

Veröffentlicht in Heft 3/2005 der Zeitschrift „Die Personalvertretung“

***Ein neues kommunales Haushaltsrecht – weit mehr als nur ein neues Rechnungswesen!***

- Einige personal- und organisationsrelevante Aspekte der kommunalen Haushaltsrechtsreform -

Gunnar Schwarting, Mainz und Speyer\*

1. Einführung
2. Steuerungsrelevante Vorschriften im Haushaltsrecht
3. Zielformulierung und Kennzahlen
4. Darstellung von Leistungen und Zielen
5. Steuerungsinstrumente und ihre Folgen für die Verwaltungstätigkeit – von der Erfolgskontrolle zur Privatisierungsdebatte?
6. Produktorientierung und Verwaltungsorganisation
7. Ausblick – Information und Fortbildung sind unerlässlich

## **1. Einführung**

Nach den Beschlüssen der Innenministerkonferenz für ein neues kommunales Haushaltsrecht aus dem November 2003 treffen alle Bundesländer Vorbereitungen zur Umsetzung der neuen Regelungen. Dabei sind die Geschwindigkeiten und die rechtlichen Ausgestaltungen im Detail zwischen den Bundesländern durchaus unterschiedlich. Die grundlegenden Anforderungen an die Kommunalverwaltungen sind jedoch im Prinzip – anders als in der öffentlichen Diskussion oft dargestellt – durchaus ähnlich. Dies gilt hinsichtlich der hier betrachteten organisationsbezogenen Fragen auch für jene Länder, die künftig wahlweise ein erweitert kamerales und ein doppisches Rechnungswesen zulassen wollen.<sup>1</sup>

In der Literatur und in Informationsveranstaltungen wird nicht selten der Eindruck erweckt, es handele sich bei der Einführung des neuen Haushaltsrechtes vor allem um einen neuen Rechnungsstil. Fragen der Bilanzierung, der Integration von Finanz- und Ergebnisrechnung oder des Haushaltsausgleichs stehen oft im Vordergrund. Im zweiten Schritt wird das Problem dementsprechend dann auf die Finanzfachleute in den Verwaltungen und die jeweiligen EDV-Abteilungen, die eine neue Software aussuchen sollen, reduziert. Verwaltungsinterne Projektgruppen rekrutieren sich daher in hohem Maße aus dem Finanzbereich, ggf. ergänzt um die Organisation und die Rechnungsprüfung. Folgerichtig konzentrieren sich Fortbil-

---

\* Es handelt sich um den überarbeiteten und erweiterten Text eines Vortrages, den der Verfasser auf der Messe „Moderner Staat“ am 24.11.2004 in Berlin gehalten hat; der Vortragscharakter wurde im wesentlichen beibehalten.

<sup>1</sup> Im Weiteren wird allerdings lediglich auf die vorgesehenen Vorschriften zum doppischen Rechnungswesen verwiesen. Grundlage ist der entsprechende Leittext der Innenministerkonferenz für eine doppische Gemeindehaushaltsverordnung.

dungsangebote, deren Zahl inzwischen kaum noch zu überblicken ist, vornehmlich auf diesen Personenkreis. Tatsächlich zeigen Umfragen, dass diese Gruppe auch vergleichsweise gut vertraut ist mit der neuen Materie.<sup>2</sup>

Mit einer solchen Einengung wird aber der Leitgedanke des neuen Haushaltsrechts gründlich missverstanden. Das neue Rechnungswesen ist nicht Selbstzweck sondern eingebettet in die gesamte Diskussion um eine moderne Verwaltungssteuerung. Das hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) bereits zu Beginn der Diskussion um das „Neue Steuerungsmodell“ deutlich gemacht; die Forderung nach einem neuen Rechnungswesen war nicht der Ausgangspunkt der Modernisierungsdebatte sondern Konsequenz der Überlegungen zur nachhaltigen Verbesserung der Verwaltungssteuerung.

Insofern waren Zielvereinbarungen, Leistungsvergleiche, Qualitätsmanagement oder Controlling im „Neuen Steuerungsmodell“ untrennbar mit der Umstellung des Rechnungswesens verbunden. Diese Instrumente hat das neue Haushaltsrecht deshalb auch aufgegriffen; sie sind ein nicht zu unterschätzender Bestandteil der neuen Regelungen und für die Tätigkeit der Verwaltung langfristig vermutlich bedeutsamer als der Ausweis einer kommunalen Bilanz.

Die Einführung des neuen Rechnungswesens ist daher wahrscheinlich eine der gravierendsten Veränderungen in den Kommunalverwaltungen seit langem. Das gilt nicht nur für die Inhalte der Reform sondern auch für die Auswirkungen; denn im Grundsatz sind wohl nahezu alle Arbeitsplätze in einer Verwaltung mittelbar durch das neue Recht betroffen. Die nicht im Finanzbereich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter allerdings – auch das zeigen Umfragen – scheinen bislang jedenfalls nur in begrenztem Umfang zu wissen, welche Veränderungen für sie in Zukunft zu erwarten sind.<sup>3</sup>

Die sich daraus ergebende wichtige Rolle einer Personal- und Organisationsentwicklung ist in den Diskussionen um das Neue Steuerungsmodell zwar auch stets betont und herausgearbeitet worden. Insofern wäre es müßig, diese Gedanken an dieser Stelle zu replizieren. Die Verknüpfung mit dem Prozess der Einführung eines neuen Haushaltsrechts ist jedoch bisher nur selten erfolgt; es hat den Anschein, als ob vielerorts die organisatorischen Implikationen noch nicht hinreichend Beachtung finden. Angesichts der in manchen Bundesländern schon in Kürze zu erwartenden Einführung des neuen Rechts muss dies als erhebliches Manko bezeichnet werden.

Deshalb soll hier der Versuch unternommen werden, konkret darzulegen, welche Anforderungen die zu erwartenden haushaltsrechtlichen Regelungen

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu die Studie der KPMG, Haushaltskonsolidierung und Doppik, Köln 2004

<sup>3</sup> Vgl. ebd.

gen an die Tätigkeit in der Verwaltung, gerade auch auf der Fachebene stellen. Daraus ergeben sich zahlreiche Aufgabenstellungen, die vor der Einführung des neuen Rechts wenn nicht umfassend erledigt, so doch in Angriff genommen werden müssen. Das erfordert strategische Grundkonzeptionen für die Kommune, aber auch eine konsequente Fortbildung des Verwaltungspersonals.

## 2. Steuerungsrelevante Vorschriften im Haushaltsrecht

Bei näherer Betrachtung finden sich viele Elemente der Verwaltungssteuerung in den Entwürfen für das neue Haushaltsrecht wieder, das damit deutlich über den bisherigen haushaltsrechtlichen Rahmen hinausgeht. So finden Ziele u.a. in § 4 Abs. 5 des Leittextes für eine neue „doppische“ Haushaltsverordnung Eingang:

„In jedem Teilhaushalt sollen die Produktgruppen, die wesentlichen Produkte, die Ziele und Leistungen beschrieben sowie Angaben zur Zielerreichung gemacht werden.“

In § 10 Abs.3 wird dies unter der Überschrift „Allgemeine Planungsgrundsätze“ noch präzisiert:

„Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.“

Auch die Kosten- und Leistungsrechnung ist flächendeckend vorgesehen; so wird in § 14 verlangt:

„Zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung soll eine Kosten- und Leistungsrechnung geführt werden.“

Diese Bestimmungen haben zur Folge, dass auf Grund des neuen Rechts in allen Kommunalverwaltungen Ziele formuliert, Kosten und Leistungen bemessen und Kennzahlenvergleiche aufbereitet werden müssen. Das bedeutet zugleich in vielen Kommunen das Erfordernis, Controlling-Strukturen zu entwickeln bzw. auszubauen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei der Hinweis auf die Leistungsseite; anders als im kameralen Haushalt sollen nicht nur Finanzdaten, sondern auch Quantität und Qualität der von der Kommune bereitgestellten Leistungen betrachtet werden.<sup>4</sup> Daran hat es in der Vergangenheit oft genug gefehlt. Das neue Recht bietet die Möglichkeit für eine breitere Diskussion über kommunales Handeln – im Grunde soll damit die Möglichkeit eröffnet werden, das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ kommunaler Aktivitäten bewerten zu können. Das ist für die Arbeit der Verwaltung eine Chance, zugleich aber auch eine Herausforderung.

### **3. Zielformulierung und Kennzahlen**

Die neuen Aufgaben können und sollen Zentrale Steuerungseinheiten in einer Kommunalverwaltung nicht allein leisten. Die Formulierung von produktbezogenen Zielen ist ohne die Mitwirkung der Fachbereiche/-ämter/-abteilungen weder möglich noch sinnvoll. Das dürfte für die Auswahl geeigneter Kennziffern in ganz ähnlicher Weise gelten. Denn fachbezogene Ziele können nur aus fachlicher Sicht entwickelt werden, zumal sich daran auch die spätere Erfolgskontrolle orientiert.

Umgekehrt wäre es aber ebenso verfehlt, derartige Schritte ausschließlich in die Kompetenz der Fachebene zu geben. Es bedarf der Koordination, um ein möglichst konsistentes Zielsystem zu erhalten und dem Rat zur Entscheidung vorlegen zu können. Zudem sollten Ziele für alle Aufgabebereiche in Präzision und Umfang vergleichbar sein. Die Situation dass knappe Globalziele neben umfassenden Zielbeschreibungen stehen, die bis auf die Ebene einzelner Leistungen spezifiziert wurden, sollte auf jeden Fall vermieden werden. Auch Kennzahlen müssen abgeglichen werden – so ist z.B. zu prüfen, ob es zweckmäßig ist, wenn das eigene Hallenbad Kennzahlen aus einem bundesweiten Bäderbetriebsvergleich verwendet, während andere Bereiche sich mit einem Vergleich mit einigen Nachbarkommunen begnügen.

Diese Fragen dürfen aber nicht erst aufgeworfen werden, wenn der erste Haushalt nach neuem Recht aufgestellt wird – die Vorbereitung muss wesentlich längerfristiger angelegt sein. In der Mehrzahl der Kommunen gibt es indes kaum Erfahrungen für die Arbeit mit Zielen und Kennzahlen. Zwar lassen sich einzelne Ziele, wie z.B. das Schutzziel im Brandschutz, aus grundlegenden rechtlichen Vorschriften ableiten, andere können in kommunalen Grundsatzplanungen, wie der Jugendhilfeplanung enthalten sein; damit wird jedoch nur ein begrenzter Teilbereich kommunaler Aufgaben erfasst.

---

<sup>4</sup> S. dazu bereits G. Schwarting, Qualität öffentlicher Dienstleistungen – Herausforderungen und Problemstellungen, die personalvertretung Jg. 42 (1999), S.7ff.

Der an sich nahe liegende Gedanke, ansonsten bereits vorformulierte Zielsysteme zu übernehmen und ggf. auf die örtlichen Bedingungen anzupassen, ist problematisch. Zwar sind viele kommunale Leistungen durch rechtliche Vorschriften in gewisser Weise geprägt – es bleibt jedoch auch dann noch hinreichend Spielraum, um für die eigene Kommune Alleinstellungsmerkmale herauszuarbeiten. Eine derartige Differenzierung dürfte auch eine der Anforderungen sein, die aus der Kommunalpolitik an ein Zielsystem der jeweiligen Kommune gerichtet wird.

Daneben sollte aber auch ein anderer wichtiger Aspekt nicht außer Acht gelassen werden. Die Erarbeitung von Zielen für den eigenen Aufgabenbereich kann von jeder Verwaltungseinheit als Chance genutzt werden, Organisationsformen und –abläufe zu überprüfen und damit einen Beitrag zur Effizienzsteigerung zu leisten. Die Einführung eines neuen Haushaltsrechts ist dann das auslösende Moment für einen organisatorischen „relaunch“.

Zugleich wird mit der Formulierung von Zielen auch die Identifikation mit der eigenen Arbeit gestärkt;<sup>5</sup> dies kann ein wichtiger Beitrag zur Mitarbeitermotivation sein, vorausgesetzt, die auf der Fachebene entwickelten Vorstellungen werden nicht anschließend auf der Ebene der Zentralen Steuerung oder der Politik vollkommen abgeändert. Das kann umso eher vermieden werden, wie bei der Entwicklung von Fachzielen Budgetrestriktionen bereits bedacht werden.

Deshalb ist es wichtig, frühzeitig mit der Kommunikation zwischen Fachebene und Zentraler Steuerung zu beginnen. Eine – bisher eher selten erprobte – Möglichkeit besteht darin, verstärkt Vertreterinnen oder Vertreter aus der Fachebene in die Projektgruppen einzubeziehen, die die Umstellung auf das neue Haushaltsrecht vorbereiten sollen. Zudem empfiehlt es sich, die Mitarbeiterschaft in geeigneter Form über die anstehenden Veränderungen gerade für ihren Aufgabenbereich regelmäßig zu informieren.

#### **4. Darstellung von Leistungen und Zielen**

Ziele und Kennzahlen können nicht isoliert betrachtet werden. Sie dienen wiederum der späteren administrativen und politischen Erfolgskontrolle. Diese wird durch die künftig verlangten unterjährigen Berichte erheblich ausgeweitet.<sup>6</sup> So heißt es in § 28 Abs.1 des Leittextes:

---

<sup>5</sup> S. dazu G. Schwarting, Zu einigen personalpolitischen Aspekten im Neuen Steuerungsmodell, die personalvertretung Jg. 41 (1998), S. 128f. Vgl. dazu ausführlicher G. Schwarting, Effizienz in der Kommunalverwaltung, 2. Aufl. Berlin 2004, Rz. 92ff.

<sup>6</sup> Diese Verpflichtung ist dem Leittext einer Gemeindehaushaltsverordnung für die erweiterte Kameralistik nicht zu entnehmen.

„Der Rat ist mehrmals jährlich über den Stand des Haushaltsvollzugs (Erreichung der Finanz- und Leistungsziele) zu unterrichten.“

Dabei ist ausdrücklich zu erwähnen, dass die Ressourcen und die Leistungen gleichgewichtig nebeneinander stehen. Es reicht mithin nicht aus, lediglich nachzuweisen, dass sich Einnahmen und Ausgaben planmäßig entwickeln – es bedarf ebenso der Darstellung, ob die zu Jahresbeginn anvisierten Leistungen auch tatsächlich erbracht werden können. Das korrespondiert mit der oben erwähnten Anforderung in § 14 des Leittextes, eine Kosten- **und** Leistungsrechnung einzurichten.

Ein Blick in die Praxis zeigt, dass dem Leistungsaspekt bisher vergleichsweise wenig Beachtung geschenkt worden ist. Eine einseitige Kostenbetrachtung wie bislang verengt den Blick indes auf die Finanzziele; das eigentliche Ziel kommunalen Handelns, Leistungen für die Einwohnerschaft und andere Nutzer zu erbringen und damit die kommunalen Aufgaben zu erfüllen, gerät so in den Hintergrund.

Insofern ist es notwendig, kommunale Leistungen und ihre Qualität zu definieren, um sachgerecht wiederum Ziele und die Zielerreichung prüfen zu können. Gerade dies aber ist eine Aufgabe, die von der Fachebene, damit also von einem großen Teil der Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen geleistet werden müsste. Dazu sollen sog. Produktbeschreibungen erstellt werden, die es in verschiedenen Kommunen bereits gibt. Sie unterscheiden sich derzeit allerdings hinsichtlich Umfang und Perspektive ganz erheblich, so dass auch hier eine Koordinierung innerhalb der Verwaltung notwendig wird. Produktbeschreibungen können einerseits sehr knapp ausfallen:

Amt für Öffentlichkeitsarbeit (Amt 13)

Produkt: Internetangebot

Kurzbeschreibung:

Redaktion, Screendesign und inhaltliche Koordination des kommunalen Internetangebots

Quelle: Stadt Heidelberg

Andererseits finden sich auch sehr ausführliche Beschreibungen, bei denen nicht nur der aktuelle Ist-Zustand umfassender erläutert, sondern die Bedeutung des jeweiligen Produktes hervorgehoben wird:

Produkt: Bildung, Erziehung und Betreuung in städtischen Kindergarten-

gruppen  
Kurzbeschreibung:

In ... städtischen Kindertageseinrichtungen einschließlich Kooperationseinrichtungen werden ... Plätze in Kindergartengruppen (Stichtag: ...) angeboten.

Kindergartengruppen sind elementare Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungseinrichtungen für Kinder in der Regel im Alter von 3-6 Jahren.

Das Kindergartenangebot orientiert sich an den Bedarfslagen und Lebenswelten von Kindern und ihren Familien. Wesentliche Punkte sind:

- Umsetzung der Elementarpädagogik
- Ganzheitliche Pädagogik für alle Kinder, die sich nach aktuellen, wissenschaftlichen Erkenntnissen und Entwicklungen der Pädagogik richtet
- Enge Zusammenarbeit mit den Personensorgeberechtigten
- Vernetzung mit Fachdiensten
- Stadtteil- und Gemeinwesenarbeit
- Öffentlichkeitsarbeit
- Präventionsarbeit, insbesondere Gewalt- und Suchtprävention

Angesichts der derzeitigen gesellschaftlichen Entwicklung stehen die Kindergärten vor großen Herausforderungen sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht:

- Eltern fordern die Vereinbarkeit mit Familie und Beruf
- Die Lebenswelten der Kinder haben sich wie die übrige Welt stark verändert
- Die PISA-Studie zum weltweiten Leistungsvergleich deutscher Schülerinnen und Schüler macht deutlich, dass die pädagogische Arbeit in den Kindertageseinrichtungen im Gesamtzusammenhang des deutschen Bildungssystems eine besondere elementare Bedeutung hat. Die derzeitigen Überlegungen der Staatsregierung zur Umsetzung des in Diskussion befindlichen Erziehungs- und Bildungsplans wird weitreichende Folgen für die Arbeit in städtischen Kindergartengruppen haben.
- Der Anspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem 3. Geburtstag bis zur Einschulung wird vermehrt von den Eltern eingefordert. Ebenso verändert die bevorstehende Entzerrung der Erziehungspause die Bedarfssituation.

Quelle: Stadt München

Die regelmäßige Erfolgskontrolle macht es notwendig, bei der Formulierung von Zielen und der Wahl von Kennziffern umsichtig vorzugehen. So dürfen Ziele nicht unerreichbar hoch gesetzt werden, auch wenn dies fachlich oder politisch wünschenswert erscheinen mag. Das Verfehlen selbst gesteckter Ziele z.B. auf Grund fehlender und realistischerweise auch nicht zu erwartender Finanzmittel kann auf längere Sicht demotivierend sein – zudem dürfte in diesen Fällen die Zentrale Steuerungsunterstützung recht bald auf eine Anpassung der Ziele drängen.

Umgekehrt wäre es ebenso falsch, Zielerforderungen so niedrig zu formulieren, dass ein Erreichen in jedem Jahr problemlos möglich ist. Das mag zwar zunächst den Eindruck besonders gelungenen Verwaltungshandelns erwecken; es fehlen jedoch zum einen die Herausforderungen für die kontinuierliche Verbesserung der eigenen Arbeit; zum anderen dürfte auch in diesem Fall sehr bald auf eine Anpassung der Ziele gedrängt werden. Beide Aspekte gewinnen im Übrigen dann an Bedeutung, wenn die Zielerreichung für die Bewertung des Budgeterfolges und damit für finanzielle Anreizinstrumente als eine Grundlage gewählt wird.

Bei der Wahl von Kennziffern ist vor allem auf den späteren Aussagegehalt zu achten. Insbesondere bei interkommunalen Vergleichswerten müssen die gleichen Voraussetzungen gegeben sein, um daraus Rückschlüsse auf die Leistung der eigenen Verwaltung ziehen zu können.

Bereits der Vergleich von Finanzdaten ist außerordentlich schwierig<sup>7</sup> – das gilt für Leistungsgrößen in noch höherem Maße. Da ein kommunaler Haushalt ein öffentlicher und öffentlich diskutierter Vorgang ist, kommt diesem Umstand besondere Bedeutung zu. Insofern müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen in der Lage sein, die von ihnen ausgewiesenen Kennzahlen zutreffend interpretieren zu können und in den richtigen Zusammenhang zu stellen. Denn selbstverständlich ist es ein Unterschied, ob 1000qm Rasenschnitt auf einer zusammenhängenden Fläche oder im Straßenbegleitgrün erledigt werden. Das ist angesichts der in der Öffentlichkeit oft sehr verkürzt geführten Diskussion über interkommunale Vergleiche eine reichlich schwierige Aufgabe.

## **5. Steuerungsinstrumente und ihre Folgen für die Verwaltungstätigkeit – von der Erfolgskontrolle zur Privatisierungsdebatte?**

Eines der Ziele der Reform des kommunalen Haushaltsrechts besteht darin, die politische Diskussion über den Haushalt von wenig ergiebigen Debatten über einzelne Haushaltsstellen auf größere Zusammenhänge zu lenken. Das wird auf mittlere Sicht dazu führen, dass die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung und die daraus entwickelten Kennzahlen mit Informationen über Zielerreichungsgrade in den Mittelpunkt rücken. Das ist jedoch nicht nur für jeden Rat sondern in gleichem Maße auch für die meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung Neuland.

In der kommunalen Praxis wird es nicht bei der reinen Erfolgskontrolle bleiben. Die Transparenz kommunaler Aktivitäten, die durch die im neuen Haushaltsrecht verankerten Instrumente gestärkt werden wird, führt auch zu der Frage, inwieweit von der Verwaltung erbrachte Leistungen günstiger durch private Dritte erledigt werden könnten. Damit kann das Rechnungswesen mehr als bisher für strategische Entscheidungen genutzt

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu die kurzen Ausführungen in G. Schwarting, Den kommunalen Haushalt richtig lesen und verstehen, 2. Aufl. Berlin 2002, S. 118ff.



werden. Die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung sind daher nicht nur für eine interne Leistungsverrechnung von Belang; sie können auch über die Zukunft einzelner kommunaler Tätigkeiten entscheiden.

Deshalb ist es notwendig, nicht nur die Funktionsweise einer Kosten- und Leistungsrechnung zu verstehen, sondern sich auch mit der Ausgestaltung zu befassen. Zentrale Bedeutung kommt dabei der Verteilung von Gemeinkosten zu, auf die die Fachebene keinen Einfluss nehmen kann. So steigen die Kosten für jedes kommunale Produkt, wenn z.B. die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten erhöht wird. Ebenso wichtig ist aber auch der Schlüssel für die Verteilung von Gemeinkosten auf die einzelnen Produkte, der – je nach Ausgestaltung – die Produktkostenstruktur zwar nicht völlig, aber doch auch nicht nur marginal verändern kann.

Zwar ist es unerlässlich, eine verbindliche Struktur für die Kostenrechnung zu definieren. Es ist jedoch von entscheidender Bedeutung, für die Kosten- und Leistungsrechnung und ihre Ausgestaltung innerhalb der Verwaltung die notwendige Akzeptanz zu schaffen, um spätere Auseinandersetzungen über die ausgewiesenen Werte zu vermeiden. Deshalb sollte die Fachebene frühzeitig in die Diskussion über die Konzeption einer Kosten- und Leistungsrechnung einbezogen werden. Dafür wäre es zweckdienlich, sich auch dort mit den Grundprinzipien und Wirkungsweisen dieser Rechnungen zu befassen.

Schließlich muss auch darüber Klarheit geschaffen werden, welche Folgen sich aus dem Grad der Zielerreichung ergeben. Im Privatsektor kann – außerhalb der tariflichen Festlegungen – die Zielerfüllung in einen engen Bezug zur Entlohnung gesetzt werden. Das ist im öffentlichen Bereich bisher so gut wie nicht möglich. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob ein hoher Grad der Zielerfüllung z.B. eine wichtige Voraussetzung ist, um höherwertige Stellen innerhalb der Verwaltung einnehmen zu können.

Das ist eine zentrale Herausforderung für Personalentwicklungsstrategien. Dabei ist natürlich darauf zu achten, dass der Zielanspruch in allen Fachbereichen/-ämtern/-abteilungen sich auf gleichem Niveau bewegt, und nicht durch besonders niedrig gesetzte Zielvorgaben eine 100%ige Zielerreichung so gut wie garantiert ist. Dafür Sorge zu tragen ist wiederum eine wichtige Aufgabe der Zentralen Steuerung.

## **6. Produktorientierung und Verwaltungsgliederung**

Schließlich verlangt das neue Haushaltsrecht eine Produktorientierung des Haushaltes. Das könnte leicht als eine nur veränderte Variante des bisherigen Gliederungsplanes verstanden werden, wie dies auf den ersten Blick auch durchaus nahe liegt. Anders als bisher jedoch soll jedem Produkt auch eine entsprechende Produktverantwortung im Hause zugeordnet

werden. Da Produkte zugleich im Haushalt ein Budget erhalten, müssten folgerichtig Ressourcen- und Fachverantwortung zusammenfallen:<sup>8</sup>

1 Produkt = 1 Verantwortliche(r) [= 1 Budget]

Mithin sind – wenn nicht schon vorhanden – entsprechende Verantwortungsstrukturen innerhalb der Verwaltung zu schaffen. Zugleich ist es notwendig, Mehrfachzuständigkeiten in Budgets, wie sie im herkömmlichen System üblich waren, zu beseitigen. Das geht nicht ohne organisatorische Veränderungen, indem z.B. bisherige Querschnittsaufgaben zu Serviceeinrichtungen werden, deren Leistungen von der Fachebene bestellt und aus dem eigenen Budget auch bezahlt werden.

Das führt zu der sehr grundlegenden Frage, inwieweit künftig Organisations- und Produktstrukturen übereinstimmen müssen. Das neue Haushaltsrecht hält sich in dieser Frage wohlweislich zurück, da es sich um eine Angelegenheit der inneren Organisation der Gemeinde handelt. Deshalb heißt es auch sehr offen in § 4 Abs.1 des Leittextes:

„Der Gesamthaushalt ist in Teilhaushalte zu gliedern. Die Teilhaushalte können nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert werden.“

Auch wenn das Haushaltsrecht also mehrere Wege erlaubt, spricht doch Vieles dafür, die Organisation so weit als möglich den Produktstrukturen anzupassen. Das ist zugleich die Chance, die Zweckmäßigkeit der Verwaltungsorganisation insgesamt auf den Prüfstand zu stellen. Selbst wenn dies nicht gelingt oder aber auch z.B. politisch nicht gewollt wird, kann allein der Diskussionsprozess zu nützlichen Einsichten führen.

Nicht unerwähnt bleiben soll die Veränderung, die die Verwaltungsorganisation durch den Aufbau von Controlling-Strukturen erfährt oder bereits erfahren hat. Sie treten auf der Fachebene neben die fachbezogene Organisation; das Controlling dient dabei zwei – nicht unbedingt konfliktfreien – Interessen. Es soll zum einen die Fachebene bei der Steuerung unterstützen, ist zum anderen aber auch zur Unterrichtung der Zentralen Steuerung bzw. der Verwaltungsführung gedacht. Das dezentrale Fachcontrolling wird insoweit stets auch latent als Kontrollinstrument der Zentralen Steuerung betrachtet. Das macht die Tätigkeit im Fachcontrolling außerordentlich schwierig.

<sup>8</sup> Die Gleichsetzung mit einem Budget ist deshalb in Klammern notiert, weil es – je nach Produktdefinition und Organisation in der Verwaltung – möglich sein können, mehrere Produkte einer/s Verantwortlichen zusammenzufassen.

## **7. Ausblick – Information und Fortbildung sind unerlässlich**

Allein diese wenigen Anmerkungen sollten deutlich gemacht haben, dass das neue Haushaltsrecht so grundlegende Veränderungen mit sich bringt, dass es keine Angelegenheit ist, die nur die Finanzen – und damit in organisatorischen Termini die Kammereien – anspricht. Es bedarf der Einbindung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, damit die neuen Steuerungsformen nicht als Zwang empfunden werden. In der Praxis werden die Auswirkungen des neuen Haushaltsrechts auf die Verwaltungsorganisation und -tätigkeit allerdings noch weitgehend unterschätzt; die vorgesehenen Formulierungen in den haushaltsrechtlichen Vorschriften haben jedoch nicht lediglich deklaratorischen Charakter. Sie sind eine klare Aufforderung, Steuerungsinstrumente nicht nur einzuführen sondern auch gezielt zu nutzen; wenn die Kommunalpolitik diesen Zusammenhang erkennt, wird sie vermehrt auch diese Nutzung verlangen.

Dazu sind Information und Qualifizierung aller Beschäftigten dringend erforderlich. Selbstkritisch sei durchaus gesagt, dass der KGSt-Bericht zur Aus- und Fortbildung für das neue Haushalts- und Rechnungswesen ganz überwiegend auf die finanzwirtschaftlichen Fragen auch für die nicht unmittelbar im Finanzbereich Tätigen abstellt.<sup>9</sup> Die im vorliegenden Beitrag angesprochenen Aspekte kommen dort zu kurz.

Deshalb bedarf es einer Fortbildungskonzeption, die gerade die für die Fachebene relevanten Fragestellungen aufgreift. Das ist bisher erst ansatzweise geschehen. Angesichts der großen Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die von den Veränderungen betroffen sein werden, spricht Vieles dafür, das mit Hilfe von inhouse-Schulungen sicherzustellen. Dabei kommt es nicht nur darauf an, entsprechendes Wissen zu vermitteln, sondern die Akzeptanz für das Neue zu stärken. Wohl mit Bedacht hat daher die Stadt Mainz im Rahmen ihres Projektes zur Einführung des neuen Haushaltsrechts auch eine sog. „Akzeptanzgruppe“ vorgesehen.

---

<sup>9</sup> Vgl. KGSt-Bericht 11/2003, Fortbildung für das Neue Haushalts- und Rechnungswesen