as neue Haushalts- und Rechnungswesen soll nicht nur die Wünsche der Experten befriedigen. Das neue System muss die kommunale Steuerung durch Ziele und Finanzen zusammenführen und soll gleichzeitig den überwiegend vorherrschenden "Reformstau deutscher Kameralisten" lösen. Bis heute wird an keiner Stelle vorgegeben, wie und zu welchem Preis die Produkte herzustellen sind, wenn wir von "althergebrachten" Grundsätzen wie Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit absehen, die den alten Haushaltsplan zieren. Auch ist nicht konkret vorgegeben, durch welche Organisationsform bzw. innere Organisation und Ausprägung der Bürgerservice bzw. die internen Dienstleistungen (Standards!) erbracht werden sollen. Drei jetzt zulässige Alternativen sind denkbar, um die Reform hin zum produktorientierten Haushalt mit entsprechender Organisation umzusetzen: ein nach Produkten und Prozessen, Lebenslagen oder strategischen Politikfeldern ausgerichteter "Dienstleistungsbetrieb Kommunalverwaltung".

I.

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) hat am 21.11.2003 die Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Zwei Reformelemente sind von besonderer Bedeutung für die Steuerung des kommunalen Handelns:

- Das Haushalts- und Rechnungswesen der Kommunen soll vom reinen zahlungsorientierten Mittelabfluss auf das Ressourcenverbrauchskonzept umgestellt werden.
- Durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen soll eine outputorientierte Steuerung ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang werden Produkte als Kernelement des Neuen Haushalts bestätigt.

Thomas Fedrow, Leiter der Zentralen Steuerungsunterstützung der Stadt Waiblingen ist Mitglied des KGSt-Berichtsvorhabens "Produkte, Organisation, Wertgrößen, Budgetierung" und des AK Strategische Steuerung beim Städtetag Baden-Württemberg, die derzeit Konzepte zum Themenkomplex erarbeiten.



Kameralisten endgültig im Abseits

## Produktorientierte Steuerung durch Organisation und Haushalt

Von Thomas Fedrow

Mit dem IMK-Beschlusses vom November letzten Jahres ist der konkrete Schlussstein zur Umsetzung des Neuen Finanz- und Rechnungswesens gelegt worden. Vor diesem Hintergrund skizziert der folgende Beitrag drei Alternativen für die Ausrichtung von Organisation und Haushalt bei kleineren und mittleren Kommunen.

Die IMK hat dazu einen kommunalen Produktrahmen beschlossen. Von den Kommunen ist der Produktrahmen bei der Haushaltsgliederung verbindlich einzuhalten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass alle im Zusammenhang mit der Gliederung des Haushalts stehenden Fragen abschließend geregelt sind. Vielmehr ist die einzelne Kommune gefordert, innerhalb des vorgegebenen Produktrahmens verbleibende Gestaltungsspielräume entsprechend den örtlichen Bedingungen auszufüllen sprich, einen örtlichen Produktplan aufzustellen.

Das Innenministerium Baden-Württemberg hat auf Basis des IMK-Beschlusses den Arbeitsentwurf einer "doppischen" Gemeindehaushaltsverordnung am 15.03.2004 den Kommunen zur Kenntnis gegeben. Dabei lautet § 4 "Teilhaushalte, Budgets":

"(1) Der Gesamthaushalt ist in Teilhaushalte zu gliedern. Die Teilhaushalte können nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert werden. Mehrere Produktberei-

che können zu Teilhaushalten zusammengefasst und Produktbereiche nach vorgegebenen Produktgruppen auf mehrere Teilhaushalte aufgeteilt werden. Die Teilhaushalte sind in einen Ergebnishaushalt und in einen Finanzhaushalt zu gliedern.

(2) Jeder Teilhaushalt bildet eine Bewirtschaftungseinheit (Budget). Die Budgets sind bestimmten Verantwortungsbereichen zuzuordnen. Den Teilhaushalten ist eine Übersicht über die Produktgruppen, die Schlüsselprodukte, die Ziele und die Kennzahlen zur Messung der Zeilerreichung beizufügen."

Das bedeutet: Jede Kommune *muss* in Baden-Württemberg einen Produktplan erstellen. Der Produktplan wird die Gesamtheit örtlich erbrachter Dienstleistungen und Produkte nur in Ausnahmefällen mit hinreichender Genauigkeit abbilden, wenn keine Fortsetzung bzw. Vertiefung des Produktrahmens der IMK unterhalb der Produktgruppenebene vorgenommen wird. Insofern ist die Bildung aussagekräftiger Produkte (Grundsatz: Weniger Produkte ist mehr Information) zentrale Aufgabe der einzelnen Kommune. Ein

das rathaus 11/2004

kommunales Zielsystem mit messbaren Zielen (Zielerreichungsgrad) schließt sich an.

## II.

Haushalt bzw. die Teilhaushalte müssen aber nicht zwingend produktorientiert die neue Struktur der Kommune tatsächlich widerspiegeln. Innerhalb des abgesteckten Rahmens kann die alte Struktur produktorientiert im Haushaltsplan abgebildet werden. Dann würde aber die Chance auf Neuausrichtung der örtlichen Struktur und des Haushaltsplanes zur Strategischen Steuerung mit klaren Kostenaussagen und optimalen Arbeitsabläufen auf lange Zeit vertan. Dazu werden folgend alternativ drei zur Umsetzung der "Kernforderung Produkthaushalt" an die Hand geben. Dies auf der Basis von praktischen Reformerfahrungen bei der Stadtverwaltung Waiblingen (Region Stuttgart, 52.000 Einwohner).

1. Alternative: Ausrichtung nach dem Produktrahmen: Der örtliche Produktplan und die Organisationsstruktur sind aufeinander abzustimmen

Die Produktbereiche der IMK fassen artverwandte klassische Bereiche zusammen, z.B. Innere Verwaltung, Sicherheit und Ordnung, Schulen und Kultur, Soziale Hilfe, Bauen und Wohnen. Ein Anpassen an die örtliche Struktur mit Hilfe der weiteren Untergliederung der Produktbereiche nach Produktgruppen, z.B. Statistik und Wahlen, Hauptschulen, ist den meisten Kommunen – gleich welcher Größe – sicher "1 zu 1" leicht möglich. Auch sind dann Budgets bzw. Teilhaushalte leicht zu definieren.

Von Nachteil ist, dass dieser Produktrahmen sehr konservativ und eng an den alten Unterabschnitten der Verwaltungsvorschriften gültigen Gliederung und Gruppierung orientiert ist. Eine wesentliche Neuausrichtung hin zu einer Strategischen Steuerung erscheint nicht optimal, wenn nicht wenigstens die Geschäftsprozesse und die Produktverantwortung samt den Kosten ("Teilbudgets") innerhalb der Organisation bei "Verantwortlichen" gebündelt werden. Mit anderen Worten: Veränderung sollte Die tatsächlich vollzogen werden, da sonst das alte System nur mit "neuen Begriffen neu abgebildet" wird!

Fachbereich 1	Zentrale Dienste und Strategische Steuerung	
Fachbereich 2	Finanzen	
Fachbereich 3	Bürgerdienste und öffentliche Ordnung	
Fachbereich 4	Schule, Sport und Kultur	
Fachbereich 5	Jugend, Familie und Soziales	
Fachbereich 6	Planung, Konzeption und Bauservice	
Fachbereich 7	Bauen und Gebäudemanagement	

Tabelle 1

Fachbereich 1	Zentrale Dienste / Finanzen (alle internen Dienstleister (Produktgruppen: 10, 11, 20, 21, 23, 30, 62, 65, 67, 70)
Fachbereich 2	Bürgerservice (alle restlichen externen Bereiche)

Tabelle 2

In Anlehnung an eine mögliche *Aufbauorganisation* wäre beispielhaft entsprechend der Fachbereichsstruktur folgende Grundstruktur bei einer Stadt mit 50.000 Einwohnern denkbar (s. Tab. 1).

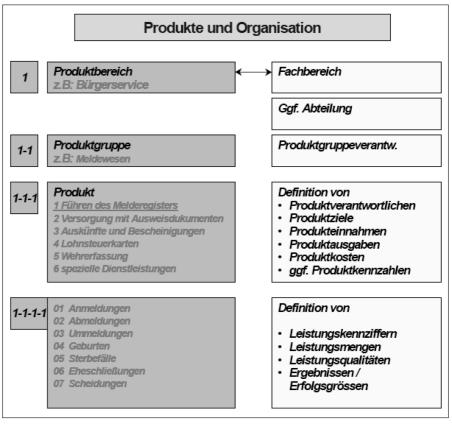
Bei kleineren Kommunen bis ca. 15.000 Einwohner ist eine klare Aufbauorganisation in zwei Fachbereiche realisierbar (s. Tab. 2)

Für die Zusammenführung von Produktbereichen, Produktgruppen

und Produkten in den klassischen Organisationshierarchien: (Fachbereich, Abteilung, Sachgebiet) hin zu (Teil-) Budgets ergibt sich das in Grafik 1 dargestellte praktische Beispiel. Als besonders geeignetes Mittel hat sich die *Geschäftsprozessoptimierung* bzw. der *Kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP)* herausgestellt, um neue Anforderungen an die Organisation "einzubauen", aber auch

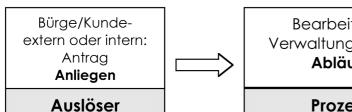
Bewährtes zu optimieren. KVP soll

zunächst einmal dazu dienen.



Grafik 1

2



 verwaltungsinterne Abläufe durch Erkennen der Produkte zu optimieren und

• Abstimmungsprozesse zu erleichtern und die Schnittestellen weitestgehend zu reduzieren (Stichwort: Zuständigkeitsbereinigung, duktverantwortung)

Das Anliegen (Antrag, Gesuch) des Bürgers/Kunden (intern oder extern) ist der Auslöser der verwaltungsinternen Abläufe, also der Prozesse. Als Prozess sind verstehen alle Aktivitäten, Tätigkeiten und Verrichtungen zu verstehen, deren Ergebnis ein Produkt (hier: Dienstleistung) ist. Der Prozess ist beeinflussbar durch Steuerungsmechanismen (z.B. Organisation oder Controlling) und durch Ressourcen (z.B. Personaleinsatz bzw. die Ermittlung des Personalbedarfes).

Bereits 1996 bzw. 2001 hat die ARGE Produktkennzahlen den "Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg: Produkte - Ziele - Kennzahlen" veröffentlicht. Die Kommunen können aus 72 Produktbereichen mit 154 Produktgruppen und 440 Produkten auswählen. Man beachte, dass geeignete Kennzahlen seit mindestens drei Jahren vorliegen. Die "Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen" hat 2002 Ihre Empfehlung praxisnäher und enger gefasst (14 Produktbereiche mit 52 Produktgruppen und 192 Produkten).

Eine Große Kreisstadt bis zu 50.000 Einwohner sollte aus den Musterproduktplänen nicht mehr als 100 Produkte definieren.

2. Alternative: Ausrichtung nach produktorientierten Steuerungsfeldern und nach Lebenslagen

Die Ausrichtung nach dem Produktrahmen bzw. Produktbereichen und Produktgruppen zur Strategischen

Bearbeitung: Verwaltungsinterne **Abläufe** 

**Prozess** 



Ergebnis: Bescheid Dienstleistung

Produkt

Steuerung ist eine Lösung, die nicht alle Erkenntnisse des Verwaltungsreformprozesses der letzten zehn Jahre beinhaltet.

Insbesondere werden die Leitgedanken der Verwaltungsreform und zur modernen Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell nicht berücksichtigt:

- Produkte und Budgets sind Steuerungsgrößen
- Einheit von Fach- und Ressourcen
- dezentrale Verantwortung
- getrennte Bereiche: Steuerung -Zentrale Steuerungsunterstützung interne/externe Dienstleister
- Kontraktmanagement Führung durch Zielvereinbarungen
- Strategisches Management

Drei wesentliche Steuerungsfelder sind klar zu benennen und die entsprechenden Produkte zuzuordnen (s. unten)

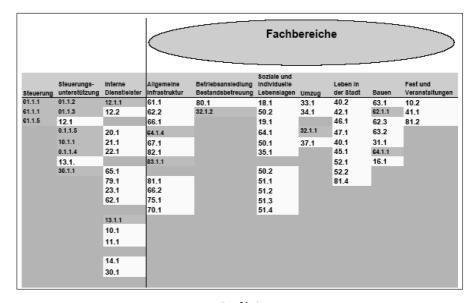
Der A- und B-Bereich ist schnell definiert und jeweils zusammengefasst. Die externen Dienstleister für den Bürger, die sog. "Fachbereiche nach

Lebenslagen" (C-Bereich), bieten den größten Bürgerservice durch eine Hand und sind ebenfalls zu kennzeichnen. Der KGSt-Bericht Nr. "Lebenslagen: 05/2002 Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht" gibt hier eine grundlegende Empfehlung zur Bündelung. Danach ergäben sich folgende Fachbereichen des Bürgerservice:

- Umzug,
- Betriebsansiedlung,
- Soziale Notlage.
- Bauen,
- Feste und Veranstaltungen.

Ferner sollte ein Fachbereich "Allgemeine Infrastruktur" (dieser entspricht keiner klassischen Lebenslage des Bürgers bzw. Kunden) geschaffen werden.

Die Lenkungsgruppe Verwaltungsreform der Stadt Waiblingen hat in einem Workshop den o.g. Lebenslagen und sonstigen Bereichen thematisch nahe liegende Produktbereiche zugeordnet. Dabei ergab bzw. ergibt sich der in Grafik 2 dargestellte Mus-



Grafik 2

A-Bereich	B-Bereich	C-Bereich
Steuerung bzw. Steuerungsunterstützung		externer Dienstleister bzw. Fachbereich des Bürgerservice

3 das rathaus 11/2004

ter-Strukturplan für die Ausrichtung nach Produktbereichen und Lebenslagen einer Kommunalverwaltung (die Ziffern orientieren sich am Produktplan Baden-Württemberg 2001).

## 3. Alternative: Ausrichtung nach Strategischen Politikfeldern

Neben den vorgestellten Alternativen der Umsetzung darf die produktorientierte Ausrichtung der Kommune nach *strategischen Politikfeldem* nicht unbeachtet bleiben. Dies aus der Tatsache heraus, dass wichtige Entscheidungen immer auf politischer Ebene getroffen werden. Es ist daher sinnvoll, diese Felder zu benennen. Ihnen können genauso

Produkte zugeordnet werden – ob dabei die Organisation angepasst wird, erscheint sinnvoll, aber nicht zwingend.

Folgende *strategische Politikfelder* sind vorzusehen:

- Demografische Entwicklung;
- Verkehr und ÖPNV;
- Wirtschaft und Arbeitsplätze;
- Finanzen und Controlling;
- Verkehr und ÖPNV;
- Bürgernahe Verwaltung;
- Gutes Wohnen, Erholung und soziale Angebote;
- Öffentliche Infrastruktur;
- Umwelt Schutz der natürlichen Ressourcen;
- Kultur zur Steigerung der Lebensqualität.

Die Aufgaben der internen Dienstleister kommen wie bei der zweiten Alternative hinzu. Jeder Oberbürgermeister bzw. Bürgermeister sollte die Alternative wählen, die ihm persönlich durch Programm und Innovationsfreude an nächsten kommt. Es wird die Ausrichtung hin zur optimalen Strategischen Steuerung nach Alternative zwei oder drei empfohlen.

Weitere Informationen unter Tel.: 07151/5001517 (Thomas Fedrow), www.waiblingen.debzw. E-Mail: Thomas.Fedrow@waiblingen.de; darüber hinaus unter www.verwaltungsreform21.de, E-Mail: post@verwaltungsreform21.de

das rathaus 11/2004