

ifV – Positionspapier Nr. 1

Karl-Heinz Hasenritter, Ansgar Strätling und Bodo Watzka

Anforderungen an die Verrechnung von internen Leistungsbeziehungen in der Kommunalen Doppik

1 Ansatzpunkte zur Verrechnung interner Leistungen

Die „Verrechnung interner Leistungen“ bezeichnet typischerweise Verrechnungsmodalitäten, bei denen innerhalb eines Unternehmens bereits entstandener und verbuchter Ertrag oder Aufwand“ (resp. Kosten und Leistungen oder Erlöse) nachrichtlich auf andere Abrechnungsobjekte weiterverrechnet wird. Somit ist hiermit nicht Ertrag oder Aufwand im Wortsinne gemeint, sondern die Zuordnung von entstandenem Ertrag oder Aufwand auf andere Bezugsgrößen. Klassische Anwendungsfelder der Verrechnung interner Leistungsbeziehungen sind die Vollkostenrechnung etwa zur Gebührenkalkulation sowie im Rahmen von Budgetierungsverfahren die Haushaltsplanung und –bewirtschaftung.

In der Vollkostenrechnung ist zum Zwecke der Kostenkalkulation eine interne Leistungsverrechnung unerlässlich. Hier sind nicht nur die Einzelkosten und Gemeinkosten der Endkostenstellen auf die Kostenträger zu beziehen, sondern zugleich die Gemeinkosten der Vorkostenstellen. Ansonsten würden nicht kostendeckende Preise kalkuliert, da den Kosten der Vorkostenstellen (z.B. Geschäftsführung, Buchhaltung, Personalabteilung etc.) keine entsprechenden Erträge gegenüber stehen würden. Übertragen auf die kommunale Gebührenkalkulation ist dieses Verfahren üblich. So wird in den kommunalen Gebührensätzen ein Teil der Verwaltungsgemeinkosten, zum Beispiel für Verwaltungsführung, Kämmererei, Personalwesen oder Rechnungsprüfung, in Ansatz gebracht. Dabei sind zwei verschiedene Verrechnungsverfahren üblich: die Verrechnung von Leistungsmengen und die Kostenumlage. Bei der Kostenumlage werden die Kosten der Vorkostenstellen nach allgemeinen Schlüsseln (z.B. Personalschlüssel) weiter verteilt, bei der Verrechnung anhand von Leistungsmengen wird mit dynamischen Schlüssel gemäß der tatsächlichen Leistungsabgabe gerechnet. Sofern die Kosten- und Leistungsrechnung auch für Budgetierungszwecke angewandt wird, werden die entsprechenden Verrechnungssummen einzeln ausgewiesen, sodass die dezentral steuerbaren Leistungsmengen von den nicht dezentral steuerbaren Pauschalumlagen getrennt werden.

Auch im kameraleen Haushalt war eine innere Verrechnung von Leistungsbeziehungen grundsätzlich ermöglicht. Diese bezogen sich – abgesehen von Verrechnungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt – auf die Erstattung von Verwaltungskosten oder anderen Gemeinkosten zwischen Unterabschnitten. Das Instrument der „Inneren Verrechnung“ war eine Neuerung in der Kameralistik und basierte auf einer „kann“-Bestimmung in § 14, Abs. 3 GemHVO RhPf (alt). Diese Regelung bot eine Möglichkeit, welche neben den

Gebührenhaushalten überwiegend für Budgetierungszwecke genutzt wurde. In den Unterabschnitten der sog. Kostenrechenden Einrichtungen (Gebührenhaushalte) wurde praktisch das Ergebnis der Kosten- und Leistungsrechnung dadurch in den kameralen Haushalt übernommen, dass im Haushalt Kosten (z.B. für kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen usw.) wie Ausgaben veranschlagt und gebucht wurden. Das galt dann auch für die Verrechnung interner Leistungsbeziehungen, wie sie in der Kosten- und Leistungsrechnung zur Gebührenkalkulation vorgesehen waren. Der kamerale Haushalt enthielt also abweichend vom Grundsatz der Kassenwirksamkeit nicht zahlungsrelevante, eigentlich systemfremde Positionen. Ein Vorteil dieser Darstellung lag darin, dass der Kostendeckungsgrad der Gebühren im Haushalt ablesbar war.

Die „Innere Verrechnung“ oder auch „Interne Leistungsverrechnung“ ist somit durchaus ein etabliertes Instrument im Haushalts- und Rechnungswesen. Die Bedeutung der Internen Verrechnung ergibt sich hierbei durch die Zwecksetzung des Rechenwerkes. Hierbei sind zwei Zwecksetzungen grundsätzlich zu unterscheiden:

- Der Kalkulationszweck: Bei der Kalkulation sind eben Vollkosten zu kalkulieren, um kostendeckende Preise bzw. Gebühren erheben zu können. Eine vollständige Verrechnung der Vorkostenstellen erscheint hierbei als unerlässlich.
- Der Budgetierungszweck: Wird ein Rechenwerk zu Budgetierungszwecken geführt, so ist die Verortung des Entscheidungsspielraums für die Rechenoperationen von wesentlicher Bedeutung. Ganz analog zum Leitsatz der „Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung“ des Neuen Steuerungsmodells erscheinen demnach interne Verrechnungen dort geboten, wo Aufwandsverursachung und Rechenschaftslegung auseinanderfallen, also vor allem dort, wo sich Verantwortliche mittels ihrer Entscheidungen bei Ressourcen aus anderen Budgets beziehungsweise Verwaltungseinheiten „bedienen“ können.

2 Die Notwendigkeit und Funktion der internen Leistungsverrechnung im doppischen Haushalt

Die Notwendigkeit, interne Leistungsverrechnungen in den Teilhaushaltsplänen darzustellen, entfällt im doppischen Haushaltsplan. Hier ist eine konsistente Einbindung kostenrechner Einrichtungen und Gebührenhaushalte nicht vorgesehen. Die haushaltstechnischen Rechengrößen „Aufwand“ und „Ertrag“ weichen systematisch von den kostentechnischen und gebührenrechtlichen Rechengrößen ab. So sind bei der Kosten- und Gebührenrechnung im Gegensatz zum im KD-Haushalt abgebildeten Ressourcenverbrauch folgende Differenzen gegeben, zum Teil sogar unvermeidlich:

- Im KD-Haushalt finden nur Fremdkapitalzinsen ihren Niederschlag, eine Verzinsung des Eigenkapitals ist hier nicht vorgesehen. Dieses geschieht auf der Grundlage, dass die Eigenkapitalverzinsung aus einem Gewinn beziehungsweise Überschuss bestritten wird.

Im Gegensatz dazu ist in der Kosten- und Gebührenkalkulation eine Verzinsung des gesamten eingesetzten Kapitals vorgesehen.

- Beim Ansatz von Fremdkapitalzinsen finden im Zuge der Gebührenkalkulation zumeist nicht aufwandsgleiche Kostenansätze Anwendung. Die Verwendung von Kapitalzinssätzen oberhalb der kommunalen Finanzierungszinssätze für Kommunal- und Kassenkredite werden toleriert und auch weitgehend angewandt.
- Auch in Bezug auf andere Kostenfaktoren werden im Zuge der Kosten- und Gebührenkalkulation oftmals nicht aufwandsgleiche Kosten angesetzt, so zum Beispiel kalkulatorische Anderskosten für Wagnisse oder die Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Anders als im kameralen Haushalt ist nicht vorgesehen, diese Anderskosten durch systemfremde Haushaltsplanungen und –buchungen abzubilden. Somit ist die Abbildung des vollständigen Ressourcenverbrauchs im Haushalt und die Erfüllung von Kalkulationszwecken für Gebühren mit Haushaltsdaten ohnehin nicht realisierbar.

Bleibt als Grund für die Veranschlagung von internen Leistungsverrechnungen der Budgetierungszweck. Ganz hierin eingeschlossen ist die Forderung des Neuen Steuerungsmodells, dass Aufwandsverursachung und Rechenschaftslegung zusammenfallen sollten. Der kommunale Haushalt hat in erster Linie eine Ressourcenzuweisungs- und Rechenschaftsfunktion. Ganz im Sinne der Vermeidung eines Verrechnungs-Wildwuchses¹ leitet die KGSt dabei ab, dass vor diesem Hintergrund nur Verrechnungen im Haushalt als sinnvoll erscheinen, die über eine mögliche Verhaltensrelevanz verfügen: Dieses gilt für Serviceleistungen in der Kommunalverwaltung, nicht aber für Steuerungsleistungen und allgemeine Leistungen, die durch die dezentralen Verwaltungseinheiten nicht beeinflussbar sind. Die Empfehlung der KGSt lautet demnach im Wortlaut: „Für das Ziel der Verwaltungssteuerung hat die Verrechnung von Steuerungsleistungen grundsätzlich keine Bedeutung“², und: „Gegenstand der verwaltungsinternen Leistungsverrechnung (i. e. S.) sind mithin ausschließlich Serviceleistungen“³.

Eine flächendeckende Verrechnung interner Leistungsbeziehungen im Haushalt stünde in diesem Sinne der Forderung nach Schaffung von Transparenz im Wege, da die steuerungsrelevanten Aufwendungen aus Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen in den zudem (pauschal) verrechneten Steuerungsleistungen untergehen würden, und somit der Aussagegehalt dieser dezentral verursachten Aufwendungen verwässert würde.

¹ Vgl. KGSt-Bericht 6/1998, S. 11.

² KGSt-Bericht 6/1998, S. 31.

³ KGSt-Bericht 6/1998, S. 19.

Eine Abgrenzung erfolgt bei der KGSt lediglich in Richtung der kostenrechnenden Einrichtungen und Gebührenhaushalte. Hier erscheint eine umfassende Verrechnung zu Kalkulationszwecken geboten, empfohlen wird hierbei eine Verrechnung mit pauschalen Umlagen.⁴

Zur Verrechnungspraxis in kommunalen Haushalten ist das allgemein geltende Gebot der Wirtschaftlichkeit in Betracht zu ziehen. Da die Verrechnung mit Kosten der Auftragserfassung und Eingabe verbunden ist, kann es wirtschaftlich sein, auch Serviceleistungen nicht verursachungsgerecht zu verrechnen. Die Wirtschaftlichkeit einer Verrechnung erscheint genau dann als gegeben, wenn die erwarteten Steuerungsgewinne die Verrechnungskosten übersteigen. So erscheint es sinnvoll, kleinteilige Leistungserbringungen von Serviceleistungen mitunter nicht haushaltstechnisch zu verrechnen und somit in den Servicestellen beziehungsweise –produkten zu budgetieren, auch wenn hier ein klares Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis gegeben sein sollte.

Mit Blick auf die Verrechnungspraxis in der Kommunalen Doppik Rheinland-Pfalz erhält dieses Argument von besonderem Gewicht, da bei der Verrechnung innerer Leistungsbeziehungen nicht allein ein (Korrektur-) Buchungssatz Aufwand an Ertrag einzugeben ist, sondern zugleich (fiktive) Buchungen in Aus- und Einzahlungskonten vorzunehmen sind. Diese – dem Wesen der doppelten Buchführung – artfremden Buchungen müssen in den meisten Software-Verfahren manuell geschehen und sind wegen der Anwahl fiktiver Zahlungspartner äußerst zeitaufwändig. Somit muss gefolgert werden, dass die Verrechnungskosten in der Kommunalen Doppik gegenüber der Kameralistik deutlich gestiegen sind, wodurch das Gebot der Wirtschaftlichkeit in diesem Zusammenhang zusätzlich an Gewicht gewinnt.

3 Rechtsnormen

§ 96 Abs. 3 GemO RhPf regelt den Inhalt des doppelischen Haushalts. Der Haushaltsplan muss danach alle zu erwartenden Erträge und alle beabsichtigten Aufwendungen sowie alle geplanten Ein- und Auszahlungen enthalten. Für die auszuweisenden Teilpläne wird diese Bestimmung durch § 4 GemHVO RhPf konkretisiert. Hier werden die interne Leistungsverrechnungen im Abs. 9 für die Teilergebnispläne und im Abs. 11 für die Teilfinanzpläne ausdrücklich als in diesen Plänen auszuweisende Positionen genannt. Gleichzeitig wird in Abs. 10 der Erlass einer Dienstanweisung des Bürgermeisters / der Bürgermeisterin zu den Grundsätzen der internen Leistungsverrechnung gefordert.

Der in § 96 GemO RhPf festgeschriebene Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts entspricht den in § 93 GemO RhPf genannten Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung für Gemeinden. In Nr. 2 GemO-VV zu § 93 GemO RhPf hat das Ministerium des Inneren und für Sport diese GoB-G erläutert. Nach Nr. 2.3 dieser VV sind die

⁴ Vgl. KGSt-Bericht 6/1998, S. 34.

„Bücher lückenlos zu führen. Jeder Geschäftsvorfall ist zu erfassen. Vom Grundsatz der Vollständigkeit ist ferner die Verrechnung interner Leistungsbeziehungen sowie die Buchung der aktivierten Eigenleistungen umfasst.“

4 Auslegung der Rechtsnormen

Eine mögliche Forderung nach flächendeckenden internen Leistungsverrechnungen geht über die Zielsetzung kommunaler Haushalte hinaus. Sie lässt sich aus den haushaltsrechtlichen Bestimmungen auch nicht herleiten, sondern steht diesen Bestimmungen sogar entgegen.

4.1 Grundsätze über die Verrechnung interner Leistungsbeziehungen

Weder die GemO RhPf noch die GemHVO RhPf enthalten konkrete Regelungen zu Art und Umfang der internen Leistungsverrechnung. Im Gegenteil in § 4 Abs. 10 GemHVO RhPf werden diese Regelungen genau die die Entscheidungshoheit der einzelnen Kommune gestellt:

„Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister regelt die Grundsätze über die Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen in einer Dienstanweisung und legt sie dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme vor. Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen sind zugleich als Erträge aus internen Leistungsbeziehungen, Erträge aus internen Leistungsbeziehungen zugleich als Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen zu erfassen.“

Dem Wortlaut nach ist das „Ob“ und „Wie“ der Verrechnungspraxis interner Leistungsbeziehungen der kommunalen Selbstverwaltung unterstellt. Als einzige (formale) Bedingung ist zu erfüllen, dass sich haushaltweit Erträge und Aufwendungen beziehungsweise analog Einzahlungen und Auszahlungen aus der Verrechnung interner Leistungsbeziehungen ausgleichen müssen, das Jahresergebnis als Differenz von Erträgen und Aufwendungen somit unverändert bleibt.

§ 93 GemO RhPf mit dem Grundsatz der Vollständigkeit der Buchhaltung steht dem nicht entgegen: Die Kommune definiert per Dienstanweisung, welche internen Leistungsbeziehungen abzubilden sind, also Geschäftsvorfälle im Sinne der Buchhaltung auslösen, und ist dann verpflichtet, diese vollständig und korrekt zu buchen.

4.2 Besonderheiten der Kommunalen Haushaltswirtschaft

Im Rahmen der Verwaltungsvorschrift weist das IM zu den GoB-G daraufhin, dass damit ein „unbestimmter Rechtsbegriff“ angesprochen sei, der als „klassische GoB“ durch die aus dem Handels- und Steuerrecht, der Abgabenordnung sowie dem GmbH- und dem Aktiengesetz abzuleitenden Prinzipien interpretiert wird, sofern nicht „aus der Besonderheit des kommu-

nen Handelns“ Unterschiede erforderlich werden.⁵ Der Einbezug der vollständigen Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen im Rahmen des Prinzips der Vollständigkeit ist aus den „klassischen“ GoB nicht ableitbar, da sich diese auf das externe Rechnungswesen beziehen, denen interne Leistungsverflechtungen wesensfremd sind. Somit müsste sich die geforderte flächendeckende Verrechnung interner Leistungsbeziehungen aus der Besonderheit kommunalen Handelns ableiten lassen. Im bisher geltenden Haushaltsrecht haben, abgesehen von den Gebührenhaushalten, keine derartigen Verpflichtungen bestanden. Die innere Verrechnungen waren nur im Rahmen einer „kann“-Bestimmung ermöglicht. Es ist nicht einsichtig, inwieweit sich der Bedarf für die Haushaltswirtschaft durch die Änderung des Rechnungsstils geändert haben sollte.

Nach § 96 GemO RhPf ist der Haushaltsplan die Grundlage für die Wirtschaftfführung der Kommune. Zu diesem Zweck ist nach § 93 Abs. 3 GemO RhPf der vollständige Ressourcenverbrauch durch die Darstellung aller Erträge und aller Aufwendungen und aller Ein- und Auszahlungen abzubilden. Für diese Abbildung sind aber interne Leistungsverrechnungen nicht erforderlich.

In der Tat führt eine Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen in der Kommunalen Doppik zur Buchung von Aufwands- und Ertragskonten, Einzahlungs- und Auszahlungskonten. Die Verrechnungspraxis kann und darf aber nach § 4 Abs. 10 GemHVO RhPf in keinem Fall dazu führen, dass das Jahresergebnis oder der Zahlungssaldo verändert wird. Die entsprechenden Buchungsvorgänge führen demnach nie dazu, dass das Jahresergebnis und das Reinvermögen beziehungsweise der Zahlungsmittelbestand verändert wird. Somit liegt letztlich kein Ressourcenverbrauch und somit Aufwand vor wie auch kein Zahlungsvorgang. Bei diesen Buchungsfällen entsteht weder originärer Aufwand noch eine originäre Auszahlung, sondern eine fiktive Aufwandsberechnung löst eine Aufwands- und Ertragsbuchung und in RLP auch noch systemfremde, fiktive Ein- und Auszahlungsbuchungen aus. Somit wird durch die Buchung kein tatsächlicher Ressourcenverbrauch und kein tatsächlicher Zahlungsvorgang dokumentiert, d.h. in den Büchern nachvollzogen, sondern „Aufwand“ beziehungsweise „Ertrag“ werden erst durch eine Buchung generiert.

Eine flächendeckende interne Leistungsverrechnung ließe sich aber noch aus besonderen Erfordernissen bei der Bewirtschaftung des Haushalts oder aus den Steuerungsfunktionen des Haushalts herleiten. Dann müsste die flächendeckende interne Leistungsverrechnung für eine produktorientierte Haushaltsführung und Verwaltungssteuerung unabdingbar sein. Das ist aber wie unter 2 ausgeführt offenbar nicht der Fall.

Hinzu kommt, dass eine solche Verrechnung eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung voraussetzt. Bevor interne Leistungsbeziehungen verrechnet werden können, muss ein Rechenwerk bestehen, das diese Beziehungen wertmäßig abbildet. Diese Ergebnisse könnte nur eine Art flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung mit Haushaltswerten (also nicht Kosten und Leistungen, sondern Erträge und Aufwendungen) liefern, die die einzelnen Haushaltsgliederungen, die auch in RLP nicht zwingend den kommunalen

⁵ Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz vom 10. Juni 2009, S. 133.

Produkten und Leistungen entsprechen, als Abrechnungsobjekte (z.B. Kostenträger oder Kostenstellen) abbildet und deren Leistungsverflechtungen erfasst. Einziger Zweck dieses Rechenwerks wäre es, das Buchen interner Leistungsbeziehungen zu ermöglichen.

§ 12 GemHVO RhPf stellt aber bei der Einführung einer über die Gebührenkalkulation hinausgehenden Kosten- und Leistungsrechnung auf die örtliche Bedürfnisse zur Verwaltungssteuerung und zur Beurteilung des Verwaltungshandelns und damit gerade nicht auf das Generieren von Haushaltswerten ohne weitere Aussagekraft ab.

Wenn aus den bereits genannten Bestimmungen der GemO oder der GemHVO oder auch aus § 27 GemHVO RhPf die Einführung einer flächendeckenden interne Leistungsverrechnung abgeleitet werden müsste, dann müsste § 12 GemHVO konsequenter Weise von einer der Haushaltsstruktur angeglichenen flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung ausgehen bzw. deren Aufbau zwingend vorschreiben. Dies ist aber offenbar gerade nicht gewollt.

§ 12 GemHVO RhPf stellt die örtlichen Bedürfnisse in den Vordergrund und überlässt es der einzelnen Kommune, „ihre“ Kosten- und Leistungsrechnung entsprechend auszugestalten. Damit sind aber auch die Möglichkeiten interne Leistungsbeziehungen zu erfassen und darzustellen von Kommune zu Kommune unterschiedlich und eben nicht landeseinheitlich.

5 Umsetzungsfragen für den Fall der flächendeckenden internen Leistungsverrechnung im KD-Haushalt

Überdies stünde einer Forderung nach einer flächendeckenden Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen im KD-Haushalt ein weiterer Umstand im Wege, der bei flächendeckender Verrechnung in der Praxis erhebliche Umsetzungsprobleme einschließt: Der Produktrahmen Rheinland-Pfalz sieht für die kommunalspezifisch typischen Verrichtungen in Kommunalverwaltungen jeweils Produkte vor. Auch für typische Querschnittsleistungen wie Personalwesen, Finanzverwaltung oder Verwaltungsführung sind entsprechende Produkte obligatorisch. Dabei sind die Anforderungen der Finanzstatistik erfüllt. Die Kommunen sind verpflichtet, diese Gliederung auf Produktgruppenebene in der Haushaltsgliederung umzusetzen. Ein abgeleitetes Transparenzgebot ist hierbei vor allem auf diese Gliederung zu beziehen. Demzufolge ist aus diesem Zusammenhang für die Ausgestaltung einer Verrechnung von internen Leistungsbeziehungen abzuleiten, dass mögliche Fehlverbuchungen im Produktbezug hiermit zu bereinigen sind. Die Forderung einer flächendeckenden Verrechnung interner Leistungsbeziehungen erscheint jedoch ohne weitere Gestaltungsvorgaben als wenig konsistent zu den Grundanforderungen der Produktorientierung.

Überdies ermangelt es einer Legaldefinition der Produkte als (Vor-)Produkte und (End-)Produkte. Diese Begrifflichkeiten – von der KGSt hilfsweise und nicht abschließend bestimmt eingeführt – müssten eindeutig bestimmt sein, damit eine landesweit einheitliche Rechtsanwendung in den Kommunen gewährleistet werden kann. *Handelt es sich bei den Produkten des Produktbereichs 11 (Innere Verwaltung) um Vorprodukte oder sind einige typischen*

Produkte in diesem Produktbereich, wie zum Beispiel Repräsentation, Gremienarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Städtepartnerschaften oder auch Rechnungsprüfung, tatsächlich Endprodukte? Welchen Status haben Leistungen wie Personalabrechnung, Personalvertretung oder Rechnungsprüfung, die teilweise Querschnittsaufgabe für die Kernverwaltung sind, teilweise aber auch eine zu erstattende Serviceleistung für Externe, zum Beispiel für Eigenbetriebe oder andere Beteiligungen? Warum sollten die Aufwendungen für Gremienarbeit eine Querschnittsleistung sein, während die Aufwendungen für die Kommunalwahl im Produktbereich 12 ein (End-)Produkt darstellen? Und warum sollten die Aufwendungen einer Statistikstelle zur Erhebung und Verarbeitung stadt- und verwaltungsweiter Daten auch für die Bedienung der Landes- und Bundesstatistik in Produktbereich 12 ein (End-)Produkt sein? Überdies stellt sich die Frage, ob Querschnittsleistungen in den „fachlichen“ Produktbereichen in ein Verrechnungsgebot eingeschlossen wären - so zum Beispiel die Produktgruppe „210 – Schulträgeraufgaben – Allgemeinbildende Schulen; allgemeine Schulverwaltung“ oder „364 – Jugendhilfeplanung“. Und schließlich stellt sich weiter die Frage, welche verbindlichen Verrechnungsanforderungen aus der innerbetrieblichen Leistungserbringungen zwischen den (End-)Produkten daraus erwachsen, so zum Beispiel aus der Nutzung von Sportplätzen für den Schulsport, aus der Nutzung von Schulsporthallen für den Vereinssport, der Bereitstellung von digitalen Geobasisdaten oder die Nutzung von Vermessungsleistungen und –daten für andere Verwaltungsleistungen. Ohne weitere Festlegungen zu diesen Fragestellung erscheint die rechtssichere Umsetzung einer flächendeckenden Verrechnung interner Leistungsbeziehungen als nicht zu realisieren.

Schließlich stellt sich die Frage, ob eine flächendeckende Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen nicht auch konzeptionell die Verrechnung der im Hauptproduktbereich 6 gesammelten Erträge und Aufwendungen auf die (End-) Produkte beinhalten würde. Dieses ist zumeist nach dem Verursachungsprinzip nicht möglich und eine entsprechende Schlüsselung würde hohe Bestandteile einer letztlich willkürlichen Entscheidung beinhalten, womit das Ziel der Transparenz eher konterkariert wird.

6 Hinweise für die Umsetzung in Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz

Den Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz wird empfohlen, auf Basis des individuellen Steuerungsbedarfs ein Konzept zur Verrechnung von internen Leistungsbeziehungen zu erstellen und in einer Dienstanweisung zu fixieren. Auf dieser Basis sollte dieses Konzept vollständig im Planungs- und Buchungsbetrieb umgesetzt werden.

Für die Konzepterstellung sollten in erster Linie Kriterien der Steuerungsrelevanz und der Wirtschaftlichkeit der Verrechnungspraxis Pate stehen, nicht aber das Pauschalargument einer nicht weiter spezifizierten Transparenz im Haushalt. Für ein solches Kriterium fehlt nach Ansicht der Autoren eine klar umrissene Rechtsauslegung und Vorteilhaftigkeit.

Mit Blick auf die Ausgestaltung der Verrechnungspraxis interner Leistungsbeziehungen wird überdies empfohlen, besser mit einem Minimalkonzept zu beginnen und dieses System dann später auszuschärfen. Der entgegengesetzte Weg der zunächst flächendeckenden Verrechnung und späteren Reduktion der Verrechnungsoperationen führt häufig dazu, dass viele etablierte, aber unter Umständen nicht steuerungsrelevanten und auch unwirtschaftlichen Verrechnungsmodalitäten nicht oder nur mit erheblichen Friktionen zurückgefahren werden können.

Die Autoren:

Prof. Dr. Karl-Heinz Hasenritter, Volljurist, Stellvertretender Vorsitzender des Instituts für Verwaltungswissenschaften e.V., Professor an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Schwerpunkte der Tätigkeit: Organisation, Verwaltungs- und Haushaltssteuerung,

Dr. Ansgar Strätling, Diplom-Volkswirt, Bereichsleiter „Öffentliche Einrichtungen“ im Institut für Verwaltungswissenschaften gGmbH, Schwerpunkte der Tätigkeit: Verwaltungs- und Haushaltssteuerung, Controlling.

Bodo Watzka, Oberregierungsrat, Dozent an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Schwerpunkte der Tätigkeit: Haushaltsrecht und Haushaltswirtschaft.

Erstellungsdatum: 15.11.2009



**Institut für Verwaltungswissenschaften gGmbH
im Wissenschaftspark Gelsenkirchen
Munscheidstraße 14
45886 Gelsenkirchen**

www.ifv.de