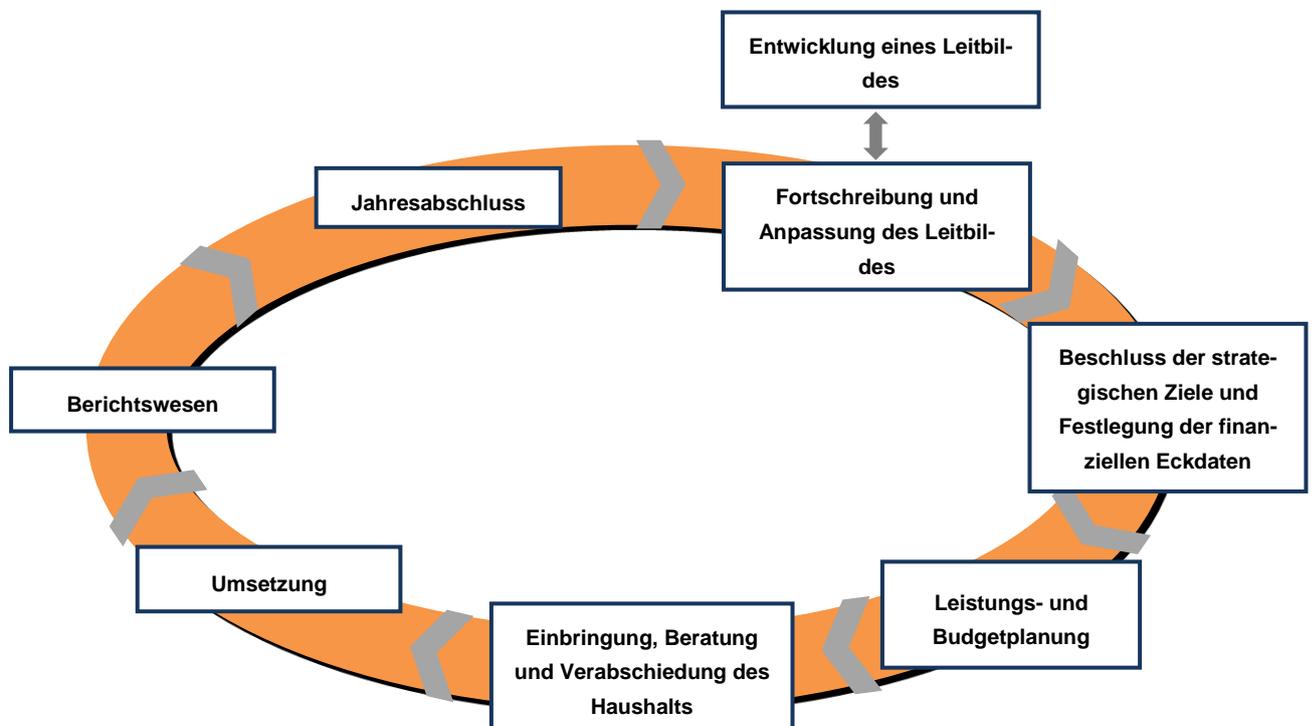


Leitfaden zur kommunalen Steuerung

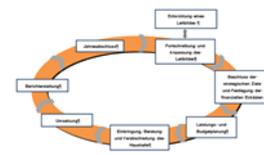
Handlungsempfehlung auf der Grundlage des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in Baden-Württemberg



Stand:
29. April 2016

Inhaltsverzeichnis

1.	Nutzen der Steuerung.....	3
2.	Der Steuerungskreislauf	6
3.	Entwicklung eines Leitbildes	7
3.1	Definition der Leitbilddimensionen	7
3.2	Entwicklung der Leitbilddimension.....	8
4.	Fortschreibung und Anpassung des Leitbildes	9
5.	Beschluss der strategischen Ziele und Festlegung der finanziellen Eckdaten	10
5.1	Ziele – Definition und Messbarkeit	10
5.2	Vorgehensweise.....	11
5.3	Strategische Ziele	11
5.4	Festlegung finanzieller Eckdaten	12
5.5	Vom strategischen Ziel zur Schlüsselposition.....	13
6.	Leistungs- und Budgetplanung	14
7.	Einbringung, Beratung und Verabschiedung des Haushalts.....	16
8.	Umsetzung (Vollzug des Haushaltsplanes).....	17
9.	Berichtswesen.....	19
9.1	Aufgabe und Inhalt	19
9.2	Gesetzliche Grundlagen	20
9.3	Gestaltungsmöglichkeiten	21
9.4	Erfolgsfaktoren	22
10.	Jahresabschluss.....	23
10.1	Funktionen des Jahresabschlusses	23
10.2	Kriterien für einen Jahresabschluss mit Steuerungswirkung	23
11.	Beteiligte.....	25
	 Anlage: Praxisbeispiel „Vom Leitbild zu Schlüsselposition und Maßnahme“..	26



1. Nutzen der Steuerung

Warum ist das NKHR hilfreich für die Steuerung unserer Kommune?

"Die veränderte Steuerung im NKHR hat zu einer neuen Qualität von Entscheidungen geführt, da vollständige Kostentransparenz und Leistungskennzahlen eine noch qualifiziertere Entscheidungsfindung ermöglichen. Auch wenn alle Entscheider sich zunächst in das neue System hineintasten müssen, spüre ich doch zunehmend, wie die zusätzlichen Informationen angenommen werden und die Diskussionen bestimmen."

(Karl Röckinger – Landrat des Enzkreises)

„Für uns ist unter dem Aspekt der Steuerung der wichtigste Vorteil der Umstieg auf das Ressourcenverbrauchskonzept, d.h. dass der vollständige Ressourcenverbrauch periodengerecht abgebildet wird und damit ein vollständiges Bild der Finanz-, Ertrags- und insbesondere der Vermögenslage dargestellt wird. Damit wird mit dem NKHR sowohl im Plan als auch im Jahresabschluss zahlenmäßig dargestellt, ob das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit eingehalten wird oder ob die Stadt von der Substanz auf Kosten zukünftiger Generationen lebt. Wichtig ist hierbei auch ein Konzernabschluss, um wirklich ein Gesamtbild zu erhalten.“

(Herbert Flamm – Finanzverwaltung Trossingen)

"Das NKHR ist für die Steuerung unserer Stadt hilfreich, weil durch die Erwirtschaftung des Werteverzehrs ein wichtiges Element finanzwirtschaftlicher Nachhaltigkeit verbindlich enthalten ist."

(Matthias Braun – Oberbürgermeister der Stadt Oberkirch)

Wenn auf politischer und administrativer Ebene über das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) gesprochen wird, dann richtet sich der Fokus allzu häufig zunächst oder ausschließlich auf den Wechsel des Buchhaltungssystems. In der Tat ist der „handwerkliche“ Teil des Systemwechsels, der in der Überleitung von der kameralen Welt in die doppische Sicht besteht, ein nach außen hin sichtbarer Bereich. Den Systemwechsel auf den Austausch des Buchungsverfahrens zu beschränken, ist aber nicht nur zu kurz gesprungen. Vielmehr ist dann ein Mehrwert auch kaum erzielbar.

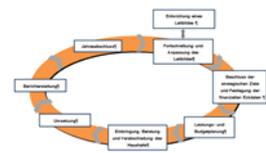
„NKHR heißt für mich:

Neue Kalkulationsmöglichkeiten – Hilfreiche Rückschlüsse“

(Gerhard Kuttler – Bürgermeister der Gemeinde Hochdorf)

Anpassung der Steuerungsinstrumente an sich verändernde gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturen

Der weitaus bedeutsamere Teil des Systemwechsels besteht in der Veränderung der Steuerungsprozesse. Die Implementierung des Neuen Steuerungsmodells, bei dem nicht mehr hierarchisch überwacht, sondern Verantwortung delegiert wird, ist eine fundamentale Voraussetzung dafür, dass die öffentliche Hand die sowohl in quantitativer als auch in qualitati-



ver Hinsicht stetig steigenden Anforderungen an die Erfüllung öffentlicher Aufgaben überhaupt noch bewältigen kann.

Dieser Leitfaden möchte zuallererst bewusst machen, dass nicht das neue Buchungssystem im Mittelpunkt steht. Die Neuausrichtung der strategischen Steuerung ist das Hauptziel der NKHR-Einführung. Die buchhalterische Umsetzung des NKHR ist lediglich das Instrument, das die Daten und Grundlagen liefert, die für eine zeitgemäße Steuerung erforderlich sind.

Dabei ist es keineswegs so, dass man in der Vergangenheit nicht gesteuert hätte. Es ist auch keine ideologische Frage, welches Steuerungsinstrumentarium das richtige oder welches das falsche sei. Vielmehr machen es die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen erforderlich, dass der öffentliche Sektor als immer größer werdender Akteur unserer Volkswirtschaft seine Steuerungsinstrumente anpasst, damit das administrative Wachstum regierbar bleibt.

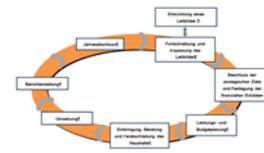
Steuerung bisher

Die Grundzüge der bisherigen Steuerungsstrukturen und das dazu passende Haushaltsrecht entstanden im Wesentlichen in der Nachkriegszeit. Es war eine Zeit eher kleinerer Strukturen und starken Wachstums.

Die kleinen Strukturen waren hinsichtlich ihrer Größe und ihrer Inhalte überschaubar. So war eine hierarchische Struktur durchaus geeignet, die Prozesse im Detail zu überprüfen und zu überwachen. Die Aufgabenvielfalt und die inhaltliche Tiefe öffentlicher Aufgabenerfüllung waren zentral überblickbar.

Das starke Wirtschaftswachstum führte dazu, dass der überwiegende Teil dessen, was investiert wurde, zu neuem, zusätzlichem Vermögen führte. Die Erhaltung vorhandener Bausubstanz und damit Aspekte der Nachhaltigkeit spielten in der Steuerung keine Rolle, weil sie auch nicht benötigt wurden. Daher musste das Haushaltsrecht auch keinen Werteverzehr abbilden und erwirtschaften, sondern lediglich die notwendige Liquidität (das „Geld“).

Die Steueraufkommen wuchsen, die Einkommen der Bürgerinnen und Bürger erhöhten sich stetig, die Einwohnerzahlen stiegen. Die Liquiditätssicht des Haushaltsrechts mit der Kontrolle, ob das Geld in der einzelnen Nutzungsperiode für laufende Aufwendungen, für die geplanten Investitionen und für die ordentliche Tilgung ausreicht, genügte für eine Haushaltssteuerung, da man sich im Durchschnitt der Jahre auf Zuwächse in jeglicher Hinsicht verlassen konnte.



„Die Steuerung mithilfe der Ziele und die daraus abzuleitenden Kennzahlen, die Überlegung von strategischen Grundsatzprogrammen und das Herunterbrechen der Ziele auf den Haushaltsplan haben uns überzeugt. Wir sind zwar auch noch in der Findungsphase, jedoch hat der Gemeinderat in seinen Klausurtagungen überzeugend dargestellt, dass die Findung der Grundsatzziele ein wichtiges Element der politischen Planung ist. Wir werden im nächsten Jahr auch deutlich schärfer an die Ausformulierungen gehen, sodass im Haushaltsplan 2016 noch mehr Informationen für die politische Steuerung der Kommune und für den Bürger vorliegen. Insofern hat das Neue Haushaltsrecht dazu beigetragen, dass wir transparenter arbeiten können.“

(Christian Thomann – Fachbereichsleiter Rechnungsamt der Stadt Bad Krozingen).

Zeitgemäße Steuerungsinstrumente

Die letzten beiden Jahrzehnte sind geprägt von einem grundlegenden gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Wandel. Es ist eine große Infrastruktur vorhanden, die nur allzu oft relativ „billig“ gebaut wurde und die einen enormen Erhaltungsaufwand erzeugt und in den kommenden Jahren weiterhin erzeugen wird. Die explosionsartig gestiegenen Energiekosten beschleunigen den Sanierungsbedarf im Hochbaubereich zusätzlich. Auch unter dem Boden ist eine alternde Infrastruktur vorhanden, deren wachsender Sanierungsbedarf oftmals von einem immer kleiner werdenden Bevölkerungsanteil finanziert werden muss.

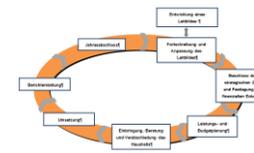
Eine zukunftsweisende Steuerung muss daher strategisch aufgestellt sein. Empfohlen wird der Aufbau eines Zielsystems, an dem die politische und die administrative Ebene ihre Entscheidungen ausrichten. Die Bündelung von Befugnissen und bereitgestelltem Budget kann auf den verschiedenen Entscheidungsebenen die Eigenverantwortung stärken, die Identifikation mit den Zielvorgaben erhöhen und dazu beitragen, dass die neue Denkweise alle Akteure durchdringt.

Der Gedanke der Nachhaltigkeit in der kommunalen Finanzwirtschaft und die Erarbeitung eines Leitbildes zum Zielbestand der Kommune in einem mittelfristigen Zeitraum sind Orientierungsgrundlage für eine Finanzwirtschaft, die dafür sorgt, dass die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene dauerhaft erhalten bleibt.

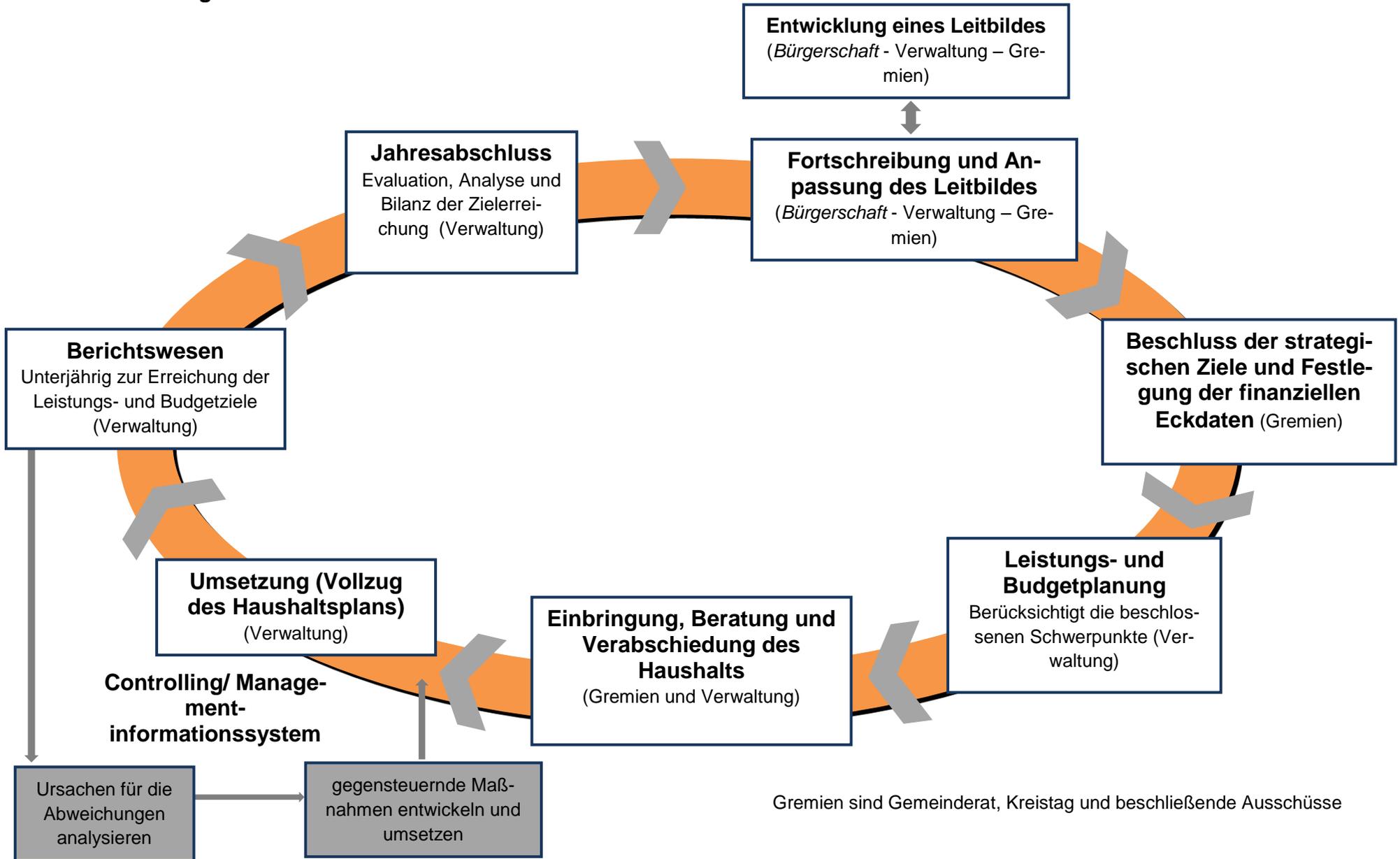
Die vorliegende Handreichung möchte dazu anregen, dass sich im Zuge der Einführung des NKHR nicht nur die Kammereien, sondern zuallererst die Entscheidungsträger mit der Neuausrichtung der kommunalen Steuerung befassen.

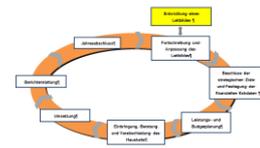
Dieser Leitfaden hilft, einen pragmatischen und zielgerichteten Einstieg in das Thema sowie Hinweise für den Auf- und Ausbau eines Steuerungskonzepts zu finden.

Um die oben dargestellten Ideen umzusetzen, wird die Einführung des nachfolgend dargestellten Steuerungskreislaufs empfohlen:



2. Der Steuerungskreislauf





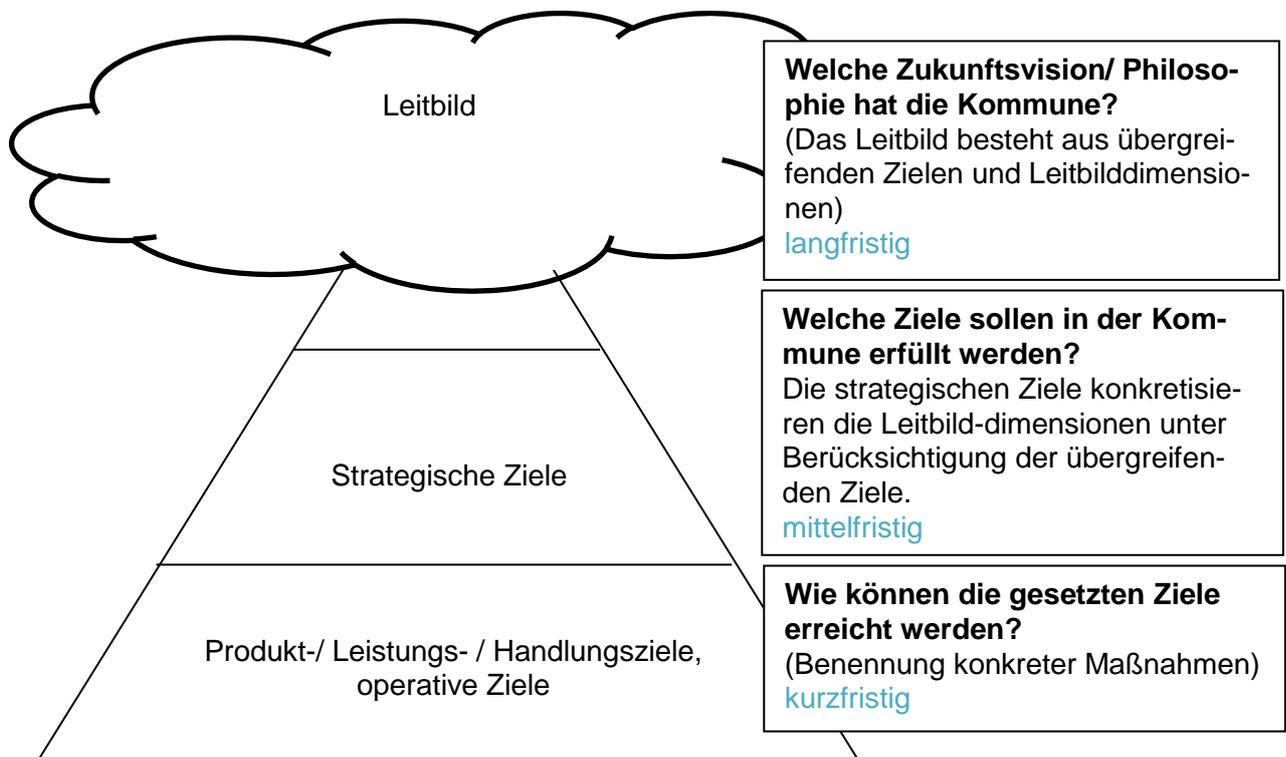
3. Entwicklung eines Leitbildes

Eine Kommune braucht ein Leitbild. Dieses besteht aus verschiedenen Leitbilddimensionen. Andere Begriffe sind Politikfelder, strategische Zielfelder, Handlungsfelder, Themenkomplexe oder Masterpläne.

Für den kreativen Diskussionsprozess „Vom Leitbild zu Schlüsselposition und Maßnahme“ finden Sie in der Anlage ein Praxisbeispiel.

3.1 Definition der Leitbilddimensionen

Leitbilddimensionen bündeln Themen und Aufgabenbereiche, sie strukturieren, schaffen Orientierung und geben die Richtung vor. Sie zeigen den kommunalen **Handlungsbedarf** für die nächsten Jahre und sind die Ausgangsbasis für die Ableitung von strategischen Zielen.



Rechtsgrundlagen

Aus der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) ergeben sich an vielen Stellen Anforderungen an eine (strategische) Steuerung. Ziele werden explizit genannt in folgenden Paragraphen:

- Ziele und Strategien im Haushaltsplan bzw. im Nachtragshaushaltsplan (vgl. § 6 bzw. § 8 GemHVO)



- Ziele und Strategien im Rechenschaftsbericht (vgl. § 54 Abs. 2 GemHVO) und auch beim Konsolidierungsbericht des Gesamtabchlusses (vgl. § 58 Abs. 1 Ziffer 3c GemHVO)
- Schlüsselpositionen, Leistungsziele in den Teilhaushalten (§ 4 Abs. 2 Satz 3 GemHVO)



Das Festlegen von Zielen wird nach dem **Top-Down-Ansatz** empfohlen, also vom Groben hin zum Feinen. Gleichwohl ist das Thema als Prozess anzusehen, ein Einstieg unabhängig von der Ebene ist empfehlenswert.

3.2 Entwicklung der Leitbilddimension

Zunächst werden aktuelle, örtliche Schwerpunkte benannt und analysiert. Die Dialogbeteiligten hierbei sind Gremien, Verwaltung und ggf. Bürgerschaft. Die Informationsgrundlage für die Diskussion der Leitbilddimensionen liefert die Verwaltung. Die inhaltliche Ausgestaltung erfolgt in Diskussion mit den Gremien, der Beschluss erfolgt durch die Gremien. Die Leitbilddimensionen werden auf der Grundlage ihrer Bedeutung benannt, zunächst ohne Bezug zum örtlichen Produktbuch und der Haushaltsstruktur.



Idealerweise sollten sich der Verwaltungsaufbau und gegebenenfalls die Gremienstrukturen an den Leitbilddimensionen orientieren, da diese die weitere Arbeit mit den Leitbilddimensionen erleichtert.

Die Verwaltung bringt mögliche Leitbilddimensionen mit Zuordnung und Beschreibung als Vorschlag in eine Diskussionsrunde mit den Gremien, zum Beispiel in Form einer Klausurtagung, ein.

Das Gremium diskutiert und bringt Ergänzungen und Änderungen ein. Zur Zielfindung beschäftigt sich das Gremium mit der Fragestellung -Was bewegt uns in den nächsten fünf Jahren- zunächst als Ideensammlung zu den einzelnen Leitbilddimensionen.

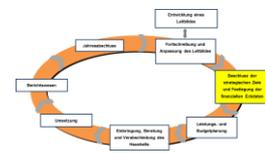
Mit Hilfe der Fragestellungen "Wo wollen wir hin? - Welche Themen bewegen Sie?" werden Ziele durch das Gremium für jede Leitbilddimensionen benannt. Ziele werden als wünschenswerter Zustand in der Zukunft formuliert. Damit das Leitbild überschaubar bleibt, ist es vorteilhaft, die Anzahl der Ziele je Leitbilddimension zu beschränken.



4. Fortschreibung und Anpassung des Leitbildes

In einem etablierten Steuerungskreislauf wird jährlich/zweijährlich zu Beginn des Planaufstellungsverfahrens das Leitbild überprüft und ggf. fortgeschrieben, z. B. bei geänderten Rahmenbedingungen. Inhaltlich orientiert sich das Fortschreibungsverfahren an dem unter 3. beschriebenen Prozess.

In einem vollständig etablierten Steuerungskreislauf liegen hierfür auch Berichte eines strategischen und operativen Controllings zum Grad der Zielerreichung vor.



5. Beschluss der strategischen Ziele und Festlegung der finanziellen Eckdaten

„Das NKHR stellt die wirtschaftliche Situation der Stadt klarer dar, da der Blick nicht mehr nur auf den Geldbeutel gerichtet ist, sondern alle Vermögensbestandteile, mit denen kommunalen Aufgaben erfüllt werden, in den Fokus rücken.

Insbesondere der Gesamthaushalt erlaubt einen klaren Blick auf die wesentlichen strategischen Entwicklungslinien der städtischen Finanzen der kommenden Jahre.“

(Thomas Sprißler – Oberbürgermeister der Stadt Herrenberg)

Das Gremium legt strategische Ziele fest. Diese sind zwingend zu priorisieren.

5.1 Ziele – Definition und Messbarkeit

Unter einem Ziel wird ein angestrebter Zustand, eine erwünschte Wirkung verstanden. Ziele beschreiben also gewollte künftige Ergebnisse, die durch bestimmte Maßnahmen oder Leistungen erreicht werden sollen. Sie bilden damit gleichzeitig die Messlatte für die Qualität bzw. Ausgestaltung, um festzustellen, wie weit die ursprünglichen Anforderungen erfüllt worden sind. Ziele haben aus diesem Grund eine Steuerungsfunktion, da das Verwaltungshandeln durch die Formulierung von entsprechenden Zielen ausgerichtet werden soll.

„Die Formulierung von Zielen und Kennzahlen und die Steuerung darüber ist ein sehr wesentliches Element des Neuen Haushaltsrechts. Wenn die Finanzkennzahlen um Wirkungsziele und -kennzahlen ergänzt werden, wird das öffentliche Handeln bzw. werden die öffentlichen Leistungen transparenter. Erfolg oder Misserfolg der jeweiligen Handlung wird messbarer.“

(Frank Hämmerle – Landrat des Landkreises Konstanz)

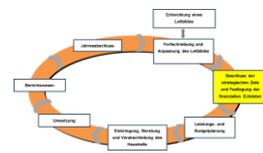
Gütekriterien von Zielen (SMART-Kriterien)

Ziele werden nach den „SMART“-Kriterien formuliert. Das bedeutet, Ziele müssen

- **S**pezifisch,
- **M**essbar,
- **A**kzeptiert/Angemessen,
- **R**ealistisch und
- **T**erminiert

sein.

Insbesondere durch die Messbarkeit der Ziele werden diese überprüfbar, und der Gefahr der Beliebigkeit wird vorgebeugt. Leitfragen für die Zielformulierung sollten sein: „Was wollen wir erreichen?“ „Welche Wirkung wollen wir erzielen?“



Um Ziele messbar zu machen müssen sie über Kennzahlen beschrieben werden. Kennzahlen sollen schnell, prägnant und in verdichteter Form über das Erreichen von Zielen informieren, für die in der Regel zahlreiche bedeutsame Einzelinformationen vorliegen. Im Verwaltungsalltag sollen aus Effizienzgründen immer nur solche Kennzahlen erhoben werden, die unmittelbar oder mittelbar mit einer erklärten politischen Zielsetzung in Verbindung stehen.

Dabei ist zu beachten, dass unterschiedliche Informationsempfänger unterschiedliche Bedürfnisse haben und dementsprechend mit den jeweils passenden Kennzahlen versorgt werden müssen, damit diese nicht in einer Datenflut untergehen.

5.2 Vorgehensweise

Die Zielfestlegung kann aufgrund einer separaten Beratung insgesamt erfolgen (Zielkatalog). Strategische Ziele können sich darüber hinaus auch aus Einzelbeschlüssen oder aufgrund externer Vorgaben (höherrangiges Recht) ergeben.

Die strategischen Ziele schlagen sich bei der Budgetplanung (vgl. Kapitel 6) u. a. in Form von Schlüsselpositionen und Festlegung von Leistungszielen nieder, bei denen der Grad der im Haushaltsjahr angestrebten Zielerreichung festgelegt wird.

Zu einer strategischen Ausrichtung gehört auch die Festlegung von Schlüsselpositionen nach den § 80 Abs. 1 Satz 3 GemO, § 4 Abs. 2 Satz 3 GemHVO. Schlüsselpositionen sind (nicht zwangsläufig nur in finanzieller Hinsicht) örtlich bedeutsame Steuerungsgrößen (Einzelprodukte, ganze Produktbereiche oder -gruppen, Teilhaushalte, Standorte oder Organisationseinheiten), die die Kommune in ihrer Haushaltsplanung als wesentliche Schwerpunkte ansieht und denen sie besondere Bedeutung und Aufmerksamkeit beimisst.

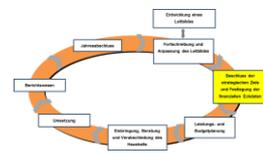
In der Regel werden Produkte aus hoch priorisierten themenspezifischen Leitbilddimensionen als Schlüsselpositionen in Frage kommen. Schlüsselpositionen sollen durch ihre Darstellung im Haushalt hervorgehoben werden. Grundsätzlich werden Schlüsselpositionen in der jährlichen Haushaltsplanung festgelegt. Sie haben als Teil der strategischen Schwerpunkte/ Ausrichtung Bedeutsamkeit über ein Haushaltsjahr hinaus.

5.3 Strategische Ziele

Strategische Ziele werden für jedes strategische themenspezifische Handlungsfeld als erreichter Zustand in der Zukunft nach den „SMART“-Kriterien formuliert (vgl. Kapitel 5.1).



Vor allem für die ersten Jahre im NKHR wird empfohlen, sich auf drei bis sieben strategische Ziele zu konzentrieren.



Die strategischen Ziele sind in der Regel mittelfristig angelegt. Sie sind nicht zwingend einer Schlüsselposition zuzuordnen, sondern können sich ggf. auch auf mehrere Themenfelder beziehen.

Zielkonflikte zwischen den strategischen Zielen müssen gelöst werden, z. B. durch Priorisierung oder Konkretisierung. Geschieht dies nicht bereits zu diesem Zeitpunkt, besteht die Gefahr, dass sich der Zielkonflikt in der Haushaltsplanung fortsetzt.

Bei der Festlegung der strategischen Ziele sind die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Deshalb muss ein Eckdatenbeschluss immer die Kombination aus strategischen Zielen und finanziellen Eckdaten enthalten.

Um das politische Handeln an der strategischen Ausrichtung orientieren zu können, wird in der Folge die strategische Ebene mit der operativen Ebene verknüpft. Dazu wird für jedes strategische Ziel geprüft, ob Schlüsselpositionen hierzu gebildet werden; wenn ja, sind dazu messbare Leistungsziele und konkrete Maßnahmen zuzuordnen. Dies ist jedoch nicht Bestandteil des Beschlusses zu den strategischen Zielen und den finanziellen Eckdaten, sondern Bestandteil der Leistungs- und Budgetplanung.

5.4 Festlegung finanzieller Eckdaten

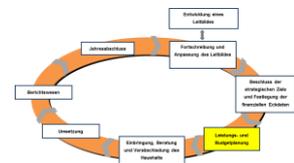
„Mit dem Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) erhalten wir ein Steuerungsinstrument, welches den tatsächlichen Ressourcenverbrauch aufzeigt. Dadurch ist es möglich, die Schwerpunkte des kommunalen Handelns zu erkennen und vor dem Hintergrund der intergenerativen Gerechtigkeit und im Sinne eines wirtschaftlichen Umgangs mit den öffentlichen Ressourcen die vorhandenen finanziellen Mittel gezielt einzusetzen.“

(Klaus Pavel – Landrat des Ostalbkreises)

Neben der gesetzlichen Festlegung eines ausgeglichenen Ergebnishaushalts und der Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung orientieren sich die finanziellen Eckdaten in der Regel an der mittelfristigen Finanzplanung unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen und der gefassten Beschlüsse. Dazu gehören z. B. die Steuerschätzungen oder der Haushaltserlass des Landes. Ebenso zu berücksichtigen sind Steigerungsraten für die Personal- und Sachkosten (Tarifsteigerung und Preissteigerung) sowie absehbare Änderungen bei den Zuschüssen und Zuweisungen Dritter und weitere bekannte (Einmal-) Effekte.

Die strategischen Ziele sind mit den finanziellen Eckdaten in Einklang zu bringen, andernfalls ist eine darauf aufbauende Leistungs- und Budgetplanung nicht möglich. Dies ist systembedingt zu diesem frühen Zeitpunkt nur eingeschränkt leistbar, sollte aber dennoch so weit als möglich berücksichtigt werden. Eine Option ist die Festlegung von Budgets für die Leistungs- und Budgetplanung des Folgejahrs. Dies ist aber abhängig von der Gestaltung des spezifischen Prozesses in der jeweiligen Kommune.

Auch die Liquiditätsplanung ist Bestandteil der finanziellen Eckdaten und orientiert sich ebenfalls an den gesetzlichen Grundlagen. Empfehlenswert ist die Festlegung von strategischen



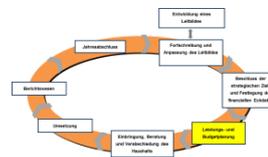
finanziellen Zielen (z. B. zum Verschuldungsgrad oder zur angestrebten Eigenfinanzierungsquote aus Zahlungsmittelüberschüssen).

5.5 Vom strategischen Ziel zur Schlüsselposition

Den strategischen Zielen werden Schlüsselpositionen zugeordnet, diese werden mit Leistungszielen hinterlegt.

Der quantitative Umfang definierter Ziele in einem Haushaltsplan sollte danach ausgerichtet sein, dass deren Zielerreichung von den Gremien auch überprüft werden kann. Es empfiehlt sich mithin eine Beschränkung auf die Definition wirklich steuerungsrelevanter Ziele. Je konkreter die Leistungsziele definiert sind (smart), desto leichter lässt sich die Zielerreichung messen.

Auch wenn Pflichtaufgaben „sowieso“ erledigt werden müssen, ist eine Zieldefinition möglich und bei als Schlüsselposition definierten Pflichtaufgaben gefordert. So können Leistungsziele etwa für die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns oder für die Bürgerfreundlichkeit gebildet werden. Die vorgenannten Beispiele sind z. B. mit Hilfe von interkommunalen Vergleichen oder Kundenbefragungen messbar.



6. Leistungs- und Budgetplanung

Das Budget wird in § 61 Nr. 10 GemHVO definiert als:

„im Haushaltsplan für einen abgegrenzten Aufgabenbereich veranschlagte Personal- und Sachmittel (Ermächtigungen) und Haushaltsübertragungen, die dem zuständigen Verantwortungsbereich zur Bewirtschaftung im Rahmen vorgegebener Leistungsziele zugewiesen sind“.

Die Verwaltung stellt auf Basis der vorliegenden strategischen Ziele, der Schlüsselpositionen und Leistungsziele und der finanziellen Eckdaten den Haushaltsplan für das Folgejahr bzw. die Folgejahre auf. Es handelt sich hier um den Zeitpunkt, an dem die festgelegten Ziele in eine konkrete Maßnahmenplanung münden. In dieser Phase erarbeitet die Verwaltung Vorschläge zur Umsetzung der Vorgaben zu den Zielen und Eckdaten.

Das zentrale Planungselement im NKHR ist das mit Leistungszielen und Kennzahlen verknüpfte Budget. In der Begründung zum Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts (LT-Drs. 14/4002, S. 32) wird entsprechend ausgeführt:

„Wesentliche Änderungen der Haushaltsstruktur ergeben sich durch Ressourcenorientierung und dezentrale Budgetverantwortung:

- *Die bisherigen Einzelpläne werden durch Teilhaushalte mit Budgetfunktion ersetzt. [...];*
- *an die Stelle der Ausgabenermächtigungen durch tief gegliederte Haushaltsstellen treten die nach Aufwands- und Ertragsarten gegliederten Budgetermächtigungen, die durch weit gehende Deckungsfähigkeit globalisiert sind;*
- *zusätzlich zu den monetären Festsetzungen enthalten die Budgets nach örtlichen Bedürfnissen Festsetzungen über Schlüsselprodukte [neu: Schlüsselpositionen], Kennzahlen und Leistungsziele.“*

Zumindest im Einführungszeitraum des NKHR sollen die kommunalen Gremien beim Aufbau der Budgetstruktur und bei der Definition der Leistungsziele involviert werden. Bei der „Architektur des Haushaltsplans“ sind insbesondere die nachfolgenden Aspekte von Bedeutung.

Festlegung der Budgetebene

Das Haushaltsrecht lässt hier einen außerordentlich großen Gestaltungsfreiraum, indem ganze Teilhaushalte ein Budget bilden, wenn die Kommune nichts anderes festlegt. In § 4 Abs. 2 und § 20 Abs. 1 GemHVO sind folgende Mindestvorgaben zum Budget normiert:

- jeder Teilhaushalt umfasst mindestens ein Budget;
- ein Budget ist eine Bewirtschaftungseinheit;
- alle Aufwendungen eines Budgets sind gegenseitig deckungsfähig, wenn im Haushaltsplan nichts anderes bestimmt wird;
- für jedes Budget muss es eine(n) Verantwortliche(n) geben.

Abhängig von dem örtlichen Bedarf besteht die Möglichkeit, die Budgetstruktur zu differenzieren (z. B. auf Teilhaushaltsebene oder auf Produktgruppenebene oder auf Produktebene), wobei die sich daraus ergebenden Folgen im Haushaltsvollzug zu beachten sind.



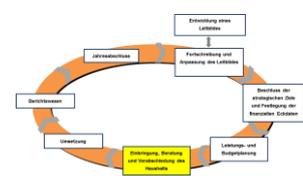
Verknüpfung von Budgets mit Schlüsselpositionen und Leistungszielen

Die Bereitstellung eines Budgets muss in sinnvoller Weise mit den festgelegten Schlüsselpositionen und konkreten Leistungszielen verbunden werden (outputorientierte Steuerung).



„Vom Groben ins Feine“: Für den Einstieg in das NKHR wird empfohlen, zunächst eher weniger und dafür größere Budgets zu bilden.

Im Rahmen der Haushaltsplanung erfolgt die Budgetplanung zunächst über Euro-Beträge. Zusätzlich kann die Darstellung von Stellenanteilen unter Steuerungsgesichtspunkten sinnvoll sein. Hierbei sind die Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen übersichtlich direkt bei den betroffenen Planansätzen auszuweisen.



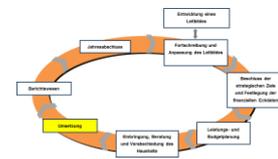
7. Einbringung, Beratung und Verabschiedung des Haushalts

Im NKHR bleibt das formale Verfahren (Einbringung, Beratung, Beschlussfassung) im Vergleich zur Kameralistik unverändert. Wesentliche Neuerungen ergeben sich hinsichtlich der inhaltlichen Diskusstiefe.

„Insgesamt müssen wir damit sagen, dass die durch das Neue Haushaltsrecht angeregten politischen Veränderungen im Verfahren mit dem Gemeinderat sehr positiv sind, und wir erhoffen uns, gerade weil wir eine finanziell schwach ausgestattete Gemeinde sind, deutliche Vorteile gegenüber den bisherigen kleingliedrigeren Positionen im Haushaltsplan.“
(Christian Thomann – Fachbereichsleiter Rechnungsamt der Stadt Bad Krozingen)

Fokus auf das Wesentliche

Verwaltungsintern erfolgt die Haushaltsplanung in der örtlich notwendigen Detaillierungstiefe. Ziel der NKHR-Einführung ist die Konzentration und Fokussierung der Diskussionen auf die steuerungsrelevante Ebene, welche tendenziell höher aggregiert ist als in der Vergangenheit (z. B. Teilhaushalte statt Unterabschnitte oder Kontengruppen statt Einzelkonten/einzelne Haushaltsmittel).



8. Umsetzung (Vollzug des Haushaltsplanes)

Als Vollzug des Haushaltsplans ist jede Sachentscheidung innerhalb der Verwaltung und durch ein kommunales Gremium anzusehen, die im Rahmen der vorgegebenen Ziele und geplanten Maßnahmen bzw. aufgrund der allgemeinen Aufgabenzuordnung erfolgt und einen Ressourcenverbrauch bewirkt oder Auszahlungs- bzw. Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nimmt. Unabhängig davon, ob es sich um die Besetzung einer Personalstelle, eine Beförderung, die Vergabe von Bauaufträgen oder die Bestellung von Büromaterial handelt, darf dies grundsätzlich nur geschehen, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt.

Grundsätzlich erfolgt die Überwachung des Haushaltsvollzugs verwaltungsintern. Werden keine (einschränkende) Haushaltsvermerke zur Deckungsfähigkeit in den Haushaltsplan aufgenommen, sind alle Aufwendungen eines Budgets und damit in der Regel sämtliche Ansätze eines Teilhaushalts sowie Ermächtigungsübertragungen aus dem Vorjahr gegenseitig deckungsfähig. Über- und außerplanmäßige Aufwendungen werden damit seltener, was hinsichtlich einer verbesserten Effektivität und höheren Flexibilität im Haushaltsvollzug sinnvoll ist und die Gremien deutlich entlastet.

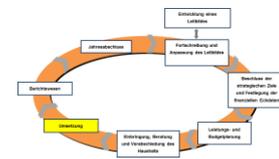
Aus finanzieller Sicht erfolgt eine Kontrolle (Haushaltsüberwachung) überwiegend auf Basis des Gesamtvolumens eines Budgets. Die Kommunen können aber zur Budgetplanung, -bewirtschaftung und -kontrolle eine eigene Ausgestaltung entsprechend ihrer Steuerungsanforderungen vornehmen.

Bei der Ausgestaltung sind u. a. folgende Fragestellungen maßgeblich:

- Sollen strategische/operative Ziele direkten Einfluss auf die Budgets (Planung) haben bzw. sind Zielvorgaben grundsätzlich „innerhalb des Budgets“ zu erfüllen?
- Erfolgt überhaupt oder im Einzelfall eine Abwägung zwischen dem Etatrecht des Gremiums und den Budgetierungsregelungen im Rahmen der Planung?
- Wie weit kann durch die Flexibilisierung im Haushaltsvollzug eine eventuelle politische Prioritätensetzung ausgehebelt werden und welche Kontrollmöglichkeiten sind evtl. erforderlich, um dies zu verhindern bzw. zu sanktionieren?
- Ist eine Kontroll-/Steuerungs-/Berichtsebene unterhalb der Budgets notwendig?
- Welche Budgetanteile/Aufwandsarten/Einzelansätze des Ergebnishaushalts können für übertragbar erklärt werden, wenn diese Ermächtigungsübertragungen grundsätzlich gegenseitig deckungsfähig mit allen anderen Ansätzen des Empfängerjahres innerhalb eines Budgets sind?

Durch verwaltungsinterne Controllingssysteme und regelmäßigen Berichtspflichten sowie eine funktionierenden Kosten- und Leistungsrechnung kann auch weit unterhalb des im Haushaltsplan vorgegebenen Budgetrahmens eine Haushaltsüberwachung und Haushaltssteuerung sinnvoll umgesetzt werden.

Empfohlen wird ein System, das einerseits die haushaltsrechtlich gegebenen Möglichkeiten für einen flexiblen Haushaltsvollzug ausschöpft, andererseits der Verwaltungsspitze, der



Kämmerei oder den Budgetverantwortlichen ermöglicht, steuernd (möglichst rechtzeitig vor einer tatsächlichen Budgetüberschreitung) einzugreifen. Außerdem sollten Regelungen zur Verbindlichkeit und zum Verfahren bei Planabweichungen zu Leistungszielen und Kennzahlen – unter Beteiligung der Gremien – aufgenommen werden.

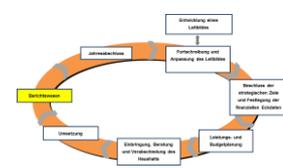
Schranken des Budgetrechts:

Folgende Normen schränken die Bewirtschaftung eines Budgets ein:

§ 82 Abs. 2 GemO, der z. B. eine Nachtragshaushaltspflicht vorsieht, wenn „bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche einzelne Aufwendungen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen des Haushaltsplans erheblichen Umfang geleistet werden müssen“. Sind innerhalb eines Teilhaushalts z. B. keine Transferaufwendungen veranschlagt, können entsprechend nicht geplante Zuschüsse auch nicht innerhalb eines Budgets „aufgefangen“ werden.

§ 18 Abs. 2 GemHVO, wonach immer auch das geplante Gesamtergebnis und die Kreditaufnahmenvorschriften zu berücksichtigen sind. Danach wäre es z. B. grundsätzlich nicht zulässig, entfallende Aufwendungen, zu denen eine Kostenbeteiligung Dritter zu erwarten (und eingeplant) war, für andere Zwecke im Teilhaushalt zu verwenden, weil ja die entsprechende Erträge weg fallen.

§ 27 Abs. 1 und § 29 GemHVO schreiben zudem vor, dass eine Bewirtschaftung der Ansätze erst dann zulässig ist, wenn dies die Aufgabenerfüllung erfordert und sogar aufzuschieben ist, wenn negative Entwicklungen (im Gesamthaushalt) dies notwendig machen.



9. Berichtswesen

9.1 Aufgabe und Inhalt

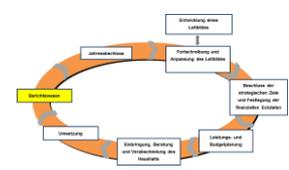
„Das NKHR ändert aktuell nicht die reale finanzielle Lage, aber die umfassenden Informationen verbessern den Einblick in die finanzielle Situation, ihre Ursachen sowie ihre zukünftige wirtschaftlichen Auswirkungen. Den wirtschaftlichen Belastungen kann man ‘sehenden Auges’ begegnen.“

(Heinz Eininger – Landrat des Landkreises Esslingen)

Information – Transparenz – Handlungsmöglichkeiten

Das Berichtswesen stellt den Akteuren der Steuerung Informationen über die Umsetzung von Planungen und Beschlüssen einschließlich einer Prognose über die zukünftigen Entwicklungen und Handlungsspielräume zur Verfügung. Die Berichtsinhalte orientieren sich im Kern an den Festlegungen des Haushaltsplans und den dort abgebildeten Zielen, Maßnahmen, Projekten, Kennzahlen und Budgets. Als ein zentrales Element der Steuerung unterstützt das Berichtswesen Führungskräfte, gesetzte Ziele zu erreichen, zukünftige Entwicklungen einzuschätzen, fundierte Entscheidungen zu treffen und sich auf das Wesentliche zu konzentrieren.

Steuerung findet auf mehreren Ebenen in unterschiedlicher Ausprägung statt. Inhalte und Umfang der Informationen orientieren sich dabei am Bedarf des Adressaten und am Steuerungsbedarf, wobei die Informationen nach oben hin zunehmend verdichtet werden müssen.



"Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ermöglicht es Verwaltung und Gemeinderat in einer bis dahin kaum gekannten Transparenz die finanziellen Folgen von Entscheidungen abzusehen. Es ist damit eine Grundvoraussetzung für nachhaltiges Handeln in der Kommune und trägt dazu bei, dass Haushalte generationengerechter und risikoärmer aufgestellt werden."

(Ingo Rust – Finanzbürgermeister der Stadt Esslingen)

9.2 Gesetzliche Grundlagen

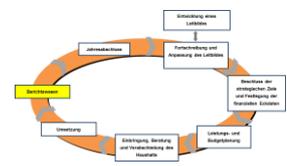
Abgeleitet von § 43 Abs. 5 der GemO regelt § 28 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung die unterjährige Berichtspflicht: „Der Gemeinderat ist unterjährig über den Stand des Haushaltsvollzugs (Erreichung der Finanz- **und Leistungsziele**) in den Teilhaushalten und im Gesamthaushalt zu unterrichten.“ Eine bestimmte Form und Häufigkeit ist vom Gesetzgeber nicht vorgegeben.

Der aus der Vergangenheit bekannte Finanzzwischenbericht ist im NKHR durch inhaltliche Aussagen insbesondere zu den Schlüsselpositionen und Leistungszielen zu erweitern.

Unabhängig von den regelmäßigen Berichten sind Bedarfsberichte nach § 28 Abs. 2 GemHVO bei wesentlichen Abweichungen im Ergebnis- und Finanzhaushalt notwendig, wobei der Begriff „wesentlich“ als unbestimmter Rechtsbegriff von den Kommunen nach den örtlichen Gegebenheiten selbst auszulegen ist.

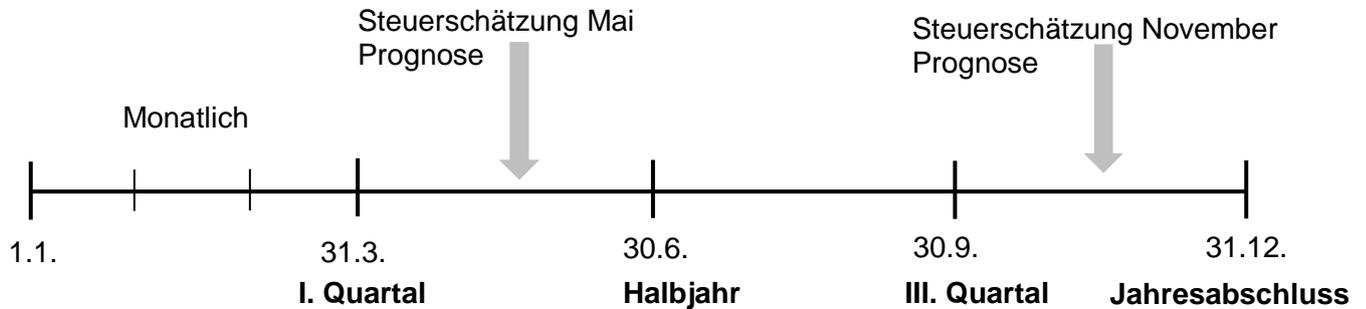


Solche Wertgrenzen sollten in der Hauptsatzung definiert werden.



9.3 Gestaltungsmöglichkeiten

Das Berichtswesen bietet einen großen Handlungsspielraum in der örtlichen Ausgestaltung. Je nach Größe und Informationsbedarf sind unterschiedliche Ausbaustufen denkbar.



Der Gesetzgeber fordert neben dem Jahresabschluss **mindestens einen** unterjährigen Bericht über die Umsetzung der Finanz- und Leistungsziele. Dieser wird sinnvollerweise zum Halbjahr erstellt.

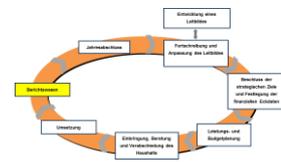
In weiteren Ausbaustufen können die Häufigkeit der Berichterstattung (z. B. Quartalsberichte, monatliche Auswertungen), Art und Inhalt der Berichte (z. B. Kennzahlenvergleiche, Entwicklungen über mehrere Jahre, interkommunale Vergleiche, Wirkungskennzahlen) zunehmen.



Der Aufbau des Berichtswesens ist als ein Prozess zu verstehen, der in mehreren Zwischenschritten erfolgen und auf die bisherige Praxis aufsetzen kann. Weniger ist oft mehr – es empfiehlt sich zu Beginn eine Konzentration auf wesentliche Bereiche.

Neben dem regelmäßigen/ standardisierten Berichtswesen werden die Gremien bei Bedarf über die Umsetzung einzelner Maßnahmen und Projekte informiert. Wenn ein Ziel nicht erreicht werden kann, muss außerhalb der zwischen Verwaltung und Gremium vereinbarten regelmäßigen Berichtspflichten eine sofortige Information des Gremiums stattfinden.

Im Rahmen der Berichterstattung können Abweichungen zwischen Plan und Ergebnis erkannt werden. Nun gilt es, die Ursachen dafür zu analysieren und gegensteuernde Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. Zu einem aussagefähigen Berichtswesen gehören auch eine Abweichungsanalyse und die Identifizierung des Handlungsbedarfs bzw. der gegensteuernden Maßnahme.



9.4 Erfolgsfaktoren

Zu einem erfolgreichen und aussagekräftigen Berichtswesen tragen insbesondere folgende Faktoren bei:

- Kommunikation und Klärung des Informationsbedarfs zwischen Berichtersteller und Empfänger – Definition wesentlicher und steuerungsrelevanter Informationen und Berücksichtigung „politischer Bedürfnisse“
- Ausgewogenes Verhältnis von Aufwand und Nutzen des Berichtswesens
- Zeitnahe Berichterstattung (Abwägung Aktualität versus Genauigkeit) in verständlicher Sprache und mit klaren Botschaften
- Regelmäßige Berichtsgespräche mit den Budgetverantwortlichen mit Analyse, gegensteuernden Maßnahmen und Konsequenzen
- Schulung aller Beteiligten
- Ein an die Bedürfnisse angepasstes Managementinformationssystem (EDV)



Es wird empfohlen, im ersten Quartal des Folgejahres über den vorläufigen Jahresabschluss des Vorjahres zu berichten (wichtigste Eckdaten nach den örtlichen Bedürfnissen).



10. Jahresabschluss

10.1 Funktionen des Jahresabschlusses

Dem Jahresabschluss kommen mehrere Funktionen zu. Dazu gehört die *Informations- und Publizitätsfunktion* (externes Rechnungswesen) zur Dokumentation der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zum Bilanzstichtag und die *Analyse- und Steuerungsfunktion*.

Im Folgenden wird nur die *Analyse- und Steuerungsfunktion* beleuchtet. Aus den Vergleichen zwischen Plan und Vollzug, aus Zeitreihen und aus interkommunalen Vergleichen (in der Regel in Form von Kennzahlen) lassen sich Entwicklungen ablesen und daraus Schlussfolgerungen ableiten. Auf dieser Basis werden Steuerungsentscheidungen getroffen.

10.2 Kriterien für einen Jahresabschluss mit Steuerungswirkung

Der Jahresabschluss kann Steuerungswirkung nur entfalten, wenn er bestimmte Voraussetzungen und Kriterien erfüllt. Im Wesentlichen geht es dabei darum, dass die relevanten Informationen sachgerecht und rechtzeitig vorliegen.

Relevante Informationen

Der gesetzlich normierte Jahresabschluss stellt ein umfangreiches Werk dar, das entsprechend ausgewertet werden muss. Dazu gehört z. B. die Gliederung/Aggregation der Informationen aus dem Rechnungswesen. Für eine Analyse zu Steuerungszwecken werden in der Regel Kennzahlen herangezogen werden, die aus dem Zahlenwerk entwickelt und dann jährlich fortgeschrieben werden müssen. Weitere wichtige Informationen bieten die Leistungsziele und deren Erreichungsgrad.

Ergänzt werden diese Informationen durch Erläuterungen zu Entwicklungen sowie der Darstellung von Chancen und Risiken, die sich aus dem Zahlenwerk nicht unmittelbar ergeben.

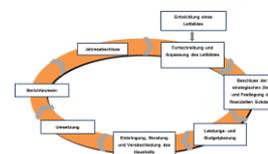
Sachgerechte Informationen

Die Informationen aus dem Rechnungswesen müssen zutreffend und vollständig sein, da sie sonst zu Fehlinterpretationen und Fehlsteuerungen führen können. Dazu gehört vor allem die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchhaltung (Zuordnung der Buchungen zu den richtigen Konten und Kontierungsobjekten, Einhalten von Bilanzierungsregeln und Bilanzkontinuität).



11. Beteiligte

Der Leitfaden zur Buchführung wurde von Vertretern aus Gemeinden, Städten und Landkreisen sowie von Vertretern der kommunalen Landesverbände, des Datenverarbeitungsverbands, der Gemeindeprüfungsanstalt und des Innenministeriums erarbeitet und ist mit der Lenkungsgruppe NKHR abgestimmt, in der Vertreter des Gemeindetags, des Städtetags, des Landkreistags, der Gemeindeprüfungsanstalt, des Innenministeriums sowie die jeweiligen Verantwortlichen für die Geschäftsführung und Moderation der NKHR-Arbeitsgruppen mitwirken.



Anlage: Praxisbeispiel „Vom Leitbild zu Schlüsselposition und Maßnahme“

LEITBILD

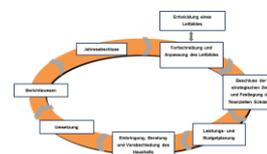
Das Leitbild beschreibt die Zukunftsvisionen bzw. die Philosophie der Kommune (vgl. S. 7)

Entwicklung eines Leitbildes	
Wer	Gremien und Verwaltung
Wie	<ul style="list-style-type: none"> mit oder ohne Bürgerbeteiligung interne Arbeitsgruppe + Interessenvertreter kreativer Diskussionsprozess evtl. mit externer Unterstützung (Beratungsbüro, Studentenprojekt)
Was	Identifizierung der Leitbilddimensionen
Ergebnis	Festgelegte Leitbilddimensionen
Beispiel	A Bildung und Betreuung B Sicherung der notwendigen <u>kommunalen</u> Infrastruktur C Demografischer Wandel D Standortfaktoren E Wirtschaftsfaktoren F Wohnattraktivität G ...

STRATEGISCHE ZIELE

Strategische Ziele spezifizieren die Leitbilddimensionen unter dem Blickwinkel „Was wollen wir erreichen?“, „In welchem Zeitraum?“ und „Welche Wirkung wollen wir erzielen?“.

Entwicklung strategischer Ziele		
Wer	Gremien und Verwaltung	
Wie	<ul style="list-style-type: none"> mit oder ohne Bürgerbeteiligung interne Arbeitsgruppe + Interessenvertreter evtl. externe Unterstützung (Beratungsbüro, Studentenprojekt) 	
Was	Priorisierung und Konkretisierung der Leitbilddimensionen unter Sicherung der finanzwirtschaftlichen Nachhaltigkeit	
Ergebnis	Formulierung der strategischen Ziele	
Beispiel	strategisches Ziel 1 Sicherung des Schulstandorts 2 Erhalt und Verbesserung der Wohnqualität 3 Ausbau altersgerechter Angebote 4 Erhalt der Arbeitsplätze 5 Sicherung der Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur 6 ...	betrifft Leitbilddimensionen A B C D F B D F A C D F C E B D E F



SCHLÜSSELPOSITIONEN

Schlüsselpositionen sind insbesondere Produkte/Produktgruppen aus dem örtlichen Produktplan (vgl. § 61 GemHVO), die für die jeweilige Kommune von besonderer politischer und/oder finanzieller Bedeutung sind. Sie dienen der Umsetzung und Konkretisierung der strategischen Ziele.

Schlüsselpositionen sollten immer im Zusammenhang mit Zielen, Maßnahmen und Kennzahlen dargestellt werden:

Operative Ziele: Was wollen wir konkret erreichen? Operative Ziele sind kurz- oder mittelfristig angelegte, stärker konkretisierte Ziele. Die operativen Ziele sind den strategischen Zielen untergeordnet und werden i. d. R. von ihnen abgeleitet.

Maßnahmen: Was müssen wir dafür tun? Konkretisierung zur Umsetzung der operativen Ziele unter dem Blickwinkel „Wie können wir das Ziel erreichen?“ Die Umsetzung der Maßnahmen wird durch die Entwicklung von korrespondierenden Kennzahlen messbar gemacht.

Kennzahlen: Wie können wir unseren Erfolg messen?

Ausweisung von Schlüsselpositionen

Wer	Gremien und Verwaltung
Wie	<ul style="list-style-type: none"> mit oder ohne Bürgerbeteiligung interne Arbeitsgruppe + Interessenvertreter evtl. externe Unterstützung (Beratungsbüro, Studentenprojekt, ...)
Was	Festlegung der für die Erreichung der strategischen Ziele bedeutsamen Schlüsselpositionen
Ergebnis	Festlegung der Schlüsselpositionen einschließlich operativer Ziele, Entwicklung von Maßnahmen und Kennzahlen.
Beispiel	<p>Leitbilddimension A Bildung und Betreuung</p> <p>tangierte Produktgruppe 21.10</p> <p>strategisches Ziel Sicherung des Schulstandortes</p> <p>operatives Ziel Erhalt einer Grund- sowie Realschule im Ort</p> <p>Maßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> Sicherung der ÖPNV-Anbindung umliegender Ortschaften für Schüler Ausbau der Ganztagesangebote Bau einer Schulmensa <p>Kennzahlen</p> <p>K01 Entwicklung der Gesamtschülerzahlen K02 Entwicklung der Schülerzahlen aus umliegenden Ortschaften K03 ...</p>