

*(einführende Textauszüge mit freundlicher Genehmigung aus dem folgenden
Handbuch des nordrhein-westfälischen NKF-Projekteams:)*

Neues Kommunales Finanzmanagement

Betriebswirtschaftliche Grundlagen
für das doppische Haushaltsrecht

2., vollständig überarbeitete Auflage auf der
Basis der Endergebnisse des Modellprojekts

Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Hrsg.)

Bibliografische Informationen der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dbb.de> abrufbar.

ISBN 3-448-05767-3

Best.-Nr. 01243-0002

Produktmanagement und Lektorat: Günther Lehmann

© 2003 Rudolf Haufe Verlag GmbH & Co. KG, Freiburg – Berlin – München – Zürich
Hindenburgstr. 64, 79102 Freiburg, Postfach 740, 79007 Freiburg,
Telefon 0761 / 3683-0, Telefax 0761 / 3683-193
Internet: www.haufe.de, E-Mail: online@haufe.de

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Zur Herstellung der Bücher wird nur alterungsbeständiges Papier verwendet.
Druck: Bosch-Druck GmbH, Ergolding

A Überblick über das Neue Kommunale Finanzmanagement

1 Das Modellprojekt zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushalts in Nordrhein-Westfalen

In den Kommunen wird die Modernisierung ihrer Verwaltungen seit einigen Jahren unter dem Begriff „Neue Steuerungsmodelle“ betrieben. Das Land Nordrhein-Westfalen hat bereits seit den 90er Jahren diese Reformbestrebungen aufgenommen und über einen neuen prozessorientierten Ansatz vernetzt: Veränderungen werden nicht als Vorgabe der Exekutive oder Legislative implementiert, sondern entwickeln sich aus einem gezielt geförderten „Reformklima“, das den Kommunen die Chance eröffnet, neue Steuerungsmodelle eigenständig vor Ort zu erproben. Auf dieser Basis entstand Ende der neunziger Jahre ein Netz reformfreudiger Kommunen. Die Ergebnisse der Reformprojekte hat der Gesetzgeber aufgenommen, um das Haushaltsrecht praxisnah fortzuentwickeln.

Auf der Basis von Erfahrungen aus diesem Netz ist 1999 vom nordrhein-westfälischen Innenministerium ein Positionspapier erarbeitet worden, das zehn Eckpunkte des neuen kommunalen Finanzmanagements vorstellt.³ In ihm spiegeln sich die Reformansätze der neuen Steuerungsmodelle wider. Als Kernstück wird eine Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens mit der Einführung des doppischen (kaufmännischen) Rechnungsstils gefordert. Zur Umsetzung dieser Forderung bedarf es eines fachlichen Konzepts für ein kommunales Haushaltsrecht auf Basis der kaufmännischen Buchführung.

Zur Erarbeitung dieses Konzepts wurde Anfang 1999 ein Modellprojekt vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen initiiert. Die Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster haben unter Begleitung und mit finanzieller Förderung des Landes Nordrhein-Westfalen einen Vorschlag für ein kommunales Haushaltsrecht auf der Basis der kaufmännischen Buchführung erarbeitet. Die Mummert Consulting AG wurde als Berater mit der Moderation und Steuerung des Prozesses beauftragt. Die Konzeptionsphase dauerte von Mitte 1999 bis Mitte 2000.

Mit der Veröffentlichung der Dokumentation des Konzepts im August 2000 begann die Phase II des Modellprojekts. In ihr wurde eine breite Diskussion der Ergebnisse durchgeführt und eine Praxiserprobung durch die Modellkommunen durchgeführt.

Für die Praxiserprobung ist das Team aus fünf Modellkommunen um die Gemeinde Hiddenhausen und den Kreis Gütersloh erweitert worden. Damit war der kommunale Bereich durch eine kreisangehörige Gemeinde, durch kreisangehörige und kreisfreie Städte sowie einen Kreis in dem Modellprojekt vertreten. Dies stellte sicher, dass bei der Erprobung des Konzepts die Belange aller Kommunen des Landes berücksichtigt wurden.

Sechs Kommunen haben jeweils in Wellen mehrere Ämter auf das doppische Haushaltswesen umgestellt. Dabei haben sie die in der Dokumentation beschriebenen Regeln zur Planung, Bewirtschaftung und zum Abschluss des kommunalen Haushalts auf die Pilotämter angewendet. Ziel ist es, das doppische Rechnungswesen von der Haushaltsplanung bis hin zum Jahresabschluss für den Gesamthaushalt zu erproben und einzuführen. Die siebte Kommune, die Gemeinde Hiddenhausen, hat zum 1.1.2003 ihren Haushaltsplan für die gesamte Verwaltung nach dem System des NKF vorgelegt und bewirtschaftet ihn seitdem doppisch.

Parallel zu der örtlichen Erprobung in den sieben Kommunen wurde die interkommunale Zusammenarbeit in dem Modellprojekt fortgeführt. Anhand der Praxiserfahrungen wurde das Konzept verbessert und vervollständigt. Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens und darüber hinaus haben die Dokumentation genutzt, um Erfahrungen mit der doppischen Rechnungslegung in ihren Verwaltungen zu sammeln und Anregungen zu geben.

³ Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Neues kommunales Finanzmanagement - Eckpunkte der Reform, Düsseldorf, 1999.

Das nunmehr in der dritten Auflage vorliegende Konzept stellt die Ergebnisse dar. Der Aufbau in diesem Buch spiegelt die Organisation der Projektarbeit wider. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Modellkommunen haben sich zu Arbeitsgruppen zusammengeschlossen, um jeweils ein abgegrenztes Thema zu bearbeiten. In den Arbeitsgruppen hatte jeweils eine Kommune die organisatorische Federführung. Die Ergebnisse wurden in einer Projektgruppe zusammengeführt, die aus Vertretern der Modellkommunen, des Innenministeriums und der Mummert Consulting AG gebildet wurde. Eine Lenkungsgruppe, in der diese Kommunen durch die zuständigen Beigeordneten bzw. Kämmerer vertreten waren, hatte die Gesamtsteuerung.

Parallel zu der hier vom „Modellprojekt zur Einführung eines doppelischen Kommunalhaushalts in NRW“ vorgelegten abschließenden Dokumentation des Fachkonzepts des NKF ist dem Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen ein Abschlussbericht übergeben worden. Er zieht eine Bilanz der von den Modellkommunen gesammelten Erfahrungen und leitet aus diesen eine Empfehlung an den Gesetzgeber ab. Die Empfehlung beinhaltet einen Vorschlag für neue haushaltsrechtliche Regelungen in der Gemeindeordnung und für eine doppelische Gemeindehaushaltsverordnung.

In den folgenden Kapiteln wird das betriebswirtschaftliche Konzept für das doppelische Haushaltswesen erläutert. Ausführlich sind dort die Regelungsinhalte beschrieben und auch Einzelfragen geklärt. Die Kapitel enthalten außerdem Praxishilfen für die Umsetzung des Konzepts. Unter der Internetadresse www.Neues-Kommunales-Finanzmanagement.de können zusätzliche Informationen heruntergeladen werden. Dort findet sich auch eine Dokumentation der Praxiserfahrungen der Modellkommunen in einem „Umsetzungstagebuch“.

2 Die Doppik als neuer Rechnungsstil für Kommunen

„Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)“ ist der Oberbegriff für das doppelische kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, das in dem Modellprojekt entwickelt wurde. Das Ziel war es, ein Haushaltsrecht zu entwickeln, das vor allem folgende Vorteile gegenüber der Kameralistik bietet:

- Die Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs,
- die Darstellung des Vermögens der Kommune,
- die Hervorhebung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns und damit auch eine Outputorientierung,
- die Unterstützung einer flexiblen Mittelbewirtschaftung,
- die Aufhebung der Fragmentierung des Rechnungswesens im „Konzern Kommune“ zwischen der Kernverwaltung und den Sondervermögen bzw. Eigen- und Beteiligungsgesellschaften durch einen einheitlichen Rechnungsstil.

Das Ergebnis der Arbeit des Modellprojekts ist ein Konzept, dem die kaufmännische Buchführung als Buchungssystem zu Grunde liegt. Es soll somit künftig nicht mehr kameral, sondern doppelisch gebucht werden.

Die doppelte Buchführung („Doppik“) wurde als neuer Rechnungsstil für Kommunen gewählt, weil sie das Erreichen der oben genannten Ziele unterstützt. Die doppelte Buchführung erlaubt die Buchung sowohl von Zahlungsgrößen als auch von Erfolgsgrößen, also von Aufwendungen und Erträgen. Der vollständige Ressourcenverbrauch wird ausgewiesen. Die Bilanz ist integraler Bestandteil des Rechnungswesens und beinhaltet eine umfassende Vermögensdarstellung.

Die oben genannten Reformziele hätten zum Teil auch durch eine erweiterte Kameralistik erreicht werden können. Auch sie ermöglicht das Erfassen von Abschreibungen oder den Vermögensnachweis in entsprechenden Übersichten. Nur die doppelte Buchführung erlaubt jedoch die Darstellung des vollständigen Ressourcenverbrauchs und den Ausweis des Vermögens und der Schulden ohne systematische Schwierigkeiten und ohne eine Fragmentierung des Rechnungswesens innerhalb des „Konzerns Kommune“. Hierin liegen die stärksten konzeptionellen Argumente für die Einführung der Doppik als Rechnungsstil in den Kommunen.

Neben den konzeptionellen Argumenten spricht für die Doppik, dass sie den Einsatz betriebswirtschaftlicher Software ermöglicht. Dies wird zu einem Kosten senkende Effekte haben, und zum anderen wird auf diese Weise die Integration von weiteren betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten (z.B. Controlling oder Liquiditätsplanung) in das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen erheblich vereinfacht. Hierdurch wird die Qualität der Steuerung zunehmen.

Vor allem drei Gründe sprechen somit für die doppelte Buchführung in den kommunalen Kernverwaltungen:

1. Die Doppik unterstützt die angestrebten Reformziele durch ein geschlossenes, ressourcenverbrauchsorientiertes Rechnungskonzept.
2. Sie ermöglicht die Vereinheitlichung des Rechnungswesens im „Konzern Kommune“.
3. Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Software einschließlich aller dort unterstützten Steuerungsinstrumente wird erleichtert.

Mit der Entscheidung für die doppelte Buchführung wird die Frage aufgeworfen, inwieweit sich ein kommunales Haushaltsrecht an den rechtlichen Regelungen orientieren soll, die für privatwirtschaftliche Unternehmen gelten, oder ob ein an den kommunalen Zielsetzungen orientiertes, gesondertes Rechnungswesen zu entwerfen ist. Für beide Positionen gibt es gewichtige Gründe.

Für eine Vereinheitlichung mit den anerkannten kaufmännischen Rechnungslegungsvorschriften der Privatwirtschaft sprechen drei Gründe:

1. Eine Vereinheitlichung im „Konzern Kommune“ ist nur möglich, wenn das Rechnungswesen der Gemeinde mit dem der kaufmännisch bilanzierenden Sondervermögen und Beteiligungsgesellschaften vergleichbar ist.
2. Betriebswirtschaftliche Software lässt sich in der Kommune nur wirtschaftlich einsetzen, wenn die Grundprinzipien aus der kaufmännischen Rechnungslegung Anwendung finden.
3. Für eine flächendeckende Anwendung eines doppelten Rechnungswesens bedarf es einer Vielzahl von Regeln für die Ausfüllung allgemeiner Rechnungslegungsgrundsätze. Diese müssen willkürfreie und nachprüfbar Ergebnisse sicherstellen. Das kaufmännische Regelwerk ist ein erprobtes, in sich schlüssiges Referenzsystem.

Daneben gibt es außerhalb der Bundesrepublik nationale (z.B. in den angloamerikanischen Ländern) bzw. internationale Entwicklungen (z.B. in einem Projekt der Weltbank), die für den öffentlichen Sektor allgemeine Standards auf der Basis der Grundsätze des kaufmännischen Rechnungswesens entwickeln.

Für ein kommunalspezifisches Rechnungswesen auf der Basis des doppelten Buchungsstils spricht auf der anderen Seite, dass die Ziele der privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht mit denen der öffentlichen Haushalte identisch sind. Statt der Gewinnerzielung stehen die Bedarfsdeckung und die Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger im Zentrum des kommunalen Handelns. Außerdem hat die Planung einen viel höheren Stellenwert, weil an ihr das Budgetrecht des Rates anknüpft.

Die Abwägung der genannten Argumente hat zu folgendem Leitsatz für das Neue Kommunale Finanzmanagement geführt:

Das kaufmännische Rechnungswesen gilt immer dann als Referenzmodell, wenn die spezifischen Ziele und Aufgaben des Rechnungswesens einer Kommune dem nicht entgegenstehen. Kommunale Besonderheiten wurden so integriert, dass Systembrüche im kaufmännischen Rechnungswesen vermieden wurden.

In der Konsequenz galt es, die Ziele des Rechnungswesens einer Kommune zu definieren. Dies ist mit der Festlegung von Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung für Kommunen (GoB-K) geschehen. Es sind einerseits die klassischen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) auf ihre Tauglichkeit zur Abbildung der kommunalen Ziele hin überprüft worden. Andererseits sind sie erweitert worden um Ziele, die sich speziell aus der Zielsetzung öffentlichen Handelns ergeben.

Folgende Grundsätze sollen für das kommunale Rechnungswesen gelten:

- Vollständigkeit,
- Richtigkeit und Willkürfreiheit,
- Verständlichkeit,
- Öffentlichkeit,
- Aktualität,
- Relevanz,
- Stetigkeit,
- Nachweis der Recht- und Ordnungsmäßigkeit,
- Dokumentation der intergenerativen Gerechtigkeit.

Diese allgemeinen Grundsätze bilden den Maßstab für die Ausgestaltung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements. Wo immer eine Regelung des privatwirtschaftlichen Rechnungswesens mit ihnen kollidiert, wurde eine spezifisch kommunale Lösung gesucht und im NKF beschrieben. Dabei wurde darauf geachtet, dass sich die kommunalspezifischen Wege möglichst in das Gesamtsystem des Referenzmodells bruchlos einfügen.

Als Referenzmodell wurde das deutsche Handelsrecht herangezogen, gleichzeitig wurde aber auch die aktuelle Entwicklung zur Vereinheitlichung der nationalen Rechnungslegungsvorschriften auf der Basis internationaler Regelwerke wie den International Accounting Standards (IAS) beachtet.

Das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen sollte im Grundsatz den jeweils anerkannten Standards des nationalen kaufmännischen Rechnungswesens folgen. Nur so kann es von neuen betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen profitieren und nur in diesem Fall können Verwaltungen Fachkräfte aus der Privatwirtschaft einstellen oder auch kaufmännische Software nutzen. Nur bei einer parallelen Entwicklung kann der Konzernabschluss ohne unvertretbaren Mehraufwand erstellt werden und aussagekräftige Informationen liefern.

Folglich ist es wichtig, Abweichungen zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Rechnungslegungsstandards heute und in Zukunft auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken. Ein auf dem NKF basierendes Gemeindehaushaltsrecht muss offen sein für eine Anpassung an sinnvolle internationale Entwicklungen.

Auf der Basis der Grundsatzentscheidungen für die doppelte Buchführung und für das Referenzmodell des kaufmännischen Rechnungswesens wurde ein kommunales Haushalts- und Rechnungswesen entwickelt, das sich auf drei Komponenten stützt:

- Ergebnisplan und -rechnung
Die Ergebnisrechnung entspricht der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung. Ihr entspricht als Planungsinstrument der Ergebnisplan. Beide weisen Aufwendungen und Erträge aus.
- Finanzplan und -rechnung
Der Finanzplan und die Finanzrechnung beinhalten alle Einzahlungen und Auszahlungen.
- Bilanz (im Jahresabschluss)
In der Bilanz werden das Vermögen, die Schulden und das Eigenkapital ausgewiesen.

3 Der Haushaltsplan im NKF

3.1 Überblick

Der Haushaltsplan ist die Grundlage der Haushaltswirtschaft der Gemeinde. Das Neue Kommunale Finanzmanagement sieht den neuen kommunalen Haushalt weiterhin im Zentrum der kommunalen Planung, Bewirtschaftung und Rechenschaft. Der gegenwärtige formelle Rahmen, der diese Instrumente umgibt und ihre Bedeutung für die Kommunen nachdrücklich unterstreicht (insb. §§ 77-79

und 93, 94 GO NRW: Zuständigkeiten, Aufstellungs- und Bewirtschaftungsverfahren, Nachweis des Ergebnisses der Haushaltswirtschaft), wird grundsätzlich weiterhin gelten.

Allerdings ergeben sich Änderungen und Ergänzungen für den Inhalt, den Aufbau sowie für die Begrifflichkeiten des Haushaltsplans aus den Reformzielen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements und den zur Erreichung dieser Ziele eingesetzten neuen Instrumenten:

- **Im Zentrum der Haushaltsplanung steht künftig der Ergebnisplan.** Er beinhaltet Aufwendungen und Erträge. Gegenüber dem kamerale Rechnungssystem werden die Ressourcenverbräuche vollständig und periodengerecht erfasst.

Vollständig heißt vor allem: einschließlich der Abschreibungen und einschließlich der erst später zahlungswirksam werdenden Belastungen (z.B. einschließlich der Rückstellungen für später zu leistende Pensionszahlungen).

Periodengerecht bedeutet, dass nicht mehr der Zeitpunkt der Zahlung über die Zuordnung zum Haushaltsjahr entscheidet, das belastet wird, sondern der Zeitraum, in dem der Ressourcenverbrauch durch die Verwaltungstätigkeit tatsächlich anfällt. Ein Beispiel: Wird im Dezember 2002 die Miete für Januar 2003 im voraus bezahlt, so ist der Aufwand für das Jahr 2003 ergebniswirksam zu erfassen. Werden hingegen Zinsen für Dezember 2002 erst im Januar 2003 bezahlt, so muss der Zinsaufwand trotzdem dem Jahr 2002 ergebniswirksam zugeordnet werden.

Im Ergebnisplan werden künftig insbesondere die geplanten Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit und die Abschreibungen auf die abnutzbaren Vermögensgegenstände ausgewiesen. Der Rat ermächtigt die Verwaltung mit dem Ergebnisplan, die entsprechenden Ressourcen einzusetzen.

- **Der Finanzplan als ergänzende Komponente zum Ergebnisplan.** Da im Ergebnisplan nur die jährlichen Abschreibungen für die Vermögensgegenstände (z.B. Schulgebäude oder Fahrzeuge) enthalten sind, nicht aber die im Jahr der Anschaffung zu leistenden Investitionszahlungen, bedarf es einer ergänzenden Komponente. Im neuen Haushaltswesen soll deshalb neben dem Ergebnisplan für jedes Haushaltsjahr ein Finanzplan aufgestellt werden. In diesem werden vor allem die investiven Zahlungen ausgewiesen und durch den Rat ermächtigt. Der Finanzplan dient auch der Finanzierungsplanung, da er daneben auch die Finanzbedarfe der laufenden Verwaltungstätigkeit und Finanzierungstätigkeit (Kreditaufnahme, Tilgung von Krediten) ausweist.
- **Wichtigste Funktion des Haushaltsplans ist die sachliche Mittelfestlegung durch den Rat in Teilergebnisplänen.** Dies geschieht im Haushaltsplan dadurch, dass neben dem Ergebnis- und Finanzplan für die Kommune als Ganzes produktorientiert gegliederte Teilpläne aufgestellt werden.
- **Die Teilfinanzpläne weisen die bedeutenden Investitionsvorhaben maßnahmenscharf aus.** Zu jeder Maßnahme werden die anfallenden Einzahlungen und Auszahlungen aufgeführt. Dieser im NKF festgelegte Mindeststandard kann von einer Kommune durch zusätzliche Angaben erweitert werden. Es können ergänzend z.B. die zu aktivierenden Eigenleistungen dargestellt werden, die zu einer Investition erbracht werden sollen. Bei Baumaßnahmen könnte hierzu die Planungsleistung gehören oder aber ein Gewerk, das der kommunale Bauhof ausführt. Auf diese Art lässt sich der Teilfinanzplan zu einer Investitionsplanung nach kaufmännischem Muster erweitern.
- **Die Integration der Leistungsvorgaben (Outputorientierung) in das System der Steuerung und Rechenschaft der Kommunalverwaltung führt zu weiteren inhaltlichen Ergänzungen der Planungsinstrumente.** Die Vorgabe von Zielen des kommunalen Handelns und die Umwandlung dieser Ziele in messbare Vorgaben sind zukünftig ein notwendiger Bestandteil des Haushaltsplans.

Aufbau, Detaillierungsgrad und Darstellungsform dieser neuen Komponenten sollen sich im Wesentlichen an den Steuerungserfordernissen des Rates und den Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit orientieren. Dabei soll einerseits die Vergleichbarkeit der kommunalen Haushalte untereinander gewahrt werden. Auf der anderen Seite soll die flexible Haushaltsführung, die Budgetierung sowie die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung gestärkt werden.

Die folgende Grafik zeigt einen Überblick über die Bestandteile des Haushaltsplans und des Jahresabschlusses, bevor einige wichtige Gestaltungsmerkmale des Haushaltsplans näher erläutert werden:

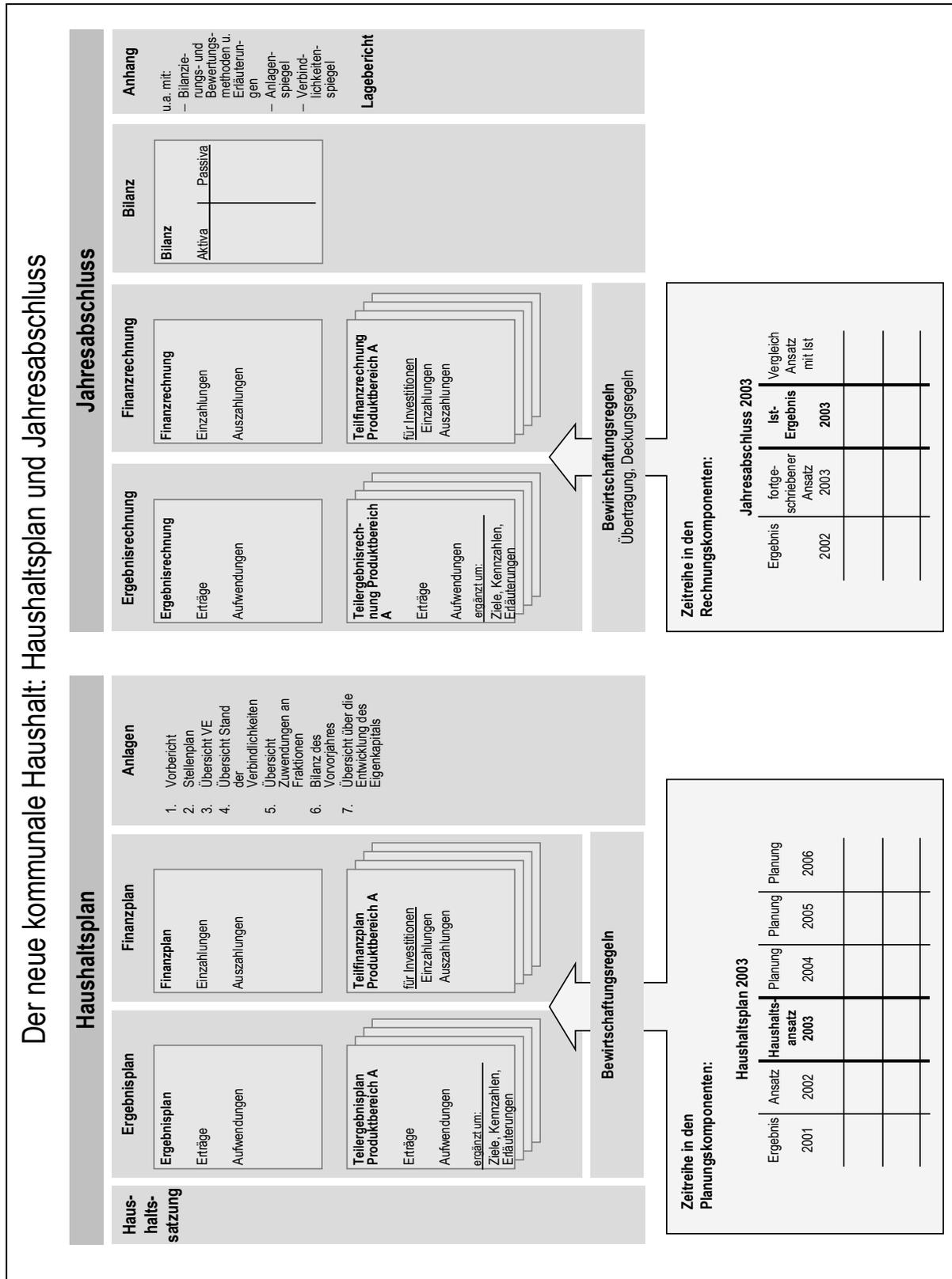


Abbildung 1 Der neue kommunale Haushalt: Planung und Abschluss

3.2 Gliederung des Haushaltsplans

Die Darstellung des Gesamthaushalts ist allein nicht ausreichend. Damit der Rat sein Budgetrecht sinnvoll wahrnehmen kann, muss der doppische Haushaltsplan untergliedert werden. Das Modellprojekt hatte daher eine Antwort auf die Frage zu geben, nach welchem Prinzip und in welcher Tiefe künftig die Gliederung der Teilergebnis- und Teilfinanzpläne erfolgen sollte.

Im Rahmen des Projekts war zu entscheiden, ob eine produktorientierte oder eine organisationsbezogene Darstellung das führende Gliederungsprinzip des neuen Haushaltsplans sein soll und ob eine Verbindung beider Prinzipien möglich und zweckmäßig ist.

Der Abwägungsprozess wurde durch folgende Argumente bestimmt:

- Die organisatorische Gliederung hat den Vorteil, dass Verantwortungsbereiche direkt im Haushalt abgebildet werden. Dies erleichtert die Budgetierung.
- Andererseits führt die organisatorische Gliederung dazu, dass die Haushalte einer Kommune im Zeitablauf nicht mehr vergleichbar wären, wenn Ämter oder Dezernate neu zugeschnitten werden. Auch ist ein interkommunaler Vergleich schwierig.
- Die produktorientierte Gliederung unterstützt die Outputorientierung, erschwert es aber, Fach- und Ressourcenverantwortung in Einklang zu bringen.
- Ein Kompromiss könnte darin liegen, als führendes Gliederungskriterium die Organisation zu wählen und unterhalb dieser obersten Ebene eine einheitliche Produkt(bereichs-)systematik vorzuschreiben. Dieses Modell birgt jedoch die Gefahr, dass durch die normierte Produktgliederung unterhalb der Organisationsebene ein faktischer Zwang entsteht, in den Kommunen einen einheitlichen organisatorischen Aufbau einzuführen.

Für die Produktorientierung spricht insbesondere, dass der Fokus der politischen Beratungen und Entscheidungen auf die Leistungen und die Ziele des Verwaltungshandelns gerichtet wird. Die im Rahmen der Verwaltungsreform geforderte Outputorientierung sowie die Veränderung des Zusammenwirkens von Rat (Vorgabe: Was soll erledigt werden?) und Verwaltung (Wie soll die Vorgabe erledigt werden?) wird durch die Produktsicht unterstützt. Für den Rat ist es wichtiger, die Ressourcen und Ziele für den Produktbereich „Schule“ festzulegen, als einzeln über die Kämmerei, das Schulverwaltungsamt und das Liegenschaftsamt, die neben anderen Ämtern Leistungen für die Schulen erbringen, zu diskutieren.

Ausschlaggebend für diese Entscheidung war auch der Wunsch aller am Projekt Beteiligten, zumindest auf einer aggregierten Gliederungsebene landesweit bindende Vorgaben zu setzen. Ohne diese Vorgaben würde es in Zukunft nahezu unmöglich werden, den kommunalen Haushalt als Ausgangspunkt für interkommunale Vergleiche zu nutzen.

Dem Rat ist deshalb ein Haushaltsplan zur Beschlussfassung vorzulegen, der mindestens nach einer einheitlich vorzugebenden Gliederung in 27 Produktbereiche zu untergliedern ist. Die im Produktrahmen ausgewiesene Mindestgliederung nach Produktbereichen tritt an die Stelle des Gliederungsplans für die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände. Für die im Rahmen der normierten Produktbereiche gewählte Haushaltsgliederung sind Teilergebnispläne und Teilfinanzpläne zu erstellen und Leistungsvorgaben zu machen. Eine tiefere Untergliederung kann die Kommune bei Bedarf vornehmen.

Die Freiheit, unterhalb der normierten Produktbereiche eine individuelle Untergliederung vorzunehmen, eröffnet die Möglichkeit, zum Zwecke der Budgetierung und Steuerung Service- und Steuerungsprodukte zu trennen. So lassen sich beispielsweise innerhalb des Produktbereichs „Innere Verwaltung“ die Produkte „Personalsteuerung“ und „Personalservice“ einrichten und mit unterschiedlichen Steuerungsvorgaben und Budgetregeln versehen.

Voraussetzung für die individuelle Untergliederung der zu normierenden Mindestgliederung nach Produktbereichen ist lediglich, dass diese summarisch im Haushalt zu den mindestens zu erstellenden Teilergebnis- und Teilfinanzplänen aggregiert werden. Die Ziele und Kennzahlen müssen nur auf der untersten gewählten Darstellungsebene angegeben werden.

Insbesondere im Dialog mit dem Rat müssen die Anforderungen für die Darstellung und Steuerung des doppischen Haushalts der jeweiligen Kommune individuell formuliert werden.

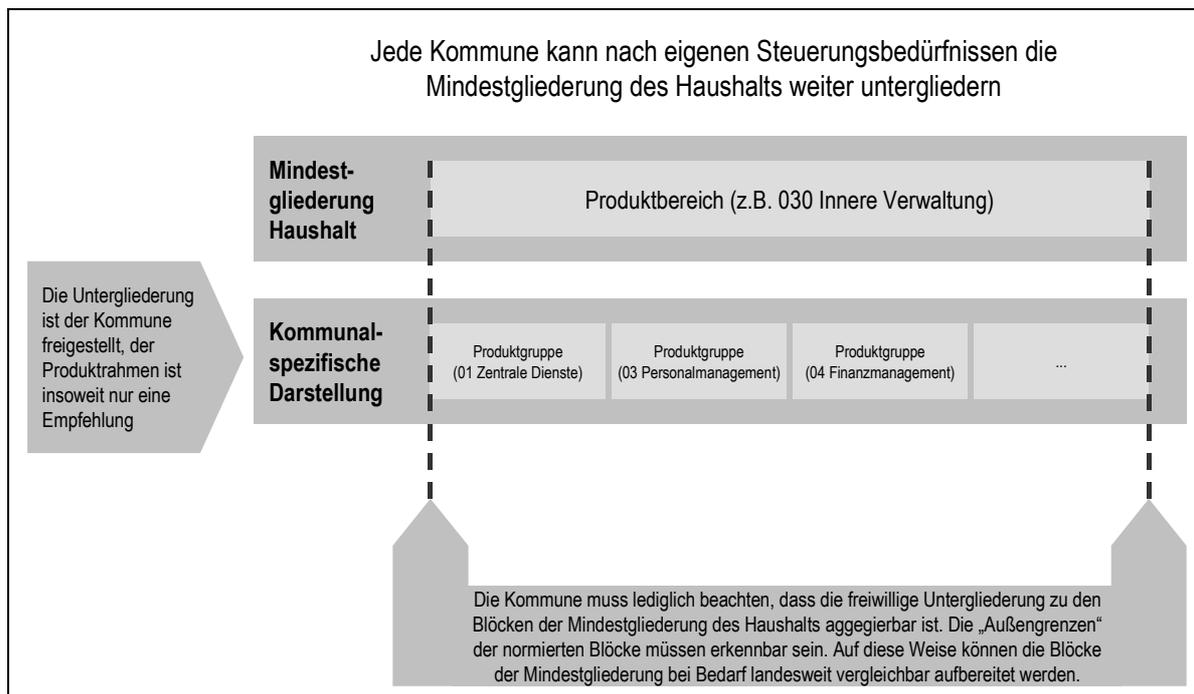


Abbildung 2 Beispiel für eine Unterteilung der Mindestgliederung des Haushaltsplans

Die verbindliche Mindestgliederung des Haushaltsplans ist aus dem oben genannten Produktrahmen abgeleitet. Alle weiteren Elemente des Produktrahmens sind eine Empfehlung und dienen der inhaltlichen Abgrenzung der Produktbereiche. Individuelle Produktgruppen oder Produkte dürfen also nur innerhalb des inhaltlichen Rahmens des normierten Produktbereichs gebildet werden. Die Kommunen können die im Produktrahmen genannten Produkte als Basis für ihre Kosten- und Leistungsrechnung und für die Produktbeschreibungen nutzen, sie können aber auch individuelle Produktkataloge unterhalb der vorgegebenen Ebene verwenden.

Für allgemeine Deckungsmittel, die allgemeinen Umlagen, Zinsen, Tilgungen und Ähnliches wird (wie im gegenwärtigen Haushaltsplan) der besondere Bereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ (Nr. 900) eingerichtet. Zuschüsse oder Gewinnabführungen an und von Sondervermögen oder Beteiligungsgesellschaften werden in den sachlich zutreffenden Produktbereichen ausgewiesen.

3.3 Positionen im Haushaltsplan

Der Ergebnis- und der Finanzplan sowie die Teilergebnis- und Teilfinanzpläne sind hinsichtlich der Erträge und Aufwendungen und der Einzahlungen und Auszahlungen nach Arten zu gliedern. Es werden folgende Ergebnis- und Finanzpositionen dargestellt, die durch die Kommune weiter individuell untergliedert werden können:

Ergebnisplan/-rechnung	
1	Steuern und ähnliche Abgaben
2	+ Zuwendungen und allgemeine Umlagen
3	+ Sonstige Transfererträge
4	+ Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte
5	+ Privatrechtliche Leistungsentgelte
6	+ Kostenerstattungen und Kostenumlagen
7	+ Sonstige ordentliche Erträge
8	+ Aktivierte Eigenleistungen
9	+/- Bestandsveränderungen
10	= Ordentliche Erträge
11	- Personalaufwendungen
12	- Versorgungsaufwendungen
13	- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen
14	- Bilanzielle Abschreibungen
15	- Transferaufwendungen
16	- Sonstige ordentliche Aufwendungen
17	= Ordentliche Aufwendungen
18	= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit (= Zeilen 10 und 17)
19	+ Finanzerträge
20	- Zinsen und ähnliche Aufwendungen
21	= Finanzergebnis (= Zeilen 19 und 20)
22	= Ordentliches Ergebnis (= Zeilen 18 und 21)
23	+ Außerordentliche Erträge
24	- Außerordentliche Aufwendungen
25	= Außerordentliches Ergebnis (= Zeilen 23 und 24)
26	= Jahresergebnis (= Zeilen 22 und 25)

Teilergebnisplan/-rechnung	
1	Steuern und ähnliche Abgaben
2	+ Zuwendungen und allgemeine Umlagen
3	+ Sonstige Transfererträge
4	+ Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte
5	+ Privatrechtliche Leistungsentgelte
6	+ Kostenerstattungen und Kostenumlagen
7	+ Sonstige ordentliche Erträge
8	+ Aktivierte Eigenleistungen
9	+/- Bestandsveränderungen
10	= Ordentliche Erträge
11	- Personalaufwendungen
12	- Versorgungsaufwendungen
13	- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen
14	- Bilanzielle Abschreibungen
15	- Transferaufwendungen
16	- Sonstige ordentliche Aufwendungen
17	= Ordentliche Aufwendungen
18	= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit (= Zeilen 10 u. 17)
19	+ Finanzerträge
20	- Zinsen u. ähnl. Aufwendungen
21	= Finanzergebnis (= Zeilen 19 und 20)
22	= Ordentliches Ergebnis (= Zeilen 18 und 21)
23	+ Außerordentliche Erträge
24	- Außerordentliche Aufwendungen
25	= Außerordentliches Ergebnis (= Zeilen 23 und 24)
26	= Ergebnis vor Berücksichtigung der internen Leistungsbeziehungen (= Zeilen 22 und 25)
27	+ Erträge aus internen Leistungsbeziehungen
28	- Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen
29	= Ergebnis (= Zeilen 26, 27, 28)

Finanzplan/-rechnung	
1	Steuern und ähnliche Abgaben
2	+ Zuwendungen und allgemeine Umlagen
3	+ Sonstige Transfereinzahlungen
4	+ Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte
5	+ Privatrechtliche Leistungsentgelte
6	+ Kostenerstattungen, Kostenumlagen
7	+ Sonstige Einzahlungen
8	+ Zinsen und ähnliche Einzahlungen
9	= Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit
10	- Personalauszahlungen
11	- Versorgungsauszahlungen
12	- Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen
13	- Zinsen und ähnliche Auszahlungen
14	- Transferauszahlungen
15	- Sonstige Auszahlungen
16	= Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit
17	= Cash Flow aus laufender Verwaltungstätigkeit (= Zeilen 9 und 16)
18	+ Investitionszuwendungen und -beiträge
19	+ Einzahlungen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen
20	- Investitionsauszahlungen
21	+ Einzahlungen a. d. Veräußerung v. Finanzanlagen
22	- Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen
23	= Cash Flow aus Investitionstätigkeit
24	= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag (= Zeilen 17 und 23)
25	+ Aufnahme von Krediten
26	- Tilgung von Krediten
27	= Cash Flow aus Finanzierungstätigkeit
28	= Änderung d. Bestandes an Finanzmitteln (= Zeilen 24 und 27)
29	+ Anfangsbestand an Finanzmitteln
30	+/- Saldo aus durchlaufenden Posten
31	= Liquide Mittel (= Zeilen 28, 29 und 30)

Teilfinanzplan/-rechnung	
Investitionstätigkeit	
Einzahlungen	
1	aus Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen
2	aus der Veräußerung von Sachanlagen
3	aus der Veräußerung von Finanzanlagen
4	aus Beiträgen u. ä. Entgelten
5	Sonstige Investitionseinzahlungen
6	Summe der investiven Einzahlungen
Auszahlungen	
7	für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden
8	für Baumaßnahmen
9	für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen
10	für den Erwerb von Finanzanlagen
11	von aktivierbaren Zuwendungen
12	Sonstige Investitionsauszahlungen
13	Summe der investiven Auszahlungen
14	Saldo Investitionstätigkeit (Einzahlungen ./ Auszahlungen)

Abbildung 3 Übersicht über die Ergebnis- und Finanzpositionen

Für das neue Rechnungswesen ist ein Musterkontenrahmen erstellt worden, der nach Auffassung der Modellkommunen einen Vorschlag darstellt, der nicht normiert werden soll. Dieser enthält Kontenklassen für die Ergebnisrechnung und die Bilanz und darüber hinaus separate Kontenklassen für die Finanzrechnung und für die Kosten- und Leistungsrechnung.

Die Finanzrechnung kann in der Systematik des Kontenrahmens und damit innerhalb des doppischen Buchungsverbands geführt werden. In diesem Fall werden bei Aus- und Einzahlungen statt der Zahlungsmittelkonten (Bank, Kasse) die nach Aus- und Einzahlungsarten differenzierten Finanzmittelkonten angesprochen. Es ist auch möglich, die Finanzmittelkonten durch eine Mitkontierung zu einem Buchungssatz zu bedienen. In diesem Fall werden die Finanzmittelkonten außerhalb des Kontenrahmens geführt.

3.4 Mittelfristige Planung

Die Stabilität der kommunalen Finanzwirtschaft soll durch eine Einbeziehung der Finanzplanung in den Haushaltsplan gefördert werden. Daher soll die heutige mittelfristige Finanzplanung systematisch mit der jährlichen Haushaltsplanung auf Produktbereichen verbunden werden. Alle Planungskomponenten sollen eine Zeitreihe von insgesamt sechs Jahren abdecken. Sie setzt sich wie folgt zusammen:

Zeitreihe im Haushaltsplan 2003						
	Ergebnis	Ansatz	Haushalts- ansatz	Planung	Planung	Planung
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
...
Personalaufwendungen	124.624	112.348	116.525	121.000	129.000	132.000
...

Tabelle 1 Muster einer Zeitreihe im Haushaltsplan

Durch die Integration der mittelfristigen Finanzplanung in den Haushaltsplan wird erreicht, dass zukünftige Belastungen bei Investitionsentscheidungen, aber auch bei der laufenden Verwaltungstätigkeit, besser berücksichtigt werden können. Lediglich die Spalte „Haushaltsansatz“ stellt dabei eine bindende Ermächtigung dar. Der Charakter der Planungswerte für die Folgejahre entspricht dem der gegenwärtigen Finanzplanung: Bei Bedarf können die Zahlen revidiert werden.

3.5 Musterseite eines produktorientierten Teilplans

Neben dem Ergebnis- und Finanzplan wird der nach Produktbereichen gegliederte Haushaltsteil mit seinen Teilergebnis- und Teilfinanzplänen im Zentrum der politischen Beratungen stehen.

Grundprinzip ist es hier, alle wichtigen Angaben rund um einen Leistungsbereich an einer Stelle im Haushalt zusammenzuführen. Dadurch soll erreicht werden, dass die Zusammenhänge besser erkennbar werden. Eine Investitionsmaßnahme hat durch die Abschreibungen Auswirkungen auf die Folgejahre, die Stellenausstattung beeinflusst direkt die Personal- und Sachaufwendungen. Daher werden die Informationen, die im kameralen Haushaltswesen getrennt im Verwaltungshaushalt und im Vermögenshaushalt, dem Investitionsprogramm, der mittelfristigen Finanzplanung, dem Stellenplan und anderen Unterlagen zu finden sind, nunmehr für jeden Produktbereich in einem Teilplan zusammengeführt.

Für die im Haushaltsplan abzubildenden Produktbereiche (bzw. für eine detailliertere, von der Kommune festgelegte Gliederung) müssen die im Folgenden beschriebenen Informationen vorhanden sein. Dabei ist zu unterscheiden zwischen nur dem Grunde nach definierten Pflichtangaben (z.B. Kennzahlen, Ziele) und der Art nach definierten Pflichtangaben (z.B. die Ergebnis- und Finanzposi-

tionen) und Angaben, die die Kommune zusätzlich aufnimmt (Zusatzinformationen z.B. über die für das Produkt verantwortliche Organisationseinheit).

Eine Haushaltsseite für einen Produktbereich wird demnach folgende Informationen beinhalten:

- Angaben zum sachlichen Inhalt des Produktbereiches, z.B. die in einer Kommune individuell gebildeten Produktgruppen und Produkte (kommunalspezifisch auszugestalten),
- Aufwendungen und Erträge (Pflichtangaben) einschließlich der internen Leistungsbeziehungen (kommunalspezifisch auszugestalten),
- investive Einzahlungen und Auszahlungen nach Einzelmaßnahmen sowie - für kleinere Vorhaben - eine Position „Sonstige investive Maßnahmen“ (Pflichtangaben),
- einen Auszug aus dem Stellenplan für den Produktbereich (die Aufteilung ist eine Pflichtangabe, der Ausweis der auf den Produktbereich entfallenden Stellen ist aber auch durch eine Aufteilung innerhalb des Stellenplans möglich),
- die Ziele, Leistungsmengen, Kennzahlen, Zielvereinbarungen (kommunalspezifisch auszugestalten).

Die Haushaltsseite kann wie in dem folgenden Schema aussehen:

Haushaltsplan 2003**Produktbereich: Sport und Bäder****Verantwortliche Beigeordnete: Frau Dr. Mustermann****Produktinformationen**

Der Produktbereich beinhaltet die direkte Sportförderung (vor allem Vereinszuschüsse) ebenso wie die indirekte (Bau und Unterhaltung von Sportstätten und Anlagen). Größtes Investitionsprojekt des Haushaltsjahres ist der Neubau der Halle X, für den das Land einen Zuschuss von 360.000 Euro bewilligt hat. Damit wird das Ziel des Sportentwicklungsplans von 1998 erreicht, auch in den südlichen Stadtteilen eine Halle anzubieten.

Produktbereichsübersicht**Ziele und Zielvereinbarungen**

Die Quote der durch Nutzungsüberlassungsvertrag den Vereinen zur Bewirtschaftung übergebenen Sporthallen und -plätze soll von jetzt 50% auf 75% bis 2004 gesteigert werden. Dadurch soll das Jahresergebnis des Produktbereichs Sport mittelfristig konstant gehalten werden. Die durch die Vereinsbewirtschaftung sinkenden Aufwendungen bei den Sach- und Dienstleistungen und beim Personal können der direkten Vereinsförderung zufließen. Die Aufwendungen für den laufenden Betrieb der Halle in Neudorf ab 2004 sollen im Budget des Produktbereichs erwirtschaftet werden.

Die Ursachen der schwankenden Auslastung der Sporthallen sollen ermittelt werden und ein Auslastungsgrad von 58% dauerhaft erreicht werden.

	Ergebnis 2001	Ansatz 2002	Haushaltsansatz 2003	Planung 2004	Planung 2005	Planung 2006
Teilergebnisplan (in Tausend Euro):						
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	1.438	945	615	625	625	625
+ Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	14.148	14.314	15.371	16.000	15.500	15.500
+ Privatrechtliche Leistungsentgelte	324	330	410	415	425	430
+ Kostenerstattungen und Kostenumlagen	123	120	120	120	120	120
= Ordentliche Erträge	16.033	15.709	16.516	17.160	16.670	16.675
- Personalaufwendungen	12.550	13.000	13.100	13.150	13.150	13.150
- Versorgungsaufwendungen	1.804	1.800	1.800	1.940	1.945	1.950
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.865	6.700	6.700	6.750	6.750	6.750
- Transferaufwand	35	41	48	46	46	46
- Bilanzielle Abschreibungen	612	516	541	723	800	800
= Ordentliche Aufwendungen	21.866	22.057	22.189	22.609	22.691	22.696
= Ergebnis der lfd. Verwaltungstätigkeit	-5.833	-6.348	-5.449	-5.449	-6.021	-6.021
+ Außerordentliche Erträge	0	0	0	0	0	0
- Außerordentliche Aufwendungen	567	0	0	0	0	0
= Außerordentliches Ergebnis	-567	0	0	0	0	0
= Ergebnis vor internen Leistungsbeziehungen	-6.400	-6.348	-5.449	-5.449	-6.021	-6.021
+ Erträge aus internen Leistungsbeziehungen	121	120	120	120	120	120
- Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen	654	658	660	700	700	700
= Ergebnis Produktbereich Sport und Bäder	-6.933	-6.886	-5.989	-6.029	-6.601	-6.601

Alle Aufwendungen und Erträge (mit Ausnahme der Abschreibungen und der Aufwendungen aus interner Leistungsbeziehung) sind gegenseitig deckungsfähig. Darüber hinaus geltende allgemeine Budgetregeln sind auf Seite XX des Haushaltsplans wiedergegeben.

	Ergebnis 2001	Ansatz 2002	Haushalts-ansatz 2003	Verpflich-tungser-mächtigung	Planung 2004	Planung 2005	Planung 2006		
Teilfinanzplan									
Investitionstätigkeit									
Einzahlungen									
aus Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	12	456	360	0	35	0	0		
aus der Veräußerung von Sachanlagen	31	54	12	0	0	0	0		
Sonstige Investitionseinzahlungen	35	0	5	0	56	0	0		
Summe der investiven Einzahlungen	78	510	377	0	91	0	0		
Auszahlungen									
für den Erwerb von Grundstücken u. Gebäuden	0	356	0	0	0	0	0		
für Baumaßnahmen	34	58	489	230	0	0	0		
für den Erwerb v. beweglichem Anlagevermögen	16	43	45	0	40	40	440		
Sonstige Investitionsauszahlungen	22	0	12	0	10	0	0		
Summe der investiven Auszahlungen	72	457	546	230	50	40	440		
Saldo Investitionstätigkeit Produktbereich Sport u. Bäder	6	53	-169	-230	41	-40	-440		
Übersicht Investitionsmaßnahmen									
	Ergebnis 2001	Ansatz 2002	Haushalts-ansatz 2003	Verpflich-tungser-mächtigung	Planung 2004	Planung 2005	Planung 2006	bisher bereitge-stellt	Gesamt Ein- u. Auszah-lungen
Investitionsmaßnahme: Neubau Halle Neudorf									
aus Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	0	456	360	0	0	0	0	0	816
für den Erwerb von Grundstücken u. Gebäuden	0	356	0	0	0	0	0	356	356
für Baumaßnahmen	0	0	489	230	0	0	0	0	719
Saldo	0	100	-129	-230	0	0	0	-356	-259
Investitionsmaßnahmen unterhalb der Wertgrenzen									
Summe der investiven Einzahlungen	11	9	8	0	10	10	10	10	10
Summe der investiven Auszahlungen	56	48	46	0	45	45	40	40	40
Saldo	-45	-39	-38	0	-35	-35	-30	-30	-30
Stellenplanauszug									
	2001	2002	2003						
Anzahl vollzeitverrechner Stellen Beamte u. Angestellte	22	22	23						
Anzahl vollzeitverrechner Stellen Arbeiter	7	7	7						
Leistungsmengen und Kennzahlen									
Fläche Sportplätze (qm)	6.400	6.400	6.400	6.400	6.400				
Fläche Sporthallen (qm)	1.645	1.912	1.912	1.912	1.912				
Auslastungsgrad Sporthallen	64%	48%	50%	50%	50%				
Anzahl Hallenbäder	2	2	2	3	4				
Kostendeckungsgrad Hallenbäder	5,4%	4,8%	4,0%	5,0%	5,0%				
Besucherzahl Hallenbäder	11.234	12.345	13.000	13.000	13.000				
Anzahl Freibäder	1	1	1	1	1				
Kostendeckungsgrad Freibäder	11,3%	10,1%	8,4%	10,5%	10,5%				
Besucherzahl Freibäder	23.564	23.212	20.000	20.000	20.000				
Anzahl Naturfreibäder	1	1	1	1	1				
Quote Anzahl Vereinsmitglieder / Einwohner	15,1%	15,6%	16,0%	16,0%	16,0%				
Direkte Vereinsförderung (TEuro)	35	41	48	49	50				

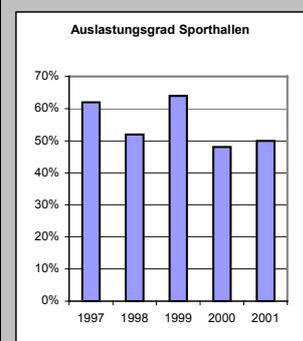


Abbildung 4 Schematische Musterseite für einen produktorientierten Teilplan

(...) mit Nutzungsdauern für viele kommunaltypische Vermögensgegenstände. Die Nutzungsdauern orientieren sich an den tatsächlichen Verhältnissen in den Kommunen.

Abschreibungen für Zwecke der Gebührenkalkulation oder der Besteuerung (z.B. in Betrieben gewerblicher Art) bleiben von diesen Festlegungen unberührt.

5 Bewirtschaftung des neuen kommunalen Haushalts

5.1 Das Budget als Bewirtschaftungsinstrument

Die Bewirtschaftungsinstrumente, durch die in der Kameralistik die kleinteiligen Haushaltsstellen verbunden werden konnten, werden abgelöst. In der Kameralistik waren auch nach der Verbindung zu Budgets die einzelnen Positionen im haushaltsrechtlichen Sinn noch bindend. Die Instrumente der Zweckbindungen oder der gezielte Deckungsfähigkeit einzelner Positionen werden im NKF ersetzt durch die Möglichkeit, Budgetregeln zu formulieren.

Dem NKF liegt eine neue Philosophie der dezentralen Ressourcenverantwortung und der flexiblen Bewirtschaftung zu Grunde: Die in den Teilplänen ausgewiesenen Positionen können zu Budgets verbunden werden. In diesen Budgets sind nur die Summen der Aufwendungen und Erträge (bzw. Auszahlungen und Einzahlungen) bindend. Die einzelnen Positionen bleiben nur insofern bedeutsam, als ein Budget, das z.B. aus Personal- und Sachaufwand gebildet wurde, nicht für andere Aufwandsarten (z.B. Transferaufwand) verwendet werden darf.

Zusätzlich kann auf der Basis von Budgets erklärt werden, dass auch Mehrerträge (-einzahlungen) für Mehraufwendungen (-auszahlungen) verwendet werden dürfen (Zuschussbudgets). In den Budgets haben somit die im Haushaltsplan ausgewiesenen Einzelpositionen keine Bindungswirkung mehr.

Einschränkende Bewirtschaftungsvorbehalte innerhalb der gebildeten Budgets sind durch Budgetregeln von der Kommune zu definieren. Es kann beispielsweise erklärt werden, dass nichtzahlungswirksamer Aufwand (Abschreibungen) nicht mit zahlungswirksamem (Personalaufwand) deckungsfähig ist. Interne Leistungsbeziehungen können, müssen aber nicht in die Budgets einbezogen werden. Über die Teilpläne hinaus können einzelne Aufwandsarten zu Budgets verbunden werden (z.B. zur zentralen Bewirtschaftung).

Die Regeln, die sich die Kommune für die Bewirtschaftung der gebildeten Budgets gibt, können zentral in der Haushaltssatzung oder an geeigneter Stelle im Haushaltsplan genannt werden. Sie werden damit in die Entscheidung des Rates über den Haushalt einbezogen. Die Haushaltsüberwachung und die Abbildung der Bewirtschaftungsregeln muss nicht systemtechnisch im eingesetzten DV-Verfahren erfolgen, sondern kann auch flexibel über ein Berichtswesen bzw. Controlling ausgestaltet werden. Dieser Ansatz entspricht der Vorgehensweise, die in Eigenbetrieben üblich ist. Dem Grunde nach soll eine flexible Budgetierung und Bewirtschaftung des kommunalen Haushalts eröffnet werden und im Vordergrund stehen.

5.2 Budgets für Organisationseinheiten

Vor allem in großen Kommunen kann der Wunsch bestehen, den Haushaltsplan in Budgets für einzelne Organisationseinheiten darzustellen. Großstädte haben häufig bis zu 60 Ämter oder Einrichtungen mit möglicherweise 200 Organisationseinheiten (Abteilungen), von denen viele so groß sind, dass sie eine eigene Ressourcenverantwortung haben können und sollen.

Der nach Produktbereichen gegliederte Haushalt hat zur Konsequenz, dass Kommunen, die sich von der Produktbereichsstruktur gelöste Budgets geben wollen, eine Ableitung der Haushaltsbudgets in Organisationsbudgets vornehmen müssen.

Die Ableitung der Produktbereichsbudgets des Haushalts in individuell gestaltete Organisationsbudgets ist auf verschiedene Arten möglich: (...)