

FACHHOCHSCHULE KEHL  
HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Wahlpflichtbereich: Rechnungswesen

**Aufbau und Inhalt des neuen Produkthaushalts  
- verdeutlicht am Beispiel der Stadtverwaltung Albstadt -**

**DIPLOMARBEIT**

zur Erlangung des Grades eines  
Diplom-Verwaltungswirtes (FH)

vorgelegt von

Christian Greber

Rundstraße 14

72477 Schwenningen

Studienjahr 2007/2008

Erstgutachter: Prof. Edmund Fischer

Zweitgutachterin: Frau Michaela Wild, Stadt Albstadt

## **Sperrvermerk**

Die nachfolgende Diplomarbeit enthält vertrauliche Daten der Stadtverwaltung Albstadt. Veröffentlichungen oder Vervielfältigungen der Diplomarbeit - auch nur auszugsweise - sind ohne ausdrückliche Genehmigung der Stadtverwaltung Albstadt nicht gestattet. Die Diplomarbeit ist nur den Korrektoren sowie den Mitgliedern des Prüfungsausschusses zugänglich zu machen.

# **Inhaltsverzeichnis**

<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>I</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>III</b>
<b>Abbildungs-/ Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>V</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Anforderungen an den neuen Produkthaushalt.....</b>	<b>5</b>
2.1 Unterschiedliche Adressaten.....	5
2.2 Kriterien für den neuen Produkthaushalt.....	6
<b>3. Der Haushalt als Hauptkontrakt.....</b>	<b>8</b>
3.1 Kontraktmanagement.....	8
3.2 Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung.....	9
<b>4. Zusammenspiel der Reformelemente und     deren Auswirkungen auf den Haushalt.....</b>	<b>12</b>
<b>5. Horizontale Gliederung des Haushalts.....</b>	<b>16</b>
5.1 Teilhaushalte.....	16
5.2 Produktorientierte Darstellung.....	19
5.3 Organisationsorientierte Darstellung.....	20

5.4 Die organisatorische Darstellung als zweckmäßige horizontale Haushaltsgliederung.....	21
<b>6. Vertikale Gliederung des Haushalts.....</b>	<b>26</b>
6.1 Gesetzliche Mindestgliederung.....	26
6.2 Darstellungsebenen.....	30
6.2.1 Darstellungsansätze.....	31
6.3 Beziehung des Haushalts zur Kosten- und Leistungsrechnung.....	38
6.4 Vom Produktkatalog zum Produkthaushalt.....	41
<b>7. Produktinformationen.....</b>	<b>45</b>
7.1 Inhalt und Umfang der Produktinformationen.....	45
7.1.2 Weitere Produktinformationen.....	48
7.1.3 Ziele und Kennzahlen.....	50
<b>8. Schlussbetrachtung.....</b>	<b>57</b>
<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>VII</b>
<b>Ehrenwörtliche Erklärung.....</b>	<b>XIV</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

<b>§</b>	Paragraph
<b>Abs.</b>	Absatz
<b>ARGE</b>	Arbeitsgemeinschaft
<b>Bd.</b>	Band
<b>bzw.</b>	beziehungsweise
<b>E-GemO</b>	Referentenentwurf zur Gemeindeordnung
<b>E-GemHVO</b>	Referentenentwurf zur Gemeindehaushaltsverordnung
<b>f.</b>	folgende
<b>ff.</b>	fortfolgende
<b>FH</b>	Fachhochschule
<b>ggf.</b>	gegebenenfalls
<b>gem.</b>	gemäß
<b>GmbH</b>	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
<b>Hrsg.</b>	Herausgeber
<b>Jg.</b>	Jahrgang
<b>KAG</b>	Kommunalabgabengesetz

<b>KG</b>	Kommanditgesellschaft
<b>KGSt</b>	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
<b>KLR</b>	Kosten- und Leistungsrechnung
<b>NKHR</b>	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
<b>Nr.</b>	Nummer
<b>Prof.</b>	Professor
<b>S.</b>	Seite
<b>TH</b>	Teilhaushalt
<b>usw.</b>	und so weiter
<b>Vgl.</b>	Vergleiche
<b>z. B.</b>	zum Beispiel

## **Abbildungs-/ Tabellenverzeichnis**

Abbildung 1: Verknüpfung von Ressourcen- und Produktmanagement.....	9
Abbildung 2: Teufelskreis politischer Steuerung.....	10
Abbildung 3: Gliederung Teilhaushalte.....	17
Abbildung 4: Teilhaushalte nach Produktbereichen und Produktgruppen.....	18
Abbildung 5: Horizontale Haushaltsgliederung der Stadt Albstadt.....	25
Abbildung 6: Mindestgliederung des Haushalts.....	28
Abbildung 7: Darstellungsebenen im neuen Haushaltsplan.....	36
Abbildung 8: Beziehung von Haushalt und KLR.....	41
Abbildung 9: Beispielhafte Darstellung der Erträge und Aufwendungen des Produkts 12.60 im Haushaltsplan.....	45
Abbildung 10: Darstellung von Kennzahlen und Zielen im Haushalt.....	47
Abbildung 11: Zusammenhang und Wechselwirkungen zwischen Zielen und Kennzahlen.....	52
Abbildung 12: Produktübergreifende Ziele des Teilhaushalts Stadtbücherei.....	54
Abbildung 13: Zielsystem im Haushaltsplan.....	55
Abbildung 14: Vereinfachte Darstellung des neuen Produkthaushalts.....	57

Tabelle 1: Verschiedene Adressaten des Haushalts.....	5
Tabelle 2: Verbindliche produktbezogene Positionen im Haushaltsplan; Vorschlag der ARGE Neuer Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg.....	28
Tabelle 3: Leistungen und Kennzahlen der Produktgruppe 27.20 Stadtbücherei.....	53



# 1. Einleitung

Anfang der neunziger Jahre haben die Kommunen in Deutschland bereits mit einer Verwaltungsmodernisierung begonnen, bei der die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Mittelpunkt stand. Hilfestellungen bekamen sie von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), die parallel dazu für verschiedene Bereiche der Reform Vorschläge erarbeitete. Nach langjährigen Reformbemühungen und einigen Modellprojekten wurde dann am 21.11.2003, durch einen länderübergreifenden Beschluss der Innenministerkonferenz, die Weichen für ein Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) gestellt. Diesem Beschluss wurden Musterentwürfe und Leittexte für das neue Recht beigelegt. Die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens wurde in Baden-Württemberg schon mehrfach verschoben. Am 17.12.2007 gab der Ministerrat den Gesetzentwurf zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts zur Anhörung durch das Innenministerium frei. Seit dem sind auch Themen wie die Einführung einer „Erweiterten Kameralistik“ oder eines „Wahlrechts“ vom Tisch. Nach aktuellem Stand soll ab dem Haushaltsjahr 2009 eine rechtsverbindliche Grundlage für die Umstellung auf das NKHR vorliegen. Den Kommunen soll eine mehrjährige Übergangsfrist bis voraussichtlich 2016 eingeräumt werden.

Die Einführung des NKHR wird zu grundlegenden Veränderungen im kommunalen Finanz- und Rechnungswesen führen. Durch die neuen Regelungen ist vor allem der Haushaltsplan, als zentrales Steuerungsinstrument der kommunalen Finanzwirtschaft betroffen. Der neue Haushalt soll eine zukunftssichere, leistungsfähige und entscheidungsorientierte Steuerung ermöglichen. Um dies jedoch zu erreichen, werden sich die Anforderungen, der Aufbau und der Inhalt des neuen Haushaltsplans erheblich vom bisherigen unterscheiden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Auf die neuen Anforderungen des Produkthaushalts wird in Kapitel 2.2 „Kriterien für den neuen Produkthaushalt“ eingegangen.

Auch die Stadtverwaltung Albstadt hat bereits mit der Einführung des NKHR begonnen. Das Gesamtprojekt wurde in vier Teilprojekte eingeteilt, die verschiedene Bereiche der Reform abdecken.

- ❖ Teilprojekt 1: „Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz“
- ❖ Teilprojekt 2: „Produktplan Albstadt / Aufstellung des Haushaltsplans auf doppischer Basis“
- ❖ Teilprojekt 3: „Kosten- und Leistungsrechnung“
- ❖ Teilprojekt 4: „Organisation des Rechnungswesens / Mitarbeiterqualifikation“

Der Verfasser bekam im Rahmen seines zweiten praktischen Ausbildungsjahres die Chance am Teilprojekt 2 mitzuarbeiten. In dieser Zeit arbeiteten sich die Projektmitglieder in die neue Produkt- und Haushaltssystematik ein und erarbeiteten eine Projektdokumentation „Produktplan der Stadtverwaltung Albstadt“. Ebenso durfte der Verfasser zu diesem Thema Schulungsveranstaltungen für die Verwaltung vorbereiten und vortragen. Die Mitarbeit in diesem Projektteam hat den Verfasser dazu veranlasst, an diesem Thema zu arbeiten und darüber seine Diplomarbeit zu schreiben.

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es aufzuzeigen, wie der neue Produkthaushalt aufgebaut sein soll und welche Informationen er dann für seine Adressaten bereitstellt. Dabei wird darauf eingegangen, wie durch die Integration der Finanz- und Produktsteuerung in den Haushalt, dieser zum zentralen Steuerungsinstrument für Politik und Verwaltungsführung wird. Die Arbeit soll Kommunen dabei helfen, einen Produkthaushalt aufzustellen, der dem neuen Steuerungsgedanken gerecht und Grundlage für die Planung, Entscheidung und Kontrolle des Verwaltungshandelns wird.

Der Verfasser legt bei der Bearbeitung seines Themas den Schwerpunkt eindeutig auf den Ergebnishaushalt. Da sich der Produkthaushalt zum größten Teil im Ergebnishaushalt widerspiegelt, findet eine Abgrenzung

zum Finanzhaushalt und den sonstigen Anlagen des Haushaltsplans statt. Die Arbeit soll sich auch lediglich auf den „Kernhaushalt“ einer Kommune beziehen und nicht auf den „konsolidierten Gesamthaushalt“.

In Kapitel zwei sollen die Anforderungen an den neuen Produkthaushalt definiert werden. Dazu muss aber zunächst geklärt werden, für welche Adressaten der Haushalt vordergründig die Informationen liefern soll (Kapitel 2.1), da diese unterschiedliche Anforderungen an ihn stellen. Danach werden die Kriterien bzw. Anforderungen beschrieben, die der Produkthaushalt aufzeigen muss, damit die Politik und Verwaltungsführung mit diesem steuern kann. Diese Kriterien sollen für die weiteren Entscheidungen in dieser Arbeit als Grundlage dienen. Im anschließenden Kapitel werden die Grundlagen und Ziele des Kontraktmanagements erläutert und es wird dargestellt, wie der Haushalt zum Hauptkontrakt wird. Des Weiteren wird darauf eingegangen, wie es durch das Kontraktmanagement, zu einer klaren Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung kommen kann und wie dies die Informationsdarstellung im Haushalt beeinflusst (Kapitel 3.2). Im nächsten Kapitel wird auf das Zusammenspiel der Reformelemente Produktorientierung, Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Controlling und Kontraktmanagement eingegangen und deren Auswirkungen auf den Haushaltsplan dargestellt. Hier wird auch verdeutlicht, welche neue Stellung der Haushalt in der Finanzwirtschaft einer Kommune einnimmt. Darauf folgend wird die horizontale Gliederung des Haushalts dargestellt. Zunächst wird die gesetzliche Gliederung des Gesamthaushalts in Teilhaushalte vorgestellt und mögliche Darstellungsformen für die Kommunen beschrieben (Kapitel 5.1). Danach werden die Vor- und Nachteile der produktorientierten (Kapitel 5.2) und der organisationsorientierten Gliederung (Kapitel 5.3) dargestellt. Im Kapitel 5.4 wird anschließend die organisatorische Darstellung der Teilhaushalte, als die zweckmäßige horizontale Gliederung präsentiert. Dies wird mit einem kleinen Beispiel, anhand der Stadt Albstadt verdeutlicht. Im sechsten Kapitel wird auf die vertikale

Gliederung des Haushalts in Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte eingegangen. Dazu wird zunächst die gesetzliche Mindestgliederung nach dem Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg vorgestellt. Danach wird beschrieben, welche Darstellungsebene die Kommunen generell über die gesetzliche Mindestgliederung hinaus, im Haushalt darstellen soll. Hierfür werden drei verschiedene Darstellungsansätze vorgestellt (Kapitel 6.3) und gleichzeitig unter steuerungsrelevanten und informationsökonomischen Aspekten abgewogen, welcher der förderlichste für den neuen Produkthaushalt ist. Im darauffolgenden Kapitel soll die Beziehung des Haushalts zur Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) beschrieben werden. Hier soll vor allem auf den geforderten einheitlichen Rechnungsstoff und die systematische Verknüpfung beider Systeme eingegangen werden und wie sich beide ergänzen können. Das siebte Kapitel beschreibt den Inhalt und den Umfang der verschiedenen Produktinformationen im Haushalt. Hier soll aufgezeigt werden auf welcher Ebene die unterschiedlichen Informationen sinnvoll und steuerungsrelevant sind und welche Arten von Produktinformationen es gibt. Auf Ziele und Kennzahlen wird danach noch näher eingegangen (Kapitel 7.1.2) da sie grundlegend für das neue Haushaltswesen sind. Zum Schluss der Arbeit wird aus Sicht des Verfassers ein Fazit gezogen und eventuelle Entwicklungstendenzen aufgezeigt.

*„Der Haushalt ist der Nerv des Staates.“*

(Richelieu)

## **2. Anforderungen an den neuen Produkthaushalt**

### **2.1 Unterschiedliche Adressaten**

Um beurteilen zu können, wie der neue Haushalt gestaltet werden soll, müssen zunächst Anforderungen an diesen definiert werden.

Der Haushalt ist Planungs- und Informationswerkzeug für die verschiedensten Adressaten:

- Politik (Gemeinderat, Kreistag)
- Verwaltung
- Öffentlichkeit
- Übergeordnete staatliche Instanzen.

Die verschiedenen Gruppen haben differenzierte Anforderungen an den Inhalt, Aufbau und die Darstellungsform des Haushalts.<sup>1</sup>

Adressat	Anforderung	Ziel
Politik (Rat/Kreistag)	Haushalt als Planungsinstrument zur Umsetzung der politischen Programme und Aktivitäten sowie Kontrolle des rechtmäßigen und wirtschaftlichen Gebarens der Verwaltung über die Haushaltsrechnung	Abkehr vom Beschluss einer unübersichtlichen Anzahl von Einzelansätzen hin zu einer politischen Betrachtung ganzheitlicher Verwaltungsleistungen und Verantwortungsbereiche
Verwaltung	Arbeitsgrundlage für die Durchführung der politischen Aufträge und für finanzwirtschaftliche Entscheidungen	Einsatz finanzieller und personeller Ressourcen i.V. m. optimierten Organisations- und Verfahrensstrukturen
Öffentlichkeit/Wähler	Informationen über die finanzielle Situation der Kommune, zu tragende Abgabenleistungen und Umfang sowie Schwerpunkte kommunaler Leistungen	Bewertung der Umsetzung politischer Programme und des Leistungsangebots der Verwaltung sowie der finanziellen Situation
Übergeordnete staatliche Instanzen	Haushaltsdaten für volkswirtschaftliche Analyse- und Prognosezwecke sowie zur Sicherstellung der staatlichen Rechtsaufsicht	
- Kommunalaufsicht		Prüfung der Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung
- Finanzstatistik		Transparente Darstellung des wirtschaftspolitischen Gehalts der kommunalen Haushalte

Tabelle 1: Verschiedene Adressaten des Haushalts<sup>2</sup>

Für die Politik und Verwaltungsführung soll der Haushalt in erster Linie als örtliches Planungs- Entscheidungs- und Kontrollinstrument dienen. Dagegen soll er für die Kommunalaufsicht und Finanzstatistik detaillierte Informationen und Auswertungen für deren Prüfungen liefern.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1997) Der Haushaltsplan: Ansätze zur entscheidungs- und verhaltensorientierten Neugestaltung, Bd. 1: Textteil, KGSt-Materialien Nr. 3, Köln, S. 13 (im Folgenden zitiert als „KGSt-Materialien Nr. 3/1997“).

<sup>2</sup>Quelle: Dott, Beatrice (2003) Neues Haushalts- und Rechnungswesen – Anforderungen an die Gestaltung von Gliederung und Gruppierung – ein Diskussionsbeitrag, in: Der Gemeindehaushalt, (2003), Heft 2, S. 27 (im Folgenden zitiert als „Neues Haushalts und Rechnungswesen“).

<sup>3</sup>Vgl. Dott, Beatrice (2003) Neues Haushalts- und Rechnungswesen, S. 25.

Unbestritten ist, dass die Kommunen für alle Adressaten die notwendigen Daten liefern müssen. Aber um den neuen Haushalt als örtliches Steuerungsinstrument zu stärken und hervorzuheben, sollten die Hauptadressaten dieses Planwerkes die Politik und Verwaltung sein.

Somit können im Haushalt die Anforderungen der Adressaten an die Darstellung der Informationen besser bedient und die Daten transparenter und ökonomischer dargestellt werden.<sup>1</sup>

## **2.2 Kriterien für den neuen Produkthaushalt**

Wie muss der neue Haushalt, der nicht mehr (nur) das Zahlenwerk der Ein- und Auszahlungen dokumentiert, sondern zum zentralen Steuerungsinstrument werden soll, dann aussehen?

Damit die Politik und die Verwaltung besser steuern können, werden folgende Kriterien/Anforderungen an den neuen Haushalt gestellt:

- Er weist das Ressourcenaufkommen und den –verbrauch „vollständig“<sup>2</sup> aus.
- Er verknüpft die Finanzziele (Budgets) mit den Leistungszielen (Produkte).
- Er soll die Informationen über Ziele und Ergebnisse der kommunalen Leistungen in den Vordergrund stellen (Outputorientierung).
- Er bildet die örtliche Organisations- und Verantwortungsstruktur ab.

---

<sup>1</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 77f..

<sup>2</sup>Hier soll nicht auf die Frage eingegangen werden, wie durch geeignete Bewertungsverfahren und Wertansätze, aus betriebswirtschaftlicher Sicht, der Ressourcenverbrauch vollständig dargestellt werden kann. Siehe hierzu: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1997) Auf dem Weg in das Ressourcenverbrauchskonzept: Die kommunale Bilanz – Erste Überlegungen, KGSt-Bericht Nr. 7/1997, Köln.

- Er bietet der Politik ein transparentes Bild der Verwaltung und ihres Handelns.
- Er begrenzt die Informationsvielfalt unter steuerungsrelevanten und informationsökonomischen Aspekten der Politik und Verwaltung.
- Er erlaubt eine Orientierung an politischen Programmen und Prioritäten (strategische Planung).<sup>1</sup>

Produkthaushalte mit diesen Anforderungen stellen für die Politik und Verwaltungsführung systematischer und transparenter Informationen über deren Finanzen und Leistungen dar und erleichtern damit steuernde Eingriffe.

An den oben genannten Kriterien sollen sich die späteren Abhandlungen, die in dieser Arbeit dargestellt werden, orientieren. Auch dienen sie dazu bereits vorhandene Produkthaushalte daraufhin zu untersuchen, inwieweit sie diesen entsprechen.

Wenn ein Haushalt diese Anforderungen erfüllt, bietet er die perfekte Grundlage für das Kontraktmanagement und wird so zum Hauptkontrakt.

### **3. Der Haushalt als Hauptkontrakt**

#### **3.1 Kontraktmanagement**

---

<sup>1</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement – Erfolgreich steuern und budgetieren (Die neue Kommunalverwaltung Bd. 10), Heidelberg, Hüthig Jehle Rehm Verlag GmbH, S. 9f. (im Folgenden zitiert als „Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement“).

Der Haushalt soll zum Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung werden. Kein anderes Instrument beeinflusst auf so starke Weise das Handeln der örtlichen Politiker, Führungskräfte und Mitarbeiter der Verwaltung. Somit ist der Haushalt als Hauptkontrakt, Ausgangspunkt für das gesamte Kontraktmanagement der Verwaltung.<sup>1</sup>

*„Kontraktmanagement ist die Steuerung der Kommunalverwaltung über Zielvereinbarungen und reicht von der Zielplanung bis zur Kontrolle der Zielerreichung.“<sup>2</sup>*

Bei solchen Kontrakten werden Vereinbarungen zwischen Politik und Verwaltungsführung über die zu erzeugenden Leistungen und Produkte und die jeweils dafür zu gewährenden Budgets getroffen. Schriftlich festgehalten werden diese Zielabsprachen im Rahmen des Haushaltsplanbeschlusses.

Kontrakte können auf den unterschiedlichsten Hierarchieebenen der Verwaltung geschlossen werden, somit gilt das Prinzip des Kontraktmanagements auch innerhalb der Verwaltung.<sup>3</sup>

Die im Haushalt als Hauptkontrakt festgelegten Vereinbarungen, können dann z. B. in Fachbereichs- oder Amtskontrakten weiter konkretisiert werden.

Der neue Haushalt wird dann zum Hauptkontrakt, wenn er durch die Aufnahme von Produkten, die Finanzziele mit den Leistungszielen strukturiert im Haushalt verknüpft.

---

<sup>1</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 9f.

<sup>2</sup>Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1998) Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen, KGSt-Bericht Nr. 4/1998, Köln, S. 10 (im Folgenden zitiert als „KGSt-Bericht Nr. 4/1998“).

<sup>3</sup>Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993) Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Köln, S. 17 (im Folgenden zitiert als „KGSt-Bericht Nr. 5/1993“).



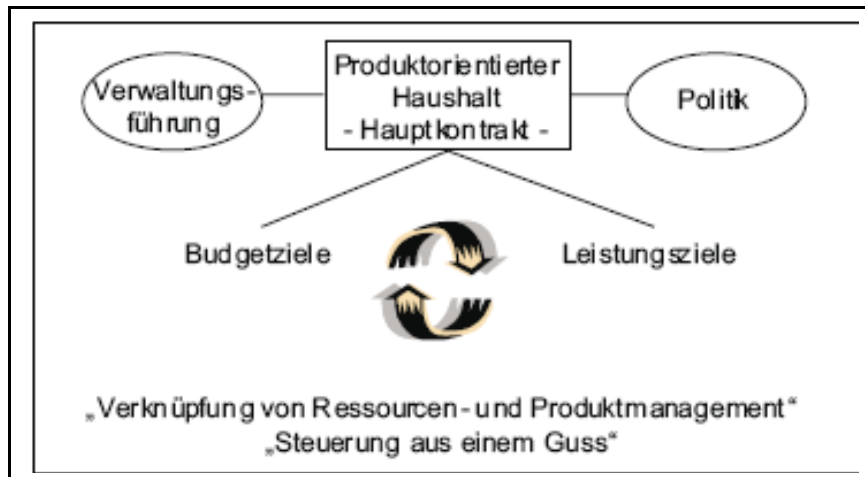


Abbildung 1: Verknüpfung von Ressourcen- und Produktmanagement<sup>1</sup>

### 3.2 Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung

Das Kontraktmanagement und der Haushalt als Hauptkontrakt sollen ebenso dazu dienen, eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung zu schaffen.

Diese klare Abgrenzung ist aber oft nicht gegeben und schwer einzuhalten. Dadurch verliert sich die Politik immer wieder in fachlichen Fragen der Leistungserstellung. Das Gegenstück dazu ist häufig das politisierte Verhalten der Verwaltung. Bei der heutigen Aufgabenkomplexität ist ein ehrenamtlicher Gemeinderat nicht mehr in der Lage sich mit Einzelfragen des Leistungserstellungsprozesses zu beschäftigen. Dies führt in den betroffenen Bereichen zu einer Übersteuerung, während gleichzeitig die anderen Bereiche vernachlässigt werden. Ebenso kann die Einmischung der Politik in die Arbeit der Verwaltung, deren Leistungsfähigkeit hemmen und zu Demotivierung führen. Vor allem lenkt es die Politik davon ab, politische Programme und

<sup>1</sup>Quelle: Fischer, Edmund (2001) Die Kommunen erhalten ein neues Rechnungswesen: es geht um den Haushalt, in: Der Gemeindehaushalt, (2001), Heft 9, S. 212.

Ziele festzulegen und deren Umsetzung durch den Verwaltungsapparat zu kontrollieren.<sup>1</sup>

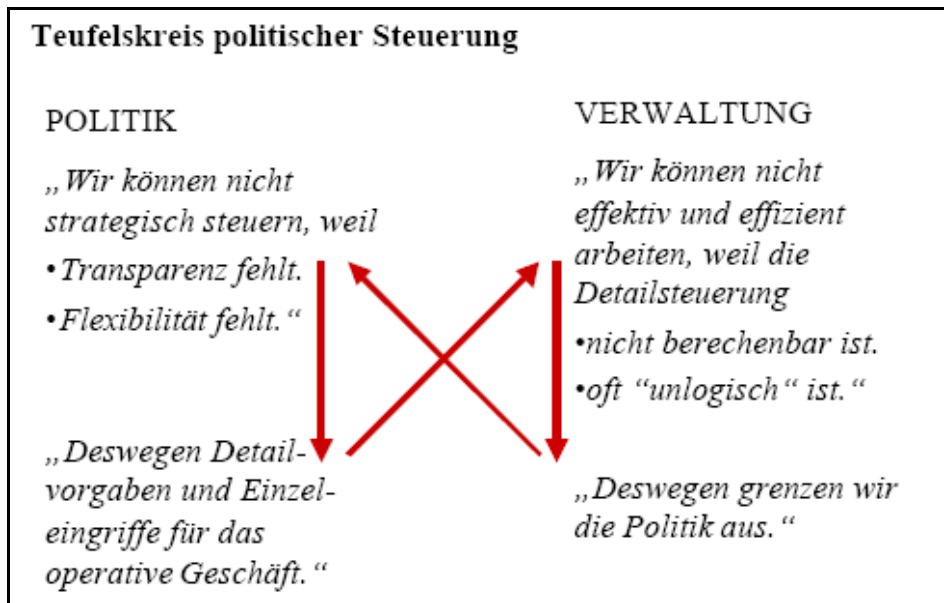


Abbildung 2: Teufelskreis politischer Steuerung<sup>2</sup>

Die Politik sollte für das „Was“ und die Verwaltung für das „Wie“ der kommunalen Leistungserstellung zuständig sein. Man kann ebenfalls sagen, dass die Politik sich auf das strategische Management fixieren und der Verwaltung das operative Geschäft überlassen sollte. Durch den Hauptkontrakt wird dies dann schriftlich festgehalten. Somit kommt eine Art Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung zwischen Politik und Verwaltung zustande.<sup>3</sup>

Klar ist auch, dass in der Praxis viele Politiker dem Thema Kontraktmanagement skeptisch gegenüber stehen.

Sie befürchten einen Machtverlust des Gemeinderats und gleichzeitig eine stärkere Verselbstständigung der Verwaltung. Es sollte versucht werden,

<sup>1</sup>Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, S. 16f..

<sup>2</sup>Quelle: Heinz, Rainer (2001) Strategisches Management als Kernaufgabe politischer Steuerung, in: Vortrag zur Veranstaltung „Zukunft der kommunalpolitischen Steuerung“ im Rahmen des Kongresses „Moderner Staat 2001“, Berlin, S. 58.

<sup>3</sup>Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, S. 16f..

Überzeugungsarbeit zu leisten und der Politik die Chancen aufzuzeigen, die sie durch die neue Art zu steuern erlangen.

Hier wird schnell deutlich, dass Controlling und Berichtswesen zwingende Elemente des Kontraktmanagements sind. Die Verwaltung soll den Leistungsauftrag erfüllen und der Politik laufend über den Erstellungsprozess und über eventuelle Abweichungen berichten.<sup>1</sup>

Durch ein funktionierendes Controlling kann der Politik das Misstrauen gegenüber der Verwaltung genommen werden. Denn nur wenn sich beide Gruppen aufeinander verlassen können, kann das Kontraktmanagement funktionieren.

Viele Politiker haben auch Angst, dass ihnen durch die neue Haushaltsdarstellung und -steuerung wesentliche Informationen von der Verwaltung vorenthalten werden. Es ist unter Steuerungsaspekten nicht sinnvoll, für jedes Produkt einer Kommune Ziele zu kontrahieren, da bei der heutigen Leistungsvielfalt eine strategische Steuerung so nicht mehr möglich wäre. Deshalb müssen die Leistungs- und Finanzziele in aggregierter Form im Haushalt formuliert und dargestellt werden. Der Politik wird dadurch aber „nichts weggenommen“. Im Gegenteil, die Einbeziehung der Finanz- und Leistungsziele in den Haushalt, sowie die laufenden Controllingberichte erhöhen die inhaltliche Qualität der Informationen.<sup>2</sup>

Somit ermöglichen das Kontraktmanagement und der Haushalt als Hauptkontrakt, für den Gemeinderat eine intensivere Ziel- und

---

<sup>1</sup>Auf die Beziehung und die Wechselwirkungen zwischen dem Kontraktmanagement und des Controlling wird auch im Gliederungspunkt 4. „Zusammenspiel der Reformelemente und deren Auswirkungen auf den Haushalt“ eingegangen.

<sup>2</sup>Vgl. KGSt-Bericht Nr. 4/1998 S. 17.

Strategiediskussion. Durch die klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung wird sich ebenfalls die Steuerungsfähigkeit der Politik verbessern. Dies könnte eine Möglichkeit sein, die Ratsarbeit aufzuwerten und attraktiver zu machen. So könnten vielleicht auch wieder mehr Leute für ein kommunalpolitisches Amt gewonnen werden. Das Kontraktmanagement stärkt einerseits die strategischen Kompetenzen der Politik und auf der anderen Seite die Eigenverantwortung der Verwaltung.

#### **4. Zusammenspiel der Reformelemente<sup>1</sup> und deren Auswirkungen auf den Haushalt**

Die Reformelemente Produktorientierung, Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Controlling und Kontraktmanagement stellen neue Anforderungen an das gesamte Rechnungswesen dar und haben Auswirkungen auf den neuen Haushalt.

Im Reformprozess nimmt für viele Kommunen die Budgetierung eine sehr wichtige Rolle ein. Die Budgetierung ist ein Instrument zur Koordinierung der Finanz- und Sachziele. Die outputorientierte Steuerung funktioniert durch die Darstellung von Leistungs- und Finanzvorgaben im Haushalt. Die Finanzvorgaben werden generell in Form von Budgets definiert.<sup>2</sup>

Die Budgetierung umfasst den gesamten Ablauf der Haushaltsplanaufstellung und Mittelzuweisung bis zum Vollzug des Haushalts. Bei diesem Verfahren werden auf die traditionellen, zentralen Mittelanmeldungen der einzelnen Fachbereiche und Einrichtungen verzichtet. Stattdessen werden den einzelnen Fachbereichen, innerhalb

---

<sup>1</sup>Hier soll nur auf die Reformfelder Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Produktorientierung, Controlling und Kontraktmanagement eingegangen werden. Diese sind natürlich nur ein Teil der Reform des neuen Haushalts- und Rechnungswesens.

<sup>2</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 19.

der Verwaltung, im Rahmen der insgesamt für das Planjahr zu erwartenden Finanzmasse, Budgets vorgegeben.<sup>1</sup>

Oberste Budgetebene einer Kommune ist somit der Haushalt. Der Haushalt als Gesamtbudget, wird dann in der nächsten Ebene in Teilhaushalte/Teilbudgets gegliedert. Diese können wiederum tiefer in Unterbudgets geteilt werden, sogar bis auf die Produkt- oder Leistungsebene. Budgets sollten aber grundsätzlich nicht zu klein sein, da sie ansonsten den Budgetverantwortlichen keine Handlungsspielräume mehr lassen und somit den Grundgedanken der Budgetierung aushöhlen.<sup>2</sup>

Die Budgetstruktur im Haushalt sollte dabei durchgängig an die örtliche Verwaltungs- und Organisationsstruktur angepasst werden, um so für jedes Budget klare Zuständigkeiten zu erhalten. Es sollte somit eine Deckungsgleichheit von Budget- und Verantwortungsbereich angestrebt werden.<sup>3</sup>

Ziel der Budgetierung ist es, die Mitarbeiter stärker zu motivieren und sie zu einem effektiveren und effizienteren Handeln zu bewegen.

Die Budgetierung soll auch die Eigenverantwortlichkeit und die Kompetenzen der einzelnen Organisationseinheiten stärken. Hierfür bekommen die Fachbereiche mit ihren Budgets den Auftrag für die Herstellung und den Absatz von Produkten. Bei der Erstellung der Produkte sind sie an die zwischen Politik und Verwaltungsführung vereinbarten Sach- und Finanzziele gebunden. Budgetüberschreitungen und Budgetunterschreitungen können zu negativen bzw. positiven Sanktionen für die Budgetverantwortlichen führen.<sup>4</sup>

*„Ein Budget kennzeichnen somit folgende Charakteristika:*

---

<sup>1</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 55f..

<sup>2</sup>Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1997) Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, KGSt-Bericht Nr. 9/1997, Köln, S. 32.

<sup>3</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 73..

<sup>4</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 55f..

- *Handlungsrahmen,*
- *zeitliche Begrenzung,*
- *persönliche Verantwortung sowie*
- *Verfügung über positive und negative Resultate.“<sup>1</sup>*

Wie groß der Gestaltungsspielraum für die Organisationseinheiten innerhalb ihrer Budgets sein wird und inwieweit sie am Budgetierungsprozess mitwirken können, wird abhängig von der örtlichen Steuerungsphilosophie und vom Stand des Dezentralisierungsprozesses, der jeweiligen Kommune sein.<sup>2,3</sup>

Die Budgetierung ist notwendige Grundvoraussetzung für die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Die Steuerung durch Zielvereinbarungen über die zu erbringenden Produkte und Leistungen (Kontraktmanagement) ist zugleich Bedingung für die Übertragung der Ressourcenverantwortung, da ansonsten die Politik der Verwaltung Budgets zuteilt, ohne genau zu wissen wofür.<sup>4</sup>

Durch das Kontraktmanagement und die Budgetierung sollten von der Politik weniger steuernde Einzeleingriffe gegenüber der Verwaltung erfolgen. Dadurch wird aber nicht weniger gesteuert, sondern ergebnisorientierter und strategischer. Diese Steuerung auf Abstand setzt voraus, dass Politik und Verwaltungsführung immer ausreichend über das Handeln der Geschäftseinheiten informiert sind. Controlling und

---

<sup>1</sup>Bauer, Ludwig / Maier, Michael (2006) Die Leistungsfähigkeit von Budgetierungskonzepten in Kommunen, in: Der Gemeindehaushalt, (2006), Heft 3, S. 53.

<sup>2</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 19.

<sup>3</sup>Im Rahmen dieser Arbeit soll nicht tiefer auf die verschiedenen Budgetierungsformen und ihre Unterschiede, wie z. B. die inputorientierte, outputorientierte oder die wirkungsorientierte Budgetierung, eingegangen werden. Es wird auch nicht auf die Ausgestaltung der Budgetierungsregeln, wie z.B. die Regelung von Anreiz- und Sanktionsmechanismen oder die Fragestellung welche Rechnungsgrößen in ein Budget einbezogen werden sollten eingegangen. Siehe hierzu Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1997) Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, KGSt-Bericht Nr. 9/1997, Köln.

<sup>4</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 56.

Berichtswesen sind das notwendige Gegenstück zur größeren Eigenständigkeit der Organisationseinheiten.<sup>1</sup>

Das Controlling sollte von den Informationen, die der Haushalt zu Verfügung stellt, ausgehen und das Berichtswesen an der Haushaltsstruktur aufbauen. Die Berichte werden vor allem auf die Entwicklung der Produkte und die Einhaltung der Budgets (finanzielle Situation der Kommune) eingehen. Wegen der neuen Funktionen des Haushalts werden die Haushaltsberichte für die Steuerung durch Politik und Verwaltungsführung an Bedeutung gewinnen.<sup>2</sup>

Das Berichtswesen und Controlling sollten wenn möglich, gleichzeitig mit der Einführung der Budgetierung aufgebaut werden. Im Wesentlichen wird hier über den Haushaltsvollzug berichtet (Jahresbericht). Eine große Bedeutung wird ebenfalls auch den unterjährigen Berichten zukommen. Sie werden für die Sicherung der Haushaltswirtschaft unumgänglich sein. In welchen Zeitabständen diese Berichte aufgestellt werden sollten, muss jede Kommune für sich selbst entscheiden und ihre eigenen Erfahrungen damit machen. Ebenso wird es davon abhängig sein, in welchem Ausmaß das Rechnungswesen aufgebaut ist und ob es die benötigten Daten rechtzeitig liefern kann. Am Anfang sollte dies jedoch mindestens halbjährig geschehen.<sup>3</sup>

Denn nur wenn das politische Gremium mehrfach unterjährig über die Entwicklung der jeweiligen Leistungs- und Finanzziele unterrichtet wird, kann es bei Zielabweichungen rechtzeitig die notwendigen Gegensteuerungsmaßnahmen beschließen.

Die laufenden Berichte über das Handeln der Kommune tragen auch dazu bei, dass die Politik der Verwaltung Vertrauen schenken kann. Nur durch

---

<sup>1</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 24.

<sup>2</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 33.

<sup>3</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 189.

diese Informationen für die Politik, kann von ihr erwartet werden, dass sie sich auf die strategische Steuerung, im Sinne des Kontraktmanagements, konzentriert und den einzelnen Fachbereichen die Durchführungsverantwortung überlässt.

Aufgrund der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung der einzelnen Fachbereiche wird vor allem für größere Kommunen ein zentraler Steuerungs- und Controllingbereich notwendig. Dieser sollte für die strategischen Steuerungs- und Controllingaufgaben zuständig sein, die den einzelnen Organisationseinheiten nicht zugewiesen werden können. Nur so kann die Einheit der Verwaltung gesichert und die Finanzwirtschaft der Kommune auf strategische Ziele ausgerichtet werden. Der zentrale Steuerungs- und Controllingbereich könnte zwischen den Fachbereichen und der Politik, als Stabsstelle der Verwaltungsführung eingerichtet werden.<sup>1,2</sup>

Für eine outputorientierte Steuerung, bei welcher der Haushalt im Zentrum steht (der Haushalt als Hauptkontrakt und zentrale Steuerungsplattform), müssen Budgetierung, Kontraktmanagement und Controlling jeweils outputorientiert aufgebaut und entsprechend mit dem Haushalt verknüpft werden.

## **5. Horizontale Gliederung des Haushalts**

### **5.1 Teilhaushalte**

Die Gliederung des Haushaltsplans im neuen Recht erfolgt produktorientiert. Diese ersetzt die bisherige Gliederung nach Aufgabenbereichen in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte. Damit

---

<sup>1</sup>Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, S. 19f..

<sup>2</sup>Hier soll nicht näher auf das dezentrale und zentrale Controlling und seine Ausgestaltungen eingegangen werden.



stehen künftig die kommunalen Leistungen (Produkte) und die damit angestrebten Ziele im Fokus der neuen Haushaltsgliederung.<sup>1</sup>

Der Gesamthaushalt (Gesamtergebnis- und Gesamtfinanzhushalt) einer Kommune ist gem. § 4 Abs. 1 Referentenentwurf zur Gemeindehaushaltsverordnung (E-GemHVO) in mindestens zwei Teilhaushalte zu gliedern. Diese sind wiederum in einen Ergebnis- und einen Finanzhaushalt zu unterteilen.

Die Untergliederung der Teilhaushalte kann entweder nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert erfolgen (§ 4 Abs. 1 E-GemHVO).

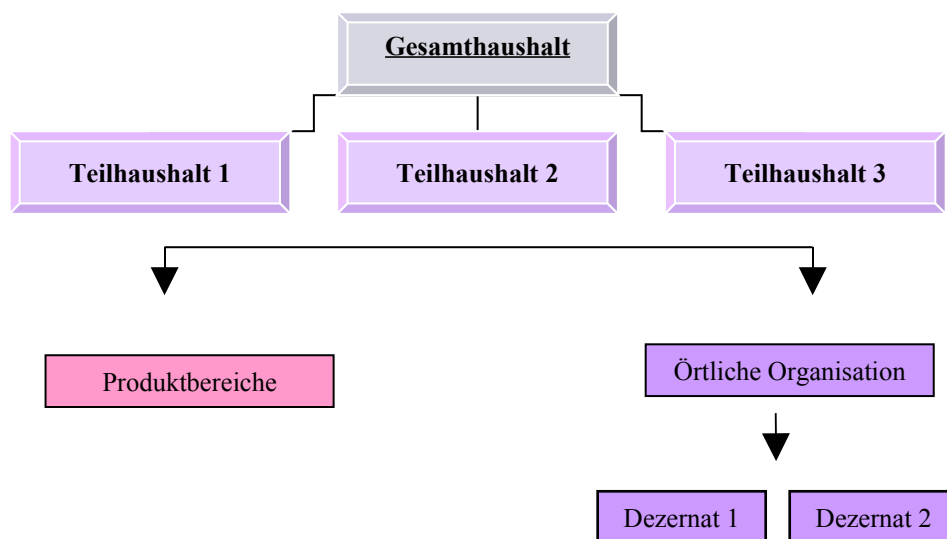


Abbildung 3: Gliederung Teilhaushalte<sup>2</sup>

Der Gesetzgeber lässt den Kommunen offen, für welche der zwei Darstellungsformen sie sich entscheiden. Bei beiden Varianten bilden die Teilhaushalte jeweils eine Bewirtschaftungseinheit und damit ein Budget, die bestimmten Verantwortungsbereichen zuzuordnen sind. Des Weiteren

<sup>1</sup>Vgl. Notheis, Klaus / Ade, Klaus (2006) Das Neue Kommunale Haushaltsrecht Baden-Württemberg – Leitfaden für Praxis, Aus- und Fortbildung, Stuttgart, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, S. 58f. (im Folgenden zitiert als „Das Neue Kommunale Haushaltsrecht“).

<sup>2</sup>Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Abbildung 16 aus Notheis, Klaus / Ade, Klaus (2006) Das Neue Kommunale Haushaltsrecht, S. 59.

sind in den Teilhaushalten die Produktgruppen darzustellen (§ 4 Abs. 2 E-GemHVO).<sup>1</sup>

Gem. § 4 Abs. 1 E-GemHVO können mehrere Produktbereiche zu Teilhaushalten zusammengefasst und Produktbereiche nach vorgegebenen Produktgruppen auf mehrere Teilhaushalte aufgeteilt werden.

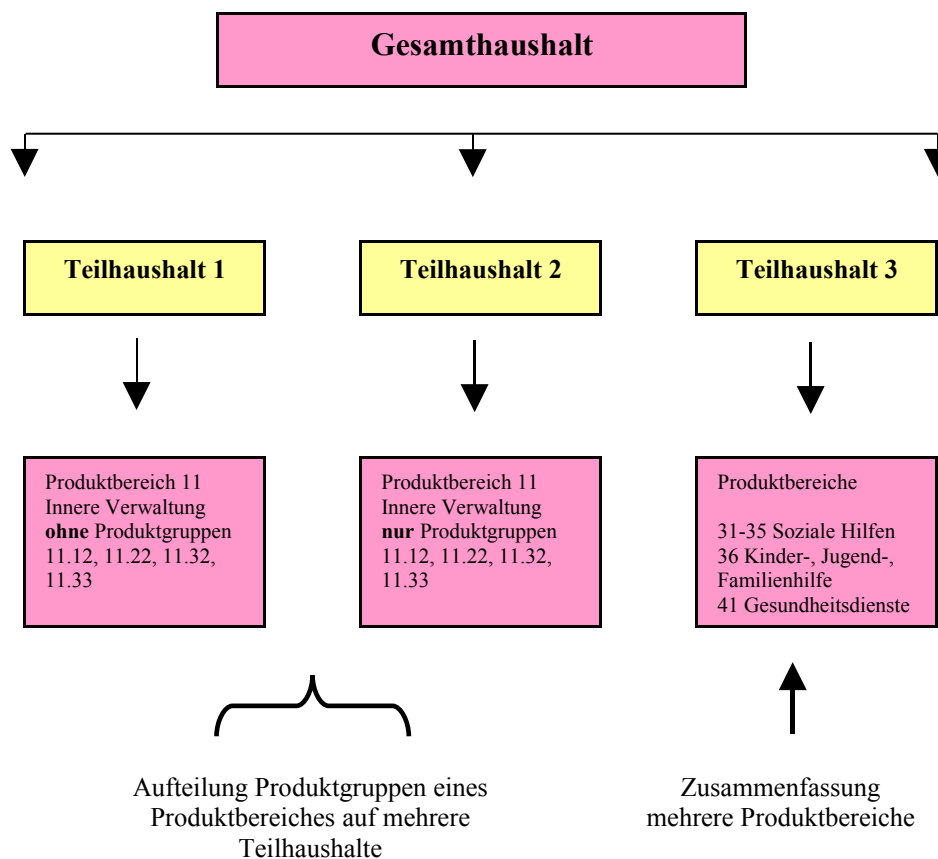


Abbildung 4: Teilhaushalte nach Produktbereichen und Produktgruppen<sup>2</sup>

Als einer der ersten Schritte muss sich jede Kommune die Frage nach der zweckmäßigen horizontalen Gliederung ihres Haushalts stellen. Je

<sup>1</sup>Auf die Darstellungsebenen im Haushalt (Produktbereiche, Produktgruppen, Produkte) wird in Kapitel 6.2.1 „Darstellungsansätze“ eingegangen. Für die Definitionen der drei verschiedenen Produktebenen wird auf den § 61 Nr. 29 bis 31 E-GemHVO verwiesen.

<sup>2</sup>Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Abbildung 17 aus Notheis, Klaus / Ade, Klaus (2006) Das Neue Kommunale Haushaltsrecht, S. 60.

nachdem, ob sie sich für die produktorientierte oder organisationsorientierte Gliederung entscheidet, kann dies Auswirkungen auf die Produkt- und Leistungsstruktur in den jeweiligen Teilhaushalten haben.

## **5.2 Produktorientierte Darstellung**

Bei der produktorientierten Gliederung richtet sich die Bildung der Teilhaushalte nach den Produktbereichen. Die Steuerung durch den Haushalt orientiert sich somit am Leistungs- und Produktspektrum einer Kommune. Die Organisation und der Aufbau der Verwaltung werden bei der Darstellung im Haushalt vernachlässigt.<sup>1</sup>

Die Outputorientierung (Produktorientierung) ist eines der Hauptziele der Haushaltsreform. Durch die Gliederung nach normierten Produkten, wird der Schwerpunkt bei der Haushaltsplanung künftig stärker auf die Festlegung der Ressourcen und Ziele, der einzelnen Produkte, gelegt. Da so die Produkte klar im Mittelpunkt stehen, wird die outputorientierte Ausrichtung des Haushalts verstärkt und die Produktorientierung verdeutlicht.

Ein weiterer Vorteil für diese Gliederungsvariante nach dem kommunalen Produktplan Baden-Württemberg (Produktrahmen) ist die vermeintlich bessere Vergleichbarkeit der Kommunen untereinander. Bei der produktorientierten Gliederung wird es zu einheitlicheren Haushaltsbildern der einzelnen Kommunen kommen, was die interkommunale Vergleichbarkeit vereinfachen wird.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Vgl. Arbeitsgruppe Haushaltsgliederung (2008) Leitfaden zur Haushaltsgliederung im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Stand: 15.01.2008 (noch nicht vollständig abgestimmter Entwurf), [http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1177864/2008-01-15\\_Leitfaden%20AG%20HHGliederung1.pdf](http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1177864/2008-01-15_Leitfaden%20AG%20HHGliederung1.pdf), S. 36ff. (im Folgenden zitiert als „Leitfaden zur Haushaltsgliederung“).

<sup>2</sup>Vgl. Sauer, Wolfgang (2006) Konzept zur Ausgestaltung eines doppischen Haushaltsplans – Produktplan – Produktbeschreibung, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, (2006), Beilage 4 zu Heft 12, S. 5 (im Folgenden zitiert als „Konzept zur Ausgestaltung eines doppischen Haushaltsplans“).

Diese Einheitlichkeit und Darstellung der normierten Produkte führt zu einer etwas besseren Bedienung der Finanzstatistik und der Kommunalaufsicht und würde die Arbeit dieser beiden Institutionen ein wenig erleichtern. Ein zusätzlicher Vorteil der produktorientierten Darstellung ist die Kontinuität des Haushalts. Da hier die Organisation der Verwaltung nachrangig ist, wirken sich jegliche Organisationsänderungen, z. B. nach Wahlen, nicht auf den Haushaltsplan aus.

Da bei dieser Gliederung die Verwaltungsorganisation vernachlässigt wird und die Produktbereiche oder Produktgruppen nicht mit dem Aufbau der Kommunen übereinstimmen, kann es zu mehreren Zuständigkeiten und unklaren Verantwortungen bei einem Produkt kommen. Verantwortlich für einen Produktbereich oder eine Produktgruppe können dann mehrere Dezernenten bzw. Amtsleiter und der Bürgermeister als Bindeglied zwischen Verwaltung und Politik sein.<sup>1</sup>

### **5.3 Organisationsorientierte Darstellung**

Bei der organisationsorientierten Gliederung richtet sich der Aufbau des Haushalts nach der örtlichen Verwaltungsstruktur. Sie orientiert sich bei der Bildung der einzelnen Teilhaushalte an der jeweiligen Aufbauorganisation der Verwaltung. Der Haushalt wird nach den einzelnen Organisationseinheiten aufgegliedert, so dass ein Zuschnitt der Teilhaushalte z. B. auf Dezernate, Fachbereiche oder Ämter erfolgen kann. Auf diese Weise bildet der Haushalt die örtliche Organisations- und Verantwortungsstruktur ab. Im Bereich der örtlichen Organisationseinheiten wird der Haushaltsplan wiederum produktorientiert dargestellt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Vgl. Leitfaden zur Haushaltsgliederung, S. 36.

<sup>2</sup>Vgl. Leitfaden zur Haushaltsgliederung, S.38.

Die Darstellung des Haushalts nach der Organisation macht es gem. § 4 Abs. 5 E-GemHVO notwendig, dem Haushaltsplan eine Übersicht über die Budgets und die den einzelnen Budgets zugeordneten Produktgruppen als Anlage beizufügen.

Bei dieser Gliederungsvariante ist von Vorteil, dass sich die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit nach der Verwaltungs- und Aufbauorganisation richtet. Somit führt dies zu klaren Zuständigkeits- und Verantwortungsabgrenzungen für die einzelnen Produktbereiche und Produktgruppen. Auch die Teilhaushalte (Budgets) haben so einen zuständigen Budgetverantwortlichen. Daher wird eine eindeutige dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung ermöglicht.

Ein Nachteil bei der organisationsorientierten Darstellung ist, dass man bei zukünftigen Organisationsänderungen ebenfalls den Haushaltsplan anpassen muss. Demzufolge kann es vorkommen, dass sich im Laufe der Zeit, der Haushaltsplan immer wieder einmal verändert. Dies kann einen Mehrjahresvergleich innerhalb einer Kommune beeinträchtigen.

Da die örtliche Aufbauorganisation von Kommune zu Kommune unterschiedlich ist, wird dies auch zu unterschiedlich gegliederten Haushalten führen. Somit wird ein interkommunaler Vergleich erschwert, da die benötigten Daten aus den Haushaltsplänen zusammengesucht werden müssen. Durch diesen unterschiedlichen Haushaltsaufbau der Gemeinden wird ebenso die Arbeit der Kommunalaufsicht erschwert.<sup>1</sup>

## **5.4 Die organisatorische Darstellung als zweckmäßige horizontale Haushaltsgliederung**

Die organisationsorientierte Gliederungsvariante ermöglicht einer Kommune in den Teilhaushalten, Produkten eindeutig den

---

<sup>1</sup>Vgl. Leitfaden zur Haushaltsgliederung, S.36f..

Verantwortungsbereichen zuordnen zu können, die sie nach ihren örtlichen Organisationsentscheidungen und –rahmen aufgebaut hat. Auf diese Weise wird die Budgetorientierung des Haushalts unterstützt, in dem Fach- und Ressourcenverantwortung verknüpft und an Organisationseinheiten und Budgetverantwortliche festgemacht werden. Unter diesem Aspekt ist auch die Regelung des § 4 Abs. 2 E-GemHVO zu beachten, der einen Teilhaushalt als Budget bezeichnet.<sup>1</sup>

Die produktorientierte Gliederung unterstützt dagegen die dezentrale Ressourcenverantwortung nur bedingt. Eine klare Zuordnung der Fach- und Ressourcenverantwortung ist nicht direkt im Haushaltsplan, sondern nur in einer zusätzlichen Ebene möglich. Dies verursacht verwaltungsintern einen höheren Steuerungsaufwand seitens der Politik und Verwaltung.

Somit ist ein Haushalt, der nach der örtlichen Organisation gegliedert ist, für die Budgetierung und die dezentralen Ressourcenverantwortung am zweckmäßigsten.

Nur durch die Übereinstimmung der Budget- und Verantwortungsbereiche kann der Haushalt für die Politik als Instrument der Verhaltenssteuerung und -kontrolle dienen. Es müssen für die kommunalen Leistungen, schon im Haushalt, persönliche Verantwortlichkeiten definiert werden, um das Verwaltungshandeln transparenter und wirtschaftlicher zu machen und steuernde Eingriffe seitens der Verwaltungsführung und Politik zu vereinfachen.<sup>2</sup>

Insgesamt, wäre dies auch ein wichtiger Schritt, weg vom „*System organisierter Unverantwortlichkeit*“<sup>3</sup> in der Verwaltung.

---

<sup>1</sup>Vgl. Sauer, Wolfgang (2006) Konzept zur Ausgestaltung eines doppischen Haushaltsplans, S. 4.

<sup>2</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 73.

<sup>3</sup>Vgl. Banner, Gerhard (1991) Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen, (1991), Heft 1, S. 6.

Der Nachteil, dass sich organisatorische Änderungen der Verwaltung bei dieser Darstellungsform auf den Haushalt auswirken, ist als gering anzusehen.

Zunächst werden solche Umgestaltungen nicht der Regelfall sein und schon gar nicht mehrmals unterjährig stattfinden.<sup>1</sup>

Des Weiteren ist die Darstellung solcher Organisationsänderungen im Haushalt wichtig, da diese zu einer Umverteilung der Verantwortlichkeiten für Produkte und Budgets führen. Nur wenn solche Änderungen im Haushalt angepasst werden, kann er die aktuelle Organisations- und Verantwortungsstruktur der Kommune abbilden.<sup>2</sup>

Die Produktorientierung geht bei der Gliederung nach der örtlichen Organisation nicht verloren. Der Haushalt wird hier in den einzelnen Teilhaushalten auch produktorientiert aufgestellt und enthält Leistungs- und Finanzziele. Ebenso ist hier die Mindestgliederung einzuhalten, die durch die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums nach § 145 Referentenentwurf zur Gemeindeordnung (E-GemO) und dem kommunalen Produktplan Baden-Württemberg vorgegeben wird.<sup>3</sup>

Somit sind die Anforderungen der Finanzstatistik und der Kommunalaufsicht erfüllt, wenn auch nicht so gut wie bei der produktorientierten Darstellung. Da aber mit dem neuen Haushalt in erster Linie durch Politik und Verwaltungsführung gesteuert und nicht die übergeordneten staatlichen Instanzen bedient werden sollen, ist dies ebenfalls zu vernachlässigen.

Ebenso ist das Manko der schlechteren interkommunalen Vergleichbarkeit kein gewichtiges Argument gegen die organisationsorientierte Darstellung. Die vermeintlich einheitlichen Haushalte, durch die produktorientierte

---

<sup>1</sup>Vgl. Sauer, Wolfgang (2006) Konzept zur Ausgestaltung eines doppischen Haushaltsplans, S. 5.

<sup>2</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 14.

<sup>3</sup>Auf die Mindestgliederung des Haushalts nach dem kommunalen Produktplan Baden-Württemberg wird in Kapitel 6.1 „Gesetzliche Mindestgliederung“ noch detaillierter eingegangen.

Gliederung, sind noch lange kein Garant für eine gute und aussagekräftige Vergleichbarkeit. Hier spielen eine Vielzahl von Faktoren, wie z. B. die Größe oder Personalstruktur der vergleichenden Kommunen, eine Rolle. Auch die unterschiedliche Ausgestaltung und der Aufbau der Kostenrechnung, sowie die verschiedenen Bewertungsansätze und –verfahren für das kommunale Vermögen, die der Gesetzgeber den Kommunen einräumt, machen einen Vergleich nicht einfacher. Somit ist es fraglich, ob es überhaupt eine gute und sinnvolle Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Kommunen gibt, bei der der Aufwand den Nutzen nicht übersteigt.<sup>1</sup>

Ein Aspekt, der für die organisationsorientierte Darstellung spricht, ist der praktikablere Ansatz. Eigentlich würde man vom einzelnen Produkt ausgehen, dann die Produktionsprozesse optimieren und danach die verantwortlichen Organisationseinheiten bilden. Ebenso, wie bei der organisationsbezogenen Gliederung, sollte die Kommune ihre vorhandene Aufbauorganisation und ihre Geschäftsprozesse kritisch untersuchen und gegebenenfalls verbessern. Da man aber nicht einfach die Verwaltung neu erfinden kann, wird es pragmatischer sein, vom vorhandenen Verwaltungsaufbau auszugehen und diesen, Schritt für Schritt zu optimieren.<sup>2</sup>

Unter der Abwägung aller Gesichtspunkte, ist somit die organisationsorientierte Darstellung, wenn der Haushaltsplan als zentrales Steuerungsinstrument der Politik und Verwaltung verstanden werden soll, die sinnvollere horizontale Haushaltsgliederung.

Ein wichtiger Punkt, ist ebenfalls die Frage nach der richtigen Anzahl der Teilhaushalte. Egal für welche Art der Gliederung sich eine Kommune entscheidet, muss sie darauf achten, sinnvolle Teilhaushalte zu bilden.

---

<sup>1</sup>In dieser Arbeit soll nicht näher auf die Problematik der interkommunalen Vergleichbarkeit eingegangen werden.

<sup>2</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 80.



Da die Teilhaushalte gleichzeitig Budgets bilden, sind bei der Bildung und damit auch der Anzahl dieser, die Anforderungen und Grundsätze der Budgetierung zu beachten.

Damit die Verwaltung als Ganzes noch steuerbar für die Politik bleibt, muss die Anzahl der Personen, die unmittelbar für eine Organisationseinheit verantwortlich sind (z. B. Dezernenten), überschaubar sein.<sup>1</sup>

Grundsätzlich sollten so viele Teilhaushalte wie notwendig und so wenige wie möglich gebildet werden. Welche Anzahl dabei für sinnvoll gehalten wird, ist ebenfalls vom Steuerungsbedarf und der Größe der jeweiligen Kommune abhängig.<sup>2</sup>

In der Stadtverwaltung Albstadt (Große Kreisstadt; Einwohnerzahl: 47.263, Stand 31.12.2007) werden voraussichtlich die folgenden Teilhaushalte gebildet:

<b>Übersicht Gesamthaushalt Stadtverwaltung Albstadt</b>				
TH 1 Innere Verwaltung	TH 2 Dezernat I	TH 3 Dezernat II	TH 4 Dezernat III	TH 5 Allgemeine Finanzwirtschaft

Abbildung 5: Horizontale Haushaltsgliederung der Stadt Albstadt<sup>3</sup>

In Albstadt ist geplant, die Teilhaushalte entsprechend der organisationsorientierten Gliederung aufzubauen. Die Teilhaushalte zwei bis vier sollen nach den bisherigen Dezernaten ausgerichtet werden. Sie spiegeln somit die ursprüngliche Aufbauorganisation der Stadtverwaltung

<sup>1</sup>Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, S. 19.

<sup>2</sup>Vgl. Leitfaden zur Haushaltsgliederung, S. 39.

<sup>3</sup>Quelle: Stadt Albstadt (2007) Ratsinformation: Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Albstadt, unveröffentlicht, S. 23.

Albstadt, durch die bisherigen Dezernate I (Allgemeine Verwaltung), II (Finanzen) und III (Bauwesen) wieder.

Die Teilhaushalte eins und fünf werden wegen der Verbindlichkeit des Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg notwendig. Der Produktbereich „11 Innere Verwaltung“ fasst vor allem die internen Produkte (Steuerungs-, Steuerungsunterstützungs- und Serviceleistungen) zusammen. Es werden dort aber auch noch andere Produkte wie z. B. die Rechnungsprüfung oder die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit abgebildet. Der Produktbereich „61 Allgemeine Finanzwirtschaft“ dient der finanzstatistischen Umsetzung und entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Einzelplan 9.<sup>1</sup>

Durch diese Gestaltung der Teilhaushalte (Budgets), ist eine klare Verantwortungsabgrenzung möglich. Die Teilhaushalte eins und zwei liegen im Verantwortungsbereich des Oberbürgermeisters. Für die Teilhaushalte drei und fünf ist der erste Beigeordnete und für den Teilhaushalt vier der zweite Beigeordnete zuständig. So ist je nach Steuerungsbedarf, ebenso eine weitere Untergliederung der Budget- und Produktstruktur, z. B. auf Ämterebene, denkbar. Die Politik hat dadurch für jeden Teilhaushalt einen direkten Ansprechpartner, den sie bei auftretenden Problemen und Abweichungen in der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug kontaktieren kann.

## **6. Vertikale Gliederung des Haushalts**

### **6.1 Gesetzliche Mindestgliederung**

---

<sup>1</sup>Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006) Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg – Überarbeitete Veröffentlichung im Rahmen der Reform des kommunalen Haushaltsrechts, Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 9, Stuttgart, Staatsanzeiger für Baden-Württemberg GmbH, S. 21ff. (im folgenden zitiert als „Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg“).

Die Struktur des bisherigen Haushaltsplans richtet sich nach der Verwaltungsvorschrift zur Gliederung und Gruppierung.

Die Gliederung des neuen Haushalts wird sich nach der noch zu erlassenen Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums Baden-Württemberg gem. § 145 E-GemO richten. Diese soll Festlegungen für die Beschreibung und Gliederung der Produktbereiche, Produktgruppen und ggf. Produkten enthalten.

Die gesetzliche Mindestgliederung wird sich an einem Vorschlag der „Arbeitsgemeinschaft Neuer Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg“ (ARGE) orientieren. Somit wird die bisherige Gliederung durch den neuen Produktplan ersetzt.<sup>1</sup>

Die ARGE hat den bisherigen Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg an die bundesweite Produktrahmenvorgabe der Innenministerkonferenz vom 21. November 2003 angepasst. Der überarbeitete Kommunale Produktplan gliedert sich in Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte und beinhaltet insgesamt 21 Produktbereiche, 100 Produktgruppen und 481 Produkte.<sup>2</sup>

Die Mindestgliederung des Haushalts beschränkt sich auf wenige bedeutsame Bereiche, die der interkommunalen Vergleichbarkeit dienen sollen. Demnach müssen alle Produktbereiche und 17 ausgewählte Produktgruppen verbindlich im Haushalt, genauer gesagt in den Teilhaushalten, dargestellt werden.<sup>3</sup>

Diese verbindlich festgelegten Positionen, bieten der Kommune einen gewissen Gestaltungsfreiraum bei der Aufstellung des Haushaltsplans. Die Politik kann so individuelle Schwerpunkte setzen und eigene Ideen einbringen.

---

<sup>1</sup>Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006) Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg, S.25.

<sup>2</sup>Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006) Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg, S. 20.

<sup>3</sup>Vgl. Leitfaden zur Haushaltsgliederung, S.31.

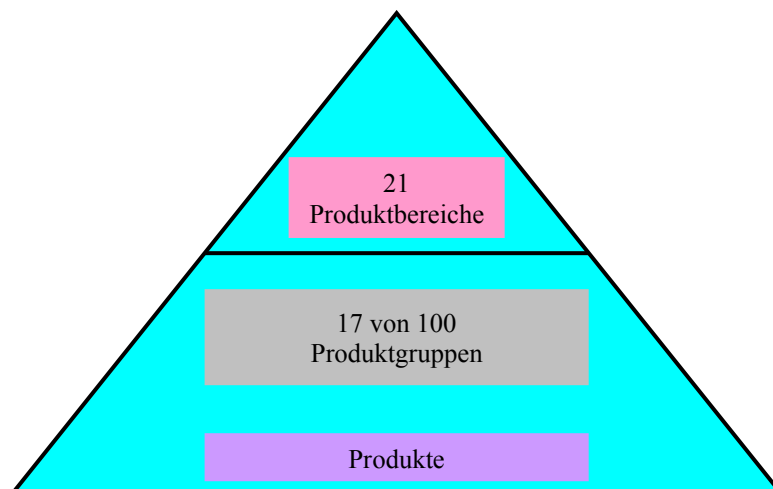


Abbildung 6: Mindestgliederung des Haushalts<sup>1</sup>

Produktbereich	Produktgruppe
11 Innere Verwaltung	
12 Sicherheit und Ordnung	12.60 Brandschutz
21 Schulträgeraufgaben	
22 Schulpersonal und Schulentwicklung	
25 Museen, Archiv, Zoo	
26 Theater, Konzerte, Musikschulen	
27 Volkshochschulen, Bibliotheken, kulturopädagogische Einrichtungen	
28 Sonstige Kulturpflege	
31 Soziale Hilfen	31.10 Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII
	31.20 Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	36.20 Hilfen für junge Menschen und ihre Familien
	36.50 Förderung von Kindern in Tages- einrichtungen und in Tagespflege
37 Schwerbehindertenrecht und soziales Entschädigungsrecht	
41 Gesundheitsdienste	41.10 Krankenhäuser
	41.80 Kur- und Badeeinrichtungen
42 Sport und Bäder	42.40 Bäder
51 Räumliche Planung und Entwicklung	
52 Bauen und Wohnen	
53 Ver- und Entsorgung	53.30 Wasserversorgung
	53.70 Abfallwirtschaft

<sup>1</sup>Quelle: Eigene Darstellung.

	53.80 Abwasserbeseitigung
<b>Produktbereich</b>	<b>Produktgruppe</b>
54 Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV	54.70 Verkehrsbetriebe/ÖPNV
55 Natur- und Landespflege, Friedhofswesen	55.30 Friedhofs- und Bestattungswesen
56 Umweltschutz	
57 Wirtschaft und Tourismus	
61 Allgemeine Finanzwirtschaft	61.10 Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen
	61.20 Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft
	61.30 Abwicklung der Vorjahre

Tabelle 2: Verbindliche produktbezogene Positionen im Haushaltsplan; Vorschlag der ARGE Neuer Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg<sup>1</sup>

Der bundesweite Produktrahmenplan, an den der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg angepasst wurde, gibt auch die Mindestinhalte der Produktbereiche für die Zuordnung von Produktgruppen und Produkten nach finanzstatistischem Bedarf an.

Die Anforderungen der Finanzstatistik werden prinzipiell auf der Produktgruppenebene abgebildet. Nur in den Produktbereichen „21 Schulträgeraufgaben“, „31 Soziale Hilfen“ und „36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ ist die Bedienung des finanzstatistischen Bedarfs auf der Produktebene notwendig. Der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg enthält als Hilfe für die Kommunen, eine Anlage aller finanzstatistischen Positionen.

Zwischen der Mindestgliederung der Teilhaushalte nach der Verwaltungsvorschrift gem. § 145 E-GemO und den Anforderungen der Finanzstatistik gibt es jedoch eine inhaltliche Trennung. Die durch Gesetz vorgeschriebene vertikale Gliederung der Teilhaushalte muss verbindlich im Haushaltsplan dargestellt werden. Dagegen ist es nicht erforderlich, die Positionen des finanzstatistischen Bedarfs im Haushalt abzubilden. Hier bleibt es den Kommunen selbst überlassen, ob sie die Finanzstatistik durch den Haushaltsplan oder die Haushaltsrechnung bedienen. Es ist

<sup>1</sup>Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006) Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg, S.26 f..

ebenfalls möglich, den finanzstatistischen Bedarf aus der Haushaltsrechnung lediglich abzuleiten.<sup>1</sup>

Die Kommunen können ihren Haushaltsplan generell oder in einzelnen Teilbereichen, über die Mindestgliederung hinaus, weiter untergliedern. Somit kann eine Tiefergliederung des Haushalts von der Politik und der Verwaltung nach den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und ihren speziellen betriebswirtschaftlichen Steuerungserfordernissen vorgenommen werden. Bei der freiwilligen Aufnahme und Darstellung von weiteren Produktgruppen oder Produkten sollte jedoch der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg weiterhin berücksichtigt werden.<sup>2</sup>

## **6.2 Darstellungsebenen**

Die Kommunen müssen sich bei der Aufstellung des neuen Haushalts die Frage stellen, welche produktbezogene Ebene sie grundsätzlich, über die verbindliche Mindestgliederung hinaus, im Haushaltsplan abbilden wollen. Diese grundlegende Entscheidung sollte unter steuerungsrelevanten und informationsökonomischen Gesichtspunkten erfolgen. Hier ist vor allem auf den Informationsbedarf und die zu verarbeitende Informationskapazität der Politik und Verwaltungsführung zu achten. Der Haushalt soll genau die Informationen liefern, die sie für eine gute Steuerung benötigen.

Die Tiefengliederung des Haushalts, wird auf der einen Seite von der jeweiligen Größe der Kommune, vom Verwaltungsaufbau und der angestrebten Exaktheit des Finanz- und Rechnungswesens, andererseits aber auch von der örtlich vorhandenen Produktstruktur, abhängig sein.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006) Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg, S. 22.

<sup>2</sup>Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006) Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg, S. 28.

<sup>3</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 73.

## 6.2.1 Darstellungsansätze

In den einzelnen Teilhaushalten einer Kommune kann es zu einer unterschiedlichen Anzahl von Hierarchiestufen (Produktbereich, Produktgruppe oder Produkte) kommen. Ebenso können die jeweiligen Adressaten der Teilhaushalte eine unterschiedlich tiefe Aufbereitung der Informationen verlangen. Das Hauptproblem ist der Umfang der Informationen für die jeweiligen Produkte und die dazugehörigen Ziele, die im Haushalt dargestellt werden sollen.

Hierfür gibt es verschiedene Lösungsansätze:

### 1) Die flächendeckende Darstellung von Produkten im Haushalt

Bei dieser Darstellungsmöglichkeit sollen alle Produkte, die von einer Kommune erstellt werden, flächendeckend im Haushaltsplan abgebildet werden. Das heißt, die Informationen der jeweiligen Teilhaushalte werden im ganzen Haushalt auf der Produktebene präsentiert.<sup>1</sup>

Bei diesem Ansatz erhält die Politik Einsicht in die Gesamtproduktion der Kommune. Die grundsätzliche Darstellung auf der Produktebene, ermöglicht auch eine systematische und flächendeckende Verknüpfung der Finanz- und Leistungsziele im Haushalt. Somit wird das Handeln der Verwaltung transparenter.

Die flächendeckende Abbildung aller Produkte einer Kommune verursacht jedoch hohe Kosten. Der erstmalige Aufbau und die kontinuierliche Fortschreibung bzw. Erhaltung solch eines flächendeckenden Informationssystems ist sehr aufwendig und personalintensiv.<sup>2</sup>

Diese Darstellungsmöglichkeit könnte höchstens in sehr kleinen Kommunen umgesetzt werden, aber auch hier ist es unter

---

<sup>1</sup>Auf die Frage, wie eine Kommune zu ihren Produkten kommt, wird in Kapitel 6.4 „Vom Produktkatalog zum Produkthaushalt“ eingegangen.

<sup>2</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 86ff.

Steuerungsaspekten sehr fraglich. Bereits bei mittleren und erst recht bei großen Kommunen ist diese feine Gliederung kaum zu bewältigen.<sup>1</sup>

Die komplexe Aufgabenpalette der Kommunen heutzutage würde bei einer Darstellung ihrer Gesamtproduktion, den Haushalt völlig überfrachten. Die unterschiedlichen Angaben zu allen Produkten in den einzelnen Teilhaushalten wären weitgehend als der schon wenig übersichtliche herkömmliche Haushaltsplan.<sup>2</sup>

Die bei einer flächendeckenden Darstellung der Produkte im Haushalt entstehende Informationsflut, ist für einen ehrenamtlichen Politiker und die Verwaltungsführung fast nicht zu bewerkstelligen. Die Masse der Informationen würde die Informationsverarbeitungskapazität der Politiker überschreiten, vor allem in der knapp bemessenen Zeit der Haushaltsplanaufstellung und -beratung.

Ein anderes Problem ist, dass die Informationen bei der Vielzahl von Produkten unterschiedlich steuerungsrelevant sind. Ebenfalls ändern sich die Kernpunkte und der Detaillierungsgrad der benötigten Informationen durch die wechselnden Gegenstände der politischen Diskussionen. In einem Jahr ist z. B. die Ansiedlung von Gewerbe ein Hauptziel und die Politik würde genauere Informationen über den Produktbereich „57 Wirtschaft und Tourismus“ auf Produktebene benötigen. Das andere Jahr würde der Schwerpunkt auf eine familienfreundliche Politik gelegt und es müsste dafür z. B. detaillierter über die Produktgruppe „36.30 Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ informiert werden. Bei der flächendeckenden Darstellung, werden aber gerade diese Schwerpunkte nicht gesetzt. Die vielen Detailinformationen, die aus der Gesamtsicht zum Teil nicht steuerungsrelevant sind, verleiten die Politik wieder, sich in Einzelfragen der Leistungserstellung zu verlieren, statt sich stärker auf strategische Schwerpunkte zu konzentrieren.

---

<sup>1</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 30.

<sup>2</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 115f.



Wenn ein Politiker z. B. wissen will, was das Ausstellen eines Personalausweises im Vergleich zu einem Reisepass kostet, muss zumindest auf der Leistungsebene zwischen den beiden Alternativen unterschieden werden. Hier stellt sich die Frage, wozu dieses Wissen benötigt wird und ob damit tatsächlich gesteuert werden kann. Diese zusätzlichen Informationen sind nicht kostenlos zu haben. Es ist deshalb darauf zu achten, dass der damit erreichte Steuerungsnutzen höher ist, als der Ermittlungsaufwand.<sup>1</sup>

Dies ist bei der flächendeckenden Darstellung von Produkten im Haushalt grundsätzlich nicht gegeben. Der Haushaltsplan sollte daher Informationen über die Produkte nur in aggregierter Form liefern.

## 2) Die Darstellung der Informationen nur über die Veränderung von Produkten

Im neuen Haushalt, der über Produkte informiert, sind einige Informationen enthalten, die über mehrere Jahre hinweg identisch bleiben. So z. B. die entsprechende Auftragsgrundlage, Kurzbeschreibung und Zielgruppe des jeweiligen Produkts.

Dieser Ansatz sieht vor, die gleichbleibenden Produktinformationen nicht jährlich im Haushaltsplan darzustellen, sondern in einem gesonderten „Standardleistungsprogramm“, das parallel zum Haushalt geführt wird. Dieses Standardleistungsprogramm, kann somit als Grund- oder Dauerkontrakt beschrieben werden. Der jährliche Haushalt, der nur noch über die das Planjahr betreffenden Veränderungen bei den Produkten und Zielen informiert, wird dann als Jahreskontrakt bezeichnet.

---

<sup>1</sup>Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1997) Zwischenbilanz zur produktorientierten Steuerung – Ein Diskussionsbeitrag, KGSt-Bericht Nr. 12/1997, Köln, S. 9 (im Folgenden zitiert als „KGSt-Bericht Nr. 12/1997“).

Bei diesem Konzept, würde teilweise die angestrebte Verknüpfung von Produkt- und Finanzziele im Haushaltsplan verloren gehen. Für einen Großteil der Produkte würde dann ein Ressourcenbedarf ausgewiesen werden, ohne die zusätzlichen Informationen darzustellen. Jedoch sollten auch die gleichbleibenden Ziele und Produkte regelmäßig kritisch hinterfragt werden. Dies ist bei dieser getrennten Ausweisung sehr problematisch. Politiker werden bei Beratungen höchstwahrscheinlich nur den Jahreskontrakt verwenden und den Grundkontrakt vernachlässigen.<sup>1</sup>

Insgesamt stellt dieser Ansatz keine zufriedenstellende Lösung dar. Wenn der Haushalt als Hauptkontrakt und zentrale Steuerungsplattform für die Politik und Verwaltungsführung dienen soll, ist eine Trennung in Dauer- und Jahreskontrakt kritisch zu sehen.

### 3) Die Darstellung von Schlüsselprodukten im Haushalt

Ein weiterer, über die Mindestgliederung hinausgehender Ansatz, ist die Abbildung von Schlüsselprodukten im Haushalt. Schlüsselprodukte sollen die jährlichen politischen Schwerpunkte einer Kommune darstellen. Die Politiker bekommen dadurch die Möglichkeit, nach ihrem jeweiligen örtlichen Steuerungsbedarf und ihren politischen Konzepten, den Fokus auf bestimmte Produkte zu legen. Die Begrenzung auf Schlüsselprodukte soll eine Aufblähung des Haushaltsplans durch eine flächendeckende Produktdarstellung verhindern.<sup>2</sup>

Der Gesetzgeber sieht ebenso vor, dass Schlüsselprodukte in den Teilhaushalten gem. § 4 Abs. 2 E-GemHVO dargestellt werden sollen. Die Abbildung dieser Produkte im Haushalt, kann von Kommune zu Kommune in Art und Anzahl deutlich voneinander abweichen. Da sie den Steuerungsbedarf und die örtlichen Verhältnisse einer Kommune

---

<sup>1</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 89f.

<sup>2</sup>Vgl. Leitfaden zur Haushaltsgliederung, S.26.

darstellen sollen und von Zeit zu Zeit wechseln können, können Schlüsselprodukte gesetzlich nicht verbindlich vorgegeben werden. Im Haushaltsplan müssen die Schlüsselprodukte auch nicht ausdrücklich als solche bezeichnet werden.

Da die Politik höchstwahrscheinlich mit einer Darstellung der Informationen ausschließlich auf der Produktgruppenebene nicht einverstanden sein wird, ist die Abbildung von Schlüsselprodukten im Haushalt, wegen der oben genannten Nachteile einer flächendeckenden Produktdarstellung, eine gute Alternative.

Die Politik kann durch die gezielte Darstellung solcher Produkte Schwerpunkte setzen. Somit ermöglicht der Haushalt dem Leser eine bessere Orientierung an den politischen Programmen und Prioritäten als der bisherige Haushalt. Vor allem bei einem Mehrjahresvergleich und wechselnden Schlüsselprodukten, wird die politische Planung und Zielsetzung deutlich. Fraglich ist jedoch, ob die Politik diese zusätzliche Transparenz überhaupt anstrebt. Auch wenn der Haushaltsplan Verbindlichkeiten und Ansprüche nach Außen weder begründet noch aufhebt, wird sich die Politik in der Öffentlichkeit an der Umsetzung ihrer Programme und Schwerpunkte messen lassen müssen.

Natürlich müssen die Politik und die Verwaltungsführung erst einmal Erfahrungen bei der Bildung von Schlüsselprodukten sammeln. Ein erster Ansatz kann der geplante finanzielle Umfang und die politische Bedeutung des Produkts sein. Denn nur bei solchen Produkten ist sichergestellt, dass der Nutzen über diese detaillierter informiert zu werden, den Ermittlungsaufwand rechtfertigt.

Für die Ermittlung und Auswahl von Schlüsselprodukten kann auf die sogenannte ABC-Analyse zurückgegriffen werden. Sie wird ansonsten vor allem im Rahmen von Verfahren zur Aufgaben- und Produktkritik angewandt. Zu den A-Produkten einer Kommune gehören dann die Produkte mit dem größten betraglichen Umfang, aber auch die mit der

größten politischen Relevanz. Die Einteilung in A-, B- und C-Produkte kann den Aufwand und die Komplexität für die Ermittlung der Schlüsselprodukte vereinfachen. Die ABC-Analyse sollte hierbei lediglich als Hilfsmittel verstanden werden.<sup>1, 2</sup>

Bei der politischen Bedeutung muss sich der Rat die Frage stellen, was im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses steht und ob das jeweilige Produkt wirklich zur Erreichung dieser Interessen bzw. Ziele geeignet ist. Zum anderen ist wichtig, ob es bei der Erstellung eines Produkts einen politischen Gestaltungsspielraum gibt. Das heißt, kann die Politik die Leistungserstellung überhaupt beeinflussen oder gibt es gesetzliche Regelungen, die keinen Spielraum zu lassen. Produkte die diese Kriterien nicht erfüllen sollten nicht in den Haushalt aufgenommen werden.<sup>3</sup>

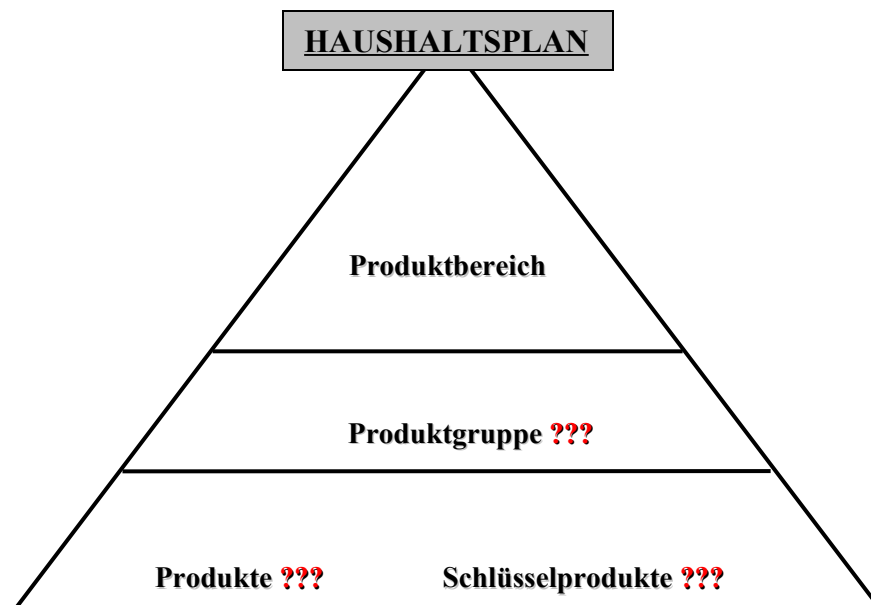


Abbildung 7: Darstellungsebenen im neuen Haushaltsplan<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 194f.

<sup>2</sup>Auf die genau Vorgehensweise und Methodik der ABC-Analyse soll im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden.

<sup>3</sup>Vgl. Vernau, Katrin (2000) Der Produkthaushalt als Meilenstein einer neuen 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. 354 (im Folgenden zitiert als „Der Produkthaushalt als Meilenstein“).

<sup>4</sup>Quelle: Eigene Darstellung.

Unter der Abwägung der oben genannten Ansätze sollte grundsätzlich im Haushaltsplan, unter Berücksichtigung der verbindlichen Mindestgliederung, höchstens auf die Produktgruppe heruntergegangen werden. Zwar kann eine weitergehende Abbildung von Produkten eine größere Transparenz schaffen, die Abbildung einzelner Produkte im Haushaltsplan sollte aber nicht die Regel sein, sondern nur im Ausnahmefall, in Form von Schlüsselprodukten erfolgen.

Die Produktorientierung, darf nicht zu einer Ausweitung und größeren Unübersichtlichkeit im Vergleich zum kamerale Haushalt führen. Beim Inhalt und Aufbau des neuen Haushaltsplans sollte die Steuerungsrelevanz Vorrang haben. Die Politik und Verwaltungsführung benötigen nur die Informationen, die für die regelmäßige Beschluss- und Verwaltungstätigkeit notwendig sind. Für die Politik gilt es bei der Haushaltsplanung Prioritäten zu setzen.

Es darf nicht der Fehler gemacht werden, dass die frühere Einzelsteuerung auf Haushaltsstellenebene nun durch eine wiederum detaillierte Einzelsteuerung auf der Produktebene ersetzt wird. Nur so kann die Budgetierung und die damit verbundene dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung funktionieren. Wenn aber durch die Politik zu viele einzelne Produkte und deren Ziele im Haushalt vorgegeben werden, lässt dies kaum noch Platz für Eigenverantwortung und Kompetenzen der Verwaltung im Sinne des Kontraktmanagement und der Budgetierung. Ein Produkthaushalt mit dem geplant und gesteuert werden soll, ist nicht geeignet, um jedes einzelne Produkt detailliert abzubilden.<sup>1</sup> Im Laufe der vergangenen Reformen spricht man in Deutschland sogar von einer „Produktbürokratie“<sup>2</sup>, die den Grundgedanken der outputorientierten Steuerung untergräbt.

---

<sup>1</sup>Vgl. Vernau, Katrin (2000) Der Produkthaushalt als Meilenstein, S.354.

<sup>2</sup>Budäus, Dietrich (2001) Public Management – Grundlage für die Reform des öffentlichen Sektors aus ökonomischer Sicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung FAZ vom 8. Oktober 2001, S.27.

Die Produktebene sollte somit generell, mit Ausnahme der Schlüsselprodukte, nicht im Haushaltsplan abgebildet werden. Eine Produktsicht sollte eher in der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) herrschen. Wie tief jede Kommune ihre Produkte in der KLR abbildet, muss im Einzelfall unter Steuerungsaspekten entscheiden werden.

### **6.3 Beziehung des Haushalts zur Kosten- und Leistungsrechnung**

Wie oben bereits dargelegt, sollte der Haushalt nicht alle Produkte flächendeckend abbilden und deren Informationen nur in aggregierter Form beinhalten.

Natürlich muss ein Politiker die Möglichkeit haben, bei bestehendem Interesse, detaillierte Auskünfte über einzelne Produkte zu erlangen. Ebenso müssen den Verantwortlichen der einzelnen Budgets in der Verwaltung genauere Informationen über deren Produkte vorliegen, um mit den Budgets arbeiten zu können. Hierfür muss eine Kosten- und Leistungsrechnung aufgebaut werden, die mit dem Haushalt verbunden wird und diesen bei Bedarf ergänzt. Das heißt, in der KLR sind die dafür benötigten Produkte einer Kommune darzustellen.<sup>1</sup>

Im neuen Haushalts- und Rechnungswesen soll bereits im Haushalt das Ressourcenaufkommen und der Ressourcenverbrauch dargestellt werden. Somit müssen sich auch Politik und Verwaltungsführung schon im Vorfeld der Haushaltsplanungen, mit den Kosten und der Wirtschaftlichkeit von Produkten auseinandersetzen und diese Informationen bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen. Man kann sagen, die Kostenrechnung beginnt quasi schon im Haushalt. Durch die Einführung des Ressourcenverbrauchskonzepts kommt es größtenteils zu einer Deckungsgleichheit des Rechnungsstoffes im Haushalt und in der Kosten-

---

<sup>1</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 185.

und Leistungsrechnung. Im Haushalt werden die Kosteninformationen nur in deutlich aggregierter Form dargestellt. Es gibt natürlich ebenfalls kritische Bereiche, bei denen das Ressourcenverbrauchskonzept andere gesetzliche Bewertungen vorsieht, als die Kostenrechnung und der Kostenbegriff nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG). Unterschiedliche Ansätze können z. B. im Bereich der Abschreibungen oder der kalkulatorischen Zinsen auftreten.<sup>1</sup> Da dies jedoch nicht der Regelfall ist, wird durch die Einbeziehung des Ressourcenverbrauchs in den Haushaltplan, das Hauptziel der KLR erreicht. Mit Hilfe eines einheitlichen Rechnungsstoffs im Haushalt und der KLR wird sich der Umfang des Rechnungswesens verringern und es kann Zusatzarbeit, insbesondere in der Anlagenrechnung und in der Kostenartenrechnung, vermieden werden. Ein weiterer Vorteil ist, dass somit auf allen Ebenen der Verwaltung mit einheitlichen Informationen gesteuert werden kann. Deshalb ist ein durchgehender Rechnungsstoff im Haushalt und in der KLR zu fordern. Das heißt, in beiden Bereichen sind die Ressourcenverbräuche, im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten, möglichst identisch zu bewerten. In Bereichen, bei denen Kommunen einen Bedarf für eine genauere Kostenrechnung sehen, kann vom einheitlichen Rechnungsstoff abgewichen werden (z. B. im Rahmen einer Gebührenkalkulation).<sup>2</sup> In diesen Bereichen kann die Kostenrechnung weiter untergliedert und spezialisiert werden. Eine flächendeckende, ausdifferenzierte Kosten- und Leistungsrechnung ist jedoch generell nicht sinnvoll. Sie kann zwar Detailinformationen liefern, die z. B. für das Controlling und Berichtswesen oder aber für die Ermittlung von Kennzahlen wichtig sind, es ist hier aber immer auch der Informations- und Steuerungsnutzen im Vergleich zu den Informationskosten zu sehen.<sup>3</sup>

Somit kommt es weitestgehend zu einer systematischen Verknüpfung der KLR mit dem Haushalt. Die Unterscheidung des privatwirtschaftlichen

---

<sup>1</sup>Hier sei auf die genaue Trennung der Begriffe Aufwand und Kosten bzw. Ertrag und Leistungen, aus betriebswirtschaftlicher Sicht, hingewiesen.

<sup>2</sup>Im Rahmen dieser Arbeit soll nicht auf die verschiedenen Systeme der KLR eingegangen werden.

<sup>3</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 177ff..

Sektors in externes und internes Rechnungswesen hat für Kommunen keine Bedeutung und sollte keine Anwendung für das öffentliche Rechnungswesen finden. Hier ist eine Trennung in „öffentlich“ und nicht „öffentlich“ sinnvoller. Grundsätzlich sollten alle Informationen der Haushaltsplanung und –rechnung öffentlich sein. Jedoch gibt es Bereiche einer Kommune, z. B. Betriebe die im Wettbewerb zu Privaten stehen, bei denen nicht alle Informationen aus der KLR öffentlich sein können.<sup>1</sup>

Der einheitliche Rechnungsstoff im Haushaltsplan und in der KLR ermöglicht ein hierarchisch aufgebautes, gestaffeltes Informationssystem aufzubauen. Die Informationen können so je nach Zielsetzung, Adressatenkreis und Zeitraum unterschiedlich stark aggregiert bzw. disaggregiert werden. Der Haushaltsplan als Steuerungs- und Entscheidungsinstrument kann dann speziell auf Politik und Verwaltung abgestimmt werden. Hierfür können die Haushaltsinformationen auf Produktbereichs- und Produktgruppenebene verdichtet und eventuell um Schlüsselprodukte ergänzt werden. Die KLR kann dann zusätzlich je nach Bedarf, z. B. für Fachausschüsse oder Budgetverantwortliche, detailliertere Informationen auf Produktebene liefern.<sup>2</sup>

Mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung können auch die für die Finanzstatistik erforderlichen Produkte dargestellt werden. In der Praxis wird die Bedienung der Finanzstatistik jedoch meist über die Bildung von Schlüsselprodukten im Haushalt erfolgen, da für die Kommunen die Anforderungen der Finanzstatistik doch eine gewisse Verbindlichkeit darstellen. Vor allem im Hinblick auf die regelmäßige unterjährige Lieferung der Daten.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 142.

<sup>2</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 120ff.

<sup>3</sup>Siehe hierzu auch die Ausführungen unter Kapitel 6.1 „Gesetzliche Mindestgliederung“.



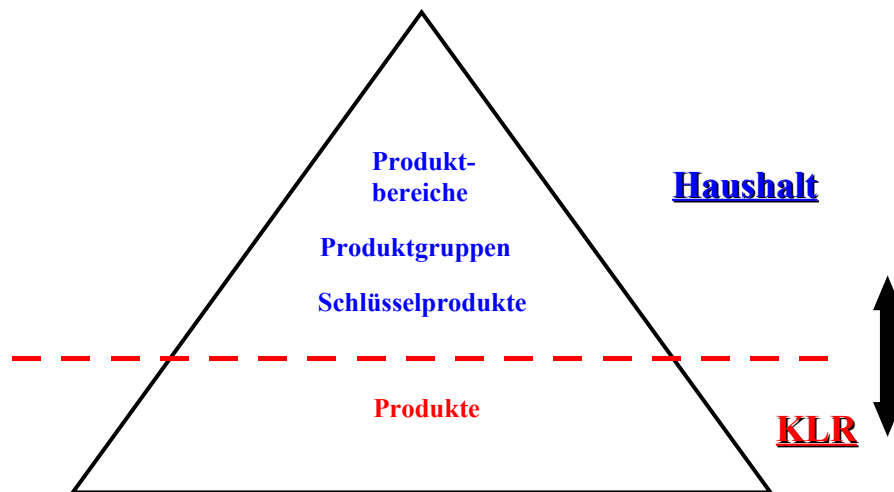


Abbildung 8: Beziehung von Haushalt und KLR<sup>1</sup>

Der Haushaltsplan und die KLR stehen im neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, durch die systematische Verknüpfung und den einheitlichen Rechnungsstoff, in einem sehr engen Zusammenhang. Es muss eine KLR aufgebaut werden, mit der die Planungs- und Entscheidungsprozesse der Politik und Verwaltungsführung unterstützt werden und diese Ergebnisse dann in den Haushalt einfließen können.

## 6.4 Vom Produktkatalog zum Produkthaushalt

Im Laufe der Haushaltsreform, haben viele Kommunen schon vor Jahren damit begonnen, individuelle Produktkataloge zu erstellen. Hierbei haben die meisten Verwaltungen die von ihnen erbrachten Leistungen nach Art, Menge und Qualität flächendeckend erfasst und diese durch einen systematischen Aufbau in einem Produktkatalog dokumentiert. Diese spezifischen Produktkataloge waren zum größten Teil nicht mit den normalen Haushaltsplänen verknüpft und wurden nur parallel dazu

<sup>1</sup>Quelle: Eigene Darstellung.

geführt. So fanden sie kaum Beachtung, vor allem nicht bei den entscheidenden Haushaltsberatungen. Deswegen ist es wichtig, dass durch das neue Haushaltsrecht die Produktsicht Einzug in den Haushalt erhält und somit Bestandteil der Haushaltsplanung wird.

Mit der Produktorientierung bzw. der Verknüpfung von Produkt- und Finanzinformationen im neuen Haushalt werden folgende Erwartungen verbunden:

- Der Produktbegriff betont die Funktion der Kommune als Dienstleistungsunternehmen.
- Produktinformationen im Haushalt machen das Verwaltungshandeln transparenter.
- Produkte können Ausgangspunkt für die Prozessoptimierung und die Neugestaltung des Verwaltungsaufbaues sein.
- Produkte können Grundlage für Aufgabenkritik sein.
- Sie können als Bezugsbasis für die KLR und für den interkommunalen Vergleich dienen.
- Produkte können auch ein Ansatzpunkt für das Qualitätsmanagement und für Maßnahmen des Marketings darstellen.
- Durch die Produktsicht im Haushalt wird der Blick stärker auf die kommunalen Leistungen, die damit verfolgten Ziele und die beabsichtigten Wirkungen gerichtet.<sup>1</sup>

Auf eine selbstständige Definition und Beschreibung von Produkten sollten Kommunen neuerdings verzichten.<sup>2</sup> Die Erfassung sämtlicher Leistungen

---

<sup>1</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 77.

<sup>2</sup>Auf die Definition des Produktbegriffes und die Frage, wie Produkte definiert und gebildet werden sollen um dem neuen Steuerungsgedanken gerecht zu werden, soll in dieser Arbeit nicht eingegangen werden. Siehe hierzu: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1994) Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht Nr. 8/1994, Köln.

einer Verwaltung ist bereits durch den neuen Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg erfolgt. Er enthält jeweils Kurzbeschreibungen, Ziele und Kennzahlen für die einzelnen Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte einer Kommune. Die Gemeinden können sich somit die mühselige Arbeit und den Aufwand ersparen, den die Erstellung eines individuellen Produktkatalogs mit sich bringt. Eine Kommune sollte jedoch keinesfalls diesen Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg „eins zu eins“ übernehmen. Dies würde, wie bereits im Kapitel 6.2.1 „Darstellungsansätze“ aufgezeigt, zu einer Überfrachtung des Haushaltsplans führen, mit dem dann auch nicht mehr gesteuert werden kann. Dieser Produktplan soll, bis auf die Mindestgliederung, als Hilfestellung dienen. Die Kommunen sollen diejenigen Produkte und Informationen daraus auswählen, die nach den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten steuerungsrelevant sind. So entsteht für eine Kommune aus dem Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg Schritt für Schritt ein spezifischer Produkthaushalt. Damit der neue Haushalt den Steuerungsanforderungen der Politik und Verwaltungsführung entspricht, sollte dieser Prozess nicht nur in den Kammereien der Verwaltungen stattfinden. Bei der Erarbeitung des Produkthaushalts sollten deshalb von Anfang an die einzelnen Fachbereiche (z. B. Ämter) und vor allem die Politik miteinbezogen werden. Dies fördert auch die Motivation und die Akzeptanz der gesamten Verwaltung und der Politik, gemeinsam das neue Haushalts- und Rechnungswesen einzuführen.

In Albstadt wird die Arbeit der Produktbildung und die Erstellung eines produktorientierten Haushaltsplans durch die Mitglieder des Teilprojekts „Produktplan Albstadt“ vorangetrieben. Um die einzelnen Ämter der Stadtverwaltung Albstadt in den Prozess mit einzubeziehen, fanden in der Vergangenheit zwei Einführungs- und Informationsveranstaltungen zu dieser Thematik statt. Hierzu wurden die jeweiligen Amtsleiter und weitere Vertreter der einzelnen Ämter eingeladen. Bei diesen Veranstaltungen

wurde den Anwesenden, durch die Projektmitglieder, der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg vorgestellt und sie erhielten eine allgemeine Einführung in die neue Produkt- und Haushaltssystematik. Anschließend bekamen die einzelnen Ämter den Auftrag, anhand des Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg, die von ihnen zu erstellenden Produkte zu definieren. Ebenso sollten sie einschätzen, auf welcher Ebene es ausreicht, ihre Produkte darzustellen. So kann die Kämmerei vom Fachwissen der jeweiligen Ämter profitieren, die natürlich ihren eigenen Aufgabenbestand und ihre Arbeitsabläufe besser kennen. Die Projektdokumentation „Produktplan der Stadtverwaltung Albstadt“ sollte den Ämtern bei ihrer Arbeit als Hilfestellung dienen. Während des Erstellungsprozesses fand ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Projektmitgliedern und den Ämtern statt. Sie wurden auch immer, durch Informationsschreiben von Seiten der Kämmerei, auf den neusten Stand der Reformentwicklungen hingewiesen.

Zurzeit werden die Arbeitsergebnisse der einzelnen Fachbereiche von den Mitgliedern des Teilprojekts „Produktplan Albstadt“ geprüft und Unklarheiten mit den jeweiligen Ämtern besprochen. Durch die Prüfung soll vor allem, aus der Gesamtsicht und unter Steuerungsaspekten, eine zu detaillierte Produktdarstellung vermieden werden. Sobald diese Arbeiten abgeschlossen sind, wird ein erster Entwurf mit der Verwaltungsführung besprochen und dann der Lenkungsgruppe zur Beschlussfassung vorgelegt.

Die Stadtverwaltung Albstadt hat ebenfalls eine Ratsinformation erstellt, die den Stadträten den Umstieg von der Kameralistik auf die kommunale Doppik erleichtern soll. Damit sollen die Stadträte angeregt werden sich für das neue Haushaltswesen zu interessieren und sich in den Reformprozess einzubringen. Denn nur wenn alle Personen, die von der Reform betroffen sind, sie unterstützen, kann sie erfolgreich umgesetzt werden.

## 7. Produktinformationen

### 7.1 Inhalt und Umfang der Produktinformationen

Der Haushalt sollte für die Politik und Verwaltungsführung die notwendigen Informationen liefern, die sie für eine gute Steuerung benötigen. Nur so kann der Haushaltsplan in den Mittelpunkt des Planungs-, Steuerungs- und Kontrollprozesses rücken.

Die Grundlage der Daten des Haushaltsplans, bilden die Informationen über Erträge und Aufwendungen der Teilhaushalte gem. § 4 Abs. 3 E-GemHVO. Bei diesen Daten soll der Rechnungsstoff auf allen Hierarchieebenen, sogar bis in die Kostenrechnung hinein, einheitlich sein.<sup>1</sup>

<b>Teilhaushalt 3</b>
<b>12 Sicherheit und Ordnung</b>
<b>12.60 Brandschutz</b>

Teilergebnishaushalt	Ergebnis		Haushaltsplan		Mittelfristige Finanzplanung		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<i>Erträge</i>							
<i>Aufwendungen</i>							
<i>Nettoressourcenbedarf/ Nettoressourcenüberschuss</i>							

Abbildung 9: Beispielhafte Darstellung der Erträge und Aufwendungen des Produkts 12.60 im Haushaltsplan<sup>2</sup>

Die stärkere Aggregation der Aufwands- und Ertragsposten kommt der Idee einer outputorientierten, statt einer inputorientierten, Steuerung

<sup>1</sup>Siehe hierzu auch Kapitel 6.3 „Beziehung des Haushalts zur Kosten- und Leistungsrechnung“.

<sup>2</sup>Quelle: Eigene Darstellung.

entgegen. So wird die Informationsmenge reduziert und die Politik kann sich auf das Wesentliche konzentrieren. Zu den Daten über Aufwendungen und Erträge gehören im neuen Haushaltsrecht auch die entsprechenden Produktinformationen. Der durch die stärkere Zusammenfassung der Aufwands- und Ertragspositionen scheinbar entstehende Informationsverlust wird durch die zusätzlichen Produktinformationen mehr als ausgeglichen.<sup>1</sup>

Gem. § 4 Abs. 2 E-GemHVO sind in den Teilhaushalten, zusätzlich zu den Produktgruppen und eventuell den Schlüsselprodukten, ebenso

- **Leistungsziele** und
- die **Kennzahlen** zur Messung der Zielerreichung darzustellen.

Auf der Grundlage der beschriebenen Produkte soll die Politik dann mit der Verwaltung jährlich neu den Umfang der zu erstellenden Leistungen und die dafür benötigten Ressourcen vereinbaren. So kommt es zu der gewünschten Verknüpfung von Leistungs- und Finanzzielen im Haushalt, die ihn zum Hauptkontrakt machen. Dabei sollen die Ziele und Kennzahlen die Basis für die Planung, Durchführung und Kontrolle der Haushaltswirtschaft bilden. Zur Abbildung dieser Angaben im Haushaltsplan sind die Kommunen gesetzlich verpflichtet, bei der individuellen Ausgestaltung dagegen haben sie freien Spielraum. Wie eine Kommune diese Produktinformationen darstellt und in welchem Umfang, wird sich nach den örtlichen Steuerungs- und Informationsbedürfnissen richten. Hier stellt sich insbesondere die Frage, welche Produktinformationen auf welcher Ebene steuerungsrelevant sind und im Haushalt dargestellt werden sollen.

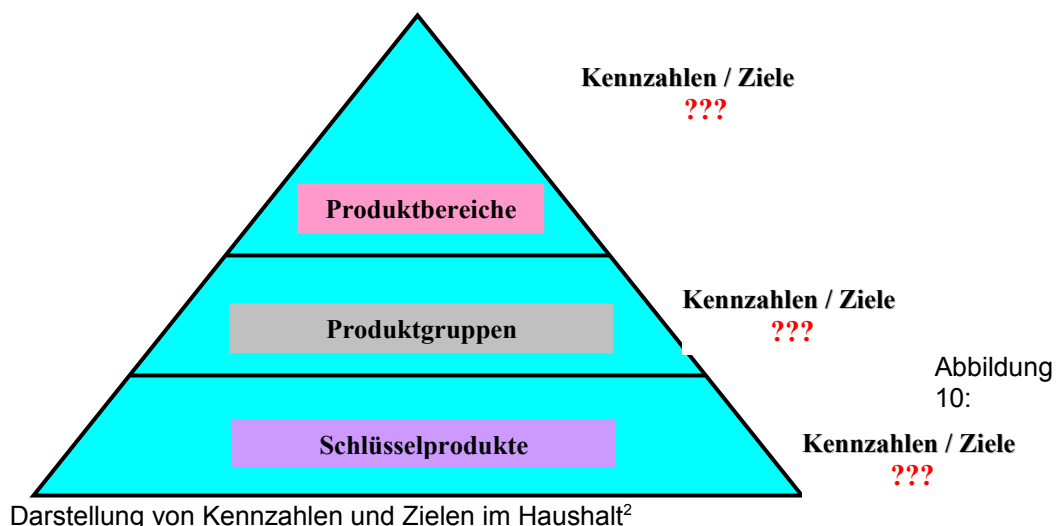
Damit die Politik mit dem neuen Haushaltsplan steuern kann und sich nicht in Detailfragen verzettelt, hat auch hier die Klarheit und Übersichtlichkeit des Haushalts unter informationsökonomischen Gesichtspunkten höchste Priorität. Die Zahl der Einzelinformationen in den

---

<sup>1</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 30f..

heutigen Haushalten, die wenig ziel- und entscheidungsrelevant sind, muss also entscheidend verringert werden. Dies wird allein dadurch schon notwendig, da im Wege des neuen Haushaltsrechts, die Beanspruchung und der Informationsumfang für die der Politik steigen wird. Sie muss in Zukunft zu den klassischen Finanzvorgaben ebenfalls Leistungsziele im Haushalt definieren. Natürlich will die Politik und Verwaltungsführung zum einen alle für sie wesentlichen Informationen erhalten. Zum anderen ist es nicht erfolgversprechend, wenn sie mit einer unüberschaubaren Vielzahl von Produktinformationen im Haushaltsplan konfrontiert werden. Deshalb ist vor allem beim Inhalt und Umfang der Produktinformationen für die Politik und Verwaltungsführung darauf zu achten, dass

- es sich um bedarfsgerechte und steuerungsrelevante Informationen handelt,
- somit kein Zahlen- und Informationsfriedhof im Haushalt erstellt wird,
- eine entscheidungsorientierte Aggregation der Informationen erfolgt
- und die Informationen zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung aktuell und verfügbar sind.<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Vgl. KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 20.

<sup>2</sup>Quelle: Eigene Darstellung.

## 7.1.2 Weitere Produktinformationen

Neben den gesetzlich vorgeschriebenen Produktzielen und Kennzahlen, haben sich bei vielen Pilotkommunen noch weitere Produktinformationen als Produktbeschreibung im Haushaltsplan etabliert.

### 1) Kurzbeschreibung:

Die Kurzbeschreibung dient zur Kennzeichnung des jeweiligen Produkts. Hierbei sollten die wesentlichen Merkmale des Produkts allgemeinverständlich und in knapper Form aufgeführt werden. Kurzbeschreibungen sind eigentlich auf der Produktebene sinnvoll und sollten höchstens auf Produktgruppenebene verdichtet werden. Bei der Erarbeitung von Kurzbeschreibungen sollten die Kommunen auf den Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg zurückgreifen. Hier ein Beispiel aus dem Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg:

Produkt: 54.50.02 Winterdienst

Kurzbeschreibung:

Manuelles und maschinelles Räumen und Streuen auf Fahrbahnen, Radwegen, Gehwegen, Fußgängerzonen sowie öffentlichen und privaten Plätzen nach eigenverantwortlich erstellten Winterdienstplänen.<sup>1</sup>

Bei der Darstellung von Schlüsselprodukten und Produktgruppen im Haushalt sollte grundsätzlich eine kurze Beschreibung erfolgen. Sie dient vor allem der Transparenz und der Aufgabenkritik.

---

<sup>1</sup>Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006) Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg, S. 332.



## 2) Auftragsgrundlage:

Hier sind die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen sowie die Satzungen oder Beschlüsse der Politik aufzuführen. So kann schnell erkannt werden, um welche Art der Aufgabenerledigung es sich handelt und welchen Steuerungseinfluss die Politik darauf hat. Da diese Angaben meistens nur für einzelne Produkte erfolgen können, ist die Darstellung im Haushalt zu vernachlässigen und wird sich nur auf die Abbildung von Schlüsselprodukten beziehen.

## 3) Produktverantwortung:

Im Haushalt sollte dargestellt werden, wer in der Verwaltung für die Umsetzung der Leistungs- und Finanzziele verantwortlich ist. Hier kann je nach vorhandener Budgetstruktur, auf jeder Ebene die im Haushalt abgebildet wird, der jeweilige Verantwortliche angegeben werden. Diese Angaben unterstützen den Budgetierungsgedanken und schaffen Transparenz in der Verantwortungsstruktur einer Kommune. Informationen zu den Produktverantwortlichen im Haushalt sollten auf jeden Fall erfolgen.

## 4) Zielgruppe:

Es sind die Adressaten des jeweiligen Produkts anzugeben. Spezielle Zielgruppen können durch sozialstrukturelle Merkmale (z. B. Alter, Geschlecht, soziale Situation usw.) genauer beschrieben werden. Ob diese Produktinformation im Haushalt abgebildet werden soll, ist fraglich. Einerseits ist der daraus resultierende Informationsnutzen meist gering und zum anderen könnte diese Angabe, eventuell bei vorhandenem Interesse, in die Kurzbeschreibung oder bei den Zielen integriert werden.

### 5) Leistungsumfang / Leistungsdaten:

Hier sollen vor allem Informationen über die geplanten Produktmengen dargestellt werden. So ist für jede Leistung eine Einheit zu definieren, in der die Menge erfasst werden kann (z. B. Besucherzahlen oder Anzahl der Kindergartenplätze). Hierbei ist die Abgrenzung zu den Kennzahlen nicht immer einfach, weshalb eine Rubrik „Leistungen / Kennzahlen“ im Haushalt zu empfehlen ist.<sup>1</sup> Durch die Informationen über die geplanten Leistungsmengen im Haushalt, werden die Finanz- und Leistungsdaten in einen stärkeren Zusammenhang gebracht.

Zu den oben genannten Produktinformationen ist noch zu sagen, dass sie nicht wie die Ziele und Kennzahlen, unbedingt für die neue Steuerung der Haushaltswirtschaft notwendig sind. Deshalb sind sie auch unter dem Aspekt der Informationsökonomie auf das notwendige Maß zu beschränken.

## **7.1.3 Ziele und Kennzahlen**

Ein Ziel ist eine beabsichtigte Wirkung bzw. ein angestrebter Sollzustand der in einem bestimmten zukünftigen Zeitpunkt erreicht werden soll.<sup>2</sup>

Die Politik soll schon bei der Haushaltsplanung die Verwaltung durch die Vereinbarung von Leistungs- und Finanzzielen steuern. Leistungsziele sind hierbei der geplante quantitative oder qualitative Output des Leistungserstellungsprozesses in der Verwaltung.<sup>3</sup>

Neben der Angabe von Leistungszielen in den Teilhaushalten gem. § 4 Abs. 2 E-GemHVO, verlangt der Gesetzgeber die Darstellung der wesentlichen Ziele und Strategien einer Gemeinde im Vorbericht (§ 6 Nr. 1

---

<sup>1</sup>Siehe hierzu das Beispiel auf S. 53.

<sup>2</sup>Vgl. Pippke, Wolfgang (1997) Zielvereinbarungen, in: Verwaltung und Management (1997), Heft 5, S. 290.

<sup>3</sup>Siehe hierzu auch die Begriffsbestimmung von Leistungszielen gem. § 61 Nr. 26 E-GemHVO.

E-GemHVO), Rechenschaftsbericht (§ 54 Abs. 2 Nr. 1 E-GemHVO) und im Konsolidierungsbericht (§ 58 Abs. 1 Nr. 3c E-GemHVO). Somit wird die Ausrichtung der Verwaltung nach Leistungszielen im neuen Haushaltsrecht verdeutlicht. Das Zusammenwirken von Zielen und Kennzahlen, der im Haushalt abgebildeten Produkte, ermöglicht eine ergebnisorientierte Steuerung.

Damit die Politik es bewerkstelligt, Zielvorgaben zu definieren, sollte eine ausreichende Schulung und Unterstützung von Seiten der Verwaltung erfolgen. Bei den ersten Haushaltsplanaufstellungen sollten von der Verwaltung Vorschläge für Zielformulierungen gemacht werden. So kann sich durch eine kontinuierliche Zusammenarbeit der beiden Gruppen ein Zielfindungsprozess entwickeln, der beide Perspektiven berücksichtigt und so die Akzeptanz fördert sich an diese Ziele zu binden. Bei der Zielbeschreibung kann die Verwaltung wiederum den Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg als Hilfestellung nehmen. Hier ein Beispiel einer Zielformulierung:

Produkt 31.10.03 Hilfen zur Gesundheit

Ziele:

- Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit
- Unterstützung der Familienplanung<sup>1</sup>

Doch sind diese Zielbeschreibungen weder bestimmt genug, noch operational formuliert. Operational ist ein Ziel dann, wenn es bezüglich seines Inhalts, Umfangs und Zeitrahmens messbar ist. Nur so bekommt die Verwaltung durch die Zielsetzung eine klare Arbeitsanweisung und die Zielerreichung kann gemessen werden. Ziele sollen auch so formuliert werden, dass sie mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen,

---

<sup>1</sup>Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006) Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg, S. 198.

realistisch im Planungszeitraum umgesetzt werden können. Grundsätzlich sollten nur operationale Ziele in den Haushalt aufgenommen werden.<sup>1</sup>

Um Ziele messbar zu machen, müssen Kennzahlen gebildet werden, die zur Festlegung und Messung der Zielerreichung geeignet sind. Ohne diese Kennzahlen ist es nur sehr schwer möglich, die Zielvereinbarungen auf ihre tatsächliche Realisierung zu überprüfen. Ebenso können Kennzahlen für Steuerungszwecke die Ergebnisse der Leistungserstellung in übersichtlicher und aggregierter Form liefern. Ziele könne so durch die numerische Beschreibung operationalisiert werden.

Wie schon durch § 4 Abs. 2 E-GemHVO deutlich wird, stehen Ziele und Kennzahlen somit in einem engen Zusammenhang.

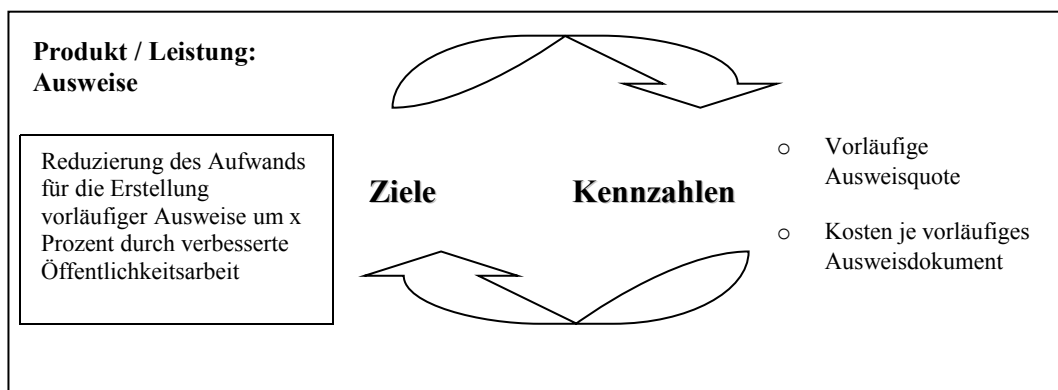


Abbildung 11: Zusammenhang und Wechselwirkungen zwischen Zielen und Kennzahlen<sup>2</sup>

Kennzahlen müssen deswegen nach den jeweils gebildeten Zielen einer Kommune ausgewählt werden. Durch die Kennzahlen können reine Leistungsziele beschrieben werden, es kann aber auch der geplante Ressourcenverbrauch ins Verhältnis zur Leistungseinheit gesetzt werden.<sup>3</sup> Um eine ökonomische Arbeit mit Kennzahlen zu ermöglichen, sollte eine Kommune sich auf möglichst wenige, mit vertretbarem Aufwand zu

<sup>1</sup>Vgl. Sauer, Wolfgang (2006) Konzept zur Ausgestaltung eines doppelhaushaltsplans, S.10.

<sup>2</sup>Quelle: Sauer, Wolfgang (2006) Konzept zur Ausgestaltung eines doppelhaushaltsplans, S. 11, Abb.: Zusammenhang und Wechselwirkungen zwischen Zielen und Kennzahlen.

<sup>3</sup>Im Rahmen dieser Arbeit soll auf eine ausführliche Darstellung zur Arbeit mit Kennzahlen verzichtet werden.

ermittelnde Kennzahlen beschränken. Für jeden relevanten Bereich sollten somit höchstens 3 bis 6 Kennzahlen gebildet werden.

Mann kann auch sagen, „*Entscheider brauchen Entscheidungshilfen und nicht einfach Kennzahlen.*“<sup>1</sup>

Leistungen / Kennzahlen	Plan 2008	Plan 2007	Plan 2006	Ergebnis 2005
Anzahl der Einrichtungen	3	3	3	3
Publikumsfläche je 1000 Einwohner in qm	21,35	21,35	21,35	21,16
Anzahl der Ausweisinhaber	25.000	25.000	26.000	24.912
Anzahl der Besucher Gesamtsystem	680.000	690.000	730.000	687.281
Anzahl virtuelle Besucher <sup>1)</sup>	120.000	110.000	-	-
Zuschussbedarf je Besucher in €	6,43	5,04	4,90	4,65

Tabelle 3: Leistungen und Kennzahlen der Produktgruppe 27.20 Stadtbücherei<sup>2</sup>

Bei der Bildung von Kennzahlen kann wiederum auf den Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg verwiesen werden, der für jede produktbezogene Position, beispielhaft Kennzahlen enthält. Natürlich muss jede Gemeinde darauf achten, dass sie die entsprechende Kennzahl, z. B. durch ihre KLR, bedienen kann.

Welche Ziele und Kennzahlen nun im Haushaltsplan stehen sollten ist nicht ganz einfach zu beantworten. Zunächst einmal kann zwischen strategischen und operativen Zielen unterschieden werden. Im operativen Geschäftsbereich liegt der Schwerpunkt auf der Outputorientierung. Hier stehen Effizienzgesichtspunkte im Vordergrund. Beim strategischen Management herrscht dagegen eine Outcomeorientierung. Der Blick wird stärker auf die Effektivität gelegt, dass heißt die angestrebten Wirkungen eines Produkts werden betrachtet. Eine Unterscheidung von Zielen und Wirkungen eines Produkts ist nicht immer leicht und der Übergang kann fließend sein.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>KGSt-Bericht Nr. 12/1997, S.18.

<sup>2</sup>Quelle: Stadt Heidelberg (2007) Haushaltsplan der Stadt Heidelberg für die Haushaltsjahre 2007 / 2008, Produktgruppe 27.20 Stadtbücherei.

<sup>3</sup>Vgl. Bühler, Bernd M. (2002) Von Outputs zu Outcomes – Internationale Erfahrungen mit outcome-orientierter Steuerung, in: Verwaltung und Management, 8. Jg. (2002), Heft 5, S. 274 (im Folgenden zitiert als „Von Outputs zu Outcomes“).

Strategische Ziele können im Haushalt für die einzelnen Produktbereiche gebildet werden, aber auch Produktgruppenziele bzw. produktgruppenübergreifende Ziele können strategisch ausgerichtet sein. Auf diesen Ebenen ist der Zusammenhang zwischen Zielen bzw. Wirkungen und Produkten schwer zu beurteilen, deshalb sollten hier Indikatoren zur Zielerreichung beigefügt werden. Hier ist es natürlich sehr schwer operationale Ziele zu formulieren, trotzdem ist es für die strategische Planung und Steuerung der Politik wichtig solche Ziele im Haushaltsplan darzustellen.

Da sich die strategischen Ziele und die entsprechenden strategischen Kennzahlen jeweils an der örtlichen Lage und der politischen Planung ausrichten, können diese nur von jeder Kommune individuell gebildet werden. Deswegen sind diese nicht im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg wiederzufinden.<sup>1</sup>

**Produktgruppenübergreifendes Ziel**

Ziele	Maßnahmen / Indikatoren der Zielerreichung
<u>2007 / 2008</u> Aufbau und Stärkung der Kooperationen von Bibliotheken im Rhein-Neckar-Dreieck	<u>2007 / 2008</u> Zusammenarbeit mit den Bibliotheken in der Metropolregion intensivieren mit dem Ziel der regionalen Vernetzung und mittelfristig Einführung eines Benutzerausweises für die gesamte Region
<u>2007 / 2008</u> Die Kulturtechnik Lesen erhalten. Ergebnisse der Hirnforschung zeigen, dass beim Lesen vielfältige geistige Prozesse ablaufen, bei denen alle Sinne aktiviert werden.	<u>2007 / 2008</u> Bildung einer Koalition fürs Lesen. Im Zeitalter der Multimedialisierung werden Texte vielfach visualisiert oder auditiv konsumiert und Bücher zurückgedrängt. Auch angesichts der PISA-Ergebnisse müssen in Heidelberg die Kräfte für das Lesen gebündelt und das Lesen kostbar gemacht werden.

Abbildung 12: Produktübergreifende Ziele des Teilhaushalts Stadtbücherei<sup>2</sup>  
 Auf der Produktgruppenebene können sowohl operative als auch strategische Ziele definiert werden. Auf dieser Ebene aber, sollte dann versucht werden, die Ziele so operational wie möglich zu gestalten. Oft werden hier aus pragmatischen Gründen, die Zielformulierungen der

<sup>1</sup>Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006) Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg, S. 28.

<sup>2</sup>Quelle: Stadt Heidelberg (2007) Haushaltsplan der Stadt Heidelberg für die Haushaltsjahre 2007 / 2008, Produktübergreifendes Ziel des Teilhaushalt Stadtbücherei.

einzelnen Produkte, die in einer Produktgruppe enthalten sind, zusammengefasst und somit ein Produktgruppenziel definiert. Ein Haushalt mit dem die Politik und Verwaltungsführung steuern soll, muss auf jeden Fall produktübergreifende Ziele bzw. Produktgruppenziele enthalten. Nur so kann eine ergebnisorientierte Steuerung weiter gefördert und der Haushalt auf das Wesentliche konzentriert werden.

Für die im Haushalt enthaltenen Schlüsselprodukte, müssen selbstverständlich ebenso Ziele formuliert werden. Bei diesen wird es sich meist um operative Ziele handeln, aber auch hier wäre eine längerfristige, strategische Zielformulierung denkbar. Wie bereits oben erwähnt, kann bei der Zieldefinition von einzelnen Produkten auf den Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg verwiesen werden.

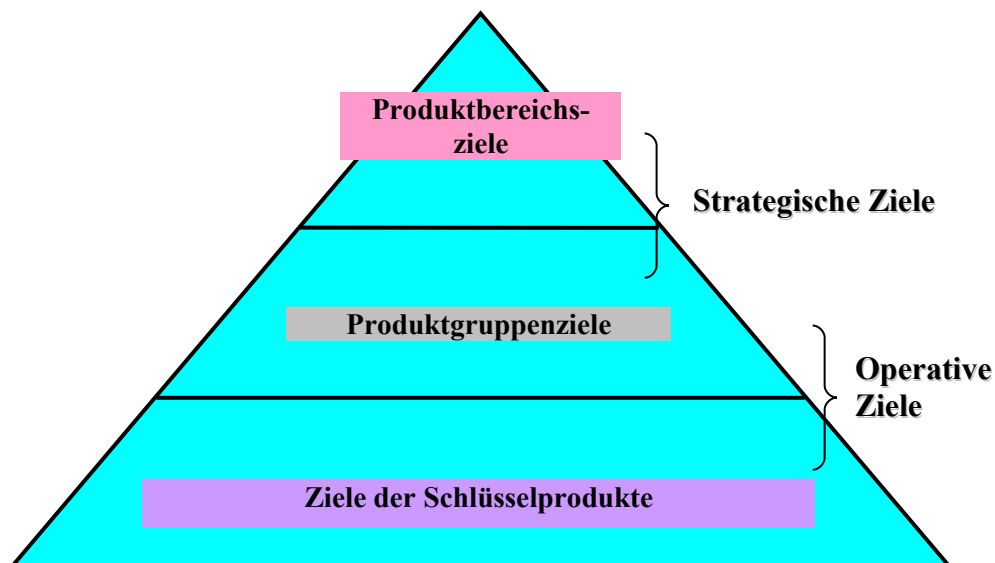


Abbildung 13: Zielsystem im Haushaltsplan<sup>1</sup>

Die Produktbereichsziele bzw. die gesamten strategischen Ziele, die in einem Haushalt vorhanden sind, können von Zielen aus vorhandenen Leitbildern (Normative Ziele) der jeweiligen Kommunen abgeleitet werden. Diese Ziele wiederum sind dann auf operative Ziele und

<sup>1</sup>Quelle: Eigene Darstellung.

steuerungsrelevante Kennzahlen hinunterzuberechnen. Für jedes Ziel, egal auch welcher Hierarchieebene, sollten aber entsprechende Kennzahlen bzw. Indikatoren vorhanden sein.

Zusammenfassend und vereinfacht gesagt, können folgende Finanz- und Produktinformationen im Haushalt dargestellt werden. Natürlich wird es darauf ankommen, welche Hierarchieebene in den jeweiligen Teilhaushalten abgebildet wird.

- ❖ **Produktbereich:** Hier erfolgt die Zusammenfassung aller Erträge und Aufwendungen und die Abbildung von strategischen Zielen und den entsprechenden Spitzenkennzahlen. Selbstverständlich kann bei einer Darstellung von Informationen auf der Produktbereichsebene auch noch eine detailliertere Abbildung auf Produktgruppen- oder Produktebene im Haushalt erfolgen.
- ❖ **Produktgruppe:** Es werden die entsprechenden Erträge und Aufwendungen der jeweiligen Produktgruppen und eventuell Produktgruppenziele und Kennzahlen dargestellt. Darüber hinaus werden die weiteren Produktinformationen abgebildet.
- ❖ **Produktebene:** Diese Ebene sollte im Normalfall nicht im Haushalt abgebildet werden. Eventuell werden Schlüsselprodukte mit allen steuerungsrelevanten Produktinformationen im Haushalt abgebildet. Die Produktsicht sollte jedoch grundsätzlich in der KLR herrschen.

Die Produktinformationen können wie die traditionellen Erläuterungen des kameraleen Haushalts, nach den Finanzinformationen im Haushaltsplan dargestellt werden. Wenn aber auch auf Produktgruppen – oder sogar auf Produktbereichsebene über Ziele informiert wird, sollten die Produktinformationen den Finanzinformationen vorangestellt werden. So



kann die Ausrichtung des Haushalts auf Ziele noch weiter verstärkt werden.<sup>1</sup>

## 8. Schlussbetrachtung

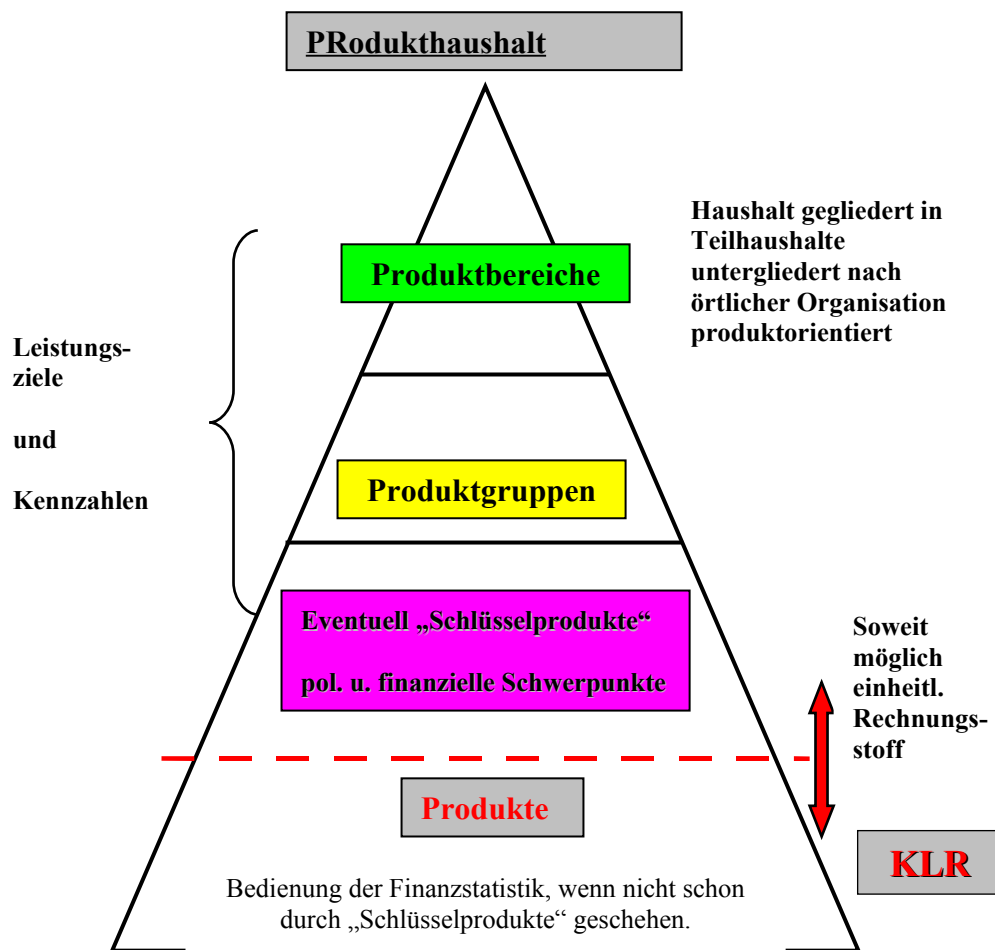


Abbildung 14: Vereinfachte Darstellung des neuen Produkthaushalts<sup>2</sup>

Ziel der Diplomarbeit war es zu verdeutlichen, wie der neue Produkthaushalt aufgebaut ist und welche Informationen er enthalten soll. Ebenso sollte auf die Bedeutung und die Steuerungsmöglichkeiten des neuen Haushalts eingegangen werden.

<sup>1</sup>Vgl. Bals, Hansjürgen (2004) Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, S. 88.

<sup>2</sup>Quelle: Eigene Darstellung.

Der Produkthaushalt soll so zum Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltungsführung werden. Doch bis dahin ist es noch ein weiterer Weg. In vielen Produkthaushalten dienen die Angaben zu Zielen und Produkten oftmals nur zu Informationszwecken, ihnen fehlt die Verbindlichkeit um als Vorgabe für Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu agieren.

Nur durch den Aufbau eines strukturierten Kontraktmanagements kann es in Zukunft gelingen einen engen Zusammenhang zwischen den Ressourcen- und Produktvorgaben herzustellen, an die die Verwaltung gebunden ist. Durch die Aufnahme von Leistungs- und Finanzziele in den Haushalt, befinden sich die Kommunen jedoch auf dem richtigen Weg.

Natürlich ist ein produktorientierter Haushalt, mit all seinen neuen Informationen, nicht von heute auf morgen zu haben. Es ist ein ständiger Veränderungs- und Lernprozess. Wenn auch Politik und Verwaltung anfangs nur mit einfachen Produktinformationen arbeiten, überwinden sie so zum ersten Mal die Inputorientierung und müssen sich Gedanken machen, welche Produkte zu welchem Preis hergestellt werden. Die einfachen Produktinformationen (z. B. Kurzbeschreibung oder Leistungsmenge) können zu einem guten Einstieg genutzt und somit die Gestaltung von Zielen und Kennzahlen, Schritt für Schritt verfeinert werden.

Diese angestrebte Outputorientierung, die die Ziele von Produkten im Fokus hat, führt zwar zu einer ergebnisorientierten Steuerung, jedoch wird letztlich die Politik an den erreichten Wirkungen der Produkte gemessen. In vielen anderen Staaten wird deshalb im Haushalt viel stärker versucht über geplante Wirkungen zu informieren.

In Deutschland sollte darum versucht werden, die Outputorientierung weiter voranzutreiben, um in Zukunft ebenfalls die Outcomeorientierung in den Haushalten einzuführen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Siehe hierzu für die Chancen und Schwierigkeiten einer outcomeorientierten Steuerung: Bühler, Bernd M. (2002) Von Outputs zu Outcomes – Internationale Erfahrungen mit outcome-orientierter Steuerung, in: Verwaltung und Management, 8. Jg. (2002), Heft 5, S. 273 – 278.

Der neue Haushalt ist in der Regel, wie der kamerale Haushalt, auf den gesetzlich vorgeschriebenen Zeitraum von einem Jahr ausgelegt. Somit ist er für eine längerfristige, strategische Planung nur bedingt geeignet. Dank der aggregierten Form der Aufwendungen und Erträge im Ergebnishaushalt ist es jedoch künftig möglich die mittelfristige Finanzplanung in den Haushaltsplan zu integrieren.<sup>1</sup> Durch diese längerfristige Ausrichtung und die Bereitstellung von Information über Produkte und vor allem deren Ziele und Wirkungen, bietet der neue Haushalt eine bessere Basis zur strategischen Planung für die Politik und Verwaltungsführung.

Ob, und wie die Kommunen die Integration der Finanzplanung in den Haushalt umsetzen, wird sich in Zukunft zeigen. Es kann selbstverständlich für eine strategische Planung nicht sinnvoll sein, wie bereits in der heutigen Finanzplanung des Öfteren geschehen, einfach willkürlich Zahlen anzugeben, da sie nur zur Orientierung dienen.

Wie erfolgreich die Reform des NKHR verläuft, hängt auch davon ab, wie gewissenhaft und mit welcher Motivation die Kommunen diese verfolgen. Wenn eine Gemeinde einen produktorientierten Haushalt nur aufstellt, weil sie es gesetzlich muss, anstatt die daraus entstehenden Chancen und Steuerungsmöglichkeiten zu sehen, wird sie die Umstellung nur mühsam realisieren.

Für die Umsetzung des Kontraktmanagements und der Budgetierung, die den neuen Haushalt zum zentralen Steuerungsinstrument machen, ist die organisationsorientierte Gliederung der Teilhaushalte am förderlichsten. Die organisatorische Strukturierung richtet den Blick auf den Verwaltungsaufbau, die produktorientierte Gliederung dagegen, auf die erstellten Leistungen. Durch die geplante Verknüpfung der Ressourcen-

---

<sup>1</sup>Vgl. hierzu auch die Abbildung 9 auf S. 45.

und Leistungsziele sind aber beide Sichtweisen wichtig. Deshalb sollte versucht werden, zukünftig beide Varianten miteinander zu verbinden. Es kann versucht werden, die Produkthierarchie auf die Budgethierarchie einer Kommune abzustimmen oder aber auch die Aufbauorganisation schrittweise an der produktorientierten Strukturierung anzupassen.

Um das Arbeiten mit dem neuen Haushalt zu erleichtern und dessen Akzeptanz zu fördern, ist eine benutzerfreundliche Gestaltung notwendig. Vor allem bei der erstmaligen Erstellung eines Produkthaushalts sollte ein Vorwort zum NKHR anfertigt werden. Dort könnte man dann Erläuterungen und Begriffsdefinitionen einfügen, die dem Leser einen leichteren Einstieg in die Thematik ermöglichen. Da dem Haushalt durch die neue Steuerungsrelevanz mehr Bedeutung zukommt, sollte auch versucht werden, mit Hilfe von visuellen Unterstützungen (Graphiken, Aufmachung usw.), dessen Benutzung zu erleichtern.

Insgesamt sind die Kommunen durch die Reform des NKHR auf dem richtigen Weg zu einem zukunftsfähigen Haushalts- und Rechnungswesen, indem der Haushalt das zentrale Steuerungswerkzeug ist. Es ist aber nur ein weiterer Schritt in die richtige Richtung, wenn man die internationalen Entwicklungen betrachtet (z. B. die Outcomeorientierung oder die internationalen Richtlinien zur Bewertung von Vermögen).

Die Politik und Verwaltung müssen die neue Gestaltung des Haushalts als Chance einer neuen Steuerung und nicht als notwendiges Übel sehen.

## **Literaturverzeichnis**

### **Bals, Hansjürgen (2003)**

Der Produkthaushalt – Wege zur Integration von Finanz- und Leistungssteuerung, in: ZKF Zeitschrift für Kommunal Finanzen, 53. Jg. (2003), Heft 12, S. 321 - 329

### **Bals, Hansjürgen (2004)**

Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement - Erfolgreich steuern und budgetieren (Die neue Kommunalverwaltung Bd. 10), Heidelberg, Hüthig Jehle Rehm Verlag GmbH

### **Banner, Gerhard (1991)**

Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen, (1991), Heft 1, S. 6 – 11

### **Bauer, Ludwig / Maier, Michael (2006)**

Die Leistungsfähigkeit von Budgetierungskonzepten in Kommunen, in: Der Gemeindehaushalt, (2006), Heft 3, S. 53 – 58

**Budäus, Dietrich (2001)**

Public Management – Grundlage für die Reform des öffentlichen Sektors aus ökonomischer Sicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung FAZ vom 8. Oktober 2001, S.27

**Bühler, Bernd M. (2002)**

Von Outputs zu Outcomes – Internationale Erfahrungen mit outcome-orientierter Steuerung, in: Verwaltung und Management, 8. Jg. (2002), Heft 5, S. 273 – 278

**Dott, Beatrice (2003)**

Neues Haushalts- und Rechnungswesen – Anforderungen an die Gestaltung von Gliederung und Gruppierung – ein Diskussionsbeitrag, in: Der Gemeindehaushalt, (2003), Heft 2, S. 25 – 29

**Fischer, Edmund (2001)**

Die Kommunen erhalten ein neues Rechnungswesen: es geht um den Haushalt, in: Der Gemeindehaushalt, (2001), Heft 9, S. 211 -214

**Heinz, Rainer (2001)**

Strategisches Management als Kernaufgabe politischer Steuerung, in: Vortrag zur Veranstaltung „Zukunft der kommunalpolitischen Steuerung“ im Rahmen des Kongresses „Moderner Staat 2001“, Berlin

**Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), (2006)**

Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg – Überarbeitete Veröffentlichung im Rahmen der Reform des kommunalen Haushaltsrechts, Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 9, Stuttgart, Staatsanzeiger für Baden-Württemberg GmbH

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993)**

Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Köln

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1994)**

Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht Nr. 8/1994, Köln

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1995)**

Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, KGSt-Bericht Nr. 1/1995, Köln

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung  
(1997)**

Der Haushaltsplan: Ansätze zur entscheidungs- und verhaltensorientierten Neugestaltung, Bd. 1: Textteil, KGSt-Materialien Nr. 3, Köln

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung  
(1997)**

Von der Kulturverwaltung zum Kulturmanagement im Neuen Steuerungsmodell – Aufgaben und Produkte für den Bereich Kultur, KGSt-Bericht Nr. 3/1997, Köln

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung  
(1997)**

KGSt-Produktbuch für Gemeinden, Städte und Kreise, KGSt-Bericht Nr. 5/1997, Köln

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung  
(1997)**

Auf dem Weg in das Ressourcenverbrauchskonzept: Die kommunale Bilanz – Erste Überlegungen und Empfehlungen, KGSt-Bericht Nr. 7/1997, Köln



**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung  
(1997)**

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

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung  
(1997)**

Zwischenbilanz zur produktorientierten Steuerung – Ein Diskussionsbeitrag, KGSt-Bericht Nr. 12/1997, Köln

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung  
(1998)**

Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen, KGSt-Bericht Nr. 4/1998, Köln

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung  
(2004)**

Einführungsstrategien für das Neue Haushalts- und Rechnungswesen, KGSt-Bericht Nr. 2/2004, Köln

**Notheis, Klaus / Ade, Klaus (2006)**

Das Neue Kommunale Haushaltsrecht Baden-Württemberg – Leitfaden für Praxis, Aus- und Fortbildung, Stuttgart, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG

**Pippke, Wolfgang (1997)**

Zielvereinbarungen, in: Verwaltung und Management (1997), Heft 5, S. 290-294

**Sauer, Wolfgang (2006)**

Konzept zur Ausgestaltung eines doppischen Haushaltsplans – Produktplan – Produktbeschreibung, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, (2006), Beilage 4 zu Heft 12

**Schwarting, Gunnar (2005)**

Der kommunale Haushalt – Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Kameralistik und Doppik (Finanzwesen der Gemeinden Bd. 2), 3. überarbeitete Auflage, Berlin, Erich Schmidt Verlag GmbH und Co

**Stadt Albstadt (Hrsg.), (2006)**

Projektdokumentation – Produktplan der Stadtverwaltung Albstadt, unveröffentlicht

### **Stadt Albstadt (Hrsg.), (2007)**

Ratsinformation: Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Albstadt, unveröffentlicht

### **Stadt Heidelberg (Hrsg.), (2007)**

Haushaltsplan der Stadt Heidelberg für die Haushaltsjahre 2007 / 2008

### **Vernau, Katrin (2000)**

Der Produkthaushalt als Meilenstein einer neuen 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

## **Internet – Quellen**

### **Arbeitsgruppe Haushaltsgliederung (2008)**

Leitfaden zur Haushaltsgliederung im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Stand: 15.01.2008, (noch nicht vollständig abgestimmter Entwurf),

[http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1177864/2008-01-15\\_Leitfaden%20AG%20HHGliederung1.pdf](http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1177864/2008-01-15_Leitfaden%20AG%20HHGliederung1.pdf)

## **Ehrenwörtliche Erklärung**

"Ich versichere, dass ich diese Diplomarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt und die den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen."

Datum

.....

Unterschrift

.....