2 | 2005
48. Jahrgang
E 6845
€ 5.-

der gemeinderat

Das unabhängige Magazin für die kommunale Praxis

Politik & Gesellschaft

Fluthilfe
Kommunen beweisen große Solidarität

Technik & Innovation

CeBIT 2005
Public Sector Parc zeigt die Trends

Umwelt & Verkehr

Abfallwirtschaft
Neue Sichtweisen sind jetzt gefragt

Recht & Wissen

Finanzmanagement
Kreditportfolio mit Derivaten steuern

Belegexemplar Seite 1

Stadtmarketing

Gemeinsam an der Zukunft arbeiten

Produkte oder Politikfelder?

Wie kann das Neue Finanzwesen im Sinne der Strategischen Steuerung umgesetzt werden? Fortsetzung und Schluss unseres Beitrags aus der Januar-Ausgabe, der das Standard-, das Dienstleistungs- und das politische Reformmodell beschreibt.

Fotos: BilderBox

„Reformhaus" Rathaus: Das KGSt-Modell fordert, die Funtionen der Dienstleistung und der Steuerungsunterstützung zu trennen.

Die Ausrichtung des Gesamthaushalts einer Kommune nach dem IMK-Produktrahmen beziehungsweise nach Produktbereichen und Produktgruppen zur Strategischen Steuerung ist eine Lösung, die nicht alle Erkenntnisse des Verwaltungsreformprozesses der vergangenen zehn Jahre einschließt. Insbesondere werden die Leitgedanken der Verwaltungsreform, die zu einer modernen Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell geführt haben, nicht berücksichtigt. Sie lauten: Produkte und Budgets sind Steuerungsgrößen; Fach- und Ressourcenverantwortung sind zusammenzuführen (dezentrale Verantwortung); Steuerung, Zentrale Steuerungsunterstützung und interne/externe Dienstleister sind als getrennte Bereiche zu strukturieren; Führung erfolgt durch Zielvereinbarungen (Kontraktmanagement); es wird ein Strategisches Management angewendet.

Die Trennung von Steuerung, Zentraler Steuerungsunterstützung, internen Dienstleistern und Fachbereichen des Bürgerservice (A-, B- und C-Bereich) gemäß der „neuen Ordnung" fehlt komplett. Ohne diese Trennung ist keine exakte Steuerung möglich, denn welches Unternehmen der Privatwirtschaft hat Produktion und Controlling in einer Hand?

Diese klare Trennung ist offensichtlich, aber von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) noch nicht konzeptionell publiziert. Dies, obwohl das KGSt-Modell zur Trennung von Funktionen der Dienstleistung und der Steuerungsunterstützung (vgl. KGSt-Bericht Nr. 07/2002 – Neuausrichtung interner Dienstleister) nichts anderes zulässt.

Einen Lösungsansatz bietet hier das nachfolgend dargestellte Konzept:

- Das Modell **„Dienstleistungsbetrieb Kommunalverwaltung"** (2. Ansatz) mit der Ausrichtung nach produktorientierten Steuerungsfeldern und nach Lebenslagen

Die Besonderheit dieses Modells besteht darin, dass innerhalb der Teilhaushalte die notwendigen Wirkungszusammenhänge der Bausteine der Verwaltungsreform hergestellt werden. Kosten, Ziele und Kennzahlen für das Controlling werden aufeinander abgestimmt. Zum anderen werden die Fachbereiche nach Lebenslagen (externe Dienstleister: C-Bereich) durch eine Hand beziehungsweise eine Anlaufstelle für den Kunden angeboten. Dies entsprechend dem KGSt-Bericht Nr. 05/2002 „Lebenslagen: Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht". Fachbereiche des Bürgerservice sind: Umzug, Betriebsan-

Weichenstellung: Auf dem Weg zum neuen Rechnungswesen müssen die Kommunen strategische Entscheidungen treffen.

siedlung, Soziale Notlage, Bauen, Feste und Veranstaltungen. Ferner ist zu bilden der Fachbereich „Allgemeine Infrastruktur" (dieser entspricht keiner klassischen Lebenslage des Bürgers beziehungsweise Kunden).

Die Lenkungsgruppe Verwaltungsreform der Stadt Waiblingen hat in einem Workshop den oben genannten Lebenslagen und sonstigen Bereichen thematisch nahe liegende Produktbereiche zugeordnet und daraus einen Strukturplan für die Ausrichtung nach Produktbereichen und Lebenslagen einer Kommunalverwaltung auf dem Reißbrett entwickelt.

Neben den vorgestellten Ansätzen der Umsetzung darf die produktorientierte Ausrichtung der Kommune nach strategischen Politikfeldern nicht unbeachtet bleiben. Diese wird durch das nachfolgend beschriebene Modell unterstützt.

Das „politische Modell" (3. Ansatz): Steuerung nach strategischen Politikfeldern

Die Ausrichtung nach strategischen Politikfeldern unter Herstellung der Wirkungszusammenhänge der Bausteine der Verwaltungsreform wie beim zweiten Ansatz ist deshalb überlegenswert, weil wichtige Entscheidungen immer auf politischer Ebene getroffen werden. Folgende strategische Politikfelder sind vorzusehen: Demografische Entwicklung; Verkehr und ÖPNV; Wirtschaft und Arbeitsplätze; Finanzen und Controlling; 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 beim zweiten Ansatz hinzu. Jeder Oberbürgermeister beziehungsweise Bürgermeister sollte den Ansatz wählen, der ihm persönlich durch Programm und Innovationsfreude am nächsten kommt.

Haushalt neu ausrichten

Der geeignete Ansatz sollte nach dem jeweiligen Stand der Verwaltungsreform gewählt werden. Grundsätzlich muss Alternative 1 oder 2 nach dem Entwurfsstand der Gemeindehaushaltsverordnung des Landes gewählt werden. Das „Standardmodell" nach dem ersten Ansatz bedeutet einen ersten „Mehrwert", denn im Gesamthaushalt beziehungsweise den Teilhaushalten werden die Wirkungszusammenhänge der Bausteine der Verwaltungsreform hergestellt – dies insbesondere die Kosten, Ziele und Kennzahlen betreffend.

Das „Standardmodell" kann der Einstieg sein, indem eine Ausrichtung des Haushaltes nach Produktbereichen quasi virtuell erfolgt und die Umstellung der Organisation nach und nach vollzogen wird („Gesamthaushalt nach der örtlichen Organisation") – jeweils mit besagter Herstellung der Wirkungszusammenhänge.

Diese pragmatische Lösung ist für Kommunen von Vorteil, denen die Zeit für umfangreichere Vorbereitungen nicht mehr bleibt. Erfahrungsgemäß dauert die Umstellung zu einer produktorientierten Organisation mindestens ein Jahr für die gesamte Kommune. Die beiden weiter gehenden Ansätze sollten gewählt werden, wenn der Bürgerservice (2. Ansatz) oder die Politische Strategieausrichtung (3. Ansatz) im Vordergrund steht.

Alle Ansätze sind durchaus aufeinander aufbauend und können damit Durchgangsstationen sein gleich einer Reise mit einem Zug durch verschiedene Bahnhöfe – bis die Verwaltung ihren Zielbahnhof gefunden hat.

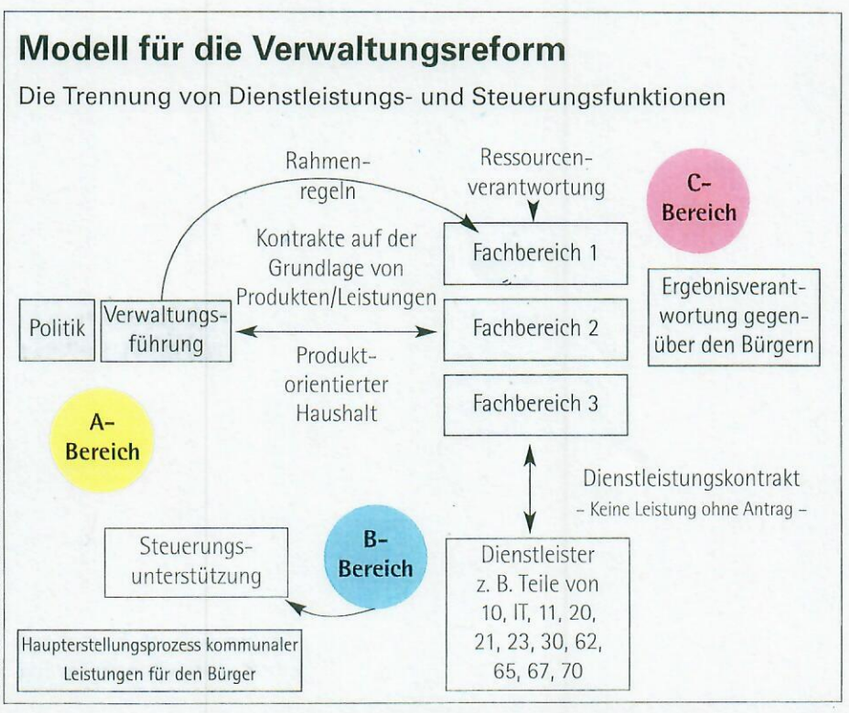
Thomas Fedrow

Der Autor

Thomas Fedrow ist seit Anfang Februar 2005 Leiter des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Waiblingen (Baden-Württemberg), seit September 2004 Mitglied des KGSt-Berichtsvorhabens „Produkte, Organisation, Wertgrößen, Budgetierung" und seit September 2002 Mitglied des Arbeitskreises „Strategische Steuerung" beim Städtetag Baden-Württemberg, der derzeit Konzepte zum Themenkomplex erarbeitet

Kontakt

Thomas Fedrow
Stadt Waiblingen
Tel. 0 71 51/50 01-2 93
Thomas.Fedrow@waiblingen.de
www.waiblingen.de
www.verwaltungsreform21.de



Grafik: KGSt/Fedrow, der gemeinderat

1 | 2005
48. Jahrgang
E 6845

der gemeinderat

€ 5.-

Das unabhängige Magazin für die kommunale Praxis

Politik & Gesellschaft

Gemeindewirtschaft
In engen Fesseln oder ohne Grenzen?

Kultur & Soziales

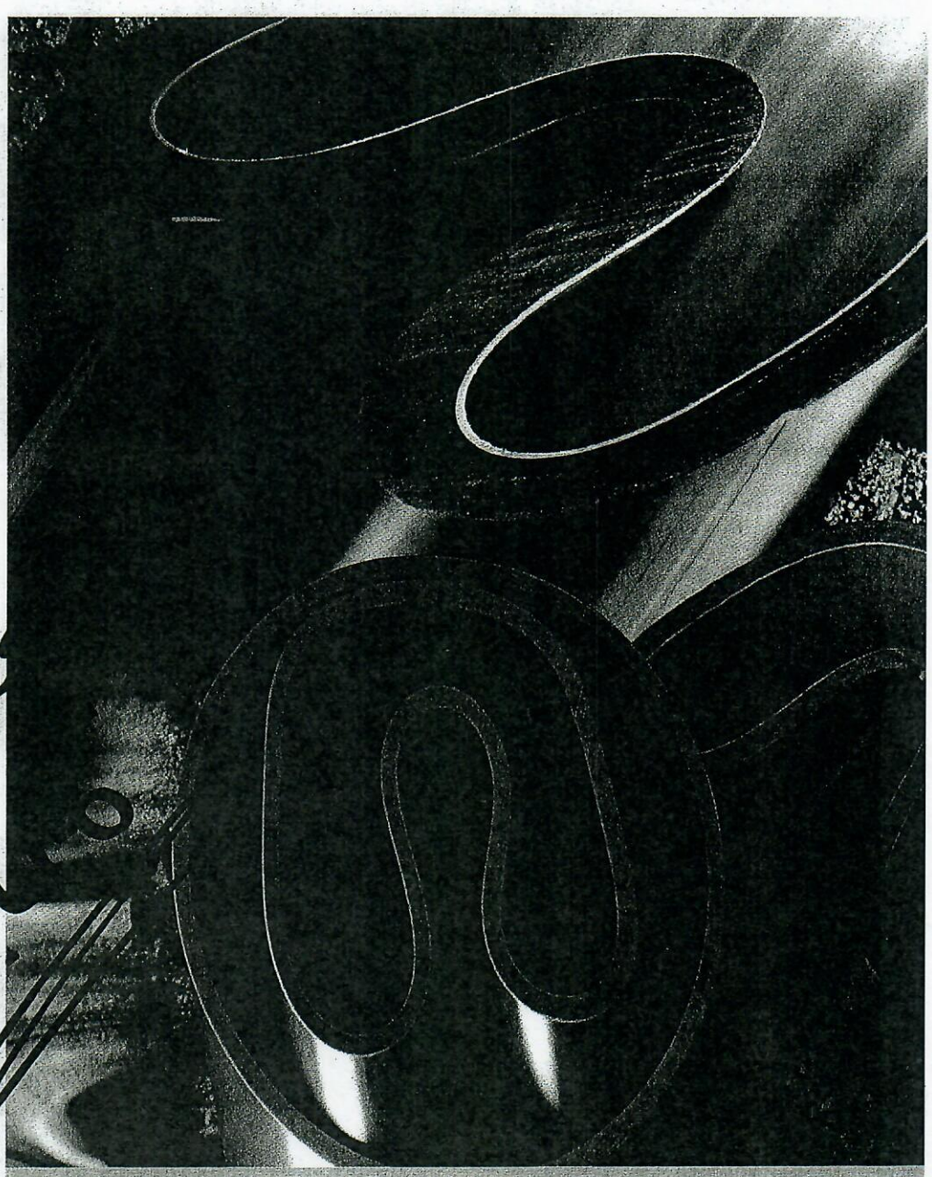
Jugendhilfe
Die Stadt Eppelheim geht neue Wege

Technik & Innovation

KOMCOM Nord
Pflichttermin für IT-Verantwortliche

Recht & Wissen

Finanzmanagement
Jetzt die Chance zum Umbau nutzen



Kanalnetze

Innovative Lösungen für die Sanierung

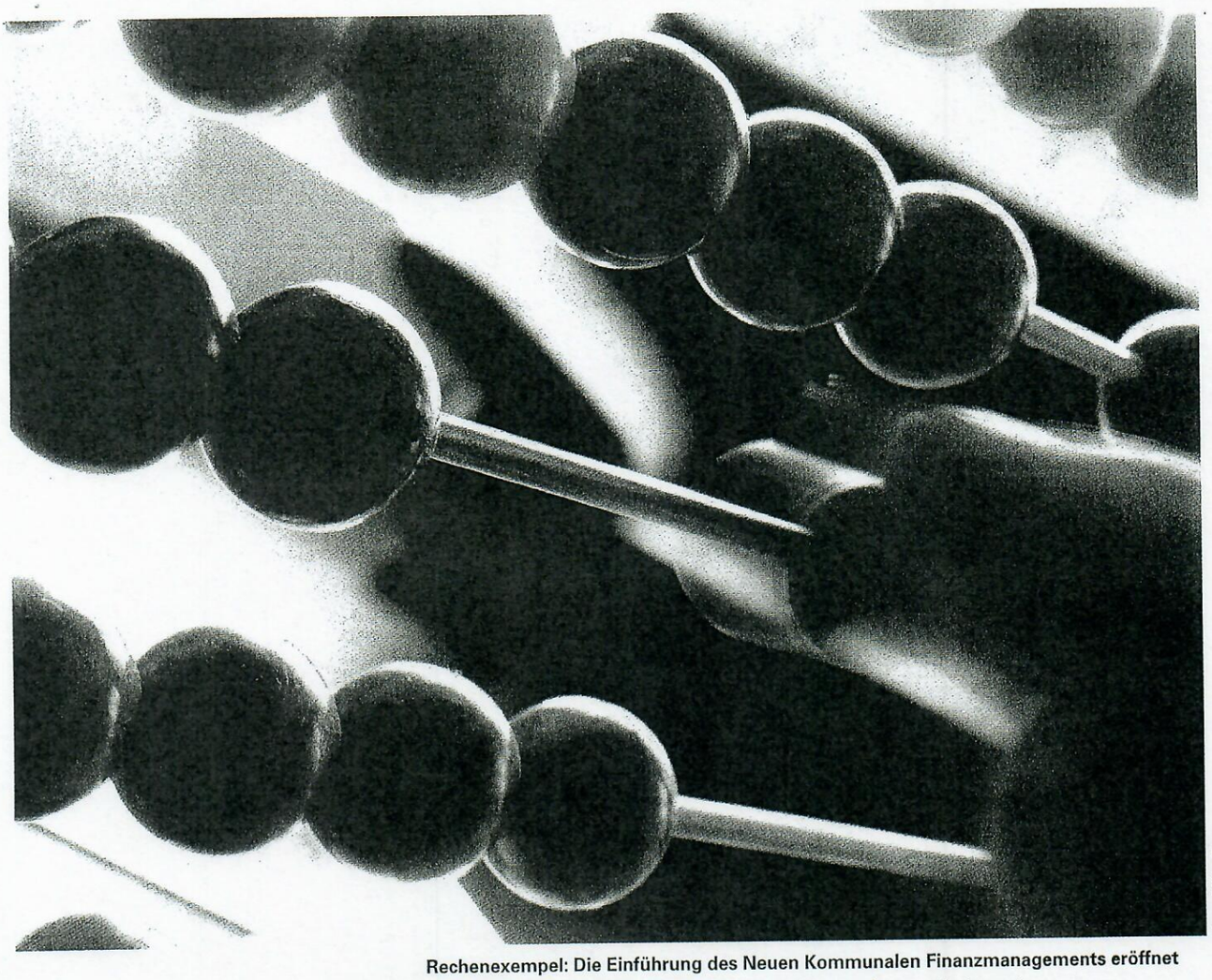


Foto: BilderBox

Rechenexempel: Die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements eröffnet die Möglichkeit, den Haushalt neu auszurichten und strategisch zu steuern.

Chance zum Umbau nutzen

Die Gemeinden haben ein „Wahlrecht" den Gesamthaushalt produktorientiert nach Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation zu gliedern. Dieser Beitrag beschreibt drei weiter gehende Ansätze zur Strategischen Steuerung.

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) hat im November 2003 die Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Zwei Reformelemente sind von besonderer Bedeutung für die Steuerung des kommunalen Handelns: Zum einen soll das Haushalts- und Rechnungswesen der Gemeinden, Städte und Kreise von der gewohnten zahlungsorientierten Perspektive auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt werden. Zum anderen wird durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen eine outputorientierte Steuerung ermöglicht.

In diesem Zusammenhang werden Produkte als Kernelement des neuen Haushalts herausgestellt: „Die in einem neuen Haushaltsplan abzubildenden (...) Produkte bilden die Verbindung zwischen den an sie anknüpfenden Ressourcenverbrauch und den damit angestrebten Zielen und Wirkungen."

Unabhängig vom IMK-Beschluss stellt dieser Beitrag drei Ansätze für weiter gehende Reformmodelle dar, als die Landesgesetzgeber derzeit planen. In der praktischen Umsetzung aber tun sie dringend Not. Die Ansätze ergeben sich auch je nach Reformstand der einzelnen Kommune und stellen damit „zwangsläufig einleuchtende" Wege dar.

- Das **„Standardmodell"** der Ausrichtung des Haushaltes nach Produktbereichen mit oder ohne eine organisatorische Komponente (1. Ansatz)
- Das Modell **„Dienstleistungsbetrieb Kommunalverwaltung"** mit der produktorientierten Ausrichtung nach Lebenslagen und Steuerungsfeldern (2. Ansatz)

- Das „Politische Modell – Steuerung nach strategischen Politikfeldern" (3. Ansatz)

Auch bei diesen Ansätzen muss der Produktrahmen als Basis verwendet werden – unabhängig vom Rechnungsstil (Doppik oder erweiterte Kameralistik). Dies bedeutet aber nicht, dass alle im Zusammenhang mit der Gliederung des Haushalts stehenden Fragen abschließend geregelt sind. Vielmehr ist die einzelne Kommune gefordert, innerhalb des Produktrahmens verbleibende Gestaltungsspielräume entsprechend den örtlichen Bedingungen auszufüllen.

Produktgruppen gliedern

Der Produktrahmen definiert „nur" die Mindestinhalte der Produktbereiche für die Zuordnung von Produktgruppen und Produkten nach finanzstatistischem Bedarf. Den Ländern wurde von der IMK empfohlen, den Produktrahmen mit den Produktbereichen und den Produktgruppen landeseinheitlich vorzugeben; hier wird es sehr unterschiedliche Regelungen in den Ländern geben. Die weitere Tiefengliederung können die Kommunen nach ihren eigenen Bedürfnissen gestalten.

Die Produktbereiche der IMK fassen klassische Bereiche zusammen, zum Beispiel 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, zum Beispiel Statistik und Wahlen, Hauptschulen, ist den meisten Kommunen – gleich welcher Größe – sicher leicht möglich. Auch sind dann Budgets beziehungsweise Teilhaushalte ohne weiteres zu definieren.

Der empfohlene Produktrahmen ist allerdings sehr konservativ und eng an den alten Unterabschnitten der gültigen Verwaltungsvorschriften Gliederung und Gruppierung orientiert. Eine wesentliche Neuausrichtung hin zu einer strategischen Steuerung erscheint aber nicht optimal, wenn nicht wenigstens die Geschäftsprozesse und die Produktverantwortung samt den Kosten innerhalb der Organisation bei „Verantwortlichen" gebündelt werden.

Das Innenministerium Baden-Württemberg hat im März 2004 auf Basis des IMK-Beschlusses den Arbeitsentwurf einer „doppischen" Gemeindehaushaltsverordnung den Kommunen zur Kenntnis gegeben. Dort heißt es in Paragraf 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 Produktbereiche 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 Zielerreichung beizufügen."

Dies bedeutet mit anderen Worten: Jede Kommune muss einen Produktplan erstellen. Der Produktplan wird jedoch die Gesamtheit örtlich erbrachter Dienstleistungen und Produkte nur in Ausnahmefällen mit hinreichender Genauigkeit abbilden, wenn keine Fortsetzung beziehungsweise Vertiefung des Produktrahmens der IMK unterhalb der Produktgruppenebene vorgenommen wird. Insofern ist die Bildung aussagekräftiger Produkte (Grundsatz: Weniger Produkte ist mehr Information) zentrale Aufgabe.

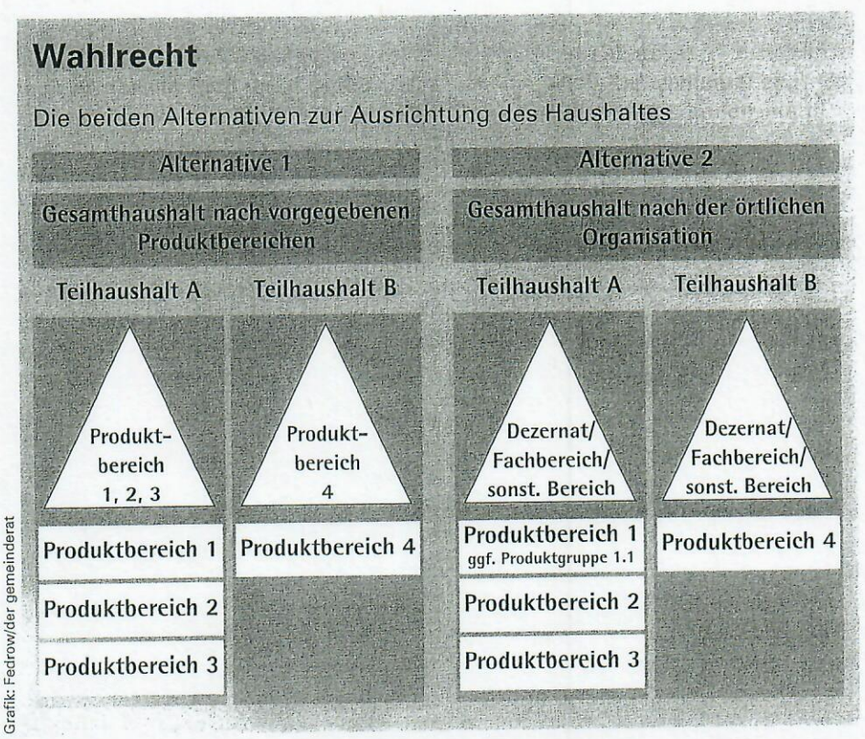
Die Einführung des Neuen Finanz- und Rechnungswesens bietet die Chance, den kommunalen Haushalt komplett neu auszurichten und eine strategische Steuerung zu etablieren. Der vorliegende Beitrag gibt auf der Basis praktischer Reformerfahrungen Arbeitshilfen mit drei zulässigen Ansätzen zur Umsetzung der „Kernforderung Produkthaushalt" und zur Verbesserung der strategischen Steuerung an die Hand.

Standardmodell

Die Arbeitsergebnisse dieses Beitrages basieren auf der Konzeptarbeit bei der Stadt Waiblingen (Baden-Württemberg) für die dortige Umsetzung als Baustein der Verwaltungsreform.

- Das „Standardmodell" (1. Ansatz): Ausrichtung nach dem Produktrahmen beziehungsweise Produktbereichen und Produktgruppen hin zur Aufbauorganisation

Die einfache Umsetzung von Produktrahmen und Organisation ist auf dem „Reißbrett" schnell vollzogen. Ein praktisches Beispiel für die Zusammenführung von Produktbereichen, Produktgruppen und Produkten in die klassischen Organisationshierarchien Fachbe-



Grafik: Fedrow/der gemeinderat

Produkte und Organisation

1	**Produktbereich** z. B. Bürgerservice	**Fachbereich** **Ggf. Abteilung**
1-1	**Produktgruppe** z. B. Meldewesen	**Produktgruppenverantwortung**
1-1-1	**Produkt** 1. Führen des Melderegisters 2. Versorgung mit Ausweisdokumenten 3. Auskünfte und Bescheinigungen 4. Lohnsteuerkarten 5. Wehrerfassung 6. spezielle Dienstleistungen	**Definition von** • **Produktverantwortlichen** • **Produktzielen** • **Produkteinnahmen** • **Produktausgaben** • **Produktkosten** • **ggf. Produktkennzahlen**
1-1-1-1	01 Anmeldungen 02 Abmeldungen 03 Ummeldungen 04 Geburten 05 Sterbefälle 06 Eheschließungen 07 Scheidungen	**Definition von** • **Leistungskennziffern** • **Leistungsmengen** • **Leistungsqualitäten** • **Ergebnissen/ Erfolgsgrößen**

Grafik: Fedrow

Produktrahmen und Organisation: Ein Beispiel für das Zusammenführen von Produktbereichen, Produktgruppen und Produkten in die klassischen Organisationshierachien Fachbereich, Abteilung, Sachgebiet.

reich, Abteilung, Sachgebiet zeigt die Grafik „Produkte und Organisation" auf dieser Seite. Bei der Stadt Waiblingen wurden Ämter im Rahmen einer Organisationsentwicklung nach diesem Prinzip strukturiert – so zum Beispiel das Bürger- und Ordnungsamt.

In Anlehnung an eine mögliche Aufbauorganisation könnte beispielhaft entsprechend der Fachbereichsstruktur bei einer Stadt mit 50 000 Einwohnern eine Organisation mit sieben Fachbereichen denkbar sein: Zentrale Dienste (Fachbereich 1), Finanzen (Fachbereich 2), Bürgerdienste und öffentliche Ordnung (Fachbereich 3), Schule, Sport und Kultur (Fachbereich 4), Jugend, Familie und Soziales (Fachbereich 5), Planung, Konzeption und Bauservice (Fachbereich 6), Bauen und Gebäudemanagement (Fachbereich 7). Die Bereiche Steuerung und Zentrale Steuerungsunterstützung kommen noch dazu.

Prozesse abstimmen

Bei kleineren Kommunen bis etwa 15 000 Einwohnern ist eine klare Aufbauorganisation gefragt: 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).

Um tatsächlich eine Verbesserung wie vorstehend beschrieben zu erreichen, sollte ein örtlicher Produktplan erstellt werden, der die Prozesse innerhalb der Ämter beziehungsweise in der ganzen Kommune innerhalb der Produkte und Produktgruppen bündelt und aufeinander abstimmt.

Um neue Anforderungen an die Organisation „einzubauen", aber auch Bewährtes zu optimieren, hat sich als besonders geeignetes Mittel die Geschäftsprozessoptimierung beziehungsweise der Kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP) herausgestellt. Mit Hilfe der Prozessuntersuchung sollen die Schnittstellen der Organisation aufgezeigt werden. Diese verursachen Reibungsverluste, insbesondere in Bezug auf die Bearbeitungsdauer. Aufgabe ist es also, den Prozess so zu gestalten, dass möglichst wenige Reibungsverluste („Null Toleranz für Schnittstellen") entstehen.

Aus den Fachbereichen, die aus Produktbereichen beziehungsweise Produktgruppen bestehen, wird das Fachbereichsbudget heruntergebrochen. Es ergibt sich ein klarer Zusammenhang zwischen Struktur und Produktzuordnung. Die produktorientierte Aufbauorganisation führt quasi zur „Kostenstellenstruktur". Ein Zusammenhang und die wechselseitigen Beziehungen zwischen output-orientiertem Teilhaushalt und Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung (Dezernats-, Fachbereichs-, Ämter-, Abteilungs-, Sachgebiets-, Referatsaufteilung) ist Basis für die Kosten-Leistungs-Rechnung.

Thomas Fedrow

Im Februar

Teil 2 des Beitrags „Produktorientierte Organisation und produktorientierter Haushalt zur strategischen Steuerung". Unter anderem wird darin das Modell „Dienstleistungsbetrieb Kommunalverwaltung" dargestellt, das eine Ausrichtung des Gesamthaushalts nach produktorientierten Steuerungsfeldern und nach Lebenslagen vorsieht.

Der Autor
Thomas Fedrow ist Leiter der Zentralen Steuerungsunterstützung der Stadt Waiblingen (Baden-Württemberg), seit September 2004 Mitglied des KGSt-Berichtsvorhabens „Produkte, Organisation, Wertgrößen, Budgetierung" und seit September 2002 Mitglied des Arbeitskreises „Strategische Steuerung" beim Städtetag Baden-Württemberg, der derzeit Konzepte zum Themenkomplex erarbeitet

Kontakt
Thomas Fedrow
Stadt Waiblingen
Tel. 0 71 51/50 01-5 17
Thomas.Fedrow@waiblingen.de
www.waiblingen.de
www.verwaltungsreform21.de