

Budgetierung beim Kreis Pinneberg

Die Budgetierung wurde beim Kreis Pinneberg schrittweise seit 1995 eingeführt. Um das System der Budgetierung besser verstehen zu können, muss man sich zu nächst über die Bedeutung einiger Begriffe klar werden. Der Kreis Pinneberg erstellt seit dem Jahr 2001 einen Produkthaushaltsplan, der die Regelungen der Budgetierung beinhaltet.

Der Begriff "Budget" ist die international übliche Bezeichnung für Haushalt. Bei einer betriebswirtschaftlichen Sichtweise wird ein Budget wie folgt beschrieben: "Ein Budget ist ein in wertmäßigen Größen formulierter Plan, der einer Entscheidungseinheit für eine bestimmte Zeitperiode mit einem bestimmten Verbindlichkeitsgrad vorgegeben wird." (Wewer 2001, S. 322)

Unter Budgetierung ist zunächst nichts anderes als den Prozess der Budgeterstellung, also der Haushaltsplanaufstellung zu verstehen. In der öffentlichen Verwaltung wird der Begriff Budgetierung im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung (Neues Steuerungsmodell) mit anderen Instrumenten gekoppelt. Die Budgetierung wird zunächst als ein neues Verfahren der Haushaltsaufstellung und Ressourcenzuweisung verstanden. Direkt verknüpft wird die Budgetierung mit der dezentralen Ressourcenverantwortung bzw. mit der Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung in dezentralen Organisationseinheiten. Dies setzt eine Delegation der Verantwortung voraus. Daneben wird mit der Budgetierung auch eine weitgehende Flexibilisierung bei der Ausführung des Haushaltsplanes verbunden.

Ein wichtiges Ziel der Verwaltungsmodernisierung ist die Aktivierung der dezentralen Kompetenzen, um die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern. Das Modell geht davon aus, dass verantwortliche Führungskräfte mit betriebswirtschaftlichem Sachverstand im Rahmen ihrer Fach- und Ressourcenverantwortung besonderes wirtschaftlich arbeiten. Die bisherigen Querschnittsämter haben im Rahmen der Budgetierung nicht mehr die alleinige Entscheidungshoheit. Verschiedene Teile der Querschnittsbereiche entwickeln sich zu internen Dienstleistungsbereichen.

Die Budgets bestehen üblicherweise aus allen Haushaltsstellen bzw. Produktkonten einer Organisationseinheit (in diesem Fall spricht man vom Zuschussbudget). Innerhalb eines vorgegebenen Finanzrahmens erfolgt innerhalb der so genannten Budgetierungsregeln eine eigenverantwortliche Bewirtschaftung der finanziellen Mittel in den dezentralen Einheiten. Die praktische Ausführung der Bewirtschaftung übernehmen teilweise auch die internen Dienstleister im Auftrag der Budgetverantwortlichen.

Auch die politische Steuerung der Verwaltung wird sich im Rahmen der Budgetierung ändern. Das "Ob" einer Verwaltungsleistung bleibt weiterhin der Politik als Budgetgeber vorbehalten. Das "Wie", also die Art und Weise der Aufgabenerledigung sowie die Höhe der im Einzelfall eingesetzten Finanzmittel bleiben grundsätzlich den dezentralen Verwaltungseinheiten überlassen. Besondere Haushaltspositionen können unter "Politikvorbehalt" stehen.

Zur Flexibilisierung der Ausführung des Haushaltsplanes werden bei einer Budgetierung die bekannten Instrumente Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit eingesetzt. Diese werden allerdings sehr konsequent umgesetzt:

- Alle Ausgaben eines Budgets können im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit für Mehrausgaben an anderer Stelle eingesetzt werden.
- Mehreinnahmen können im Rahmen der unechten Deckungsfähigkeit für Mehrausgaben eingesetzt werden.
- Bei allen Ausgaben eines Budgets ist im Rahmen der Übertragung von Haushaltsresten auf das Folgejahr eine Nutzung nicht verbrauchter Mittel möglich. Das bisher weit verbreitete "Dezemberfieber" wird unterbunden.
- Bei ausgeglichenem Ergebnisplan können zahlungswirksame Aufwendungen eines Budgets und die dazugehörigen Auszahlungen zugunsten von Auszahlungen für Investitionen und

Investitionsförderungsmaßnahmen des entsprechenden Budgets für einseitig deckungsfähig erklärt werden.

Bei der Bildung von Budgets wird in Teilausgaben-, Ausgaben- oder Zuschussbudgets unterschieden. Das Ziel einer Einführungsstrategie sollte die Zuschussbudgetierung sein. Bei der Budgetierung unterscheidet man zwischen der **input-orientierten Budgetierung**, bei der die Haushaltsmittel überwiegend ohne Festlegung konkreter Ziele festgelegt werden, und der **output-orientierten Budgetierung**, bei der die Bereitstellung der Mittel an festgelegten Zielen gekoppelt wird z.B. auf Ebene von Produkte oder Leistungen.

Die Ziele zu einem Produkt werden regelmäßig mit Kennzahlen zur Menge und zur Qualität beschrieben und festgelegt. Zu diesen Kennzahlen ist in regelmäßigen Abständen mit dem Berichtswesen zu berichten.

Die Vorteile der Budgetierung liegen insbesondere in folgenden Aspekten:

- Da die Fachverwaltungen bzw. die Fachbereiche in die Verantwortung für den Haushaltsausgleich einbezogen sind, ist gewährleistet, dass die insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht überschritten werden.
- Durch die Vorgabe des Budgets kann der Erfolgsbeitrag eines jeden Budgetverantwortlichen eindeutig festgelegt werden. Die Einhaltung von Budgetvorgaben kann geprüft und mit Anreizsystemen verknüpft werden.
- Die Budgetierung setzt auf die Kompetenz und die Verantwortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fachverwaltungen bzw. Fachbereichen. Im Rahmen der Budgets können sie im Rahmen der Budgetierungsregeln weitgehend selbständig ihre Einzelansätze festlegen.
- Mit dem Berichtswesen ist unterjährig über die Ausführung des Budgets zu berichten.
- Mit der Zusammenführung von Ressourcen- und Fachverantwortung ergibt sich eine stärkere Motivation für einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz.

Die Budgetierung ist ein unverzichtbares Instrument des Neuen Steuerungsmodells: "Wo die Modernisierung der Verwaltungen fortschreitet, kommt früher oder später auch die Budgetierung. Wo mit einer Budgetierung angefangen wird, kommt man früher oder später auch zu Produkten, Kosten- und Leistungsrechnung und zu Controlling." (Wewer 2001, S. 327)

Verschiedene Details sowohl bei den Produkten selbst als auch z.B. beim Planungsablauf wurden in den folgenden Jahren weiter verfeinert. Zusätzlich wurden auch zum Berichtswesen und zu den Zielvereinbarungen Regelungen getroffen und das Verfahren festgelegt. Am 27.04.2005 wurden vom Hauptausschuss die überarbeiteten Steuerungsgrundsätze und Regelungen des Kreises Pinneberg (Steuerungskonzept) einstimmig von der ehrenamtlichen Selbstverwaltung beschlossen. Auch unter der zum Haushaltsjahr 2007 eingeführten Doppik wird die Budgetierung in angepasster Form als outputorientierte Budgetierung weiterbestehen.