

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	11
1 Das Steuerungskonzept	15
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
2 Der Haushaltsplan als zentrales Steuerungsinstrument	23
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
3 Die Budgetierung als zentrales Steuerungsverfahren	31
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 Haushaltsplanung?	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
4	Der Produkthaushalt als Kernelement politisch-administrativer Steuerung	83
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
5	Steuerung der Vorleistungen und der Gemeinkosten	99
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 Ergebniszuzuweisung	125
5.4.4	Einbeziehung von Gemeinkostenerstattungen in die Budgetierung	125

6	Verbesserung der Finanzsteuerung durch Wettbewerb	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
7	Anforderungen moderner Haushaltssteuerung an das Rechnungskonzept	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

8	Die Stellung der Kosten- und Leistungsrechnung im neuen Haushalts- und Rechnungswesen	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
9	Controlling und Berichtswesen	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
10	Mit dem neuen Produkthaushalt zu strategischer Steuerung	197
10.1	Integration der mittelfristigen Finanz- und Ergebnisplanung in den Haushalt	198
10.2	Mittelfristige Zuschussplafonierung	198
10.3	Strategisches Management	199
11	Neue Formen der Haushaltssteuerung: Zum Verhältnis von Verwaltung und Politik – ein kritischer Blick	205
12	Literaturhinweise zu den einzelnen Kapiteln	211
	Abbildungsverzeichnis	214
	Stichwortverzeichnis	215