

Heft 8

---



# Budgetierung und dezentrale Ressourcenverteilung

---

Selbstlernkurs



Justizministerium  
des Landes  
Nordrhein-Westfalen

NRW.

# Neue Steuerungsmodelle in der Justiz NRW

## Heft 8

# Budgetierung und de- zentrale Ressourcen- verwaltung

### IMPRESSUM

Herausgeber:

Justizministerium NRW

Autoren:

Hans-Joachim Rieger

Brigitte Bojanowsky

Dr. Rolf Meier

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung, vorbehalten. Die Schrift darf in keiner Form – auch nicht auszugsweise – ohne schriftliche Genehmigung des Justizministeriums oder der Autoren reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Version 1.0

# Inhalt

<a href="#">Ein Wort zu Beginn</a> .....	4
<a href="#">Haushaltsrecht und ihre Probleme</a> .....	5
<a href="#">Lösungsansatz Budgetierung</a> .....	7
<a href="#">Weiterentwicklung zur Budgetierung</a> .....	9
<a href="#">Ermittlung von Budgets</a> .....	10
<a href="#">Ausbaustufen der Budgetierung</a> .....	12
<a href="#">Effekte der Budgetierung</a> .....	13
<a href="#">Dezentrale Ressourcenverantwortung</a> .....	15
<a href="#">Ressourcenverantwortung</a> .....	15
<a href="#">Fragen zum Verständnis</a> .....	18
<a href="#">Literatur</a> .....	20
<a href="#">Stichwortverzeichnis</a> .....	24

# Ein Wort zu Beginn

Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung sind wichtige Bausteine der Neuen Steuerungsmodelle, die auch oft im Zusammenhang mit der Haushaltsmodernisierung genannt werden. Ziel der Neuen Steuerungsmodelle ist es u.a., die strikte Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung aufzuheben, die für das herkömmliche Steuerungssystem der öffentlichen Verwaltung typisch ist.

Weiter findet nach der Philosophie der Neuen Steuerungsmodelle zwischen Politik und Verwaltung eine neue Aufgabenteilung statt. Sie lässt sich auf folgenden Nenner bringen:

Die Politik legt fest, was von den öffentlichen Verwaltungen zu erbringen ist, die Verwaltungen ihrerseits entscheiden, wie die ihnen aufgetragenen Aufgaben erfüllt werden (Kontraktmanagement).

Diese Form der Arbeitsteilung setzt sich in den einzelnen Verwaltungen zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen unter dem Stichwort Zielvereinbarung fort. Verbunden mit einer Output- statt Inputorientierung sind Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung nur die logische Konsequenz der aufgezählten Ziele und Mittel dieser neuen Steuerungsform.

Die Instrumente der Neuen Steuerungsmodelle sind nicht Selbstzweck, sondern zielen darauf ab, die öffentlichen Verwaltungen kunden- und mitarbeiterfreundlicher zu gestalten und ihre Effizienz und Effektivität zu erhöhen.

Das vorliegende Selbstlernheft gliedert sich in drei Teile. Da Budgetierung und Haushaltsmodernisierung untrennbar miteinander verbunden sind, werden in einem ersten Teil Probleme des herkömmlichen Haushaltsrechts sowie Lösungsansätze und Empfehlung zur Modernisierung erörtert. Im zweiten Teil steht die Budgetierung im Mittelpunkt. Der dritte Teil widmet sich der mit der Budgetierung eng verbundenen dezentralen Ressourcenverantwortung.

Die folgenden Piktogramme sollen Ihnen die Orientierung in diesem Selbstlernkurs erleichtern:



besonders wichtig



Checkliste oder Arbeitshilfe



Tipps und Tricks



Umsetzungsaufgabe



Aufgabe



Sie haben sich eine Pause verdient.

Wir dürfen Ihnen schon jetzt viel Spaß und viel Erfolg wünschen.

# Haushaltsrecht und ihre Probleme



Im Rahmen der seit Anfang der 90er Jahre fortschreitenden Verwaltungsreform wurde sehr bald deutlich, dass der Modernisierung des Haushaltsrechts als Voraussetzung für eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens eine Schlüsselrolle zukommt.

Das Haushaltswesen bei der Justiz NW war – und ist teilweise heute noch – geprägt durch ein starres System, dessen Regelungs-, Beteiligungs- und Kontrollmechanismen einen erheblichen bürokratischen Aufwand bedingen.

Zu den Hauptproblemen zählte die **mangelnde Flexibilität**.



Worin zeigt sich Ihrer Meinung nach diese mangelnde Flexibilität.

---



---



---

Die fehlende Flexibilität ist gekennzeichnet durch

- Mangelnde **Deckungsfähigkeit**

Abgesehen von den durch Gesetz festgelegten und den in den Haushaltsgesetzen ausdrücklich als deckungsfähig verwendbar aufgeführten Titeln konnten Ausgaben im Haushaltsplan nur für gegenseitig und einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang bestand. Im Haushaltsvollzug fehlte daher die Möglichkeit einer umfassenden Bewirtschaftung der einzelnen Titelausätze.

Die mangelnde Flexibilität verhinderte eine an den aktuellen Erfordernissen ausgerichtete Prioritätensetzung und einen komplikationslosen Mitteleinsatz bei veränderten Aufgabenschwerpunkten.

- **Prinzip der Jährlichkeit**

Die haushaltsrechtlichen Normen sahen vor, dass im Laufe eines Haushaltsjahres nicht verausgabte Mittel in der Regel verfielen. Sparanstrengungen wurden kaum belohnt. Das „Dezemberfieber“, also das Verausgaben verfügbarer Mittel zum Jahresende, war ein verbreitetes Übel.

- Vielfältige **Beteiligungserfordernisse**

Die Haushaltssysteme der Justiz NW sahen eine Vielzahl von Beteiligungserfordernissen im Haushaltsvollzug vor. Folge war, dass die verwaltungstreibenden Regel-

werke kein rasches Reagieren auf veränderte Prioritätensetzungen erlaubten. Damit wurde eigenverantwortliches Handeln eingengt, was sich nicht gerade als motivationsfördernd erwies.

- Keine **Einbeziehung der Einnahmenseite**

Nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung dienten alle Einnahmen unterschiedslos als Deckungsmittel für den gesamten Ausgabebedarf. Es war daher grundsätzlich unzulässig, eine Haushaltseinnahme zur Deckung einer bestimmten Haushaltsausgabe zu verwenden. Anreize zur Erzielung von Mehreinnahmen fehlten.

Neben mangelnder Flexibilität wurden grundlegende Strukturprobleme deutlich wie z.B.:

- Eine überholte **Haushaltsstruktur**

Kennzeichen hierfür waren u.a. Input- statt Outputorientierung, die Gefahr der Festschreibung überkommener Strukturen und die Förderung des Denkens primär in Sparsamkeits- und allenfalls Wirtschaftlichkeits-, kaum aber in Wirksamkeitskategorien.

- Mangelnde **Kostentransparenz**

Mit dem kameralistischen System als reiner Einnahmen-Ausgabenrechnung nach Kostenarten waren die öffentlichen Verwaltungen nicht in der Lage, die tatsächlichen Kosten im Rahmen einer nach Kostenträgern geordneten Aktivitätendarstellung transparent zu machen und die exakten Kosten für ihre Dienstleistungen und Produkte unmittelbar auszuweisen.

# Lösungsansatz Budgetierung



Die genannten Probleme wurden mittlerweile in der Justiz NW angegangen.

Im Zuge der Einführung und Umsetzung der Neuen Steuerungsmodelle in die Praxis wird eine Änderung einschlägiger Rechtsnormen erforderlich. Vor dem Hintergrund eines weitgehend starren Haushaltssystems müssen sog. **Experimentier- und Öffnungsklauseln** rechtlich verankert werden.

Diese Klauseln eröffneten die Möglichkeit, abweichend von den geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen, modellhaft neue Haushaltsinstrumentarien und neue Steuerungssysteme zum Zwecke der Erprobung eines flexibleren Haushaltsvollzugs einzuführen und z.B. Erfahrungen zu sammeln mit

- erweiterter Deckungsfähigkeit,
- Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln über das Haushaltsjahr hinaus und
- dezentraler Budgetierung.

Diese Entwicklung setzte sich fort mit dem Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern, das seit dem 01.01.1998 in Kraft ist. Dieses Gesetz sah eine Novellierung des **Haushaltsgrundsätze-Gesetzes** und der Bundes- und Landeshaushaltsordnungen vor. Die Kernziele des Gesetzes bestanden in mehr Flexibilität und damit verbundenen Einsparungen, unter Beachtung des parlamentarischen Budgetrechts.

Die vorgenannten Ziele sollen durch folgende Neuregelungen erreicht werden:

- Ausweitung der Deckungsmöglichkeiten
- Flexibilisierung des Jährlichkeitsprinzips
- Lockerung des Grundsatzes der Gesamtdeckung
- Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen und Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen.

Unabhängig von den im einzelnen angestrebten Lösungen für ein modernes Haushaltsrecht empfiehlt es sich, die starre Haushaltsstruktur mit Hilfe der **Budgetierung**, d.h. eigenverantwortlichen Durchführung von Aufgaben in einem vorgesehenen Finanzrahmen, zu durchbrechen.


Die Budgetierung, ist vor allem geprägt durch die Elemente: Flexibilisierung, Durchbrechung der Jährlichkeit, Planungssicherheit und Einbeziehung der Einnahmenseite.

<b>Budgetierung</b>				
	f	©	©	Σ
Flexibilisierung	Durchbrechung der Jährlichkeit	Planungssicherheit		Einbeziehung der Einnahmenseite

### Mehr Eigenverantwortlichkeit und Wirtschaftlichkeit durch Flexibilisierung

Ein komplikationsloser Mitteleinsatz auch bei veränderten Aufgabenschwerpunkten, eine an den aktuellen Erfordernissen ausgerichtete Prioritätensetzung und eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Behörden lassen sich nur durch **Flexibilisierung** erreichen.

Flexibilisierung unter Beibehaltung der bisherigen Strukturen bedeutet, dass für den Haushaltsvollzug die Möglichkeit umfassender Deckungsfähigkeit der einzelnen Titelanträge eröffnet wird. Mittel können also aufgrund entsprechender Deckungsvermerke ohne bürokratischen Aufwand statt bei dem ursprünglich veranschlagten Titel bei einem anderen ausgegeben werden. Die Erweiterung der Deckungsfähigkeit sollte neben den Verwaltungshaushalten auch die politischen Programmhaushalte einschließen.



Welche Vorteile hat solch eine erweiterte Deckungsfähigkeit?

---



---



---

Das bietet wesentlich mehr Ansatzpunkte für Einsparungen und verleiht der Forderung nach Realisierung der politischen Programmfunktion des öffentlichen Haushalts erhöhten Nachdruck.

Das weitest gehende Flexibilisierungsinstrument wäre eine **Etatisierung in Globalhaushalten**. Diese sind geprägt durch einen nahezu vollständigen Wegfall der bisherigen Titelstruktur bis hin zu nur einem Titel pro Hauptgruppe (Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Zuschüsse, Baumaßnahmen, Investitionen) oder gar zu nur einem Ausgabetitel je Behörde.

Die politische Legitimation des Verwaltungshandelns darf jedoch nicht verloren gehen. Die Einführung von Globalhaushalten setzt in jedem Fall eine angemessene politische Steuerung voraus.

### Abschied vom „Dezemberfieber“ mittels Durchbrechung der Jährlichkeit

Das Prinzip der Jährlichkeit muss durchbrochen werden. Die Mittel müssen über das Haushaltsjahr hinaus übertragbar sein. Damit werden in mindestens zwei Bereichen positive Effekte erzielt:

- Die Möglichkeit, dass nicht verausgabte Mittel uneingeschränkt auch im Folgejahr zur Verfügung stehen, verhindert das Aufkommen eines „Dezemberfiebers“.
- Es wird ein gezieltes „Ansparen“ von Mitteln ermöglicht mit der Folge, dass z.B. Beschaffungen gebündelt und so erheblich wirtschaftlicher realisiert werden können.

### Planungssicherheit als wesentliche Voraussetzung

Verbindliche mehrjährige **Finanzrahmen** sind die Voraussetzung für die Wirksamkeit der oben beschriebenen Instrumente der Budgetierung.

Wirkliche Sparerfolge können nur erzielt werden, wenn überjährige Haushaltslinien verbindlich feststehen. Erst wenn sichergestellt ist, dass zugunsten einer anderen, prioritären Maßnahme zurückgestellte Vorhaben zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden können, sind die Flexibilisierungsinstrumente in der Lage, ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu bewirken.

### Verfahrensvereinfachung durch Wegfall von Beteiligungserfordernissen

Beteiligungserfordernisse müssen auf Fälle echten politischen Steuerungsbedarfs zurückgeführt werden. Bei Realisierung der Budgetierung entfallen viele Beteiligungen ohnehin, da sie durch die neue Haushaltssystematik nicht mehr erforderlich sind. Grundsätzlich sollte sich das System der Beteiligungen auf Großvorhaben beschränken.

### Mehr Wirtschaftlichkeit durch Einbeziehung der Einnahmeseite

Der Blick muss verstärkt auf die **Einnahmeseite** gerichtet werden. Das Interesse der Behörden bzw. ihrer Organisationseinheiten am Erzielen von höheren Einnahmen ist nicht nur dadurch zu fördern, dass Mehreinnahmen generell, also ohne ausdrückliche Zulassung im Haushaltsplan, den Ausgabeermächtigungen der Behörden (ganz oder teilweise) zufließen. Ebenso müssen Rückflüsse aus nicht verbrauchten Zuwendungen überjährig nutzbar sein. Erst durch solche Deckungssysteme, die sowohl einzelne Projekte als auch ganze Aufgabenbereiche umfassen können, greift die Eigenverantwortung und das Interesse am Erzielen kostendeckender Einnahmen.

### Weiterentwicklung zur Budgetierung

Begriffe wie Budget, Budgetierung oder Dezentralisierung werden in der Verwaltungspraxis aber auch in der Betriebswirtschaftslehre nicht immer einheitlich verwendet. Insbesondere durch die zunehmende Einbeziehung betriebswirtschaftlicher Instrumente in die öffentliche Verwaltung ist eine Klärung notwendig.

Die folgende Definition des Begriffs **Budget** wurde einem Glossar des Landes Nordrhein-Westfalen entnommen:

Ein **Budget** ist ein vorgegebener Finanzrahmen, in dem die Budgetbereiche (z.B. Fachbereiche, Ämter) für einen bestimmten Planungszeitraum weitgehend selbstständig ihre Einzelansätze unter Berücksichtigung ihrer Sachziele festlegen können.

Diese Definition, die für praktische Zwecke recht hilfreich ist, ist angelehnt an den Etatbegriff öffentlicher Finanzverwaltungen. Hier wird ein "Budget" häufig als reine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben in Form eines Finanzplanes oder Etats interpretiert.

Dagegen wird eine betriebswirtschaftliche Definition, die insbesondere Aspekte der Kostenrechnung berücksichtigt, zu einer Formulierung führen wie:

Ein **operatives Budget** umfasst die vollständige mengen- und wertmäßige Zusammenfassung der erwarteten und/oder gewollten Entwicklung einer Verwaltungseinheit in der zukünftigen Planungsperiode (in der Regel ein Jahr).

Die Kennzeichnung „operativ“ wird deshalb vorgenommen, weil prinzipiell auch strategische Budgets, mit denen eine längerfristige Planung angestrebt wird, aufgestellt werden können.

Die Definition des Landes Nordrhein-Westfalen beschreibt ein **Ausgabenbudget**, die im vorigen Abschnitt ein sogenanntes **Kostenbudget**. Kostenbudgets setzen eine Kosten- und Leistungsrechnung mit einer Plankostenrechnung voraus. Sie werden auch manchmal als **Budgets auf Produktbasis** bezeichnet.

Budgetierung kann als ein Prozess definiert werden, der zu einem Budget führt. Unterscheidet man, wie oben vorgenommen zwischen Ausgaben- und Kostenbudgets, liegt die Annahme nahe, dass auch die zugeordneten Prozesse verschiedenartig sind. Dies wird im nächsten Kapitel erläutert werden.

Die Begriffe Budgets und Budgetierung treten oft in Verbindung mit den Begriffen Dezentralisierung und dezentrale Ressourcenverantwortung auf. Hier sind in Nordrhein-Westfalen die beiden folgenden Definitionen gebräuchlich: **Dezentralisierung** bedeutet „Übertragung der Aufgaben auf verantwortliche Stellen“. Unter **dezentraler Ressourcenverantwortung** wird folgendes verstanden: „Zusammenführung von Verantwortung für Personal-, Finanz- und Sachmittel auf der Fachebene. Verlagerung der Entscheidungsverantwortung mit unverzichtbar notwendigen Standards auf die ausführenden Dienststellen vor Ort.“

## Ermittlung von Budgets

Ausgangspunkt des Budgetierungsprozesses im privatwirtschaftlichen Bereich sind idealtypisch die **Ziel- und Produktpläne** einer Organisation. Sie enthalten die verfolgten Ziele und Maßnahmen, die in Form von betriebswirtschaftlichen Kennzahlen (beispielsweise Kosten, Erlöse, Beiträge, Finanzbedarf) in die Budgets eingebracht werden müssen.

Nur wenn solche Planwerke nicht vorliegen, müssen **Budgetvorgaben** entwickelt werden, die den groben Rahmen für die Einzelbudgets abstecken. Um sicherzustellen, dass jede budgetierte Einheit dieselben Rahmendaten zugrunde legt, werden diese Vorgaben gewöhnlich mit Anweisungscharakter versehen. Die weiteren Daten werden bei dieser eher pragmatischen Vorgehensweise aus der Vergangenheit gewonnen und unter Abstimmung mit den Budgetvorgaben in die Zukunft fortgeschrieben.

Als Alternative zu dieser klassischen Form der Budgetierung wurde Ende der sechziger Jahre das sogenannte **Zero-Base-Budgeting** entwickelt.

Das wesentliche Merkmal der Zero-Base-Budgeting ist darin zu sehen, dass es grundsätzlich die bestehende Ressourcenverteilung in Frage stellt. Der Budgetierungsprozess startet somit jeweils bei "Null", die vormals erstellten Budgets werden bei der neuen Planung ignoriert. Um alle Verkrustungen der Vergangenheit aufzudecken, arbeitet die Zero-Base-Budgeting mit der Fiktion einer "Neuplanung" im Sinne einer Neugründung und berücksichtigt bei der Budgetaufstellung Instrumente wie das der Kosten-Nutzen-Analyse.

Die Vorteile des Zero-Base-Budgeting liegen vor allem darin, dass alle Aktivitätsfelder systematisch analysiert und bewertet werden. Diesem Vorteil steht als Nachteil der hohe zeitliche und formale Aufwand gegenüber, da die Durchführung des Zero-Base-Budgeting durchaus Zeiträume von 2-3 Jahren beanspruchen kann. Damit eignet sich dieses Verfahren nicht zur kurzfristigen periodischen Verwaltungskostenplanung, sondern ist eher als Instrument zur Neuverteilung und Verwaltungskosten senkung einsetzbar.

Budgetierung im Sinne von Ausgabenbudgets bedeutet für die öffentliche Verwaltung die Zuweisung von Haushaltsmitteln an die einzelnen Fachbereiche, Abteilungen oder ähnlichen Einheiten zur Erledigung der vorgegebenen Aufgaben. Über diese Budgets können die Fachbereiche weitestgehend autonom verfügen. In Zusammenarbeit mit den Fachbereichen muss ein Budgetrahmen festgelegt werden. Dieses Budget wird zur Erledigung einer bestimmten Aufgabe bereitgestellt. Hieraus ergibt sich, dass das Haushaltsjahr nicht zwangsläufig die zeitliche Begrenzung der Aufgabenerledigung ist. Entsprechend muss der Haushaltsplan der Budgetierung angepasst werden.

In der Regel wird eine Budgetierung in zwei Phasen eingeführt.

1. Nach Schätzung der zur Verfügung stehenden Gesamtmittel wird in Phase 1 für die **Haushaltsplanerstellung** mit den Fachbereichen ein bestimmtes Finanzvolumen für den jeweiligen Fachbereich für die Erfüllung der Aufgaben festgelegt. Flankierend wird dazu die Übertragbarkeit von Mitteln und die gegenseitige Deckungsfähigkeit ausgeweitet.
2. In der zweiten Phase werden die **Sammelnachweise** aufgelöst und den Budgets der Fachbereiche zugeordnet. Dies bedeutet die Aufgabe von zentral verwalteten Haushaltsstellen. Personal- und Sachressourcen werden dort gebündelt, wo die Aufgabenerfüllung liegt. Abweichungen nach oben oder unten müssen im Budget aufgefangen werden. Zusätzliche Mittel werden von der Politik nur zugeteilt, wenn eine erhebliche Aufgabenausweitung auftritt, die für den Fachbereich nicht planbar war und wenn dieser zuvor alle internen Ausgleichsmöglichkeiten ausgeschöpft hat. Damit wird eine Disziplinierung der Ausgabenpraxis erreicht.

Besonders schwierig gestaltet sich in der Praxis die Auflösung des Sammelnachweises für die **Personalkosten**, da zuerst zu entscheiden ist, welche Personalkosten und welche Personalnebenkosten einzubeziehen sind.

Voraussetzung für eine funktionierende Budgetierung der Sammelnachweise ist eine von der Größenordnung her stimmige Aufbauorganisation der Fachbereiche. Ferner ist ein gewisser Steuerungsaufwand zur Vermeidung der Gefahr einer Atomisierung der Verwaltung mit einzukalkulieren.

Die öffentliche Verwaltung befindet sich auf dem Weg von Ausgaben- zu Kostenbudgets. Erst **Kostenbudgets** ermöglichen eine effektive Evaluation des Ressourcenverbrauchs und damit die Entwicklung von Handlungs- und Arbeitsroutinen für eine effiziente und wirtschaftliche Verwaltung.

Da **Pflichtprodukte** nicht im Hinblick auf nachgefragte Mengen beeinflusst werden können, weil eine gesetzliche Verpflichtung besteht, sie zu erzeugen, sind die entstehenden Kosten maßgeblich für das Budget. Bei freiwilligen Produkten kann die Politik aber vor dem Hintergrund vorhandener finanzieller Ressourcen und politischen Zielvorstellungen eine Entscheidung hinsichtlich der Menge treffen.

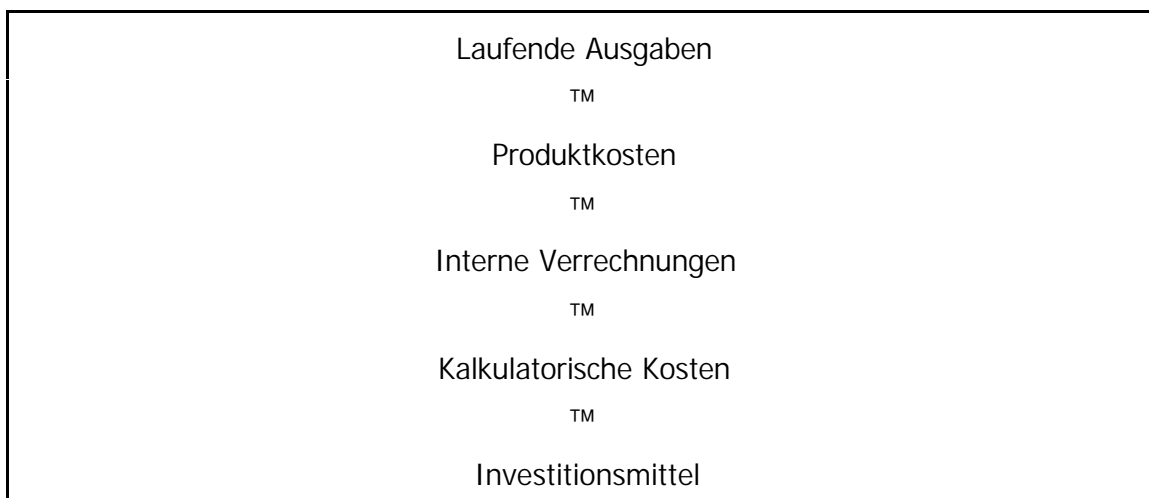
Bei einer Budgetierung auf **Produktbasis** müssen die Kosten für eine Produkteinheit bekannt sein (Ist-Kostensatz). Dieser Ist-Kostensatz wird dann mit der Anzahl der erwarteten Produktmenge multipliziert. Während nun eine solche Berechnung für ein abgeschlossenes Budgetierungsjahr eine Ist-Kostenrechnung darstellt, weil sie mit einer bekannten Produktmenge durchgeführt wird, heißt die analoge Berechnung mit einer erwarteten Produktmenge Plankostenrechnung. Eine Schätzung der erwarteten Anzahl erfolgt häufig auf der Basis einer Durchschnittsberechnung für die letzten drei Jahre. Eine solche Berechnung muss für alle Produkte einer Produktgruppe vorgenommen werden.

Von weiterer Bedeutung ist die Frage, welche Kosten einem Produkt zugeordnet werden. Anfangs werden häufig nur die **direkt zurechenbaren Kosten** erfasst. Die Einbeziehung weiterer Kosten wird über mehrere Ausbaustufen realisiert.

Wird auf Produktbasis und damit auf Kostenbasis budgetiert, gehen kalkulatorische Kosten wie Abschreibungen zwar in das Gesamtbudget ein, sind aber nicht budgetwirksam, da sie keine Ausgaben für die nächste Budgetperiode darstellen.

## Ausbaustufen der Budgetierung

Ein erster Schritt für die Budgetierung in der öffentlichen Verwaltung ist in der Regel eine **Budgetierung von Ausgaben**. Wird eine Plankostenrechnung für Produkte erstellt, kann eine Budgetierung auf Produktbasis erfolgen. Die dabei angewandte Kostenrechnung ist aber in der Regel keine abgeschlossene Vollkostenrechnung, da in der Praxis häufig noch keine internen Verrechnungen vorgenommen werden und nicht alle kalkulatorischen Kosten einbezogen werden. Die Ausbaustufen der Budgetierung sehen im zeitlichen Ablauf häufig wie folgt aus:



## Effekte der Budgetierung

Von der Einführung der Budgetierung in der öffentliche Verwaltung werden eine Reihe positiver Effekte erwartet.

den Verwaltungshaushalten auch die politischen Programmhaushalte einschließen.



Um welche Effekte könnte es sich dabei handeln?

---

---

---

Diese Effekte sind:

- Planung und Zuordnung von Ressourcen "vor Ort"
- flexiblere Mittelverwendung zur Anpassung an veränderte Umgebungsbedingungen
- Zuordnung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten
- Verbindung von finanzwirtschaftlicher (Einnahmen und Ausgaben) und erfolgswirtschaftlicher (Erlösen und Kosten) Steuerung
- Mobilisierung der Eigensteuerung in den dezentralen Bereichen
- Erhöhung der Eigeninitiative der Fachbereiche bei der Erwirtschaftung von Einnahmen.

Neben solchen positiven Effekten muss aber auch mit negativen Auswirkungen gerechnet werden.



Können Sie sich Nachteile vorstellen?

---

---

---

In der Praxis sind sie bekannt unter den Stichworten „Stille Reserve“ und „Etatdenken“.

**Stille Reserven** werden erzielt, wenn Mengen bzw. Kostenprognosen bei einem Kostenbudget zu hoch angesetzt werden. Hierdurch ergeben sich erweiterte Handlungsspielräume für die budgetierte Einheit. Für diese Fällen sollten Regeln für den Umgang mit Budgetüberschüssen vorhanden sein.

Das **Etatdenken**, dessen Ziel es ist, den Etat unbedingt auszuschöpfen, sollte eigentlich mit dem Verfahren der Budgetierung und den Regelungen zur Übertragbarkeit von Budgetüberschüssen verhindert werden. Es ist das traditionelle Denken des kameralen Haushaltes. Nichts desto trotz tritt es auch in budgetierten Einheiten auf.



# Dezentrale Ressourcenverantwortung



Ziel einer dezentralen Ressourcenverantwortung ist es eine effizientere Mittelverwendung zu gewährleisten.

Dezentrale Ressourcenverantwortung führt auch zu Deregulierungen erweitert die Delegationen und führt letztlich zu höherer Motivation bei den Beschäftigten. Es ermöglicht zudem schnelles und flexibles Reagieren auf unvorhergesehene Ereignisse und wechselnde Aufgaben und Prioritäten.

Starke **Zentralisierung** führt hingegen in der Regel zu einer Überlastung von Führung, Aufsicht und Kontrolle. Durch starken Zentralismus treten strategische Aufgaben oftmals in den Hintergrund, Alltagsgeschäft und übermäßige Kontrolle stehen im Vordergrund. Zudem zeichnet sich starker Zentralismus in häufigen Eingriffen und Einzelfallbehandlungen in das operative Geschäft aus.

Bei den Beschäftigten wird dadurch ausgelöst eine geringe Verantwortungsbereitschaft, eine geringe Selbstständigkeit, kaum Risikobereitschaft und kein Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln. Dies führt zu Unmündigkeit bei nachgeordneten Behörden und Demotivation bei Beschäftigten. Die Qualität und Geschwindigkeit der Aufgabenerledigung sinkt.

Mit dezentrale Ressourcenverantwortung bezeichnet man die Fachverantwortung und Ressourcenverantwortung in eine Hand, nämlich in die der nachgeordneten Behörden, gelegt wird. **Fachverantwortung** wird über die Produkte und die entsprechenden Leistungen ausgeübt. Dezentrale Ressourcenverantwortung geschieht über das Budget und die anschließende Kosten und Erlössteuerung der Behörden.

## Ressourcenverantwortung

Bei dezentraler Ressourcenverantwortung geht es darum, die Steuerung der Hauptressourcen:

- Personal
- Sachmittel
- Organisation und
- Finanzmittel

den nachgeordneten Behörden weitgehend zu überlassen.



Wie lässt sich trotz dezentraler Ressourcenverwaltung eine zentrale Steuerung sicherstellen?

---

---

---

Die **Abstimmung** mit den nachgeordneten Behörden erfolgt über das jährliche Kontraktmanagement. Die Nachhaltung der Zielerreichung in den Bereichen Leistungsauftrag, Wirtschaftlichkeit, Kundenzufriedenheit und Mitarbeiterzufriedenheit geschieht größtenteils über ein abgestimmtes **Berichtswesen**.

### Ressource Personal

Selbstverständlich muss dezentrale Ressourcenverantwortung den Bereich Personal umfassen. Hier sind in nahezu allen Behörden die größten Ressourcen und Kosten.

Dies bedeutet für die einzelnen Behörden beim Personal erhöhte Zuständigkeiten bei allen personalwirtschaftlichen Entscheidungen. Dies umfasst folgende Punkte:

- Personalauswahl, Personaleinstellungen, Personaleinsatz (externes oder eigenes Personal)
- Fremdvergabe
- Zulagen, Beförderungen, Prämien
- Beurteilungen
- Vertragsgestaltungen, Arbeitszeitregelungen, Dienstreiseanordnungen, Personalentwicklung inclusive der Fortbildung
- Disziplinarmaßnahmen.

Ängste von Budgetgebern, dass nachgeordnete Behörden gerade beim Personal unsachgemäß reagieren, sind unbegründet. Durch das Budget wird sichergestellt, dass die jeweiligen Behörden die von ihnen eingeleiteten personalwirtschaftlichen Maßnahmen auch bezahlen müssen.

### Ressource Organisation

Durch die Optimierung von Ablauf- und Aufbauorganisationen in einzelnen Behörden lassen sich erheblich Ressourcen einsparen, Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit verbessern.

Bei der Organisation bedeutet dezentrale Ressourcenverantwortung die Möglichkeit interne Abläufe zu gestalten, Stellenbemessung, Stellenbildung, Geschäftsverteilungspläne, Stellenbewertungen etc. vornehmen zu können.

Damit gehören auch Raumplanung, Mitzeichnungsregelungen, Vorschlagswesen, Auslagerungen von Aufgaben zu den Entscheidungen, die innerhalb einer weitgehenden dezentrale Ressourcenverantwortung von den nachgeordneten Behörden wahrgenom-

men werden sollen. Letztlich könne **flache Hierarchien** und **kurze Entscheidungswege** eingerichtet werden. Tiefgestaffelte Hierarchien beanspruchen heute viel Zeit und binden unnötig Ressourcen.

### **Ressource Finanz- und Sachmittel**

Bei den Finanzen und Sachmitteln sollen die dezentralen Einheiten über Budgets, flexible Mittelverwendung im Rahmen der planmäßigen Bewirtschaftung des Budgets, Erschließung neuer Finanzquellen, interne Mittelverteilung und Kontrolle etc. entscheiden können. Hinzu kommen die Entscheidungen über laufende Kosten wie Miete, Strom, etc.

Voraussetzung für ein funktionierende dezentrale Ressourcenverantwortung mit Budgetierung ist ein verwaltungsinterne Steuerung:

- Kontrakte zwischen Budgetgeber und Aufsichtsbehörde mit dem nachgeordneten Bereich,
- produkt- oder produktgruppenbezogene Zielvereinbarung als Führungsinstrument in der Behörde selbst.

Dies geschieht nach dem Motto: So viel Freiraum wie möglich, soviel Kontrolle wie nötig.

## Fragen zum Verständnis

Die folgenden Fragen dienen zur Wiederholung und Vertiefung des Gelernten. Nehmen Sie sich zur Beantwortung dieser Fragen genügend Zeit.

1a Welche Nachteile hat Ihrer Meinung nach das traditionelle Haushaltsrecht?

---

---

---

---

1b Wodurch entsteht das „Dezemberfieber“?

---

---

---

---

2a Wie könnte man den Begriff Budgetierung definieren?

---

---

---

---

2b Welche Merkmale zeichnen die Budgetierung gegenüber traditioneller Haushaltsführung aus?

---

---

2c Wie ermittelt man Budgets?

---

---

---

---

3a Auf welche Bereiche bezieht sich die dezentrale Ressourcenverantwortung?

---

---

---

---

3b Welche Vorteile hat eine dezentralen Ressourcensteuerung?

---

---

---

---

3c Wie lässt sich dezentrale Ressourcenverantwortung mit zentraler Steuerung vereinbaren??

---

---

---

---

Die Nummern vor den Fragen beziehen sich auf die Schritte im Heft.

Sollten Sie die Fragen nicht auf Anhieb beantworten können, lesen Sie vielleicht noch einmal die entsprechenden Passagen nach.

# Literatur

- Banner, G.:** Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen In: Verwaltungsführung 01/1991 S.6 – 11
- Bennemann, G.:** „Zauberformel Budgetierung“ – Erwiderung auf Hardi Meier In: Kommunale Steuerzeitschrift 05 / 1997,S.81 – 89
- Beus, H. – B./Bredendiek, K.:** Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts In: Zeitschrift für Beamtenrecht 07 / 1997,S.201 – 206
- Blume – Beyerle, Dr.,W.:** Das „Neue Steuerungsmodell“ in Theorie und Praxis – Der Münchner Ansatz In: Hill / Klages ( Hrsg. ): Wege in die neue Steuerung, Stuttgart 1996,S.125 – 142
- Budäus, D.:** Neues Führungsmanagement in der Erprobung In: Stadt und Gemeinde 01/1997,S.17 – 24
- Budäus, D.:** Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin 1994
- Cornelius, P.:** Guten Nachwuchs braucht das Land – Die Ausbildung: Schlüssel für eine leistungsfähige Verwaltung In: Verwaltungsführung Organisation Personal 05 / 1996,S.28 – 33
- Damkowski, W./Precht, C.:** Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart 1995
- Deckert, W./Wind, F.:** Das Neues Steuerungsmodell – Von der Vision zur Aktion – Köln 1996
- Endres, A.:** Motivation trotz Bürokratie – Leitlinien erfolgreicher Mitarbeiterführung, Stuttgart 1993
- Eyerkauf, K.:** Die Krise als Chance der Strukturreform – Betriebswirtschaftliche Neuorientierung im Main – Kinzig – Kreis In: Verwaltungsführung Organisation Personal 3 – 4 / 1996, S.14 – 19
- Friedrich, C.:** Der Mensch als zentraler Faktor der Verwaltungsmodernisierung In: Verwaltungsführung Organisation Personal 6 – 7 / 1997, S.36 – 37
- Fritsch, G.:** Die Suche nach dem richtigen Weg In: Die Neue Verwaltung 06/1996, S.11 – 12
- Grömig, E.:** Haushaltskonsolidierung als Führung – und Motivationsproblem In: Verwaltungsrundschau 06 / 1996, S.186 – 189
- Grünwald, V.:** Demokratische Reform der öffentlichen Verwaltung In: Der Personalrat 01/1997, S.19 – 21
- Hentze, J.:** Personalwirtschaftslehre 1,5. Auflage, Stuttgart 1991
- Hill, H. / Klages, H. ( Hrsg. ):** Jenseits der Experimentierklausel, Stuttgart 1996
- Hill, H. / Klages, H. ( Hrsg. ):** Qualitäts – und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement – aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin 1993
- Hill, H. / Klages, H. ( Hrsg. ):** Wege in die neue Steuerung, Stuttgart 1996
- Hill, H.:** Personal als Schlüsselfaktor für Effizienzsteigerung In: Der Landkreis 07/1994, S.310 – 313

**Horvath & Partner ( Hrsg. ):** Bewusstseinswandel schaffen – Die Mitarbeiter für die Modernisierung gewinnen In: Neues Verwaltungsmanagement, Baustein C 2.2, Düsseldorf 12 / 1996

**Horvath & Partner ( Hrsg. ):** Die treibende Kraft – Mitarbeitermotivation in der öffentlichen Verwaltung In: Neues Verwaltungsmanagement, Baustein C 2.3, Düsseldorf 03 / 1997

**Horvath & Partner ( Hrsg. ):** Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung – Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven In: Neues Verwaltungsmanagement, Baustein C 2.1, Düsseldorf 12 / 1996

**Horvath & Partner ( Hrsg. ):** Qualitätszirkel- In der öffentlichen Verwaltung machbar? In: Neues Verwaltungsmanagement, Baustein C 5.2, Düsseldorf 12 / 1996

**Jann, W.:** Neue Wege in der öffentlichen Verwaltung In: Hill. / Klages, H. ( Hrsg. ): Qualitäts – und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement – Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin 1993, S.77 – 90

**John, M.:** Diskussion In: Klages, H.: Verwaltungsmodernisierung: „Harte“ und „Weiche“ Aspekte, Speyer 1997, S.40ff

**Karrenber, H. / Münstermann, E.:** Kommunale Finanzen In: Roth, R. / Wollmann, H. ( Hrsg. ): Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1994, S.194 – 210

**Keller, T.:** Verwaltungsreform des Main – Kinzig – Kreises, Konstanz 1996

**KGSt – Bericht** Nr. 06 / 1993: Das Neues Steuerungsmodell. Begründung – Konturen – Umsetzung

**KGSt – Bericht** Nr. 06 / 1993: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte

**KGSt – Bericht** Nr. 06 / 1996: Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell. Anforderungen an vorrangige Zielgruppen

**KGSt – Bericht** Nr. 12 / 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell

**Klages, H. ( Hrsg. ):** Öffentliche Verwaltung im Umbruch – neue Anforderungen an Führung und Arbeitsmotivation, Gütersloh 1990

**Klages, H.:** Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung. Vorläufige Ergebnisse eines Projektes In: Klages, H. ( Hrsg. ): Öffentliche Verwaltung im Umbruch – neue Anforderungen an Führung und Arbeitsmotivation, Gütersloh 1990

**Klages, H.:** Verwaltungsmodernisierung durch „neue Steuerung?“ In: Archiv für Kommunalwissenschaften 2/1995, S.203 - 228

**Klages, Helmut:** Verwaltungsmodernisierung: „Harte“ und „Weiche“ Aspekte, Speyer 1997

**Koetz, A. G.:** Auf dem Weg zum „Als-Ob“ – Wettbewerb In: Hill, H. / Klages, H. ( Hrsg. ): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement – Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin 1993, S.145 – 166

**Korintenberg, W.:** Anforderung an die öffentliche Verwaltung aus Sicht der Mitarbeiter In: Hill. / Klages, H. ( Hrsg. ): Qualitäts – und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement – Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin 1993, S.127 – 137

**Kroker, C.:** Alles nur geklaut...? – Kommunale Verwaltungsreform am Beispiel der Personalproblematik im internationalen Vergleich, Bochum 1996

- Kühnlein, G./Wohlfahrt, N.:** Leitbild lernende Verwaltung? Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen, Berlin 1995
- Kühnlein, G.:** Fortbildung als Modernisierungsinstrument? – Personalpolitik und Qualifizierungsstrategien in Kommunalverwaltungen In: Reichard, C. / Wollmann, H. ( Hrsg. ): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Berlin 1996, S.203 – 219
- Laux, E.:** Über kommunale Organisationspolitik In: Archiv für Kommunalwissenschaften 2/195, S.229 – 249
- Lecheler, H.:** Reform oder Deformation? – Zu den „Februar – Reformen“ des öffentlichen Dienstrechts In: Zeitschrift für Beamtenrecht 07 / 1997, S.206 – 211
- Merchel, J. / Schrapper, C. ( Hrsg. ):** Neue Steuerung – Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996
- Mitschke, J.:** Staatsverwaltung und Betriebswirtschaft. Wege zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung In: Morath, K. ( Hrsg. ): Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung – Reformkonzepte, Reformpraxis, Bad Homburg 1994, S.11 – 24
- Morath, K. ( Hrsg. ):** Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung – Reformkonzepte, Reformpraxis, Bad Homburg 1994
- Müller, E.:** Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung – Qualifizierung und Motivierung von Mitarbeitern als Führungsaufgabe, Wien 1996
- Naschold, F.:** Modernisierung des Staates – Zur Ordnungs – und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin 1993
- Presse – und Informationsamt der Bundesregierung ( Hrsg. ):** Die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bonn Juni / 1997
- Reichard, C. / Wollmann, H. ( Hrsg. ):** Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Berlin 1996
- Schneider, K.A.H.:** Personalentwicklung in Hamburg neu entdeckt In: Verwaltungsführung Organisation Personal 1 – 2 / 1996, S.26 – 32
- Staehe, W.H.:** Management – Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, 7. Auflage, München 1994
- Staub, H.:** Eintrittsstrategien in das „Neue Steuerungsmodell“ am Beispiel der Stadt Pforzheim In: Hill / Klages ( Hrsg. ): Wege in die neue Steuerung, Stuttgart 1996, S.65 – 90
- Stratemann, I. / Wottawa, H.:** Bürger als Kunden – Wie Sie Reformkonzepte für den öffentlichen Dienst mit Leben füllen, Frankfurt / Main 1995
- Tober, J.:** Gezielte Förderung von Nachwuchskräften In: Personalwirtschaft 4 / 1997, S.35 – 36
- Wald, A.:** Personalmanagement in Kommunalverwaltungen In: Die Neue Verwaltung 06/1996, S.13 – 15
- Wallerath, M.:** Verwaltungserneuerung – Auf dem Weg zu einer neuen Verwaltungskultur? In: Verwaltung – Archiv 01 / 1997, S.1 – 22
- Weber, W. / Mayrhofer, W. / Nienhüser, W.:** Grundbegriffe der Personalwirtschaft, Stuttgart 1993
- Welsing, B.:** Einsatz von Personalinformationssystemen zur Unterstützung der Personalentwicklungsarbeit In: Der Öffentliche Dienst 03 / 1997, S.53 – 60

**Wohlfahrt, N.:** Steuerungsprobleme „neuer Steuerungsmodelle“: Welche Rolle spielt die kommunale Politik bei der Modernisierung der Verwaltung In: Merchel, J. / Schrapper, C. ( Hrsg. ): Neue Steuerung – Tendenz der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996

**Ziemske, Dr., B.:** Öffentlicher Dienst zwischen Bewahrung und Umbruch In: Die Öffentliche Verwaltung August / 1997, S.605 – 616

**Ohne Autor:** Gesetze zur Reform des öffentlichen Dienstrechts In: Die Gemeinde ( BWGZ ) 06 / 1996, S.82 - 84

# Stichwortverzeichnis

---

**A**

Ausgabenbudget · 10, 11

---

**B**

Beteiligungserfordernisse · 5

Budget · 9

Budgetierung · 7

Budgetierung von Ausgaben · 12

Budgets auf Produktbasis · 10

Budgetvorgaben · 10

---

**D**

Deckungsfähigkeit · 5

Dezemberfieber · 8

dezentraler Ressourcenverantwortung ·  
10

Dezentralisierung · 10

direkt zurechenbaren Kosten · 12

---

**E**

Einbeziehung der Einnahmenseite · 6

Einnahmenseite · 9

Etatdenken · 14

Etatisierung in Globalhaushalten · 8

Experimentier- und Öffnungsklauseln ·  
7

---

**F**

Fachverantwortung · 15

Finanzrahmen · 9

flache Hierarchien · 17

Flexibilisierung · 8

---

**H**

Haushaltsgrundsätze-Gesetzes · 7

Haushaltslinien · 9

Haushaltsplanerstellung · 11

Haushaltsstruktur · 6

---

**I**

Ist-Kostenrechnung · 12

Ist-Kostensatz · 12

---

**J**

Jährlichkeit · 5

---

**K**

Kostenbudget · 10

Kostenbudgets · 12

Kostentransparenz · 6

kurze Entscheidungswege · 17

---

**M**

mangelnde Flexibilität · 5

---

**O**

operatives Budget · 10

---

**P**

Personalkosten · 11

Pflichtprodukte · 12

Planungssicherheit · 9

Produktbasis · 12

---

**R**

Ressource Finanz und Sachmittel · 17

Ressource Organisation · 16

Ressource Personal · 16

---

**S**

Sammelnachweise · 11

Stille Reserven · 14

---

**Z**

Zentralisierung · 15

Zero-Base-Budgeting · 11

Ziel- und Produktpläne · 10

