

# Inhaltsverzeichnis

Seite

<b>1</b>	<b>Vorwort</b> .....	1
<b>2</b>	<b>Das neue Steuerungskonzept</b> .....	3
2.1	Ergebnisorientierte Steuerung in der Kernverwaltung ... ..	3
2.2	... und im Konzern ... ..	6
2.3	... mit adäquater Politikstruktur .....	7
<b>3</b>	<b>Der Haushaltsplan als zentrales Steuerungsinstrument</b> ..	9
3.1	Der Haushalt als Hauptkontrakt .....	9
3.2	Die organische Haushaltsgliederung .....	11
3.2.1	Warum der Haushalt nach Geschäftsbereichen gegliedert werden muss .....	11
3.2.2	Budgetorientierte Gliederung nach altem Haushaltsrecht ..	14
3.2.3	Warum die Gliederung des Haushalts nach normierten Produktbereichen nicht NSM-konform ist .....	16
3.2.4	Wie der organisch gegliederte Haushalt zum Produkthaushalt wird .....	17
3.2.5	Wie die Anforderungen der Finanzstatistik erfüllt werden können .....	17
<b>4</b>	<b>Die Budgetierung als zentrales Steuerungsverfahren</b> ..	19
4.1	Das Budget als Finanzvorgabe .....	19
4.2	Anreize und Funktionsweise der Budgetierung .....	21
4.3	Veranschlagungsregeln bei Budgetierung .....	24
4.4	Budgetgliederung und Budgethierarchie .....	26
4.4.1	„Allgemeine Finanzwirtschaft“ und Fachbudgets: ein System kommunizierender Röhren .....	26
4.4.2	Gliederung der Fachbudgets entsprechend der Verwaltungsgliederung .....	27
4.4.3	Der Haushalt als umfassendes Informationssystem .....	29
4.4.4	Bedarfsgerechte Präsentation der Haushaltsinformationen	30
4.4.5	Wie Haushalts- und Produktgliederung aufeinander abgestimmt werden .....	32
4.4.6	Wie groß sollte ein Budget mindestens sein? .....	34

	Seite	
4.5	Budgetierung: von oben oder von unten? . . . . .	35
4.5.1	Produktorientierung im Neuen Steuerungsmodell . . . . .	35
4.5.2	Produktbasierte Haushaltsplanung? . . . . .	39
4.5.3	Fazit: Haushaltsplanaufstellung im Gegenstromverfahren	41
4.6	Wie wird der budgetierte Haushalt aufgestellt? . . . . .	43
4.6.1	Phase 1: Aufstellung des Budgets „Allgemeine Finanzwirtschaft“ . . . . .	43
4.6.2	Phase 2: Rahmenplanung für die Budgetbereiche . . . . .	44
4.6.3	Phase 3: Eckwertebeschluss . . . . .	48
4.6.4	Phase 4: Erstellung der (Fachbereichs-)Teilhaushalte . . . . .	49
4.6.5	Phasen 5 und 6: Aufstellung und Verabschiedung des Gesamtetats . . . . .	49
4.7	Wie wird der budgetierte Haushalt bewirtschaftet? . . . . .	50
4.7.1	Erfüllung der Leistungsvorgaben . . . . .	50
4.7.2	Budgetverantwortung . . . . .	51
4.7.3	Weitere Untergliederung von Budgets . . . . .	51
4.7.4	Deckungsfähigkeit der Aufwendungen innerhalb der Budgets . . . . .	51
4.7.5	Ausgleich von Mindererträgen und Mehraufwendungen . . . . .	54
4.7.6	Unterscheidung zwischen managementbedingten und <i>nicht</i> managementbedingten Verbesserungen und Verschlechterungen . . . . .	54
4.7.7	Managementbedingte Mehrerträge . . . . .	55
4.7.8	Nicht managementbedingte Mehrerträge . . . . .	56
4.7.9	Managementbedingte Minderaufwendungen . . . . .	56
4.7.10	Nicht managementbedingte Minderaufwendungen . . . . .	57
4.7.11	Umschichtung zum Investitionshaushalt (Vermögenshaushalt) . . . . .	57
4.7.12	Übertragung von Verbesserungen ins nächste Jahr . . . . .	57
4.7.13	Nachsparen bei Budgetüberschreitungen . . . . .	58
4.8	Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung . . . . .	59
4.8.1	Zielsetzungen . . . . .	59
4.8.2	Umfang der dezentralen Personalkostenverantwortung . . . . .	61
4.8.3	Zentral bewirtschaftete Personalkosten . . . . .	62
4.8.4	Erstmalige Ermittlung der Personalkostenansätze . . . . .	62

	Seite
4.8.5	Ansatzermittlung und Personalkostenverantwortung in den Folgejahren ..... 64
4.8.6	Grundregel für die Einbeziehung der Personalkosten in die gegenseitige Deckungsfähigkeit ..... 65
4.8.7	Wie werden die Fachbereiche für Personalkostenenkungen belohnt? ..... 65
4.8.8	Einstellungsstopp und interne Wiederbesetzung ..... 66
4.8.9	Berücksichtigung von Refinanzierungen ..... 66
4.8.10	Übertragung von Resten ..... 67
4.8.11	Anpassung des Stellenplans? ..... 67
4.8.12	Überschreitungen des Personalkostenansatzes in einem Budget ..... 67
4.8.13	Technische Bewirtschaftung der Personalkosten ..... 68
4.8.14	Berichtswesen ..... 70
4.8.15	Dienstanweisung ..... 70
4.9	Budgetierung im Investitionshaushalt ..... 70
4.10	Budgetierung und Haushaltskonsolidierung ..... 71
4.11	Budgetierung und Verwaltungsmodernisierung: ein Gegensatz? ..... 73
4.12	Budgetierung für alle und für immer? ..... 74
<b>5</b>	<b>Von der inputorientierten Budgetierung zum Produkthaushalt</b> ..... 77
5.1	Produktorientierung im Neuen Steuerungsmodell ..... 77
5.2	Integration von Finanz- und Produktsteuerung im Haushalt ..... 79
5.3	Abstimmung von Haushalts- und Produktgliederung ..... 79
5.3.1	Variante 1: Die Gliederung des Produktplans folgt der örtlichen Verwaltungsgliederung ..... 80
5.3.2	Variante 2: Der örtliche Produktplan ist unabhängig von der örtlichen Organisationsstruktur gegliedert ..... 82
5.3.3	Fazit: Vereinfachung durch kongruente Ordnungssysteme ..... 85
5.4	Inhalt und Format der Leistungsinformationen im Haushalt ..... 86
5.4.1	Worüber soll informiert werden? ..... 86
5.4.2	Darstellungsebenen ..... 87
5.4.3	Inhalt und Umfang der Informationen ..... 89

		Seite
5.5	Von der Produktinformation zu Zielvereinbarungen und Leistungskontrakten .....	94
5.6	Fazit: Mit dem Produkthaushalt besser steuern .....	95
<b>6</b>	<b>Steuerung der Vorleistungen und der Gemeinkosten</b>	<b>99</b>
6.1	Das Problem .....	99
6.2	Verrechnung der internen Dienstleistungen als Grundlage einer pretialen Steuerung .....	103
6.2.1	Was sind interne Dienstleistungen? .....	103
6.2.2	Steuerung durch Angebot und Nachfrage .....	106
6.2.3	Warum Verrechnung der internen Dienstleistungen? .....	106
6.2.4	Warum alle Leistungsverrechnungen im Haushalt veranschlagt werden müssen .....	108
6.2.5	Bei welchen Leistungen lohnt sich die Verrechnung? .....	110
6.2.6	Wie werden die Verrechnungspreise gebildet? .....	115
6.2.7	Wie gehen Sie haushalts- und abrechnungstechnisch am besten vor? .....	118
6.2.8	Ergebnisorientierte Steuerung der internen Dienstleister durch interne Leistungsverrechnung .....	121
6.3	Wie können die Gemeinkosten beeinflusst werden? .....	122
6.3.1	Gemeinkosten sichtbar machen .....	122
6.3.2	Outputorientierte Gestaltung der Gemeinkostenbereiche	123
6.3.3	Weiterverrechnung der Gemeinkosten? .....	124
6.3.4	Wofür noch Sammelnachweise? .....	127
6.3.5	Fazit .....	128
6.4	Warum die ILV in die Budgetierung einbezogen werden muss .....	129
6.4.1	Wie aus Verrechnungsgeld Hartgeld wird .....	129
6.4.2	Internes Kontraktsystem verhindert Leerkosten .....	131
6.4.3	Marktpreisgebundener Kontrahierungszwang sorgt für effiziente Ergebnisuweisung .....	133
6.4.4	Einbeziehung der Gemeinkostenerstattungen in die Budgetierung .....	134

	Seite
<b>7</b>	<b>Wie durch Wettbewerb die Haushaltssteuerung verbessert werden kann</b> ..... 135
7.1	Ein typischer Fall ..... 135
7.2	Konkurrenz belebt das Steuerungsgeschäft ..... 136
7.3	Welche Bereiche sollen dem Wettbewerb ausgesetzt werden? ..... 138
7.4	Organisatorische Voraussetzungen für Wettbewerb ..... 141
7.4.1	Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung ..... 141
7.4.2	Ausgestaltung der Auftraggeber- und der Auftragnehmerfunktionen ..... 143
7.5	Wie kann der Wettbewerb organisiert werden? ..... 144
7.5.1	Beteiligung der internen Anbieter an förmlichen Vergabeverfahren? ..... 145
7.5.2	Preisabfragen ..... 146
7.5.3	Ausschreibung und Vergabe von Teilleistungen ..... 147
7.6	Wie gehen wir mit vergleichsstörenden Faktoren um? .... 149
7.7	Wie lässt sich die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Anbieter fördern? ..... 150
7.7.1	Übernahme von Aufträgen anderer öffentlicher Stellen ... 150
7.7.2	Übernahme von Aufträgen privater Haushalte und Unternehmen ..... 151
7.7.3	Mehr Wettbewerbsorientierung durch Verselbständigung? 152
7.8	Fazit ..... 154
<b>8</b>	<b>Warum moderne Haushaltssteuerung ein neues Rechnungskonzept erfordert</b> ..... 157
8.1	Das Problem – oder: Warum hat die Kameralistik ausgedient? ..... 157
8.2	Das Ressourcenverbrauchskonzept als neue Grundlage 158
8.3	Welche Veränderungen bringt das Ressourcenverbrauchskonzept? ..... 159
8.4	Mit Abschreibungen und Zinsen steuern ..... 161
8.5	Entscheidungsorientierte Kalkulation von Abschreibungen und Zinsen – ein Bewertungsproblem ..... 163
8.6	Mit Rückstellungen steuern ..... 166
8.7	Die Bilanz – ein wichtiges Verbindungsglied ..... 167

		Seite
8.8	Bilanz, Ergebnis- und Investitionshaushalt ergänzen sich ...	169
8.9	Mit neuen Deckungsregeln zu einem ehrlicheren Haushalt	171
8.10	Warum ist die Doppik besser und was bringt sie? .....	173
8.11	Warum übernehmen wir nicht einfach das kaufmännische Rechnungswesen? .....	174
8.12	Hoffnungsträger Konzernbilanz .....	175
<b>9</b>	<b>Die Stellung der Kosten- und Leistungsrechnung im neuen Steuerungsmodell</b> .....	<b>177</b>
9.1	Wie viel Kostenrechnung braucht die neue Verwaltung? ....	177
9.2	Maßgeblichkeit der Haushaltsgliederung für die Struktur der Kostenrechnungen .....	178
9.3	Einheitlicher Rechnungsstoff in Haushalt und Kosten- und Leistungsrechnung .....	179
9.4	Erfolgsfaktor Leistungsrechnung .....	184
<b>10</b>	<b>Controlling und Berichtswesen</b> .....	<b>189</b>
10.1	Leistungs- und Finanzcontrolling zur Steuerung des budgetierten Haushalts .....	189
10.2	Haushaltsberichtswesen .....	189
<b>11</b>	<b>Vom Produkthaushalt zur strategischen Steuerung</b> ...	<b>191</b>
11.1	Integration der mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanung in den Haushalt .....	191
11.2	Mittelfristige Zuschussplafonierung .....	191
11.3	Von linearen Sparstrategien zu Strategischem Sparen ...	192
11.4	Methoden der Produktkritik .....	194
11.5	Strategisches Management .....	196
	<b>Anlagen</b> .....	<b>201</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>249</b>
	<b>Herausgeber- und Autorenverzeichnis</b> .....	<b>257</b>
	<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	<b>259</b>