

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	11
<b>1 Das Steuerungskonzept .....</b>	<b>15</b>
1.1 Produktorientierte Steuerung in der Kommune .....	15
1.1.1 Ergebnisorientierte Steuerung braucht neue Verwaltungsstrukturen .....	16
1.1.2 Adäquate Politikstrukturen für die ergebnisorientierte Steuerung .....	19
1.2 Ergebnisorientierte Steuerung der Beteiligungen .....	20
<b>2 Der Haushaltsplan als zentrales Steuerungsinstrument .....</b>	<b>23</b>
2.1 Der Haushalt als Hauptkontrakt .....	23
2.2 Die organische Haushaltsgliederung .....	26
2.2.1 Organische Gliederung als Ausgangspunkt .....	26
2.2.2 Organische Gliederung als Rahmen für die produktorientierte Gliederung .....	28
2.2.3 Erfüllung von Anforderungen der Finanzstatistik .....	29
<b>3 Die Budgetierung als zentrales Steuerungsverfahren .....</b>	<b>31</b>
3.1 Das Budget als Finanzvorgabe .....	31
3.2 Anreize und Funktionsweise der Budgetierung .....	34
3.3 Veranschlagungsregeln bei Budgetierung .....	36
3.4 Budgetgliederung und Budgethierarchie .....	37
3.4.1 »Allgemeine Finanzwirtschaft« und Fachbudgets: ein System kommunizierender Röhren .....	37
3.4.2 Gliederung der Fachbudgets entsprechend der Verwaltungsgliederung .....	39
3.4.3 Der Haushalt als umfassendes Informationssystem .....	41
3.4.4 Adressatengerechte Gestaltung des »Produkthaushalts« .....	42
3.4.5 Haushalts- und Produktgliederung aus einem Guss .....	44
3.4.6 Mindestgröße eines Budgets .....	46
3.5 Budgetierung: Top-down oder bottom-up? .....	46
3.5.1 Steuern mit Budgets oder mit Produkten? .....	46
3.5.2 Produktbasierte Kalkulation als Basis der neuen Haushaltsgliederung? .....	50
3.5.3 Fazit: Haushaltsplanaufstellung im Gegenstromverfahren .....	52
3.6 Aufstellung des budgetierten Haushalts .....	53
3.6.1 Phase 1: Aufstellung des Budgets »Allgemeine Finanzwirtschaft« .....	54
3.6.2 Phase 2: Rahmenplanung für die Budgetbereiche .....	54

3.6.3	Phase 3: Eckwertebeschluss .....	57
3.6.4	Phase 4: Erstellung der (Fachbereichs-)Teilhaushalte .....	58
3.6.5	Phasen 5 und 6: Aufstellung und Verabschiedung des Gesamthaushalts .....	58
3.6.6	Einsatzbedingungen des Verfahrens zur Aufstellung budgetierter Haushalte .....	59
3.7	Bewirtschaftung des budgetierten Haushalts .....	60
3.7.1	Erfüllung der Leistungsvorgaben .....	60
3.7.2	Budgetverantwortung .....	61
3.7.3	Weitere Untergliederung von Budgets .....	61
3.7.4	Deckungsfähigkeit von Aufwendungen innerhalb eines Budgets .....	61
3.7.5	Ausgleich von Mindererträgen und Mehraufwendungen .....	63
3.7.6	Managementbedingte und nicht managementbedingte Abweichungen .....	63
3.7.7	Managementbedingte Mehrerträge .....	64
3.7.8	Nicht managementbedingte Mehrerträge .....	65
3.7.9	Managementbedingte Minderaufwendungen .....	65
3.7.10	Nicht managementbedingte Minderaufwendungen .....	65
3.7.11	Umschichtung für Investitionszwecke .....	66
3.7.12	Periodenübergreifende Übertragung von Verbesserungen .....	66
3.7.13	»Nachsparen« bei Budgetüberschreitungen .....	67
3.8	Einbeziehung der Personalaufwendungen in die Budgetierung .....	67
3.8.1	Zielsetzungen .....	67
3.8.2	Umfang der dezentralen Verantwortung für Personalaufwendungen .....	69
3.8.3	Zentral bewirtschaftete Personalaufwendungen .....	70
3.8.4	Erstmalige Ermittlung der Ansätze für Personalaufwendungen .....	70
3.8.5	Ermittlung und Ansatz der Personalaufwendungen in Folgejahren .....	72
3.8.6	Grundregel für die Einbeziehung von Personalaufwendungen in die gegenseitige Deckungsfähigkeit .....	73
3.8.7	Belohnungsmöglichkeiten bei Senkung der Personalaufwendungen .....	73
3.8.8	Einstellungsstopp und interne Wiederbesetzung .....	74
3.8.9	Berücksichtigung von Refinanzierungen .....	74
3.8.10	Übertragung von »Resten« .....	74
3.8.11	Anpassung des Stellenplans? .....	74
3.8.12	Überschreitungen des Ansatzes für Personalaufwendungen in einem Budget .....	75
3.8.13	Bewirtschaftung der Personalaufwendungen .....	76
3.8.14	Berichtswesen .....	77
3.8.15	Dienstanweisung .....	77
3.9	Budgetierung und Investitionstätigkeit .....	78

3.10	Budgetierung und Haushaltskonsolidierung .....	78
3.11	Budgetierung und Verwaltungsmodernisierung: ein Gegensatz? .....	79
3.12	Möglichkeiten verwaltungsweiter Budgetierung .....	80
<b>4</b>	<b>Der Produkthaushalt als Kernelement politisch-administrativer Steuerung .....</b>	<b>83</b>
4.1	Produktorientierung im Neuen Steuerungsmodell: Ausgangspunkt Produktpläne .....	83
4.2	Von Produktplänen zum Produkthaushalt .....	84
4.3	Integration von Finanz- und Produktsteuerung im Haushalt .....	85
4.4	Kongruenz von Haushalts-, Produkt- und Organisationsstruktur .....	86
4.5	Inhalt und Format der Leistungsinformationen im Haushalt .....	89
4.5.1	Wer soll worüber informiert werden? .....	89
4.5.2	Darstellungsebenen .....	90
4.5.3	Inhalt und Umfang der Informationen .....	92
4.6	Von der Produktinformation zu Zielvereinbarungen und Leistungskontrakten .....	97
<b>5</b>	<b>Steuerung der Vorleistungen und der Gemeinkosten .....</b>	<b>99</b>
5.1	Das Problem .....	99
5.2	Verrechnung der internen Dienstleistungen als Grundlage einer internen marktlichen Steuerung .....	102
5.2.1	Arten und Merkmale interner Dienstleistungen .....	102
5.2.2	Steuerung durch Angebot und Nachfrage .....	105
5.2.3	Gründe für die Verrechnung interner Dienstleistungen .....	105
5.2.4	Notwendigkeit der Veranschlagung von Leistungsverrechnungen im Haushalt .....	106
5.2.5	Einsatzbereiche der Leistungsverrechnung .....	108
5.2.6	Bildung von Verrechnungspreisen .....	112
5.2.7	Haushalts- und abrechnungstechnisches Vorgehen .....	114
5.2.8	Ergebnisorientierte Steuerung der internen Dienstleister durch interne Leistungsverrechnung .....	117
5.3	Beeinflussung von Gemeinkosten .....	118
5.3.1	Gemeinkosten sichtbar machen .....	118
5.3.2	Outputorientierte Gestaltung der Gemeinkostenbereiche .....	119
5.3.3	Weiterverrechnung von Gemeinkosten? .....	119
5.4	Notwendigkeit einer Einbeziehung der ILV in die Budgetierung .....	122
5.4.1	Wie aus Verrechnungsgeld »Hartgeld« wird .....	122
5.4.2	Bedeutung eines »maßgeschneiderten« internen Kontraktsystems .....	123
5.4.3	Marktpreisgebundener Kontrahierungszwang durch effiziente Ergebniszweisung .....	125
5.4.4	Einbeziehung von Gemeinkostenersstattungen in die Budgetierung .....	125

<b>6</b>	<b>Verbesserung der Finanzsteuerung durch Wettbewerb .....</b>	127
6.1	Ausgangssituation .....	127
6.2	»Konkurrenz belebt das Steuerungsgeschäft« .....	128
6.3	Anwendungsbereich des Wettbewerbs in der Verwaltung .....	130
6.4	Organisatorische Voraussetzungen für Wettbewerb .....	132
6.4.1	Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung .....	132
6.4.2	Ausgestaltung der Auftraggeber- und der Auftragnehmerfunktionen ...	133
6.5	Organisation des Wettbewerbs .....	135
6.5.1	Beteiligung der internen Anbieter an förmlichen Vergabeverfahren ....	135
6.5.2	Markterkundung und Preisabfragen .....	136
6.5.3	Ausschreibung und Vergabe von Teilleistungen .....	137
6.5.4	Umgang mit »vergleichsverzerrenden« Faktoren .....	138
6.6	Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der internen Anbieter .....	140
6.6.1	Übernahme von Aufträgen anderer öffentlicher Stellen .....	140
6.6.2	Übernahme von Aufträgen privater Haushalte und Unternehmen ....	141
6.6.3	Stärkung der Wettbewerbsorientierung durch rechtliche Verselbstständigung? .....	141
6.7	Quasi-Wettbewerb durch Benchmarking .....	143
<b>7</b>	<b>Anforderungen moderner Haushaltssteuerung an das Rechnungskonzept .....</b>	145
7.1	Das Problem – oder: Worin bestehen die Schwächen kameralen Denkens und Handelns? .....	145
7.2	Das Ressourcenverbrauchskonzept als Grundlage .....	147
7.3	Veränderungen durch das Ressourcenverbrauchskonzept .....	148
7.4	Steuerung mit Abschreibungen und (kalkulatorischen) Zinsen .....	150
7.4.1	Entscheidungsorientierte Ermittlung von Abschreibungen – ein Bewertungsproblem .....	151
7.4.2	Veranschlagung kalkulatorischer Zinsen: Fehlanzeige .....	152
7.5	Rückstellungen steuern .....	153
7.5.1	Rückstellungen: die finanzwirtschaftliche Dimension .....	155
7.5.2	Rückstellungen: die Risikodimension .....	156
7.6	Die Bilanz – Wertespeicher und »wertmäßiges Gedächtnis« .....	157
7.6.1	Erstellung der Bilanz .....	159
7.6.2	Analyse der Bilanz .....	160
7.7	Bilanz, Ergebnis- und Finanzhaushalt im Rechnungsverbund .....	161
7.8	Mit neuen Deckungsregeln zu einem ehrlicheren Haushalt .....	162
7.9	Mit Zielen steuern .....	165
7.10	Die Doppik hat sich – zumindest bei den Kommunen – durchgesetzt .....	166
7.11	Das HGB als Referenzmodell für das öffentliche Rechnungswesen? .....	167
7.12	Gesamtabschluss: Informations- und Steuerungsnutzen .....	168

<b>8</b>	<b>Die Stellung der Kosten- und Leistungsrechnung im neuen Haushalts- und Rechnungswesen .....</b>	173
8.1	Stellung und Nutzung der Kostenrechnung in der öffentlichen Verwaltung .....	173
8.2	Zusammenwirken von neuem Haushalts- und Rechnungswesen und Kostenrechnung .....	175
8.2.1	Übereinstimmung von Budgetbereich und Kostenrechnungsbereich .....	177
8.2.2	Einheitlicher Rechnungsstoff in Haushalt und Kostenrechnung .....	178
8.2.3	Feinjustierung und Entfeinerung der Kostenrechnung .....	180
8.3	Leistungsrechnung als Pendant der Kostenrechnung .....	183
<b>9</b>	<b>Controlling und Berichtswesen .....</b>	187
9.1	Begriff und Funktionen des Controllings .....	187
9.2	Controlling und Ziele .....	188
9.3	Controlling und Kennzahlen .....	190
9.4	Organisation von Controlling .....	191
9.5	Zeithorizonte und Inhalte von Controlling .....	192
9.6	Leistungs- und Finanzcontrolling zur Steuerung des budgetierten, outputorientierten Haushalts .....	194
<b>10</b>	<b>Mit dem neuen Produkthaushalt zu strategischer Steuerung .....</b>	197
10.1	Integration der mittelfristigen Finanz- und Ergebnisplanung in den Haushalt .....	198
10.2	Mittelfristige Zuschussplafonierung .....	198
10.3	Strategisches Management .....	199
<b>11</b>	<b>Neue Formen der Haushaltssteuerung: Zum Verhältnis von Verwaltung und Politik – ein kritischer Blick .....</b>	205
<b>12</b>	<b>Literaturhinweise zu den einzelnen Kapiteln .....</b>	211
	Abbildungsverzeichnis .....	214
	Stichwortverzeichnis .....	215