
Zusammenfassung/Lernziele

Zunächst wird dargelegt, woher die Kommunen ihr Geld beziehen und wie sich dabei die Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Beiträgen zusammensetzen. Bei der Verwendung der Finanzen sind die Kommunen hinsichtlich ihrer Autonomie entsprechend der Wirkungskreise unterschiedlich begrenzt. Es wird ein Überblick über die verschiedenen Funktionen und Elemente des kommunalen Haushalts gegeben. Die Kameralistik (Bürokratiemodell) ist die herkömmliche Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung. Sie wird durch die Doppik (NSM) sukzessive abgelöst. Wesentlich in der Weiterentwicklung ist dabei auch die Bildung und Abgrenzung von Produkten bzw. Leistungsbündeln. Diese werden im Kontext des integrativen Produkthaushaltes (KSM) einer kommunalen Gesamtsteuerung gesehen (vertikale und eine horizontale Integration). Der Bürgerhaushalt (Public Governance) setzt den Fokus auf die Ausrichtung an der Bürgerbeteiligung.

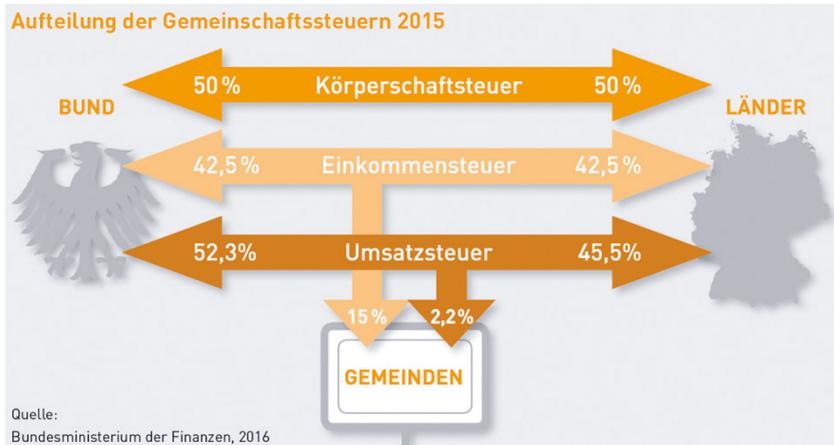
Keywords

Bürgerhaushalt, Doppik, Haushaltsgliederung, Kameralistik, Sozialausgaben, (integrativer) Produkthaushalt

Die kommunalen Einnahmen ergeben sich aus einer Verteilung der Gemeinschaftssteuern vom Bund und den Ländern sowie aus der Erhebung eigener Steuern, Gebühren und Beiträge. „Rund 70 % des Steueraufkommens ergeben sich aus den Gemeinschaftssteuern“ (Stiftung für Jugend und Bildung und BMF 2016, S. 6).

Aus dem Topf der Gemeinschaftssteuern¹ erhalten die Kommunen den kleinsten Anteil (vertikale Steuerverteilung):

Abbildung 2.1 Verteilung der Gemeinschaftssteuern im Jahr 2015 (© Stiftung für Jugend und Bildung und BMF 2016, S. 7)



Um möglichst gleiche Lebensbedingungen in Deutschland zu schaffen, erfolgt zudem ein horizontaler Finanzausgleich: Bei der Lohnsteuer nach dem Wohnortprinzip, bei der Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip und der Abgeltungssteuer auf Basis der Angabe der Banken zu Wohnsitzen (Bundesfinanzministerium 2015, S. 17).

Ende 2019 laufen sowohl der Länderfinanzausgleich als auch der Solidarpakt aus. Auf die Neuordnung der Finanzbeziehungen verständigten sich am 14. 10. und 09. 12. 2016 der Bund und die Länder. Im Vorfeld hatten die Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen mit Verfassungsklage gedroht:

- Der Bund unterstützt die Bundesländer ab dem Jahr 2020 mit jährlich etwa 9,7 Mrd. Euro direkt. Dies bedeutet eine Aufstockung um gut 4 Mrd. Euro, die über eine erhöhte Umsatzsteuer finanziert werden.

1 Die Gemeinschaftssteuern setzen sich zusammen aus Körperschafts-, Einkommens- und Umsatzsteuer.

- Damit wird der horizontale Finanzausgleich (zwischen den Ländern) abgeschafft. Dieser war zudem recht kompliziert, da zunächst ein Viertel der Einnahmen aus der Umsatzsteuern von den reichen zu den armen Bundesländern floss. Erst im Anschluss erfolgte die Umverteilung entsprechend der Finanzkraft der Länder.
- Dafür erhält der Bund höhere Kompetenzen wie die alleinige Verantwortung für den Bau und Erhalt von Autobahnen, Steuerverwaltung, Investitionen in die kommunale Infrastruktur wie z. B. Schulen oder Onlineangeboten (Bürgerportal des Bundes).
- Der vertikale Finanzausgleich (zwischen Bund und Ländern) wird geändert: Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird nach Einwohnerzahl bemessen. Durch Ergänzungszuweisungen erhalten leistungsschwächere Länder einen höheren Anteil. Zudem werden die Zuweisungen nach der Gemeindefinanzkraft errechnet. Im Jahr 2019 entfallen die Hilfen aus dem Solidarpakt II für die ostdeutschen Länder. Damit gelten für leistungsschwache westdeutsche Länder künftig die gleichen Regelungen.

Für die Neuordnung „hat das Bundeskabinett am 14. Dezember 2016 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sowie den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften beschlossen“ (Bundesfinanzministerium für Finanzen 2016).

Die Präsidentin des Deutschen Städtetages, Dr. Eva Lohse begrüßte die Regelungen: „Die Verabredungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen helfen den Ländern und damit indirekt auch den Städten, Haushalte über das Jahr 2019 hinaus mit mehr Sicherheit planen zu können. Die Länder werden in Zukunft mit zusätzlichen Finanzmitteln durch den Bund in die Lage versetzt, ihre Aufgaben besser zu erfüllen. Dazu gehört unbedingt die Kommunen finanziell angemessen auszustatten. Das werden die Städte in den Ländern einfordern [...] Die angekündigte Förderung von Investitionen in Schulen in finanzschwachen Kommunen ist sehr wichtig und hilfreich. Wir freuen uns, dass der Bund dafür seine Investitionsmittel für finanzschwache Kommunen auf 7 Milliarden Euro verdoppelt.“ (Deutscher Städtetag, 14. 10. 2016).

Als eigene Steuern erheben die Gemeinden Gewerbesteuer als Haupteinnahmequelle², Grundsteuer sowie verschiedene kleinere Steuern wie bspw. Getränke

2 Im Jahr 2015 rund 45,7 Mrd. € (Bundesfinanzministerium: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeetzungen_und_Steuereinnahmen/2016-05-24-gewerbesteuererinnahmen-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

ke- oder Hundesteuer. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) kritisiert den erheblichen Anstieg der Gewerbesteuern³, wodurch sich die kommunalen Haushalte sanieren würden. Eine Schere zwischen günstigen und teureren Wirtschaftsstandorten öffnet sich laut der DIHK-Hebesatzumfrage 2015 weiter. In diesem Zusammenhang warnt das DIHK vor der Abwanderung von Betrieben und mahnt eine Verbesserung der Infrastruktur an (DIHK 2015).

Zusätzliche Einnahmequellen sind Beiträge und Gebühren, die die Gemeinden selber nach Kostengesetzen bzw. Gemeindegesetzen festlegen. Während Gebühren nur bei Inanspruchnahme erhoben werden (bspw. für den Besuch einer Kindertagesstätte) werden Beiträge auch bei der Möglichkeit der Inanspruchnahme fällig (bspw. Anliegerbeitrag von Grundstückseigentümern). Zur Verdeutlichung:

Abbildung 2.2 Abgrenzung Steuern von Gebühren und Beiträgen (© Stiftung für Jugend und Bildung und BMF 2016, S. 5)



3 Gemäß DIHK-Hebesatzumfrage 2015 unter allen Gemeinden ab 20 000 Einwohnern haben sie die Gewerbesteuern durchschnittlich um drei Prozentpunkte im Jahr 2015 erhöht (im Vorjahr belief sich die Erhöhung auf einen Prozentpunkte).

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen unterlag in den letzten Jahren erheblichen Schwankungen. Während der Finanzierungssaldo in den Jahren 2007 und 2008 positiv war (gut 8 Mrd. Euro), erlebten die Kommunen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Folgejahren 2009 und 2010 Einbußen in nahezu derselben Höhe. Im Jahr 2011 reduzierten sich diese infolge steigenden Kommunalsteuereinnahmen wieder (knapp 3 Mrd. Euro), seit 2012 werden wieder Überschüsse generiert (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2013 und Ernst and Young 2016):

Abbildung 2.3 kommunales Finanzierungssaldo in Millionen Euro (© Ernst & Young 2016, S. 25)



Quelle: Statistisches Bundesamt, „Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2014“

¹ Der Berichtskreis der vierteljährlichen Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts wurde ab dem 1. Vierteljahr 2014 erweitert. Die Ergebnisse sind daher mit den Ergebnissen der Vorjahre nicht vergleichbar.

² Revidierte Ergebnisse. Die Daten wurden an den erweiterten Berichtskreis sowie methodisch an den Stand des 1.–4. Vierteljahres 2014 angepasst

Bei den Ausgaben ist die Freiheit der Kommunen entsprechend der Verpflichtung hinsichtlich der Aufgaben eingeschränkt. Während kein Handlungsspielraum bei den vom Bund bzw. den Ländern übertragenen Aufgaben besteht, hat die Kommune bei den Selbstverwaltungsaufgaben Gestaltungsspielräume bei der Ausgestaltung – bei den freiwilligen Aufgaben zudem darüber, ob sie überhaupt vorgehalten werden. Betrachtet man letztere, so wundert es nicht, dass in „Zeiten klammer Kassen“ gerade bei den sozialen Aufgaben gespart wurde:

Abbildung 2.4 Grad der Entscheidungsfreiheit über kommunale Ausgaben (in Anlehnung an © Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 113)

Eigener Wirkungskreis		Übertragener Wirkungskreis
Freiwillige Aufgaben	Selbstverwaltungsaufgaben	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten
Allg. staatl. Rechtsaufsicht	Staatl. Rechtsaufsicht	Staatl. Rechts- und Fachaufsicht
Finanziert aus Haushaltsmitteln der Kommune	Primär aus Haushaltsmitteln der Kommune finanziert	Aus Bundes- und Landesmitteln finanziert
Beispiele:		
<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Seniorentreffs und Freizeiteinrichtungen • Einrichtung kommunaler Pflegeeinrichtungen • Unterstützung lokaler Selbsthilfegruppen, Beratungsstellen u. ä. • komm. Arbeitsmarktförderung, Beschäftigungsgesellschaften • sozialer Wohnungsbau 	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialhilfe • Jugendhilfe • Allgemeiner Sozialer Dienst 	<ul style="list-style-type: none"> • Bewilligung und Auszahlung von Wohngeld • Gesundheitsaufsicht • Bekämpfung von Infektionskrankheiten (em. Seuchenbekämpfung)
+	lokale Autonomie	-
(ob und wie)	(Wie)	(Weder ob noch wie)

Im Koalitionsvertrag 2013 des Bundestages ist die Entlastung der Kommunen festgeschrieben. In Bezug auf die Sozialausgaben wurden drei Maßnahmen beschlossen:

- „Sofort-Milliarde“: in den Jahren 2015–17 fließt jeweils 1 Mrd. Euro vom Bund je zur Hälfte für die Kosten der Unterkunft (KdU nach SGB II) sowie als Erhöhung des Anteils der Umsatzsteuer für die Kommunen.
- Unterstützung von KiTa-Ausbau und -Betrieb: in den Jahren 2015–18 wird das Sondervermögen zum Ausbau der U3-Betreuung um 550 Mio. Euro aufgestockt sowie jährlich 100 Mio. Euro mehr an Betriebskosten gewährt.
- Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (SGB XII): Umwandlung der bisherigen Sach- und Dienstleistung in eine Geldleistung. Jährliche Entlastung von 5 Mrd. Euro ab dem Jahr 2018.

Zusätzlich beschloss die Bundesregierung über den Nachtragshaushalt 2015 ein Hilfspaket von 5 Mrd. Euro für die Jahre 2015–18 zur Förderung von Investitionen in strukturschwachen Räumen. Zudem fließen 1,5 Mrd. Euro in 2017 in die KdU und je 500 Mio. Euro in 2015 und 2016 für Asylkosten.

Den größten Anteil an den kommunalen Ausgaben hat der Sozialetat. Die Sozialausgaben der Kommunen sind in den letzten zehn Jahren von 2004 (51 Mrd. Euro) zu 2014 (78 Mrd. Euro) um mehr als 50 % gestiegen (Bertelsmann-Stiftung 2015). Zwei Drittel der Sozialausgaben entfallen auf Pflichtaufgaben (Aufwendungen der Sozialhilfe (SGB XII), Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sowie Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Dabei haben sich die Ausgaben im Zeitvergleich durchaus verschoben: Beliefen sich die Ausgaben für die Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen in den Jahren 1996 bis 2004 auf um die 10–12 %, so sanken sie ab dem Jahr 2005 auf ein Niveau um ca. 5–7 %.

Während sich die Ausgaben für die Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen von 11,2 auf 4,6 Mrd. Euro reduzieren, haben die Ausgaben der neu eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende/SGB II beispielsweise zu Mehrbelastungen von 10,6 Mrd. Euro geführt (vgl. ebd., S. 21). Ferner gibt es erhebliche regionale Unterschiede und eine länderspezifische Streubreiten bei den Sozialausgaben:

Abbildung 2.5 Regionale Unterschiede des Anteils kommunaler Sozialausgaben an Gesamtausgaben (© Bertelsmann-Stiftung Pressemeldung 2015)

Bundesland	Kommune	Minimum	Maximum	Kommune
Baden-Württemberg	Hohenlohe-Kreis	22 %	38 %	Freiburg
Bayern	Landkreis Haßberge	18 %	48 %	Nürnberg
Brandenburg	Landkreis Dahme-Spreewald	36 %	47 %	Landkreis Märkisch-Oberland
Hessen	Landkreis Kassel	29 %	54 %	Wiesbaden
Mecklenburg	Landkreis Rügen	41 %	45 %	Schwerin
Niedersachsen	Wolfsburg	17 %	50 %	Oldenburg
Nordrhein-Westfalen	Oberbergischer Kreis	35 %	52 %	Duisburg
Rheinland-Pfalz	Koblenz	34 %	49 %	Speyer
Sachsen	Landkreis Mittelsachsen	34 %	48 %	Leipzig
Sachsen-Anhalt	Kreis Wittenberg	33 %	41 %	Halle/Saale
Schleswig-Holstein	Kreis Nordfriesland	32 %	58 %	Flensburg
Thüringen	Kreis Hildburghausen	34 %	52 %	Eisenach

In einer Studie der Bertelsmann-Stiftung wurde ein Handlungsvorschlag für den Bund erarbeitet, um die kommunalen Sozialausgaben zu senken. Dabei werden grundlegende die Hintergründe für die Struktur des Leistungskatalogs und die regionalen kommunalen Sozialausgaben aufgezeigt. Ferner werden rechtliche Möglichkeiten und fachlich Gebotenes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten dargelegt (Bertelsmann 2015, S. 5 ff.). *Speziell zur Entlastung strukturschwacher Kommunen wurde ein Vorschlag erarbeitet, um die fünf Mrd. Euro des Bundes für strukturell dauerhafte Entlastungen einzusetzen. Die Experten sprechen sich nach Abwägung aller Sozialkosten für einen vollständigen Einsatz der Bundesmittel in die KdU als Aufstockung von 30 % auf 65 % Finanzierungsanteil aus* (ebd., S. 101 f.). Diese Kosten betreffen insbesondere strukturschwache Regionen ohne von diesen gesteuert werden zu können. Zudem ist die entlastende Wirkung hoch: für Kommunen mit einem Finanzierungsdefizit ergeben sich in Nordrhein-Westfalen beispielsweise Entlastungen um 73 % des Defizits (ebd., S. 104). Fachlich wird argumentiert: „SGB II bildet die Langzeitarbeitslosigkeit, damit die lokale Armut und insbesondere die Kinderarmut messbar ab“ (ebd., S. 102). Eine Expertin erläutert: „Die notleidenden Kommunen brauchen eine Perspektive, wie sie aus dem Teufelskreis schlechter Infrastruktur, geringer Einnahmen, hoher Sozialausgaben und Investitionsstau herauskommen (Bertelsmann-Stiftung Pressemitteilung 2015).

Der kommunale Haushalt hat folgende Funktionen:

- *Finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion:* planmäßige Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel auf die jeweiligen Aufgabenbereiche.
- *Politische Programmfunktion:* Planung des Rates über Einsatz der vorhandenen bzw. zu erwartenden Mittel. Verfolgung von Zielsetzungen.
- *Administrative und politische Kontrollfunktion:* Prüfung ordnungsgemäßer Verwendung der Mittel (durch Rat und seine Prüforgane, Öffentlichkeit).
- *Gesamtwirtschaftliche Lenkungsfunktion:* aller öffentlichen Haushalte in Hinblick auf wirtschafts- und finanzpolitische Steuerung des Bundeslandes bzw. des Bundes.
- *Kontrollfunktion:* Prüfung ordnungsgemäßer Verwendung der Mittel (durch Rat und seine Prüforgane, Öffentlichkeit) (vgl. Schwarting 2005, S. 133).

Der kommunale Haushalt hat bestimmte Elemente:

- *Haushaltssatzung*: wesentliche Eckpunkte der in den Einzelplänen dokumentierten Haushaltsplanung werden mit der Haushaltssatzung fixiert. Erst durch die Haushaltssatzung erhält der Haushaltsplan rechtlich seine verbindliche Form.
- *Haushaltsplan*: voraussichtliche Einnahmen und Kosten. Haushaltsplan und Haushaltssatzung benötigen der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde des Landes.
- *Gesamtplan*: Übersicht aller Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen für künftige Investitionen.
- *Einzelpläne*: zum Verwaltungs- und Vermögenshaushalt (s. u.). Aufgliederung nach Aufgabenbereichen in Einzelpläne (Verwaltungsgliederungsplan, s. u.), Abschnitte und Unterabschnitte. Innerhalb des Einzelplans in Hauptgruppen, Gruppen und Untergruppen (Haushaltsstellen: s. u.).
- *Verwaltungshaushalt*: laufende/wiederkehrende Kosten:
 - Einnahmen: z. B. Steuern, Gebühren, Zuweisungen.
 - Ausgaben: z. B. Sozialleistungen, Personal- und Sachausgaben, Zinsen für Kredite.
- *Vermögenshaushalt*: langfristige Investitionen über 400 Euro Anschaffungswert (entsprechend: Geringwertige Wirtschaftsgüter):
 - Einnahmen: z. B. Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, Veräußerungserlöse (z. B. Grundstücksverkäufe), Zuführung aus Verwaltungshaushalt, Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage.
 - Ausgaben: für Investitionen, z. B. Straßenbau, Umbau von Gebäuden, Darlehenstilgung (Zinsen und Tilgung), Zuführung zu Rücklagen, Übertragung zum Verwaltungshaushalt.
- *Sammelnachweise*: Zusammenfassung für eng zusammenhängende Einnahmen bzw. Ausgaben des Verwaltungshaushaltes zwecks besserer Lesbarkeit und Übersichtlichkeit (z. B.: Personalkosten).
- *Stellenplan*: Ausweisung der notwendigen Stellen für Beamten, Angestellte und Arbeiter (vgl. Jünger 1995, S. 132 ff. zitiert in Tabatt-Hirschfeldt 2012).

Der Verwaltungs- und Vermögenshaushalt folgt einer horizontalen Gliederung nach Aufgabenbereichen der Kommunalverwaltung in Einzelpläne:

Abbildung 2.6 Horizontale Haushaltsgliederung nach Aufgabenbereichen in Einzelpläne (© Rudel/Gack 2008, S. 4).

0	Allgemeine Verwaltung
1	Öffentliche Sicherung und Ordnung
2	Schulen
3	Wissenschaft, Forschung, Kultur
4	Soziale Sicherung
5	Gesundheit, Sport, Erholung
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sachvermögen
9	Allgemeine Finanzwirtschaft

Die Einzelpläne sind wiederum in Abschnitte und Unterabschnitte gegliedert.

Beispiel für den Einzelplan Soziale Sicherung:

Abschnitt 45: Jugendhilfe nach dem KJHG (SGB VIII):

- 451: Jugendarbeit
- 452: Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz
- 453: Förderung der Erziehung in der Familie
- 454: Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege
- 455: Hilfe zur Erziehung
- 456: Hilfe für junge Volljährige/Inobhutnahme
- 457: Adoptionsvermittlung/Beistandschaft u. a.
- 458: Übrige Hilfen

(vgl. © Staatliche und Kommunale Finanzen 2002, S. 153)

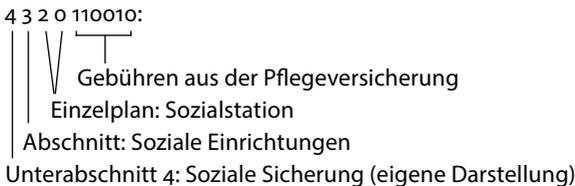
Ergänzend findet eine vertikale Gliederung nach Einnahme- bzw. Ausgabenseite in einzelne Gruppen:

Abbildung 2.7 Vertikale Haushaltsgliederung in Gruppen (© Rudel/Gack 2008, S. 5)

0	Steuern, allgemeine Zuweisungen	
1	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	Einnahmen
2	Sonstige Finanzeinnahmen	
3	Einnahmen des Vermögenshaushalts	
4	Personalausgaben	
5/6	Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	
7	Zuweisungen und Zuschüsse (nicht für Investitionen)	Ausgaben
8	Sonstige Finanzausgaben	
9	Ausgaben des Vermögenshaushalts	

Aus der horizontalen und vertikalen Ziffernfolge ergibt sich die Zuordnung der Haushaltsstelle, die so Auskunft über den Verwaltungsbereich sowie die Einnahme- bzw. Ausgabeart gibt.

Beispiel für die Zusammensetzung einer Haushaltsstelle:

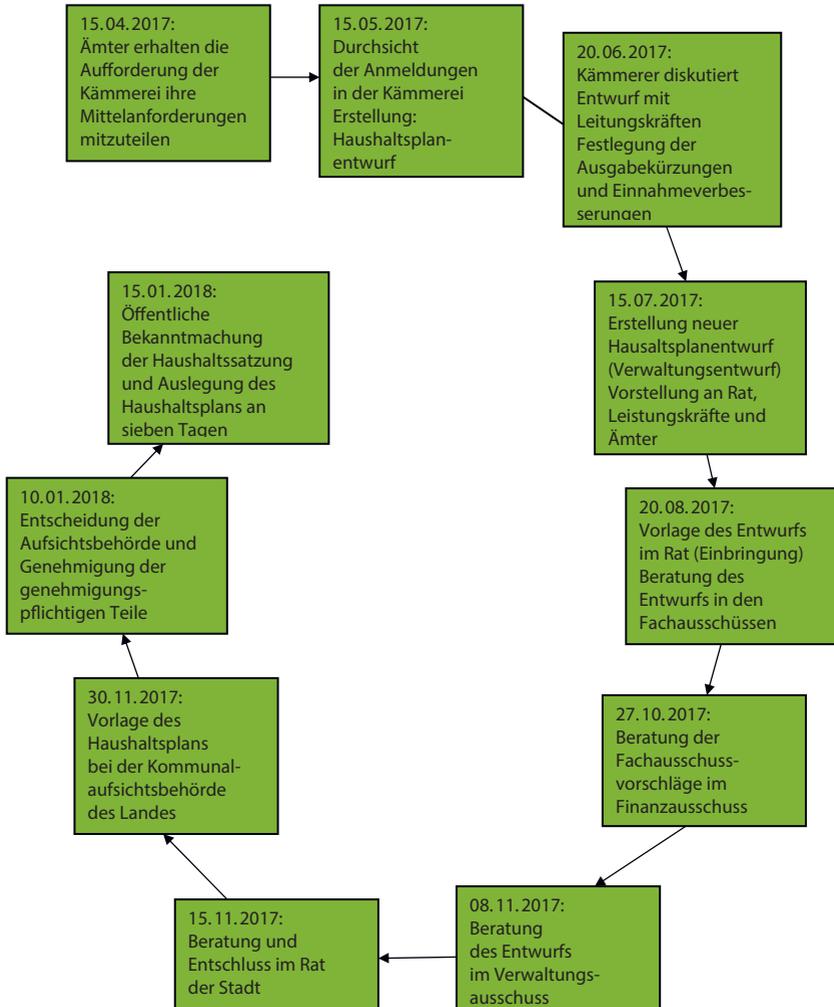


2.1 Bürokratiemodell: Kameralistik

Schon am lateinischen Begriff „camera“, der fürstlichen Schatztruhe, wird die Inputorientierung der bürokratischen Mittelvergabe durch den „Schatzmeister“ (Kämmerer) deutlich. „Entwickelt wurde sie 1762 von Hofrat Puechberg. Die systematischen Aufzeichnungen zu Einnahmen und Ausgaben der fürstlichen Kamerverwaltung dienten der internen Rechnungslegung“ (König 2007, S. 1). Die Kameralistik umfasst eine ex-ante-Kontrolle als Einhaltung bzw. Abweichung des beschlossenen Haushaltsplans. Ferner eine ex-post-Kontrolle der Annahme- und Auszahlungs-Anordnungen sowie Soll-/Ist-/Rest-Buchungsbelege über die Haushaltsrechnung (vgl. König 2007, S. 2). Zahlungsanordnung und -auszahlung sind

gesetzlich strikt getrennt. Das tradierte kommunale Rechnungswesen entspricht einem Geldverbrauchssystem:

Abbildung 2.8 Beispiel kameraler inputorientierter Haushaltsaufstellung (in Anlehnung an © Kolhoff/Vollmer 2001, S. 81)



Die Kameralistik bringt folgende Nachteile mit sich:

- *Kostenverschleierung*: weder Wertverluste (Abschreibungen) noch zukünftige Belastungen (Rückstellungen) bzw. „eh-da-Kosten“ (nicht kurzfristig abbau-bare Fixkosten wie ungenutzte Arbeitszeit oder Sachmittel) werden abgebildet.
- *Anreize für unwirtschaftliches Verhalten*: Beispiele sind das „Dezemberfieber“ (Ausgabe noch nicht verbrauchter Haushaltsmittel am Jahresende zwecks Bewilligung der Finanzmittel in gleicher Höhe für das kommende Haushaltsjahr) und Sparen, das an kurzfristiger Haushaltsentlastung orientiert ist, ohne die langfristigen Folgen zu beachten.
- *Fehlende Aussagen zu Leistungen und Wirkungen*: Systematische Ausblendung der Nutzerseite der Wirtschaftlichkeit durch fehlende Aussagen über Qualität oder Nutzen der Leistungen bzw. deren Beitrag zum Gemeinwohl.
- *Fehlentscheidungen/Fehlsteuerung*: operative und strategische Fehlentscheidung von Politik und Verwaltung sind Folgen des fehlenden Bezuges vom finanziellen Input mit dem Output (Art und Umfang der Leistungen) bzw. Outcome (Wirkung) (vgl. Krems 2009, Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft 2015).

2.2 NSM: Doppik

Für die Doppik, dem kaufmännischen Rechnungswesen, ist die sogenannte „doppelte Buchführung“ charakteristisch. Jeder Geschäftsvorfall verbindet das Ressourcenaufkommen, die Herkunft der Mittel, mit dem Ressourcenverbrauch, dem Verwendungszweck. Mit der Doppik wird eine Steuerungsumstellung von der Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) zu an übergeordneten Zielen orientierten Dienstleistungen, sogenannten Produkten (Outputsteuerung), ermöglicht. *Dies erfolgt in einem integrierten Jahresabschluss, der die Bilanz (Vermögensrechnung) mit der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR, Erfolgsrechnung) sowie der Bereitstellung bezüglich der liquiden Mittel (Finanzrechnung) verbindet. Vorteile der Doppik sind darüber hinaus die Abbildung des kommunalen Vermögens und seiner Veränderungen, die Preise der erbrachten Leistungen/Produkte (KLR), der Werteverzehr (Abschreibungen) sowie die Bildung von Rückstellungen für künftige Verbindlichkeiten (z. B. für Beamtenpensionen) und Rücklagen.* „Andererseits knüpft das Konzept an die Tradition des öffentlichen Haushaltsrechts an (Haushaltsgrundsätze, Budgetrecht des Rates, Haushaltsplan oder Jährlichkeitsprinzip)“ (Bundesfinanzministerium 2015, S. 60). Im Jahr 1999 beschloss die Innenministerkonferenz (IMK) die Weiterentwicklung des Gemeindehaushaltsrechts, 2003 wurde eine Reform mit dem Ziel einer outputorientierten Steuerung beschlos-

sen. Seitdem berichtet eine von der IMK berufene Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht in den Ländern“ über den Stand der Umsetzung. Die Übergangsfristen variieren und zudem die Umsetzungsbestimmungen (zehn der Flächenländer lassen nur die Doppik zu, Schleswig-Holstein gewährt Wahlfreiheit zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik⁴, Bayern und Thüringen weichen vom IMK-Beschluss ab und ermöglichen die Beibehaltung der herkömmlichen Kameralistik, die Umstellung auf Doppik ist freiwillig):

Abbildung 2.9 Umstellung auf Doppik bzw. Optionsmodelle in den Bundesländern (Stand September 2015, © Bundesfinanzministerium 2015, S. 61)

Land	Modell
BW	Doppik, Umstellung bis 01.01.2020
BY	Optionslösung ab 01.01.2007 zwischen traditioneller Kameralistik und Doppik
BB	Doppik, Umstellung bis 01.01.2011
HE	Doppik, Umstellung bis 01.01.2015
MV	Doppik, Umstellung bis 01.01.2012
NI	Doppik, Umstellung bis 01.01.2012
NW	Doppik, Umstellung bis 01.01.2009
RP	Doppik, Umstellung bis 01.01.2009
SL	Doppik, Umstellung bis 01.01.2010
SN	Doppik, Umstellung bis 01.01.2013
ST	Doppik, Umstellung bis 01.01.2013
SH	Optionslösung ab 01.01.2007 zwischen erweiterter Kameralistik und Doppik
TH	Optionslösung ab 01.01.2009 zwischen traditioneller Kameralistik und Doppik

Laut einer Studie haben allerdings mit 83 % die meisten Kommunalverwaltungen von der Kameralistik auf Doppik umgestellt (EY 2015, S. 27).

Die drei Komponenten der Doppik sind:

- *Bilanz:* Die Vermögensrechnung unterteilt sich in die Aktivseite (Mittelverwendung) und die Passivseite (Mittelherkunft). Die Bilanz rückt die Verschuldung in den Blick, der gegenüber die Vermögenswerte (unterteilt in Anlage-

4 outputorientierte Optimierung der Kameralistik.

und Umlaufvermögen) stehen. Die Bilanz ist die Grundlage zur Diskussion der Verschuldung der Kommune.

- *KLR*: Die Ergebnisrechnung gibt Auskunft über Gewinn und Verlust der eigentlichen Geschäftstätigkeit und enthält alle Aufwendungen und Erträge eines Jahres der Kommune. Für die politische Steuerung ist der Ergebnishaushalt von Bedeutung, der sich der Aufbaustruktur der Verwaltung entsprechend, in Teilhaushalte unterteilt. Jedem Teilhaushalt wird ein Budget zugeordnet, das wiederum in Produktgruppen und Produkte (s. u.) unterteilt ist, denen entsprechende Leistungsziele und Kennzahlen zur Erreichung der Ziele zugeordnet sind.
- *Finanzrechnung*: bildet die Investitions- und Finanzierungstätigkeit der Kommune ab. Unterjährig werden die Finanzströme abgebildet. Planerisch ist im Finanzhaushalt von Bedeutung, der die Verwaltung ermächtigt Kredite aufzunehmen bzw. Investitionen zu tätigen. Finanzrechnung und -plan sind ebenfalls in Teilfinanzhaushalte unterteilt (vgl. Rudel/Gack 2008, S. 7 f.).

In der Übersicht hängen die Komponenten der Doppik so zusammen:

Abbildung 2.10 Drei Komponenten der Doppik (© Leitfaden Bilanzierung 2014, S. 12)



Für die outputorientierte Steuerung bilden Produkte die Grundlage. Im Gegensatz zur inputorientierten Kameralistik werden im NSM erstmals die kommunalen Leistungen abgegrenzt und definiert sowie der finanzielle Input (Budget) mit dem Output und möglichst auch dem Outcome (Wirkungen) in Verbindung gesetzt. Dies erfordert die Kenntnis über die Bedürfnisse der Bürger_innen, um im Sinne der Kundenorientierung die kommunalen Produkte anzupassen. Ferner können auf der Grundlage der Produktbildung über die KLR die Kosten je kommunaler Leistung beziffert werden, was wichtig für die Frage der Fremdvergabe ist (Outsourcing/Public-Private-Partnership, vgl. Kapitel 5.2). Beides bietet zudem eine Grundlage für interkommunale Leistungsvergleiche (Qualität und Quantität). „Ein Produkt umfasst eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die von Stellen außerhalb der jeweiligen Organisationseinheit (innerhalb und außerhalb der Verwaltung) benötigt wird und für die in der Regel ein Preis zu zahlen wäre“ (Innenministerium Baden-Württemberg 1996, S. 25).

Produkte weisen bestimmte Merkmale auf:

- *Abgrenzung*: es muss sich um eine Leistung bzw. ein Leistungsbündel handeln.
- *Zuordnung*: Erstellung von einer Organisationseinheit.
- *Einbindung*: Die erstellte Leistung wird von anderen Stellen angeboten bzw. geliefert. Diese Stellen sind inner- oder außerhalb der Kommunalverwaltung angesiedelt.
- *Bedarfsdeckung*: Mit der Leistung wird ein bestimmter Bedarf gedeckt.
- *Preis*: für die Leistung wird ein Preis erzielt, der auf einer Kalkulation beruht (vgl. Hopp/Göbel 2013, S. 91).

Die Bildung von Produkten ist für die Kommunalverwaltung problematisch gewesen. Werden alle kommunalen Leistungen als Produkte abgebildet, besteht die Gefahr, dass die inputorientierte Detailstruktur der Haushaltstitel nun als Produkte abgebildet wird. Dies entspricht einer „Produktbürokratie“, die sich infolge der Fülle von über 1 000 Einzelprodukten einer outputorientierten Steuerung entzieht (man „sieht den Wald vor Bäumen nicht“). Budäus spricht sich daher dafür aus, nur solche kommunalen Leistungen als Produkte bzw. Produktgruppen abzubilden, die sich durch folgende budgetrelevante Merkmale charakterisieren lassen: Zielbezug, Quantität, Qualität und Ressourcenverbrauch/Kosten (Budäus 2002, S. 27 f.).

Die IMK hat im Jahr 2003 einen einheitlichen Produktrahmen verabschiedet. Diese bündelt den Haushaltsgliederungsplan (s. Abb. 2.7) in sechs Produkte mit 16 Produktgruppen:

Abbildung 2.11 IMK Produktrahmen (© Promberger et al. 2004, S. 23)

Produkt	Produktgruppen
1 Zentrale Verwaltung	11 Innere Verwaltung 12 Sicherheit und Ordnung
2 Schule und Kultur	21–24 Schulträgeraufgaben 25–29 Kultur und Wissenschaft
3 Soziales und Jugend	31–35 Soziale Hilfen 36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
4 Gesundheit und Sport	41 Gesundheitsdienste 42 Sportförderung
5 Gestaltung der Umwelt	51 räumliche Planung und Entwicklung 52 Bauen und Wohnen 53 Ver- und Entsorgung 54 Verkehrsführung und -anlagen, ÖPNV 55 Natur- und Landschaftspflege 56 Umweltschutz 57 Wirtschaft und Tourismus
6 Zentrale Finanzleistungen	61 Allgemeine Finanzwirtschaft

2.3 KSM: integrativer Produkthaushalt

Das von der IMK-Konferenz 2003 entwickelte Rahmenkonzept zur Entwicklung eines integrierten Produkthaushalts enthält auch Regelungsvorschläge, welche in die haushaltsrechtlichen Vorgaben der Länder übernommen wurden. Dabei ist u. a. der Zweck von Zielen und Kennzahlen dargelegt: produktorientierte Ziele sollen unter Berücksichtigung des Ressourcenaufkommens und voraussichtlichen -verbrauchs (Input) festgelegt werden und Ziele und Kennzahlen (Output) als Grundlage von Planung, Steuerung und Kontrolle (Controlling) bestimmt werden (vgl. KGSt-Bericht 15/2014 S. 7). *Die KGSt unterscheidet dabei drei Arten von Kennzahlen, um Ressourcenverbrauch und -aufkommen näher zu beschreiben:*

- *Anteil des Aufwands des Produktbereichs an der Summe der Aufwendungen aller Produktbereiche, in %.*
- *Deckung des Aufwands des Produktbereichs durch Erträge des gleichen Produktbereichs, in %.*
- *Ergebnis des Produktbereichs in Euro pro Einwohner.*

Dadurch werden sich Erkenntnisse für vertiefende Analysen, Vergleiche für strategische Schwerpunktsetzungen, zur Veränderung der Finanzstruktur sowie kom-

binierte Analysen mit dem Jahresabschluss erhofft (vgl. KGSt-Bericht 15/2014, S. 18f.).

Die Umsetzung des integrierten Produkthaushaltes in den Kommunen ist jedoch noch defizitär:

- Darstellungsweisen der Ziele im Haushaltsplan: hier ist eine breite Palette zu verzeichnen: „Ziele in verbaler Beschreibung ohne Operationalisierung, Ziele in operationalisierter Form, Kennzahlen ohne explizite Zielansprache, Zeitreihen, Kennzahlen in der Form von Absolutwerten, Beziehungszahlen (selten Kennzahlen in Form von Gliederungszahlen oder Indexangaben). Häufig sind Ziele notiert, jedoch ohne adäquate Kennzahlen im Hinblick auf Planungsvorgabe und Zielerreichung“ (KGSt-Bericht 15/2014, S. 38).
- Fokussierung: „nicht selten“ werden Ziele mit verwaltungsinternen Charakter veröffentlicht, wenig verbreitet sind Angabe der Wirkung (Outcome), dafür werden häufiger Leistungsmengen, Aufwandsdeckungsquoten bzw. absolute Zahlen zum Personaleinsatz angegeben (Output).

Zudem zeichnet sich eine Indikatoren- bzw. Kennzahlenbürokratie ab.

Beispiel für Kennzahlenbürokratie: „Eine Stadt mit 25 000 EW. hat beispielsweise im Haushalt 2011 abgebildet: 177 Wirkungs- und Ergebnisziele (Begriffe aus der örtlichen Unterlage übernommen) mit 112 Kennzahlen, 263 Leistungsziele mit 493 Kennzahlen, 142 Prozess- und Strukturziele mit 67 Kennzahlen, insgesamt 582 Ziele mit 672 Kennzahlen, darüber hinaus sind Ziele ohne Kennzahlen benannt, andererseits weisen 2 Ziele jeweils 28 Kennzahlen auf.“ (KGSt-Bericht 15/2014, S. 38).

Sicherlich ist eine prinzipielle politische Steuerungsfokussierung Voraussetzung für die Zielsetzung und abgeleitete Messsystematiken (vgl. KGSt-Positionspapier 16/2014). Die KGSt selbst hat in der Vergangenheit mit einer Vielzahl von Kennzahlen- bzw. Indikatorensystemen dazu beigetragen, wozu sie jetzt im Rahmen des KSM eine Handreichung für eine Gesamtstrategie gibt (vgl. KGSt-Bericht 6/2015):

- Nachhaltigkeit: 32 Kennzahlen zum Nachhaltigkeitsindex (KGSt-IKO-Netz 2008).
- Demografiemonitoring: 19 Indikatoren in fünf Demografie-Dimensionen (KGSt-Materialien M 5/2010).
- Integrationsmonitoring: 27 Indikatoren in 10 Handlungsfeldern (KGSt-Materialien M 2/2006).

- Sozialmonitoring: 32 Indikatoren mit sozialräumlichem Bezug (KGSt-Materialien M 4/2009).
- Familienfreundliche Stadt: Definition produktübergreifender Wirkungsziele und -kennzahlen sowie produktorientierter Schlüsselkennzahlen (KGSt-BV 1/2009).
- Kennzahlensystem mit einer Vielzahl von Fachthemen inklusive einzelner Schlüsselkennzahlen (KGSt-Kennzahlensysteme: <http://www.kgst.de/dienstleistungen/benchmarking/index.dot>).

Der integrative Produkthaushalt erfordert eine horizontale und vertikale Integration des Produkthaushaltes in die kommunalpolitische Steuerung. Unter vertikaler Integration versteht er die Verknüpfung von normativen Vorgaben mit strategischer und operativer Planung:

Abbildung 2.12 Vertikale Integration des Produkthaushalts (© Kientz 2013, Folie 19)



Die vertikale Integration beinhaltet die Integration im Steuerungskreislauf z. B. unter Zuhilfenahme einer Balanced-Scorecard und einem Management-Informationssystem, die strategische Planung der Kernprozesse z. B. mit Abstimmung zwischen Verwaltung und Politik als gemeinsame Strategieplanung in der Mitte eines Jahres sowie der strategischen Planung, der Haushaltsplan, mittels durchgängiger Integration und Weiterentwicklung zum zentralen Steuerungsinstrument (vgl. Kientz 2013, Folien 9–19).

Beispiel horizontaler Verknüpfung:

Normative Ebene: Der Landkreis Lörrach verfolgt die Vision „Das Landratsamt Lörrach sieht sich als Dienstleister mit dem Ziel, den Landkreis Lörrach als attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraum nachhaltig zu stärken.“ (Landkreis Lörrach 2012, S. 528, S. 14)

Dieser sind folgende übergreifende Leitsätze zugeordnet:

- „Ziel der Zukunftsstrategie ist es, den Landkreis Lörrach als attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraum in allen Bereichen im Sinne der Nachhaltigkeit zu stärken und weiter zu entwickeln.
- Der Mensch und die Region in ihrer Vielfalt stehen im Mittelpunkt.
- Den Einflussgrößen, die sich aus der Lage in einer trinationalen Region ergeben, und den demografischen Entwicklungen ist Rechnung zu tragen.
- Urbane und ländliche Räume prägen den Landkreis. Die sich daraus ergebenden Gegensätze und Stärken sind positiv zu nutzen.
- Die finanzielle Stabilität des Landkreises und seiner Städte und Gemeinden ist das Fundament unseres zukunftsgerichteten Handelns.
- Nur in einem vertrauensvollen Miteinander von Städten und Gemeinden mit dem Landkreis kann diese Strategie verwirklicht werden.
- Der Landkreis setzt sich für die Chancengleichheit in allen Lebens- und Arbeitsbereichen ein.
- Unsere vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben und Anforderungen erfordern leistungsfähige und motivierte Mitarbeiter.“ (ebd., S. 14)

Strategische Ebene: „Der ‚neue‘ Haushalt soll hierfür die notwendigen Informationen liefern, mehr Transparenz über die Zusammenhänge zwischen Leistungs- und Finanzseite schaffen und eine gezielte Abstimmung der Ziele herbeiführen.“ (ebd., S. 107).

Einige strategische Handlungsfelder/Schwerpunkte werden exemplarisch aufgeführt:

- Drei strategische Schwerpunkte im Bereich „THH 1 Finanzen & Zentrales: Das Landratsamt Lörrach ist eine moderne, dienstleistungsorientierte Verwaltung und ein attraktiver Arbeitgeber. Der Landkreis stellt sich den gesellschaftlichen Auswirkungen und Herausforderungen des demographischen Wandels. Der Landkreis fördert den Einsatz regenerativer Energien, verbunden mit der Steigerung der Energieeffizienz und der Schonung der endlichen Ressourcen.“ (ebd., S. 108 f.)
- Wirkungsziele im strategischen Schwerpunkt Personalmanagement: Die, für die Aufgabenerfüllung in qualitativer und quantitativer Sicht erforderliche

- personelle Ausstattung ist sichergestellt. Die Mitarbeiter_innen arbeiten gerne für das Landratsamt Lörrach und sind zufrieden mit ihrer Arbeit. Den Mitarbeiter_innen stehen attraktive Rahmenbedingungen zur Verfügung.
- Strategischer Schwerpunkt demographischer Wandel: Dieser Schwerpunkt ist eng mit dem der Personalentwicklung verbunden, für den gesonderte Ziele definiert wurden. Die Führungskräfte haben dabei eine Schlüsselrolle inne. Wirkungsziele des demographischen Wandels sind: „Die für die Aufgabenerfüllung in qualitativer und quantitativer Sicht erforderliche personelle Ausstattung ist sichergestellt. Die Integrationsaktivitäten im Landkreis Lörrach sind miteinander vernetzt und zielgerichtet auf aktuelle Problemlagen ausgerichtet. Alle beteiligten Akteure sind sich der strategischen Bedeutung von kommunaler Integrationspolitik und -arbeit bewusst.“ (ebd., S. 111)
 - Strategischer Schwerpunkt Personal und Organisation:
 - Personal: „Personalentwicklung, Personalbindung und Personalbedarfsdeckung sind die Kernthemen, die uns auch im Jahr 2012 schwerpunktmäßig beschäftigen werden. Die „Spitze des Eisbergs“ beim Thema Fachkräftemangel ist schon deutlich zu spüren, vor allem wenn die Nachbesetzung von Führungsstellen ansteht. Die angestrebte kontinuierliche Umsetzung unseres strategischen Personalentwicklungskonzeptes wollen wir deshalb auch 2012 weiter vorantreiben. Die Etablierung des Führungsnachwuchskräfteprogramms zur Förderung und Vorbereitung potentieller Führungskräfte auf Führungsaufgaben, weitere Schritte im Bereich des betrieblichen Gesundheitsmanagements und ein erstes Kinderbetreuungsangebot zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stehen dabei im Mittelpunkt.“ (ebd., S. 122)
 - Organisation: „Organisatorisches Kernthema bleibt weiterhin die wichtige Aufgabe der Geschäftsprozessoptimierung, verbunden mit der Entwicklung von geeigneten Kennzahlen, die ein Führen mit Zielen und das, in geeigneten Bereichen, so wichtige Benchmarking ermöglicht.“ (ebd., S. 122)

Zur Aufgabenteilung zwischen strategischer und operativer Ebene wird erläutert: Aufgabe des Kreistages ist es die Richtung festzulegen („Was wollen wir erreichen?“), auf Vorschlag der Verwaltung passende Leistungsziele und Messgrößen zu definieren („Was müssen wir dafür tun?“) und die notwendigen Ressourcen hierfür bereit zu stellen („Was müssen wir einsetzen?“). Die Maßnahmen („Wie müssen wir es tun?“) werden von der Verwaltung festgelegt, da dort auch die notwendigen Kompetenzen für das operative Geschäft vorhanden sind“ (ebd., S. 107 f.).

Operative Ebene: Diese vier Leitfragen sind der Ausgangspunkt für die operative Umsetzung. Sie werden in jedem Produktbereich (= Teilhaushalt zwischen Politik und Verwaltung) ausgehandelt: „Ausgangspunkt der verwaltungsinternen Zielkaskade ist dann der Kontrakt zwischen Kreistag und Landrat (Bestandteil des Haushaltes). In diesem Kontrakt wird zwischen den Vertragspartnern vereinbart, welche Ziele und Maßnahmen in der kommenden Planungsperiode umgesetzt werden sollen und welche Ressourcen hierfür zur Verfügung gestellt werden.“ (ebd., S. 129). Jede Produktgruppe wird dabei nach den vier Leitfragen operationalisiert:

- Was wollen wir erreichen? Hier werden die Zielgruppe und Wirkungsziele benannt.
- Was müssen wir dafür tun? Hier werden Leistungsziele definiert und Messgrößen zugeordnet (Kennzahlen und Indikatoren).
- Wie müssen wir es tun? Hier werden spezifische Maßnahmen konkretisiert.
- Was müssen wir einsetzen? Hier werden die Ressourcen aufgezeigt, z. B. unterteilt in Personal- und Sachaufwand. Zudem wird das Budget des aktuellen Jahre (IST) sowie die jeweiligen Budgets der nächsten fünf Jahre (Ziele) aufgezeigt.

Die horizontale Integration bezeichnet die Verbindung zwischen Input, Output und Outcome: Dabei werden jedem Produkt Wirkungs-, Leistungsziele und Messgrößen (Kennzahl bzw. Indikator) zugewiesen sowie Maßnahmen zur Erreichung und zugehörige Ressourcen zugeordnet. Zudem werden die Ist- und die Planzahlen der kommenden fünf Jahre für jede Produktgruppe in die Ergebnisrechnung integriert.

Ein weiteres Beispiel für einen integrierten Produkthaushalt findet sich bei der Stadt Laatzen: „Die strategische Steuerung, die Haushaltsplanung, das Berichtswesen sowie die Zielvereinbarungen sind aufeinander abgestimmt [...] Die Fach- und Finanzverantwortung wurde auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übertragen, die die Umsetzung der Ziele weitgehend selbst gestalten können“ (KGSt-Journal 2/2012, S. 10).

2.4 Public Governance: Bürgerhaushalt

Der Bürgerhaushalt ist in Brasilien und Neuseeland entstanden. Anfangs der 2000er-Jahre wurde er durch G. Banner publik gemacht (vgl. Holtkamp 2012,

S. 261). Das Netzwerk „Kommunen der Zukunft“, eine Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann und Hans-Böckler-Stiftung sowie der KGSt, hat bereits 1998 internationale Beispiele aufgegriffen und eine Arbeitsgruppe zum „Kommunalen Bürgerhaushalt“ eingerichtet (vgl. Bertelsmann-Stiftung et al. 2002, S. 4). Seit 2002 wurde der Bürgerhaushalt durch eine Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann-Stiftung und des nordrheinwestfälischen Innenministeriums ausprobiert.

„Ein Bürgerhaushalt ist ein Instrument der Bürgerbeteiligung bei Fragen rund um die Verwendung von öffentlichen Geldern. Die Bevölkerung wird dabei aktiv in die Planung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen einbezogen. Dieser beteiligungsorientierte Ansatz unterscheidet sich grundlegend vom traditionellen Modell ‚Verwaltung plant, Politik entscheidet‘“ (http://www.buergerhaushalt.org/de/faq_bhh#n63).

Im Projekt „Europäische Bürgerhaushalte“ wurden mit Wissenschaftler_innen und Praktiker_innen fünf Bedingungen aufgezeigt, die Bürgerhaushalte zu erfüllen haben:

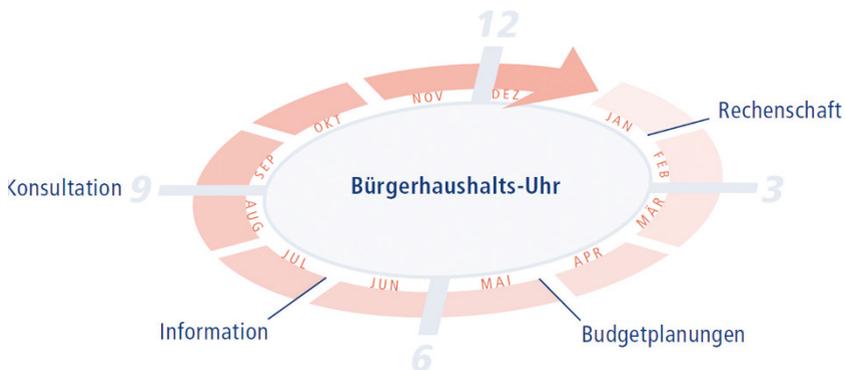
- „Im Zentrum der Beteiligung stehen finanzielle Angelegenheiten, es geht um begrenzte Ressourcen.
- Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirks mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt. Ein Stadtteilstiftungs allein, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Ebene, ist kein Bürgerhaushalt.
- Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushalts- oder steuerpolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt.
- Der Prozess beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess, der mittels Internet oder Versammlungen bzw. Treffen geführt wird. Eine schriftliche Befragung allein ist demnach kein Bürgerhaushalt. Ebenso nicht die bloße Öffnung bestehender Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie.
- Die Organisatoren müssen Rechenschaft in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden“ (Herzberg 2010).

Der Bürgerhaushalt setzt sich aus drei Kernphasen zusammen. Im Vorfeld sind innerhalb von Kommunalpolitik und -verwaltung, die Ziele und das Vorgehen zu klären. Dies beinhaltet den Ratsbeschluss für den Bürgerhaushalt, die Federführung z.B. bei der Kämmerei, die bereichsübergreifende Koordination z.B. in einer Arbeitsgruppe sowie die Information der Beschäftigten.

- *Information:* Die Bürger_innen werden über verschiedene Formen der Öffentlichkeitsarbeit und nach dem Lebenslagenprinzip über den Haushalt informiert und mobilisiert.
- *Beteiligung/Dialog:* Bürger_innen können ihre Ideen und Schwerpunktsetzungen etc. einbringen. Als „Berater_innen“ können sie Vorschläge einbringen oder als „Entscheider_innen“ über ein konkretes Vorhaben bzw. Budget bestimmen. Zentrales Element ist der Austausch z. B. über konkrete Szenarien oder Auswahlalternativen, bei Bürgerversammlungen, übers Internet oder soziale Medien. Moderator_innen begleiten den Dialog.
- *Rechenschaft:* Die Verfahrensorganisatoren geben Auskunft über die Ergebnisse der Beteiligungsphase, begründet, welche Ideen (nicht) umgesetzt wurden. Die Nachvollziehbarkeit wird den dauerhaften Dialog abgesichert und motiviert zur weiteren Mitarbeit (vgl. Bertelsmann-Stiftung und Innenministerium NRW 2004, S. 10 f. und http://www.buergerhaushalt.org/de/faq_bhh#n63).

Wichtig ist, dass das Verfahren anschlussfähig an den politischen Entscheidungsprozess gestaltet wird:

Abbildung 2.13 Bürgerhaushaltsuhr (© Bertelsmann-Stiftung und Innenministerium NRW 2004, S. 15)



Für thematische Arbeitsgruppen zu einzelnen Themengebieten wie z. B. Bildung wird das folgende Vorgehen empfohlen:

- 1) „Bestandsaufnahme/Problemsammlung im Bezirk,
- 2) Vorschläge einreichen (Bezirksebene),

- 3) Intensiver Austausch (evtl. in thematischen Gruppen): Bezirksbeirat, Sachkundige, Politik, Verwaltung und Bürger setzen sich mit Prioritäten und ‚Gesamtkonzept‘ auseinander,
- 4) Priorisierung (Bezirksebene),
- 5) Voting (stadtweit)“ (9. Bundesweites Netzwerktreffen Bürgerhaushalt 2013, S. 21).

Dabei gewinnt das Verfahren in Deutschland zunehmend an Bedeutung: Haben sich 2008 noch 67 Kommunen in unterschiedlicher Form mit dem Bürgerhaushalt befasst (zu den verschiedenen Formen: s. u.), so sind es im Jahr 2015 bereits 435 Kommunen⁵, womit sich die Anzahl in den letzten acht Jahren mehr als sechsfach hat (Portal Bürgerhaushalt 2015, S. 9).

Bei der Art der Beteiligung überwiegen mit fast 90 % die vorschlagsbasierten Bürgerhaushalte, d. h. die Vorschläge kommen ausschließlich von den Bürger_innen und sind für Kommentare und/oder Bewertungen geöffnet, die Entscheidung wird im Rat der Stadt getroffen (vgl. Portal Bürgerhaushalt 2015, S. 13 f.). Andere Verfahren sind feedbackorientierte, bei denen Bürger_innen die Vorschläge der Stadtverwaltung diskutieren und damit zu einer Positionierung beitragen. Bei entscheidungsorientierten Verfahren entscheiden Bürger_innen tatsächlich über den kommunalen Haushalt bzw. Teile dessen (beide: 2 %), ansonsten bestehen Mischformen, insbesondere zwischen vorschlags- und feedbackorientierten Bürgerhaushalt.

Beim Beteiligungskanal dominiert das Internet, meist kombiniert mit Veranstaltungen vor Ort (40 % der Kommunen), 28 % der Kommunen nutzen ausschließlich das Internet (vgl. ebd., S. 14 f.). Eine neuere Methode ist die Multiplikatorenarbeit: In Stuttgart wurden bspw. ehrenamtliche Multiplikatoren an der Volkshochschule zu (Bürger-)Haushalt und Moderation ausgebildet, um dann bei Bezirksveranstaltungen in einem aufsuchenden Prozess unter Beteiligung der Bezirksvorsteher_innen möglichst viele Bürger_innen zu beteiligen (vgl. Neuntes bundesweites Netzwerktreffen Bürgerhaushalt 2013, S. 40). Um einer sozialen Selektion der Beteiligung entgegenzuwirken (bspw. durch wenig organisierte Bürger_innen, Schichtarbeiter_innen oder Alleinerziehende), bieten sich Öffentlichkeitsarbeit und die Kombination mehrerer Beteiligungskanäle an. Gezielte Beteiligungsangebote an wirtschaftlich schwächere gesellschaftliche Gruppen, empfehlen sich durch spezielle Angebote auf Stadtteil- oder Quartiersebene in unterprivilegierten Stadtteilen, zu ergänzen (vgl. ebd., S. 13).

Die Rechenschaft über den Umgang mit der Bürgerbeteiligung erfolgt meist gesammelt mit der Rechenschaft zum regulären Haushalt, ergänzt durch Rats-

5 Erfasst werden Kommunen mit mehr als 40 000 Einwohner_innen.

beschlüsse und Verwaltungsempfehlungen zu den Vorschlägen (30 %) bzw. detailliert (konkret für einzelne Vorschläge) mit Monitoring der Umsetzung (28 %) (vgl. Portal Bürgerhaushalt 2015, S. 16 f.). Eine innovative Methode ist die Bürgerjury, sie entscheidet selbständig und soll möglichst die sozial-demografische Struktur des Stadtteils widerspiegeln (Erfahrungen aus Berlin-Lichtenberg und Eberswalde, vgl. Neuntes bundesweites Netzwerktreffen Bürgerhaushalt 2013, S. 25).

Best Practice Beispiele für Bürgerhaushalte (u. a. zur Einbeziehung von Zielgruppen wie „Jugendhaushalt“) finden sich unter: http://www.buergerhaushalt.org/de/best_practice. Eine Präsentation von der Stadt Köln als Beispiel für die Evaluation von Bürgerhaushalten findet sich unter: <http://de.slideshare.net/Zebralog/evaluation-des-klner-brgerhaushalts>

Literaturempfehlungen

Für allgemeine Informationen zum kommunalen Haushalt empfiehlt sich z. B. Rudel/Gack 2008 oder Promberger et al. 2004.

Für eine Kurzinformation zur Kameralistik (Bürokratiemodell) bietet sich: <http://www.juraforum.de/lexikon/kameralistik> an. Zudem König 2007, aber auch Bundesfinanzministerium (2015): Kapitel zur bisherigen Haushaltssystematik.

Einen guten Überblick über die Doppik (NSM) sowie weiterführende Informationen finden sich bei der Datenbank der KGSt (<https://www.kgst.de/rechnungswesen>) sowie im Leitfaden Bilanzierung (2014). Der Integrative Produkthaushalt (KSM) wird im KGSt-Bericht 6/2015 als Teil einer kommunalen Gesamtstrategie dargelegt. Zum Bürgerhaushalt (Public Governance) empfehlen sich die entsprechenden Publikationen der Bertelsmann-Stiftung wie z. B. im vorliegenden Kapitel zitiert sowie das unter „weitere Informationen“ aufgeführte Internet-Portal (s. u.).

Weitere Informationen

- *Doppik*: Datenbank www.doppikvergleich.de: Die Datenbank bietet einen bundesweiten Überblick über das Haushaltsrecht der Kommunen (Doppik), bietet Hinweise auf aktuelle Studien, den Themenbereich betreffend und an Themenschwerpunkten orientierte Informationen zu den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) und den EPSAS (European Public Sector Accounting Standards).

- *Integrativer Produkthaushalt*: Der Kämmerer der Stadt Laatzen Arne Schneider verdeutlicht den integrativen Produkthaushalt in einem Kurzfilm: <http://kreative-kommune.de/der-film/>.
- *Bürgerhaushalt*: Hier empfiehlt sich das Portal <http://www.buergerhaushalt.org>. Unter dem Reiter „Informationen“ finden sich u. a. die Statusberichte. Unter dem Reiter „Debatte“ lässt sich der Stand des aktuellen Diskurses aufrufen. Unter dem Reiter „Netzwerk“ finden sich vor allem Praxisinformationen z. B. aus den Netzwerktreffen. Zum Einstieg empfehlen sich:
 - Kurzfilm: Erklärungsvideo: Was ist ein Bürgerhaushalt: <http://www.buergerhaushalt.org/de/article/erklaervideo-was-ist-ein-buergerhaushalt>.
 - Eine Landkarte über die Bürgerhaushalte in Deutschland mit Angaben zum Status (Diskussion, Beschluss, Vorform, Einführung, Fortführung, Abstellgleis, kein Status) findet sich unter: <http://www.buergerhaushalt.org/de/map>. Hier lassen sich auch einzelne Kommunen anzeigen.

2.5 Literatur Kapitel 2

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015). *Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung Pressemitteilung (2015). *Sozialausgaben belasten Haushalte der Kommunen mit bis zu 58 Prozent*. Pressemitteilung, 05.06.2015. Einzelgrafik: Kommunale Sozialausgaben – Unterschiede nach Bundesländern. Online verfügbar unter: [Kommunale_Sozialausgaben_Unterschiede_Laender.jpg](#).
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013). *Kommunaler Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann-Stiftung und Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2004). *Kommunaler Bürgerhaushalt. Ein Leitfaden für die Praxis*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt (Hrsg.) (2002), *Der Bürgerhaushalt – Ein Handbuch für die Praxis. Netzwerk: Kommunen der Zukunft*. Gütersloh: TopPublishing, Digitaler Publikationsservice GmbH.
- Budäus, Dietrich (2002). *Leistungsmessung und Leistungserfassung im öffentlichen Sektor*. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management. Wiesbaden.
- Bundesfinanzministerium für Finanzen (2016). *Öffentliche Finanzen. Beziehungen zwischen Bund und Ländern werden modernisiert*. Pressemitteilung vom 14. 12. 2016. Online verfügbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/12/2016-12-14-pm26-bund-laender-finanzbeziehungen.html>.

- Bundesfinanzministerium (2015). *Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen (Finanz- und Wirtschaftspolitik).
- DIHK, Deutsche Industrie- und Handelskammertag (17. 08. 2015). *Rekordanstieg bei den Realsteuer-Hebesätzen – DIHK kritisiert „Spirale von Steuererhöhungen“*. Online verfügbar unter <http://www.dihk.de/presse/meldungen/2015-08-17-hebesaetze>.
- Der Spiegel (2013) *Finanzpolitik: Die Geldnot der Länder könnte zu einer grundlegenden Neuordnung führen*. Der Spiegel 34/2013 (S. 18–20). Redakteur: Sven Böll. Hamburg: Spiegel-Verlag.
- Deutscher Städtetag (2016). *Deutscher Städtetag begrüßt Verabredungen zu Finanzbeziehungen. Einigung zwischen Bund und Ländern ist wichtiger Schritt – Ländern sollten Kommunen nun finanziell besser ausstatten*. Pressemitteilung vom 14.10.2016. Online verfügbar unter: <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/079308/index.html>.
- Ernst & Young Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2016). *EY Kommunalstudie 2016. Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen*.
- Ernst & Young Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2015). *EY Kommunalstudie 2015. Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen*.
- Herzberg, Carsten (2010). *Geschichte und Definition von Bürgerhaushalten*, Online verfügbar unter <http://www.buergerhaushalt.org/article/geschichte-und-definition-von-buergerhaushalten>.
- Holtkamp, Lars (2012). *Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hopp, Helmut, & Göbel, Astrid (2013). *Management in der öffentlichen Verwaltung- Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen*, 4. überarbeitete Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1996). *Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg. Baden-Württemberg. Stuttgart: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg* (Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, H. 2).
- KGSt-Bericht 10/1996. *Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell*. Köln.
- KGSt-Bericht 15/2014. *Kommunalpolitisch steuern mit dem Haushalt – Ziele und Kennzahlen im Haushalt ausweisen*. Köln.
- KGSt-Bericht 6/2015. *Wege zur kommunalen Gesamtstrategie – Sieben Schritte strategischer Steuerung*. Köln.
- KGSt-BV 1/2009 *Familienfreundliche Stadt*. Bericht aus der Vergleichsarbeit. Köln.
- KGSt-IKO-Netz (2008). *Nachhaltigkeitsindex Abschlußbericht*. Köln.
- KGSt-Journal 2/2012. Köln.
- KGSt-Materialien 2/2006. *Integrationsmonitoring*. Köln.
- KGSt-Materialien 4/2009. *Sozialmonitoring*. Köln.
- KGSt-Materialien 5/2010. *Demografiemonitoring*. Köln.
- KGSt-Positionspapier 16/2014. *Kommunalpolitisch steuern mit dem (neuen) Haushalt*. Köln.

- König, Armin (2007). *Das Ende der Kameralistik für die kommunale Kernverwaltung? Zur Praxistauglichkeit des neuen kommunalen Rechnungswesens. Perspektiven für einen Systemwechsel*. Drei Vorträge. Norderstedt: Books on Demand (Saar-Lor-Lux Public Management).
- Kientz, Jürgen (2013). Vortrag: Landkreis Lörrach – Der Haushalt wird zum politischen Programm Prof. Jürgen Kientz, Hochschule Kehl (vorm. Dezernent Landkreis Lörrach) In: *KGSt Ziele – Steuern Sie schon oder rudern Sie immer noch? 7. und 8. März 2013 in Mannheim*. KGSt-Tagungsdokumentation.
- Kolb, Meinulf (2010). *Personalmanagement. Grundlagen und Praxis des Human Resources Managements*. Wiesbaden: Gabler (Gabler-Lehrbuch).
- Kolhoff, Ludger, & Vollmer, Michael (2001). *Organisation und Finanzierung sozialer Einrichtungen. Seminarunterlagen*. Braunschweig: Institut für Fort- und Weiterbildung Sozialer Berufe.
- Krems, Burkhardt (2009): *Ein halber Schritt nach vorn: Bund schafft Rechtsgrundlage für modernes Haushalts- und Rechnungswesen – aber hält selbst an Kameralistik fest – Kommentar zur Novellierung des Haushaltsgrundsätze-Gesetzes*. Online verfügbar unter <http://www.verwaltungsmanagement.info>.
- Landkreis Lörrach (2012). *Der Haushalt 2012. Gemeinsam Zukunft gestalten*. Landkreis Lörrach.
- Leitfaden Bilanzierung (2014), *nach der Grundlage des Neuen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in Baden-Württemberg*. 2. Auflage.
- Naßmacher, Hiltrud, & Naßmacher, Karl-Heinz (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Neuntes bundesweites Netzwerktreffen Bürgerhaushalt 19. und 20. September 2013 Dokumentation (2013). *ENGAGEMENT GLOBAL*. Bonn: GmbH, Service für Entwicklungsinitiativen.
- Portal Bürgerhaushalt.org (2015). *Achter Statusbericht des Portals Bürgerhaushalt.org*. Ein Kooperationsprojekt von Bundeszentrale für politische Bildung und Servicestelle Kommunen in der Einen Welt.
- Promberger, Kurt, Früh, Günther, & Niederkofler, Rainer (2004). *Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland*. Working Paper 14/2004. Europäische Akademie Bozen.
- Rudel, Gerd, & Gack, Peter (2008). *Haushalt und Finanzen in der Kommune. Eine Einführung*. Bamberg und München: Petra-Kelly-Stiftung Bayrisches Bildungswerk für Demokratie und Ökologie.
- Schedler, Kuno, & Proeller, Isabella (2011). *New Public Management*. Bern, Stuttgart & Wien: Haupt (UTB Public Management, Betriebswirtschaft).
- Schwarting, Gunnar (2005). *Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling*. Berlin: Schmidt (Finanzwesen der Gemeinden, 7).
- Staatliche und kommunale Finanzen (2002). *Ausgaben und Einnahmen des Landes, der Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreise und der kommunalen Zweckverbände*. Hannover: Niedersächsisches Landesamt für Statistik.

Stiftung Jugend und Bildung, Wiesbaden, in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) Berlin (2016). *Finanzen und Steuern*, aktualisierte Ausgabe. Wiesbaden: Eduversum GmbH.

Tabatt-Hirschfeldt, Andrea (2012). *Public Management. Schwerpunkt: Sozialverwaltung in Kommunen*. Augsburg: ZIEL (Theorie, Politik, Praxis).



<http://www.springer.com/978-3-658-18010-2>

Öffentliche Steuerung und Gestaltung der kommunalen
Sozialverwaltung im Wandel

Eine Einführung

Tabatt-Hirschfeldt, A.

2018, VIII, 190 S. 74 Abb., 39 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-18010-2