 Maßgeblichkeit der Haushaltsgliederung für die Struktur der Kostenrechnungen

Mit der Kosten- und Leistungsrechnung sollen die Kosten beeinflusst, gesteuert werden. In einem ersten Schritt müssen die Kosten deshalb auf Kostenrechnungsbereiche zugeordnet werden, die nach Kostenverantwortlichkeiten gebildet werden. Das ist das gleiche Prinzip, nach dem der Haushalt gegliedert wurde (s. 3.2). Im organisch gegliederten Haushalt werden die Teilhaushalte (Budgets) jeweils nach der Verantwortungsstruktur gebildet. Sie sind also jeweils mit Organisationseinheiten deckungsgleich. Bei Bedarf an kostenrechnerischen Informationen bildet also der Teilhaushalt (in der Regel auf der jeweils untersten Budgetebene) den Kostenrechnungsbe-

⁵⁸ In § 14 des Leittextes der IMK heißt es dazu etwas sibyllinisch: „Zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung soll eine Kosten- und Leistungsrechnung geführt werden. Die Ausgestaltung bestimmt die Gemeinde nach ihren örtlichen Bedürfnissen.“ Klarer ist der Bericht des AK III / UARG für die IMK. Er nennt als ein „Strukturelement“ der neuen Verwaltungssteuerung „die Kosten- und Leistungsrechnung über die bisherigen kostenrechnenden Einrichtungen hinaus nach Bedarf in weiteren Verwaltungsbereichen“.

reich. Man kann ihn dann auch als Kostenrechnende Einrichtungen im weiteren Sinne bezeichnen. Die folgende Abbildung verdeutlicht diese Informationshierarchie.

KLR im organisch gegliederten Haushalt

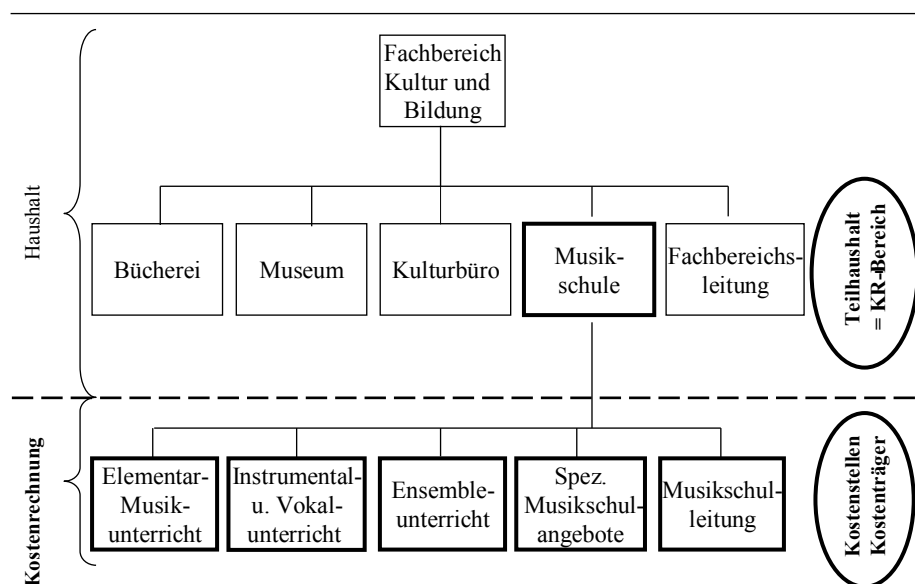


Abb. 25: KLR im organisch gegliederten Haushalt

Im organisch gegliederten Haushalt fügt sich die Kosten- und Leistungsrechnung also harmonisch in das Informationssystem ein. Sie liefert – bei Bedarf – eine weitere Detaillierung der im Haushalt relativ grobkörnigen Budgetinformationen (s. auch 4.4.3).

9.3 Einheitlicher Rechnungsstoff in Haushalt und Kosten- und Leistungsrechnung

Im neuen Haushalts- und Rechnungswesen sollen im Haushalt Ressourcenverbrauch und – aufkommen abgebildet werden. Das ist prinzipiell genau der Rechnungsstoff, um den es auch in der Kosten- und Leistungsrechnung geht. Mit der Einführung des Ressourcenverbrauchskonzepts im Haushalt kommt es also zu einer weitgehenden Übereinstimmung des Rechnungsstoffs im Haushalt und in der Kostenrechnung. Im Haushalt sind die Zahlen nur stärker aggregiert. Man kann den Haushalt deshalb auch als Grundrechnung bezeichnen.

Nun lässt das Ressourcenverbrauchskonzept bei einzelnen Ressourcenarten durchaus unterschiedliche Bewertungen zu. Erinnert sei nur an die Alternativen zwischen Anschaffungs- und Tageswerten bei den Abschreibungen. Das Ressourcenverbrauchskonzept ist eben – in Grenzen – genauso interpretationsbedürftig wie der wertmäßige Kostenbegriff, der der Kostenrechnung und den Kommunalabgabengesetzen zugrunde liegt. Darüber, wie das Ressourcenverbrauchskonzept in das neue Haushaltsrecht umgesetzt werden soll, ist inzwischen ausreichend gestritten worden. Mit den Kompromissen, die in den Modellprojekten erprobt und in mehr oder weniger enger Anlehnung an die Leittexte der Innenministerkonferenz in allen Bundesländern umgesetzt wurden, ist das Ziel im Wesentlichen erreicht (s. 8.2 und 8.5). Da sowohl der Haushalt als auch die Kosten- und Leistungsrechnung Informationen für die Steuerung liefern sollen, muss der Rechnungsstoff in beiden Teilen des Rechnungswesens identisch sein. Nach erfolgter Normierung für den Haushalt sollten diese Werte dann auch maßgeblich für die Kosten- und Leistungsrechnung sein.

WICHTIG!

Im Haushalt und in der Kostenrechnung sollten Ressourcenbestände, Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch übereinstimmend bewertet werden (Prinzip der Maßgeblichkeit des Haushalts für die KLR).

Soweit für den Haushalt zwingende Regelungen bestehen, sind diese dann in der Kosten- und Leistungsrechnung zu übernehmen (Maßgeblichkeit des Haushalts für die KLR). Es macht wenig Sinn, z. B. das Vermögen in der Bilanz und die Abschreibungen im Ergebnishaushalt für die Politiker auf der Basis von Anschaffungswerten zu bewerten und dann in der Verwaltung mit einer Kostenrechnung auf der Basis von Tageswerten steuern und kontrollieren zu wollen. Die Basis, auf der die Politik entscheidet, muss die gleiche sein wie die, auf der das Verwaltungsmanagement entscheidet. Politik, Verwaltungsführung, Fachbereichsleiter und Kostenrechner müssen prinzipiell mit den gleichen, nur unterschiedlich aggregierten Informationen arbeiten, und das nicht nur in der Planungsphase, also insbesondere der Haushaltsplanung, sondern auch in der Umsetzungs- und Bewirtschaftungsphase und bei Rechnungslegung und Kontrolle. Es hat schon in der Vergangenheit Politiker (und Führungskräfte) wenig beeindruckt, wenn die Kostenrechner in der Kosten- und Leistungsrechnung Kosten ermittelten, die es im kameralen Haushalt gar nicht gab – sieht man einmal von den Kostenrechnenden Einrichtungen ab. Noch weniger wird das im neuen Haushalt der Fall sein. Und in der Tat: In einem *steuerungsorientierten* Haushalts- und Rechnungswesen (Management Budgeting and Accounting) gibt es keinen sachlichen Grund für unterschiedliche Ansätze im Haushalt und in der Kosten- und Leistungsrechnung. Wo nach dem gegenwärtigen Diskussionsstand noch unverträgliche Differenzen bestehen – in einigen Konzepten bei den Abschreibungen und den (kalkulatorischen) Zinsen – muss weiter auf eine Angleichung hingearbeitet werden. Die nachfolgende Abbildung soll dieses Ziel noch einmal unterstreichen.

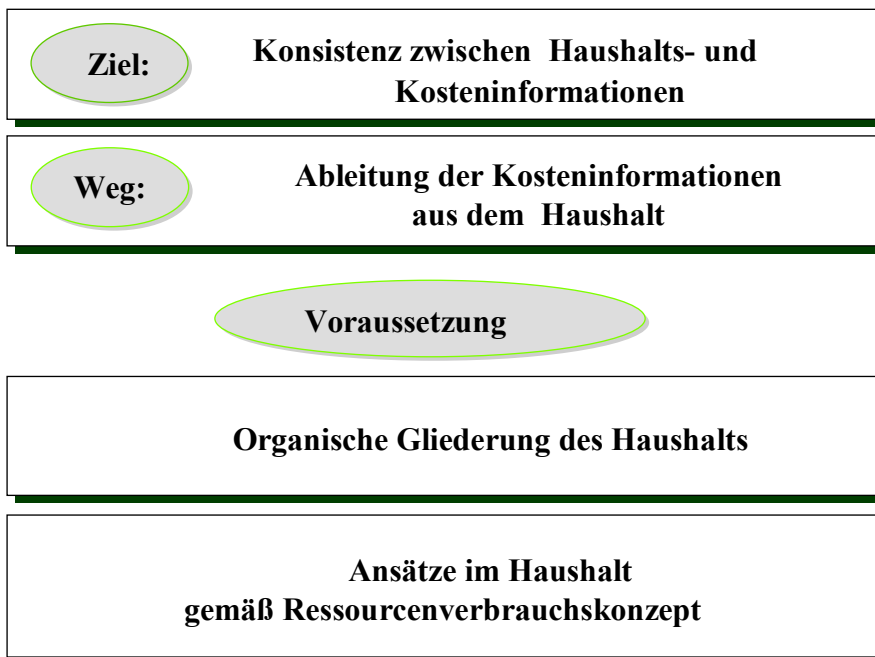


Abb. 26: Konsistenz zwischen Haushalts- und Kosteninformationen

TIPP!

Bei der Beschränkung auf einen einheitlichen Rechnungsstoff kann der Verwaltungsaufwand verringert werden.

Bei einem einheitlichen Rechnungsstoff im Haushalt und in der Kosten- und Leistungsrechnung verringert sich die Komplexität des Rechnungswesens und es wird Doppelarbeit vor allem in der Anlagenrechnung und in der Kostenartenrechnung vermieden.

Damit wird auch die traditionelle Unterscheidung zwischen dem externen und dem internen Rechnungswesen weitgehend gegenstandslos. Auch in den privaten Unternehmen wird die Harmonisierung der beiden Bereiche verstärkt diskutiert. Entfeinerung im internen Rechnungswesen und True and Fair Value im externen Rechnungswesen sind die Stichworte. Für das kommunale Rechnungswesen wird dieses Ziel mit dem neuen System erreicht. Ohnehin ist die Unterscheidung von externem und internem Rechnungswesen für Kommunen wenig sinnvoll: Die Grenze ist fließend und im politisch-administrativen System einer Kommune sind prinzipiell alle Informationen öffentlich. Eine Grenze muss lediglich da gezogen werden, wo für kommunale Betriebe, die dem Wettbewerb ausgesetzt sind, durch die Veröffentlichung betrieblicher Daten Wettbewerbsnachteile entstehen könnten.

Unter diesen Voraussetzungen lässt sich die Aufgabe der Kostenrechnung im engeren Sinne wie folgt zusammenfassen:

WICHTIG!

Im neuen Haushalts- und Rechnungswesen besteht die Aufgabe der Kosten- und Leistungsrechnung darin, den Rechnungsstoff des Haushalts nach Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern weiter zu differenzieren.

Die Kosten- und Leistungsrechnung als reine Verteilrechnung zu bezeichnen, würde den Zielen der Kostensteuerung allerdings zu wenig gerecht. Zwar steht am Anfang immer die Ist-Kostenrechnung, und in so weit die Verteilrechnung. Wichtig sind deren Ergebnisse aber nur, wenn daraus Schlüsse für die Zukunft gezogen werden können. Der wichtigste Anwendungsfall neben den Gebührenbedarfsberechnungen ist dabei die Selbstkostenkalkulation. Für interne Dienstleister ist sie unabdingbar. Aber auch für die übrigen Teile der Verwaltung bildet sie die Grundlage für Budgetkalkulationen, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Vergleiche.

Wesentlich weitergehend wäre das Ziel einer flächendeckenden **Plankostenrechnung** als Basis für die Haushaltsplanung. Die Idee ist theoretisch reizvoll. In der Praxis ist die Umsetzung allerdings sehr schwierig. Mit einer flächendeckenden, produktbasierten Haushaltsplanaufstellung nach der Methode der Plankostenrechnung ist deshalb auf absehbare Zeit nicht zu rechnen (s. auch 4.5.2). Ohnehin wäre in Zeiten so knapper Finanzen nur Zielkostenrechnung (target costing) angesagt!

Je nach verfolgten Informationszielen kann die Kostenrechnung sehr unterschiedlich ausgestaltet werden, wobei verschiedene Zwecke auch in (gelegentlichen) Sonderrechnungen ausreichend erfüllt werden können. Beispielsweise kann die Kostenrechnung dann über die Kosten wichtiger Leistungsprozesse, über die Kosten einzelner Projekte bzw. Aufträge oder über die (ggf. gestuften) Teilkosten bestimmter Kostenstellen bzw. -träger informieren. Das Konzept des einheitlichen Rechnungsstoffs in Haushalt und Kostenrechnung schließt natürlich nicht aus, dass für spezielle Zielsetzungen der im Haushalt vorgefundene Rechnungsstoff ergänzt, bereinigt oder umbewertet wird.

ACHTUNG!

Auf jeden Fall ist die Kosten- und Leistungsrechnung als Verbundrechnung mit dem Haushalts- und Rechnungswesen zu konzipieren.

Nur im Buchungsverbund ist eine zuverlässige Kostenerfassung und -zuordnung mit rechnerischer Konsistenz zwischen Haushalt und Kostenrechnung sowie eine wirtschaftliche, DV-gestützte Bearbeitung zu erreichen. Die nachfolgende Abbildung soll das Prinzip des durchgehenden Rechnungsstoffs noch einmal illustrieren.

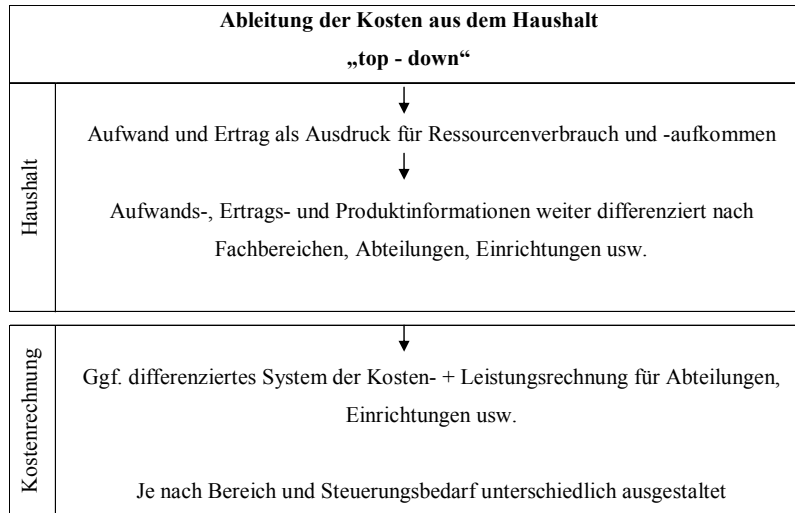


Abb. 27: Ableitung der Kosten aus dem Haushalt

Da im Haushalt und in der Kostenrechnung prinzipiell ein einheitlicher (durchgehender) Rechnungsstoff verarbeitet wird, ist die Unterscheidung und Abgrenzung zwischen beiden Teilen des Rechnungswesens eher nur praktischer Natur.

Beispiel zur Abgrenzung von Haushalt und Kosten- und Leistungsrechnung

Wenn alle Jugendeinrichtungen im Haushalt zusammengefasst in einem Budget/Teilhaushalt veranschlagt werden, wäre dies der Bereich, für den Kostenrechnung eingeführt werden müsste, wenn die Kosten einzelner Einrichtungen ermittelt werden sollen. Wenn für jede Einrichtung im Haushalt ein eigenes Budget gebildet wurde, kann es sinnvoll sein, als Kostenrechnungsbereiche die einzelnen Einrichtungen zu wählen, insbesondere wenn diese ihre Budgets selbständig bewirtschaften.

Interessanterweise behandeln einige Softwareprodukte die gesamte Gliederung des Haushalts als ein Problem der Kostenrechnung. Und in der Tat erfolgt ja auch bei der organischen Gliederung des Haushalts nichts anderes als eine grobe Einteilung in Kostenstellen entsprechend der Verantwortungs- und Organisationsstruktur. Auch wenn die Software die Gesamtverwaltung nominell in Kostenstellen gliedert, liegt aber noch keine flächendeckende Kostenrechnung in dem hier vertretenen engeren Sinne vor.

TIPP!

Am pragmatischsten ist es, von Kostenrechnung (im engeren Sinne) erst zu sprechen, wenn für eine Organisationseinheit über die im Haushalt für die politische Steuerung und die Bewirtschaftung benötigten Daten hinaus detailliertere Kosten- und Leistungsinformationen erzeugt werden sollen.

Ein Abgrenzungsproblem besteht auch bei den Begriffen. Bei Einführung des Ressourcenverbrauchskonzepts böte es sich an, den Rechnungsstoff im Haushalt und in der Kostenrechnung einheitlich zu bezeichnen.

ACHTUNG!

Trotzdem werden im Haushalt die Begriffe Aufwand und Ertrag verwandt und in der Kostenrechnung die Begriffe Kosten und Erlös.

Damit sollen nicht die im Rechnungswesen der privaten Unternehmen üblichen materiellen Unterschiede gemacht werden, sondern lediglich auf die unterschiedliche Herkunft der Informationen und ihre unterschiedliche Stellung und Funktion im gesamten Informationssystem der Kommune hingewiesen werden.

9.4 Erfolgsfaktor Leistungsrechnung

WICHTIG!

Die Kostenrechnung wird erst in Verbindung mit der Leistungsrechnung aussagefähig.

Mit der Einführung des Produkthaushaltes ändert sich hier die Ausgangssituation für die Kosten- und Leistungsrechnung wesentlich. Nicht erst in der Kosten- und Leistungsrechnung, sondern bereits im Haushalt wird nicht nur über das Mengengerüst der Leistungen, sondern darüber hinaus über Ziele und beabsichtigte Wirkungen, Qualität, Kundenzufriedenheit usw. informiert (s. 5). Starke Impulse für die Aufnahme von Leistungsinformationen in den Haushalt kommen auch aus den Bemühungen um den Aufbau von Kennzahlensystemen und aus den vielfältigen interkommunalen Vergleichen auf der Basis solcher Indikatoren. Auch bezüglich der Leistungen ist also ein durchgängiges System aufzubauen, mit stärker aggregierten Informationen im Haushalt und differenzierteren Informationen in der Kosten- und Leistungsrechnung.

ACHTUNG!

Die – meist in großer Anzahl - vorhandenen Aufzeichnungen über Leistungen sind für Zwecke der Haushalts- und Kostensteuerung oft nicht ohne weiteres verwendbar.

Wie ein Leistungstatbestand erfasst wird, hängt davon ab, wofür die Daten ursprünglich verwendet werden sollten; für Steuerungszwecke kann das anders aussehen. Häufig sind Leistungsstatistiken auch einfach schlecht gepflegt, weil sie (bisher) weitgehend funktionslos waren.

Beispiel Erziehungshilfen

Bei der Budgetierung der Mittel für Erziehungshilfen in einer Großstadt fiel auf, dass die Anzahl der vom Jugendamt gemeldeten Kinder und Jugendlichen in öffentlicher Betreuung in einem Stadtbezirk erheblich über dem Durchschnitt lag. Überprüfungen ergaben, dass es sich statt der 2200 angegebenen Fälle tatsächlich nur um 1600 Fälle handelte. „Überlastete Mitarbeiter“ des Jugendamtes hatten versäumt, das Ende von Betreuungsmaßnahmen zu melden.

Im Zentrum der Leistungsrechnung stehen die **Produkte**. Dabei geht es darum, nicht nur flächendeckend über Art und Menge der Produkte zu informieren, sondern auch über deren (Stück-) Kosten (**Produktkosten**). Manche Verwaltungen haben deshalb ihre Budgets bis auf die Ebene von „Produkten“ heruntergebrochen, um so bereits im Haushalt – und nicht erst in der Kosten- und Leistungsrechnung - die Produktkosten nachzuweisen. Bei näherem Hinsehen zeigt sich aber, dass dabei schon in kleineren Gemeinden als „Produkt“ bezeichnet wird, was bei anderen Systematisierungen eher als Produktgruppe oder gar Produktbereich bezeichnet würde. Geht man von dem hier vertretenen Begriff des Produktes als eines ökonomischen Gutes aus, so kommt man zu einem eher kleinteiligen Produktzuschnitt (s. 5.1). Unter dieser Voraussetzung ist es schon in kleineren Gemeinden, und erst recht in mittleren und großen, nicht möglich, alle Produkte mit ihren Kosten als Budgets im Haushalt abzubilden. Dies würde nicht nur einen hohen jährlichen Ermittlungsaufwand erfordern, sondern vor allem zu einer Informationsfülle führen, die im Rahmen der knapp bemessenen Zeit für die Haushaltsberatungen von den Entscheidungsträgern nicht sinnvoll verarbeitet werden kann.

WICHTIG!

Der Haushaltsplan kann – und sollte – die Informationen über die Produkte und deren Kosten nur in aggregierter Form liefern

Im Haushalt wird also in der Regel bis maximal auf die Produktgruppe herabgegangen, manchmal auch nur bis zum Produktbereich. Der Begriff Produktgruppe bezeichnet dabei eine mittlere Ebene

in der Produkthierarchie, wobei die konkrete örtliche Abgrenzung in Abhängigkeit von der örtlichen Organisation und der Gliederung des Haushalts vorzunehmen ist.

Beispiele für typische Produktgruppen:

Einwohner- und Personenstandswesen, Grundschulen, Bibliothek(en), Schwimmbäder oder Gemeindestraßen.

ACHTUNG!

Eine Detaillierung der Informationen im Haushalt über die vorgenannte Ebene hinaus kann zu Überinformation führen, die die Eignung des Haushalts als politisches Steuerungsinstrument wieder verringert.

Es ist selbstverständlich, dass Politiker und Öffentlichkeit bei Bedarf auch detailliertere Informationen erhalten müssen, also auch Informationen über die Kosten einzelner Produkte. Und selbstverständlich sollten auch die Budgetverantwortlichen in der Verwaltung die Kosten ihrer Produkte kennen, um besser 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 im engeren Sinne.

WICHTIG!

Die Ermittlung der Produktkosten wird damit die zentrale Aufgabe der Kosten- und Leistungsrechnung.

Wegen der großen Bedeutung der Produktkosten im Neuen Steuerungsmodell steigt der Stellenwert der Kosten- und Leistungsrechnung.

Beispiel Kosten der Musikschulprodukte

Zur Illustrierung der Zusammenhänge kann noch einmal Abb. 25 in Kapitel 9 herangezogen werden: Im Haushalt besteht ein Budget für die Musikschule, in welchem die (direkt zurechenbaren) Aufwendungen und Erträge veranschlagt sind. Als Grundlage für weitergehende Informationen sind insgesamt fünf Produkte der Musikschule definiert worden. Über diese Produkte wird im Haushalt informiert (zum Format s. Abb. 17 in Kapitel 5). Besteht eine Kostenrechnung für die Musikschule, so können unter den Produktinformationen zusätzlich Stückkosten, Gesamtkosten je Produkt usw. angegeben werden. Diese Informationen sind dann nachrichtlicher Natur.

Wenn die Produkt(stück)kosten ermittelt werden sollen, stellt sich eine weitere Frage: Sollen es die **Vollkosten** sein, oder nur die direkt zurechenbaren Kosten? Auszugehen ist wieder von dem Rechnungsstoff, der im Haushalt vorgefunden wird. Im Haushalt werden Aufwendungen und Erträge nach dem Grundsatz der Verursachung und Beeinflussbarkeit (betriebswirtschaftliches Prinzip der relativen Einzelkosten veranschlagt (s. 4.3). Für die Gemeinkosten werden in der Regel eigene Budgets gebildet (s. 6.3.1). Wer die Vollkosten der Produkte errechnen will, muss alle Gemeinkosten in den verschiedenen Stufen der Hierarchie kaskadenförmig auf die Endprodukte verrechnen, und zwar im Haushalt.

Beispiel Gemeinkosten Musikschule

In dem Beispiel in Abb. 25 in Kapitel 9 ist für die Leitung des Fachbereichs Kultur/Bildung ein eigenes Budget eingerichtet. Hier werden die Personalkosten für die Fachbereichsleiterin, die Sekretärin usw. veranschlagt. Sie sind also in den Aufwendungen des Budgets der Musikschule zunächst nicht enthalten. Ob sie in einem zweiten Schritt (im Wege der Verrechnung) dem Teilhaushalt Musikschule (und den übrigen Kultur- und Bildungseinrichtungen) anteilig belastet werden sollen, ist im Hinblick auf die Rechnungsziele zu entscheiden. Entsprechendes gilt eine Stufe tiefer für die Zurechnung der Kosten der Musikschulleitung auf die Produkte, was dann allerdings bei Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung selbstverständlich wäre.

Ob solche flächendeckenden Vollkostenrechnungen sinnvoll sind, kann allerdings bezweifelt werden. Der Aufwand ist erheblich. Vor allem aber ist die Aussagekraft begrenzt, insbesondere weil es bei der Gemeinkostenverteilung große Spielräume gibt. Mehr dazu unter 6.3.3.

9.5 Weitere Materialien

Überblick und Arbeitshilfen

Klümper, Bernd / Zimmermann, Ewald: Die produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung. Band 5 dieser Reihe, München 2002

Leitlinien zur kommunalen Kostenrechnung in Baden-Württemberg, hrsg. vom Innenministerium Baden-Württemberg als Heft 8 der Schriftenreihe zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, 2., überarbeitete Auflage, Stuttgart 2002

Vertiefung

Schäffer, Michael: Kommunale Kostenmanagementsysteme – Ein Beitrag zum neuen öffentlichen Rechnungswesen, Stuttgart, Berlin, Köln 1999

10 Controlling und Berichtswesen

10.1 Leistungs- und Finanzcontrolling zur Steuerung des budgetierten Haushalts

Der Abbau der zentralen Ressourcenbewirtschaftung sowie die Einbeziehung der Leistungsseite machen eine neue Art des Leistungs- und Finanzcontrolling erforderlich. Seine Aufgabe ist es, das Gebaren aller Verwaltungseinheiten bezüglich Leistungen und Finanzen transparent zu machen, die Einhaltung der Vorgaben für die Teil- und Unterbudgets zu überwachen und bei Bedarf Maßnahmen zur Gegensteuerung vorzuschlagen. Damit unterstützt das Controlling sowohl Politik und Verwaltungsführung in ihren Steuerungsfunktionen gegenüber den dezentralen Geschäftsbereichen als auch die Budgetverantwortlichen (Dezernenten, Fachbereichsleiter usw.) bei der Umsetzung der Leistungsvorgaben und der Bewirtschaftung der Teil- und Unterbudgets.

Ein effektives, institutionalisiertes Controlling ist damit vor allem für größere Kommunen (ab etwa 30.000 Einwohner) ein wichtiges Reformelement, um den durch Dezentralisierung zwangsläufig ausgelösten Fliehkräften entgegenzuwirken, die Einheit der Verwaltung zu sichern und die Finanzwirtschaft insgesamt auf Zielkurs zu halten. Zu Einzelheiten wird auf Band 6 dieser Reihe verwiesen⁵⁹.

10.2 Haushaltsberichtswesen

Wichtigstes Instrument des Controlling ist das Berichtswesen. In den meisten Kommunen werden deshalb gleichzeitig mit der Einführung der Budgetierung Berichtspflichten für die dezentralen Organisationseinheiten begründet.

Kern des Berichtswesens sind die Berichte über den Vollzug des Haushalts. Mit den erweiterten Funktionen des Haushalts nimmt die Bedeutung der Haushaltsberichte zu und ihr Inhalt und ihre Struktur ändern sich. Berichtet wird primär über die *Ergebnisse*, d. h. über die Entwicklung der Produkte und die Einhaltung der Budgets.

Zusätzlich zum Jahresbericht, der - mit neuen Inhalten und Strukturen - weiterhin obligatorisch ist, werden **unterjährig**e Berichte erforderlich. Sie sind für die Sicherung der Haushaltswirtschaft wichtig. Die Anzahl der unterjährigen Berichte richtet sich nach dem Stand des Rechnungswesens (Können nach dem ersten Quartal schon verlässliche Daten geliefert werden, die eine Hochrechnung auf das Jahr zulassen?), den örtlichen Planungszyklen (Wann wird der Haushalt eingebracht und verabschiedet?), der Ferienzeit u.a.

TIPP!

In der Einführungsphase reichen evtl. zwei unterjährige Berichte, z. B. jeweils zum 31.5. und zum 30.9. des Jahres.

Da die Berichte ausgewertet werden sollen, hat es keinen Sinn, wenn ein Bericht z. B. in eine Zeit fällt, in der kein Ausschuss tagt.

Berichtet wird in standardisierter Form. Typische geforderte Berichtsinhalte sind:

- relevante Ergebnisse und Veränderungen
- neue Entwicklungen und Risiken (Frühwarnung)
- Fortgang wichtiger Projekte
- Stand wichtiger Investitionsmaßnahmen
- Einhaltung des Budgets
- Prognose zum Jahresende

⁵⁹ Pook, Manfred / Tebbe, Günter: Berichtswesen und Controlling. München / Berlin. 1. Auflage 2002.

- erforderlichenfalls Korrekturvorschläge und Gegensteuerungsmaßnahmen.

Oberster Adressat der unterjährigen Berichte aus den Budgetbereichen sind die Verwaltungsführung und die korrespondierenden Fachausschüsse, die über eventuell notwendige Umschichtungen oder Anpassungen innerhalb des Bereichsbudgets zu befinden haben. Auf Anlage 1 Ziff. 6 und das Muster für einen unterjährigen Bericht wird verwiesen.

TIPP!

Zur Auswertung und zur Vorbereitung von Korrekturmaßnahmen kann es sich empfehlen, unverzüglich nach Vorlage der Berichte Budgetkonferenzen durchzuführen, die aus den Mitgliedern des Verwaltungsvorstands und den Fachbereichsleitern bestehen.

Die Budgetkonferenz soll nicht unmittelbar Maßnahmen beschließen; dies wird den Mitgliedern des Verwaltungsvorstands und des Fachausschusses bzw. den Weisungen des Verwaltungschefs vorbehalten bleiben. Es sollte jedoch angestrebt werden, bei Budgetüberschreitungen unmittelbar in der Budgetkonferenz zu Vereinbarungen mit den betroffenen Führungskräften im Sinne eines Kontraktmanagements zu kommen.

11 Vom Produkthaushalt zur strategischen Steuerung

11.1 Integration der mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanung in den Haushalt

Was viele Kommunen in ihren budgetierten Produkthaushalten bereits vorweggenommen haben, wird mit dem neuen Haushaltsrecht allgemein verbindlich: In Zukunft müssen in jedem Teilhaushalt die Aufwendungen und Erträge nicht nur für das jeweilige Planjahr geplant, sondern auch für die drei danach liegenden Jahre prognostiziert werden, und zwar in der gleichen Detailliertheit wie für das Planjahr (s. auch Abb. 17 in Kapitel 5). Im Gegensatz zu den Werten für das jeweilige Planjahr sind die für die mittelfristige Periode prognostizierten Werte zunächst nicht verbindlich. Möglicherweise wird das doppelte System im Zusammenhang mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen zum Haushaltsausgleich bewirken, dass auch die mittelfristigen Werte generell eine stärkere Verbindlichkeit erhalten.

11.2 Mittelfristige Zuschussplafonierung

Unabhängig davon haben einzelne Kommunen schon seit längerem in ausgewählten Bereichen Budgetzusagen auf die mittelfristige Periode oder darüber hinaus ausgedehnt. Dem liegt die Idee der ergebnisorientierten Steuerung zugrunde. Wenn die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung der Einrichtungen gestärkt werden soll, dann liegt es nahe, bei den Leistungs- und vor allem den Finanzvorgaben Planungssicherheit für mehr als gerade ein Jahr zu geben.

WICHTIG!

Für ausgewählte Einrichtungen kann der Zuschuss für mehrere Jahre im Vorhinein durch Beschluss des Rates bzw. des Kreistages verbindlich festgelegt werden (Zuschussplafonierung).

Durchweg handelt es sich dabei um Einrichtungen, denen eine gewisse Verwaltungsferne eigentümlich ist, z. B. Opernhäuser, Orchester und Theater, aber auch Volkshochschulen oder Musikschulen. Konsequenterweise ist das Prinzip erst recht auf verselbständigte Einrichtungen anzuwenden, z. B. Verkehrsbetriebe.

Anlass für die Einführung der Zuschussplafonierung – wie für die Budgetierung allgemein – ist meist die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung. Auch wenn bei der Plafonierung Zuschusskürzungen vereinbart werden, so bietet die mittelfristige Planungssicherheit doch für die Einrichtungen eine bessere Basis für längerfristig angelegte Politik und vielleicht sogar für strategische Neuausrichtungen. Die Alternative, von Jahr zu Jahr mit neuen, unbekanntenen Kürzungen fertig werden zu müssen, leistet sicher kurzfristig orientierter und kurzatmiger Politik Vorschub.

ACHTUNG!

Mittelfristige Zuschussplafonierung verringert den Spielraum für evtl. notwendige Anpassungen im Gesamthaushalt.

Mittelfristig verbindliche Haushaltsvorgaben vergrößern zwar für die unmittelbar Betroffenen die Voraussetzungen für eine stetige und auch strategisch gut ausgerichtete Politik, für den übrigen Haushalt verringern sie aber die Möglichkeit flexibler Anpassung, etwa an neue Konsolidierungserfordernisse, aber auch an neue, die Gesamtverwaltung erfassende strategische Zielsetzungen. Notwendig sind deshalb Verfahren, die die Herausforderungen und die Potentiale *insgesamt* ins Visier nehmen.

11.3 Von linearen Sparstrategien zu Strategischem Sparen

Bei stagnierenden oder gar schrumpfenden Erträgen sind strategische Veränderungen ungleich schwieriger als bei wachsenden Budgets. Statt um Entwicklungsstrategien geht es dann primär um Sparstrategien. Im Vordergrund steht die Frage, wie die Kommune finanziell überleben kann. Die

nachstehende Abbildung soll die Grundstruktur des Problems strategischer Steuerung in Zeiten knapper Ressourcen verdeutlichen.

Sparstrategien

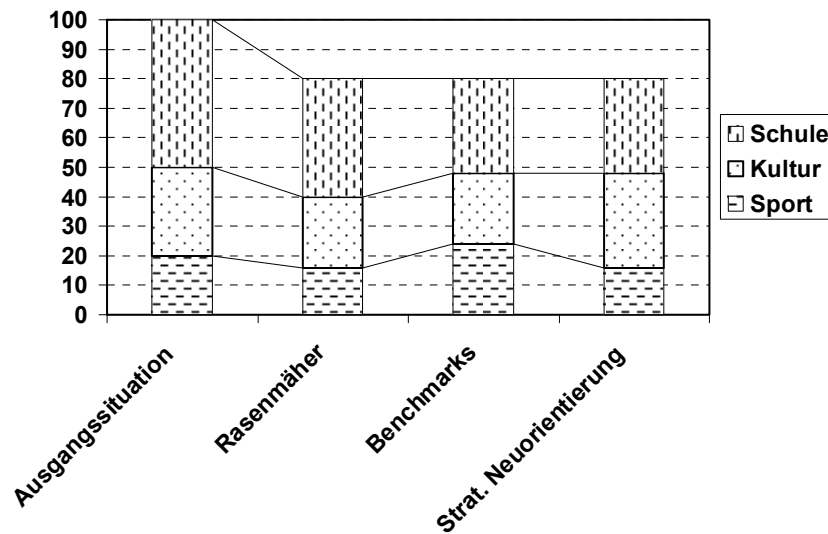


Abb. 28: Sparstrategien

Das Schema geht davon aus, dass mittelfristig in einem (Teil-) Budget die Aufwendungen oder Zuschüsse von 100 auf 80 gesenkt werden müssen. Das Bild soll dreierlei verdeutlichen:

- Nach der Devise: „Langfristig ist alles disponibel“ sind die Einsparungen theoretisch erzielbar.
- Es stehen im Prinzip 3 Sparstrategien zur Verfügung: Kürzung aller Budgets um 20 Prozent (Rasenmäher), unterschiedliche Kürzung der Budgets und Anpassung an die Budgetrelationen bei Vergleichskommunen (Benchmarks) und differenzierte Veränderungen entsprechend einer strategischen Planung, was bei einzelnen Budgets auch Zuwachs bedeuten kann.
- Die Methoden sind kombinierbar und die Übergänge fließend. Strategische Überlegungen können zu einer Differenzierung von pauschalen Kürzungsvorgaben führen. Interkommunale Vergleiche können bei einer strategischen Neuausrichtung Anhaltspunkte geben.
- Alle Strategien setzen voraus, dass am Anfang des Prozesses der Ressourcenrahmen festgelegt wird.

In der alltäglichen Praxis der Haushaltskonsolidierung überwiegen Rasenmähermethoden. Sparpakete, bei denen alle Opfer bringen müssen, sind in den demokratischen Entscheidungsprozeduren noch am ehesten durchzusetzen (s. auch 4.5.2). Gute Politik (Good Governance) verlangt aber, dass jeder Haushalt in geeigneten Intervallen daraufhin überprüft wird, ob die Ressourcen noch optimal eingesetzt werden, und zwar auch im Hinblick auf die mittel- und langfristige Entwicklung. Akute Sparzwänge und die Suche nach Mehrheiten für die Kürzungsbeschlüsse dürfen das nicht verhindern. Möglicherweise bieten nur langfristig orientierte Umstrukturierungen die Chance nachhaltiger Konsolidierung.

Statt um Sparstrategien, bei denen Rasenmähermethoden dominieren, geht es also um **Strategisches Sparen**. In Theorie und Praxis lassen sich verschiedene Ansätze unterscheiden. Allen gemeinsam ist die Erkenntnis, dass auch Langfristplanungen ausreichend auf den Ressourcenrahmen Rücksicht nehmen müssen. Das ist einer der wesentlichen Punkte, in denen sich moderne strategische Planung von früheren Langfristplanungen unterscheidet. So befassten sich z. B. die Stadtentwicklungsplanungen der Jahre 1965 bis 1975 primär mit den materiellen Politikfeldern und berücksichtigten bestenfalls die Umwelt als knappe Ressource. Das Ergebnis waren abgehobene

Plankonvolute, die sich in den mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanungen nicht wiederfinden. Die Notwendigkeit, die schönen Pläne auch finanzieren zu müssen, darf nicht nur als eine lästige Nebenbedingung strategischer Planung gesehen werden. Stattdessen muss bei den Planungen von Anfang an berücksichtigt werden, welche finanziellen Ressourcen mittel- und langfristig mobilisiert werden können. Das heißt konkret:

WICHTIG!

Strategische Planung und Haushalt müssen ausreichend verknüpft sein.

Das betrifft die Methodik, aber auch die Organisation. Bei der Methodik geht es darum, strategische Ideen in konkrete Projekte zu transformieren und die strategischen Pläne mit den operativen Jahreshaushaltsplänen zu verkoppeln. Bei der Organisation geht darum, die meist in unterschiedlichen Organisationseinheiten entstehenden Planungen zu koordinieren.

11.4 Methoden der Produktkritik

Als Jahresplan dient der Produkthaushalt zunächst dem operativen Management des gesamten Leistungsprozesses sowie der Steuerung der damit verbundenen Ressourcenströme. Mit der Erweiterung der Planungsperspektive auf den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung ist ein erster Schritt in Richtung auf eine längerfristig orientierte Politik getan. Vor allem aber die stärkere Berücksichtigung von Zielen und Leistungen im Produkthaushalt bietet eine bessere Plattform für Produktkritik.

WICHTIG!

Die flächendeckende Information über Ziele und Produkte in den Jahreshaushalten bietet wesentlich verbesserte Grundlagen für produktkritische Analysen.

Dass bei den Haushaltsplanberatungen alle Produkte auf den Tisch kommen, ist aber nur eine notwendige Bedingung dafür, dass eine vollständige und systematische Überprüfung auch tatsächlich stattfindet. Die Erfahrungen mit den neueren Produktplänen und den Produkthaushalten zeigen, dass anfängliche produktkritische Diskussionen meist bald erlöschen. Stattdessen macht sich der übliche Strukturkonservatismus breit. Einmal gefundene Strukturen, die zu erstellenden Produkte und der Ressourcenbedarf werden kontinuierlich fortgeschrieben.

Wie lässt sich die Fortschreibungsmentalität brechen? Zunächst ist an besondere Kampagnen der Produktkritik zu denken. Als Vorbild können die Verfahren der Aufgabenkritik oder des Zero-Base-Budgeting dienen. Die Produkte bieten dafür theoretisch geeignete Anknüpfungspunkte. Aber was zur produktbasierten Haushaltsplanaufstellung bereits gesagt wurde (s. 4.5.2) gilt auch hier: Die Verfahren sind aufwendig, komplex und schwierig für die Entscheider.

Aufwand und Komplexität ließen sich verringern, wenn die vertieften Analysen nur in größeren Zeitabständen und jeweils nur für ausgewählte Budgets oder Produkte erfolgten. Die Auswahl könnte nach der Methode der ABC-Analyse erfolgen. Zu den vordringlich zu untersuchenden A-Budgets bzw. A-Produkten würden nicht nur die kostenmäßig größten gehören, sondern auch die politisch besonders brisanten Projekte. Praktische Erfahrungen gibt es bisher nur mit aufgabenkritischen Verfahren.

WICHTIG!

Erfolge lassen sich mit aufgabenkritischen Kampagnen nur erzielen, wenn diese ganz eng (maßnahmenscharf) und in einem strengen Paketcharakter (zur Erzielung eines bestimmten Einsparvolumens) mit dem Haushalt verknüpft werden (s. auch 4.6.2).

Produktkritik ist ein pragmatisches Verfahren, indem es an den tatsächlich erstellten Produkten ansetzt. Darin liegen aber auch seine Grenzen. Es wird zwar auch nach Zielen und strategischen Alternativen gefragt, aber statt einer Totalanalyse finden nur (viele) Teilanalysen statt. Dem

gegenüber stehen die Versuche, im Rahmen einer Totalanalyse alle Aktivitäten aus Oberzielen abzuleiten bzw. an Hand von Zielsystemen zu bewerten.

11.5 Strategisches Management⁶⁰

Strategisches Management geht von den Zielen aus. Dabei stehen zunächst nicht die Produkte und die produktbezogenen Ziele im Vordergrund, sondern Ergebnis- oder Wirkungsziele und dies oft quer zur etablierten Produkt- und Haushaltsgliederung. Die am Beginn einer Debatte über Zukunftsstrategien notwendige ganzheitlichen Herangehensweise und die Bereitschaft für Veränderungen und Neuerungen führen erfahrungsgemäß schnell zu einer nicht mehr handhabbaren Komplexität und/oder Abstraktheit. Und es besteht die Gefahr, dass die finanziellen Möglichkeiten der Kommune nicht ausreichend berücksichtigt werden. Um dem zu begegnen werden drei Kernempfehlungen gegeben:

WICHTIG!

Die Zieldiskussionen werden durch Bildung von Zielfeldern geordnet.

Die Anzahl der Planungsstufen wird begrenzt.

Die strategische Planung wird mit den Haushalten über den Eckwertebeschluss verknüpft.

Die Ordnung der Zieldiskussion durch die Bildung von Zielfeldern in Anlehnung an die Balanced Scorecard dient vor allem der methodischen Koordination. Durch die Transformationsfunktion der Zielfelder und die entsprechenden Leitfragen des Strategischen Managements werden strategische Ideen in konkrete Aktionen übertragen und eine strategieorientierte Ressourcenverteilung vorbereitet (s. 4.5.3). Auf die Weise werden die Daten der Haushalte aus strategisch angelegten Planwerken abgeleitet, die einerseits den mittelfristig verfügbaren Ressourcenrahmen abstecken und andererseits die politisch-strategisch gewollten Leistungen und Programme festlegen.

Das Verfahren ist stark top down angelegt. Die Planung durchläuft maximal drei Stufen. Grundlage sind **mittelfristige Entwicklungsziele**, mit denen die strategischen Schwerpunkte und die Entwicklungsziele in einer Mehrjahresperspektive (z. B. für eine Wahlperiode) festgelegt werden. Die mittelfristigen Entwicklungsziele können aus unterschiedlichen Quellen gespeist werden. Erste Festlegungen können ggf. aus einer Koalitionsvereinbarung kommen. Zwischen den Wahlterminen werden die konkreten Politikziele überprüft bzw. überarbeitet. Dazu haben sich strategische Klausuren bewährt. Den folgenden Beispielen liegt ein erfolgreich in einer Kreisverwaltung eingeführtes Strategisches Steuerungsverfahren zugrunde.

Beispiel für mittelfristige Entwicklungsziele (MEZ)

1. Zukunftsfähige Arbeitsplätze
2. Bedarfsorientierte Bildung
3. Neue Chancen für Kinder, Jugendliche und Benachteiligte
4. Nachhaltiger Umgang mit unseren Lebensgrundlagen
5. Ausbau und Sicherung der Standortqualitäten
6. Bürger- und unternehmensorientierte Verwaltungsmodernisierung.

In einer zweiten Stufe werden in der Strategieklausur aus den mittelfristigen Entwicklungszielen **Handlungsschwerpunkte (HSP)** entwickelt.

Beispiele für Handlungsschwerpunkte zum MEZ 5

1. Standortqualitäten für die Nahrungsmittelindustrie ausbauen
2. Ausbau der überregionalen Verkehrsinfrastruktur (Straße und Schiene) vorantreiben
3. Verkehrssicherheit auf den Kreisstraßen verbessern.

⁶⁰ Die neueren Vorschläge zum strategischen Management gehen auf amerikanische Arbeiten mit der Balanced Scorecard und ein von der Universität St. Gallen entwickeltes Modell zurück und sind in Deutschland für die Kommunalverwaltung insbesondere von der KGSt bekannt gemacht worden.

Im dritten Schritt entwickeln die Fachbereiche ihre **Beiträge zu den Handlungsschwerpunkten**.

Beispiele für Beiträge des Fachbereichs Planen und Bauen zum HSP 3

1. Bauliche Veränderung von Gefahrenstellen an den Kreisstraßen
2. Forcierung des Radwegeneubaus an Kreisstraßen
3. Verringerung des Anteils von Kreisstraßen mit unzulänglichem Bauzustand.

Die Beiträge der Fachbereiche sind produkt(gruppen)scharf zu konkretisieren und die Auswirkungen auf den Haushalt sind zu benennen.

Beispiel für Konkretisierung

Die Verringerung des Anteils der Kreisstraßen mit unzulänglichem Bauzustand betrifft das Produkt „Sanierung von Verkehrsflächen“.

IST-Zustand: Von 640 km Kreisstraßen sind 108 km (= 17 %) in einem sehr schlechten Bauzustand. Jährlich kommen z. Z. rund 3 km hinzu.

Ziel: Sanierung von jährlich 10 km Kreisstraßen. Nach 5 Jahren ergibt sich eine Reduzierung auf 73 km (= 11,5 %).

Die von den Fachbereichen vorgeschlagenen Beiträge werden von den Fachausschüssen bewertet und ggf. eingeplant. Die folgende Abbildung veranschaulicht den Prozess.



Abb. 29: Strategischer Managementprozess

Neuralgischer Punkt aller strategischen Steuerung ist die Frage: Wie gelingt die Verknüpfung mit dem Haushalt. Bezüglich Zeitpunkt und Ort bietet sich der **Eckwertebeschluss** an (s. auch 4.6.3). Zwei Varianten kommen in Frage:

- Variante 1: Der Eckwertebeschluss wird gefasst, bevor die Fachbereiche ihre Beiträge zu den Handlungsschwerpunkten machen. Das führt zu klaren Rahmenvorgaben für die Fachbereiche und gewährleistet am ehesten ein stabiles, durchhaltbares Verfahren. Es setzt aber auch voraus, dass die Eckwerte mehr oder weniger pauschal fortgeschrieben werden können, sollen oder müssen: Sie können relativ unverändert bleiben, wenn in allen Budgets genügend Spielraum für Veränderungen ist. Möglicherweise ist die Beibehaltung des Status Quo politisch vereinbart, oder (relative) Veränderungen sind nicht möglich, weil in allen Budgets die gleiche extreme Knappheit herrscht.

- Variante 2: Anspruchsvoller, aber auch anstrengender und weniger verfahrensstabil ist es, auf der Grundlage der erarbeiteten Handlungsschwerpunkte und der von den Fachbereichen vorgeschlagenen Beiträge differenzierte Eckwerte zu beschließen.

Ein anderer Versuch, die schwierigen Priorisierungs- und Posteriorisierungsverfahren zu strukturieren, besteht in **Alternativplanungen**. Dabei werden die Fachbereiche aufgefordert, für den Eckwertebeschluss jeweils anzugeben,

- welche Veränderungen sie bei einer Erhöhung des Budgets um x Prozent und
- welche Veränderung sie bei einer Verringerung des Budgets um x Prozent vorschlagen.
- Zusätzlich sollen die Fachbereiche angeben, wo kein Spielraum für Veränderungen besteht.

Ähnlich sind **Szenarien** mit z. B. + 20 %, + 5 %, 0 %, - 5 % und -20 % Veränderung der Fachbereichshaushalte.

Praktische Erfahrungen mit Alternativplanungen dieser Art gibt es bisher nur in Ansätzen. Gegen Alternativplanungen spricht der hohe Aufwand für dann später doch nicht realisierbare Planungen. Und danach zu fragen, wo kein Spielraum für Veränderungen besteht, fördert alles andere als kreatives Nachdenken über neue Wege⁶¹.

WICHTIG!

Trotz aller Schwierigkeiten ist der Eckwertebeschluss am ehesten für eine Verknüpfung von strategischer Planung und Jahreshaushaltsplanung geeignet.

11.6 Weitere Materialien

Überblick und Arbeitshilfen

KGSt-Bericht Nr. 8/2000 Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung

KGSt-Bericht Nr. 10/2000 Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung

Landkreis Osnabrück (Hrsg.): Zielorientierte Steuerung, Osnabrück 2001

Vertiefung

Heinz, Rainer: Kommunales Management – Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart 2000

Hoffjan, Andreas: Budgetierung in der öffentlichen Verwaltung: Planfortschreibung – Zero Base Budgeting – Produktbudgetierung. In: Finanzwirtschaft, 2/2000, S. 25 – 28

⁶¹ S. auch die Ausführungen zu den Vorabdotierungen unter 4.6.2

Anlage 1 (zu Kapitel 4)

Muster

Richtlinien [Dienstanweisung] zur Aufstellung und Ausführung des Haushalts [der Gemeinde/der Stadt/des Kreises ...] (Haushaltsrichtlinien)

1 Grundsätze der Haushaltswirtschaft

1.1 Sicherung der Leistungsfähigkeit

Ziel der Finanzwirtschaft [der Gemeinde/der Stadt/des Kreises ...] ist es, die gestellten Aufgaben wirtschaftlich den Erfordernissen entsprechend zu lösen und die dauerhafte Leistungsfähigkeit zu erhalten. Solange ein defizitärer Ergebnishaushalt [Verwaltungshaushalt] besteht, müssen alle Beteiligten zum Abbau beitragen. In welcher Höhe die Einzelbudgets [Teilergebnispläne] betroffen sind, entscheidet der [Rat/Kreistag] im Rahmen der Haushaltsberatungen.

1.2 Steuerung mit Finanz- und Leistungsvorgaben

Den Organisationseinheiten der Verwaltung werden die Ressourcen (betriebswirtschaftliche Aufwendungen und Erträge) als Budget zugewiesen. Im Rahmen der Budgets (= Finanzvorgaben) und ergänzender zentraler Regelungen erfüllen die Organisationseinheiten die ihnen vorgegebenen Leistungs- bzw. Produktaufträge (= Leistungsvorgaben). Die Budgetierung bildet die Basis für die Zusammenfassung von Sach- und Finanzverantwortung in den dezentralen Organisationseinheiten. Sie schafft damit die integrale Managementverantwortung der Führungskräfte und ermöglicht die ergebnisorientierte Steuerung der Leistungs- und Verantwortungszentren des Dienstleistungsunternehmens [Gemeinde/Stadt/Kreis ...]

1.3 Produktinformationen

Die mit den beantragten bzw. zugewiesenen Haushaltsmitteln zu erbringenden Leistungen sind in geeigneter Weise zu beschreiben und um Informationen (Kennzahlen) zu ergänzen, die der politischen Entscheidungsfindung, der Information der Bürger und der Führung der Organisationseinheiten dienen („Produkthaushalt“).

Einzelheiten zu Inhalt und Format der Produktinformationen ergeben sich aus dem anliegenden Muster und sind in diesem Rahmen mit [der Abteilung Finanzen] abzustimmen.

1.4 Ziele der produktorientierten Budgetierung

Mit der Budgetierung und den Produktinformationen werden im Einzelnen folgende Ziele verfolgt:

- Verbesserung der Transparenz für Rat und Öffentlichkeit
- Erleichterung einer frühzeitigen Prioritätensetzung durch Politik und Verwaltungsführung
- Konzentration von Politik und Verwaltungsführung auf strategische Entscheidungen und Entlastung von administrativen Detailentscheidungen
- Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und Kompetenz, Vergrößerung der Entscheidungsspielräume und Erhöhung der Flexibilität der Organisationseinheiten
- Förderung der Motivation von Führungskräften und Mitarbeitern
- Stärkung der Verantwortlichkeit der Organisationseinheiten für Leistungen, Kosten und Qualität und damit für Kundenorientierung

- Schaffung von Anreizen für die Aufdeckung von Einsparpotentialen und die Ausschöpfung von Einnahmeerhöhungsspielräumen
- Bessere Durchsetzung der Haushaltskonsolidierungsziele.

2 Struktur des Haushalts

2.1 Zuschuss- oder Überschussbudgets

Die im Ergebnishaushalt [Verwaltungshaushalt] gebildeten Budgets sind entweder Über- oder Zuschussbudgets. Dazu werden zunächst die Aufwendungen den Erträgen gegenübergestellt. Bei einem negativen Saldo wird dieser als Zuschussbedarf festgeschrieben und der Organisationseinheit zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet u. a., dass eine Organisationseinheit ihre Aufwendungen einschränken muss, wenn ihre Erträge hinter der Kalkulation zurückbleiben. Beim Überschussbudget ist der festgeschriebene Überschuss vom Budgetverantwortlichen zu erwirtschaften.

2.2 Budgethierarchie

Die Budgetstruktur folgt der Organisationsstruktur der Verwaltung. Daraus ergeben sich die folgenden Budgetebenen [bei einer Gliederung der Verwaltung in Fachbereiche, Abteilungen, Einrichtungen usw.]:

1. Ebene: Gesamtbudget
2. Ebene: Fachbereichsbudgets
3. Ebene: Abteilungsbudgets
4. Ebene: Unterbudgets für Einrichtungen, Institute usw.

Die Budgets werden durch den [Rat/Kreistag] festgelegt. Entsprechend dem Dezentalisierungsgrad innerhalb eines [Fachbereiches] kann dessen Leiter zusammen mit dem Fachausschuss die Verantwortung für Teile des Budgets weiter delegieren, z. B. an die Leiter und Leiterinnen von Einrichtungen (Schulen, Kindergärten, Bücherei usw.) oder an die Verantwortlichen für bestimmte Projekte, Maßnahmen o. ä., ohne dass die Gesamtverantwortung des [Fachbereichsleiters] für das [Fachbereichsbudget] gegenüber dem [Rat/Kreistag] berührt wird.

2.3 Budgetbezogene Stellenplanauszüge

Zu jedem Budget sind die dort dotierten Stellen nachzuweisen (Teilstellenplan). Inhalt und Format der Teilstellenpläne ergeben sich aus dem Muster in der Anlage.

2.4 Teilinvestitionspläne

Zu jedem Budget wird der entsprechende Teilinvestitionsplan im Zusammenhang mit dem Teilergebnisplan (und dem Teilstellenplan) dargestellt. Inhalt und Format ergeben sich aus dem Muster in der Anlage.

3 Aufstellungsverfahren

3.1 Haushaltssatzung

Es ist Aufgabe des [Rates/Kreistages], durch den Erlass der Haushaltssatzung die jährlich verfügbaren Budgets festzulegen.

3.2 Budget „Allgemeine Finanzen“

Am Beginn des Aufstellungsverfahrens für den Haushalt wird im Rahmen des Budgets „Allgemeine Finanzen“ durch [die Abteilung für Finanzen] ermittelt, welche Mittel für die Dotierung der Aufgaben der Fachbereiche im Planjahr voraussichtlich zur Verfügung stehen werden („Kassensturz“).

3.3 Eckwertebeschluss

Unter Berücksichtigung dieses Rahmens, der bisherigen Höhe der Budgets, sich abzeichnender unabweisbarer größerer Veränderungen und geplanter größerer Veränderungen von Prioritäten bereitet die Verwaltung einen Vorschlag dafür vor, wie die zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf die [Fachbereiche und evtl. weiter auf die Abteilungen] verteilt werden sollen. Auf dieser Basis fasst der [Rat/Kreistag] den Eckwertebeschluss, durch den die Zuschuss- bzw. Überschussbudgets für die einzelnen [Fachbereiche bzw. Abteilungen] festgelegt werden (Budgetrahmen).

3.4 Aufstellung der Budgets

Anschließend stellen die [Fachbereiche] im Rahmen des Eckwertebeschlusses die [Abteilungsbudgets und ggf. die Unterbudgets für einzelne Einrichtungen] auf und bringen diese in die korrespondierenden Fachausschüsse ein.

3.5 Festlegung der Budgets durch Fachausschüsse

Die Fachausschüsse entscheiden im Rahmen des Eckwertebeschlusses über die Verwaltungsvorschläge.

3.6 Beschlussfassung durch [Rat/Kreistag]

Die von den Fachausschüssen genehmigten und ggf. modifizierten Budgets werden anschließend von [der Abteilung Finanzen] zusammengefasst und dem [Rat/Kreistag] zur endgültigen Beschlussfassung vorgelegt.

4 Haushaltsvollzug

Die Fachbereiche führen die ihnen zugewiesenen Budgets im Rahmen dieser Leitlinien, der haushaltsrechtlichen Bestimmungen und der Zuständigkeitsregeln der Gemeindeordnung in Verbindung mit denen der Hauptsatzung [der Stadt/des Kreises] aus.

4.1 Ergebnishaushalt [Verwaltungshaushalt]

4.1.1 Erfüllung der Leistungsvorgaben

Die Mittel im Ergebnishaushalt [Verwaltungshaushalt] sind entsprechend den Leistungsvorgaben zu verwenden. Umschichtungen innerhalb eines Budgets, die zu einer Veränderung der vereinbarten Leistungen führen, sind nur im Benehmen mit dem zuständigen Fachausschuss zulässig. Soweit der Haushalt keine eindeutigen Leistungsvorgaben oder Zweckbindungen enthält, sind die Mittel entsprechend den Produktinformationen zu verwenden.

4.1.2 Budgetverantwortung

Der/Die Verantwortliche für die jeweilige Budgetebene hat sicherzustellen, dass das Budget seiner/ihrer Budgetebene im Falle eines Zuschussbudgets nicht überschritten und im Falle eines Überschussbudgets nicht unterschritten wird. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sind verantwortlich für einen effektiven und wirtschaftlichen Einsatz der ihnen anvertrauten Ressourcen. Zur besseren Orientierung werden im Haushaltsplan bei jedem Budget der/die Budgetverantwortliche namentlich genannt.

4.1.3 Weitere Untergliederung von Budgets

Die weitere Untergliederung eines Budgets im Laufe des Haushaltsjahres ist zulässig, wenn dadurch ein wirtschaftlicherer Umgang mit den Ressourcen erreicht wird. Einzelheiten sind mit [der Abteilung für Finanzen] zu regeln.

4.1.4 Deckungsfähigkeit innerhalb der Budgets

Die einem Budget zugeteilten Mittel sind im rechtlich zulässigen Rahmen gegenseitig deckungsfähig.

Die dauerhafte Umwandlung von Sachaufwand in Personalaufwand ist nur mit Zustimmung der [Abteilung Personal und Organisation] zulässig.

Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte sind entsprechend ihrer politischen und/oder gesetzlichen Zweckbestimmung zu verwenden. Abweichungen von den Ansätzen bedürfen der Zustimmung des Fachausschusses. [Alternative für eine restriktivere, aber möglicherweise kontraproduktive Regelung: Nicht ausgeschöpfte Ansätze für Zuschüsse dürfen nicht für andere Zwecke im Fachbereich verwendet werden.]

Sonstige Einzelausnahmen vom Grundsatz der gegenseitigen Deckungsfähigkeit werden im jeweiligen Haushaltsplan durch Vermerke besonders festgelegt.

4.1.5 Budgetüberschreitungen

Bleiben in einem Budget die Erträge hinter den Ansätzen zurück oder übersteigen die Aufwendungen die Ansätze und kommt es dadurch zu einer Überschreitung des festgelegten Zuschussbedarfs, so ist dieser Mehrbedarf innerhalb der nächst höheren Budgets [Abteilungsbudget bzw. Fachbereichsbudget] zu decken. Ein Verfahren zur Bewilligung über- oder außerplanmäßiger Ausgaben nach den Vorschriften der GO ist nur erforderlich, wenn eine Deckung im Rahmen des [Fachbereichsbudgets] nicht möglich ist.

In Höhe der Überschreitung des Budgets erfolgt im nachfolgenden Jahr eine entsprechende Kürzung des Zuschusses („Nachsparen“).

4.1.6 Managementbedingte Mehrerträge

Zusätzliche Erträge, die („managementbedingt“) durch die Budgetverantwortlichen erzielt wurden, dürfen für Mehraufwand innerhalb des Budgets verwendet werden.

4.1.7 Nicht managementbedingte Mehrerträge

Zusätzliche Erträge, die („nicht managementbedingt“) auf exogene Faktoren (z. B. Gesetzesänderungen) zurückgehen, dürfen nur nach Zustimmung [der Abteilung Finanzen] innerhalb des Budgets verwendet werden.

4.1.8 Managementbedingte Minderaufwendungen

Einsparungen bei den Aufwendungen, die („managementbedingt“) durch die Budgetverantwortlichen erzielt wurden, dürfen für Mehraufwand innerhalb des Budgets verwendet werden.

4.1.9 Nicht managementbedingte Minderaufwendungen

Einsparungen bei den Aufwendungen, die („nicht managementbedingt“) auf exogene Faktoren (z. B. Gesetzesänderungen) zurückgehen, dürfen nur nach Zustimmung [der Abteilung Finanzen] innerhalb des Budgets verwendet werden.

4.1.10 Umschichtung zum Investitionshaushalt [Vermögenshaushalt]

Werden in einem Budget durch die Budgetverantwortlichen („managementbedingt“) zusätzliche Erträge erzielt oder die Aufwendungen gemindert und kommt es dadurch voraussichtlich im Falle des Zuschussbudgets zu einer Unterschreitung des zugestandenen Zuschussbedarfs bzw. im Falle des Überschussbudgets zu einer Überschreitung des erwarteten Überschusses, so dürfen die Mittel für Zwecke des Investitionshaushalts [Vermögenshaushalts] [zum Erwerb von beweglichem Vermögen] umgeschichtet werden. Dies bedarf der vorherigen Zustimmung [der Abteilung Finanzen], wobei insbesondere etwaige Folgekosten zu berücksichtigen sind.

[Einige GemHVOs lassen die Umschichtung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt nur unter weiter eingeschränkten Bedingungen zu, z. B. nur bei einem ausgeglichenen Haushalt – s. u. a. § 17 (3) GemHVO Nds. oder § 17 (6) GemHVO Bbg.]

4.2 Investitionshaushalt [Vermögenshaushalt]

Die Mittel im Investitionshaushalt [Vermögenshaushalt] sind nur für den veranschlagten Zweck zu verwenden. Sie dürfen mit Zustimmung des Fachausschusses zur Deckung anderer veranschlagter Maßnahmen herangezogen werden, wenn ihr ursprünglicher Zweck weiterhin voll finanzierbar bleibt. Anträge auf Umschichtung von Mitteln sind über [die Haushaltsabteilung] zu stellen.

5 Haushaltswirtschaftliche Sperre und Nachtragshaushalt

5.1 Haushaltswirtschaftliche Sperre

Wenn die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen es erfordert, kann der Hauptverwaltungsbeamte die Inanspruchnahme von Aufwandspositionen und Verpflichtungsermächtigungen von seiner Einwilligung abhängig machen.

5.2 Nachtragshaushalt

Zeichnet sich im Laufe eines Haushaltsjahres ab, dass der Ausgleich des Haushaltes [um mehr als 5%] verfehlt wird oder dass sich das Haushaltsdefizit [um mehr als 5 %] vergrößert, dann muss [entsprechend den Regelungen der GO] eine Nachtragsatzung erlassen werden. Dies kann zu einer Kürzung von Zuschussbudgets bzw. einer Erhöhung von Überschussbudgets führen. Dabei sollen Mehrerträge bzw. Minderaufwendungen, die durch die Budgetverantwortlichen („managementbedingt“) erzielt wurden, nach Möglichkeit nicht abgeschöpft werden.

6 Berichterstattung

6.1 Zwischenberichte

Die budgetverantwortlichen [Fachbereichs-] Leiter berichten jeweils zum [31.05.] und zum [30.09.] eines Jahres gemäß Anlage 2 an die Verwaltungsführung und den zuständigen Fachausschuss über die Entwicklung in ihrem Bereich, und zwar insbesondere über

- relevante Ergebnisse und Veränderungen
- neue Entwicklungen und Risiken (Frühwarnung)
- Fortgang wichtiger Projekte
- Stand wichtiger Investitionsmaßnahmen
- Einhaltung des Budgets
- Prognose zum Jahresende
- erforderlichenfalls Korrekturvorschläge und Gegensteuerungsmaßnahmen.

Auf der Basis der Berichte der Budgetverantwortlichen berichtet die Verwaltungsführung zweimal jährlich dem [Rat/Kreistag] in zusammengefasster Weise über die Ergebnisse der Arbeit aller Fachbereiche.

6.2 Budgetkonferenzen

Unverzüglich nach Vorlage der Berichte finden Budgetkonferenzen statt, die aus den Mitgliedern des Verwaltungsvorstands und den Fachbereichsleitern bestehen. Bei Budgetüberschreitungen sollen in der Budgetkonferenz mit den betroffenen Führungskräften Gegensteuerungsmaßnahmen vereinbart werden.

6.3 Jahresbericht

Nach Abschluss des Haushaltsjahres erstellt jeder budgetverantwortliche [Fachbereichs-] Leiter einen Jahresbericht über die wesentlichen Ergebnisse, der als Bestandteil des Rechenschaftsberichts dem [Rat/Kreistag] vorgelegt wird und auch zur Information der Öffentlichkeit geeignet sein soll.

6.4 Sonderberichte

Ist abzusehen, dass bei den für eine Maßnahme im Investitionsplan [Vermögenshaushalt] veranschlagten Mitteln eine Erhöhung von mehr als [10 %] unabweisbar ist, so ist unter Vorlage eines Finanzierungsplanes und von Kosteneinsparungsvorschlägen im Fachausschuss mit dem Ziel zu berichten, einen Ausgleich im Budget [der Abteilungs bzw. des Fachbereichs] zu erreichen. Die Änderung ist zu begründen. Der Bericht hat so rechtzeitig zu erfolgen, dass noch Gegenmaßnahmen ergriffen werden können.

Im Ergebnishaushalt [Verwaltungshaushalt] gilt dies analog für den Fall, dass sich die unabweisbare Überschreitung eines Einzelbudgets um mehr als [10 %] abzeichnet.

7 Mittelübertragungen ins nächste Jahr

7.1 Übertragungen im Ergebnishaushalt [Verwaltungshaushalt]

Wurden in einem Budget durch die Budgetverantwortlichen („managementbedingt“) zusätzliche Erträge erzielt oder die Aufwendungen gemindert und ist es dadurch im Falle des Zuschussbudgets zu einer Unterschreitung des zugestandenen Zuschussbedarfs bzw. im Falle des Überschussbudgets zu einer Überschreitung des erwarteten Überschusses gekommen, so können diese Mittel [zu 50 %] in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden [alternativ: einer Budgetrücklage zugeführt werden].

Über die Haushaltsreste des Ergebnishaushalts [Verwaltungshaushalts] muss bis zum Ende des folgenden Jahres verfügt werden, ansonsten gehen diese Mittel unter.

7.2 Übertragungen im Investitionshaushalt [Vermögenshaushalt]

Im Investitionshaushalt [Vermögenshaushalt] können Haushaltsreste in folgenden Fällen gebildet werden:

1. bei Mehrjahresmaßnahmen, für die jährliche Teilbeträge in Höhe des erwarteten Jahresvolumens eingesetzt wurden
2. bei Maßnahmen, für die Mittel „angespart“ werden
3. bei nachweislich begonnenen Maßnahmen in Höhe des Restbetrages des noch verfügbaren Haushaltsansatzes. Dabei gilt eine Maßnahme nur dann als nachweislich begonnen, wenn ein Auftrag hierfür vergeben worden ist. Interne Vorbereitungsmaßnahmen zählen nicht hierzu.

7.3 Zuständigkeiten

Alle Übertragungen sind so rechtzeitig zu beantragen, dass sie in den Jahresabschluss des laufenden Haushaltsjahres aufgenommen werden können.

Über die Zulässigkeit der beantragten Haushaltsreste entscheidet der [Hauptverwaltungsbeamte/der für das Finanzwesen zuständige Beamte] im Benehmen mit dem jeweiligen [Fachbereich].

Der jeweilige Ausschuss ist zu unterrichten.

8 Mittelfristige Planung

8.1 Produkt- und Projektplanung

Jeder [Fachbereich] ist verpflichtet, für seinen Aufgabenbereich im Rahmen der strategischen Planung [der Gemeinde/der Stadt/des Kreises] eine wirklichkeitsnahe mittelfristige Produkt- und Projektplanung zu erstellen, um daraus die voraussichtlichen Erträge und Aufwendungen und die voraussichtlichen Einzahlungen und Auszahlungen im Zusammenhang mit Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ermitteln zu können. Diese Planung muss sich mindestens auf die nächsten 3 Jahre erstrecken, die auf das jeweilige Haushaltsplanjahr folgen.

8.2 Mittelfristiger Investitionsplan

Die geplanten Einzahlungen und Auszahlungen im Zusammenhang mit Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen für die mittelfristige Periode werden im Haushalt im Zusammenhang mit den Investitionsbudgets des jeweiligen Haushaltsplanjahres dargestellt und gemeinsam mit diesen beschlossen (mittelfristiger Investitionsplan).

8.3 Mittelfristige Ertrags- und Aufwandsplanung

Die voraussichtlichen Erträge und Aufwendungen für die mittelfristige Periode werden im Haushalt im Zusammenhang mit den Budgets des Ergebnishaushalts [Verwaltungshaushalts] des jeweiligen Haushaltsplanjahres dargestellt. Sie haben zunächst nur nachrichtlichen Charakter. Der [Rat/Kreistag] kann in geeigneten Fällen [widerrufbar] den Zuschussbedarf mittelfristig festschreiben, um den betroffenen Einrichtungen größere Planungssicherheit zu geben (Zuschussplafonierung).

Anlage 1
zu den Leitlinien zur Aufstellung und Ausführung des Haushalts

Musterseite Haushaltsplan mit Produktübersicht

Dezernat / Fachbereich: x: ...
Amt / Abteilung: x.x: ...
Budgetverantwortliche®: NN

	Ergebnis	Haushaltsplan			mittelfristiger Ergebnisplan		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	

Teilergebnisplan

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Erträge						
Aufwendungen						
Zuschuss/ Überschuss						

Teilfinanzplan

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Einzahlungen						
Auszahlungen						
Zuschuss/ Überschuss						

Stellenplanauszug

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stellen insgesamt						
davon:						
Höherer Dienst						
Gehobener Dienst						
Mittlerer Dienst						
Einfacher Dienst						
Praktikanten u. a.						

Produktübersicht

Produktgruppen	Produkte
x.x.1. Produktgruppe 1	x.x.1.1. Produkt 1 x.x.1.2. Produkt 2 x.x.1.3. Produkt 3 ...
x.x.2. Produktgruppe 2	x.x.2.1. Produkt 1 x.x.2.2. Produkt 2 x.x.2.3. Produkt 3 ...
...	...

Produktinformationen

Produkt x.x.1.1.						
Kurzbeschreibung:			Zielgruppen:			
Auftragsgrundlage:			Ziele / Wirkungen:			
Leistungsumfang/Leistungsdaten:						
	Ergebnis	Haushaltsplan		mittelfr. Planung		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
...						
...						
...						
Kennzahlen:						
...						
...						
...						

Anlage 2
zu den Leitlinien zur Aufstellung und Ausführung des Haushalts

Gemeinde / Stadt / Kreis: ...

Zwischenbericht zum [30.09.2004]

gem. Ziffer [6.1] der Leitlinien zur Aufstellung und Ausführung des Haushalts
Ergebnishaushalt [Verwaltungshaushalt]

Fachbereich [Dezernat] ...
Abteilung [Amt] ...
Einrichtung (Budget Nr.) ...

	Haushaltssoll [2004]	Haushaltsres- te	Summe [2004]	Anordnungs- soll Stand [30.09.2004]	Prognose Anordnungs- soll zum [31.12.2004]
Erträge insge- samt					
Aufwendungen insgesamt					
Zuschuss					

Erläuterungen:

Entwicklung wesentlicher Ertrags- und Aufwandspositionen, insbesondere Abweichungen von den Ansätzen:

Neue Entwicklungen und Risiken (Frühwarnung):

Fortgang wichtiger Projekte:

Prognose zum Jahresende insbes. zur Einhaltung des Budgets:

Korrekturvorschläge und Gegensteuerungsmaßnahmen (erforderlichenfalls):

Anlage 2 (zu Kapitel 4.8) Muster Richtlinien [Dienstanweisung] für die PERSONALKOSTENBUDGETIERUNG [der Gemeinde/der Stadt/des Kreises ...]

1 Zielsetzungen

Seit dem Haushaltsjahr .. werden den Organisationseinheiten die Ressourcen als Budgets zugewiesen. Ab dem Haushaltsjahr .. werden auch die Personalkosten¹ in die Budgetierung einbezogen (Personalkostenbudgetierung)². Soweit nachstehend nichts Abweichendes bestimmt wird, entsprechen die Zielsetzungen, die Grundsätze und die Funktionsweise der Personalkostenbudgetierung den allgemeinen Budgetierungsregeln (siehe insbesondere die Ziffer [1.4] der „Richtlinien zur Aufstellung und Ausführung des Haushalts der Stadt ...“)³. Danach sind Ziele der Personalkostenbudgetierung insbesondere:

- **Kostentransparenz:**
Die budgetierten Bereiche erkennen erstmals ihre Personalkosten
- **Kostenverantwortung:**
Dezentrale Verantwortung für das Personal und Kostenverantwortung werden zur Deckung gebracht: Motto: Wer bestellt, muss auch bezahlen
- **Kostenbewusstsein:**
Durch Begrenzung des Budgets wird jeder Aufwand kritisch hinterfragt
- **Personalkostensenkung:**
Personalkosten, die nicht unbedingt erforderlich sind, werden vermieden.

Bei der Aufstellung und Bewirtschaftung der Budgets sind die vom [Rat / Kreistag] beschlossenen Rahmenregelungen zu beachten⁴. Danach dürfen die Personalausgaben im Haushaltsjahr .. insgesamt .. Mio. Euro nicht übersteigen („Personalkostendeckelung“). In den Folgejahren sind die Personalkosten jährlich um [1 %] abzubauen.

¹ Im Muster wird der Begriff „Personalkosten“ verwendet. Dem entspricht im neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (weitestgehend) der Personalaufwand. Die Regelungen gelten aber auch dann, wenn nach dem bisherigen Haushaltsrecht nur die Personalausgaben veranschlagt werden.

² Im Textteil des Buches wird strenger zwischen der „Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung“ als dem Grundmodell einerseits und speziell auf die Personalkosten gerichteten Verfahren der Begrenzung oder der Senkung andererseits unterschieden. Für beide – in der Praxis meist kombinierten Verfahren – wird in dieser Musterrichtlinie der Begriff „Personalkostenbudgetierung“ verwandt.

³ Es wird davon ausgegangen, dass örtlich Richtlinien (Dienstanweisung, Rundverfügung o. ä.) existieren, die das Budgetierungsverfahren regeln. Siehe dazu auch das Muster in Anlage 1 zu diesem Buch.

⁴ Die allgemeinen Ziele, die mit der Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung verfolgt werden, können durch weitere personal- oder finanzwirtschaftliche Ziele ergänzt, modifiziert oder überlagert werden. In das Muster wurden zwei Vorgaben aufgenommen, die bei Haushaltskonsolidierungen häufig sind: Eine Personalkostendeckelung für das aktuelle Planjahr und eine Sparvorgabe für die Folgejahre. Bei anderen Vorgaben sind die Regelungen entsprechend anzupassen.

2 Ermittlung der Ansätze und Umfang der dezentralen Kostenverantwortung

2.1 Erstmalige Ermittlung

Die Personalkostenansätze der Fachbereiche⁵ werden von der Personalabteilung unter Berücksichtigung der zum Stichtag [...] tatsächlich besetzten Stellen⁶ mitarbeiterbezogen ermittelt und den Fachbereichen zugewiesen. Die Aufteilung der Personalkosten des Fachbereichs auf die Unterbudgets

- wird entweder im Fachbereich vorgenommen
- oder kann auf Wunsch des Fachbereichs von der Personalabteilung ermittelt und als Vorschlag dem Fachbereich unterbreitet werden.

In beiden Fällen gilt, dass innerhalb des jeweiligen Fachbereichs ein Konsens unter Beteiligung der Abteilungsleiter/innen über die Verteilung der Mittel auf die Unterbudgets angestrebt wird. Kommt dieser Konsens nicht zustande, entscheidet die Fachbereichsleitung.

Aus Steuerungsgründen (Ziel: Deckung von Budget- und Personalverantwortung) sollen Personalausgaben für ein und dieselbe Person nicht auf mehrere Budgets aufgeteilt werden. Das kann durch die Bildung von Gemeinkostenbudgets oder interne Leistungsverrechnung weitgehend vermieden werden.⁷

2.2 Umfang der dezentralen Kostenverantwortung

Die Fachbereiche müssen folgende Personalkostenbestandteile aus ihren Ansätzen bestreiten:

- Löhne, Vergütungen, Gehälter (einschl. „Saisonverträge“ o.ä.)
- Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung
- Überstundenvergütungen
- Honorare, Vergütungen für Werkverträge etc.
- Entgelte für Auszubildende, Beamtenanwärter, Praktikanten, kurzzeitig Beschäftigte u. ä.
- Abfindungsregelungen oder ähnliche, durch Arbeitsgerichtsurteile erstrittene Zahlungen
- Kosten der Altersteilzeit, und zwar auch für den sog. inaktiven Teil der Altersteilzeit.⁸

Aus den zugewiesenen Personalkostenansätzen sind auch alle exogenen Kostensteigerungen des jeweiligen Haushaltsjahres (Besoldungs- und Tarifsteigerungen, Erhöhung von Beiträgen zur Sozialversicherung, zur VBL usw., Erhöhungen der Versorgungsumlagen usw.) sowie strukturelle Veränderungen (Änderung von Dienstalterstufen usw.) zu finanzieren. Eine zentrale Deckungsreserve für Personalausgaben wird nicht vorgehalten.

2.3 Zentral bewirtschafteter Personalaufwand

Nur in wenigen Ausnahmefällen werden Personalkosten zentral finanziert und/oder bewirtschaftet:

⁵ Das Muster geht davon aus, dass die Verwaltung in Fachbereiche, Abteilungen und Einrichtungen gegliedert ist (mit einer entsprechenden Budgethierarchie – s. Kap. 4.4.2 im Textteil dieses Buches).

⁶ Es wird davon ausgegangen, dass für das Planjahr nur die zum 1. Januar des Planjahres voraussichtlich besetzten Stellen dotiert werden, nicht dagegen unbesetzte Stellen. Der Stellenplan ist also im Haushalt nicht ausfinanziert. Bei einer anderen örtlichen Vorgehensweise sind die Regelungen entsprechend anzupassen.

⁷ Zu letzterem siehe Kapitel 6. im Textteil dieses Buches.

⁸ Die dezentrale Veranschlagung hat den Vorteil, dass bei einer sauberen KLR während der aktiven Zeit Rückstellungen für die Verpflichtungen während der inaktiven Zeit gebildet werden können. Bei Gebührenhaushalten müssen diese Kosten dann von den Gebührenzahlern und nicht vom allgemeinen Haushalt getragen werden. Außerdem erhöht dieses Verfahren die dezentrale Kostentransparenz bei teuren Abfindungs- und Vorruhestandsregelungen.

- Versorgung und Beihilfen werden zentral bewirtschaftet, jedoch monats-scharf durch Umlagen auf die Personalkostenbudgets der Organisationseinheiten verteilt, und zwar anteilig nach der Gehaltshöhe der Beamten (für die Versorgung) bzw. der Beihilfeempfänger (für die Beihilfe). Diese Personalkosten sind Bestandteile der Personalkostenbudgets der Einrichtungen, Abteilungen und Fachbereiche.
- Nur Auszubildende, Beamtenanwärter, Praktikanten usw., die nicht zugeordnet werden können, werden aus einem eigenen Budget finanziert und zentral bewirtschaftet.

2.4 Ansatzermittlung in den Folgejahren

Ausgangspunkt für die Ermittlung der Personalkostenansätze in den Folgejahren sind die für das laufende Haushaltsjahr in den einzelnen Unterbudgets erwarteten Ist-Personalkosten. Diese - um [1 %] gekürzt - ergeben den Ansatz für das Planjahr.⁹

Aus den so gebildeten Budgets sind auch die Tarifsteigerungen zu erwirtschaften.

Auch Personalkostensteigerungen, die aus so genannten strukturellen Veränderungen (steigende Dienstaltersstufen u. ä.) resultieren, sind in den Budgets zu erwirtschaften.

Personalkosteneinsparungen auf Grund struktureller Veränderungen (niedrigere Dienstaltersstufe eines neuen Mitarbeiters u. ä.) führen nicht zu einer Reduzierung der Personalkostenbudgets.

Leistungsausweitungen führen in der Regel nicht zu Erhöhungen der Personalkostenbudgets, sondern müssen durch geeignete organisatorische Maßnahmen / Einsparungen innerhalb der (Fachbereichs-) Budgets erwirtschaftet werden. Von diesem Grundsatz kann in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden - etwa bei erheblichen und anders nicht zu kompensierenden neuen Aufgaben. Darüber entscheidet [der Verwaltungsvorstand].

2.5 Budgetverantwortliche

Für die Einhaltung der Personalkostenbudgets der Abteilungen und Einrichtungen sind deren Leiter/Leiterinnen gegenüber der Fachbereichsleitung verantwortlich. Für die Fachbereichsbudgets sind die Leiter/Leiterinnen der Fachbereiche gegenüber dem Verwaltungsvorstand verantwortlich. Der Verwaltungsvorstand verantwortet die Einhaltung des Gesamtansatzes gegenüber dem [Rat / Kreistag].

3 Personalkostensenkungen

3.1 Deckungsfähigkeit mit Sachkosten

Einsparungen bei den Personalkosten, die durch die Budgetverantwortlichen erzielt werden (managementbedingte Personalkosteneinsparungen), dürfen für Mehraufwand bei anderen Aufwandsarten innerhalb des Budgets verwandt werden. Dies gilt grundsätzlich auch bei Personalkosteneinsparungen, die dadurch erzielt werden, dass – vorübergehend oder auf Dauer - eine frei werdende Stelle nicht wieder besetzt oder dass eine Vollzeitstelle mit einer Teilzeitkraft besetzt wird. Ausnahmen zu diesen Grundsatzregeln ergeben sich aus Ziff. 6.

Die Budgetverantwortlichen können auch Stellenumwandlungen in der Weise vorschlagen, dass aus zwei Stellen (des mittl. Dienstes) eine Stelle (des gehobenen Dienstes) gebildet wird (o.ä.). Auch auf diese Weise erzielte Einsparungen werden als managementbedingte Einsparungen behandelt. Sollten hierfür Veränderungen des Stellenplans notwendig sein, wird die Personalabteilung nach den Wünschen des Fachbereichs tätig, soweit es nicht zu Kollisionen mit übergeordneten Vorschriften kommt (Stellenobergrenzenverordnung, Stellenbewertungsregeln für Beamte bzw. Eingruppie-

⁹ Die Verringerung der Personalkosten [um 1 %] wird in den einzelnen Budgets auf unterschiedlich große Schwierigkeiten stoßen. Beispielsweise können Organisationseinheiten, in denen Stellen altersbedingt frei werden, die Sparvorgabe – jedenfalls rechnerisch - leicht (über)erfüllen, während sie andernfalls nur schwer zu erfüllen ist. Ob dies bereits bei der Ansatzbildung – durch *differenzierte* Kürzungen der Personalkostenbudgets – oder erst bei der Bewirtschaftung - gemäß Ziff. 6 – berücksichtigt werden soll, ist örtlich zu entscheiden.

rungsregeln BAT etc.). Der [Rat / Kreistag] ist zu beteiligen, wenn die erforderliche neue Stelle nicht durch Umschichtung innerhalb der Verwaltung geschaffen werden kann.

3.2 Berücksichtigung von Refinanzierungen

Refinanzierungen von Personalkosten (z. B. auf Grund von Erstattungsansprüchen gegenüber anderen Gebietskörperschaften) sind stets zu berücksichtigen. So gilt bei Personalkosten, denen Einnahmen gegenüberstehen, nur der Nettobetrag als Personalkosteneinsparung, die zu Mehrausgaben im Sinne von 3.1 berechtigt.

3.3 Übertragung von Resten

Wenn managementbedingte Einsparungen bei den Personalkosten am Ende des Haushaltsjahres zu einer Unterschreitung des Zuschussbudgets führen, können [50 %] der noch verfügbaren Haushaltsmittel übertragen werden (s. Ziffer [7.1] der „Richtlinien zur Aufstellung und Ausführung des Haushalts [der Gemeinde / der Stadt / der Kreises ...“).¹⁰

3.4 Keine Veränderungen des Stellenplans

Ganz oder teilweise frei bleibende Stellen führen bis auf weiteres nicht zu Veränderungen des Stellenplans, d.h. die ursprünglichen Stellen(werte) werden weiter geführt. Bei künftigen Personalmaßnahmen (Umbesetzungen, Höhergruppierungen/Beförderungen, Umwandlungen etc.) muss nicht jedes Mal der Stellenplan angepasst werden, sondern die erforderliche Stelle steht ggf. innerhalb des Fachbereichs bereits zur Verfügung. Das schafft dezentral mehr Flexibilität bei organisatorischen und personellen Maßnahmen.

Der entstehende Stellenüberhang berechtigt die Fachbereiche in der Zukunft ausdrücklich nicht zu Nachforderungen bei der Personalkostenbudgetierung. Sollte dies dennoch geschehen, wird der Stellenplan ggf. angepasst, die freien Stellen(anteile) werden gestrichen.

Der Stellenplan behält als (maximaler) Rahmen seine formale Bedeutung gemäß GO und GemHVO. Für die Steuerung sind aber in Zukunft die Personalkostenbudgets maßgeblich.

4 Überschreitungen von Personalkostenansätzen

Die Umwandlung von Sachkosten in Personalkosten für befristete Beschäftigungsverhältnisse, Honorar- oder Werkverträge usw. ist zulässig. Vorher ist das Benehmen mit der Personalabteilung herzustellen.

Die Umwandlung von Sachkosten in Personalkosten für unbefristete neue Stellen ist nur mit Zustimmung der Personalabteilung und der Finanzabteilung zulässig. Die Zuständigkeit des [Rates / Kreistages] bei neuen Stellen ist zu beachten.

Auf Antrag des Fachbereichs können Personalkostenüberschreitungen als Verlustvortrag in das Folgejahr übernommen werden. Voraussetzung ist, dass der Fachbereich deutlich machen kann, warum im Folgejahr die Einhaltung eines - nochmals reduzierten - Budgets gelingen kann (z. B. wegen anstehender Altersfluktuation im erforderlichen Umfang) und dass die globale Personalkostendeckelung trotzdem eingehalten werden kann.

¹⁰ Als Anteil der dem Budgetbereich verbleibenden Mittel („Interessensquote“) ist hier der Prozentsatz einzusetzen, der generell für managementbedingte Budgetverbesserungen gilt. Meist liegen die den Fachbudgets zugestandenen Interessensquoten bei 40% bis 60%. (S. dazu auch 4.7.12 des Buches).

5 Globale Personalkostendeckelung¹¹

Um sicher zu stellen, dass die Personalkostendeckelung für das Haushaltsjahr .. gemäß Ziffer 1 Abs. 3 dieser Richtlinie eingehalten werden kann, gilt abweichend von den unter 3 und 4 getroffenen Grundsatzregeln bis auf weiteres:

5.1 Einstellungsstopp

Neueinstellungen (von außen) sind bis auf weiteres nicht zulässig. Über Ausnahmen entscheidet der [Ausschuss / Rat / . Kreistag].

5.2 Interne Wiederbesetzung

Interne Wiederbesetzungen sind grundsätzlich zulässig, wenn es der jeweilige Personalkostenansatz erlaubt und sich geeignete interne Bewerber finden. Die interne Wiederbesetzung ist allerdings nur mit vorheriger Zustimmung der Personalabteilung zulässig. Die Personalabteilung prüft insbesondere, ob nicht statt der Wiederbesetzung einer nach dem Stichtag [...] freiwerdenden Stelle dringender die Besetzung einer bereits vor dem Stichtag freien, und deshalb nicht finanzierten Stelle erforderlich ist. In diesem Fall ist zusätzlich die Zustimmung des [Ausschusses / Rates / Kreistages] erforderlich.

5.3 Einsparungen bei Nichtwiederbesetzung frei werdender Stellen

Einsparungen, die dadurch erzielt werden, dass eine frei werdende Stelle nicht wiederbesetzt oder dass eine Vollzeitstelle mit einer Teilzeitkraft besetzt wird, dürfen nur mit Zustimmung der Haushaltsabteilung und der Personalabteilung für Mehraufwand bei anderen Aufwandsarten innerhalb des Budgets verwandt werden. Haushalts- und Personalabteilung prüfen insbesondere, ob nicht stattdessen die Besetzung einer bereits vor dem Stichtag freien, und deshalb nicht finanzierten Stelle finanziert werden muss. In diesem Fall ist zusätzlich die Zustimmung des [Ausschusses / Rates / Kreistages] erforderlich.

5.4 Überschreitung eines Personalkostenbudgets

Zeichnet sich in einem Unterbudget eine Überschreitung des Personalkostenansatzes ab, so ist diese durch die Einsparung von Personalkosten in anderen Budgets der Abteilung bzw. des Fachbereichs auszugleichen.

Die Umwandlung von Sachkosten in Personalkosten gemäß Ziffer 3.1 dieser Richtlinie in einem Unterbudget ist nur zulässig, wenn sie durch eine Einsparung von Personalkosten in anderen Budgets der Abteilung bzw. des Fachbereichs ausgeglichen wird.

6 Verfahrensfragen

6.1 Schaffung anerkannter Budgetgrundlagen, Begleitung durch Projektgruppe

Die Einführung der Personalkostenbudgetierung wird von einer Projektgruppe begleitet. Dabei sollen systematische Fehler aufgearbeitet und Problemfälle geklärt werden, bis die Personalkostenbudgets auf festen, d.h. von den betroffenen Organisationseinheiten anerkannten Grundlagen stehen.

¹¹Es wird davon ausgegangen, dass im Jahr des Einstiegs in die Personalkostenbudgetierung die zum 1.1. dieses Jahres nicht besetzten Stellen *nicht* dotiert werden. Davon sind die Fachbereiche und insbesondere die Abteilungen und Einrichtungen unterschiedlich betroffen. Diese Ausgangssituation muss aber wegen der Deckelung der Gesamtpersonalkosten (s. Ziff. 1) in Kauf genommen werden. Erst durch das *zusätzliche* Freiwerden von Stellen im Laufe des Jahres entsteht Spielraum im Gesamtpersonalkostenbudget. Dieser Spielraum darf durch die Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung nicht wieder verloren gehen. Dafür sorgen die Regelungen unter Ziff. 5. Im Einzelfall kann dann geprüft werden, welche Stellen als erste wieder besetzt werden müssen.

6.2 Personalkostenbewirtschaftung

Personalkostenansätze werden ggf. für alle Budgets gebildet, wobei die Einhaltung auf Fachbereichsebene erwartet wird. Für die Haushaltsabteilung ist das Fachbereichsbudget also die relevante Steuerungsgröße. Da die Abteilungen und Einrichtungen ihre eigenen Personalkostenbudgets jedoch ebenfalls kennen müssen und da innerhalb des Fachbereichs (= Deckungsring) auf deren Einhaltung geachtet werden muss, sind die Einzelbudgets für die Steuerung auf Fachbereichsebene und vor allem für die Selbststeuerung der Abteilungen und Einrichtungen relevant.

Bei der gegenseitigen Deckungsfähigkeit innerhalb der Fachbereiche ist die besondere Stellung der kostenrechnenden Einrichtungen i.e.S. zu beachten.

Die Personalkosten werden folgendermaßen bewirtschaftet: Die Einzelbudgets weisen einen Ansatz „Personalaufwand“ auf, und alle entsprechenden Aufwandspositionen eines Fachbereichs bilden einen Personalkosten-Sammelnachweis. Ein alle Personalkosten erfassender Sammelnachweis auf Gesamtverwaltungsebene wird nicht mehr gebildet.

Zusätzlich wird ein Sammelnachweis für Personalkosten gebildet, die nicht einzelnen Fachbudgets zugeordnet werden können, z. B. Ausbildung (s.o. Ziff. 2.3).

Die „technische“ Bewirtschaftung der Personalkosten kann bis auf weiteres nur gemeinsam mit der Gehaltsabrechnung erfolgen und verbleibt deshalb in der Personalabteilung. Die Personalabteilung wird jedoch die Vorgaben aus den verantwortlichen Budgetbereichen nur noch nachvollziehen, so dass die „sachliche“ Bewirtschaftung in den Einrichtungen / Abteilungen / Fachbereichen liegt. Die Personalabteilung hat solange keine eigenen Bewirtschaftungsrechte über Personalkostenansätze, wie die Verwaltungsleitung dies nicht beschließt (z. B. als Reaktion auf gravierende Budgetüberschreitungen). Sie hat jedoch im Zusammenhang mit der technischen Budgetbewirtschaftung die Pflicht, auf Rechtmäßigkeit und Plausibilität zu achten und die Fachbereiche ggf. auf Verstöße, Probleme etc. hinzuweisen.

6.3 Monatsübersichten, Berichtswesen

Die Budgetverantwortlichen erhalten von der Personalabteilung Monatsübersichten über den Mittelabfluss aus ihren Budgets, die Fachbereiche erhalten Monatsübersichten für ihre zugehörigen Abteilungen und das konsolidierte Fachbereichsbudget. Diese enthalten den jeweiligen Stand der Personalkosten zum letzten Monatsende, aber auch eine Hochrechnung, wie sich die Personalkosten bis zum Jahresende voraussichtlich entwickeln werden. Hier können die Fachbereiche, Abteilungen und Einrichtungen einerseits ihren finanziellen Handlungsspielraum ablesen, andererseits aufkommende Budgetprobleme frühzeitig erkennen.

Die Monatsübersichten enthalten keine personenbezogenen Informationen zu den Personalkosten, sondern nur die Gesamtsummen. Auf Anfrage erhalten die Organisationseinheiten eine Übersicht, bei der für alle Abbuchungen aus dem Personalkostenansatz das sog. „Arbeitgeber-Brutto“ ausgewiesen ist, also das Bruttogehalt zzgl. Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung. Eine solche Liste ermöglicht den Organisationseinheiten zu kontrollieren, ob auch wirklich nur die eigenen Beschäftigten auf der Liste stehen oder ob ggf. Zuordnungs- oder Buchungsfehler gemacht wurden.

Die budgetverantwortlichen Fachbereichsleiter berichten jeweils zum [31.05.] und zum [30.09.] eines Jahres an die Verwaltungsführung und den zuständigen Fachausschuss über den Stand der Personalkostenbudgets (vgl. Ziff. [6.1] der „Richtlinien zur Aufstellung und Ausführung des Haushalts“).¹² Die Berichte enthalten Informationen zu gravierenden Abweichungen – sowohl Über- wie Unterschreitungen – von den Personalkostenansätzen in den Einzelbudgets und den Fachbereichsbudgets.

In den unverzüglich nach Vorlage der Berichte stattfindenden Budgetkonferenzen sind erforderlichenfalls Maßnahmen zur Gegensteuerung zu erarbeiten.

¹² Die Berichterstattung sollte Bestandteil der allgemeinen (Finanz-)Berichterstattung sein. Im Muster wird von zwei unterjährig Berichtsterminen ausgegangen; in vielen Kommunen wird dreimal unterjährig oder noch häufiger berichtet.

6.4 Budgetausgleich im Deckungsring

Es ist Aufgabe der Fachbereichsleiter dafür zu sorgen, dass die Abteilungen und Einrichtungen ihre Budgetgrenzen einhalten. Dazu gehören Regeln für den Umgang mit den Problemen, die entstehen, wenn diszipliniert wirtschaftende Ämter einen Teil ihres Personalkostenansatzes zugunsten anderer, weniger disziplinierter abgeben müssen.

Haushaltsplan 2004

**Kulturmanagement
Produktbereich 120**

**zuständige/r Dezernent/in:
Frau Beigeordnete N. N.**

**Volkshochschule
Produktgruppe 12004**

Kurzbeschreibung der Produktgruppe

Beschreibung und Zielsetzung

Die Volkshochschule erfüllt den im Weiterbildungsgesetz NRW normierten Auftrag des Angebotes der Weiterbildung. Sie schafft ein nachfrageorientiertes, aber auch interesseweckendes Angebot für alle Bevölkerungsschichten.

Das Bildungsangebot umfasst

- Lehrveranstaltungen in den Bereichen der allgemeinen, politischen, beruflichen und kulturellen Weiterbildung,
- Lehrveranstaltungen zur lebensgestaltenden Bildung und zu Existenzfragen einschließlich des Bereichs der sozialen und interkulturellen Beziehungen,
- Angebote zur Förderung von Schlüsselqualifikationen mit den Komponenten Sprachen und Medienkompetenz.

Arbeitslosen soll durch zielorientierte Angebote die Eingliederung / Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden.

Die VHS bietet Dritten technische und personelle Unterstützung für die Durchführung von Veranstaltungen gegen Kostenerstattung an.

Zielgruppe(n)

Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt N.

Besonderheiten im Planjahr

keine

Volkshochschule
Produktgruppe 12004

Produktgruppenübersicht: Volkshochschule

Produkte	Ziele
1200401 Bildungsangebote i.R.d.WeiterbildungsG	Die VHS bietet breiten Bevölkerungskreisen ein umfassendes Angebot zum lebensbegleitenden Lernen - zum Teil mit anerkannten Abschlüssen - an.
1200402 Drittmitelfinanzierte Qualifiz.projekte	Die VHS qualifiziert sozial Benachteiligte und Arbeitslose mit dem Ziel der (Wieder-) Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.
1200403 Besondere Dienstleistungen	Die VHS stellt Dritten gegen Kostenerstattung Technik und Räumlichkeiten zur Verfügung, um die eigenen Kosten zu reduzieren.

Kennzahlen und Leistungsmengen

	Ergebnis 2002	Ansatz			Planung 2006	2007
		2003	2004	2005		
Indikatoren der Zielerreichung						
1200401 Bildungsangebote i.R.d.WeiterbildungsG						
Anteil der ermäßigten Kurse an der Gesamtzahl der Kurse in %	7,99	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Anteil der individuellen Ermäßigungen an der Gesamtzahl der Entgeltzahlungen in %	1,31	1,40	1,50	1,50	1,50	1,50
1200402 Drittmitelfinanzierte Qualifiz.projekte						
Anteil der (wieder)eingegliederten Teilnehmer/-innen an der Gesamtzahl in %	36,00	83,30	83,30	83,30	83,30	83,30
Menge und Bestand						
1200401 Bildungsangebote i.R.d.WeiterbildungsG						
Anzahl durchgeführter Unterrichtsstunden	50.996	48.000	48.000	48.000	48.000	48.000
Anzahl Teilnehmer/-innen	26.645	28.000	28.000	28.000	28.000	28.000
Öffnungsstunden der Geschäftsstelle	1.554	1.554	1.554	1.554	1.554	1.554
Anzahl der Unterrichtsstandorte	43	42	42	42	42	40
Anzahl der Veranstaltungen	2.364	2.250	2.250	2.250	2.250	2.250
Anzahl der durchgeführten Projekte	0	4	4	4	4	4
Anzahl der (wieder)eingegliederten Teilnehmer/-innen	0	20	20	20	20	20
1200402 Drittmitelfinanzierte Qualifiz.projekte						
Anzahl Teilnehmer/-innen	100	90	90	90	90	90
Anzahl der durchgeführten Projekte	5	5	5	5	5	5

Haushaltsplan 2004
**Kulturmanagement
Produktbereich 120**
**Volkshochschule
Produktgruppe 12004**
**zuständige/r Dezernent/in:
Frau Beigeordnete N. N**

Kennzahlen und Leistungsmengen	Ergebnis 2002	Ansatz		Planung	
		2003	2004	2005	2006
Anzahl der (wieder)eingegliederten Teilnehmer/-innen	36	75	75	75	75
1200403 Besondere Dienstleistungen			5.100,00	5.100,00	5.100,00
Höhe der Entgelte in Euro	3.800,00	5.100,00	5.100,00	5.100,00	5.100,00
Wirtschaftlichkeit					
1200400 Produktübergreifend					
Erträge aus Teilnehmerentgelten/Aufwendungen für Honorare (Kostendeckungsgrad I)	117,18
1200401 Bildungsangebote i.R.d.WeiterbildungsG					
Erträge aus Teilnehmerentgelten/Aufwendungen für Honorare (Kostendeckungsgrad I)	..	120,00	120,00	120,00	120,00

Personalplan im doppelischen Haushalt	Ergebnis 2002	Ansatz		Planung	
		2003	2004	2005	2006
Höherer Dienst gem. Stellenplan	6,62	9,25	9,25	9,25	9,25
Gehobener Dienst gem. Stellenplan	10,67	4,00	4,25	4,25	4,25
Mittlerer Dienst gem. Stellenplan	11,73	9,50	9,50	9,50	9,50
Arbeiter gem. Stellenplan	0,50	0,47	0,47	0,47	0,47
Sonstiges budgetrelevantes Personal(EUR)	0	25.560,00	25.560,00	25.560,00	25.560,00

Anlage 4 (zu Kapitel 6.2.4) Veranschlagung interner Leistungsverrechnungen im Haushalt

Beispiel aus einer Großstadt

Die Verrechnung der Leistungen von als solchen durch Dienstanweisung bestimmten „Internen Dienstleistern“ mit den Bestellern (Abnehmern) dieser Leistungen erfolgt grundsätzlich unter den Haushaltspositionen für die jeweilige Sach- bzw. Dienstleistung und nicht unter den Positionen für interne Leistungsverrechnung. Dabei werden zwei Fälle unterschieden:

(1) Leistungen, für die Kontrahierungszwang besteht

Wenn bzw. solange für einen internen Dienstleister Kontrahierungszwang besteht, d. h. dass die übrigen Verwaltungsdienststellen nur diesen Dienstleister in Anspruch nehmen und nicht die Leistungen auf dem privaten Markt einkaufen dürfen, erfolgt eine Kennzeichnung der Leistungsverrechnung in der Ausgabe mit einer Gruppierungsziffer, die mit 0900 *endet*.

So findet sich beispielsweise im Unterabschnitt 300 Kämmerei unter Ausgabehaushaltsstelle 609.0900 ein Betrag für die Kosten von DV-Arbeiten. Aufgrund der bestehenden Rahmenregeln darf die Kämmerei nur das stadtteigene Rechenzentrum in Anspruch nehmen, was durch die Kennzeichnung 0900 kenntlich gemacht ist.

Die entsprechende Einnahme erfolgt beim Rechenzentrum im Unterabschnitt 600 unter der Einnahmehaushaltsstelle 158.xxxx, also ohne besondere Kennzeichnung als Verrechnungseinnahme. Die Leistungsverrechnungen in den Fällen von Kontrahierungszwang entsprechen sich in Einnahmen und Ausgaben.

Eine Ausweisung in der Gruppierungsübersicht ist möglich, erfolgt in der betreffenden Stadt aber nicht, weil in der Gruppierungsübersicht nur Hauptgruppen ausgewiesen werden. Eine Konsolidierung dieser Verrechnungen im Gesamtabschluss erfolgt nicht.

(2) Leistungen, für die *kein* Kontrahierungszwang besteht

Wo ein auftraggebendes (bestellendes) Amt entsprechend den Rahmenregeln benötigte Leistungen wahlweise bei internen Dienstleistern oder auf dem privaten Markt bestellen darf, werden die gesamten Mittel unter der entsprechenden Sachausgabehaushaltsstelle veranschlagt.

Ein Beispiel dafür sind im Unterabschnitt 0300 Kämmerei die Ausgaben für Druckaufträge unter der Haushaltsstelle 650.xxxx. Aus dieser Haushaltsstelle kann die Kämmerei Aufträge an die hauseigene Druckerei bezahlen, die dort unter 158.xxxx eingenommen werden, oder Aufträge an Dritte vergeben. Eine Kennzeichnung von internen Verrechnungen erfolgt in diesen Fällen nicht.

Bei der dargestellten Vorgehensweise lässt sich das Gesamtvolumen der internen Verrechnungen und damit auch der Aufblähung des Haushalts nur annäherungsweise und nur durch Zusatzrechnungen ermitteln. Ausgangswert ist dabei das Volumen der Verrechnungseinnahmen der internen Dienstleister nach der Fallgruppe (1). Die Ungenauigkeiten werden wegen der klareren Steuerungssignale und dem geringeren Verwaltungsaufwand in Kauf genommen.

Anlage 5 (zu Kapitel 6.2.6) Beispiel eines Preis- und Leistungskatalogs

Gemeinde/Stadt/Kreis ...

Fachbereich

Interne Dienste

Preisliste und Leistungsverzeichnis

Stand: 01.01.2003

Ihre Ansprechpartner:

		Name	Tel.
A	Personaldienste		
B	Steuerwesen		
C	Druckerzeugnisse		
D	Einkauf, Logistik		
	Post-, Boten- und Fahrdienste		
E	Versicherungen		
F	Kantine		
G	Stadtkasse		
H	Informationstechnik		
I	Vergaben		

Preisliste

Alle Preise wurden auf der Basis der voraussichtlichen Kosten laut Haushaltsplan ermittelt. Sie beinhalten kalkulatorische Kosten und Kosten des Geschäftsbereichsoverhead⁷⁴.

A Personaldienste

Betreuung Angestellte/Arbeiter(innen)	je Fall/Jahr	201,00 €
Geldleistung Angestellte/Arbeiter(innen)	je Fall/Jahr	135,00 €
Betreuung Beamtinnen, Beamte / Versorgungsempfänger(innen)	je Fall/Jahr	342,00 €
Geldleistung Beamtinnen, Beamte / Versorgungsempfänger(innen)	je Fall/Jahr	281,00 €
Druck Gehaltsmitteilungen für Externe/Dritte	je Gehaltsmitteilung	2,56 €

B Steuerwesen

Veranlagungen von		
Entwässerungsgebühren	je Fall	5,24 €
Abfallentsorgungsgebühren	je Fall	5,84 €
Straßenreinigungsgebühren	je Fall	5,79 €
Niederschlagungen	je Fall	26,00 €
Spenden	je Fall	16,00 €

C Druckerzeugnisse

Preisänderung !	Grafische Gestaltung und Bausteinprogrammierung	je 10 Min.	13,80 €
Preisänderung !	Visitenkarten (Farbe)	je 10 Stück	2,00 €
	Lichtpausen/Plotausdrucke	je qm incl. Material	4,70 €
	Aufschlag für Transparent	je qm	0,50 €
	Aufschlag für Folie	je qm	2,50 €
	Faltung (nur Plotausdrucke)	je Plan	1,50 €
	Heftstreifen für Plotausdrucke	je Plan	1,00 €

⁷⁴ Nach unseren Empfehlungen sollten *alle* Gemeinkosten einbezogen werden, also auch die Kosten der „Gemeinsamen Einrichtungen“ und der zentralen Planungs-, Steuerungs- und Kontrolleinrichtungen. Siehe im Einzelnen 6.2.6.

	Farbdruck, Farbkopien			A4	A3
	1	- 19 Kopien	je Kopie	0,70 €	1,20 €
	20	- 99 Kopien	je Kopie	0,50 €	1,00 €
	100	- 499 Kopien	je Kopie	0,30 €	0,50 €
	ab	500 Kopien	je Kopie	0,25 €	0,45 €
	S/W-Kopien/Drucke			A4	A3
	1	- 499 Kopien	je Kopie/Druck	0,05 €	0,08 €
	500	- 1999 Kopien	je Kopie/Druck	0,04 €	0,06 €
	2000	- 8999 Kopien	je Kopie/Druck	0,03 €	0,05 €
	ab	9000 Kopien	je Kopie/Druck	0,02 €	0,04 €
	je	Weitere Farbe	je Kopie/Druck	0,01 €	0,02 €
	Aufschlag für Folie		je Kopie/Druck	0,60 €	1,20 €
	Aufschlag für Karton		je Kopie/Druck	0,04 €	0,06 €
	Aufschlag für farbiges Papier/Karton		je Kopie/Druck	0,01 €	0,02 €
Neu!	Aufschlag für selbstdurchschreibendes Papier		je Blatt	0,02 €	
	Broschüren		je Stück		0,20 €
	Folgearbeiten		je 10 Min.		5,70 €
	Bindungen		je Stück		1,60 €
Preisänderung !	Kuvertierung A4		je Stück		0,04 €

D Einkauf, Logistik

	Waren vom Lager	Aufschlag auf Lagerentnahme	35 %
Preisänderung !	Ausschreibungen	je Ausschreibung	1.200,00 €
	Einzelaufträge	je 1,00 € Auftragswert	0,10 €
	Bekanntmachungen	je Veröffentlichung	38,00 €
Änderung !	Dienstausweise, standard	je Neuausstellung	18,00 €
Änderung !	Dienstausweise Vollzugsbeamte	je Neuausstellung	28,00 €
Änderung !	Dienstsiegel	je Neuausstellung	18,00 €

Post-, Boten und Fahrdienste

	Postein- und -ausgang	je 1,00 € Porto	0,39 €
	Postfach, groß	je Fach/Jahr	2.000,00 €
	Postfach, klein	je Fach/Jahr	500,00 €
	Botengänge im Rathaus	je tägl. Anlauf/Jahr	120,00 €
	Botenfahrten	je wöchentl. Anlauf/Jahr	485,00 €
	Fahrten mit Fahrer(in)	je Std.	58,80 €
	Dienst-Pkw	je 0,5 Std. incl. 50 km	4,50 €
		jeder weitere km incl. Benzin	0,15 €
Änderung !	Dienst-Pkw	Tagespreis, incl. 50 km	72,00 €
	Dienstfahrräder		unentgeltlich
	Nutzung Privat-Pkw (gelegentlich)	je Abrechnung	3,00 €
	Nutzung Privat-Pkw (anerkannte)	je Fall/Jahr	50,00 €

Schreibdienst

Neu!	Schreibarbeiten	je 10 Min.	6,65 €
	Briefumschlagdruck (variable Daten) zzgl. Briefumschlagkosten je 100 Stück		2,50 €

E Versicherungen

Neu!	Gesetzliche Unfallversicherungen nur GB 08 je Mitarbeiter/Jahr	2,50 €
	Anlassversicherungen (Transport, Ausstellung) je Fall/Veranstaltung	48,00 €

Gebäude- und Inhaltsversicherungen	je 1,00 € Versicherungsvolumen/Jahr	0,15 €
Personalabhängige Umlage für Personenversicherungen (Haftpflicht-, Eigen- und Eigenschadenversicherungen) und Umlage für Dienstliche Mitteilungen	je MA/Jahr	10,50 €
Kfz.-Haftpflicht	je Fahrzeug/Jahr	52,50 €

F Kantine

Bewirtung	nach Aufwand
-----------	--------------

G Stadtkasse

Buchhaltung einschließlich Zahlungsverkehr

Sollstellungen

Auszahlungsanordnungen, FI-BelegNr.: 11*, 14*, 38*, 80*	je Anordnung	1,00 €
Verrechnungsanordnungen, FI-BelegNr.: 13*, 34*	je Anordnung	0,50 €
Dauermanordnungen, FI-BelegNr.: 98*, 99*	je Anordnung	0,15 €
Annahmeanordnungen, FI-BelegNr.: 12*, 15*	je Anordnung	1,00 €
Maschinelle Annahmeanordnungen aus Vorverfahren, FI-BelegNr.: 12*, 15*, 42*, 45*	je Anordnung	0,15 €
Erfassung von Einzelanordnungen in der Stadtkasse	je Anordnung	1,50 €
Erfassung von Verrechnungsanordnungen in der Stadtkasse	je Anordnung	0,75 €

Preisänderung !

Ist-Buchungen

Ist-Buchungen, FI-BelegNr.: 54*, 55*, 56* 57*, 58*	je Buchung	1,00 €
Ist-Buchungen, FI-BelegNr.: 22*	je Buchung	0,40 €
Mahnung	je Fall	13,00 €
Verwahrgelass	je Einlieferung	5,00 €

Vollstreckungswesen

	Höhe des Auftrages bis 50,00 €	Höhe des Auftrages bis 250,00 €	Höhe des Auftrages bis 1.000,00 €	Höhe des Auftrages über 1.000,00 €
je Vollstreckungsauftrag	26,50 €	36,00 €	45,00 €	54,00 €

H Informationstechnik

Schulung		nach Schulungskatalog
Betrieb	TUI-AP/Jahr	1.550,00 €
Erstmalige Bereitstellung	je TUI-AP	300,00 €
Umzug	je TUI-AP	615,00 €
Besondere Dienstleistungen	je 20 Minuten	18,00 €
Programmierung	je 20 Minuten	18,00 €
Telekommunikation		

Neu!	Bearbeitung/Abrechnung interner Anschlüsse (auch externe Hauptanschlüsse)	
		je Telefon/Jahr
		108,50 €
	Bearbeitung/Abrechnung Mobiltelefon	je Handy/Jahr
		108,50 €

I Vergaben

Vergaben nach VOB und VOL

Freihändige Vergaben	je Fall	84,00 €
Beschränkte Vergaben, Baubereich	je Fall	253,00 €
Öffentliche/offene Vergaben, Baubereich	je Fall	547,00 €
Beschränkte Vergaben, andere Bereiche	je Fall	209,00 €
Öffentliche/offene Vergaben, andere Bereiche	je Fall	506,00 €
Vergaben durch Teilnahmewettbewerb	je Fall	421,00 €
Bürgschaften und Urkalkulationen	je Fall	41,00 €

HOAI-Verträge

HOAI-Verträge, kurz	je Fall	84,00 €
HOAI-Verträge, lang	je Fall	253,00 €
HOAI-Beratung ohne Vertragsvorbereitung	je Fall	15,00 €

Leistungsverzeichnis

(Produkte und Leistungen des Fb. „Interne Dienste“, gegliedert nach Abteilungen)

Personaldienste

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibung
Personalbetreuung	Betreuung Angestellte / Arbeiter(innen) Betreuung Beamtinnen, Beamte / Versorgungsempfänger (innen)	Umfassende Betreuung des Personalfalles, vor allem in rechtlichen Belangen aus dem Beschäftigungsverhältnis, sowohl für aktive als auch für ausgeschiedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
Geldleistungen	Geldleistungen Angestellte / Arbeiter(innen) Geldleistungen Beamtinnen, Beamte / Versorgungsempfänger(innen)	Umsetzung und Erfüllung der sich aus dem Produkt "Personalbetreuung" ergebenden geldlichen Auswirkungen unter Berücksichtigung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften. Hinzu kommt die Ermittlung und Abwicklung sonstiger monetärer Leistungen aus dem Beschäftigungsverhältnis incl. Beihilfen und Reisekosten.

Steuerwesen

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibung
Niederschlagungen	Niederschlagungen	
Spenden	Spenden	

Allgemeine Dienste, Waren, Logistik

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibungen
Versicherungen	Verwaltung gesetzlicher Unfallversicherungen	Bearbeiten der Arbeitsunfälle für GartenbauBG und GUV, Klären und beantworten allgemeiner Anfragen zum Unfallversicherungsschutz, Anmelden der Haushaltsmittel, Abrechnen der Umlage GartenbauBG, GUV, FUK und landwirtschaftl. BG
	Verwaltung der Gebäude-Inhalts- und sonstigen Sachversicherungen	Vertragsführung, Bearbeiten von Schadenfällen,

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibungen
		Anmelden der Haushaltsmittel, Zahlung der Prämien
	Eigenversicherung	Zuführung zur Eigenversicherungsrücklage, Bearbeiten von Schadenfällen, Anmelden der Haushaltsmittel
	Eigenschadenversicherung	Vertragsführung, Bearbeiten von Schadenfällen, Anmelden der Haushaltsmittel, Zahlung der Prämien
	Allgemeine Haftpflicht	Bearbeiten von allgemeinen Haftpflichtschadenfällen (außer Arzthaftpflicht), Arzthaftpflicht und alle Rechtsstreitigkeiten werden von 30 bearbeitet, Rentenzahlungen (auch Arzthaftpflicht), Bearbeiten von allgemeinen Haftpflichtfragen, Anmelden der Haushaltsmittel, Abrechnung
	Kfz-Haftpflicht	Pflegen des Bestandes (An- und Abmeldungen), Bearbeiten der Schadenfälle, Anmelden der Haushaltsmittel, Abrechnung
Schreibdienst	Schreibarbeiten	Erledigung von Schreibarbeiten aller Art nach Vorlage oder Diktat und Ausgabe auf Papier oder Folie. Auf Wunsch können die Dokumente auch am PC zur Verfügung gestellt werden. Die Dokumente werden grundsätzlich mit Word oder Excel erstellt.
Post-, Boten- und Fahrdienste	Posteingang/Postausgang	Posteingang: Abholen der Eingangspost beim Postamt, Bearbeiten der Eingangspost incl. Scheckannahme, Verteilen der externen Post auf die Postfächer,

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibungen
		<p>Postausgang:</p> <p>Bearbeiten der Ausgangspost nach verschiedenen Ausgangsarten,</p> <p>Frankierung, einliefern der Post beim Postamt, Abrechnung</p>
	Postfächer	Bereitstellung von Postfächern in der Poststelle und Verteilung der internen Post auf die Postfächer.
	Botengänge im Rathaus	Regelmäßiges Liefern und Abholen der internen und externen Post in den Rathäusern A und B. Einzelaufträge sind möglich.
	Botenfahrten	Regelmäßiges Liefern und Abholen der internen und externen Post in allen Außenstellen mittels PKW. Einzelaufträge sind möglich.
	Fahrten mit Fahrer	Bereitstellung von PKW und Fahrer sowohl für einzelne Botenfahrten, als auch für den Transport von Personen.
	Dienst-PKW	Unterhaltung und Bereitstellung von Dienst-PKW für Selbstfahrer. Der Treibstoff ist in der Kilometerpauschale enthalten.
	Nutzung Privat-PKW	<p>Anerkennung, Überprüfung und Abrechnung der dienstlich genutzten Privat-PKW incl. Kfz-Haftpflicht und bearbeiten der Schadenfälle,</p> <p>Bearbeiten der Anträge auf Vorschuß zur Fahrzeugbeschaffung,</p> <p>Erstellen von Bescheinigungen für Finanzamt und Rabattgewährung</p>
	Bereitstellung Dienstfahrräder	Unterhaltung und Bereitstellung der Dienstfahrräder.
Druckerzeugnisse	<p>1. Druck A4</p> <p>2. Druck A3</p> <p>3. NCR</p>	<p>Erstellen von S/W-Vervielfältigungen nach gelieferten Druckvorlagen, die Druckvorlagen können gegen gesonderte Berechnung ebenfalls gefertigt werden. Gegen zusätzliche Berechnung sind auch mehrfarbige Vervielfältigungen möglich.</p> <p>Im Preis enthalten sind grundsätzlich alle für den Druck erforderlichen Materialien. Zusatzkosten entstehen, wenn die Vervielfältigung auf Folie oder Karton erfolgen soll</p>

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibungen
	Farbkopien	Erstellen von Farbkopien nach auf Papier oder über PC-Netz gelieferten Vorlagen. Die Vorlagen können gegen gesonderte Berechnung ebenfalls gefertigt oder eingescannert werden. Verkleinerungen, Vergrößerungen, Ausschnitte und Farbumwandlungen sind ohne Aufpreis möglich. Ausschußexemplare werden nicht berechnet. Materialkosten sind im Preis enthalten, lediglich Folien werden gesondert berechnet.
	Visitenkarten	Entwurf, Vorlagenerstellung und Druck von farbigen Visitenkarten. Material wird nicht gesondert berechnet.
	Folgearbeiten	Zusammentragen, Lochen, Heften, Schneiden etc., wenn es nicht bereits bei der Druckerstellung vorgenommen werden kann.
	Bindungen	Binden von Druckaufträgen. Im Preis enthalten sind auch die Bindematerialien.
	Lichtpausen	Fertigen von Pausen und Mutterpausen auf verschiedenen Materialien. Die maximale Breite ist 120 cm. Im Preis ist jegliches Material enthalten. Nacharbeiten werden nach Zeitaufwand berechnet.
	Graphische Gestaltung	Einscannen oder Erstellen von Druckvorlagen mit div. Programmen, Erstellen und Verwalten von Vordrucken der Gesamtverwaltung und einzelner Geschäftsbereiche. Die Vordrucke können im PC-Netz und auf Papier zur Verfügung gestellt werden.
	Bausteinprogrammierung	Erstellen von programmierten Bausteinen mit CLOU-CS. Die Bausteine ermöglichen das komfortable Füllen von Lückentexten in div. Programmen und sollen auch für die Vordruckerstellung genutzt werden, weil sie vom Anwender nicht verändert werden können.
Einkauf, Logistik	Waren vom Lager	Beschaffung von Waren incl. Ausschreibung, Auftragsvergabe, Lieferkontrolle und kassenmäßiger Abwicklung. Lagerhaltung und -verwaltung, Warenausgabe

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibungen
	Ausschreibungen	Beschaffung von Waren incl. Ausschreibung, Auftragsvergabe und kassenmäßiger Abwicklung. Die Waren werden nicht auf Lager genommen.
	Einzelaufträge	Beschaffung von Waren, die nicht am Lager vorgehalten werden und bei denen keine Ausschreibung erforderlich ist incl. Auswahl des Lieferanten, Auftragsvergabe und kassenmäßiger Abwicklung.
	Bekanntmachungen	Übermitteln der vorgegebenen Texte an die gewünschten Zeitungen. Mehrere Veröffentlichungen werden aus Kostengründen zusammengefasst. Terminüberwachung, Kontrolle und ggf. Korrektur der Veröffentlichung, sowie kassenmäßige Abwicklung. Aushang am "Schwarzen Brett" mit Terminkontrolle.
	Dienstausweise	Erstellen und verwalten der Dienstausweise incl. beauftragen der Fotoarbeiten und kassenmäßige Abwicklung
	Dienstiegel	Beschaffen und verwalten der Dienstsiegel incl. kassenmäßiger Abwicklung
Kantine	Bewirtung	Vorbereiten der Räumlichkeiten, bereitstellen von kalten und warmen Getränken, bereitstellen von Keksen, Schnittchen und/oder Brötchen und abräumen der Reste und des Geschirrs.

Stadtkasse

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibung
Vollstreckungswesen	Vollstreckungen	Durchsetzung rückständiger Forderungen durch Zwangsvollstreckung in das bewegliche und unbewegliche Vermögen bzw. sonstige Vermögensrechte. Bei privatrechtlichen Forderungen wird ein gerichtliches Mahn- und Vollstreckungsverfahren betrieben
Buchhaltung	Einnahmen VerwaltungsHh.	Die mengenabhängige Kontenführung umfasst die Verbuchung aller einnahme- und

	Ausgaben VerwaltungsHh. Einnahmen VermögensHh. Ausgaben VermögensHh. Verwahrkonten	ausgaberelevanten Vorgänge, Belegsamm- lung und Verwahrung, sowie die Tätigkeit sämtlicher Geldgeschäfte einschl. Liquidi- tätsplanung, die Erstellung von Tages-, Mo- nats- und Jahresabschlüssen und Aufstellung der Jahresrechnung
Mahnungen	Mahnungen	Bearbeitung der rückständigen Personenkon- ten bis zum endgültigen Ausgleich incl. der Bearbeitung von Nebenforderungen
Verwahrgelass	Verwahrgelass	Sichere Verwahrung von Vermögensgegens- tänden

IT-ServiceCenter

(Die Einführung von Service-Level-Agreements [SLA] ist in Vorbereitung)

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibung
Schulung	Alle Kurse	Allgemeine Schulungsverwaltung Durchführung der Kurse
ITSC	Betrieb (Pauschale TuI-AP)	Störungsannahme, -bearbeitung; Störungsbedingte Fremdbeauftragung zzgl. Reparaturkosten; Bereitstellung von Ersatzgeräten (lagerbe- standsabhängig); Pflege, Wartung und Instandhaltung zentra- ler IT-Ressourcen; Infrastrukturplanung; Update-Service (Stan- dard-Sw) zzgl. Warenkosten; Druckverarbei- tung aus zentr. Spool; Versandvorbereitung (Kuvertierung); Datensicherung und Wie- derherstellung von Daten;
	Erstmalige Bereitstellung TuI-AP	Beratung, Einkauf zzgl. Warenwert, Vor- Ort-Installation und Ersteinweisung
	Umzug TuI-AP	Administrative Vorbereitung und Durchfüh- rung;
	Besondere Dienstleistungen	Bereitstellung & Updateservice Fachsoft- ware;
	Telekommunikation (Pau- schale Telefon)	Pflege, Wartung, störungsbedingte Fremd- beauftragung; Abrechnung Telefon- und Leitungskosten; Bereitstellung neuer Telefone zzgl. Waren-

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibung
		wert;
Programmierung	Programmierung	Pflege, Wartung und Fehlerbeseitigung aller HOST-Anwendungen; Vorbereitung und Durchführung Batchverarbeitung; Schnittstellenprogrammierung; Beratung; Neuprogrammierung;

Zentrale Vergabestelle

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibung
Vergabe nach VOB und VOL	Freihändige Vergabe Baubereich	Begleiten und überwachen des Verwaltungsganges (Dez., RPA, ggf. Vergabebeirat; fertigen des Auftrages
	Beschränkte Vergabe Baubereich	Terminfestsetzung, versenden der Verdingungsunterlagen, Annahme und Verwahrung der Angebote, Submission, nach Prüfung und Vergabevorschlag durch das Fachamt begleiten und überwachen des Verwaltungsganges (RPA; ggf. Dez., Vergabebeirat), fertigen des Auftrages
	Öffentliches/Offenes Verfahren Baubereich	Terminfestsetzung, veröffentlichen des Ausschreibungstextes, versenden der Verdingungsunterlagen, Annahme und Verwahrung der Angebote, Submission, nach Prüfung und Vergabevorschlag durch das Fachamt, begleiten und überwachen des Verwaltungsganges (RPA, ggf. Dez., Vergabebeirat), fertigen des Auftrages
	Teilnahmewettbewerbe	Terminfestsetzung, veröffentlichen des Ausschreibungstextes, sammeln der Teilnahmeanträge, fertigen der Verhandlungsniederschrift
	Beschränkte Vergaben andere Bereiche	Versenden der Verdingungsunterlagen, Annahme und Verwahrung der Angebote, Submission
	Öffentliches/Offenes Verfahren andere Bereiche	Terminfestsetzung, veröffentlichen des Ausschreibungstextes, versenden der Verdingungsunterlagen, Annahme und Verwahrung der Angebote, Submission
	Teilnahmewettbewerbe andere Bereiche	Terminfestsetzung, veröffentlichen des Ausschreibungstextes, sammeln der Teilnahmeanträge, fertigen der Verhandlungsniederschrift

Produkte	Leistungen	Leistungsbeschreibung
	Bürgschaften und Urkalkulationen	Prüfung auf Einhaltung der formellen Anforderungen, einliefern in das Verwahrge- lass, Terminüberwachung, Rückgabe der Bürgschaften/Urkalkulationen
HOAI-Verträge	Vertragsentwürfe	Begleiten und überwachen des Verwal- tungsganges (Dez., RPA, ggf. Vergabebei- rat), fertigen des Vertragsentwurfes
	Vergabe nach VOF	Terminfestsetzung, veröffentlichen des Aus- schreibungstextes, sammeln der Teilnehme- anträge, fertigen der Verhandlungsniederschrift und Leistung Vertragsentwürfe
	individuelle Beratung HOAI andere Bereiche	

Anlage 6 (zu Kapitel 6.2.7)

Aufgaben und Organisation des Baubetriebshofes

Dienstanweisung Baubetriebshof

Örtliches Beispiel

Der Rat der Stadt ... hat am ... beschlossen, die Verwaltung auf der Grundlage des von der KGSt entwickelten Neuen Steuerungsmodells zu modernisieren. Die Verwaltung soll „besser und billiger“ werden. Ein wesentlicher Punkt auf dem Weg zu diesem Ziel ist die Schaffung eines gesteigerten Kostenbewusstseins durch mehr Kostentransparenz. Kosten für die Erbringung von Leistungen sind dort auszuweisen, wo die jeweiligen Leistungen in Anspruch genommen werden.

Dazu werden die Leistungsbeziehungen zwischen dem Baubetriebshof und den Fachbereichen neu geordnet. Als interner Dienstleister erbringt der Baubetriebshof Leistungen nur noch im Auftrag der Fachbereiche. Er ist gehalten, diese Leistungen eigenverantwortlich, selbständig, wirtschaftlich und wettbewerbsorientiert anzubieten. Dabei sind die besonderen sozialen Zusatzlasten des Baubetriebshofes zu berücksichtigen. Die nachstehenden Grundsätze bilden die Grundlage für die Zusammenarbeit von Auftraggebern und Baubetriebshof.

1. Rechts- und Organisationsform

Der Baubetriebshof wird innerhalb des Fachbereiches [Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr] als Regiebetrieb auf der Ebene der Abteilungen geführt.

2. Aufgaben des Betriebsleiters

Voraussetzung für ein wirtschaftliches Handeln im Baubetriebshof sind Flexibilität und weitgehende Befugnisse. Der Baubetriebshof muss im Prinzip handeln können wie ein Unternehmer. Aus diesem Grunde werden dem Betriebsleiter folgende Befugnisse eingeräumt:

2.1 Personalwirtschaftliche Maßnahmen:

- Regelung der Personaleinsatzzeiten einschl. Winterdienst
- Urlaubs- und Überstundenregelungen
- Bereitschaftsdienst
- Aus- und Fortbildung
- Anordnungen im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes
- Vorschlagsrecht zu allen personellen Maßnahmen (Einstellung, Abmahnung, Kündigung, Umsetzung, Übertragung höherwertiger Tätigkeiten, Einstellung von Aushilfskräften)
- Einstellung von Ersatzkräften für einen vorübergehenden Zeitraum, wenn dadurch die Gesamtsumme der bereitgestellten Personalkosten des Baubetriebshofes nicht überschritten wird.

2.2 Entscheidungen über Auftragsvergaben bis zur Höhe von 10.000,00 € im Einzelfall.

2.3 Verfügungen über Gemeindevermögen im Rahmen der Richtlinien über die Abgrenzung der Geschäfte der laufenden Verwaltung.

2.4 Anordnungsbefugnis gemäß § 6 GemKVO

- Die Anordnungsbefugnis für Annahmeanordnungen gilt unbegrenzt.

- Die Anordnungsbefugnis für Auszahlungsanordnungen gilt in Höhe der Auftragsvollmacht entsprechend der Dienstanweisung über das Auftrags- und Vergabewesen als erteilt.

2.5 Für Entscheidungen, die über den vorstehenden Katalog hinausgehen, ist das Einvernehmen mit der Fachbereichsleitung herzustellen.

2.6 Beteiligung an Sitzungen der städt. Gremien

Der Betriebsleiter des Baubetriebshofes ist berechtigt und verpflichtet, Belange des Baubetriebshofes in den Sitzungen der städt. Gremien selbst zu vertreten.

3. Aufgaben des Baubetriebshofs

3.1 Aufgabe des Baubetriebshofs ist die Erbringung von (Vor-)Leistungen für die Aufgabenerfüllung der Verwaltung.

3.2 Der Baubetriebshof ist für folgende Leistungen eingerichtet:

- Unterhaltung der städtischen Grünanlagen einschl. Straßenbäume und Straßenbegleitgrün, Spielplätze, Sportanlagen, Außenanlagen bei Liegenschaften, Badeteiche, Denkmäler
Gruftaushub auf Friedhöfen
- Stadtreinigung
 - a. Reinigung der Gossen- und Verkehrsflächen vor städtischen Grundstücken entsprechend der Satzung
 - b. Reinigung der Straßen, Wege, Plätze (Marktplätze, Parkplätze, Buswartehäuschen) im Bedarfsfall
 - c. Durchführung des Winterdienstes
- Unterhaltung der Straßen, Wege, Plätze einschl. Wirtschaftswege
- Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht auf allen städtischen Straßen, Wegen, Plätzen
- Unterhaltung und Ergänzung der Verkehrszeichen und Fahrbahnmarkierungen
- Reinigung und Unterhaltung von Schmutz- und Regenwasserkanälen, Kanalschächten, Regenwassereinläufen und Schachtabdeckungen, Reinigung von Pumpwerken
- Ausführung von Elektro-, Tischler- und Maurerarbeiten sowie Arbeiten an Heizungs-, Wasser- und Abwasseranlagen
- Sonstige Hilfeleistungen, z. B. Transportleistungen.

3.3 Der Baubetriebshof kann bei Bedarf weitere Aufgaben übernehmen. Er kann ferner Leistungen für andere Kommunen gegen Vollkostenerstattung ausführen, soweit dadurch die Arbeiten für die eigene Verwaltung nicht gefährdet werden. Ebenso kann der Baubetriebshof Leistungen von anderen Kommunen für die Erfüllung seiner Aufträge einkaufen, soweit dies wirtschaftlich sinnvoll ist.

3.4 Der Baubetriebshof kann für die Erfüllung seiner Aufträge Subunternehmer heranziehen.

3.5 Der Baubetriebshof ist zentrale Einkaufsstelle für Waren und Dienstleistungen des Baubetriebshofes gemäß Dienstanweisung für das Auftrags- und Vergabewesen. Dabei gilt vorläufig folgendes:

- Materialien, die nicht unmittelbar für die Auftragserfüllung verwendet und deshalb auf dem Baubetriebshof gelagert werden, sind aus dem Budget des Baubetriebshofes zu bezahlen und in die Leistungsverrechnung mit dem Auftraggeber einzubeziehen.

- Materialien, die für eine bestimmte Verwendungsstelle beschafft werden, sind grundsätzlich nach Abstimmung zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber aus dem Budget des Auftraggebers zu bezahlen. Der Baubetriebshof hat die Beschaffung selbst vorzunehmen, wenn der Auftraggeber dieses wünscht und im Auftrag die dafür benötigten Mittel aus seinem Budget bereitstellt (Summe und Haushaltsstelle). Der Feststellungsvermerk ist in diesem Fall vom Baubetriebshof auf der Lieferantenrechnung anzubringen

4. Haushaltsplan/Budgetverantwortung/Finanzierung

- 4.1 Für die Einnahmen und Ausgaben des Baubetriebshofes wird ein eigenes Budget (Abteilungsbudget) eingerichtet. Der Baubetriebshof hat sein Budget auszugleichen, d. h. die Gesamtkosten einschließlich der kalkulatorischen Kosten sind durch kostendeckende Leistungsentgelte zu decken. Budgetverantwortlicher ist der Betriebsleiter des Baubetriebshofs gegenüber der Fachbereichsleitung.
- 4.2 Die Deckung von überplanmäßigen/außerplanmäßigen Ausgaben zugunsten oder zulasten anderer Budgets ist nicht zulässig.
- 4.3 Im Übrigen sind die Leitlinien zur Aufstellung und Ausführung des Haushalts anzuwenden.

5. Auftragserteilung und Leistungsverrechnung

5.1 Der Baubetriebshof ist Auftragnehmer.

- Er wird nur aufgrund eines schriftlichen Auftrages tätig.
- Notmaßnahmen werden auf telefonische/mündliche Beauftragung sofort ausgeführt. Der Auftrag ist am nächsten Arbeitstag schriftlich zu bestätigen.
- Der Auftraggeber hat eigenverantwortlich die für ihn geltenden Dienstanweisungen für das Auftrags- und Vergabewesen sowie die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten.
- Es entspricht der Dienstleistungsorientierung des Baubetriebshofes, dass er auf Wunsch des Auftraggebers vor Auftragserteilung ein Angebot unterbreitet. Das setzt voraus, dass der Auftraggeber die Leistung ausreichend beschreibt.

5.2 Auftragsarten

5.2.1 Einzelaufträge

Einzelaufträge sind grundsätzlich mindestens eine Woche vor Beginn der Ausführung auf der Grundlage des beigefügten Vordrucks zu erteilen.

5.2.2 Einzelbeauftragung auf der Basis von Rahmenverträgen

Einzelaufträge können auf der Grundlage von Rahmenverträgen erteilt werden. In diesen Fällen ist die Leistungsbeschreibung katalogmäßig vorzugeben; der Baubetriebshof ermittelt hierzu Verrechnungssätze auf der Basis von Leistungseinheiten oder nach Stundensätzen. Bei der Einzelbeauftragung ist in diesen Fällen eine Angebotserstellung nicht erforderlich.

5.3 Daueraufträge

- 5.3.1 Für wiederkehrende Leistungen können Daueraufträge mit zeitlicher Befristung erteilt werden. Im Auftrag sind Zeitpunkt der Ausführung, Zeitpunkt der Abrechnung und die Art und Weise des Leistungsnachweises zu regeln.
- 5.3.2 Von den auftraggebenden Fachbereichen sind erforderlichenfalls Aufgabenkataster zu führen, z. B. Grünflächen-, Straßen-, Baum-, Kanalkataster. Die Fachbereiche können mit der Aufstellung und Pflege der Kataster den Baubetriebshof beauftragen.
- 5.3.3 Beabsichtigt der Auftraggeber, Daueraufträge nach Beendigung der Abnahmeverpflichtung (Ziff. 5.5) ganz oder teilweise nicht mehr in Anspruch zu nehmen oder anderweitig zu ver-

geben, so ist dieses dem Baubetriebshof unter Einhaltung der vereinbarten Kündigungsfrist und unter Angabe der Gründe mitzuteilen. Soll die Leistung einem externen Anbieter übertragen werden, ist der Kündigungsmittelung eine Wirtschaftlichkeitsberechnung beizufügen und dem Baubetriebshof die Möglichkeit anzubieten, sein Angebot zu überarbeiten. Ist der Baubetriebshof nicht in der Lage, sein Angebot anzupassen oder auf den Auftrag aus betriebswirtschaftlichen Gründen zu verzichten, so ist der Auftraggeber berechtigt, die Abrechnung der Leistungen auf der Basis des günstigeren Angebotes des externen Anbieters zu verlangen.

5.4 Leistungsbeschreibung

Die Auftraggeber sind verpflichtet, grundsätzlich alle Aufträge auf der Basis von Leistungsbeschreibungen zu erteilen, so dass Vergleiche mit privaten Anbietern oder mit Baubetriebshöfen anderer Gemeinden möglich sind. Sofern der Auftraggeber keine Leistungsbeschreibung für eine Angebotsermittlung vorlegt, wird der Auftrag nach Stundenverrechnungssätzen abgerechnet.

5.5 Abnahmeverpflichtung

- Alle bisher vom Baubetriebshof erbrachten Leistungen werden auch künftig im gleichen Umfang wie bisher abgenommen.
 - Die Abnahmeverpflichtung endet mit Ablauf des Jahres ... (z. B. nach 5 Jahren).
- Die Abnahmeverpflichtung gilt nicht, wenn der zuständige Fachbereich künftig auf die Leistung verzichtet oder sie selbst erbringt. Die Beauftragung Dritter für dieselbe Leistung ist nicht zulässig.
- In besonderen Fällen kann die Abnahmeverpflichtung für einzelne Leistungen innerhalb des genannten Zeitraumes aufgehoben werden, wenn Kostenberechnungen zeigen, dass diese Leistungen offensichtlich nach Rationalisierung und Optimierung auf Dauer unwirtschaftlich sind und Kapazitäten dafür abgebaut werden können.
- Probleme sind grundsätzlich zwischen den Auftraggebern und dem Auftragnehmer zu lösen. Ist eine Einigung nicht zu erreichen, entscheidet die Verwaltungsleitung.

5.6 Leistungsabrechnung

5.6.1 Einheitspreise

Der Baubetriebshof stellt sich darauf ein, auf der Basis der Leistungsbeschreibungen Einheitspreise zu kalkulieren und anzubieten. In einer Übergangsphase können die Leistungen auf der Basis von Zeitznachweisen (Stundenverrechnungssätze) abgerechnet werden. Unabhängig hiervon sind Leistungen geringen Umfangs, für die eine Kalkulation von Einheitspreisen unwirtschaftlich ist, sowie Leistungen, die nicht vollständig und erschöpfend beschrieben werden können, nach Stundenverrechnungssätzen zu vergüten. Für wiederkehrende Leistungen sind Preislisten mit vorkalkulierten Einheitspreisen herauszugeben. Bei einer Leistung geringen Umfangs soll auf eine Angebotskalkulation verzichtet werden. Von einer solchen Leistung ist auszugehen, wenn die geschätzte Auftragssumme nicht mehr als 500,00 € beträgt.

5.6.2 Stundenverrechnungssätze

Der Baubetriebshof stellt den Auftraggebern für Leistungen, die nicht nach Einheitspreisen abgerechnet werden, Preislisten mit den Stundenverrechnungssätzen (und Kilometerverrechnungssätzen) zur Verfügung. Die Preislisten sind so rechtzeitig herauszugeben, daß sich die Auftraggeber in ihrer Haushaltsplanung darauf einstellen können.

5.6.3 Abnahme der Leistung

Bei erbrachten Leistungen ist vom Auftraggeber grundsätzlich eine Abnahme vorzunehmen. Dabei sind Erkenntnisse über Qualitätsverbesserungen und Kostenminimierungen unter den Beteiligten auszutauschen.

5.6.4 Die Leistungen des Baubetriebshofs werden monatlich abgerechnet. Der Baubetriebshof erteilt dazu die Annahmeanordnungen. Die Einnahmeüberwachung obliegt dem Baubetriebshof.

6. Controlling und Berichtswesen

Zum [31.Mai und 30 September] eines jeden Jahres ist der Verwaltungsführung sowie dem Ausschuss für [Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr] über die Auftrags- und Finanzlage des Baubetriebshofs zu berichten. Das Jahresergebnis ist zu erläutern und auszuwerten. Möglichkeiten zur Verbesserung des Kosten-Leistungs-Verhältnisses sind besonders zu untersuchen und darzustellen. Im Übrigen sind die Budgetrichtlinien anzuwenden.

7. Inkrafttreten

Diese Dienstanweisung tritt am ... in Kraft.

Literaturverzeichnis

(Bitte beachten Sie auch die Hinweise auf weitere Materialien am Ende einzelner Kapitel.)

- Adamaschek, Bernd:** Interkommunaler Leistungsvergleich. Gütersloh, 2. Aufl. 1997
- Baier, Horst:** Operative Planung in Kommunen – Neukonzeption auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung, Lohmar/Köln 2002
- Bals, Hansjürgen:** Der ehrliche Haushalt: Ziel der kommunalen Haushaltsrechtsreform. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF) 1996, S. 194 – 200
- Bals, Hansjürgen:** Neue Haushaltssteuerung. In: Blanke, Bernhard / von Bandemer, Stephan / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2004
- Bals, Hansjürgen:** Der Produkthaushalt – Wege zur Integration von Finanz- und Leistungssteuerung. In: ZKF Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 53. Jg. (2003) Heft 12, S. 321 – 329
- Bals, Hansjürgen:** Die zentrale Rolle des Haushalts- und Rechnungswesens für Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung. In: Der Städtetag, 51 (1998), S. 785 – 791
- Bals, Hansjürgen / Hack, Hans:** Verwaltungsreform: Warum und wie. Leitfaden und Lexikon. Band 1 dieser Reihe, München, 2. Auflage 2002
- Bals, Hansjürgen / Reichard, Christoph:** Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen. In: Budäus, Dietrich; Küpper, Willi; Streitferdt, Lothar (Hrsg.): Neues öffentliches Rechnungswesen – Stand und Perspektiven. Klaus Lüder zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2000, S. 203 – 233
- Banner, Gerhard:** Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: Verwaltung – Organisation – Personal (VOP) 1991, S. 6 – 11
- Banner, Gerhard / Reichard, Christoph (Hrsg.):** Kommunale Managementkonzepte in Europa. Köln 1993
- Barthel, Jürgen:** Was Sparen mit Reform zu tun hat – Haushaltskonsolidierung in einer strukturschwachen Großstadt. In: Demokratische Gemeinde 8/2000, S. 20 - 21
- Bauer, Helfried / Biwald, Peter (Hrsg.):** Neue Ansätze im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen. Wien 1997
- Bertelsmann Stiftung / Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.):** Kommunales Management in der Praxis; Bd. 4: Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung. Gütersloh 1997
- Bogumil, Jörg / Greifenstein, Ralph / Kibler, Leo:** Verwaltungsreform in Detmold – Ergebnisbericht der Evaluation. Unveröffentlichtes Manuskript (2001)
- Bräunig, Dietmar:** Pretiale Steuerung von Kommunalverwaltungen. Baden-Baden 1994 (Diss. Universität Mannheim 1994)
- Brixner, Helge C. / Harms, Jens / Noe, Heinz W.:** Verwaltungs-Kontenrahmen, München 2003
- Budäus, Dietrich:** Aktuelle Bestrebungen um Leistungserfassung und leistungsorientierte Ressourcensteuerung in öffentlichen Verwaltungen. In: Budäus, D. (Hrsg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. Wiesbaden 2000, S. 11 - 21
- Budäus, Dietrich / Finger, Stefanie:** Grundlagen eines strategischen Managements auf kommunaler Ebene. In: Eichhorn, Peter / Wiechers, Matthias (Hrsg.) im Auftrag des Schmalenbach-Arbeitskreises New Public Management: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Baden-Baden 2001, S. 40 - 50
- Bühler, Bernd M.:** Von Outputs zu Outcomes – Internationale Erfahrungen mit outcomeorientierter Steuerung. In: Verwaltung und Management, 8. Jg. (2002), Heft 5, S. 273 – 278
- Deubel, Ingolf:** Budgetierung in Rheinland-Pfalz – eine Zwischenbilanz. In: Magiera, Siegfried / Kremp, Werner / Lüder, Klaus (Hrsg.): Haushaltsplanung/Budgeting in Deutschland und in den USA. Trier 2000, S. 14 - 28
- Dott, Beatrice:** Neues Haushalts- und Rechnungswesen – Anforderungen an die Gestaltung von Gliederung und Gruppierung – ein Diskussionsbeitrag. In: der gemeindehaushalt 2/2003, S. 25 – 29

- Feddersen, Heinrich:** Der Weg von der Kameralistik über den outputorientierten Produkthaushalt zur Leistungsvereinbarung und –dokumentation. In: Budäus, Dietrich (Hrsg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. Wiesbaden 2000, S. 135 - 148
- Fischer, Edmund:** Die Kommunen erhalten ein neues Rechnungswesen: es geht um den Haushalt. In: der gemeindehaushalt 2001, S. 211 - 214
- Fischer, Johannes / Unger, Walter:** Führung und Organisation. Band 3 dieser Reihe, München 2001
- Freie und Hansestadt Hamburg – Behörde für Bildung und Sport (Hrsg.):** „Budgetierung macht Schule“, Leitfaden zur Verwaltung der Schulbudgets, Hamburg 1998, Neuauflage in Vorbereitung
- Frischmuth, Birgit u.a.:** Budgetierung in der Stadtverwaltung. Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2001
- Frischmuth, Birgit:** Budgetierung – Stand und Probleme (Difu-Umfrage 1995). In: der gemeindehaushalt 11/1996, S. 250 - 257
- Frischmuth, Birgit:** Erfahrungen mit der Budgetierung in öffentlichen Verwaltungen. In: Budäus, Dietrich / Gronbach, Peter (Hrsg.): Umsetzung neuer Rechnungs- und Informationssysteme in innovativen Verwaltungen. Freiburg 1999, S. 139 - 154
- Frischmuth, Birgit:** Kommunale Pilotprojekte in Deutschland im Überblick (Städtische Projekte zur Einführung der Budgetierung – DST-Umfrage 2002). In: Bayerische Verwaltungsschule (Hrsg.): Doppik – Modernes Finanzmanagement für die öffentliche Verwaltung. Stuttgart 2004
- Gravemann, Klaus:** Einführung der Budgetierung in Rheine – Praxisbericht aus einer Mittelstadt. In: der gemeindehaushalt 1993, S. 217 – 221
- Haßenkamp, Werner:** Was ist eine Managementleistung? In: die innovative Verwaltung 5/1996, S. 28 - 31
- Haßenkamp, Werner:** Zusammenwirken von Politik und Verwaltung bei der Aufstellung des Haushaltsplanes und seiner Durchführung. In: Die Neue Verwaltung 1998, S. 14 – 16
- Hebeler, Timo:** Die Budgetierung und das Budgetrecht – Unzulässige Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Parlamente durch neue Haushaltsinstrumente? In: Verwaltungsrundschau 3/2002, S. 76 - 80
- Heinz, Rainer:** Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz. Stuttgart 2000
- Held, Friedrich Wilhelm / Zakrzewski, Frank:** Neues kommunales Finanzmanagement. In: der gemeindehaushalt 1999, S. 145 – 149
- Hill, Hermann:** Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements. Baden-Baden 2004
- Hill, Hermann:** Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell. In: DÖV Die Öffentliche Verwaltung 54. Jg (2001), S. 141 -152
- Hille, Dietmar:** Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Band 7 dieser Reihe, München 2003
- Hille, Dietmar:** Konkurrieren statt Privatisieren: Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb, KWI-Arbeitsheft 3, Potsdam 2002
- Hille, Dietmar:** Das Neue Steuerungsmodell erfordert auch neue Organisationsformen. In: Verwaltung und Management, 5. Jg. (1999), Heft 6, S. 352 - 355
- Hock, Gudrun:** Anforderungen an Produkte und Produktkataloge als Grundlage der Leistungserfassung öffentlicher Verwaltungen. In: Budäus, Dietrich (Hrsg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. Wiesbaden 2000, S. 119 - 134
- Hoffjan, Andreas:** Budgetierung in der öffentlichen Verwaltung: Planfortschreibung – Zero Base Budgeting – Produktbudgetierung. In: Finanzwirtschaft, 2/2000, S. 25 – 28
- Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.):** Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg. Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 2, Stuttgart 1996
- Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.):** Leitlinien zur kommunalen Kostenrechnung in Baden-Württemberg. Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 8, 2., überarbeitete Auflage, Stuttgart 2002

- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen:** Neues kommunales Finanzmanagement. Eckpunkte einer Reform. Düsseldorf 1999
- Katz, Alfred:** Ansätze eines kommunalen Kontraktmanagements. In: Eichhorn, Peter / Wiechers, Matthias (Hrsg.) im Auftrag des Schmalenbach-Arbeitskreises New Public Management: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Baden-Baden 2001, S. 146 - 152
- Kellner, Jürgen / Große, Carsten:** Verwaltungs-Controlling zur zielorientierten Steuerung beim Landkreis Osnabrück. In: Meurer, Erik / Stephan, Günter (Hrsg.): Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Gruppe 3, S. 149 – 180, Loseblattwerk Freiburg i. Br. 1999 ff.
- KGSt:** Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte. KGSt-Bericht Nr. 6/1993. Köln
- KGSt:** Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage. KGSt-Bericht Nr. 1/1995. Köln
- KGSt:** Der Haushaltsplan: Ansätze zur entscheidungs- und verhaltensorientierten Neugestaltung. KGSt-Materialien Nr. 3, Bd. 1 und 2. Köln 1997
- KGSt:** Personalkostenmanagement – Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung. KGSt-Bericht Nr. 13/1995. Köln
- KGSt:** KGSt-Produktbuch für Gemeinden, Städte und Kreise. KGSt-Bericht Nr. 5/1997. Köln (auch auf Diskette erhältlich)
- KGSt:** Kommunale Leistungen im Wettbewerb – Leistungsvergleich, Markttest und Vergabeverfahren. KGSt-Bericht Nr. 12/2000. Köln
- KGSt:** Kommunen im Wettbewerb – Wettbewerb gestalten, Leistungen verbessern. Materialien 1/2003. Köln
- KGSt:** Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen. KGSt-Bericht Nr. 4/1998. Köln
- KGSt:** Das Neue KGSt-Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform. Köln 1999
- KGSt:** Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5/1993. Köln
- KGSt:** Das Neue Steuerungsmodell – Definition und Beschreibung von Produkten. KGSt-Bericht Nr. 8/1994. Köln
- KGSt:** Rahmenregeln bei dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung. KGSt-Bericht Nr. 4/2000. Köln
- KGSt:** Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis. KGSt-Bericht Nr. 9/1997. Köln
- KGSt:** Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung. KGSt-Bericht Nr. 8/2000. Köln
- KGSt:** Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung. KGSt-Bericht Nr. 10/2000. Köln
- KGSt:** Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht Nr. 15/1994. Köln
- KGSt:** Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung. KGSt-Bericht Nr. 6/1998. Köln
- KGSt:** Auf dem Weg in das Ressourcenverbrauchskonzept: Die kommunale Bilanz. Erste Überlegungen und Empfehlungen. KGSt-Bericht Nr. 7/1997. Köln
- Klümper, Bernd / Zimmermann, Ewald:** Die produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung. Band 5 dieser Reihe, München 2002
- König, K.; J. Beck,** Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management. Baden-Baden 1997
- Kuban, Monika:** Budgetierung als Einstiegsstrategie in das „Neue Steuerungsmodell“. In: H. Hill; H. Klages (Hrsg.), Wege in die neue Steuerung. Stuttgart u. a. 1996, S. 13 – 24
- Landkreis Osnabrück (Hrsg.):** Zielorientierte Steuerung, Osnabrück 2001
- Lüder, Klaus:** Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushaltswesens. Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 5. Stuttgart 1998

- Lüder, Klaus:** Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren). 2. Aufl., Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 6. Stuttgart 1999
- Lüder, Klaus:** Developments in Public Sector Accounting. Speyerer Arbeitshefte 125, 1999
- Mädling, Heinrich:** Die Budgethoheit der Räte / Kreistage im Spannungsverhältnis zur dezentralen Ressourcenverantwortung. In: Zeitschrift für Kommunalfinanz (ZKF) 1997, S. 98 – 104
- Mädling, Heinrich:** Haushaltswirtschaft im Spannungsverhältnis zwischen Haushaltskonsolidierung und Reform. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung – Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen 2001, S. 359 - 370
- Mädling, Heinrich:** Verwaltungsreform, Haushalt und Demokratie. In: Blanke, Bernhard / von Bandemer, Stephan / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2004
- Magiera, Siegfried / Kremp, Werner / Lüder, Klaus (Hrsg.):** Haushaltsplanung / Budgeting in Deutschland und in den USA. Trier 2000
- Meyer-Pries, Dierk:** Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Management-Instrument. In: Schöneich, Michael (Hrsg.): Reformen im Rathaus – Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung. Köln 1996, S. 129 - 192
- Müskens, Egon:** Flexibilisierung, Globalisierung und Budgetierung im staatlichen Haushaltsrecht. In: Finanzwirtschaft 11/2001, S. 294 - 301
- Naschold, Frieder u. a.:** Leistungstiefe im öffentlichen Sektor – Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin 1996
- Neisser, H. / Hammerschmid, G. (Hrsg.):** Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Wien 1998
- OECD:** Accounting for what? The Value of Accrual Accounting to the Public Sector. Paris 1993
- OECD PUMA (Hrsg.):** Integrating Financial Management and Performance Management, Paris 1999
- Österreichischer Städtebund / Bundesministerium für Finanzen / KDZ (Hrsg.):** Leistungsorientiertes Kommunalmanagement. Leitfaden Kennzahlen. Leitfaden Produkte. Wien 1999
- Osborne, D. / Gaebler, T.:** Der innovative Staat. Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft. Wiesbaden 1997
- Osner, Andreas:** Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform – Ökonomische Effizienz und politische Steuerung. Berlin 2001 (Diss. Würzburg 2000)
- Pook, Manfred / Tebbe, Günter:** Berichtswesen und Controlling. Band 6 dieser Reihe, München 2002
- Pröhl, Marga / Osner, Andreas (Hrsg.):** Ratsarbeit besser machen. Gütersloh 2002
- Redmann, Reinhard:** Gebäudemanagement: Transparenz schaffen, Kosten optimieren. Band 2 dieser Reihe, München 2000
- Reichard, Christoph:** Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell“ – Von der Euphorie zur Ernüchterung. In: D. Grunow; H. Wollmann (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel – Boston – Berlin 1998, S. 85 – 102
- Reichard, Christoph:** Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold, F. / Oppen, M./ Wegener, A. (Hrsg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart – Berlin – Köln 1997, S. 49 – 73
- Reichard, Christoph:** Strategisches Management in der Kernverwaltung. In: Eichhorn, Peter / Wiechers, Matthias (Hrsg.) im Auftrag des Schmalenbach-Arbeitskreises New Public Management: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Baden-Baden 2001, S. 80 - 91
- Reichard, Christoph:** Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. 5. Aufl. Berlin 1996
- Rürup, Bert / Winter, Christian:** Notwendigkeiten und Probleme effizienzorientierter Budgetreformen. In Verwaltung und Management, 2. Jg (1996), Heft 6, S. 324 - 329

- Sarrazin, Thilo:** Finanzpolitik als schöpferische Zerstörung – Gestaltungschancen der Budgetierung im Zeichen der Finanzkrise. In: *Verwaltung und Management*, 2. Jg. (1996), Heft 5, S. 260 - 265
- Schäffer, Michael:** Kommunale Kostenmanagementsysteme – Ein Beitrag zum neuen öffentlichen Rechnungswesen, Stuttgart, Berlin, Köln 1999
- Schauer, Reinbert:** Output-orientierte Steuerung öffentlicher Verwaltungen – Ansätze und Erfahrungen in Österreich. In: Budäus, Dietrich (Hrsg.): *Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen*. Wiesbaden 2000, S. 59 - 70
- Schedler, Kuno:** *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern – Stuttgart – Wien, 2. Auflage 1996
- Scholtysik, P. u. a.:** Steuerung anhand von wirkungsorientierten Produkten. In: *der städtetag* 1997, S. 722 – 785
- Schuster, Ferdinand:** *Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat*. Berlin 2003 (Diss. Potsdam 2002)
- Schwarting, Gunnar:** Das Budget hält Einzug – Zur Novellierung des Gemeindehaushaltsrechts in Rheinland-Pfalz. In: *der gemeindehaushalt* 3/2002, S. 49 - 50
- Schwarting, Gunnar:** *Effizienz in der Kommunalverwaltung. Teil I: Dezentrale Verantwortung und Finanzsteuerung durch Budgetierung*. Finanzwesen der Gemeinden Band 7, Berlin 1997
- Schwarting, Gunnar:** *Haushaltskonsolidierung in Kommunen – Leitfaden für Rat und Verwaltung*. Berlin 2003
- Siemer, Gunnar:** Zum Reformpotential interner Dienstleistungen der Kommunalverwaltung. In: *Verwaltungsrundschau* 5/2003, S. 152 – 155
- Strobl, Heinz:** Umgestaltung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. In: *Die Neue Verwaltung* 5/1997, S. 10 - 12
- Vernau, Katrin:** *Effektive politisch-administrative Steuerung in Stadtverwaltungen*. Wiesbaden 2002 (Diss. Potsdam 2001)
- Vernau, Katrin:** Der Produkthaushalt als Meilenstein einer politisch-administrativen Steuerung – Der Stand produktorientierter Datensammlungen in deutschen Großstädten und Anregungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: *Verwaltung und Management*, 6. Jg. (2000), Heft 6, S. 352 – 357
- Vierheilig, Otto:** *Budgetierung in der Kommunalverwaltung*. Kronach 2001
- Wollmann, Hellmut:** Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot. In: *Die Verwaltung* 1999, S. 345 – 375

Stichwortverzeichnis

A

ABC-Analyse 130
 Abfallbeseitigung 68, 70, 99, 111
 Abfallverbrennung 111
 Abfallwirtschaft 77, 99
 Abschreibungen 105, 107, 109, 113, 114, 120
 Abzugskapital 110
 Accounting 106, 120, 175
 Adoptionsvermittlung 21
 Anbieter 71, 72, 73, 74, 75, 78, 87, 88, 89, 93, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 170
 Anbieter-/Nachfrager-Beziehung 71
 Anbieter-Nachfrager-Trennung 99
 Anlagevermögen 105, 107
 Anpassungszeitraum 88
 Anreize 15, 16, 32, 37, 38, 50, 63, 72, 87, 92
 Anschaffungskosten 110
 Anschaffungswert 109, 120
 Ansparen 40
 Arbeitssicherheitstechnische Dienst 83
 Aufbauorganisation 8
 Aufgabengliederungspläne 55
 Aufgabenkataster 87, 94, 96, 169
 Aufgabenkritik 33, 52, 86, 92, 130
 Auftraggeber 4, 70, 72, 73, 75, 78, 80, 81, 87, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 168, 169, 170, 171
 Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung 70
 Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung 95
 Auftragsgrundlage 61, 62
 Aufwand 13, 22, 24, 41, 67, 80, 87, 103, 111, 114, 115, 122, 125, 130, 133, 143, 157
 Aufwandsrückstellung 110
 Aufwendung 115
 Aus- und Fortbildung 15
 Ausbildung 46, 100, 148
 Ausführung des Haushalts 15, 20, 35, 141, 142, 143, 146, 148, 169
 Ausgliederung 15, 116
 Auslastungsgrad 62
 Ausschreibung 97, 98, 99, 100, 101, 102, 156, 163
 Ausschreibungswettbewerb 102
 Ausschüsse 6, 9, 65, 126, 139, 147, 171, Siehe auch
 Fachausschüsse
 Ausschussstruktur 58

B

Bäder 70, 77
 Balanced Scorecard 55, 63, 131
 Baubetriebshof 4, 15, 50, 70, 72, 74, 78, 79, 80, 81, 87, 88, 95, 96, 101, 108, 167, 168, 169, 170, 171
 Baubetriebshofs 15, 36, 168, 169, 171
 Baugenehmigung 76, 77
 Bauhof 68, 91
 Baukontrolle 32
 Bauunterhaltung 15, 85, 105
 Behavioral Accounting 106
 Beiträge 110
 Benchmarks 129
 Berichtsinhalt 126
 Berichtspflicht 17, 20, 126
 Berichtswesen 1, 2, 17, 47, 53, 63, 115, 126, 148, 171, 175
 Berliner Produktkatalog 52
 Bertelsmann Stiftung 63, 172
 Beschaffung 86

Bestandsrechnung 115
 Besteller 70, 71, 75, 78, 88, 102
 Beteiligung 50, 116
 Beteiligungen 1, 5, 15, 50, 68, 69, 112, 113, 116
 Betriebsärztliche Dienst 83
 Betriebstankstelle 69
 Betriebswirtschaftslehre 106
 Bewertung 119
 Bewirtschaftung 10, 12, 15, 17, 22, 30, 35, 42, 43, 46, 56, 118, 122, 126, 143, 145, 148
 Bewirtschaftungszuständigkeiten 20
 Bibliothek 124
 Bilanz 106, 107, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 120, 174
 Bildungsbereich 63
 Binnensteuerung 2
 Bonus-Regelung 16
 Budget 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 57, 61, 64, 65, 73, 74, 76, 80, 82, 85, 86, 87, 89, 90, 95, 105, 107, 108, 118, 122, 123, 124, 126, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 169
 Budget 30
 Budgetbereich 19
 Budgetgliederung 11, 18, 22, 57, 58
 Budgethierarchie 8, 18, 19, 20, 37, 54, 59, 82, 135, 144
 Budgetierung 1, 4, 5, 9, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 63, 86, 87, 88, 89, 92, 103, 105, 108, 111, 123, 126, 128, 133, 134, 143, 147, 172, 173, 174, 175, 176
 Budgetierungsebene 20
 Budgetkonferenz 127, 138, 148
 Budgetorientierte Gliederung 10
 Budgetrücklage 16, 39, 139
 Budgetüberschreitung 17, 40, 127, 137, 138, 148
 Budgetverantwortung 35, 136, 169
 Bühne 108
 Bürger 2, 15, 52, 131, 134
 Bürgerbefragung 52

C

Cash-Flow 114
 Controlling 1, 2, 5, 8, 17, 53, 63, 76, 77, 83, 92, 99, 103, 115, 126, 171, 174, 175

D

Datenzentrale 75, 109
 Daueraufträge 80, 169
 Dauerkontrakt 61
 Deckelung 49
 Deckelungsinstrument 49
 Deckungsbeitragsrechnung 78
 Deckungsfähigkeit 15, 35, 36, 50, 87, 89, 137, 145, 148
 Deckungsgrundsatz des Ressourcenverbrauchskonzepts 114
 Deckungsregeln 114
 Deckungsreserve für Personalaufwand 42
 Deckungsringe 18
 Definition von Produkten 52
 Defizit 114
 Deponierung 99, 111
 Dezemberfieber 16
 dezentrale Personal(kosten)verantwortung 49
 dezentrale Ressourcenverantwortung 40, 49, 75, 175

Dezentralisierung 7, 9, 20, 34, 40, 46, 72, 86, 126
 Dienstanweisung 16, 47, 79, 80, 134, 143, 153, 167, 168,
 171
 Disponibilitätsgrad 32
 Doppik 1, 106, 115, 173
 Down-up-Prinzip 30
 Dritter Sektor 93, 95, 103
 Druckerei 67, 153
 Durchgehender Rechnungsstoff 73, 121
 DV-Verfahren 115

E

Eckwertebeschluss 6, 8, 30, 31, 33, 34, 131, 132, 133, 136
 Effektivzins 110
 Effizienzdividende 16
 Ehrlicher Haushalt 115
 Eigen- oder Fremderstellung 91
 Eigenbetrieb 50
 Eigenkapital 113
 Eigenreinigung 91, 103
 Eigentümer-Modell 108
 Einbringung des Haushalts 34
 Einheit der Verwaltung 126
 einheitlicher Rechnungsstoff 66
 Einheitspreise 78
 Einkauf 71, 75, 86, 154, 156, 162, 164
 Einstellungsstopp 44, 147
 Einwohner- und Personenstandswesen 124
 Einzelaufträge 80, 156, 161, 163, 169
 Einzelkosten 82, 85
 Einzelveranschlagung 18
 Entscheidungsrelevanz 62
 Entsorgung 93, 95
 Entwicklungsstrategien 128
 Erfolgsrechnung 115
 Ergebnishaushalt 16, 35, 39, 47, 107, 108, 110, 111, 113,
 114, 115, 120, 134, 135, 136, 139, 142
 Ergebnisorientierte Steuerung 3
 Erlös 73, 122
 Ermittlung der Budgetvorgaben 31
 Eröffnungsbilanz 109, 110, 112
 Ertrag 115, 122
 Erträge aus der Veräußerung von Vermögen 114
 Ertrags- und Aufwandsbudgetierung 14, 15
 Erwerb beweglichen Vermögens 47
 Erziehungshilfen 123
 Experimentierklausel 10
 Externes Rechnungswesen 116, 121

F

Fach- und Ressourcenverantwortung 9, 15, 24, 34, 72, 128
 Fachausschuss 34
 Fachausschüsse 6, 8, 22, 24, 30, 31, 33, 34, 35, 39, 47, 54,
 127, 132, 135, 136, 138, 139, 148
 Fachbereich 3, 6, 8, 9, 12, 15, 20, 31, 32, 34, 39, 40, 42, 46,
 54, 62, 72, 85, 94, 97, 132, 133, 144, 148, 167, 169
 Fachbereiche 34
 Fachbereichshaushalt 22, 133
 Fachbereichsleiter 127, 138
 Fachbereichsleitung 82, 83
 Fahrzeugpark 36
 Fair Value 109, 121
 Familienersetzende Hilfen 21
 Fehlbeträge 113
 Finanzierungsstruktur 114
 Finanzstatistik 7, 9, 11, 12, 13, 55, 57
 finanzstatistische Produktrahmen 53
 Finanzvorgabe 14, 53

Flexibilität 22, 41, 45, 102, 134, 146, 167
 Forderung 112
 Forst 58
 Fortschreibungsmentalität 28, 130
 Fremdenverkehr 58
 Fremdkapitalzins 110
 Friedhof 36, 70, 77
 Fuhrpark 67, 70
 Führungsstruktur 5, 57

G

Garten- und Friedhofsamt 95
 Gärtnerei 69
 Gebäudekosten 108
 Gebäudemanagement 56, 79, 80, 102, 175
 Gebäudereinigung 56, 84, 102
 Gebäudewirtschaft 13, 54, 58, 74, 79, 81, 84, 85, 95, 102,
 108
 Gebühren 38, 76, 77, 85, 110
 Gebührenbedarfsberechnung 121
 Gebührenhaushalt 14, 78, 105
 Gebührenordnung 79
 Gebührenordnungen 37
 gegenseitige Deckungsfähigkeit 15, 32, 35, 36, 44
 Gegenseitige Deckungsfähigkeit 15
 Geldverbrauchskonzept 106
 Gemeindestraßen 124
 Gemeinkosten 5, 67, 69, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 86, 89, 91,
 100, 124, 155
 Gemeinkostenbereich 69, 82
 Gemeinkostenbudgets 18, 42, 82, 86, 144
 Gemeinkostenmanagement 69
 Gemeinkostenumlagen 84, 100
 Gemeinkosten-Wert-Analyse 86
 Gemeinsame Einrichtungen 4, 69, 82, 83, 84
 Gemeinsamen Einrichtungen 4, 18, 82, 83, 155
 Gesamthaushalt 18, 22, 24, 38, 87, 128
 Geschäftseinheit 3, 4, 5, 7, 14, 16, 25, 55
 Geschäftsplan 9
 Gewährleistungsmodell 92, 93
 Gewinnabführung EVU 19
 Gläubigerschutz 112
 Gläubigerschutzprinzip 116
 Gleichstellungsstelle 83
 Gliederung der Fachbudgets 19
 Gliederung des Haushalts 10, 11, 12, 13, 18, 27, 65, 122,
 124
 Gliederung des Schulbudgets 20, 35
 Globalsummenbudgetierung 14
 Good Governance 129
 Governance 3, 129
 Größenklassen 49
 Grundkontrakt 61
 Grundmiete 85, 108
 Grundrechnung 119
 Grundsätze der Periodenabgrenzung 115
 Grundstücks- und Gebäudebewirtschaftung Siehe
 Gebäudebewirtschaftung
 Grundstücks- und Gebäudekosten 108, 109
 Grundstücks- und Gebäudewirtschaft 4, 5, 55, 56, 69, 70, 85,
 95, 108
 Grünflächen 72
 Grünflächen- oder das Straßenkataster 96
 Grünflächenamt 70
 Grünflächenpflege 70
 Grünflächenunterhaltung 72, 95, 97, 99

H

Handels- und Steuerbilanzen 112
 Handelsrecht 109, 114, 116
 Handlungsschwerpunkt 131, 133
 Hauptkontrakt 7, 53
 Haushalt 1, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 20, 21, 22, 27, 28, 30, 31, 32, 35, 37, 39, 41, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 63, 65, 66, 68, 69, 72, 73, 74, 76, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 94, 105, 106, 107, 109, 110, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 128, 129, 130, 132, 135, 136, 137, 140, 144, 153, 172, 173, 175
 Haushaltskonsolidierung 91
 Haushalts- und Rechnungskonzept 107, 118
 Haushalts- und Rechnungswesen 1, 2, 4, 7, 11, 13, 21, 27, 47, 65, 67, 74, 102, 106, 107, 108, 111, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 125, 143, 172, 173, 174, 175, 176
 Haushaltsausgleich 48, 128
 Haushaltsberichtsweisen 126
 Haushaltsgliederung 9, 10, 12, 23, 54, 55, 57, 118, 131
 Haushaltskonsolidierung 13, 31, 34, 41, 47, 51, 128, 129, 172, 175, 176
 Haushaltsplan 7, 9, 11, 20, 27, 28, 35, 36, 53, 54, 57, 61, 64, 79, 102, 113, 123, 136, 137, 155, 169, 174
 Haushaltsplanberatungen 20, 54, 62, 63, 130
 Haushaltsplanung 8, 27, 29, 120, 121, 170, 172, 175
 Haushaltsrecht 10, 11, 12, 62, 64, 73, 74, 77, 97, 106, 110, 119, 143, 175
 Haushaltsrechtsreform 12
 Haushaltsrechtsreform 1974 105
 haushaltswirtschaftliche Sperre 48
 Heimerziehung 21, 32
 HGB 9, 106
 Hilfe zum Lebensunterhalt 32
 Hilfsbetriebe 74
 HOAI 78, 79, 158, 166
 Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer 106
 Hochschulen 49

I

IAS 9, 109, 116
 IFRS 109, 116
 IMK Siehe Innenministerkonferenz
 Immobilienmanagement 5
 Immobilienwirtschaft 54
 Impact 59, 62
 Indikatoren zur Zielerreichung 60
 Informationsbedarf 54
 Informationsstrukturierung 63
 Informationssystem 21, 22, 119, 123
 Innenministerkonferenz 11, 12, 57, 61, 64, 106, 118, 119
 innerbetrieblichen Leistung 68
 Interessensquoten 39, 146
 Intergenerative Gerechtigkeit 105
 interkommunale Vergleichbarkeit 7, 9
 interkommunale Vergleichsringe 63
 interkommunale Zusammenarbeit 101
 interkommunaler Vergleich 52, 123
 Interkommunaler Vergleich 110, 129
 International Accounting Standards Committee 116
 Interne Dienste 78, 154, 159
 interne Dienstleistung 69
 Interne Dienstleistung 70
 interne Leistungen 36, 68
 interne Leistungsverrechnung 18, 42, 72, 81, 92, 144, 153
 internen Leistungsbeziehungen 35, 67, 74, 88, 89
 interner Dienstleister 5, 7, 50, 58, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 84, 89, 93, 95, 97, 100, 108, 153
 Interner Dienstleister 4, 14, 58, 70, 74, 83, 108, 121

Internes Rechnungswesen 116, 121
 Investitionshaushalt 16, 39, 47, 111, 113, 114, 137, 138, 139
 Investitionsrücklage 39
 Ist-Kostenrechnung 121
 IT-Betrieb 69
 IT-Service 70, 75

J

Jahresbericht 126, 138
 Jahreskontrakt 61
 Jugendeinrichtungen 122
 Jugendzentrum 94

K

KAG 110
 Kalkulatorische Kosten 36
 kameraler Haushalt 7, 120
 Kameralistik 97, 105, 106, 108, 114, 115, 173
 Kämmerer 16, 20, 37, 96
 Kanalspülung 108
 Kantine 83
 Kapital 105, 110, 111
 Kapitalkostenbudgetierung 47
 Kasse 74
 Kassensturz 18, 30, 48, 135
 Kassenwirksamkeitsprinzip 105
 Kaufmännische doppelte Buchführung 115
 Kaufmännisches Rechnungswesen 115
 Kennzahlen 61, 62, 63, 66, 83, 134, 175
 Kennzahlensystem 123
 Kernhaushalt 116
 Kernkennzahlen 23, 63
 Kernverwaltung 116
 KGSt 1, 6, 14, 18, 25, 32, 49, 50, 51, 54, 55, 57, 71, 72, 75, 79, 81, 83, 86, 90, 103, 106, 108, 117, 131, 133, 167, 173, 174
 Kindergarten 62, 87, 94, 95, 135
 Kindergärten 50
 Kinderhort 109
 Kita-Personal 41
 kleinere Baumaßnahmen 47
 Koalitionsvereinbarung 131
 Kommunalabgabenrecht 78
 Kommunalaufsicht 9, 11, 101
 Kommunalmarketing 52
 Konferenz der Innenminister und -senatoren 106
 Konkurrenz 21, 92, 100
 Konkurrenzmodell 92, 93, 94, 95, 97
 Kontenrahmen 12, 74, 117, 172
 Kontrahierungszwang 15, 72, 74, 75, 87, 88, 89, 99, 103, 153
 Kontrakt 8, 88, 89, 97
 Kontraktmanagement 1, 3, 7, 8, 10, 35, 64, 89, 97, 127, 174
 Konzern 5, 96
 Konzernbilanz 116
 Konzernkosten 82
 Konzernsteuerung 5
 Kosten- und Leistungsrechnung 1, 2, 5, 27, 51, 52, 66, 69, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 87, 91, 95, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 172, 174
 Kosten- und Leistungsrechnung als Verbundrechnung 121
 Kostenbegriff 106, 110, 119
 Kostendeckungsgrad 62
 Kostenermittlung 79, 85
 Kostenpreise 78, 99
 Kostenrechnende Einrichtung 83, 85, 97, 105, 110, 115, 119, 120

Kostenrechnung 21, 27, 29, 41, 73, 85, 91, 100, 106, 109,
110, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 173
Kostenrechnungsbereich 118, 122
Kostenremanenz 73, 78, 87, 88
Kostenstelle 69, 83, 121, 122
Kostensteuerung 118, 121, 123
Kostenverantwortlichkeit 118
Kostenvergleich 109, 111
Kreis 54, 79, 98, 101, 134, 136, 139, 143, 146
Kreistag 7, 8, 11, 20, 22, 30, 33, 34, 37, 103, 109, 128, 134,
135, 136, 138, 140, 143, 145, 146, 147
Kreisverwaltung 131
Kultur und Bildung 60
Kulturveranstaltungen 67
Kundenorientierung 52
Kundenzufriedenheit 52, 62, 63, 123
Kündigungsfrist 88, 89, 103

L

Lagerhaltung 75, 162
Landesverwaltung 49
Langfristplanung 129
Leistungen 52, 53
Leistungs- und Finanzcontrolling 126
Leistungsabhängige Entlohnung 52
Leistungsbeschreibung 87
Leistungsbeschreibungen 98, 159, 170
Leistungsdaten 62
Leistungsgeminderte 100
Leistungskontrakte 64
Leistungskontrakten 103
Leistungsrechnung 27, 52, 79, 118, 119, 120, 123
Leistungstiefe 69, 70, 175
Leistungsumfang 62, 83
Leistungsverrechnung 1, 5, 50, 67, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77,
79, 80, 81, 83, 86, 87, 89, 90, 102, 103, 153, 168, 169,
174
Leistungsverzeichnis 78, 154, 159
Leistungsvorgabe 53
Leitbildentwicklung 55
Leittext 12, 61, 64
Liegenschaftsamt 58
linearen Sparstrategien 128

M

Malus-Regelung 16
Management Budgeting 120
Managementbedingte Mehrerträge 38, 137
Managementbedingte Minderaufwendungen 38
managementbedingte Verbesserungen 37
managementbedingte Verschlechterungen 37
Managementhaushalt 22
Markt 75, 91, 92, 94, 96, 101, 103, 109, 153
Marktpreis 78, 79, 89, 99
marktpreisgebundener Kontrahierungszwang 99
marktpreisgebundener Kontrahierungszwang 89
Marktwettbewerb 89, 92
Maßgeblichkeitsprinzip 116, 120
Mehraufwendungen 14, 34, 37, 38
Mindererträge 37
Mittelanmeldeverfahren 47
mittelfristige Entwicklungsziele 131
mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung 128
Mittelfristige Finanzplanung 130
mittelfristige Planungssicherheit 128
Modernisierungsfelder 1
Musikschule 12, 60, 62, 124

N

Nachkalkulation 79
Nachsparen 40, 137
Naherholung 58
Nahverkehrsunternehmen 105
neues Haushaltsrecht 40, 57, 74, 97, 109, 128
Neues Steuerungsmodell 1, 5, 6, 7, 9, 11, 17, 25, 27, 40, 49,
50, 52, 55, 62, 66, 67, 71, 74, 85, 91, 92, 93, 97, 98, 102,
103, 106, 118, 124, 167, 173, 174, 175
New Public Management 62, 172, 174, 175
Nicht managementbedingte Mehrerträge 38

O

Oberziele 131
Objektverwaltung 108
öffentliche Betreuung 123
Öffentlichkeit 22, 69, 124, 134, 138
Öffentlichkeitsarbeit 52
operative Ziele 63
Operatives Management 130
Ordnungsamt 20, 88
Ordnungssysteme 54, 57, 58
Organisationsberatung 71
Organisationsprivatisierung 92
Organisationsstruktur 7, 9, 12, 53, 55, 57, 81, 122, 135
organische Gliederung 122
organische Haushaltsgliederung 8, 10, 11, 54, 65
Organische Haushaltsgliederung 10, 54
organisierte Unverantwortlichkeit 15
Organisierte Unverantwortlichkeit 18
Österreich 62, 175, 176
OSZ 63
Outcome 59, 62

P

Paketcharakter 50, 130
Pensionszusage 105
Performance 59, 66, 175
Periodenabgrenzung 105
Personalbetreuung 22, 24, 159
Personalkosten 17, 18, 23, 35, 36, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46,
47, 49, 50, 67, 79, 85, 86, 103, 107, 124, 143, 144, 145,
146, 147, 148, 167, 174
Personalkostenbegrenzung oder -deckelung 40
Personalkostendeckelung 41, 43, 44, 45, 46, 48, 143, 146,
147
Personalkostenreduzierung 41
Personalrat 83
Personalverwaltung 72, 74, 75, 84, 100
Personalwirtschaft 7
Personennahverkehr 102
Pflegefamilien 21
Pilotbereich 50
Plafonierung 49, 128
Planen und Bauen 132
Plankostenrechnung 121
Planning-Programming-and-Budgeting 28
Planungs-, Steuerungs- und Kontrolleinrichtungen 69
Planungs-, Steuerungs- und Kontrolleinrichtungen 82
Politik 5, 6, 8, 9, 14, 15, 16, 17, 22, 28, 31, 32, 33, 34, 39,
41, 48, 53, 58, 63, 64, 65, 67, 69, 77, 78, 79, 84, 91, 92,
93, 94, 99, 100, 105, 106, 110, 115, 117, 118, 120, 126,
128, 129, 130, 133, 134, 173, 174, 176
Politik und Verwaltung 34, 53
Politiker 2, 7, 9, 12, 22, 27, 28, 34, 58, 61, 73, 84, 105, 106,
120, 124

Politikfeld 129
 Politikhaushalt 22
 Politische Gremien 83
 Präsentation der Haushaltsinformationen 22
 Preis- und Leistungskatalog 154
 Preisabfragen 98
 Preisliste 154, 155
 Presseabteilung 70
 pretialen Steuerung 70
 Primärkontrakt 7
 Prinzip der relativen Einzelkosten 18, 82, 83, 85, 124
 Privatisierung 69, 91, 92, 93, 103
 Produktbasierte Haushaltsplanung 28
 Produktbereich 12, 19, 23, 52, 56, 60, 123
 Produktbereiche 12, 31, 55
 Produktbereichsbudget 23
 Produktbildung 5, 54, 55
 Produktbuch 27, 106, 174
 Produkte 5, 10, 12, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 72, 73, 82, 83, 84, 85, 92, 123, 124, 126, 130, 131, 132, 139, 159, 163, 164, 165, 173, 175
 Produktgliederung 23, 53, 55, 63
 Produktgruppe 12, 52, 56, 60, 83, 123
 Produktgruppenbudgets 23, 24
 Produkthaushalt 1, 8, 12, 19, 28, 30, 52, 65, 66, 123, 128, 130, 134, 172, 173, 176
 Produktinformationen 21, 22, 23, 35, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 64, 66, 83, 124, 134, 136
 Produktionskosten 23, 32, 33
 Produktkatalog 27, 52, 53, 54, 55, 57, 61
 Produktkatalog Baden-Württemberg 54, 55
 Produktkosten 123, 124
 Produktkritik 86, 130
 Produktleistungen 70, 77
 Produktmenge 61, 62
 Produktplan 12, 53, 54, 55, 57, 86, 173
 Produktpläne 130
 Produktrahmen 12, 13, 53, 54, 55, 56, 57
 Produktsteuerung 53
 Produktsystematik 58
 Projekte 28, 31, 58, 121, 126, 130, 135, 138, 142, 173
 Proxi-Indikatoren 63
 Prozessoptimierung 52, 54

Q

Qualität 21, 23, 24, 25, 26, 28, 52, 58, 59, 62, 63, 64, 70, 71, 72, 87, 92, 123, 134
 Qualitätsmanagement 52

R

Rahmenplanung 30, 31, 33, 34
 Rahmenregel 14, 72, 74, 77, 99, 103, 153, 174
 Rahmenverträge 75, 80, 86, 88, 169
 Rasenmähermethode 31, 32, 129
 Rat 7, 11, 22, 33, 34, 37, 41, 51, 91, 103, 109, 128, 134, 135, 136, 138, 140, 143, 145, 146, 147, 167, 176
 Realisierbares Vermögen 109
 Rechnungskonzept 105, 107, 110, 114
 Rechnungsprüfungsamt 4, 83, 91, 98
 Rechnungsstil 115
 Rechnungsstoff 73, 116
 Rechtsabteilung 67, 70, 84
 Regiebetrieb 93, 97, 98, 102, 115
 Reinvermögen 114
 Ressourcenaufkommen 114
 Ressourcenbestand 106, 112, 120
 Ressourcenbestände 107

Ressourcenbudgetierung 107
 Ressourcenerträge 106
 Ressourcenplanung 107
 Ressourcenrechnung 107
 Ressourcenverantwortung 15
 Ressourcenverbrauch 106, 114
 Ressourcenverbrauchskonzept 1, 40, 106, 110, 112, 114, 115, 116, 119, 122
 Restbildung 39
 Restwert 110
 Rückstellung 110
 Rückstellungen für absehbare Großreparaturen 111
 Rückstellungen für Deponien 111
 Rückstellungen für Pensionszusagen 111

S

Sammelnachweis 18, 85
 Sanktionen 37
 Schätzpreis 79
 Schlüsselindikatoren 63
 Schlüsselprodukte 61
 Schulamt 70
 Schulbereich 33
 Schulbudget 20
 Schulden 111
 Schulen 20, 70, 76, 77, 108, 124, 135
 Schweiz 62
 Schwimmbäder 124
 Selbständigkeit 81, 96, 97, 102
 Selbstkostenkalkulation 121
 Serviceeinrichtungen 4
 Software 115
 Sonderlasten 100
 Sozialleistungen 32
 Spezialität der Aufwands- und Ertragsansätze 22
 Sportstätte 105
 Sprachförderung 33
 Sprachkurs 62
 Staatskommissar 17
 Stadtentwässerung 108
 Stadtentwicklungsplanung 129
 Stadtgärtnerei 70, 95
 Stellenplan 41, 42, 45, 144, 145, 146
 Steuergesetzgebung 116
 Steuern mit Budgets 25
 Steuerung 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19, 24, 25, 27, 32, 33, 35, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 58, 59, 62, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 80, 81, 85, 89, 90, 92, 102, 103, 104, 106, 108, 113, 115, 119, 122, 126, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 146, 148, 172, 174, 175, 176
 Steuerung der Beteiligungen 50
 Steuerungseinrichtung 82
 Steuerungsgremien 6, 22, 24
 Steuerungsnutzen 2, 68, 77, 117
 Steuerungsobjekte 52
 Steuerungsplattform 65
 Stille Lasten 112
 Stille Reserven 112
 Straßen 67, 72, 91, 108, 168, 169
 Straßenbau 47
 strategische Klausur 131
 strategische Planung 33, 55, 66, 129, 131
 Strategische Planung 96, 130
 strategische Ziele 23, 58, 60, 63
 Strategischen Management 131
 strategischer Steuerung 129
 Strategisches Management 2, 131, 133, 172, 174, 175
 Strategisches Sparen 128, 129
 Stückkosten 27, 28, 62, 79, 124

Stückkostenvergleichswert 62
Stundung 105
Substanz 114
Substanzerhaltung 114

T

Tageswert 120
target costing 29, 121
Tätigkeitserweiterung 101
Teilanalyse 130
Teilhaushalt 12, 34, 40, 59, 63, 65, 73, 82, 110, 118
Teilkosten 78, 121
Teilkostenkalkulation 78
Telefonkosten 85
Tiefbauamt 72, 91
Tilburger Modell 8
Totalanalyse 130
Transaktionskosten 94, 95
Transferaufwendungen 35, 36
Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen 94
True Value 121

U

über- oder außerplanmäßige Bereitstellung 39
über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen 37, 38
überplanmäßige Aufwendung 20
Überschüsse 113
Übertragung von Resten 45, 146
Umsatzüberschuss 114
Unterhaltungsarbeiten an Straßen 72
unterjährige Berichte 106, 126
Unternehmen 116
Unternehmenssteuerung 110

V

Veranschlagung der ILV 73
Veranschlagung der Leistungsverrechnung 80
Veranschlagungsregel 17, 82
Verantwortungsstruktur 7, 65, 118
Verbeamtung 111
Verbindlichkeit 112
Vergaberecht 97, 98, 101
Vergabewettbewerb 97
Vergeblichkeitsfälle 49
vergleichsstörende Faktoren 100
Vergleichswettbewerb 92
Verhaltensbeeinflussung 106
Verhaltenssteuerung 49
Verhandlungslösung 16, 38, 39
Verkehrsbetriebe 128
Vermieter-Mieter-Modell 74, 108
Vermögen 107, 111, 120
Vermögenshaushalt 39, 47, 107, 137, 138, 139
Verpflichtungsrückstellung 110
Verpflichtungsrückstellungen für Pensionen 111

Verrechnung 67, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 89, 96, 105, 115, 124, 153
Verrechnung der Internen Dienstleistungen 72
Verrechnungspreis 78
verselbständigte Einrichtungen 128
Verselbständigung 15, 97, 102
Verteilrechnung 121
Verwaltungsführung 2, 4, 5, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 17, 18, 47, 48, 53, 58, 62, 65, 67, 83, 117, 120, 126, 127, 133, 134, 138, 148, 171, 174, 176
Verwaltungsgliederung 19, 23, 49, 54, 55, 58
Verwaltungshaushalt 109
Verwaltungskostenerstattungen (VKE) 83
Verwaltungsmodernisierung 49, 131, 175, 176
Verwaltungsorganisation 5, 7, 9, 10, 23, 54, 65
Verwaltungsreform 49
Verwaltungsvermögen 109
Verwaltungsvorstand 127, 138
VHS 62, 150
Volkshochschule Siehe VHS
Volkshochschulen 128
Vollkosten 78, 79, 84, 85, 124
Vorabdotierung 31, 32, 33
vorläufige Haushaltsführung 48
Vorleistungen 67, 68, 69, 70, 73, 77, 83
Vorprodukt 68

W

Wertzuwachs 106
Wettbewerb 1, 3, 5, 24, 50, 73, 81, 87, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 121, 173, 174
Wettbewerbsrecht 101
Wiederbeschaffungszeitwert 109
Wiederbesetzung 43, 44, 147
Wirkung 52
Wirkungen 10, 12, 17, 25, 48, 52, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 84, 86, 87, 92, 111, 123
Wirkungsorientierte Budgetierung 63
Wirtschaftlichkeit 7, 61, 62, 63, 65, 77, 86, 93, 100, 105, 118

Z

Zeitwert 109
Zero-Base-Budgeting 28, 130
Ziele 33, 52
Zielfelder 63, 131
Zielgruppe 61, 62
Zielkostenrechnung 29, 121
Zielsystem 131
Zielvereinbarungen 64, 83, 174
Zinsen 105, 107, 109, 113
Zinssatz 110
Zuführungen zu Rückstellungen 110
Zuschuss- bzw. Überschussbudgetierung 14, 15
Zuschüsse 14, 18, 22, 36, 50, 129, 137
Zuschussplafonierung 128, 140
Zuweisungen 36, 38, 39, 83, 110, 137
Zweckkritik 92