DAS FACHMEDIUM FÜR ERFOLGREICHES VERWALTUNGSMANAGEMENT

D 6669 F • 3/2005

innovative VERWALTUNG

Belegexemplar s. S. 24 ff

EHEMALS FACHZEITSCHRIFT

V·O·P

VERWALTUNG+BÜRGER

Vorgehensmodell für erfolgreiche PPP-Projekte

FINANZEN+WIRTSCHAFTLICHKEIT

Organisation und Haushalt produktorientiert ausrichten

PERSONAL + FÜHRUNG

Motivation und Kommunikation als Schlüssel für Veränderungen

André Schmitz:

Wirkungsvolle Maßnahmen auf dem Weg zur Bürgergesellschaft

www.innovative-verwaltung.de

EINE ZEITSCHRIFT AUS DEM GABLER-VERLAG

Organisation und Haushalt produktorientiert gliedern

Drei Ansätze für die Umsetzung des Neuen Finanz- und Rechnungswesens

Der Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder (IMK) 2003 gibt ein „Wahlrecht" zur Umsetzung des Neuen Finanz- und Rechnungswesen hin zur Gliederung des Gesamthaushalts produktorientiert nach vorgegebenen Produktbereichen oder der örtlichen Organisation. Der Beitrag beschreibt drei weitergehende Ansätze für die Umsetzung zur strategischen Steuerung.

Thomas Fedrow
ist Leiter des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Waiblingen

Frank Bender
ist Mitarbeiter der Zentralen Steuerungsunterstützung der Stadt Waiblingen

Die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente in der öffentlichen Verwaltung ist inzwischen unumstritten und wird in vielen Bereichen der Verwaltung bereits intensiv vorangetrieben. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) hat am 21. November 2003 die Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Zwei Reformelemente sind von besonderer Bedeutung für die Steuerung des kommunalen Handelns:

- Das Haushalts- und Rechnungswesen wird auf auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt.
- 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 herausgestellt.

Gemeinsamer Produktrahmen für die Kommunen

Der Arbeitskreis III „Kommunale Angelegenheiten" der IMK hat im Oktober 2003 die Empfehlung für einen gemeinsamen Produktrahmen, der vom Rechnungsstil unabhängig ist, veröffentlicht.

Von den Kommunen ist der Produktrahmen bei der Haushaltsgliederung verbindlich einzuhalten. Das 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.

Der Produktrahmen definiert 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 -gruppen landeseinheitlich vorzugeben. Die weitere Tiefengliederung können die Kommunen nach ihren eigenen Bedürfnissen gestalten. Die Produktbereiche der IMK fassen sinnvolle Bereiche zusammen, z. B. Innere Verwaltung, Sicherheit und Ordnung, Schulen und Kultur, Soziale Hilfe, Bauen und Wohnen. Ein Anpassen an die örtliche Struktur mithilfe der weiteren Untergliederung der Produktbe-

reiche nach Produktgruppen, z. B. Statistik und Wahlen, Hauptschulen, ist den meisten Kommunen – gleich welcher Größe – sicher 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 für die Gliederung und Gruppierung orientiert ist. Eine wesentliche Neuausrichtung in Richtung strategischer Steuerung ist nicht sinnvoll, wenn nicht wenigstens die Geschäftsprozesse und die Produktzuständigkeit samt Kosten innerhalb der Organisation bei den Verantwortlichen gebündelt werden.

Praxis-Beispiel Baden-Württemberg

Das Innenministerium Baden-Württemberg hat auf Basis des IMK-Beschlusses den Arbeitsentwurf einer „doppischen" Gemeindehaushaltsverordnung den Kommunen am 15. März 2004 zur Kenntnis gegeben.

Der § 4 „Teilhaushalte, Budgets" lautet wie folgt: „(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."

Das bedeutet mit anderen Worten: Jede Kommune muss 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 zentrale Aufgabe (Grundsatz: Weniger Produkte = mehr Information).

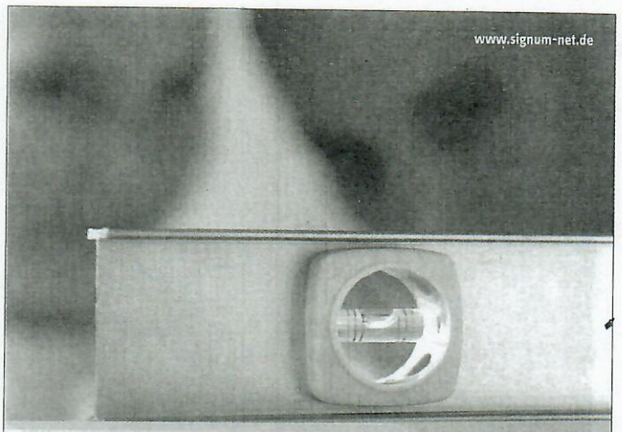
Die drei folgenden Ansätze sind für Kommunen denkbar, um die Reform hin zum produktorientierten Gesamthaushalt umzusetzen. Sie stellen weiter gehende Reformmodelle dar, als sie der Gesetzgeber derzeit plant; aber als das in der praktischen Umsetzung dringend notwendig ist. Die Ansätze ergeben sich auch je nach Reformstand der einzelnen Kommune und stellen damit „zwangsläufig einleuchtende" Wege dar.

1. „Das Standardmodell"

Die einfache Umsetzung von Produktrahmen und Organisation ist auf dem Reissbrett schnell vollzogen. Bei der Stadt Waiblingen z. B. wurden Ämter im Rahmen einer Organisationsentwicklung nach diesem Prinzip strukturiert – so zum Beispiel das Bürger- und Ordnungsamt (siehe Grafik S. 26).

In Anlehnung an eine mögliche Aufbauorganisation ist beispielhaft entsprechend der Fachbereichsstruktur folgendes Organigramm bei einer Stadt mit 50.000 Einwohnern denkbar:

- Fachbereich 1: Zentrale Dienste
- Fachbereich 2: Finanzen



Organisation + Technik + Mensch

Verwaltungs-modernisierung als balancierter Prozess

Wir unterstützen Sie effektiv zum Beispiel bei folgenden Aufgaben:

> Haushaltsmanagement modernisieren
> Organisation prozessorientiert planen
> strategische Ziele definieren und erreichen
> Mitarbeiterpotenzial weiterentwickeln
> betriebswirtschaftliche Kompetenz aufbauen
> Dienstleistungen- und Servicestrukturen ausprägen

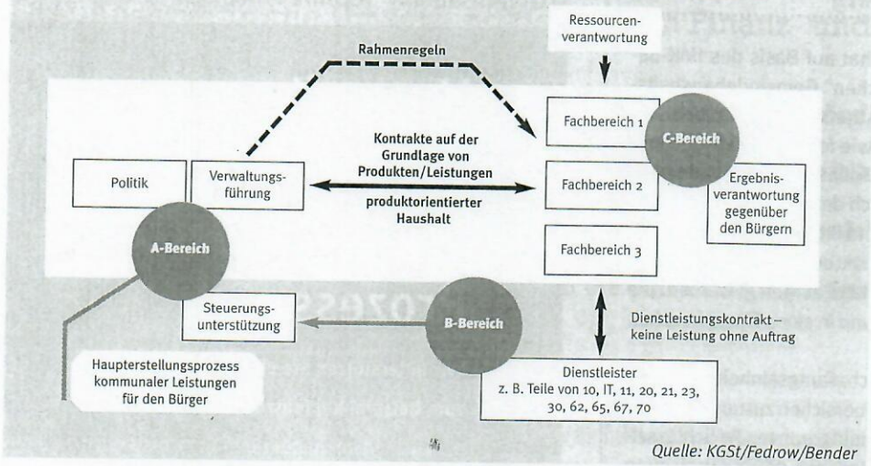
Die Grundlage für ein modernes und leistungsfähiges Steuerungssystem ist, Mensch, Organisation und Technik in Einklang zu bringen. Als kompetenter Beratungspartner stehen wir Ihnen zur Seite.

signum
public solutions®

Signum Public GmbH
Lise-Meitner-Str. 5
28359 Bremen
Tel: 0421 - 23 80 8-0
Fax: 0421 - 23 80 8-10
Mail: signum@signum-net.de
www.signum-net.de

- Fachbereich 3: Bürgerdienste und öffentliche Ordnung
- Fachbereich 4: Schule, Sport und Kultur
- Fachbereich 5: Jugend, Familie und Soziales
- Fachbereich 6: Planung, Konzeption und Bauservice

Trennung von Dienstleistungs- und Steuerungsfunktionen



Quelle: KGSt/Fedrow/Bender

- Fachbereich 7: Bauen und Gebäudemanagement

Die Steuerung und die zentrale Steuerungsunterstützung kommen noch dazu.

Bei kleineren Kommunen bis ca. 15.000 Einwohner 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 beschrieben zu erreichen, ist ein örtlicher Produktplan zu erstellen, der die Prozesse innerhalb der Ämter bzw. in der ganzen Kommune tatsächlich zu Produkten bzw. Produktgruppen bündelt und aufeinander abstimmt. Das setzt umfangreiche organisatorische Arbeiten voraus.

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. Mithilfe der Prozessuntersuchung sollen die Schnittstellen der Organisation aufgezeigt werden. Je mehr Zuständigkeiten es innerhalb eines Prozesses gibt, desto mehr Schnittstellen entstehen. Sie führen zu Reibungsverlusten, insbesondere in Bezug auf die Bearbeitungsdauer. Aufgabe ist es also, den Prozess so zu gestalten, dass möglichst wenige Reibungsverluste entstehen (Nulltoleranz für Schnittstellen). Die produktorientierte Aufbauorganisation führt quasi zur „Kostenstellenstruktur". Aus den Fachbereichen, die aus Produktbereichen bzw. Produktgruppen bestehen, wird das Fachbereichsbudget heruntergebrochen. Es ergibt sich ein klarer Zusammenhang zwischen Struktur und Produktbereich, Produktgruppe bzw. Produkten.

2. „Dienstleistungsbetrieb Kommunalverwaltung"

Die Ausrichtung nach dem Produktrahmen bzw. Produktbereichen und Produktgruppen zur strategischen Steuerung ist eine Lösung, die nicht alle Erkenntnisse des Verwaltungsreformprozesses der letzten zehn Jahre beinhaltet. Die Besonderheit dieses Modells besteht darin, dass innerhalb der Teilhaushalte die notwendigen Wirkungszusammenhänge der Bausteine der Verwaltungsreform tatsächlich hergestellt werden. Kosten, Ziele und Kennzahlen für das Controlling werden aufeinander abgestimmt. Diese Forderung ist mehr als die reine „Übersicht" (siehe § 4 Abs. 2 Entwurf GemHVO BW). Insbesondere müssen die Leitgedanken der Verwaltungsreform und zur modernen Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell stärker berücksichtigt werden:

- Produkte und Budgets sind Steuerungsgrößen
- Einheit von Fach- und Ressourcen – dezentrale Verantwortung
- getrennte Bereiche: Steuerung – Zentrale Steuerungsunterstützung – Bürgerservice
- Kontraktmanagement – Führung durch Zielvereinbarungen
- strategisches Management

Die Trennung der „neuen Ordnung" von Steuerung, zentraler Steuerungsunterstützung (A-Bereich), internen Dienstleistern(B-Bereich) und Fachbereichen des Bürgerservice (C-Bereich) fehlt komplett. Ohne diese Trennung können die Produkte nicht den drei wesentlichen Steuerungsfeldern zugeordnet werden. Diese Trennung ist offensichtlich, aber von der KGSt noch nicht konzeptionell publiziert, obwohl das KGSt-Modell zur Trennung von Dienstleistungs- und Steuerungsunterstützungsfunktionen (siehe KGSt-Bericht Nr. 07/2002) nichts anderes zulässt.

Die Fachbereiche nach Lebenslagen (Bürgerservice: C-Bereich) bieten den größten Bürgerservice durch eine Hand. Das entspricht dem KGSt-Bericht Nr. 05/2002: Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht. Fachbereiche des Bürgerservice sind:

- Umzug
- Betriebsansiedlung
- soziale Notlage
- Bauen
- Feste und Veranstaltungen

Ferner ist der Fachbereich „Allgemeine Infrastruktur" (entspricht keiner klassischen Lebenslage der Kunden) zu bilden.

Die Lenkungsgruppe Verwaltungsreform der Stadt Waiblingen hat in einem Workshop den oben genannten Lebenslagen und sonstigen Bereichen thematisch nahe liegende Produktbereichen, zugeordnet. Daraus ergab sich ein Muster-Strukturplan für den Gesamthaushalt. In

jedem Fachbereich werden sich zukünftig eigene Bürgerservice-Zentren finden. Derzeit gibt es bei der Stadt Waiblingen nur das klassische „Bürger- und Standesamt" und eine Anlaufstelle für Bausachen, wenn man von der klassischen Touristenanlaufstelle (I-Punkt) mal absieht.

3. „Politische Modell-Steuerung"

Neben den vorgestellten Ansätzen der Umsetzung darf die produktorientierte Ausrichtung der Kommune nach strategischen Politikfeldern nicht unbeachtet bleiben. Schon deshalb nicht, weil wichtige Entscheidungen immer auf politischer Ebene getroffen werden. Es ist daher sinnvoll, diese Felder zu benennen. Ihnen können genauso Produkte zugeordnet werden – dass dabei die Organisation angepasst wird, erscheint sinnvoll, aber nicht zwingend. Wie beim 1. und 2. Ansatz sind auch hier die notwendigen Wirkungszusammenhänge der Bausteine der Verwaltungsreform hergestellt werden. Kosten, Ziele und Kennzahlen für das Controlling werden aufeinander abgestimmt. Gerade beim 3. Ansatz ist dies zwingend, um messbare die Veränderungen zu erkennen und zu beeinflussen. Denkbare Strategische Politikfelder sind beispielhaft

- 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 bzw. Bürgermeister sollte den Ansatz wählen, der ihm persönlich in Programm und Innovationsfreude zur Steuerung am nächsten kommt.

Empfehlung für die Umsetzung

Der geeignete Ansatz sollte nach dem jeweiligen Stand der Verwaltungsreform gewählt werden. Grundsätzlich muss Alternative 1 oder 2 je nach Gesetzesvorhaben gewählt werden. Das Standardmodell nach dem ersten Ansatz kann der Einstieg sein, indem eine Ausrichtung des Haushalts nach Produktbereichen quasi virtuell im Gesamthaushalt durchgeführt wird und die Umstellung der Organisation nach und nach erfolgt. Diese pragmatische Lösung ist für Kommunen von Vorteil, denen die Zeit für umfangreichere Vorbereitungen nicht mehr bleibt. Erfahrungsgemäß dauert die Umstellung eines ganzen Amtes nach dem zweiten Ansatz mindestens ein Jahr, wenn man den Zeitbedarf der Neuausrichtung des Haupt- und Personalamtes bzw. des Bürger- und Ordnungsamtes bei der Stadt Waiblingen als Maßstab heranzieht.

Die beiden weiter gehenden Ansätze sollten gewählt werden, wenn der Bürgerservice (zweiter Ansatz) oder die politische Strategieausrichtung (dritter Ansatz) im Vordergrund steht.

Weitere Informationen erhalten Sie bei **Thomas Fedrow, ✆ (0 71 51) 50 01-2 93, E-Mail: Thomas.Fedrow@waiblingen.de,** oder unter www.verwaltungsreform21.de.