

Der Produkthaushalt

Wege zur Integration von Finanz- und Leistungssteuerung¹

von
Dr. Hansjürgen Bals
Potsdam

veröffentlicht in:

ZKF Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 53. Jg. (2003), Heft 12, S. 321-329

Gliederung

1. Produktorientierte Steuerung – aber wie?.....	2
2. Produkte als Grundlage der neuen Steuerung?	5
3. Produktbasierte Haushaltsplanung?	7
4. Zwischenfazit: Haushaltsplanaufstellung im Gegenstromverfahren.....	9
5. Gegenwärtiger Stand der „Produkthaushalte“	11
5.1 Gliederung des Haushalts nach Geschäftseinheiten oder nach Produkten?	11
5.2 Der organisch gegliederte Haushalt als Hauptkontrakt.....	12
5.3 Exkurs: Abstimmung von Haushalts- und Produktgliederung.....	15
5.4 Inhalt und Format der Produktinformationen im Haushalt	20
5.5 Von der Produktinformation zu Zielvereinbarungen und Leistungskontrakten....	23
6. Zusammenfassung	24

¹ Dieser Beitrag ist das Ergebnis einer Reihe von Seminaren am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam. Anregungen verdankt der Autor den vielen Teilnehmern aus Kommunen und insbesondere den Referenten Edmund Fischer, Stv. Vorstand der KGSt, Horst Hüsemann, Stv. Leiter des Zentralen Steuerungsdienstes des Landkreises Osnabrück, Volker Lindner, Stadtbaurat der Stadt Herten und Ernst Schneider, Stadtdirektor und Stadtkämmerer der Stadt Solingen.

1. Produktorientierte Steuerung – aber wie?

1993 veröffentlichte die KGSt die beiden grundlegenden Berichte zum Neuen Steuerungsmodell². Der Bericht 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell“ formulierte: „Wirksame Verwaltungssteuerung ist nur von der Leistungs-(Output)seite her möglich.“³ Hier wurde also sehr stark das *Produkt* als zentraler Anknüpfungspunkt für Steuerungsmaßnahmen gesehen. „Steuern mit Produkten“ wurde dann auch ein gängiger Slogan in der einsetzenden kommunalen Reformbewegung. Gleichzeitig erschien der KGSt-Bericht Nr. 6/1993 „Budgetierung“. Er stellte die *Budgets* für einzelne Organisationseinheiten in den Mittelpunkt des Steuerungssystems. „Steuern mit Produkten“ oder „Steuern mit Budgets“: Auf den ersten Blick sieht es so aus, als wenn hier zwei unterschiedliche, einander widersprechende Steuerungsprinzipien verkündet wurden. Und in der Tat: Obwohl schon in den KGSt-Berichten von 1993 Ansätze für eine Verbindung dieser scheinbar widersprüchlichen Steuerungsansätze vorhanden waren⁴, gibt es Zielkonkurrenzen. Bei der Umsetzung dieser Empfehlungen in der Praxis hat sich gezeigt, dass die beiden Blickrichtungen zu sehr unterschiedlichen Vorgehensweisen geführt haben, die jeweils ihre spezifischen Probleme aufweisen.

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

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

² KGSt-Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung“ und KGSt-Bericht Nr. 6/1993 „Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte“

³ S. 20

⁴ Siehe u. a. im KGSt-Bericht Nr. 5 (S. 21 f.) die Hinweise auf die Notwendigkeit der Integration des Produktkonzepts in das Rechnungswesen und im Bericht Nr. 6 (S. 8) den Hinweis auf die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der inputorientierten Budgetierung zur outputorientierten Budgetierung.

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

Nicht zuletzt gibt es speziell unter Steuerungsaspekten ein weiteres Spannungsverhältnis zwischen den beiden Ansätzen: Setzt man bei den Produkten an, so zwingt das schon im Ansatz zu hoher Kleinteiligkeit. Beispielsweise lassen sich Aussagen zu den Zielen, den Wirkungen, zu den speziellen Adressaten oder Abnehmern, zu deren Zufriedenheit oder allgemein zur Qualität i. d. R. nur auf der Ebene einzelner Produkte oder gar einzelner Leistungen machen⁵. Dagegen sprechen wichtige, mit dem Budgetierungskonzept verbundene Ziele gegen eine zu kleinteilige Bildung der Budgets. „Eine detaillierte produktbezogene Veranschlagung konterkariert den Gedanken der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung.“⁶

⁵ Streng genommen können solche Aussagen nur für Leistungen gemacht werden, die aus der Sicht der Nachfrager oder Adressaten als *homogene ökonomische* Güter empfunden werden. Das ist auch die Ursache dafür, dass die bekannten interkommunalen kennzahlengestützten Vergleiche, die ja gerade solche Aussagen machen wollen, durchweg zu einer ausgeprägten Kleinteiligkeit tendieren.

⁶ K. Lüder: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushaltswesens. Heft 5 der Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Stuttgart 1998, S. 11 f.

Abb. 1
Alternative Steuerungsansätze

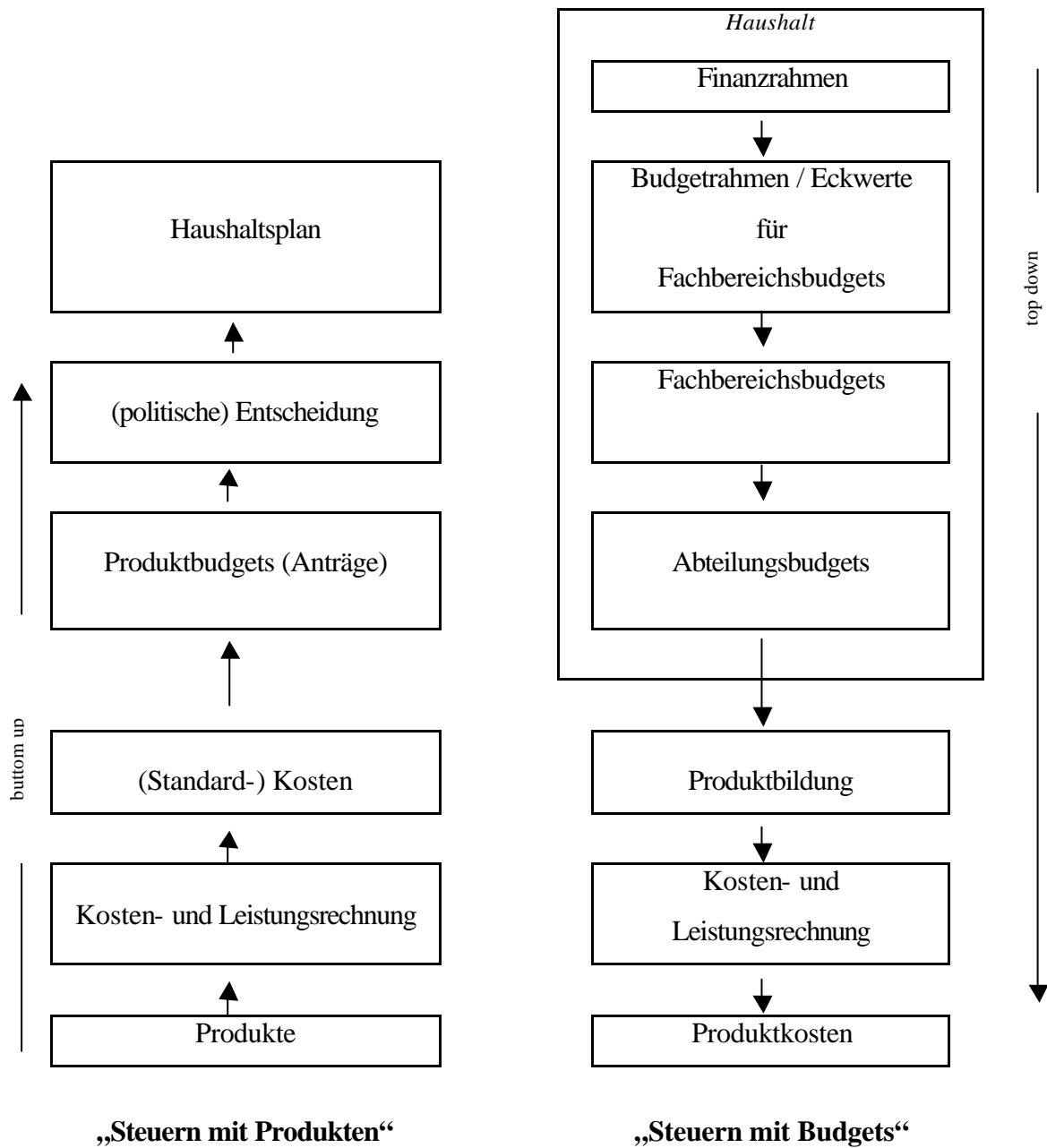


Abbildung 1 soll charakteristische Unterschiede der beiden Vorgehensweisen veranschaulichen, ohne auf Einzelheiten wie Zielbildung, Kontrakte usw. einzugehen. Die Abbildung kann nicht alle Varianten und Aspekte der in der Praxis zu beobachtenden Vorgehensweisen berücksichtigen. Sie soll auch nicht suggerieren, dass es um ein Entweder/Oder geht. Mit der idealtypischen Herausstellung von zwei besonders wichtigen Unterscheidungsmerkmalen soll lediglich die Beurteilung und

Einordnung der in der Praxis gemachten Erfahrungen erleichtert werden. Am Ende kommt es – wie so oft – auf eine sinnvolle Kombination der Konzepte an. Um dies näher zu begründen und zu konkretisieren, sollen zunächst die in der kommunalen Praxis der letzten 10 Jahre zu beobachtenden häufigsten Vorgehensweisen analysiert werden.

2. Produkte als Grundlage der neuen Steuerung?

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

Beflügelt von der Idee der Kundenorientierung im NSM kam die Aufstellung von Produktkatalogen anfänglich gut voran. Sie entsprach dem bürokratischen Regelungsinteresse der Verwaltungen⁷ und wurde auch von den Unternehmensberatern gern empfohlen. Aber schon die Aufstellung und erst recht die Pflege und Fortschreibung der Produktkataloge erwiesen sich als wesentlich schwieriger und aufwendiger als ursprünglich erwartet. Produktkataloge, die schon seit mehreren Jahren nicht mehr fortgeschrieben werden und damit Investitionsruinen darstellen, sind inzwischen nicht mehr selten.

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

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

Die wichtigste Lehre, die aus diesen Erfahrungen gezogen werden kann, ist folgende: *Das Produktmanagement muss von vornherein mit dem Ressourcenmanagement, also dem Haushalt verbunden werden.* Diese Erkenntnis hat sich inzwischen weitgehend durchgesetzt. Sehr viele Verwaltungen arbeiten an der Integration des Produktkonzepts in ihr Haushaltsplanverfahren. Auch dabei lassen sich wieder zwei unterschiedliche Vorgehensweisen unterscheiden:

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

⁷ Siehe ebenso kritisch C. Reichard: Der Produktansatz im Neuen Steuerungsmodell – Von der Euphorie zur Ernüchterung. In: Lokale Verwaltungsreform in Aktion, Hellmut Wollmann (Hrsg.) Basel: Bosten: Berlin 1998

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

3. Produktbasierte Haushaltsplanung?

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

Nach diesen Konzepten sollen die Fachbereiche zunächst eine Produktplanung machen. Auf dieser Basis soll sodann der jeweilige Ressourcenbedarf ermittelt werden⁸. Von dem traditionellen Anmeldeverfahren würde sich dieses Verfahren dadurch unterscheiden, dass die Mittel nicht im Wege der Fortschreibung der bisherigen Ansätze ermittelt und beantragt würden, sondern in Form von Ressourcenbudgets für einzelne Leistungen, Produkte oder Produktgruppen. Der Ressourcenbedarf soll analytisch durch Multiplikation der geplanten Produktionsmenge mit den Produkt(stück)kosten kalkuliert werden. Die so ermittelten Anforderungen aller Fachbereiche sollen dann mit den finanziellen Möglichkeiten, d.h. dem Überschuss des Budgets „Allgemeine Finanzwirtschaft“ abgeglichen werden. Abschließend soll die Auswahl der in den Haushaltsplan(entwurf) aufzunehmenden Produkte nach politischer Priorität und gesetzlichen und sonstigen Verpflichtungen erfolgen.

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

⁸ Siehe dazu im Einzelnen H. Baier: Operative Planung in Kommunen – Neukonzeption auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung, Lohmar/Köln 2002, insbes. S. 261 ff.

- Es setzt die exakte Beschreibung *aller* Leistungen, Produkte oder Produktgruppen nach Art, Qualität und Menge voraus.
- Für alle Leistungen müssten die eigenen Stückkosten bekannt sein, ferner Vergleichswerte, um zu optimierten Standardkosten zu kommen. Es müssten also flächendeckende Plankostenrechnungen eingeführt werden.⁹
- Um der Politik Entscheidungsspielräume zu eröffnen, müssten Alternativvorschläge unterbreitet werden - nicht nur bezüglich der Menge der Leistungen, sondern auch bezüglich der Qualität.
- Es müsste jährlich neu flächendeckend entschieden werden, welche Produkte in den Haushalt aufgenommen werden sollen. Das würde äußerst komplexe Abstimmungs- und Konsensfindungsverfahren in Verwaltung und Politik erfordern. Vor allem die Politiker müssten eine ungeheure Menge von Informationen verarbeiten.

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

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

⁹ Dazu Baier, a. a. O. S. 326 f.: „Die Plankostenrechnung mit den Planungsobjekten Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern wird zum führenden Planungssystem und damit zur Grundlage der haushaltsrechtlichen Ermächtigung durch den Rat.“

- Wenn die Fachbereiche planen dürfen oder sogar sollen, ohne dass von vornherein ein finanzieller Rahmen vorgegeben ist, führt das erfahrungsgemäß dazu, dass weit über die finanziellen Möglichkeiten der Kommune geplant wird.
- Ein mehr oder weniger großer Teil der (aufwendigen) Produktplanungen würde sich im Nachhinein als vergeblich erweisen, weil nicht genügend Ressourcen zur Verfügung stehen.

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

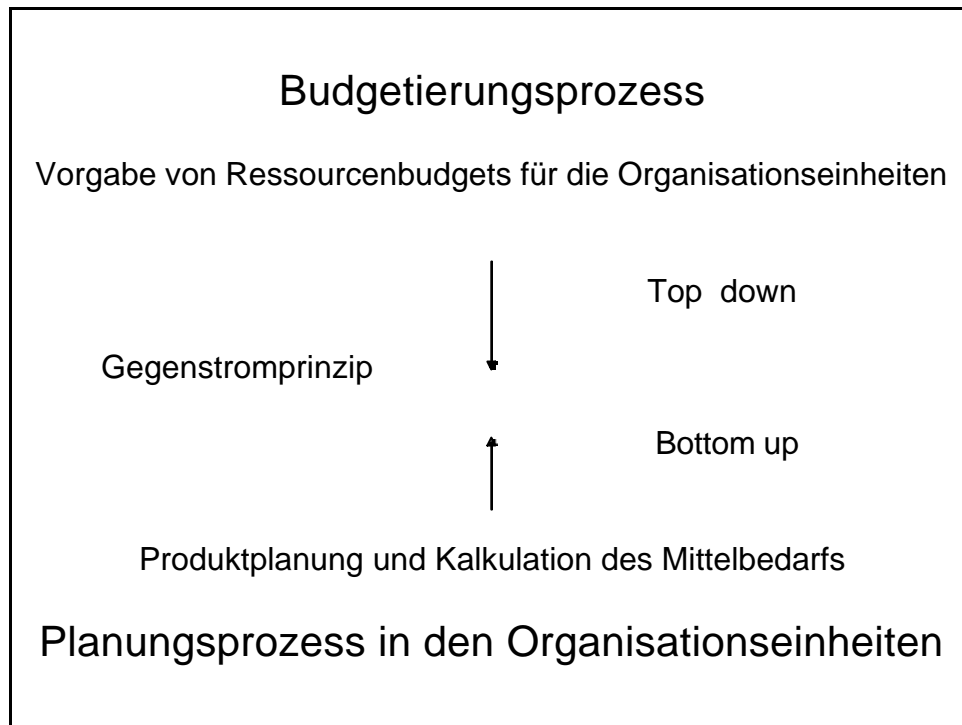
4. Zwischenfazit: Haushaltsplanaufstellung im Gegenstromverfahren

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

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

Die nachfolgende Abb. soll das veranschaulichen:

Abb. 2



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

Die sehr einleuchtende Formel des Gegenstromverfahrens in die Praxis umzusetzen, ist allerdings keineswegs einfach. Gelöst werden muss nicht nur die konzeptionelle und praktische Vereinbarkeit von top-down- und bottom-up-Steuerungselementen, sondern auch die Frage des praktischen Vorgehens: Sollen die alten Verfahren, insbesondere das traditionelle Haushaltsplanverfahren solange weitergeführt werden, bis ein neues Verfahren anwendungsreif zur Verfügung steht, oder sollen sie schrittweise transformiert werden?

Nach den vorliegenden Erfahrungen erscheint Letzteres schneller und sicherer zu sichtbaren Erfolgen, d. h. zu Verbesserungen im politisch-administrativen Entscheidungs- und Managementsystem zu führen. Wie die schrittweise Umgestaltung der kameralen, inputorientierten Haushalte zu Produkthaushalten erfolgen kann, soll im Folgenden konkretisiert werden. Dazu liegen inzwischen die Erfahrungen vieler Verwaltungen vor.

5. Gegenwärtiger Stand der „Produkthaushalte“

5.1 Gliederung des Haushalts nach Geschäftseinheiten oder nach Produkten?

Will man den Haushalt in das Zentrum des neuen Systems der Ressourcen- und Produktsteuerung stellen, so muss man zunächst nach der zweckmäßigen horizontalen Gliederung fragen. Es geht darum, den Teil des Konzerns Kommunalverwaltung, der im Haushalt abgebildet wird, so zu gliedern, dass der Steuerungszugriff möglichst einfach ist. Hier konkurrieren z. Z. zwei Konzepte: die Gliederung nach der örtlichen Verwaltungsstruktur und die Gliederung nach normierten Produktbereichen.

Mit der Einführung der Budgetierung haben fast alle Reformkommunen ihre Haushaltsgliederung an die örtliche Organisationsstruktur angepasst. Und das ist gut so! Auch die Haushaltsgesetzgeber in einigen Bundesländern haben dem inzwischen Rechnung getragen. Was bisher nur mit (oder auch ohne) Genehmigung im Rahmen der Experimentierklauseln von den Kommunen gemacht wurde, wurde auf der Grundlage eines Mustertextes der Innenministerkonferenz (IMK) ab 2001 in mehreren Bundesländern in die Regelform der GemHVO übernommen.¹⁰ Kernstück dieser Novellierungen „ist die haushaltsrechtliche Verankerung des Budgets als moderner Gliederungsform im kommunalen Haushalt. Damit wird ein zentrales finanzwirtschaftliches Instrument der Ressourcensteuerung im Gefüge des Neuen

¹⁰ So lautet beispielsweise § 16 Absatz 2 Satz 3 der GemHVO Baden-Württemberg seit dem 1. Januar 2001 wie folgt. „Werden alle Einnahmen und Ausgaben Budgets zugeordnet, können die Gliederung und der Teilabschluss im Haushaltsplan abweichend von § 2 Abs. 1 Nr. 2, § 4 Satz 1 Nr. 1 und § 5 Abs. 1 bis 3 nach Budgets dargestellt werden.“ Inhaltlich gleiche Regelungen haben z. B. auch Bayern, Brandenburg und Rheinland-Pfalz getroffen.

Steuerungsmodells aus der Versuchs- und Experimentierphase in den finanzpolitischen Alltag integriert.“¹¹

In einem nächsten Schritt haben viele Reformkommunen damit begonnen, in die organisationsbezogen gegliederten Haushalte die eigentlichen *Produktinformationen* aufzunehmen. Oft wird das in der Weise vereinfacht, dass die örtlichen Organisationsstrukturen im Haushalt in Produktbereiche oder Produktgruppen umgetauft werden: Aus einem Kulturdezernat wird so beispielsweise im Haushalt der Produktbereich „Kulturmanagement“ und aus der Organisationseinheit und dem UA Volkshochschule wird die Produktgruppe „Volkshochschule“.

Da die Kommunen unterschiedlich organisiert sind, können Haushalte, die nach der örtlichen Organisation gegliedert sind, nicht ohne weiteres interkommunal verglichen werden. In jüngerer Zeit ist deshalb wieder verstärkt gefordert worden, die kommunalen Haushalte wieder einheitlich zu gliedern, in Zukunft allerdings nicht mehr nach der derzeitig geltenden funktionalen Gliederung, sondern nach Produktbereichen. Grundlage dafür soll ein für alle Kommunen einheitlicher Kontenrahmen mit normierten Produktbereichen werden. Entsprechende Entwürfe liegen in den Bundesländern, in denen Modellprojekte zum neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) laufen, und als Musterentwurf des Unterausschusses Reform des Gemeindehaushaltsrechts (UARG) der IMK vor.

5.2 Der organisch gegliederte Haushalt als Hauptkontrakt

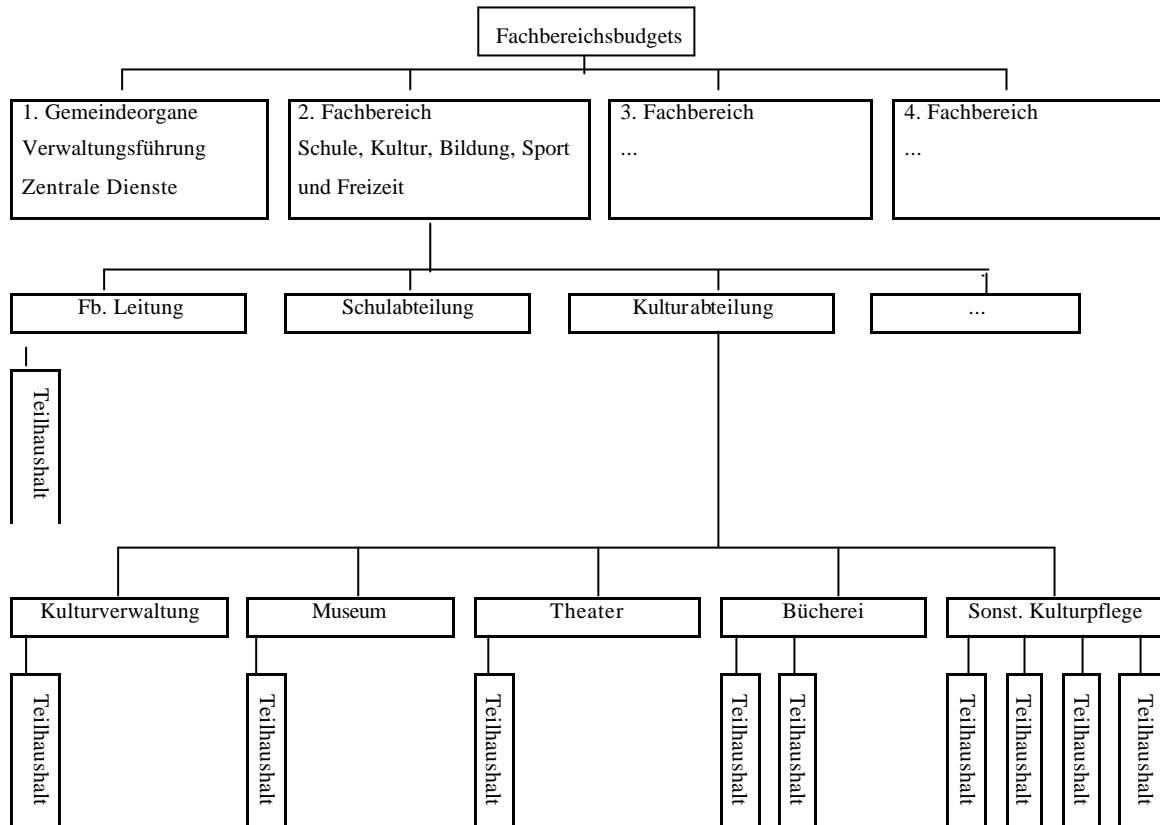
Eine Verpflichtung, bei der Aufstellung, Beratung, Verabschiedung und Bewirtschaftung des Haushalts eine landeseinheitliche Gliederung zu verwenden, wäre allerdings ein Rückschritt. Ein kommunales Haushaltsrecht, das diesen Namen verdient, sollte nicht in erster Linie an die Finanzstatistik und Landeseinheitlichkeit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

¹¹ G. Schwarting: Das Budget hält Einzug. In: der gemeindehaushalt 3/2002, S. 49

Verantwortungsstrukturen der Verwaltung abbildet. Das heißt: *Als zentraler Geschäftsplan muss der Haushalt entsprechend der örtlichen Verwaltungsorganisation gegliedert werden.* Nur bei einer Übereinstimmung von Budgetbereichen und Organisationseinheiten lassen sich eindeutige politische und administrative Abgrenzungen für die Fach- und Ressourcenverantwortung schaffen.

Primäres Gliederungskriterium ist nach diesem Konzept also die örtliche Verwaltungsgliederung nach Dezernaten/Referaten oder Fachbereichen. In Abhängigkeit von der örtlichen Verwaltungsstruktur und dem angestrebten Grad der Dezentralisierung werden die Budgets weiter unterteilt, z. B. Dezernatsbudgets in Ämterbudgets bzw. Fachbereichsbudgets in Abteilungsbudgets. Die folgende Abbildung illustriert dies.

Abb. 3
Organische Haushaltsgliederung



Weil die neue Haushaltsstruktur mit der örtlichen Verwaltungsorganisation übereinstimmt, nenne ich sie *organische Haushaltsgliederung*. Auf der Basis des organisch gegliederten Haushalts erfolgen sowohl die Aufstellung, Beratung und Beschlussfassung als auch die Bewirtschaftung des Haushaltsplanes. Der organisch gegliederte Haushalt bietet die natürliche Grundlage für das Kontraktmanagement. Er weist den Organisationseinheiten nicht nur Budgets (Ressourcen) zu, sondern nennt auch die damit zu erzeugenden Produkte, die erwarteten Wirkungen, die angestrebten Ziele usw. (s. u. 5.4). Kurz: Der Haushaltsplan wird zum Hauptkontrakt! *Mit der organischen Gliederung bietet der Haushalt einerseits eine Struktur, die für steuernde Eingriffe von oben geeignet ist und die die Bildung von Budgets mit ihren Anreiz- und Sanktionsmechanismen auf beliebigen Ebenen zulässt; andererseits ist er für jede Form der Produktplanung von unten offen.*

Leider sieht der Leittext der IMK für das neue Haushaltsrecht zwingend nur die Gliederung der Haushalte in Teilhaushalte nach dem vom jeweiligen Innenministerium vorgegebenen Produktrahmen vor. Ähnlich lauten auch die z. Z. vorliegenden Doppikentwürfe von Baden-Württemberg, Hessen und NRW. Gleichzeitig sollen die so gebildeten Teilhaushalte aber Budgets bilden, „die eindeutig Verantwortungsbereichen zugeordnet werden“ sollen. In der weiteren Diskussion wird das hoffentlich noch klargestellt werden können: *Die Gliederung in Teilhaushalte entsprechend der örtlichen Organisationsstruktur sollte zum Regelfall erklärt werden. Nur sie ist NSM-konform.* Der – zweckmäßigerweise auf Bundesebene – einheitliche Produktbereichsplan ist dann zunächst nur für die Finanzstatistik relevant.¹² Evtl. könnten sich aber auch die Kommunalaufsichtsbehörden das so sortierte Zahlenmaterial vorlegen lassen, wenn sie glauben, auf dieser Basis besser vergleichen und beurteilen zu können.

Die hier postulierte organische Haushaltsgliederung führt also – leider – dazu, dass die Haushaltsinformationen in Zukunft für die Finanzstatistik (und die Aufsicht?) entsprechend den normierten Produktrahmenplänen umsortiert werden müssen. Das ist technikunterstützt mit vertretbarem Aufwand möglich. Alle Kommunen, die schon länger – zum Teil mit selbst gestalteten Excel-Tabellen – ihre budgetierten Haushalte parallel noch nach den Gliederungs- und Gruppierungsvorschriften des alten Haushaltsrechts vorlegen müssen, kennen die methodischen Probleme. Das Vorgehen entspricht dem weiter unten dargestellten Beispielsfall der Gebäudewirtschaft.

5.3 Exkurs: Abstimmung von Haushalts- und Produktgliederung

Bevor auf das politisch eigentlich Interessante, nämlich den Inhalt der Produktinformationen eingegangen wird (siehe 5.4), sollen noch einige technische Probleme behandelt werden, die in der Praxis erfahrungsgemäß viel Kopfzerbrechen bereiten. Wenn akzeptiert ist, dass örtlich mit den Haushaltsplänen gesteuert werden sollte und dass diese deshalb in Übereinstimmung mit der örtlichen Verwaltungsstruktur gegliedert werden sollten, stellt sich die Frage, wie sich dazu die Produktpläne verhalten, insbesondere wie sie gegliedert und ausgestaltet werden sollten. Die Antwort

¹² In der Systematik entspräche das der Regelung in den seit 2001 novellierten Gemeindehaushaltsverordnungen, wonach auch bei einer Gliederung des Haushalts nach Budgets „die finanzstatistischen Meldungen .. entsprechend der kommunalen Haushaltssystematik nach den Vorschriften über die Gliederung und die Gruppierung abzugeben (sind).“ (§16 Absatz 2 Satz 4 KommHV Bayern).

hängt von den Zielsetzungen und der jeweiligen Ausgangssituation ab. Bei den Zielsetzungen ist zu unterscheiden zwischen

- örtlichem Produktplan, der der jeweiligen Organisationsstruktur folgt und
- örtlichem Produktplan, der unabhängig von der jeweiligen Organisationsstruktur ist.

Bei der Ausgangssituation ist zu unterscheiden, ob bei der Einführung des Produkthaushalts

- bereits ein örtlicher Produktplan existiert
- oder ob noch kein Produktplan existiert.

Daraus ergeben sich die folgenden Hauptvarianten für das Vorgehen:

Variante 1: Die Gliederung des Produktkatalogs folgt der örtlichen Verwaltungs- und Haushaltsgliederung

Es geht um die Integration von Ressourcen- und Produktsteuerung. Da liegt es nahe, die Ordnungssysteme „Produktkatalog“, „Verwaltungsgliederung“ und „Haushalt“ örtlich aufeinander abzustimmen. Wenn wir die Verwaltung neu erfinden könnten, würden wir von den Produkten ausgehen, die Prozesse optimieren und danach die Organisationseinheiten bilden; dem würde dann der Haushalt angepasst. Praktisch wird man eher von der gegebenen Verwaltungsstruktur ausgehen und diese schrittweise und iterativ optimieren. Für Kommunen, die noch keinen Produktkatalog haben, bietet sich dann die folgende Vorgehensweise an:

- Zunächst wird die Verwaltungsorganisation überprüft und erforderlichenfalls modernisiert und verschlankt.
- An diese Struktur wird sodann der Haushalt angepasst (Organische Haushaltsgliederung).
- Nach der Neugliederung des Haushalts und deckungsgleich mit der Budgethierarchie und der Verwaltungsstruktur werden die Produkte beschrieben und systematisiert. Änderungen des Produktkatalogs dürfen nur in Übereinstimmung mit Änderungen der Haushalts- und der Verwaltungsgliederung vorgenommen werden – und umgekehrt.

Bei dieser Variante wird also mit der Beschreibung und Systematisierung von Produkten erst begonnen, wenn die neue (organische) Haushaltsgliederung steht. So wird vermieden, dass ein zunächst unabhängig vom Haushalt entwickelter

Produktkatalog später zwecks Anpassung an den Haushalt in seiner Struktur und Gliederungstiefe wieder überarbeitet werden muss. Es gilt also beispielsweise, erst zu entscheiden, ob eine zentrale Gebäudewirtschaft gebildet werden soll und welche Leistungen die (neue) Organisationseinheit erbringen soll, bevor die Ressourcen zugeordnet und die Produkte im Einzelnen beschrieben und systematisiert werden. Überörtliche Produktkataloge, wie der KGSt-Produktkatalog oder der Produktkatalog Baden-Württemberg werden bei dieser Vorgehensweise nicht übernommen. Sie dienen lediglich als Ideengeber, Steinbruch und Formulierungshilfe.

Bei dieser Vorgehensweise lässt sich auch ein klassisches informationswirtschaftliches Problem besser lösen. Produktkataloge mit diffuser Zielsetzung neigen dazu, zu viele Informationen zu produzieren, insbesondere wenn die Selbstdarstellungen der Fachbereiche nicht rigoros beschränkt werden. Wird der Produktkatalog zur Untersetzung des Haushalts konzipiert, müssen Umfang und Detaillierungsgrad der Produktinformationen primär danach bemessen werden, was örtlich in den Fachausschüssen als regelmäßige Grundlage für die Haushaltsplanberatungen für erforderlich gehalten wird.

Der so entstehende Produktkatalog ist möglicherweise auch als Grundlage für die Geschäftsverteilung geeignet. Er ist ja von vornherein nach Geschäftseinheiten gegliedert. Bei Bedarf sind die Informationen des Produktkatalogs für Zwecke der Geschäftsverteilung allerdings weiter zu differenzieren und zu ergänzen, da im Haushalt meist eine höhere Aggregation erforderlich ist.¹³ Die damit erreichte Kongruenz von Verwaltungsgliederung, Haushaltsgliederung und Produktgliederung bietet auch gute Grundlagen für weiterführende Instrumente und Prozesse wie Leitbildentwicklung, Balanced Scorecard oder strategische Planung, die alle auf organisch zu einander passende Informationen aufbauen können.

Für die Überleitung der Daten aus einem Haushalt, der nach Variante 1 gegliedert ist, auf die Finanzstatistik gilt das bereits eingangs in diesem Abschnitt (5.3) gesagte.

¹³ Der so erweiterte Produktkatalog würde damit auch die alten, auf den KGSt-Aufgabengliederungsplänen beruhenden Geschäftsverteilungspläne ablösen. Nach den durch das Neue Steuerungsmodell ausgelösten „Entfesselungen“ hat sich hierzu allerdings noch keine einheitliche Meinung durchgesetzt.

Variante 2: Örtlicher Produktplan *unabhängig* von der jeweiligen Organisationsstruktur

Viele Verwaltungen führen einen Produktkatalog, der *nicht* entsprechend der jeweiligen örtlichen Organisationsstruktur gegliedert ist. Meist wird bei der Erarbeitung ein überörtlicher Produktplan als Muster verwandt, z. B. der KGSt-Produktkatalog oder der Produktkatalog Baden-Württemberg. Damit soll der Produktkatalog stabil gehalten werden, insbesondere unabhängig von politisch, personell oder ähnlich begründeten Änderungen in der Organisation. Auch der interkommunale Vergleich soll dadurch erleichtert werden. Wie dem auch sei - jedenfalls muss dann ein weiteres Ordnungssystem integriert werden. Dafür müssen die überörtlich definierten Produktbereiche soweit in Produktgruppen aufgelöst werden, diese in Produkte und letztere in Leistungen, bis sie überschneidungsfrei den örtlichen Organisationseinheiten und damit den Teilhaushalten zugeordnet werden können. Das Grundprinzip wird in der nachfolgenden Übersicht am Beispiel einer Stadt erläutert, die den Produktkatalog Baden-Württemberg mit dem örtlichen, organisationsbezogenen Haushalt verknüpft. Einzelne Produktgruppen und Produkte (siehe grau hinterlegte Felder) aus unterschiedlichen Produktbereichen des Produktkatalogs Baden-Württemberg sind hier zu einer Organisationseinheit „Grundstücks- und Gebäudewirtschaft“ mit eigenem UA im Haushalt zusammengefasst worden.

Abb.4: Abstimmung von Standardproduktkatalog und organisch gegliedertem örtlichen Haushalt

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

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

Im hier behandelten Beispiel muss die Kommune die Haushaltsdaten nach drei verschiedenen Ordnungssystemen sortieren.

- nach der örtlichen Verwaltungsorganisation
- nach dem landeseinheitlichen Produktkatalog und
- nach dem Produktrahmenplan der Finanzstatistik (im NKHR).

Eine Vereinfachung ließe sich möglicherweise erzielen, wenn die bekannten standardisierten Produktpläne und die Produktrahmenpläne der Länder und der IMK aufeinander abgestimmt werden könnten.

5.4 Inhalt und Format der Produktinformationen im Haushalt

Geht man davon aus, dass die jeweilige Verwaltung zweckmäßig organisiert ist, insbesondere unter Berücksichtigung der von ihr zu erstellenden Produkte und der erforderlichen Produktionsprozesse, und geht man davon aus, dass diese Struktur im Haushalt abgebildet wird, so ist es folgerichtig, in dieser Struktur im nächsten Schritt auch die eigentlichen Produktinformationen abzubilden. Das geschieht in der Weise, dass in einem ersten Teilschritt die mit einer Ressourcenzuweisung geplanten *Produkte, Maßnahmen oder Projekte* nach Art, Menge und Qualität beschrieben werden. Diese Informationen können durch weitere Angaben – etwa in Kennzahlenform – ergänzt werden, wenn dies für die Planungen und Entscheidungen oder für die spätere Erfolgskontrolle sinnvoll erscheint (s. u.).

Technisch erfolgt die Integration der Leistungen in den Haushalt in der Weise, dass bei jedem Teilhaushalt – jeweils auf der untersten Stufe der Budgethierarchie – in einheitlich formatierter Weise die Produktinformationen ausgewiesen werden. Abb. 5 stellt den Aufbau des Informationssystems dar.

Abb. 5: Teilhaushalt – Aufbau des Informationssystems

Dezernat / Fachbereich:	x: ...
Amt / Abteilung:	x.x: ...
Budgetverantwortlicher	N. N

	Ergebnis		Haushaltsplan		mittelfristige Planung		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Teilergebnisplan							
Erträge							
Aufwendungen							
Zuschuss/ Überschuss							

Teilfinanzplan							
	Ergebnis		Haushaltsplan		mittelfr. Planung		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Stellenplanauszug							
Stellen insgesamt							
davon:							
Höherer Dienst							
Gehobener Dienst							
Mittlerer Dienst							
Einfacher Dienst							
Praktikanten u. a.							

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

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

In Abb. 5 sind die Finanzdaten vorangestellt. Die Leistungsdaten folgen, ähnlich wie es konventionell mit Erläuterungen gemacht wird. Neuerdings betonen manche Kommunen die Produktorientierung, indem sie die Leistungsinformationen den Finanzinformationen voranstellen. Die bisher vorliegenden Entwürfe für das neue Haushaltsrecht enthalten dazu keine Regelung.

Wichtiger ist die Frage der Darstellungsebenen von Finanz- und Produktinformationen im Haushalt. Meist fasst ein Teilhaushalt auch auf der untersten Ebene der Budgethierarchie mehrere unterschiedliche Produkte oder gar Produktgruppen zusammen. Es ist dann zunächst eine Übersicht über die aus dem betreffenden Budget zu finanzierenden Leistungen erforderlich (s. o. „Produktübersicht“). Ziel ist es, eine Darstellungsebene zu erreichen, auf der die Leistungsart und die dazu gegebenen Produktinformationen für die Entscheider verständlich, einleuchtend und konkret sind.¹⁴

¹⁴ Siehe auch Abschnitt 1, Fn. 4

Das Kernproblem aber ist der Inhalt der Produktinformationen. Hier liegen zwar inzwischen viele Erfahrungen vor, aber der Prozess der Entwicklung einheitlicher, allgemein akzeptierter Standards ist noch keineswegs abgeschlossen. Es lassen sich zumindest drei unterschiedliche Ansätze unterscheiden:

- die flächendeckende Information über *alle Produkte des jeweiligen Budgets*
- die Information nur über Veränderungen von Zielen und Leistungen und
- die Information lediglich über *wesentliche* Produkte.

Die meisten Kommunen, die mit der Aufnahme der Produktinformationen in ihren Haushalt begonnen haben, verfolgen zunächst das Ziel einer flächendeckenden Darstellung.¹⁵ Dabei gelangen allerdings viele Informationen in den Haushalt, die über mehrere Jahre hinweg gleich bleiben und die für die konkrete Haushaltsplanberatung wenig Relevanz haben. Das gilt insbesondere für die jeweilige (Kurz-)Beschreibung des Produkts (z. B. einer Grundschule) und für die Informationen über die Auftragsgrundlage, die Zielgruppen sowie die Ziele und die angestrebten Wirkungen. Lösungsansätze für dieses Problem gehen dahin, die Grundinformationen nicht jährlich im Haushalt abzubilden, sondern in einem separaten „Standardleistungsprogramm“. Das Standardleistungsprogramm soll budget- und damit organisationsbezogen die generellen Ziele und Leistungen beschreiben. Es entspräche dann dem um generelle Zielsetzungen und in der Zeit gleich bleibende Leistungs- und Qualitätsziele ergänzten organisationsbezogenen örtlichen Produktkatalog. Dieser Teil des Plans wird als *Grund- oder Dauerkontrakt* bezeichnet. In den jährlichen Haushaltsplan („*Jahreskontrakt*“) kämen nach diesem Konzept nur die das Planjahr betreffenden *Veränderungen* bei den Zielen und Produkten.

Das Konzept hat allerdings zwei gewichtige Nachteile:

- Wir hätten wieder eine Zweiteilung zwischen Grunddaten im Standardleistungsprogramm und den aktuellen (Veränderungs-) Daten im Haushalt. Frühere Versuche dieser Art der Informationspräsentation sind wegen mangelnder Akzeptanz vor allem bei den Politikern wieder aufgegeben worden (s. auch oben 2).
- Noch bedenklicher ist die Bevorzugung der Veränderungssicht gegenüber der Totalsicht: Für den ganz überwiegenden Teil des im Haushaltsplan(entwurf)

¹⁵ Der Aufbau erfolgt dabei allerdings meist in einem mehrjährigen Prozess, in Abhängigkeit u. a. von der mehr oder weniger intensiven Zuarbeit der Fachbereiche.

ausgewiesenen Ressourcenbedarfs würden die Begründungen - nämlich die Produktinformationen - fehlen.

Gerade der über Jahrzehnte gewachsene Aufgabenbestand soll aber regelmäßiger auf den Prüfstand. Im Ergebnis spricht das mehr dafür, zumindest über die geplanten Leistungsmengen (z. B. Anzahl der Schüler, Benutzung der Sporthalle durch Dritte in Stunden pro Woche usw.), über die Leistungsqualität (z. B. Klassenstärke) und die Wirtschaftlichkeit (z. B. Gesamtkosten pro Schüler) *jährlich flächendeckend* zu informieren. Auf Dauer lässt sich auch nur so eine strammere quantitative Verknüpfung von Leistungs- und Finanzziele erreichen (s. auch unten 5.5). Ob eine vertretbare Näherungslösung darin bestehen könnte, nur über *wesentliche* Produkte (Schlüsselprodukte) zu informieren, muss die weitere Praxis zeigen. Dass hier noch Klärungsbedarf besteht, spiegeln auch die Entwürfe zum neuen Haushaltsrecht wider. So fordert der Leittext des UARG: „In jedem Teilhaushalt sollen die Produktgruppen, die wesentlichen Produkte, die Ziele und Leistungen beschrieben sowie Angaben zur Zielerreichung gemacht werden.“ (§ 4 Abs. 5).

5.5 Von der Produktinformation zu Zielvereinbarungen und Leistungs-kontrakten

In den meisten Kommunen haben die Produktinformationen zunächst nur *nachrichtlichen* Charakter. Sie haben also noch nicht die Qualität einer Vorgabe oder Leistungsvereinbarung im Sinne eines umfassenden Kontraktmanagements. Ob bzw. in wie weit es in Zukunft gelingen wird, einen strammen quantitativen Zusammenhang zwischen Ressourcenvorgaben (Budgets) und Leistungen herzustellen und welchen Verbindlichkeitsgrad diese Leistungsvereinbarungen dann erhalten werden, wird die weitere Entwicklung zeigen müssen.

Und noch eine zweite Einschränkung ist zu machen: Im ersten Schritt handelt es sich meist nur um Produktinformationen im engeren Sinne, d. h. um Informationen über die Art der Leistungen oder Produkte und ihre jeweilige Menge. Informationen über die Qualität und die (relative) Kostensituation sind schon seltener. Und ganz selten sind bisher Informationen oder gar Vorgaben dazu, worauf es letztlich ankommt, nämlich zu den angestrebten und erreichten Wirkungen. Angaben zu den Zielen und den Zielgruppen sind zwar in der Regel in den Formularen vorgesehen, steuerungs- und kontrollgeeignete konkrete Daten dazu aber bisher noch die Ausnahme.

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

6. Zusammenfassung

Die unter dem Stichwort „Produkthaushalt“ laufenden Reformen im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen sind ein hoffnungsvoller Ansatz zur Verbesserung der politischen Steuerung in den Kommunen. Die Produkthaushalte bieten der Politik und der Verwaltungsführung systematischer und transparenter als bisher umfassende Informationen über Finanzen *und* Leistungen.¹⁶ Sie verbessern damit die Grundlagen für Planung, Entscheidung und Kontrolle. Voraussetzung ist, dass die in diesem Beitrag dargestellten Wege zu einem konsistenten, organischen System zusammengeführt werden, das folgende Architektur aufweist:

- Im Zentrum des Informations- und Entscheidungssystems steht der Haushalt (Der Haushalt als Steuerungsplattform).
- Der Haushalt informiert nicht nur über Ressourcenaufkommen und –verbrauch, sondern umfasst auch die Leistungsseite (Produkthaushalt).
- Die Gliederung des Haushalts folgt der örtlichen Verwaltungsorganisation. Damit wird Kongruenz von Produkt-, Verwaltungs- und Haushaltsstruktur erreicht (organische Haushaltsgliederung). Die Gliederung des Haushalts nach der

¹⁶ Umfassende Informationen über die Finanzen im Sinne von Kosten sind im bisherigen Haushaltsrecht allerdings nur auf Umwegen darstellbar. Diesen Mangel wird das neue kommunale Haushaltsrecht

Verantwortungsstruktur erleichtert steuernde Eingriffe von Politik und Verwaltungsführung.

- Bereits der Haushalt (und nicht erst die KLR i.e.S.) weist das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch vollständig aus, damit in Politik und Verwaltung über Kosten und Wirtschaftlichkeit bereits auf der Basis von Haushaltszahlen diskutiert werden kann und nicht erst im Rahmen der Kostenrechnung (Ressourcenverbrauchskonzept).¹⁷
- In den Teilhaushalten wird nur der von den jeweiligen Budgetverantwortlichen beeinflussbare Ressourcenverbrauch ausgewiesen. Dazu gehören Leistungsverrechnungen für beeinflussbare interne Dienstleistungen, nicht dagegen für nicht beeinflussbare Overheads.¹⁸
- Die Teilhaushalte (Budgets) umfassen i. d. R. mehrere Produkte oder gar Produktgruppen (vgl. oben 5.4, insbes. Abb. 5). Die Zurechnung von (speziellem) Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch auf die Produktgruppen, Produkte oder Leistungen eines Teilhaushalts erfolgt *bei Bedarf* in der Kosten- und Leistungsrechnung und damit außerhalb des Haushalts. Ergebnisse der KLR, die für die Planung und Entscheidung wichtig sein könnten, werden in die Produktinformationen aufgenommen (unter Kennzahlen in Abb. 5).
- Im Haushalt und in der KLR wird damit durchgehend ein einheitlicher Rechnungsstoff verwandt, der sich nur durch seinen Detaillierungsgrad und die Bezugsgrößen (Zuordnungsobjekte) unterscheidet.
- Die Produktinformationen bzw. Leistungsziele werden in den Teilhaushalten auf der jeweils untersten Ebene der Budgethierarchie dargestellt.

beheben. Siehe auch Bals, H.: Der ehrliche Haushalt: Ziel der kommunalen Haushaltsrechtsreform. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF), 46 (1996), S. 194 – 200.

¹⁷ Dies näher auszuführen war nicht Ziel dieses Aufsatzes. Siehe dazu ausführlicher Bals/Hack: Verwaltungsreform, a. a. O. S. 73 ff.

¹⁸ Das impliziert den Verzicht auf Vollkostenausweis in den Teilbudgets. Zur Begründung dieses Veranschlagungskonzepts der „relativen Einzelkosten“ siehe Bals/Hack: Verwaltungsreform, a. a. O. S. 63 ff.

- Entscheidend ist, dass sich alle Informationen in ein umfassendes und einheitliches, von oben herab hierarchisch aufgebautes System einordnen.

Die traditionelle einseitige Inputorientierung wird damit zugunsten einer integrierten Ressourcen- und Produktplanung überwunden, in deren Zentrum der (Produkt-) Haushalt steht. Der jährliche Produkthaushalt ist naturgemäß zunächst nur Kern der *operativen* Planung. Mit seinen Informationen über die Produkte und insbesondere die Ziele und die intendierten Wirkungen bietet er aber auch verbesserte Ansatzpunkte für die strategische Planung.¹⁹

¹⁹ Dazu gibt es inzwischen gute Praxisbeispiele. Siehe u. a. Landkreis Osnabrück (Hrsg.): Zielorientierte Steuerung, Osnabrück 2001