

SÄCHSISCHER
RECHNUNGSHOF

VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IN SÄCHSISCHEN KOMMUNEN

BERATENDE ÄUSSERUNG

VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IN SÄCHSISCHEN KOMMUNEN

AKTUELLE FRAGEN UND
ENTSCHEIDUNGSHILFEN

Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 SäHO
i.V.m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SäHO

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstr. 3
04329 Leipzig

Postfach 101050
04010 Leipzig

Telefon: 03 41/2 55 - 60 00
Fax: 03 41/2 55 - 61 20

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de
Internet: www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof

<u>Inhaltsverzeichnis</u>		<u>Seite</u>
1	Vorwort	13
2	Projektbeschreibung	15
2.1	Ziel der Beratenden Äußerung	15
2.2	Vorgehensweise	15
2.3	Berichtsdarstellung	17
3	Istsituation in sächsischen Kommunen - Vergleich 1999 und 2002	18
3.1	Sachstand	18
3.2	Theoretische und praktische Unterstützung sächsischer Kommunen	20
3.3	Zielfindungsprozess	22
3.4	Grundlagen und Voraussetzungen	24
3.5	Einschätzung durch die sächsischen Kommunen	25
4	Grundlegende Aspekte im Reformprozess	28
4.1	Haushalts- und Finanzwirtschaft	28
	<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
	Welche grundlegenden Aspekte und Maßnahmen sind vor der Durchführung des Reformprozesses im Hinblick auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft zu beachten?	31
4.2	Anlagevermögen	34
	<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
	1. Welche grundsätzlichen Pflichten sind zu erfüllen?	38
	2. Wie ist der Bedeutung des Anlagevermögens und des Werteverzehrs künftig Rechnung zu tragen?	38
	3. Wie kann die Darstellung im kameralistischen Rechnungswesen erfolgen?	39
	4. Welche Aspekte sind bei einer Lösung zu berücksichtigen?	39
	5. Wie sind die Gegenargumente zu einer Bewertung des Anlagevermögens und zur Ermittlung der Abschreibungen zu beurteilen?	40
	6. Nach welchen Vorschriften und Richtlinien könnten das Anlagevermögen im kameralistischen Rechnungswesen bewertet und die Abschreibungen gebildet werden?	41
	7. Was ist Kommunen zu empfehlen, die die Anlagenbuchhaltung für die KLR nutzen wollen?	42
	8. Welche organisatorischen und personellen Fragen sind in den Kommunen zu klären?	43

	<u>Seite</u>
4.3 Beteiligungsmanagement	45
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
1. Warum muss dem Beteiligungsmanagement eine besondere Priorität zugewiesen werden?	48
2. Welche organisatorischen Anforderungen ergeben sich für das Beteiligungsmanagement?	49
3. Welchen grundlegenden Anforderungen sollte das Beteiligungsmanagement nach dem Gemeindewirtschaftsrecht gerecht werden?	50
4. Welche konkreten Aufgaben kann das Beteiligungscontrolling erfüllen?	51
4.4 Projektmanagement	54
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
1. Wie sollte der Reformprozess organisiert sein?	57
2. Welche Projektphasen sind relevant?	58
3. Wie wird der Reformprozess vorbereitet und geplant?	58
4. Wie sollte das Projekt durchgeführt werden?	60
<i>Checklisten:</i>	
- Projektablauf	63
- Projektdokumentation	64
5 Handlungsempfehlungen zu neuen Steuerungsinstrumenten	65
5.1 Leitbild	65
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
1. Was ist im Leitbildprozess grundlegend zu beachten?	69
2. Wann und unter welchen allgemeinen Erfordernissen sollte ein Leitbild erarbeitet werden?	70
3. Was ist beim Gemeindeleitbild zu beachten?	71
4. Was ist beim Verwaltungsleitbild zu beachten?	72
5. Wie sollte das Leitbild (Slogan, Handlungsfelder, Kernaussagen) sein?	73
6. Ist der Nutzen eines Leitbildes darzustellen?	73
<i>Checklisten:</i>	
- Erarbeitung eines Gemeindeleitbildes	75
- Erarbeitung eines Verwaltungsleitbildes	77
<i>Muster - Verwaltungsleitbild</i>	79

	<u>Seite</u>
5.2 Personalmanagement	81
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
1. Was ist allgemein beim Personalmanagement zu berücksichtigen?	84
2. Welche Elemente sind wesentlich und zur Unterstützung der Einführung neuer Steuerung unabdingbar?	84
3. Welche Ziele, Inhalte und Maßnahmen sind für ein ganzheitliches Personalentwicklungskonzept zu erarbeiten?	87
4. Welche Auswirkungen hat das Personalmanagement auf andere Reformelemente?	88
<i>Checklisten:</i>	
- Möglichkeiten zum Aufbau eines Personalmanagements	89
- Einflussfaktoren auf die Personalentwicklung	90
- Handlungsschritte für ein Personalentwicklungskonzept	92
5.3 Organisation	94
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
1. Welche Grundvoraussetzungen sind vor der Einführung von Modernisierungsmaßnahmen zu schaffen?	96
2. Welche Organisationsveränderungen sind bei der Verwaltungsmodernisierung relevant?	97
3. Welche Rolle spielt das E-Government für die Organisation?	98
5.4 IT-Einsatz	100
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
1. Was ist bei der Erarbeitung eines Konzeptes zum IT-Einsatz zu beachten?	104
2. Was ist bei der Schaffung der IT-Voraussetzungen für den Reformprozess insbesondere im Finanzwesen zu beachten?	106
3. E-Government - Ein neues Zauberwort oder mehr?	107
4. Sollte die Aufgabenwahrnehmung zentral oder dezentral erfolgen?	109
5. Welche formellen Voraussetzungen sind beim IT-gestützten Verwaltungshandeln insbesondere im Reformprozess zu schaffen?	110
<i>Checklisten:</i>	
- Erarbeitung eines Konzeptes zum IT-Einsatz	112
- Übersicht formeller Voraussetzungen und mögliche Festlegungen beim IT-gestützten Verwaltungshandeln	113

	<u>Seite</u>
5.5 Produkte	114
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
1. Ist die Einführung von Produkten in meiner Kommune sinnvoll?	117
2. Wie entsteht ein Hausproduktplan?	119
3. Wie entsteht ein produktorientierter Haushalt?	120
<i>Checklisten:</i>	
- Entscheidungshilfe für die Verwaltungsspitze bei der Einführung von Produkten	122
- Mögliche Vorgehensweise bei der Erstellung eines Hausproduktplanes	123
<i>Produktbeispiel „Zentrale Beschaffung“</i>	124
5.6 Kosten- und Leistungsrechnung	126
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
1. Welche Grundgedanken sollten Kommunen vor Einführung der KLR berücksichtigen?	129
2. Reichen die vorliegenden theoretischen und empirischen Erkenntnisse für eine Änderung der haushaltsrechtlichen Regelungen aus?	130
3. Welche Besonderheiten sind für die KLR im kameralistischen Bereich zu beachten?	132
4. Wie ist die Einführung der KLR in Teilbereichen einzuordnen?	133
5. Welche Empfehlungen sind zur Kostenverteilung zu geben?	133
6. Sind kalkulatorische Abschreibungen einzubeziehen?	136
7. Welche Bedeutung hat die Leistungsrechnung?	136
8. Welche Auswertungen sollten erfolgen?	138
9. Welche weiteren Anforderungen ergeben sich aus der Einführung der KLR?	138
<i>Checkliste:</i>	
- Entscheidungshilfe zur Einführung der KLR	140
5.7 Budgetierung	142
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
1. Welche Grundüberlegungen sollten vor der Einführung der Budgetierung erfolgen?	147
2. Sollte eine veränderte Haushaltsplanaufstellung angestrebt werden?	149
3. Was ist bei der Haushaltsbewirtschaftung auf der Basis von Budgets zu beachten?	150

Checklisten:

- Grundüberlegungen vor der Einführung der Budgetierung 153
- Notwendige Festlegungen zur Durchführung der Budgetierung 154

Verfahren der Haushaltsplanaufstellung im Vergleich 155

5.8 Controlling 156

Hinweise und Empfehlungen:

1. Welche allgemeinen Aspekte sind beim Controlling zu berücksichtigen? 159
2. Welchen Mindestumfang sollte ein Controlling haben? 161
3. Welche Controllingaufgaben sollten regelmäßig wahrgenommen und welche Berichte regelmäßig erstellt werden? 161
4. Welche Controllinguntersuchungen sollten zusätzlich erfolgen? 164
5. Was ist für das strategische Controlling zu beachten? 165
6. Wie sollte das Berichtswesen gestaltet werden? 166
7. Ist spezielle Software für das Controlling erforderlich? 166
8. Was ist die grundlegende Voraussetzung für die Wirksamkeit des Controllings? 167
9. Sind Controllingstellen notwendig? 167

Checklisten:

- Schaffung der Voraussetzungen für ein Controlling 169
- Informationsbedarf und Berichtswesen 170

Unterscheidungsmerkmale des operativen und strategischen Controllings 171

Hinweise und Empfehlungen für Controllerstellen:

1. Welche Aufgaben/ Funktionen sollten von einem Controller übernommen werden? 172
2. Welche Anforderungen an einen Controller müssen hinsichtlich der fachlichen Eignung und dessen Vorgehens- und Verhaltensweisen gestellt werden? 172
3. Was sollte bei der Stellenbeschreibung und Stellenbewertung beachtet werden? 173

Stellenbeschreibung - Leiter Controlling 175

Stellenbewertung - Leiter Controlling 177

Stellenbeschreibung - Sachbearbeiter Controlling (einem Leiter Controlling unterstellt) 181

Stellenbewertung - Sachbearbeiter Controlling (einem Leiter Controlling unterstellt) 183

Stellenbeschreibung - Sachbearbeiter Controlling (kein Leiter Controlling vorhanden) 187

Stellenbewertung - Sachbearbeiter Controlling (kein Leiter Controlling vorhanden) 189

	<u>Seite</u>
5.9 Bürgerorientierung und Bürgerengagement	193
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
1. Wie erreiche ich eine größere Bürgerorientierung?	195
2. Wie erreiche ich ein größeres Bürgerengagement?	201
<i>Hinweise und Empfehlungen für Stellen des Bürgerbüros:</i>	
1. Welche Aufgaben sollten den Mitarbeitern des Bürgerbüros übertragen werden?	202
2. Welche Anforderungen an die Mitarbeiter müssen hinsichtlich der fachlichen Eignung und deren Vorgehens- und Verhaltensweisen gestellt werden?	202
3. Was sollte bei der Stellenbeschreibung und Stellenbewertung beachtet werden?	203
<i>Checkliste:</i>	
- Einrichten eines Bürgerbüros	206
<i>Stellenbeschreibung</i> - Sachbearbeiter im Bürgerbüro	208
<i>Stellenbewertung</i> - Sachbearbeiter im Bürgerbüro	210
5.10 Kontraktmanagement	214
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
1. Wer kann Kontraktpartner sein?	215
2. Welche Struktur hat ein Kontraktsystem?	216
3. Was kann in einem Kontrakt vereinbart werden?	216
4. Was ist bei der Arbeit mit Kontrakten zu berücksichtigen?	217
<i>Beispielkontrakt im Bereich Musikschulen</i>	219
6 Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess	220
6.1 Vorbemerkungen	220
6.2 Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung	221
6.3 Grundsätzliche haushaltsrechtliche Entscheidungen	222
6.3.1 Buchführungssystem - externes Rechnungswesen	222
6.3.2 Bewertung des Anlagevermögens	224
6.3.3 Kosten- und Leistungsrechnung - internes Rechnungswesen	225
6.4 Derzeit gültiges Haushaltsrecht	226
6.5 Koordinierung von E-Government	228
6.6 Modifizierung des Dienst- und Tarifrechts	228
 <u>Anhang:</u>	
- Glossar	
- Quellenverzeichnis	

Abkürzungsverzeichnis

ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AfA	Absetzung für Abnutzung
AGr	Arbeitsgruppe
ArbG	Arbeitsgericht
BAT-O	Arbeits- und Tarifrrecht der Angestellten in den neuen Bundesländern
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGBI	Bundesgesetzblatt
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DA	Dienstanweisung
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EstG	Einkommenssteuergesetz
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]
FG	Fallgruppe
GemHVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung)
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung
GWG	geringwertiges Wirtschaftsgut
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hj.	Haushaltsjahr
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KomHVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
KomPrO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsordnung)
KVS	Kommunaler Versorgungsverband Sachsen
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
SächsDSG	Sächsisches Datenschutzgesetz
SächsEigBVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der kommunalen Eigenbetriebe (Sächsische Eigenbetriebsverordnung)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
SächsPersVG	Sächsisches Personalvertretungsgesetz
SächsStatG	Sächsisches Statistikgesetz
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SAKD	Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung
SAKDG	Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung
SGB	Sozialgesetzbuch
SLT	Sächsischer Landkreistag e. V.
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag e. V.
VbE	Vollbeschäftigteneinheit
Verg.Gr.	Vergütungsgruppe
VgV	Vergabeverordnung
VmH	Vermögenshaushalt
VOKA	Volkspolizeikreisamt
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VwH	Verwaltungshaushalt
VwV	Verwaltungsvorschrift

1 Vorwort

Der SRH möchte mit dieser Beratenden Äußerung einen Beitrag zur Unterstützung des Modernisierungsprozesses in sächsischen Kommunen leisten. Grundlegende Aspekte im Reformprozess, Handlungsempfehlungen zu neuen Steuerungsinstrumenten und Entscheidungsfelder für den weiteren Reformprozess werden dargestellt. Auf der Basis von begleitenden Prüfungen in Kommunalverwaltungen - unter dem Gesichtspunkt von Beratungen - erfolgt eine praxisnahe Darstellung mit Checklisten und Musterempfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung.

Die Kommunen drängen aus unterschiedlichen Gründen von selbst auf ein verändertes Verwaltungshandeln. Transparenz, Leistungsstärke, Vergleichbarkeit, Bürgerfreundlichkeit im Sinne eines modernen Dienstleisters sind gefordert und vor allem auch von den Kommunen gewollt. Mit viel Engagement, Enthusiasmus und z. T. Pioniergeist wurde der Reformprozess begonnen. Vieles hat sich in den sächsischen Kommunen bereits verändert. Ein generelles Umdenken im Verwaltungshandeln hat bezüglich der Bürgerorientierung und der Kostenermittlung bzw. des Kostenbewusstseins eingesetzt.

Bei den begleitenden Prüfungen war jedoch zunehmend eine eher abwartende und kritische Verhaltensweise zu einzelnen Elementen im Reformprozess festzustellen. Es werden Notwendigkeit, Effektivität und Effizienz kritisch diskutiert. Ansätze zur Stagnation waren erkennbar. Der Reformprozess verläuft langsamer als zunächst eingeschätzt. Damit ergeben sich Akzeptanz-, Motivations- und Visionsprobleme.

Die Kommunen benötigen dringend, über die bereits erfolgte Unterstützung hinaus, Hinweise und Empfehlungen zum weiteren Reformprozess. In der Verantwortung des Gesetz- und Verordnungsgebers liegt es, den Kommunen schnellst möglich Planungs- und Rechtssicherheit vor allem hinsichtlich eines geänderten Haushaltsrechts zu geben. Der Reformprozess wird sonst unnötiger Weise gefährdet. In dieser Beratenden Äußerung werden Schwerpunktthemen genannt.

Der SRH dankt allen Kommunen, dem SSG, dem SLT und dem SMI für die gegebene Unterstützung sowie die kooperative Zusammenarbeit im Rahmen der Erarbeitung dieser Beratenden Äußerung. Ohne die Erhebungen zur Ist-situation in den 50 Kommunen, die durchgeführten begleitenden Prüfungen in 7 Kommunen und den Austausch von Informationen sowie Meinungsäußerungen in der Arbeitsgruppe zur Koordinierung und Steuerung der beratenden Tätigkeit des SRH - bestehend aus Vertretern des SSG, des SLT, des Projektes

„Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ und des SRH - wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Besonderer Dank gilt den 7 Kommunen, die sich freiwillig der begleitenden Prüfung des SRH unterzogen haben:

- Landkreis Bautzen
- Landkreis Meißen
- Große Kreisstadt Coswig
- Große Kreisstadt Glauchau
- Große Kreisstadt Pirna
- kreisangehörige Gemeinde Bad Muskau
- kreisangehörige Gemeinde Göda.

Eine Veröffentlichung der Beratenden Äußerung erfolgt im Internet unter:

www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof.

Dort steht auch eine Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte zur Verfügung.

2 Projektbeschreibung

2.1 Ziel der Beratenden Äußerung

Die sächsischen Kommunalverwaltungen stehen nach den Gebietsreformen erneut vor tiefgreifenden und teilweise grundsätzlichen Veränderungen. Der gegenwärtige Reformprozess ist mit folgenden Forderungen verbunden:

- größere Flexibilität in der Wahrnehmung kommunaler Angelegenheiten;
- Straffung der Verwaltung;
- mehr Effizienz und Effektivität;
- größere Transparenz;
- Lockerung traditioneller Formen der Verantwortung;
- Dezentralisierung;
- Privatisierung;
- bürgerfreundliches Verwaltungshandeln;
- Verantwortungsverlagerung zwischen „Politik“ und Verwaltung.

Der SRH sieht in diesem Reformprozess seine Aufgabe in erster Linie als Berater und Begleiter. Eine wesentliche Zielsetzung der Beratenden Äußerung ist vor allem die Erarbeitung von praxisnahen Hinweisen, Empfehlungen und Entscheidungshilfen im Reformprozess. Die Handlungsempfehlungen werden durch Beispiele, wie Musterleitbild, Musterkontrakt und Musterstellenbeschreibungen konkretisiert. Checklisten zu den Einzelthemen des Reformprozesses - z. B. Leitbild, Produkte, Kontrakte - können den Kommunalverwaltungen im Umsetzungsprozess zur Selbstkontrolle dienen. Gleichzeitig werden für den weiteren Reformprozess Entscheidungsfelder aufgezeigt, die für einen kontinuierlichen Verlauf und zur Schaffung von Rechtssicherheit für die Kommunen zwingend einer Beantwortung durch Gesetz- und Verordnungsgeber bedürfen.

Zum Verständnis und zur Einführung in die Einzelthemen des Reformprozesses erfolgt in der vorliegenden Arbeit eine auf das notwendige Maß begrenzte theoretische Abhandlung. Des Weiteren wurden der Sachstand und die Erfahrungen zu den Einzelthemen in den begleitend geprüften Kommunen dargestellt und kritisch analysiert.

2.2 Vorgehensweise

Die Beratende Äußerung basiert auf Erkenntnissen aus Erhebungen zur Istsituation 1999 und 2002 in 50 Kommunen und aus begleitenden Prüfungen zum Reformprozess in 7 Kommunen, die im Zeitraum von 1999 bis 2002 durchgeführt wurden. Die begleitenden Prüfungen erfolgten entsprechend § 109 Abs. 2 SächsGemO in Form einer Beratung.

Die Erhebungen zur Istsituation (1999, 2002) fanden bei:

- 8 Landkreisen,
- 7 Kreisfreien Städten,
- 10 kreisangehörigen Gemeinden mit 10.001 bis 100.000 Einwohnern (darunter 6 Großen Kreisstädten) und
- 25 kreisangehörigen Gemeinden mit 3.000 bis 10.000 Einwohnern statt.

Schwerpunkte bei der Erfassung waren:

- Stand der Umsetzung,
- Gründe und Ziele,
- Modernisierungsumfang,
- Grundlagen und Voraussetzungen sowie
- Probleme und Hindernisse.

Die Auswahl der begleitend zu prüfenden Kommunen erfolgte auf der Basis eines Bewerbungsverfahrens. Im Sachsenlandkurier Nr. 5/1999 wurde eine entsprechende Aufforderung an alle Landkreise, Städte und Gemeinden veröffentlicht. 11 Kommunen haben sich beworben. Vor Ort wurden geprüft:

- 2 Landkreise,
- 3 Große Kreisstädte und
- 2 kreisangehörige Gemeinden.

Diese Prüfungen bezogen sich ausschließlich auf die Verwaltungsbereiche, die in die angestrebte bzw. bereits umgesetzte Verwaltungsmodernisierung einbezogen waren. Weiterhin erfolgten Betrachtungen zur Finanzsituation. Zur Konkretisierung der bereits vorhandenen Daten zur Istsituation wurden strukturierte Erhebungsbögen zu nachfolgenden Themenkomplexen erarbeitet und vor Beginn der örtlichen Erhebungen in allen 11 Kommunen abgefragt:

- Teil I Finanzdaten,
- Teil II Haushaltswirtschaft und Personalwesen,
- Teil III Grundlagen und Voraussetzungen der Verwaltungsmodernisierung,
- Teil IV Elemente neuer Steuerungsinstrumente.

Ein systematisches Vorgehen und vor allem ein Vergleich dieser Kommunen war gegeben. Die Prüfungsschwerpunkte, die sich bis zu diesem Zeitpunkt maßgeblich auf theoretische Grundlagen stützten, konnten so entsprechend dem Stand des Reformprozesses in sächsischen Kommunen bestätigt werden. Nachfolgende Themenkomplexe für die begleitenden Prüfungen wurden gebildet, zu denen jeweils ein Erhebungsbogen erarbeitet wurde:

- Finanzdaten, Haushalt und Personal;
- Projektorganisation/ Projektdurchführung;
- Leitbild;
- IT-Einsatz;
- Produktbildung;
- Budgetierung/ Dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung;
- Kosten- und Leistungsrechnung;
- Controlling und Berichtswesen (inkl. Beteiligungsmanagement);
- Bürgerfreundlichkeit;
- Kontraktmanagement;
- Forderungen an den Normengeber.

Zu jedem Prüfungsschwerpunkt wurde dem SRH ein Ansprechpartner in der jeweiligen Kommunalverwaltung genannt, mit dessen Unterstützung am erklärten Prüfungsvorhaben gearbeitet wurde. Bewusst wurde dabei auf ein kooperierendes Handeln abgestellt. Jede begleitend geprüfte Kommune erhielt einen Prüfungsbericht mit Empfehlungen zum weiteren Reformprozess.

Der SRH bildete zur Koordinierung und Steuerung dieser beratenden Tätigkeit eine Arbeitsgruppe. Sie bestand aus Vertretern des SSG, des SLT und des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“. Regelmäßig wurden die Vorgehensweise und Ergebnisse der Prüfungen sowie die Erarbeitung der Beratenden Äußerung in dieser Arbeitsgruppe erörtert. In größeren Zeitabständen wurden die 11 Kommunen, die sich für eine begleitende Prüfung beworben hatten, in diese Beratungen einbezogen. Eine Abstimmung mit dem SMI und dem SMF erfolgte in der Endphase des Projektes.

2.3 Berichtsdarstellung

Die Beratende Äußerung stellt entsprechend der Vorgehensweise im Projekt zunächst den Stand der Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen im Jahr 1999 und 2002 im Vergleich dar. Anschließend werden grundlegende Aspekte im Reformprozess und Handlungsempfehlungen zu einzelnen Steuerungsinstrumenten vorgestellt, die zur besseren Lesbarkeit und Orientierung grundsätzlich wie folgt aufgebaut sind:

Einführung

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Zielstellung

Interne und externe Faktoren

Hinweise und Empfehlungen

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

- Checklisten

- Mustervorgaben/ Musterbeispiele

Checklisten, Mustervorgaben und Musterbeispiele werden dabei bewusst nicht in einem separaten Anlagenteil ausgewiesen. Die einzelnen Themen (z. B. Anlagevermögen, Leitbild, Produkte) werden in sich geschlossen dargestellt.

Im Text wird auf ein Glossar im Anlagenteil verwiesen.

3 Istsituation in sächsischen Kommunen - Vergleich 1999 und 2002

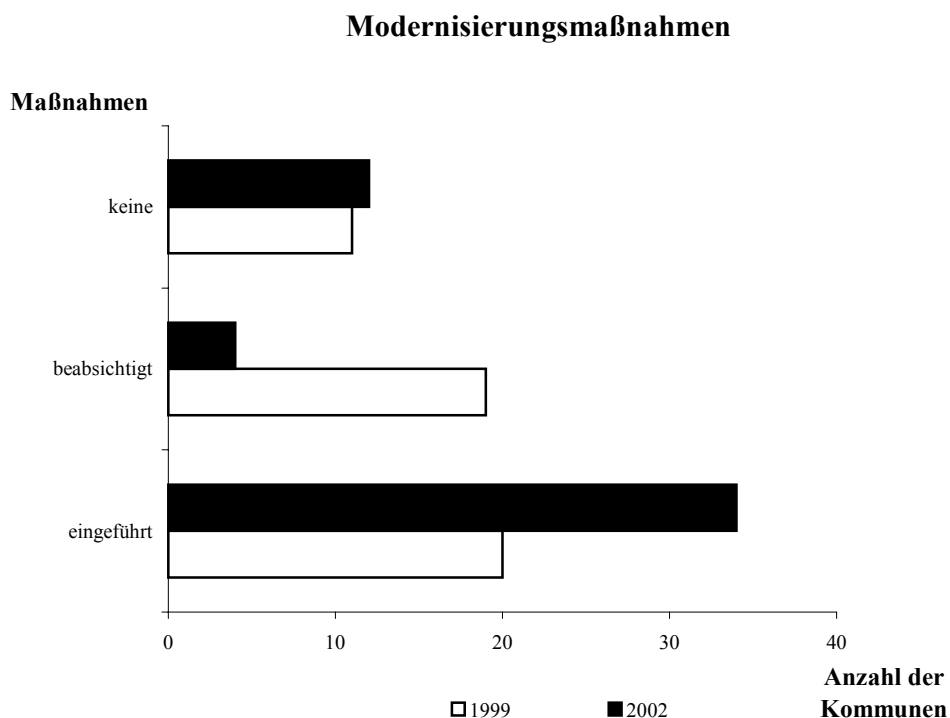
3.1 Sachstand

Stand der Umsetzung

Die Umsetzung von Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung hat in den sächsischen Kommunen deutlich zugenommen. Bei einem Großteil der Kommunen fanden 2002 bereits konkrete Maßnahmen statt, während 1999 die Einführung neuer Steuerungsinstrumente lediglich beabsichtigt war.

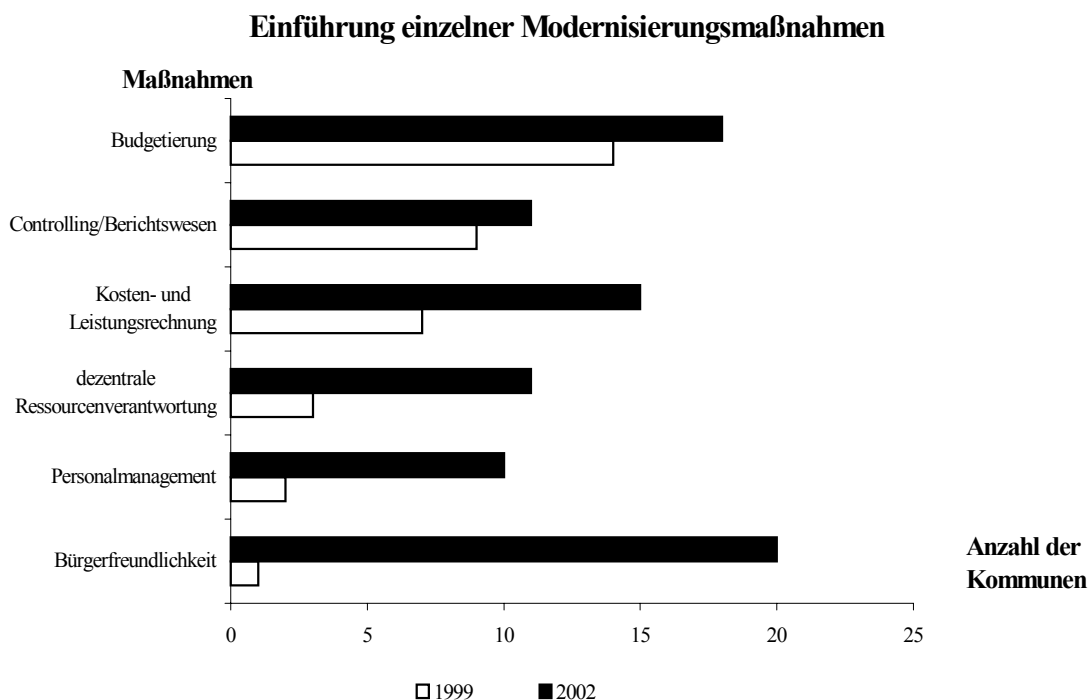
Der Anteil der Kommunen mit **konkreten Maßnahmen** hat sich von **40 % (1999)** auf rd. **70 % (2002)** erhöht. Dagegen ist der Anteil der Kommunen die keine Maßnahmen beabsichtigen bzw. durchführen nahezu konstant geblieben (rd. 20 %). Viele Kommunen konzentrierten sich auf punktuelle Veränderungen.

Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente entwickelte sich wie folgt:



Einführung einzelner Modernisierungsmaßnahmen

Die einzelnen Aktivitäten im Modernisierungsprozess der Kommunen entwickelten sich wie folgt:

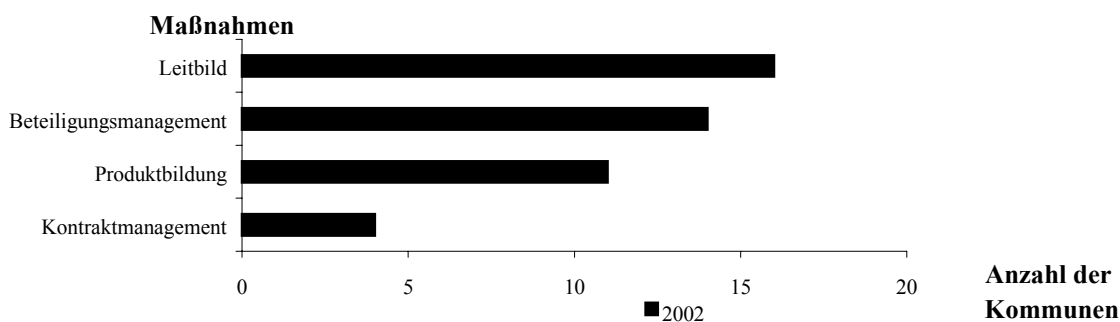


Die **Budgetierung** wurde 2002 wie 1999 von der **Mehrzahl der Kommunen** (2002: rd. 53 %, davon $\frac{3}{4}$ inputorientiert) im Reformprozess umgesetzt. **Verstärkt** wurden **2002** vor allem die **Bürgerfreundlichkeit** (2002: rd. 59 %) und die **KLR** (2002: rd. 44 %) als Reformelemente genannt.

Weitere Modernisierungsmaßnahmen

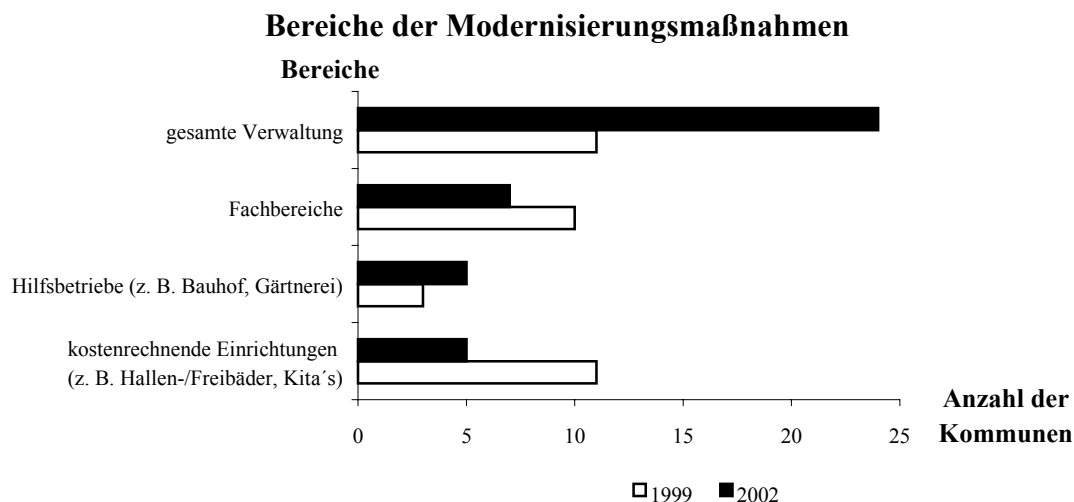
Zusätzlich wurden **2002** das **Leitbild** (rd. 47 %), das **Beteiligungsmanagement** (rd. 41 %) und die **Produktbildung** (rd. 32 %) von den Kommunen aufgeführt. Eine untergeordnete Rolle ergab sich für das Kontraktmanagement (rd. 12 %).

Weitere Modernisierungsmaßnahmen



Bereiche der Modernisierungsmaßnahmen

Die Modernisierungsmaßnahmen bezogen sich 2002 im Vergleich zu 1999 zunehmend auf die **gesamte Verwaltung** [Mehrfachnennungen waren möglich]:



3.2 Theoretische und praktische Unterstützung sächsischer Kommunen

Die Erkenntnisse und Empfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung der KGSt und vor allem der kommunalen Spitzenverbände beeinflussten den Reformprozess positiv. Dies war insbesondere deshalb von Bedeutung weil die sächsischen Kommunen im Vergleich zu den Kommunen in westlichen Bundesländern später mit dem Reformprozess begannen. Der derzeitige erreichte Stand in den sächsischen Kommunen ist maßgeblich durch diese Unterstützung und durch viel Engagement in den Kommunen ermöglicht worden.

Bereits 1996 wurde unter der Schirmherrschaft des SSG und SLT das Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ initiiert. Ziel war die Erarbeitung von praxisorientier-

ten Bausteinen - in einem ganzheitlichen Ansatz - für eine flächendeckende Verwaltungsmodernisierung. Personelle und finanzielle Einzelaufwendungen sollten durch einen allgemein anwendbaren einheitlichen Rahmen für Reform- und Modernisierungsprojekte minimiert werden.

In diesem Projekt wurden bis zum Jahr 1999 die theoretischen Grundlagen zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung in den sächsischen Kommunen geschaffen. Folgende Grundlagen wurden bisher erarbeitet:

- Kommunalen Rahmenproduktplan Sachsen;
- Konzept zur Einführung der KLR in den Kommunen des Freistaates Sachsen und kommunaler Gemeinschaftskontenrahmen Sachsen;
- Leitfaden zum Aufbau Berichtswesen/ Controlling in den Kommunen des Freistaates Sachsen;
- Handbuch zur Verfahrensauswahl im neuen Finanzwesen;
- Produktbezogene Kennzahlensets, Finanzkennzahlen für die Gesamtkommune, Kennzahlen für ein Finanzcontrolling.

In einer anschließenden Pilotierungsphase wurden in ausgewählten Kommunen die Theorieergebnisse in der Praxis erprobt. Im März 2003 werden die Ergebnisse vorgestellt.

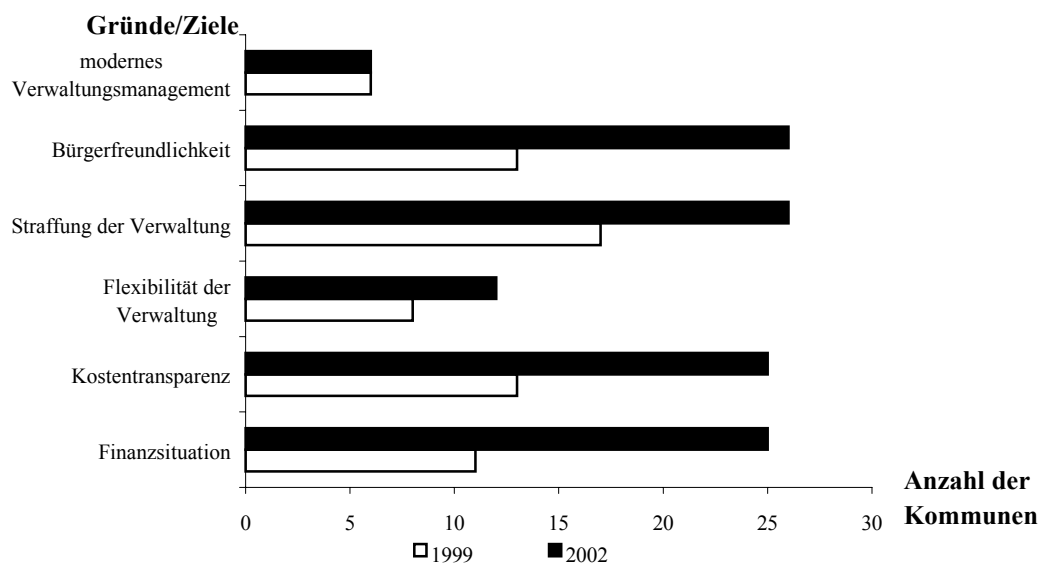
Darüber hinaus will das SMI 2003 Vorgaben zu einem neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (Doppik und/ oder erweiterte Kameralistik) erarbeiten sowie eine Beratung und begleitende Unterstützung bei verschiedenen Maßnahmen durchführen.

3.3 Zielfindungsprozess

Gründe und Ziele des Modernisierungsprozesses

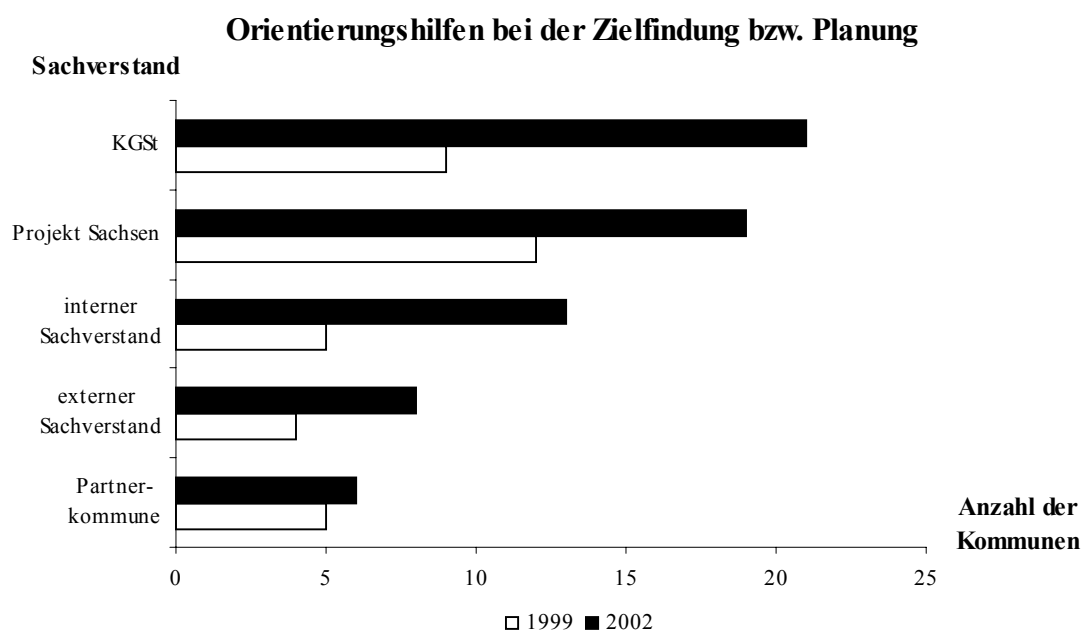
Für die meisten Kommunen (2002: rd. 75 %) waren die **angespannte Finanzsituation**, die **Kostentransparenz**, die **verbesserte Bürgerfreundlichkeit** und die **Straffung der Verwaltung** Hauptgründe, während 1999 noch die **Straffung der Verwaltung** dominierte.

Gründe und Ziele des Modernisierungsprozesses



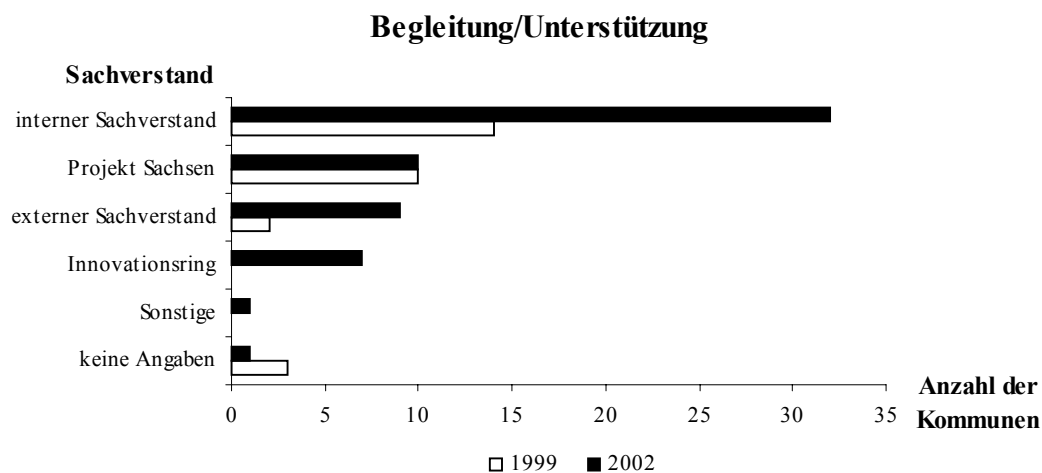
Orientierungshilfen bei der Zielfindung

Eine Vielzahl der Kommunen orientierte sich bei der **Zielfindung** (1999 sowie 2002) an theoretischen und praktischen Erkenntnissen, Hinweisen sowie Empfehlungen beispielsweise von der **KGSt** bzw. von dem **Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“**. Externer Sachverstand wurde maßgeblich genutzt.



Begleitung und Unterstützung bei der Umsetzung

Bei der **Umsetzung** neuer Steuerungsinstrumente wurde von den meisten Kommunen der **interne Sachverstand** genutzt. [Mehrfachnennungen waren möglich]



3.4 Grundlagen und Voraussetzungen

Eine Vielzahl von Grundlagen und Voraussetzungen für den Reformprozess wurden von den Kommunen, die Reformmaßnahmen bereits durchführen, 1999 und auch 2002 noch nicht geschaffen. So lagen **bei 25 % (1999) und bei 21 % (2002)** der Kommunen **keine schriftlichen Konzepte bzw. Regelvorschriften** zur Einführung der Verwaltungsmodernisierung vor.

Auch die IT-Voraussetzungen waren nicht in allen Fällen geschaffen. So **fehlten** in den Kommunen **IT-Voraussetzungen bei 30 % (1999)** und noch bei **24 %** im Jahr **2002**. Ebenso war die Erarbeitung eines **Konzeptes zum IT-Einsatz** im Jahr **2002 von 24 %** noch **nicht** veranlasst.

Die nachfolgende Gegenüberstellung zeigt die Erarbeitung der Grundlagen und Voraussetzungen in Kommunen, die Reformmaßnahmen bereits durchführen, im Vergleich der Jahre 1999 und 2002:

Grundlagen und Voraussetzungen		ja	in Arbeit	geplant	nein	keine Angaben
		%	%	%	%	%
1. Einbeziehung der politischen Gremien	1999	80		15		5
	2002	91		3	6	
2. schriftliches Konzept/ Regelvorschriften	1999	50	10	10	25	5
	2002	52	12	15	21	
3. IT-Voraussetzungen	1999	50	15 (teilw.)		30	5
	2002	53	23 (teilw.)		24	
4. Erarbeitung IT-Konzept	1999	25	15	35	20	5
	2002	37	18	21	24	
5. Bindung personeller Ressourcen	1999	55			45	
	2002	41			59	
6. Bildung Arbeitsgruppe	1999	50			50	
	2002	50			50	
7. Durchführung von Mitarbeiterschulungen	1999	65	20		15	
	2002	59		12	29	
8. Führung von Bestandsverzeichnissen nach § 37 GemHVO/ § 36 KomHVO	1999	90			10	
	2002	91			9	
9. Führung von Anlagennachweisen für kostenrech- nende Einrichtungen nach § 38 Abs. 1 GemHVO/ § 37 Abs. 1 KomHVO	1999	65	30 (teilw.)		5	
	2002	59	38 (teilw.)		3	
10. Führung von Anlagennachweisen darüber hinaus	1999	70			30	
	2002	41			59	
11. Veranschlagung von angemessenen Abschreibungen und Verzinsung des Anlagekapitals für kostenrechnende Einrichtungen	1999	85			15	
	2002	91			6	3
12. Ausweisung der Übersicht über den Stand des Anlagevermögens in der Jahresrechnung nach § 38 Abs. 1 GemHVO/ § 37 Abs. 1 KomHVO	1999	80			20	
	2002	71			26	3
13. Erstellung Vermögensrechnung nach § 43 Abs. 2 GemHVO/ § 42 Abs. 2 KomHVO	1999	70			25	5
	2002	85			12	3

3.5 Einschätzung durch die sächsischen Kommunen

Erwartungen und Erfolge

Von einem Großteil der Kommunen, die 2002 die Einführung neuer Steuerungsinstrumente schon praktizierten, sind **71 %** der Auffassung, dass mit der Verwaltungsmodernisierung verbundene **Erwartungen erfüllt** wurden. Jedoch wurde in fast allen Fällen angemerkt, dass dies **bislang nur „teilweise“** gelungen sei.

Die einzelnen Erfolge des Modernisierungsprozesses wurden vielfach gleich bewertet. So haben **65 % der Kommunen die Erhöhung des Kostenbewusstseins der Mitarbeiter** und **jeweils 50 % der Kommunen die Einsparungen von Ausgaben** (z. B. Sach- und Personalausgaben), **die Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit/ Kundenorientierung** und **die Erhöhung der Kostentransparenz** angegeben.

Wesentlich weniger Kommunen (38 %) haben eine **Verbesserung der internen Abläufe** festgestellt.

Der bisherige **monetäre Aufwand** zur Durchführung des Modernisierungsprozesses konnte von den meisten Kommunen **nicht angegeben werden**. Angemerkt wurde u. a., dass sich der Prozess der Einführung neuer Steuerungsinstrumente langwierig gestaltet. Erfolge sind somit nicht gleich sichtbar und zudem schwierig messbar.

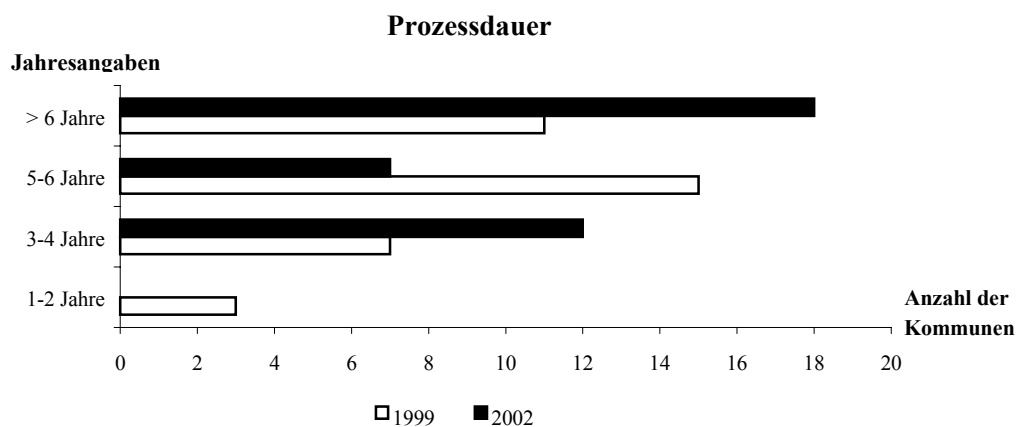
Probleme und Hindernisse

Die Kommunen, die Maßnahmen planen bzw. durchführen, haben eine Vielzahl wesentlicher Probleme bzw. Hindernisse bei der Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente genannt. **1999 und 2002** waren vor allem die **starren gesetzlichen Rahmenbedingungen** dominant. **Zusätzlich wirkten 2002 die beamten-, dienst- und arbeitsrechtlichen Vorschriften** gleichwertig als Problembereich [Mehrfachnennung bis max. 4 waren möglich]:

1999 %	Probleme bzw. Hindernisse	2002 %
14	geringe Akzeptanz bei den Beschäftigten	21
4	geringe Akzeptanz bei der Politik	11
38	Druck Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung	42
46 ↘	starre gesetzliche Rahmenbedingungen (Kommunal- und Haushaltsrecht)	↗ 50
16	fehlende Qualifikation der Mitarbeiter	21
20	mangelnde IT-Voraussetzungen	32
28	beamten-, dienst- und arbeitsrechtliche Vorschriften	↘ 50

Dauer der Umsetzung

Aufgrund der noch zu bewältigenden Probleme/ Hindernisse und der finanziellen Engpässe der Kommunen schätzen diese die **Dauer der Umsetzung** des Reformprozesses 2002 im Vergleich zu 1999 deutlich länger ein.



Die Mehrzahl der Kommunen geht von einer Umsetzungsdauer von mehr als 5 Jahren aus. Der Reformprozess wird einen längeren Zeitraum beanspruchen, als anfänglich angenommen.

4 Grundlegende Aspekte im Reformprozess

4.1 Haushalts- und Finanzwirtschaft

Einführung

Die **sächsischen Kommunen** befinden sich in einer **angespannten finanziellen Lage**.

Im Jahr 2001 sanken die Einnahmen der Kommunen fast doppelt so stark wie ihre Ausgaben. Somit wird deutlich, dass sich der seit Jahren anhaltende Einnahmerückgang weiter verstärkt hat.¹

Der Schuldenstand in den Kommunen ist weiterhin sehr hoch. Ursächlich dafür sind die umfangreichen **Investitionen** in den vergangenen Jahren. Die Kreditbelastungen schränken den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen ein.

Die Höhe der Personalbestände und der laufenden Verwaltungsausgaben stehen auch gegenwärtig noch in der Kritik. **Einsparungen und Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung sind auch weiterhin nötig**.

Die **Analyse der Haushalts- und Finanzwirtschaft** als Beurteilungsvoraussetzung der Leistungsfähigkeit der Kommune ist schwierig und komplex zugleich. Wesentliche Einnahmen- und Ausgabenpositionen sind kritisch zu betrachten. Kennzahlen zur Beurteilung sind zu bilden. Der SRH hat ein **Kennzahlensystem** zur Bewertung der Haushalts- und Finanzwirtschaft in Kommunen erarbeitet. Es ist im **Internet** veröffentlicht und kann von den Kommunen genutzt werden.²

Viele finanzwirtschaftliche Gesichtspunkte sind bei der Analyse der Haushalts- und Finanzwirtschaft zu berücksichtigen, die sich auch wechselseitig bedingen, wie z. B.

- Aufgabenerfüllung/ -kritik
- Verschuldungsgrad
- Einnahmen und Ausgaben im VwH
- Einnahmen und Ausgaben im VmH
- Einsparmöglichkeiten bei den lfd. Ausgaben
- Erhöhungsmöglichkeiten bei den lfd. Einnahmen
- kommunales Vermögen.

¹ Vgl. Jahresbericht 2002 des SRH, Nr. 48 „Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in den Kommunalhaushalten“, S. 383 ff.

² Vgl. www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof, in der Rubrik: Gemeindedaten im Vergleich, 03.09.2002.

Eine umfassende Betrachtung ist nötig.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Aufgrund der finanziellen Situation wurden mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente in den Kommunen anfangs vorrangig die **Ziele der Haushaltskonsolidierung** und der **Einsparung finanzieller Mittel** verfolgt.

Inwieweit **Einsparungen** auf der Grundlage der Einführung von Reformmaßnahmen möglich wurden, konnte von den Kommunen **nur selten unmittelbar und monetär quantifiziert** werden. Dies lag daran, dass der Reformprozess noch nicht abgeschlossen war und die Reduzierung von Ausgaben sich nicht immer eindeutig einzelnen Reformmaßnahmen zuordnen ließ.

Nach Einschätzung der Kommunen sind **kurzfristige finanzielle Erfolge aufgrund von Reformmaßnahmen eher selten**. Jedoch wurde mit der Einführung von Modernisierungsmaßnahmen das **Kostenbewusstsein der Mitarbeiter** erhöht.

Dokumentationen über den Aufwand und den zu erreichenden Nutzen der jeweiligen Reformmaßnahme lagen häufig nicht vor.

Im Zusammenhang mit einzelnen Reformschritten wurden von den Kommunen u. a. finanzielle Mittel für nachfolgende Maßnahmen benötigt:

- Beschaffung neuer Informationstechnik,
- Einrichtung eines Bürgerbüros,
- Einstellung von Fachpersonal,
- Qualifizierung der Mitarbeiter und
- Inanspruchnahme von externem Sachverstand.

In den geprüften Kommunen lag überwiegend eine stabile Finanzwirtschaft vor. Ein direkter Einfluss der Haushalts- und Finanzwirtschaft auf Modernisierungsmaßnahmen war feststellbar. Teilweise konnten aufgrund finanzieller Engpässe einzelne Modernisierungsmaßnahmen nicht zeitnah umgesetzt werden.

In zwei Kommunen war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Finanzlage instabil.

So wurden in einer Kommune Investitionsprojekte durchgeführt, die mit großen Risiken verbunden waren und die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune überstiegen. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag mit rd. 1.741 € weit über dem Landesdurchschnitt.

In einer weiteren Kommune waren finanzielle Belastungen aus der Erschließung und Vermarktung von Gewerbegebieten, aus der sonstigen Investitionstätigkeit sowie aus einem Mietvertrag Ursachen für die angespannte finanzielle und wirtschaftliche Lage. Auch hier lag die Pro-Kopf-Verschuldung mit rd. 1.501 € über dem Landesdurchschnitt.

Zielstellung

Ziel einer geordneten Haushalts- und Finanzwirtschaft ist es, einen **ausgeglichenen Haushalt** zu gewährleisten und die **Ausgaben für den lfd. Sachaufwand** bereit zu stellen sowie Eigenmittel für Investitionen zu erwirtschaften. Ferner steht die **Erhöhung der finanziellen Leistungsfähigkeit** im Mittelpunkt.

Die Analyse der Haushalts- und Finanzwirtschaft sichert die Erreichung der o. g. Ziele. Sie hat auch ohne die Durchführung von Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung **kontinuierlich** in den Kommunalverwaltungen **zu erfolgen**.

Mit der Untersuchung der Haushalts- und Finanzwirtschaft wird daneben das **Ziel der Darstellung von finanziellen Erfolgen/ Misserfolgen** von Verwaltungsmaßnahmen verbunden. Insbesondere im Reformprozess ist dies bei der Festlegung der weiteren Entwicklung der Kommune von Bedeutung. Sie ist eine **Entscheidungshilfe für die Verwaltungsspitze und politischen Gremien**.

Aus einer mangelhaften Finanzsituation können sich z. B. Einschränkungen hinsichtlich der Bildung von Produkten, erforderlichen Investitionen oder zusätzlichem Personalaufwand für ein Bürgerbüro ergeben.

Klassische Ziele der Analyse der Haushalts- und Finanzwirtschaft sind die Transparenz, die Steuerung und die Konsolidierung der Finanzsituation einer Kommune.

Interne und externe Faktoren

Folgende interne und externe Faktoren können die Haushalts- und Finanzwirtschaft beeinflussen:

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Haushaltskennziffern, z. B. <ul style="list-style-type: none"> - Einnahmen und Ausgaben (insbesondere Personal- und Investitionsausgaben) - Schuldenstand - Nettoinvestitionsrate - Rücklagenbildung • Entwicklungsziele der Kommune/ Verwaltung (Leitbild) • Aufgabenbestand/ Aufgabenerfüllung • Steuerung durch Verwaltungsspitze • Einfluss durch politische Gremien (Festlegung Qualität und Umfang der Aufgaben) • Finanzmanagement, z. B. <ul style="list-style-type: none"> - Finanzcontrolling - Investitionscontrolling - Personalcontrolling • Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • haushaltsrechtliche Veränderungen, z. B. GemHVO/ KomHVO • FAG • Strukturdaten der Kommune, z. B. <ul style="list-style-type: none"> - Einwohnerzahl - Bevölkerungsstruktur - Altersstruktur • Zuwendungen/ Zuweisungen • Haushaltsrestriktionen

Hinweise und Empfehlungen

Welche grundlegenden Aspekte und Maßnahmen sind vor der Durchführung des Reformprozesses im Hinblick auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft zu beachten?

- Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente ist nicht zur kurzfristigen Haushaltskonsolidierung geeignet.
- Reformmaßnahmen führen nicht automatisch zu finanziellen Einsparungen und zur Haushaltskonsolidierung.

- Kommunen, die über keine stabile Finanzlage verfügen, sollten vor der Planung von Reformmaßnahmen den mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente verbundenen Aufwand und Nutzen besonders stark prüfen und ggf. bereits bewährte Methoden zur Verbesserung des Verwaltungshandelns wählen (z. B. Organisationsuntersuchungen, Aufgabenkritik, Personalbemessung usw.).

Vor der Einführung von Reformmaßnahmen muss eine **Analyse der Haushalts- und Finanzwirtschaft** erfolgen, da die Verwaltungsmodernisierung zunächst zusätzlich finanzielle und personelle Ressourcen bindet. Es ist zu prüfen, ob entsprechend dem jeweiligen **einzuführenden Steuerungsinstrument ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen** für den Reformprozess **bereitgestellt** werden können. Dazu müssen die voraussichtlichen **Ausgaben dem erwarteten Nutzen gegenübergestellt** werden (Wirtschaftlichkeitsbetrachtung). Dabei sollte der **Reformprozess als Ganzes** betrachtet werden, da die einzelnen Reformmaßnahmen teilweise voneinander abhängig sind.

Die benötigten **finanziellen Mittel** sollten ebenso wie der **erwartete Nutzen** in einer **Projektkonzeption dokumentiert** und damit transparent werden.

Gleichzeitig müssen (**derzeitige und zu erwartende**) **interne und externe Einflussfaktoren betrachtet werden**. Das betrifft insbesondere sämtliche **Einnahme- und Ausgabepositionen**, aber auch den **Aufgabenbestand** und die **Aufgabenwahrnehmung** der Verwaltung.

Der Einsatz neuer Steuerungsinstrumente muss mittelfristig zu **Verbesserungen gegenüber dem Einsatz von bisher angewandten Verfahren und Methoden** der Haushalts- und Finanzwirtschaft führen.

Die Haushalts- und Finanzwirtschaft muss auch während der Durchführung von **Reformmaßnahmen** weiterhin haushaltsrechtlichen Grundsätzen und **den finanzwirtschaftlichen Erfordernissen** (z. B. Haushaltsausgleich, Sicherstellung der Aufgabenerfüllung und Gewährleistung dauerhafter Leistungsfähigkeit) **genügen**.

Die politischen Gremien müssen **den Reformprozess unterstützen** und sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu den notwendigen Ausgaben bekennen.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Unabhängig von der Einwohnerzahl und der Einführung von Reformmaßnahmen **muss eine Analyse der Haushalts- und Finanzwirtschaft** erfolgen. Nur so können Erkenntnisse über die Finanzsituation gewonnen und entsprechende Konsequenzen gezogen werden.

Der Aufwand für Reformmaßnahmen im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit ist in kleineren Gemeinden i. d. R. erheblich höher als in größeren Gemeinden. Die Notwendigkeit zur Analyse der Haushalts- und Finanzwirtschaft besteht also für diese Gemeinden umso mehr.

4.2 Anlagevermögen

Einführung

Begriff

Zum Anlagevermögen (→ Glossar) gehören nach Nr. 2 der Anlage zur KomHVO die Teile des Vermögens einer Kommune, die der dauernden Aufgabenerfüllung dienen.

Die Abnutzung der Anlagegegenstände wird durch die Bildung von Abschreibungen (→ Glossar) berücksichtigt.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach § 36 KomHVO haben die Kommunen über die unbeweglichen und beweglichen Sachen und grundstücksgleichen Rechte, die ihr Eigentum sind oder ihr zustehen, Bestandsverzeichnisse zu führen. Aus den Verzeichnissen müssen Art und Menge sowie Lage oder Standort der Sachen ersichtlich sein. Nicht erfasst werden müssen u. a. die Anschaffungs- oder Herstellungskosten, die Nutzungsdauer, die jährlichen und kumulierten Abschreibungen sowie der Buchwert.

Über bewegliche Sachen, Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte, die kostenrechnenden Einrichtungen dienen, sind nach § 37 Abs. 1 KomHVO gesondert für jede Einrichtung Anlagennachweise zu führen. In den Anlagennachweisen sind die Anschaffungs- oder Herstellungskosten und die Abschreibungen mit ihren Veränderungen auszuweisen.

Für kostenrechnende Einrichtungen sind im VwH nach § 12 KomHVO u. a. angemessene Abschreibungen zu veranschlagen. Die Beträge sind in gleicher Höhe als Einnahmen und Ausgaben im Einzelplan für die Allgemeine Finanzwirtschaft zu veranschlagen. Darüber hinaus sind die Abschreibungen nach § 11 Abs. 2 Nr. 1 SächsKAG Bestandteil der Gebührekalkulation. Nach § 22 Abs. 1 KomHVO soll die Zuführung vom VwH an den VmH mindestens so hoch sein wie die aus Entgelten gedeckten Abschreibungen.

Für unbewegliche und bewegliche Sachen sowie grundstücksgleiche Rechte, die nicht kostenrechnenden Einrichtungen dienen, sowie über sonstige vermögenswerte Rechte können nach § 37 Abs. 5 KomHVO Anlagennachweise geführt werden. Der Stand und die Veränderungen dieser Vermögensbestandteile können in der Vermögensrechnung nach § 42 Abs. 2 KomHVO ausgewiesen werden.

Eigenbetriebe und Zweckverbände, für die nach § 58 Abs. 2 SächsKomZG die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften Anwendung finden, stellen den Jahresabschluss in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des III. Buches des HGB auf (§ 7 SächsEigBVO). Die Buchführung erfolgt nach doppischen Grundsätzen; eine Anlagenbuchführung ist Pflicht (§ 6 Abs. 1 SächsEigBVO).

Ermittlung des Werteverzehrs des kommunalen Anlagevermögens

Die im Rechnungswesen der Kommunen angewandte kamerale Buchführung erfasst Einnahmen und Ausgaben (→ Glossar). Eine Berücksichtigung von Abschreibungen in einer Erfolgsrechnung sowie die stichtagsbezogene Bewertung des Anlagevermögens im Sinne einer Bilanz sind derzeit nicht vorgesehen. Zugänge und Abgänge im Anlagevermögen werden jedoch im entsprechenden Hj. im VmH ausgewiesen.

Hierfür ist u. a. die unterschiedliche Zielstellung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen im Vergleich zum Rechnungswesen privater Unternehmen ursächlich. Die Berücksichtigung des Werteverzehrs für die handels- und steuerrechtliche Rechnungslegung zur Kapital- und Ergebnisfeststellung sowie im internen Rechnungswesen zur Ermittlung von kostendeckenden Preisen mit einer zusätzlichen Gewinnspanne ist auf den kommunalen Bereich nur sehr stark modifiziert übertragbar.

Die kamerale Buchführung für das kommunale Vermögen außerhalb kostenrechnender Einrichtungen führt dazu, dass der Werteverzehr durch die heutige Generation nicht erkennbar wird. Ausnahmen bilden lediglich Kommunen, die aufgrund einer günstigen Haushaltssituation in der Lage sein werden, Ersatzinvestitionen aus gebildeten Rücklagen vorzunehmen.

Die Einhaltung des gesetzlich verankerten Grundsatzes zur Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung durch die Haushaltswirtschaft mit einem ungeschmälert zu erhaltenden betriebsnotwendigen Vermögen ist letztlich nur gewährleistet, wenn für die Haushaltsplanung auch mittel- und langfristig das Anlagevermögen sowie der Werteverzehr beziffert werden können.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Die Verpflichtung zur **Führung von Bestandsverzeichnissen** für das unbewegliche und bewegliche Vermögen sowie grundstücksgleiche Rechte wurde von fast allen Kommunen erfüllt. Ausnahmen bildeten zwei Kommunen, die nur das bewegliche Vermögen in Bestandsverzeichnissen auswiesen. Die Vervollständigung der Bestandsverzeichnisse wurde in einigen Kommunen - auch aufgrund des relativ hohen Zeitaufwands - erst im Jahr 2001 abgeschlossen. In einigen Fällen wurde die Erfassung des Anlagevermögens zusammen mit seiner Bewertung in Angriff genommen. Bestandsverzeichnisse wurden überwiegend IT-gestützt geführt.

Bis auf drei Kommunen führten alle Kommunen **Anlagennachweise für ihre kostenrechnenden Einrichtungen**. Teilweise wurden noch im Jahr 2001 Gebührenkalkulationen ohne Einbeziehung kalkulatorischer Abschreibungen und Zinsen erstellt.

Das **Führen von Anlagennachweisen für das gesamte kommunale Anlagevermögen** wurde von der Mehrzahl der geprüften Kommunen als notwendig erachtet.

Zwei Kommunen führten Anlagennachweise für alle beweglichen und fast alle unbeweglichen Vermögensgegenstände. Ausnahmen bildeten Straßen und Grünflächen sowie Grund und Boden. Eine dieser Kommunen hatte nicht die Absicht, eine KLR einzuführen.

Eine weitere Kommune hatte mit der Führung von Anlagennachweisen für das gesamte kommunale Anlagevermögen ohne die kostenrechnenden Einrichtungen begonnen.

Eine Kommune arbeitete an der Vervollständigung der Anlagennachweise für das gesamte Anlagevermögen; eine weitere Kommune hatte dies zukünftig vorgesehen.

Schwierigkeiten ergaben sich in allen Kommunen bei der Bewertung von Grünflächen und Straßen sowie teilweise bei der Wertermittlung von Grund und Boden, grundstücksgleichen Rechten sowie sonstiger Rechte.

Nur zwei Kommunen hatten nicht die Absicht, das gesamte Anlagevermögen zu bewerten und den Werteverzehr zu ermitteln.

Die Bewertung des Anlagevermögens erfolgte in allen Kommunen für Neuzugänge zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten sowie für ab 1990 angeschaffte oder hergestellte Anlagegegenstände, wenn die Anschaffungs- oder Herstellungskosten verfügbar waren, unter Berücksichtigung von Wertabschlägen für die bisherige Nutzung (Höhe analog planmäßiger Abschreibungen). Gebäude wurden überwiegend auf der Grundlage der Gebäudeversicherungswerte unter Berücksichtigung der Wertabschläge für die bereits erfolgte Nutzung mit dem sich ergebenden Restbuchwert angesetzt.

Vor 1990 angeschaffte bewegliche Anlagegegenstände wurden entweder mit einem Erinnerungswert geführt oder in die Anlagenbuchhaltung nicht übernommen.

Die Abschreibungen erfolgten ausschließlich linear. Die Abschreibungssätze orientierten sich an den amtlichen Vorgaben der AfA-Tabellen oder den Empfehlungen der KGSt³. Teilweise wurde eine längere Nutzungsdauer angesetzt.

³ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 1/1999.

Zielstellung

Die Erfassung und die Bewertung des kommunalen Anlagevermögens sowie die Bildung von Abschreibungen dienen einerseits der Wertfeststellung für diesen Vermögensbestandteil, der Bestandsentwicklung sowie andererseits der Bestimmung des Werteverzehrs. Damit soll der Substanzverzehr ermittelt werden.

Die Verpflichtung zur dauerhaften Erfüllung der kommunalen Aufgaben ist nur durch Ersatzinvestitionen realisierbar. Für eine entsprechende Planung liefert die Anlagenbuchhaltung notwendige Grundlagen.

Durch die Erwirtschaftung des Werteverzehrs in der Gegenwart soll die Belastung künftiger Generationen vermieden werden.

Die Informationen aus der Anlagenbuchhaltung sind Voraussetzungen für die Durchführung weiterer Reformmaßnahmen (KLR, outputorientierte Budgetierung).

Interne und externe Faktoren

Folgende interne und externe Faktoren sind zu beachten:

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Forderung und Einflussnahme der kommunalen Gremien oder der Verwaltungsspitze • vorliegende Bestandsverzeichnisse, Wertgutachten u. ä. sowie noch vorhandene Grundmittelkarteien • personelle Ressourcen • finanzielle Ressourcen für Fortbildung und IT • Einführung neuer Steuerungsinstrumente (KLR, Budgetierung, Kontraktmanagement) • Art des Rechnungswesens 	<ul style="list-style-type: none"> • Änderung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich einer Verpflichtung zur Führung von Anlagennachweisen für das gesamte kommunale Anlagevermögen • ggf. Austausch mit Partnerkommunen • ggf. Mitarbeit im Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ • externe Berater • Änderung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich einer Verpflichtung zur Einführung der KLR oder der doppelten Buchführung

Hinweise und Empfehlungen

Zielstellung der Hinweise und Empfehlungen ist vorrangig die Rolle des Anlagevermögens im kameralistischen Rechnungswesen. Die Notwendigkeit, bei Einführung der KLR als Teilbereich des internen Rechnungswesens **kalkulatorische Abschreibungen** (→ Glossar) in diese einzubeziehen, ist unstrittig.

1. Welche grundsätzlichen Pflichten sind zu erfüllen?

Der SRH weist darauf hin, dass die **Führung von Bestandsverzeichnissen** in allen Kommunen zu erfolgen hat. Erforderlichenfalls ist eine Inventur für die Ersterfassung durchzuführen. Auf die Verpflichtung zur **jährlichen körperlichen Bestandsaufnahme und Prüfung** der ordnungsmäßigen Führung der Bestandsverzeichnisse wird hingewiesen (§ 7 KomPrO).

Der Verpflichtung zur Führung von **Anlagennachweisen für die kostenrechnenden Einrichtungen** müssen alle Kommunen nachkommen. Die **kalkulatorischen Abschreibungen** sind in die **Gebühren- und Beitragskalkulationen** einzubeziehen. Dies hat unabhängig vom erreichbaren Deckungsgrad zu erfolgen.

Nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung sind die Kommunen angehalten, **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für vorhandene Anlagegegenstände** auch mit kameralen Einnahmen und Ausgaben bei Hinzufügung der im Einzelfall unproblematisch zu ermittelnden Abschreibungen durchzuführen. Auf die Notwendigkeit, nach § 10 Abs. 2 KomHVO vor Beschluss von Investitionen mit erheblicher finanzieller Bedeutung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, wird hingewiesen.

Dem SRH sind durch die überörtliche Prüfung vielfältige Probleme der Kommunen bei der Erstellung der **Vermögensrechnung** (§ 42 KomHVO) bekannt geworden. Diesbezügliche **Erläuterungen durch Verwaltungsvorschriften** sollten in Betracht gezogen werden.

2. Wie ist der Bedeutung des Anlagevermögens und des Werteverzehrs künftig Rechnung zu tragen?

Im Moment gibt es keine gesetzliche Verpflichtung, den bedeutendsten Teil des kommunalen Vermögens zu bewerten. Es wird nicht ermittelt, welche Beträge für den Erhalt des kommunalen Anlagevermögens künftig aufzubringen sind.

Nach Auffassung des SRH muss dringend eine Klärung erfolgen, ob eine **Bewertung des gesamten kommunalen Anlagevermögens sowie eine Darstellung des Werteverzehrs** durch die Bildung von Abschreibungen im kameralistischen Rechnungswesen künftig zu erfolgen hat.

Dies ist einerseits aus der bereits erörterten Verschiebung gegenwärtiger Lasten in die Zukunft, andererseits aus der **Wertintensität** der im Anlagevermögen gebundenen Mittel abzuleiten, deren **Entwicklung** als Grundlage für die **Haushaltsplanung** dargestellt werden muss. Unabhängig von dem Erfordernis, bei beabsichtigter Einführung der KLR kalkulatorische Abschreibungen auf der Basis eines bewerteten Anlagevermögens in diese einzubeziehen, erachtet der SRH Überlegungen zu den Möglichkeiten der **Veränderung des kameralistischen Rechnungswesens** der Kommunen in diesem Punkt als notwendig.

Die gegenwärtige Behandlung des Anlagevermögens ist unzureichend.

Für kommunale Unternehmen (Eigenbetriebe und Unternehmen in privater Rechtsform) ist auf Grundlage des HGB die Verpflichtung zur Bewertung des Anlagevermögens und zur Ermittlung der Abschreibungen vorgesehen. Für Kommunen, die die Erfüllung ihrer Aufgaben und/ oder das dazu erforderliche Anlagevermögen nicht auf kommunale Unternehmen übertragen haben, besteht nach den geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften keine Verpflichtung zur Wertermittlung und Abschreibung der im Kommunalhaushalt zu erfassenden Vermögensbestandteile mit wesentlichem Wert.

3. Wie kann die Darstellung im kameralistischen Rechnungswesen erfolgen?

Hierzu sind zwei grundsätzliche Möglichkeiten zu nennen.

- Eine erste Möglichkeit besteht in der **Erweiterung der Bestandsverzeichnisse**. Künftig könnte für alle Kommunen eine Verpflichtung in Betracht gezogen werden, durch eine Bewertung des Anlagevermögens und eine Ermittlung des Werteverzehrs die Bestandsverzeichnisse zu **Anlagennachweisen für das gesamte kommunale Vermögen** zu erweitern und eine Anlagenbuchhaltung zu führen. Unabhängig von der weiteren Verfahrensweise wären dann die zeitaufwändige Bewertung des Anlagevermögens sowie die Implementierung der Anlagenbuchhaltung in den Kommunen durchgeführt. Diese könnten auch **als Anlage der Jahresrechnung** beigelegt werden.
- Der SRH empfiehlt jedoch, die Abschreibungen im Haushalt bei der erforderlichen Zuführung vom VwH an den VmH auszuweisen.

4. Welche Aspekte sind bei einer Lösung zu berücksichtigen?

Bezüglich der Erwirtschaftung der Abschreibungen und der Finanzierung der Ersatzinvestitionen ist das Finanzierungssystem für Kommunalinvestitionen von erheblicher Bedeutung. Die Finanzierung erfolgt zu einem nicht geringen Teil durch Investitionszuweisungen und Investitionszuschüsse Dritter, deren zukünftige Höhe Unsicherheitsfaktoren beinhaltet. Diese Dritt- Finanzierungsmittel werden derzeit von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten als Abschreibungsbasis abgesetzt. Dabei wird davon ausgegangen, dass erforderliche Ersatz-

investitionen in entsprechender Höhe erneut durch Investitionszuweisungen finanziert werden. Der wahre Werteverzehr wird bei diesem Verfahren nicht aufgezeigt.

Deshalb bedarf es einer Regelung für die Bewertung des Anlagevermögens, die Abschreibungsbasis und die Behandlung des Werteverzehrs mitsamt den Folgeregelungen durch Gesetz- und Verordnungsgeber.

Der ermittelte Betrag der von der Kommune zu erwirtschaftenden Abschreibungen ist der Nettoinvestitionsrate (➔ Glossar) gegenüberzustellen. Zusätzlich zur bisherigen Mindestzuführung nach § 22 Abs. 1 KomHVO müsste die Kommune die o. g. Abschreibungen im VwH erwirtschaften.

Schwierigkeiten ergeben sich aus den kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen wegen des Gesamtdeckungsprinzips nach § 16 Abs. 1 KomHVO und aus dem Verbot der Bildung von Sonderrücklagen für die Erneuerung von Vermögensgegenständen nach § 20 Abs. 4 KomHVO. Haushaltswirtschaftlich müssten die aus den Abschreibungen erwirtschafteten finanziellen Mittel zum Zeitpunkt der erforderlichen Ersatzinvestition vollständig vorhanden sein. Dies erfordert eine strikte Ausgabendisziplin der kommunalen Gremien. Neben Anforderungen an die Haushaltsplanung ergeben sich Fragen zu Bewertungsgrundsätzen, die sich u. a. auch aus der Werthaltigkeit der Anlagegegenstände in Zusammenhang mit dem erforderlichen Aufwand ergeben.

Das SMI muss deshalb die **in Frage kommenden Lösungsansätze** genau untersuchen und die erforderlichen Regelungen herbeiführen.

5. Wie sind die Gegenargumente zu einer Bewertung des Anlagevermögens und zur Ermittlung der Abschreibungen zu beurteilen?

a) Gefährdung des Haushaltsausgleichs

Von den Vertretern der Kommunen wird häufig die Problematik angeführt, dass bei einer Veranschlagung der Abschreibungen im VwH sowie einer dann folgerichtig (vergleichbar zur Vorgehensweise bei den kostenrechnenden Einrichtungen) vorzunehmenden Zuführung zum VmH der Haushaltsausgleich aufgrund der erforderlichen Zuführung vom VwH an den VmH nicht mehr möglich sei.

Auch bei Anwendung der Doppik und der dann systemimmanenten Vermögensbewertung in der Bilanz und Aufwandsdarstellung in der GuV würde der bei kameralistischer Buchführung befürchtete nicht mögliche Haushaltsausgleich sich in abschreibungsbedingten Jahresfehlbeträgen äußern. **Damit beinhaltet ein bloßer Wechsel der Buchführungsmethode im kommunalen Bereich die gleichen Unwägbarkeiten.**

b) Fehlender Markt für wesentliche Teile des Anlagevermögens

Häufige, vor allem aus der Praxis genannte Gegenargumente sind auf die Tatsache gerichtet, dass - zumindest die zur Aufgabenerfüllung notwendigen - Bestandteile des kommunalen Anlagevermögens unverkäuflich sind. Ausreichend sei in diesen Fällen, die zukünftigen Ausgaben (z. B. für Reparaturen oder Ersatzbeschaffung) zu ermitteln, um die erforderlichen Planansätze zu erhalten. Andere nicht zur Aufgabenerfüllung benötigte Anlagegegenstände sind oft in Ermangelung von Kaufangeboten nicht zu veräußern. Eine weitere Argumentation beinhaltet, dass in Nutzung der Kommunen befindliche Vermögensgegenstände (insbesondere Gebäude) oft abgeschrieben seien.

Aus diesen Gründen stünde der Nutzen aus der Wertermittlung und der Berücksichtigung von Abschreibungen in keinem Verhältnis zum erforderlichen Aufwand.

Nach Einschätzung des SRH ist der erforderliche Aufwand für eine Erstbewertung des Anlagevermögens relativ hoch, der für eine Fortschreibung des Anlagevermögens im Vergleich eher niedriger. Auf der Nutzenseite steht vor allem die Ermittlung des tatsächlichen Werteverzehrs als Voraussetzung der Sicherung des zur dauernden Aufgabenerfüllung notwendigen Anlagevermögens.

6. Nach welchen Vorschriften und Richtlinien könnten das Anlagevermögen im kameralistischen Rechnungswesen bewertet und die Abschreibungen gebildet werden?

Mit der vom „Projekt kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ herausgegebenen „Arbeitshilfe zur Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens in den Kommunen des Freistaates Sachsen“ liegt ein sachgerechtes, anwendungsorientiertes Instrumentarium vor, in dem konkrete Handlungsempfehlungen und deren Hintergründe aus kommunaler Sicht getroffen und erläutert werden. Diese Arbeitshilfe ist allerdings auf eine Anlagenbuchhaltung zur Datengewinnung für die KLR gerichtet. In der Beratenden Äußerung soll daher ergänzend auf grundsätzliche Fragestellungen aus haushaltsrechtlicher Sicht hingewiesen werden.

Nach Auffassung des SRH sind die durch lange Praxis und Rechtsprechung entwickelten handels- und steuerrechtlichen Vorschriften und Grundsätze auf Kommunen übertragbar. In der begleitenden Prüfung wurden, wie bereits ausgeführt, eher Probleme bei der Findung der Wertansätze als beispielsweise bei der Festlegung der Abschreibungsmodalitäten vorgefunden.

Nach der KomHVO sind in den Anlagennachweisen die Anschaffungs- oder Herstellungskosten auszuweisen. Für die Gebührenkalkulation nach SächsKAG können auch die Wiederbeschaffungszeitwerte angesetzt werden. Aufgrund der Erfahrungen der begleitenden Prüfung sowie der zu empfehlenden Anlehnung an das Handels- und Steuerrecht sollte für den Bereich

außerhalb der KLR und der Gebühren- und Beitragskalkulation der Grundsatz der Bewertung zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten beibehalten werden.

Eine Bewertung zu Verkehrswerten, auch beim nicht betriebsnotwendigen Vermögen, sollte für eine Bewertung des Anlagevermögens nur bei vorliegenden Kaufangeboten in Betracht gezogen werden.

Nur in Ausnahmefällen (z. B. steuerlich relevante Aufgabengebiete wie BgA) sind im kommunalen Bereich mit kameralistischer Buchführung die im privatwirtschaftlichen Bereich bestehenden Unterschiede zwischen Handels- und Steuerrecht zu berücksichtigen.

Zur Festlegung der Nutzungsdauer wird auf die Möglichkeit der Orientierung an den amtlichen Vorgaben der AfA-Tabellen oder auf die Empfehlungen der KGSt⁴ hingewiesen.

Zur Minimierung des Aufwands - auch im Verhältnis zur Werthaltigkeit - für Erstbewertung und laufende Unterhaltung sowie die daran anschließenden Vorschriften zur Planung sollten Überlegungen getroffen werden, welche Anlagegegenstände einzubeziehen sind.

Die Behandlung von GWG (Anschaffungs- oder Herstellungskosten ohne Umsatzsteuer nicht über 410 €) sollte mit Blick auf deren Gesamtwert geprüft und ggf. beibehalten werden. Durch den Grundsatz der Einzelbewertung im Handels- und Steuerrecht sind GWG als Zugänge im Anlagevermögen auszuweisen und können im Jahr der Anschaffung voll abgeschrieben werden. Sie sind bis zu ihrem Abgang im Inventarverzeichnis der Anlagenbuchhaltung zu führen. Nach § 36 Abs. 2 Nr. 2 KomHVO brauchen für bewegliche Sachen mit Anschaffungs- oder Herstellungskosten bis 100 € keine Bestandsverzeichnisse geführt werden. Nach § 5 VwV Gliederung und Gruppierung sind die Ausgaben für die Anschaffung oder Herstellung beweglicher Sachen bis 410 € (ohne Umsatzsteuer) nur bei einem Nutzungszusammenhang mit anderen Anlagegegenständen und der Überschreitung der Wertgrenze als Ausgaben im VmH darzustellen.

Die Bildung von Festwerten (z. B. für Büroausstattungen, deren Wert über der Grenze für GWG liegt) ist zu empfehlen.

7. Was ist Kommunen zu empfehlen, die die Anlagenbuchhaltung für die KLR nutzen wollen?

Für Kommunen, die eine **KLR** für die gesamte Verwaltung einführen wollen, ist die Berücksichtigung **kalkulatorischer Abschreibungen** für das gesamte kommunale Anlagevermögen notwendig.

⁴ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 1/1999.

In der „**Arbeitshilfe zur Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens in den Kommunen des Freistaates Sachsen**“ werden grundlegende Fragestellungen sachgerecht erläutert. Neben Ausführungen zur Bewertung der Anlagegegenstände und zur Ermittlung der kalkulatorischen Kosten finden sich in der Arbeitshilfe auch praktische Muster u. a. für einen Erfassungsbeleg, für eine Hausverfügung zur Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens sowie für Zugangs-, Abgangs- und Umsetzungsprotokolle.

Wie bereits zu den kalkulatorischen Abschreibungen erläutert (➔ Glossar), unterliegen die Kommunen für interne Zwecke keinen gesetzlichen Einschränkungen. In Bereichen mit Außenwirkung wie die Gebühren- und Beitragskalkulation sind nach SächsKAG gesetzliche Vorgaben zu beachten. Durch die Kombination möglicher oder verbindlicher Ansätze (z. B. nach SächsKAG Anschaffungs- oder Herstellungskosten sowie Wiederbeschaffungszeitwerte als Abschreibungsbasis; angemessene Abschreibungen nach SächsKAG, Abschreibungen nach KomHVO i. V. m. SächsEigBG sowie Handels- und Steuerrecht und kalkulatorische Abschreibungen) können sehr komplexe Systeme der Bewertung des Anlagevermögens und des Werteverzehrs entstehen. Hier sollten die **Überschaubarkeit** der Auswertungen sowie die Steuerbarkeit vorrangig bleiben. Es wird empfohlen, mindestens in der **Einführungsphase** eine **Beschränkung auf bestimmte Bewertungs- und Abschreibungsmethoden** vorzunehmen.

Mit den aus der KLR vorliegenden Daten sollte nicht zuletzt ein **Controlling** im Bereich des Anlagevermögens erfolgen. Um kostenintensive oder unwirtschaftliche Anlagegegenstände zu erkennen, sollten zusammenhängende Auswertungen (insbesondere für Gebäude, Fahrzeuge u. ä.) unter Berücksichtigung aller anfallenden Kosten vorgenommen werden.

8. Welche organisatorischen und personellen Fragen sind in den Kommunen zu klären?

Vor Beginn einer Bewertung des Anlagevermögens müssen die relevanten Fragen durch **interne Regelungen** (Dienstabweisung, Hausverfügung o. ä. zu Inventur, Bewertungsgrundsätzen, Zuständigkeiten usw.) geklärt werden.

Unabhängig vom Zweck der Durchführung der Anlagenbuchhaltung ist eine **Zentralisierung in einem Amtsbereich** zu empfehlen.

Die Zeitanteile für die laufende Führung der Anlagenbuchhaltung sind am Umfang des Anlagevermögens auszurichten. Erfahrungsgemäß sind maximal 1,0 VbE notwendig. Die Durchführung der Anlagenbuchhaltung sowie die erforderlichen Sachausgaben sind in der Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

Anders verhält es sich mit den Zeitanteilen für die Erfassung (für Kommunen, die bisher der Verpflichtung nach der KomHVO nicht nachgekommen sind) und Bewertung des vorhandenen kommunalen Anlagevermögens. Dieser Prozess gestaltet sich in Abhängigkeit von den spezifischen Bedingungen der jeweiligen Kommune relativ zeitintensiv.

Die sachgerechte Durchführung der Anlagenbuchhaltung sollte durch eine anforderungsgerechte Personalauswahl gesichert werden. Gegebenfalls sind Fortbildungsmaßnahmen erforderlich.

Für die Bewertung des gesamten kommunalen Vermögens zu Zwecken der KLR ist eine IT-gestützte Variante mit den entsprechenden Schnittstellen notwendig. Für Kommunen, die sich auf die Führung von Anlagennachweisen für die kostenrechnenden Einrichtungen beschränken, kann je nach Umfang eine manuelle oder auf Standardsoftware gestützte Ermittlung ausreichen.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Für die Anlagenbuchhaltung im kameralistischen Rechnungswesen sind für kleinere Gemeinden keine Besonderheiten zu nennen.

Bezogen auf eine Anlagenbuchhaltung für die KLR sind die Aussagen im Pkt. 5.6 Kosten- und Leistungsrechnung übertragbar.

4.3 Beteiligungsmanagement

Einführung

Beteiligungsmanagement umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle der kommunalen Unternehmen (Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Mehr- und Minderheitsbeteiligungen sowie mittelbare Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform) in Abhängigkeit von den Eigentumsverhältnissen. In weiterer Auslegung des Unternehmensbegriffes können aus Sicht der Kommune auch Mitgliedschaften in Zweckverbänden sowie ferner Stiftungen und Vereine subsumiert werden.

Das Beteiligungsmanagement kann im engeren Sinne in folgende Bereiche mit den beispielhaft aufgeführten wesentlichen Aufgaben unterteilt werden:

Beteiligungsverwaltung

- Information und Dokumentation (insbesondere die Aufbewahrung der Unterlagen);
- Überwachung der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben (z. B. Vorlage des Wirtschaftsplans, Vorlage des Jahresabschlusses und Durchführung der Jahresabschlussprüfung, Durchführung der örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses, Feststellung des Jahresabschlusses, Übertragung und Durchführung der Betätigungsprüfung);

Mandatsbetreuung

- fachliche Unterstützung der Aufsichtsratsmitglieder;
- Wahrnehmung der Gesellschafteraufgaben;

Beteiligungscontrolling (→ Glossar, Stichwort Controlling)

- Aufbereitung und Bereitstellung aller steuerungsrelevanten Informationen;
- Vorbereitung von Entscheidungen, Auswahl von Alternativen;
- Erstellung von Beteiligungsberichten.⁵

Den kommunalen Gremien obliegen der strategische beteiligungspolitische Zielfindungsprozess und der Verwaltungsführung die Steuerung und Überwachung der operativen Umsetzung in den genannten Aufgabenbereichen.

⁵ Vgl. Ruter, in Meurer/Stephan (1999 ff.), Gruppe 3, S. 62 ff.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Beteiligungsverwaltung

Sechs der sieben Kommunen hatten Eigenbetriebe gegründet und/ oder waren an Unternehmen in privater Rechtsform beteiligt. In einer Kommune war nur ein Eigenbetrieb gegründet worden.

Zwei Kommunen verfügten über eine anforderungsgerechte Beteiligungsverwaltung, weitere zwei arbeiteten an deren Aufbau.

Eine Kommune hatte die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung sowie die Anteile an einigen Gesellschaften auf eine Eigengesellschaft übertragen. Die diesbezüglichen vertraglichen Regelungen zwischen der Kommune und ihrer Eigengesellschaft waren unzureichend.

Die Umsetzung rechtlicher Grundlagen (z. B. Vereinbarung der Befugnisse nach § 54 HGrG für die Betätigungsprüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung sowie der Bestimmungen nach § 99 Abs. 1 SächsGemO in den Gesellschaftsverträgen) war teilweise mangelhaft.

Beteiligungscontrolling

Eine Kommune hatte ein Beteiligungscontrolling installiert, von dem zahlreiche Aktivitäten im Bereich der Beteiligungssteuerung ausgingen.

Eine Kommune hatte mit dem Aufbau eines Beteiligungscontrollings begonnen und plante die Entwicklung eines Kennzahlensystems. Drei Kommunen beabsichtigten, ein Beteiligungscontrolling aufzubauen.

Zwei Kommunen erstellten bereits seit mehreren Jahren regelmäßig Beteiligungsberichte. Eine Kommune hatte für das Wirtschaftsjahr 2000 den ersten Beteiligungsbericht erarbeitet. Zwei weitere Kommunen beabsichtigten die Herausgabe von Beteiligungsberichten.

Zielstellung

Aus dem Recht der Gemeinde auf Errichtung, Übernahme, Unterhaltung, Erweiterung von oder Beteiligung an Unternehmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben (§§ 95 bis 97 SächsGemO) sind die übergeordneten Zielstellungen des **Beteiligungsmanagements** - die **Steuerung und Kontrolle der kommunalen Unternehmen zur Sicherung des kommunalen Vermögens und der Aufgabenerfüllung** - abzuleiten.

Die Steuerung und Kontrolle der Unternehmen durch die kommunalen Eigentümer bzw. Gesellschafter sollen durch die Beschaffung und Aufbereitung aller für die Entscheidungen erforderlichen Informationen für das kommunale Gremium und die Verwaltungsführung ermöglicht werden.

Das Beteiligungsmanagement berührt nicht die Eigenverantwortung der Betriebsleiter bzw. der Geschäftsführer der Unternehmen.

Interne und externe Faktoren

Folgende interne und externe Faktoren beeinflussen den Erfolg des Beteiligungsmanagements:

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Forderungen der kommunalen Gremien • Aufgabenwahrnehmung durch die Verwaltungsspitze • Anzahl, Größe und Bedeutung der vorhandenen kommunalen Unternehmen • personelle Ressourcen, insbesondere betriebswirtschaftliche Ausbildung der Mitarbeiter • Fortbildung der Kommunalpolitiker, der Führungskräfte und Mitarbeiter • vorgesehene Gründungen weiterer kommunaler Unternehmen • Ausgestaltung der Regelungen in Gesellschaftsverträgen/ Satzungen • Wahrnehmung der Einflussmöglichkeiten der kommunalen Vertreter in den Organen der Unternehmen in privater Rechtsform 	<ul style="list-style-type: none"> • Forderungen der RAB im Rahmen der geltenden gemeindefinanziellen Bestimmungen • Änderungen des Gemeindefinanzrechts • externe Beratung (häufig in Zusammenhang mit Haushaltskonsolidierung) • Zusammenarbeit mit Wirtschaftsprüfungsgesellschaften im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen • gesamtwirtschaftliche Lage • wirtschaftliche Situation der kommunalen Unternehmen • Verhältnis Geschäftsführung/ Vorstand zu kommunalen Gremien bzw. Verwaltungsspitze

Hinweise und Empfehlungen

1. Warum muss dem Beteiligungsmanagement eine besondere Priorität zugewiesen werden?

Die Veränderungen in der klassischen Organisationsstruktur der Kommunen führen mit zunehmender Tendenz zu einer Verlagerung der Erfüllung bestimmter Aufgaben in den Bereich kommunaler Unternehmen. Zum 31.12.2001 betrug die Anzahl der Unternehmen in privater Rechtsform im Freistaat Sachsen mit mehrheitlicher kommunaler Beteiligung 485 (für Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern). Darüber hinaus existierten 180 kommunale Eigenbetriebe. Im Jahr 2001 wurde allein bei den Eigengesellschaften ein Schuldenstand in Höhe von rd. 6,6 Mrd. € (Pro-Kopf-Verschuldung von rd. 1.490 €) erreicht. Die Schulden der kommunalen Haushalte betragen rd. 5,5 Mrd. € (Pro-Kopf-Verschuldung von rd. 1.255 €).

Die Kommunen dürften sich nach den rechtlichen Vorgaben ihrer Unternehmen nur zur Wahrnehmung von Aufgaben ihres Wirkungskreises bedienen. Deshalb besteht naturgemäß die Aufgaben- und Finanzverantwortung der Kommune fort⁶. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung der Unternehmen sind die Kommunen damit schon nach den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen zu einer Kontrolle und Steuerung der Eigenbetriebe sowie der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften verpflichtet.

Der SRH misst der **überörtlichen Prüfung kommunaler Unternehmen** seit mehreren Jahren **besondere Bedeutung** bei. Die durch die überörtliche Prüfung getroffenen Feststellungen sowie die Ergebnisse aus der begleitenden Prüfung zeigten, dass bisher nicht alle Kommunen der Bedeutung des Beteiligungsmanagements Rechnung tragen.

Der SRH hat in seinen Jahresberichten seit 1996⁷ auf die **Notwendigkeit von Änderungen im Gemeindefinanzrecht zur Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform** hingewiesen. Die **Novellierung des Gemeindefinanzrechts** berücksichtigt die Forderungen weitestgehend. Unter anderem sind im Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes⁸ die Verpflichtung zur Erstellung jährlicher Beteiligungsberichte sowie zur Gewährleistung größerer Sachkunde des Fachbediensteten für das Finanzwesen und der von der Gemeinde zu entsendenden Aufsichtsratsmitglieder enthalten. Darüber hinaus erfolgen mit der Novellierung Veränderungen bezüglich der Gründung von Aktiengesellschaften sowie der Genehmigungspflicht der Gründung mittelbarer Beteiligungen durch die Rechtsaufsichtsbehörden.

⁶ Vgl. Hegele, in: Verwaltung und Management, 2. Jg. (1996), Heft 4, S. 208.

⁷ Vgl. Jahresbericht des SRH 1996 Nr. 41, 42; 1997 Nr. 32; 1998 Nr. 48; 1999 Nr. 50; 2001 Nr. 46; 2002 Nr. 50, 56.

⁸ Beschlussfassung über das Gesetz in der 75. Sitzung des Landtages am 23.01.2003.

Zu den Prüfungen der Jahresabschlüsse von Eigenbetrieben durch beauftragte Wirtschaftsprüfer (Zuständigkeit der überörtlichen Prüfungseinrichtung gem. § 110 Abs. 1 SächsGemO) sowie zu den sich aus der Analyse der Jahresabschlüsse ergebenden Feststellungen ist auf die Ausführungen in den betreffenden Jahresberichten zu verweisen⁹. Mit der Novellierung erfolgt eine Verpflichtung zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung von Eigenbetrieben.

2. Welche organisatorischen Anforderungen ergeben sich für das Beteiligungsmanagement?

Die **kommunalen Gremien** sollten ein **strategisches Konzept für die kommunalen Unternehmen** beschließen, in dem sie strategische Zielstellungen für die einzelnen Unternehmen zu deren Steuerung und Kontrolle vorgeben.

Zur Sicherung der Durchführung des Beteiligungsmanagements sollten **verwaltungsinterne Regelungen** getroffen werden, mit denen eine eindeutige **Festlegung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Termine** erfolgt. Aufgabengliederungspläne und Stellenbeschreibungen sind entsprechend anzupassen.

Die organisatorische Zuordnung der Aufgaben des Beteiligungsmanagements fällt in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Notwendigkeit der **Einrichtung von Personalstellen für die Beteiligungsverwaltung** ist abhängig von der **Anzahl und der Größe der kommunalen Unternehmen sowie von der Höhe der Beteiligungsverhältnisse**. Als Orientierungsgröße für die Stellenanzahl werden in der Beratenden Äußerung des SRH zum Organisationsmodell für Landkreise mit 130.000 bis 170.000 Einwohnern bis zu 3,0 VbE genannt¹⁰. Kommunen, deren Unternehmensstruktur die Einrichtung einer separaten Stelle für Beteiligungsverwaltung nicht rechtfertigt, wird empfohlen, die Aufgabe der Beteiligungsverwaltung in einem Amtsbereich zu zentralisieren.

Für die Einrichtung von **Stellen für ein Beteiligungscontrolling** ist ebenfalls von der Unternehmensstruktur in der jeweiligen Kommune auszugehen. Hierzu wird insbesondere auf die Ausführungen im Pkt. 5.8 Controlling verwiesen. Das Beteiligungscontrolling sollte organisatorisch an die Verwaltungsspitze angebunden sein.

⁹ Vgl. Jahresbericht des SRH 1997 Nr. 26; 1998 Nr. 43; 1999 Nr. 50; 2000 Nr. 46; 2002 Nr. 55.

¹⁰ Vgl. Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 SÄHO i. V. m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SÄHO, Organisationsmodell für Landkreise mit 130.000 bis 170.000 Einwohnern, Landtagsdrucksache 3/0092, S. 64.

Vom Anforderungsumfang der Aufgaben sowie von der fachlichen Qualifikation der Mitarbeiter sollte abhängig gemacht werden, ob eine Zusammenführung der Aufgaben der Beteiligungsverwaltung und des Beteiligungscontrollings vorteilhaft ist. Einige Kommunen führen das Beteiligungscontrolling im Bereich Controlling durch und haben eine separate Beteiligungsverwaltung eingerichtet. Wichtig sind dabei die eindeutige Definition der jeweiligen Aufgaben in den Stellenbeschreibungen sowie die Übertragung der Aufgabenverantwortung.

In den letzten Jahren haben einige Kommunen die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung und des Beteiligungscontrollings auf Tochtergesellschaften übertragen. Neben der nachzuweisenden Wirtschaftlichkeit ist hierbei auf die erforderlichen vertraglichen Regelungen zur Sicherung der Aufgabenerfüllung hinzuweisen. Die Aufgabenverantwortung sowie die Steuerung und Kontrolle der Unternehmen muss immer die Kommune selbst wahrnehmen.

Die Aufgabe der **fachlichen Unterstützung der kommunalen Vertreter** in den Unternehmensorganen ist durch die Verwaltungsführung abzusichern.

Der Verwaltungsführung obliegt die Verantwortung zur Vorbereitung der Beschlussfassungen der kommunalen Gremien entsprechend den gesetzlich geregelten Zuständigkeiten (u. a. § 52 Abs. 1 i. V. m. § 41 Abs. 2 Nr. 10 bis 15 SächsGemO).

3. Welchen grundlegenden Anforderungen sollte das Beteiligungsmanagement nach dem Gemeindefirtschaftsrecht gerecht werden¹¹?

Vor der **Gründung eines kommunalen Unternehmens** sind alle Alternativen zu möglichen Organisations- und Rechtsformen zu prüfen. Vor der Entscheidung sind die **organisatorischen, rechtlichen, finanziellen, personellen und betriebswirtschaftlichen Aspekte** entsprechend zu berücksichtigen. Die diesbezüglichen Vorschriften der SächsGemO sind zu beachten. Das kommunale Gremium muss eine umfassende Einzelfallstudie als Entscheidungsgrundlage erhalten. Gegebenfalls ist externer Sachverstand hinzuzuziehen.

Besondere Bedeutung ist dem **Gesellschaftsvertrag bzw. der Satzung** kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform beizumessen. Die Kommunen sollten auf eine möglichst einheitliche Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge hinsichtlich der Zuständigkeiten der Unternehmensorgane sowie der Regelungen für die kommunalen Vertreter im Aufsichtsrat hinwirken. Der Gesellschaftsvertrag bzw. die Satzung muss mindestens die nach der SächsGemO zu vereinbarenden Vorschriften enthalten (u. a. §§ 99 Abs. 1 und 106 Abs. 3 SächsGemO).

Für Aktiengesellschaften und für Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit mehr als 500 Arbeitnehmern ist **obligatorisch** ein **Aufsichtsrat** zu bestellen. Für Gesellschaften mit be-

¹¹ Diese Aufzählung von Aufgaben des Beteiligungsmanagements ist keines Falls als vollständig zu betrachten. Aufgrund des umfangreichen Aufgabenspektrums können an dieser Stelle nur einige wesentliche Punkte aufgeführt werden.

schränkter Haftung mit bis zu 500 Arbeitnehmern sollten die Kommunen zur Sicherung eines angemessenen kommunalen Einflusses **fakultative Aufsichtsräte** einrichten. Wichtigste Aufgabe des Aufsichtsrates ist die **Überwachung der Geschäftsführung**. In der Satzung oder in einer von der Gesellschafterversammlung beschlossenen Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat kann festgelegt werden, dass bestimmte Arten von Geschäften der Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen. Die Auswahl zustimmungspflichtiger Geschäfte hängt wesentlich von der Größe und vom Unternehmenszweck ab. Der Aufsichtsrat hat festzustellen, ob sich die Interessen der Gemeinde mit denen der Gesellschaft decken. Der Aufsichtsrat hat eine Gesamtverantwortung für die Überwachung des Unternehmens, aber jedes Aufsichtsratsmitglied hat auch eine Einzelverantwortung. Auf die Verantwortung des kommunalen Gremiums bei der Wahl der von der Kommune zu entsendenden Aufsichtsratsmitglieder nach § 98 Abs. 2 SächsGemO ist deshalb hinzuweisen.

Wesentliche Aufgaben des **operativen Beteiligungsmanagements** sind u. a.:

- die Einflussnahme auf die Gestaltung der Wirtschafts- und Finanzpläne,
- die Zusammenarbeit mit den Unternehmen und den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bei der Erstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse,
- die Vorbereitungen der Gesellschafterversammlungen/ Hauptversammlungen und
- die Entscheidungsunterstützung bei der Übertragung der Betätigungsprüfung auf das Rechnungsprüfungsamt und deren Durchführung sowie bei der Feststellung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe durch die kommunalen Gremien.

Die Einhaltung gesetzlicher und untergesetzlicher Regelungen des Gemeindefirtschaftsrechts (u. a. §§ 96 Abs. 1 und 2, 97, 98 Abs. 1 und 2, 99, 100, 105, 106 Abs. 2 Nr. 5 und Abs. 3, 110 SächsGemO; §§ 2 Abs. 2 Nr. 5, 42 Abs. 1 Nr. 1 KomHVO) als Grundvoraussetzung der Steuerung und Überwachung kommunaler Unternehmen ist durch die Kommune sicher zu stellen.

Aufgrund der rechtlichen Unselbständigkeit der Eigenbetriebe sind für diese zwingend die umfassenderen Regelungen des Sächsischen Eigenbetriebsgesetzes und der Sächsischen Eigenbetriebsverordnung zu beachten.

4. Welche konkreten Aufgaben kann das Beteiligungscontrolling erfüllen?

Während bereits die meisten Kommunen die Notwendigkeit einer Beteiligungsverwaltung erkannt haben, bestehen in der Umsetzung eines Beteiligungscontrollings noch vielfältige Probleme. Für das Beteiligungscontrolling gelten die Hinweise und Empfehlungen zum Controlling (vgl. Pkt. 5.8 Controlling, → Checkliste: Schaffung der Voraussetzungen für ein Controlling), mit Ausnahme der nicht übertragbaren Inhalte für das Controlling der kommunalen Verwaltung und des kameraleen Haushalts.

Günstig erscheint die Wahrnehmung der Aufgaben des Beteiligungscontrollings durch den/ die Controller für die gesamte Verwaltung oder gekoppelt an die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung. Eine Durchführung des Beteiligungscontrollings neben der eigentlichen Aufgabe (durch Mitarbeiter der Kämmerei o. ä.) führt oft dazu, dass diese Aufgabe aus zeitlichen Gründen nicht umfassend wahrgenommen werden kann.

Grundlegend für die Steuerung, Überwachung und Entwicklung der Zielstellungen des strategischen Konzeptes der Kommune für ihre kommunalen Unternehmen (vgl. Frage 2) ist das **strategische Controlling** (➔ Glossar).

Eine wichtige Aufgabe des **operativen Controllings** (➔ Glossar) im Bereich der kommunalen Unternehmen besteht im **Aufbau und der Entwicklung eines Kennzahlensystems und Berichtswesens**.

Als Informationsgrundlagen für das Controlling sind die Wirtschafts- und Finanzpläne, die Jahresabschlüsse sowie ggf. weitere Zwischenabschlüsse, unternehmensinterne Berichte, Statistiken u. ä. verwendbar. Bei kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform sollten die Kommunen in Abhängigkeit vom Beteiligungsgrad von ihren rechtlichen Möglichkeiten als Gesellschafter zur Informationsbeschaffung Gebrauch machen.

Zu analysieren sind die Entwicklung der Bilanz- und GuV-Positionen sowie ableitbarer betriebswirtschaftlicher Kennzahlen (➔ Glossar), wie z. B. die Eigenkapitalquote, die Eigenkapitalrentabilität, die Gesamtkapitalrentabilität, der Verschuldungsgrad, die Anlagendeckung, die Anlagenintensität und der Cash-flow¹². Für die Kommune wesentlich sind u. a. die Entwicklung des Eigenkapitals und des Jahresergebnisses, des Anlagevermögens, der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, der Umsatzerlöse sowie des Personalaufwands.

Weitere wichtige Steuerungsgrößen, auf die teilweise die Möglichkeit der direkten Einflussnahme besteht, sind z. B. der Zuschuss vom bzw. die Abführung an den kommunalen Haushalt, die Höhe der Konzessionsabgaben, die Fördermittel sowie die finanziellen Beziehungen durch Bürgschaften oder Darlehen.

Die Analysen können in Form von Zeitreihenvergleichen, Unternehmensvergleichen, Plan-Ist-Vergleichen sowie ggf. Branchenvergleichen erfolgen.

Mit dem im Gesetz zur Novellierung des Gemeindefinanzrechts vorgeschriebenen Beteiligungsbericht wird nicht der Aufbau eines die Unternehmen betreffenden Berichtswesens als Voraussetzung für eine Steuerung und Kontrolle ersetzt. Vielmehr ist ein möglichst zeitnahes, zukunftsorientiertes Controlling und Berichtswesen zu implementieren, das auf die kommu-

¹² Vgl. u. a. *Wöhe* (1990), S. 1028 ff.; *Schneck* (1999), Stichworte: Kennzahl, Kennzahlensystem, Bilanzkennzahlen.

nen Zielstellungen und Interessen ausgerichtet ist und keinesfalls die gleichen Aufgaben wie das unternehmensinterne Controlling und Berichtswesen erfüllen kann und soll.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Bezüglich der genannten gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen des Gemeindegewirtschaftsrechts gelten für kleinere Gemeinden keine Besonderheiten.

Ausgehend von der jeweiligen Anzahl und Größe der kommunalen Unternehmen sowie dem Anteil der kommunalen Beteiligung sind entsprechend den Erfordernissen die Wahrnehmung der Aufgaben des Beteiligungsmanagements sicherzustellen.

4.4 Projektmanagement

Einführung

Unter Projektmanagement (→ Glossar) ist die „Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mitteln für die Abwicklung eines Projektes“¹³ zu verstehen.

Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente ist ein solches Vorhaben, das von großer fachlicher und organisatorischer **Komplexität** gekennzeichnet ist und umfangreiche finanzielle und personelle Ressourcen beansprucht. Die Vielgestaltigkeit der vorgefundenen Reformprozesse deutet darauf hin, dass es kein Einheitsrezept zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente gibt und das von der KGSt vor allem für große Kommunen entwickelte „Neue Steuerungsmodell“ nur als Handlungsrahmen dienen kann. Die Kommunen sind also gefordert, den Reformprozess in ihrer Kommune - der örtlichen Situation angepasst - selbst zu gestalten.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Projektorganisation

Die Initiative zur Verwaltungsmodernisierung ging in den meisten Fällen von der Verwaltungsspitze aus.

Die Einbeziehung der politischen Gremien wurde in den Kommunen unterschiedlich gehandhabt. In der Mehrzahl der Kommunen fasste das politische Gremium einen Grundsatzbeschluss zur Modernisierung der Verwaltung und wurde über den Fortgang des Modernisierungsprozesses informiert. Teilweise wurden Vertreter der politischen Gremien in Arbeitsgruppen einbezogen.

Zur Vorbereitung und Koordinierung des Prozesses bildete die Mehrzahl der Kommunen eine Lenkungsgruppe, der Vertreter verschiedener Bereiche und Ebenen angehörten.

Schwerpunkte und Verfahrensschritte für den Reformprozess wurden zunächst mit den Führungskräften und einigen Mitarbeitern der Verwaltungen erarbeitet. Hierzu wurden z. B. Arbeitstagungen oder Workshops durchgeführt und die Ergebnisse zumeist in einer Projektkonzeption festgehalten.

¹³ Vgl. DIN 69901.

Zwei Kommunen entschieden sich bei der Umsetzung des Reformprozesses für den ganzheitlichen Ansatz, d. h. die einzuführenden Instrumente wurden gleichzeitig in Angriff genommen und flächendeckend in der gesamten Verwaltung eingeführt. Eine der Kommunen ist von diesem Ansatz zwischenzeitlich wieder abgewichen. Zur Umsetzung der Einzelemente wurden von den Kommunen weitere Arbeitsgruppen gebildet, die eine Lenkungsgruppe koordinierte.

Ebenfalls in zwei Kommunen wurde zur Projektdurchführung eine Stabsstelle „Controlling“ gebildet. Die Mitarbeiter der Stabsstelle waren von sonstigen Aufgaben freigestellt und der Verwaltungsspitze direkt unterstellt. In den anderen Kommunen nahmen Mitarbeiter die Aufgaben teilweise zusätzlich zu ihrem Tagesgeschäft wahr. In einer Kommune wurde eine zusätzliche Stelle Verwaltungsmodernisierung geschaffen, von der allerdings nur ein Teil der anstehenden Aufgaben zu bewältigen war.

Der Beteiligung und Information der Mitarbeiter wurde in den Kommunen unterschiedliche Bedeutung zugemessen. In einer Kommune wurde z. B. die Mitarbeiterzeitung als Instrument der Mitarbeiterinformation eingesetzt. Andere Kommunen informierten die Mitarbeiter im Rahmen von Personalversammlungen oder durch Faltblätter.

Zur Motivation der Mitarbeiter wurden von der Mehrzahl der Kommunen flexiblere Arbeitszeitregelungen vereinbart. Eine Kommune führte das betriebliche Vorschlagswesen ein. Von der Möglichkeit der Einführung von Anreizsystemen (z. B. Leistungsprämienverordnung) machte nur eine Kommune Gebrauch. Zumeist ließ die Haushaltssituation der Kommunen die genannten Maßnahmen nicht zu.

Schwachstellen im Projektmanagement

Die Steuerung des Reformprozesses als Ganzes wurde im Laufe des Reformprozesses zunehmend in den Hintergrund gedrängt. Die Kommunen konzentrierten sich auf die Einführung der einzelnen neuen Steuerungsinstrumente und verloren dabei die Notwendigkeit einer Verknüpfung der Reformelemente untereinander aus den Augen. **Die einzelnen Reformelemente wurden oft isoliert voneinander betrachtet.** So wurde zum Teil nicht überprüft, ob die einzelnen Maßnahmen zur Erreichung der übergeordneten Ziele überhaupt notwendig waren und in welcher Weise sie sich auf andere Reformmaßnahmen auswirkten.

Der Reformprozess war zunächst sehr stark auf innere Prozesse ausgerichtet. Kurzfristige Erfolge blieben dadurch eher aus, was sich im Verlauf des Modernisierungsprozesses negativ auf die Motivation der Mitarbeiter auswirkte. Derselbe Effekt trat ein, wenn zu viele Maßnahmen gleichzeitig begonnen wurden und der Prozess dadurch unüberschaubar wurde.

In den Reformkonzepten fehlte es teilweise an konkreten Zielstellungen, „Meilensteine“ wurden selten, verbindliche Vorgaben und Termine nur teilweise festgelegt. Damit konnte eine Erfolgskontrolle oftmals nicht stattfinden. In einer Kommune wurden die Konzeptionen nicht vom Verwaltungschef unterzeichnet und erhielten damit keine verbindliche Wirkung.

Die Kommunen passten innerhalb des Reformprozesses die erarbeitete Gesamtkonzeption nicht an, so dass keine zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen über eine aktuelle Gesamtkonzeption zur Weiterführung des Modernisierungsprozesses verfügte.

Insgesamt wurden Erfolge und Misserfolge zu wenig dokumentiert. Vor der Einführung der Modernisierungsmaßnahmen wurden zumeist **keine Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt**. Der monetäre Aufwand zur Durchführung der Reformmaßnahmen wurde überwiegend nicht erfasst.

Der Reformprozess war sehr stark von Einzelpersonen abhängig. Durch die Verwaltungsspitze wurde er teilweise unzureichend gesteuert. Dies führte zu Motivationsverlusten bei den Mitarbeitern und zu Verzögerungen bei der Umsetzung der Ziele.

Zielstellung

Ziel des Projektmanagements ist die Steuerung des Projektes bis zu einem erfolgreichen Abschluss unter Einhaltung der gesetzten Termine, des vorgegebenen finanziellen Rahmens und in der vorgesehenen Qualität. Das Auftreten von Fehlern, die wiederum finanzielle und personelle Ressourcen kosten und erhöhten Zeitaufwand bedeuten können, soll minimiert werden.

Interne und externe Faktoren

Die folgende Übersicht zeigt, welche internen und externen Faktoren auf das Projektmanagement wirken.

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Leitbild, Ziel des Reformprozesses • personelle Ressourcen • Initiative/ Unterstützung/ Steuerung durch die Verwaltungsspitze • Unterstützung/ Begleitung/ Initiative durch die Politik • finanzielle Ressourcen • Qualifikation der Mitarbeiter • Qualifikation und Akzeptanz der Projektmanager • Motivation der Mitarbeiter • Unterstützung durch die Personalvertretung 	<ul style="list-style-type: none"> • gesetzliche Rahmenbedingungen • Größe und Komplexität der Verwaltung • Bürgerengagement • finanzielle Förderung einzelner Maßnahmen im Projekt • Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen/ Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ • externe Beratungsleistungen

Hinweise und Empfehlungen

1. Wie sollte der Reformprozess organisiert sein?

Die Organisation des Reformprozesses als **Projekt** (→ Glossar) hat sich in der Praxis als erfolgreichstes Mittel zur Implementierung neuer Steuerungsinstrumente bewährt und wird auch vom SRH als sinnvoll erachtet. Ein Projekt ist eine besondere, umfangreiche und zeitlich begrenzte Aufgabe von relativer Neuartigkeit mit hohem Schwierigkeitsgrad und Risiko, die in der Regel enge fachübergreifende Zusammenarbeit aller Beteiligten fordert.¹⁴

¹⁴ Vgl. DIN 69901.

Eine erfolgreiche Verwaltungsreform bedarf neben einer realistischen Projektplanung auch eines starken Projektmanagements, der Qualitäts- und Ergebnissicherung sowie deren Dokumentation (→ Checkliste: Projektdokumentation). Eine Interpretation von Zwischenergebnissen, die Überprüfung und Bewertung dieser Ergebnisse und die Erfassung der Auswirkungen der Reform sind unerlässlich.

2. Welche Projektphasen sind relevant?

Das Projekt „Einführung neuer Steuerungsinstrumente“ sollte in folgende Phasen untergliedert werden (→ Checkliste: Projektablauf):

- Projektidee/ Projektstart,
- Projektvorbereitung,
- Projektplanung,
- Projektdurchführung,
- Projektabschluss.

Die frühen Projektphasen sind von besonderer Wichtigkeit. Hier werden sämtliche Rahmenbedingungen des Projektes festgelegt, die später nur noch schwer korrigierbar sind. Dazu zählt z. B. die realistische Einschätzung des Projektaufwandes.

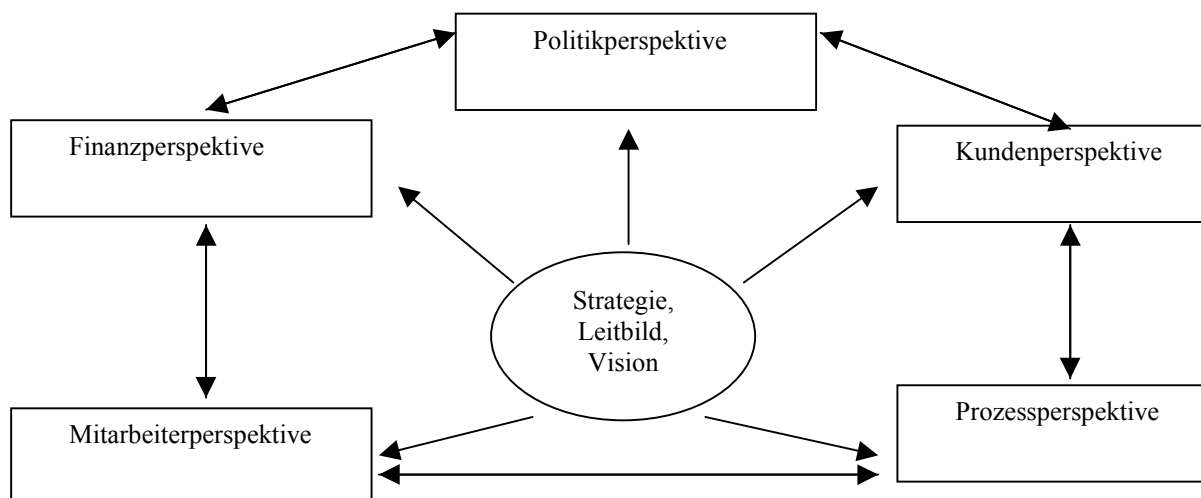
3. Wie wird der Reformprozess vorbereitet und geplant?

Für das Projekt Verwaltungsmodernisierung empfiehlt sich die **Bildung einer Lenkungsgruppe**, die sich z. B. aus Führungskräften, einem Mitglied des Personalrates, Vertretern der politischen Gremien und weiteren mit der Verwaltungsmodernisierung befassten Mitarbeitern zusammensetzt. Sie hat die Aufgabe der Projektvorbereitung/ -planung, Koordinierung und Steuerung.

Die Überlegungen zur weiteren Vorgehensweise mit Grundsatzdiskussion, Strategiefindung und Festlegung von Schwerpunkten und Verfahrensschritten sollten in Workshops erfolgen, die von der Lenkungsgruppe vorbereitet werden.

Innerhalb der Workshops sollten eine **Strategie definiert** und daraus **strategische Ziele abgeleitet** werden. Die Ziele dürfen der Strategie und sich untereinander nicht widersprechen. Sie sollen realistisch und klar definiert sein und in operative Aussagen überführt werden. Empfehlenswert ist ein Vorgehen in Anlehnung an die Methode der „balanced scorecard“, bei der verschiedene mögliche Sichtweisen definiert werden. Diese perspektivische Betrachtung führt zu einem ausgewogenen („balanced“) Zielsystem („scorecard“).

Folgende Perspektiven könnten in einer Kommune relevant sein:



Strategien und Ziele sowie die daraus abgeleiteten **Messgrößen und Maßnahmen** für den Modernisierungsprozess sollten innerhalb der Workshops durch einzelne **Arbeitsgruppen** konzipiert werden. Folgende Übersicht zeigt ein Beispiel für deren Festlegung zur Strategieumsetzung:

Perspektiven	Strategische Ziele	Messgrößen	Maßnahmen
Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung unternehmerfreundlicher Standortbedingungen • Kontraktmanagement mit Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Zahl der Gewerbeansiedlungen • Anzahl der geschlossenen Kontrakte 	<ul style="list-style-type: none"> • Betreuung der Firmen intensivieren • AGr Verwaltung und Kreistag bilden • Leitbild erarbeiten
Mitarbeiter	<ul style="list-style-type: none"> • Motivation der Mitarbeiter erhöhen • ausgewogene Altersstruktur schaffen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen • Durchschnittsalter der Mitarbeiter 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeiterbefragungen • Vorschlagswesen einführen • Personalentwicklungskonzept erarbeiten
Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> • Verschuldung abbauen • Haushaltsausgleich • angemessene Nettoinvestitionsrate 	<ul style="list-style-type: none"> • Stand der Schulden 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgabenkritik • Wirtschaftlichkeitsuntersuchung • Einführung Budgetierung
Kunden	<ul style="list-style-type: none"> • Bürger- und Kundenzufriedenheit erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zufriedenheitsgrad (z. B. durch Bürgerbefragungen feststellen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedarfsermittlung • Einrichtung Bürgerbüro • E-Government
Prozess	<ul style="list-style-type: none"> • Effizienzsteigerung durch Prozessoptimierung • interne Transparenz erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verringerung der Durchlaufzeiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Controlling und Berichtswesen ausbauen • Einführung Kosten- und Leistungsrechnung

Die Messgröße muss so gewählt werden, dass die Zielerreichung abgelesen werden kann. Die Maßnahmen können lang-, mittel- oder kurzfristig sein oder selbst Projektcharakter haben (Einrichtung eines Bürgerbüros). Zur besseren Überschaubarkeit sollten nicht zu viele Maßnahmen festgelegt werden (höchstens vier pro Ziel). Jede Maßnahme darf nur dem Ziel zugeordnet werden, auf das sie am stärksten wirkt.

Zum Abschluss der Workshops sollten die **Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und die weitere Vorgehensweise festgelegt** werden. Eine Kosten-Nutzen-Analyse des Gesamtprojektes sollte erstellt werden.

Die Ergebnisse der Workshops sollten in der Verwaltung und in den politischen Gremien diskutiert werden. Im Anschluss daran muss durch die Verwaltung (Lenkungsgruppe) **eine Gesamtkonzeption** zur Verwaltungsmodernisierung erarbeitet werden. Sie sollte zusammenfassend die verschiedenen Ziele, Messgrößen und Maßnahmen enthalten, deren Verknüpfung untereinander darstellen (Darstellung von Ursache/ Wirkungskette) und eine Erfolgskontrolle ermöglichen (Formulierung wichtiger Zwischenziele und -termine als „Meilensteine“, Darstellung der Verantwortlichkeiten und des geschätzten Ressourcenbedarfs).

Der Erfolg des Reformprozesses ist maßgeblich davon abhängig, dass auch die politischen Gremien sich in Form eines Grundsatzbeschlusses zur Unterstützung des Reformprozesses sowohl als Ganzes als auch wesentlicher Reformelemente bekennen und bereit sind, die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

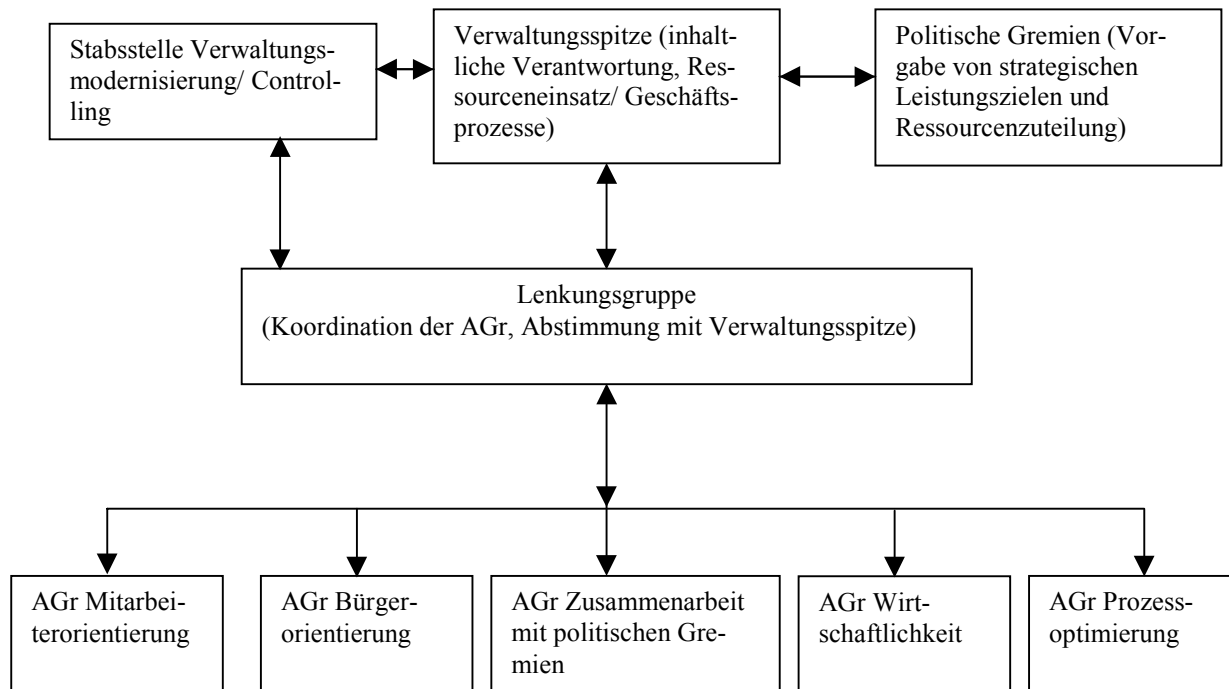
4. Wie sollte das Projekt durchgeführt werden?

Organisation

Der SRH empfiehlt Kommunen, die einen ganzheitlichen Ansatz anstreben, eine Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung und Controlling einzurichten, deren Mitarbeiter aus der Linienorganisation freigestellt und dem Verwaltungschef direkt unterstellt sind. Damit werden überlappende Weisungsbefugnisse vermieden und ausreichend personelle Ressourcen zur Durchführung des Reformprozesses sichergestellt.

Die Errichtung einer Stabsstelle hat sich gerade bei umfangreicheren Reformmaßnahmen bewährt. Die Bewältigung der Reformmaßnahmen zusätzlich zum allgemeinen Tagesgeschäft ist kaum leistbar.

Die in den Workshops gebildeten Arbeitsgruppen sollten fortbestehen, die durchzuführenden Maßnahmen konkretisieren und ihre Umsetzung steuern (z. B. Erarbeitung und Umsetzung einer eigenen Projektkonzeption zur Errichtung eines Bürgerbüros). Die folgende Übersicht zeigt die Beziehungen der einzelnen Gruppen und Gremien zueinander:



Ablauf

Nach der Beendigung der Vorbereitungsphase werden die in der Gesamtkonzeption und in ggf. weiteren Projektkonzeptionen vorgesehenen Reformmaßnahmen schrittweise umgesetzt. Es sollte ein **Projektberichtswesen aufgebaut** werden, das folgende Aufgaben erfüllt:

- Ständige Überprüfung und Dokumentation des Projektfortschritts innerhalb der einzelnen Arbeitsgruppen (z. B. anhand der Ziele, Messgrößen, Termine und Kosten).
- Regelmäßige (z. B. monatliche) Berichterstattung der einzelnen Arbeitsgruppen an die Lenkungsgruppe (Erreichung der „Meilensteine“). Darstellung des Ressourcenverbrauchs und des geschätzten künftigen Ressourcenbedarfs, offene Darstellung der Probleme, Fehlschläge, Hemmnisse und deren Ursachen.
- Analyse der Zwischenergebnisse durch die Lenkungsgruppe, Diskussion mit allen Arbeitsgruppen und Untersuchung und Darstellung der Auswirkungen von Veränderungen auf den Gesamtprozess.
- Abstimmung/ Bericht an den Verwaltungschef, ggf. politische Gremien.
- Anpassung der Gesamtkonzeption durch Änderung von z. B. Zielstellungen, Terminen und Maßnahmen.

Abschluss

Zum Projektabschluss und auch bei Abschluss von einzelnen (Teil-) Projekten (z. B. Bürgerbüro) sollten im Rahmen einer Abschlussitzung eine Rückschau auf Zielerreichung, Stärken und Schwächen erfolgen und ein Abschlussbericht erarbeitet werden, der über Projektziel, Ablauf und Kosten Aufschluss gibt.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Auch in kleineren Gemeinden ist im Reformprozess ein Projektmanagement entsprechend den o. a. Hinweisen und Empfehlungen notwendig. Die Ausgestaltung des Reformprozesses ist allerdings stärker personenabhängig. In kleinen Gemeinden bedarf es nur weniger Regeln und Formalismen, um die Handlungsfähigkeit herzustellen. Die Kommunikation kann direkt erfolgen. Änderungen können schneller durchgesetzt und leichter vollzogen werden. In wesentliche Reformschritte können alle Mitarbeiter gleichzeitig eingebunden werden.¹⁵

¹⁵ Vgl. KGSt: IKO-Netz Leitfaden 1/2000, S. 51 ff.

Checkliste:**Projekttablauf¹⁶**

☞ Projektidee/ Projektstart

- Initiierung
- erste Grobplanung
- Abwägen von Risiken und Chancen

☞ Projektvorbereitung

- Analyse der Ausgangssituation
- Überlegungen zur Projektorganisation (u. a. Projektverantwortung)
- Überlegungen zur Zusammenarbeit mit Dritten
- Projektabgrenzung
- Einbettung in den Gesamtzusammenhang

☞ Projektplanung

- Aufstellen eines Einsatz- und Ablaufplanes
- Terminplanung, Planung von „Meilensteinen“
- Ressourcenplanung und Aufwandsschätzung
- Kostenplanung
- Risikoanalyse

☞ Projektdurchführung

- Umsetzung der Projektplanung
- Projektcontrolling
- Berichtswesen
- Einfügen von (Teil-) Projektergebnissen

☞ Projektabschluss

- Fertigstellen der Projektdokumentation
- Projektevaluierung
- Abschlussbericht
- Abschlusssitzung

¹⁶ Vgl. *Hagen* (2002), S. 15.

Checkliste: **Projektdokumentation¹⁷**

Projekttitel:

Datum der Bearbeitung:

Projektverantwortung:

☞ Beschreibung der Projektidee (Wie kam es zum Projekt?)

☞ Beschreibung des Projektinhalts u. a. mit

- Ausgangssituation
- anfänglichen Zielen
- Nutzen (Mitarbeiter, Bürger, finanziell)
- einzusetzende Ressourcen (Personal, finanzielle Mittel, Technik)
- verfügbares Budget
- Rahmenbedingungen

☞ Beschreibung der Projektvorbereitung und -planung u. a. mit

- Sachzielen (Pflichtenheft, Einzelergebnisse)
- Kostenzielen (vorhandenes Budget, evtl. Personalausgaben)
- Terminzielen (Start und Ende von Gesamtprojekt, Teilprojekten und Projektphasen, Erreichen von „Meilensteinen“)
- Planungsschritten (Ablaufplan, Ressourceneinsatzplan)

☞ Beschreibung der Projektdurchführung u. a. mit

- Vorgehensweisen
- Zwischenergebnissen
- Planabweichungen und deren Gründe
- Zieländerungen

☞ Evaluierung des Projektes und der Projektarbeit u. a. mit

- Grad der Zielerreichung (nach Qualität, Kosten, Zeit)
- gewonnenen Erfahrungen
- Ausblick

¹⁷ Vgl. *Hagen* (2002), S. 60.

5 Handlungsempfehlungen zu neuen Steuerungsinstrumenten

5.1 Leitbild

Einführung

In den Kommunen ist die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung mit ihrer strategischen Entwicklung unumstritten. Das gegenwärtige Verwaltungshandeln gehört auf den Prüfstand und klare Vorstellungen über das zukünftige Verwaltungshandeln sind nötig¹⁸. Die Entwicklung eines **Leitbildes** (→ Glossar) dient dieser strategischen Ausrichtung¹⁹. Es ist damit ein maßgebliches Instrument der neuen Steuerung. Ob für diesen Prozess die Bezeichnung Leitbild, Kernkompetenzen, Leitprofil oder Stadtmarketing gewählt wird, ist dabei ein untergeordneter Aspekt. Im Folgenden wird das klassische Leitbild betrachtet.

Aufgrund der strategischen Ausrichtung der Kommune durch das Leitbild müssen die Leitbildziele auch in die anderen neuen Steuerungsinstrumente einbezogen werden. Entsprechend den Zielen sowie den unteretzten Maßnahmen sind beispielsweise das Personalmanagement, die Bürgerfreundlichkeit, das Controlling sowie die Budgetierung zu gestalten.

Das Leitbild ist vor allem ein Wegweiser für ein zielorientiertes kommunales Handeln und im Rahmen der Umsetzung ein Ausgangspunkt für weitere Diskussionen. Beispielsweise sind bei der Haushaltsplanung die Maßnahmen zur Leitbilderreichung bezüglich der Art und Weise der Durchführung sowie der zu veranschlagenden Mittel zu diskutieren. Das Leitbild sollte sich demzufolge - entsprechend den umzusetzenden Maßnahmen - im Haushalt widerspiegeln.

Das Leitbild ist für einen langfristigen Zeitraum (3 - 10 Jahre) angelegt²⁰.

In der Literatur wird zwischen Gemeindefeitbildern²¹ und Verwaltungsleitbildern unterschieden²². Ein Mix aus beiden ist auch möglich, wobei meistens Elemente einer Leitbildkategorie dominieren. Darüber hinaus können auch für bestimmte Organisationseinheiten Leitbilder erarbeitet werden. **Bestandteile eines Leitbildes** sollten ein Slogan/ Motto, Handlungsfelder (z. B. Wirtschaft, Lebensqualität, Tourismus, Kultur, Sport) einschließlich Kernaussagen zu den Handlungsfeldern (insgesamt max. eine DIN-A4 Seite) und basierend auf den Kernaussagen entsprechende Maßnahmenkataloge sein.

¹⁸ Vgl. *Bauer*, in: Finanzwirtschaft 2/2002, S. 36 ff.

¹⁹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 9/2000.

²⁰ Vgl. *Heinz*, in: KGSt-INFO 2000, S. 118.

²¹ Aus Vereinfachungsgründen wird nicht separat auf das Stadt- und Landkreisleitbild eingegangen.

²² Vgl. *Bals/Hack*, in: Finanzwirtschaft 6/2001, S. 164.

Ein **Gemeindeleitbild** gibt die strategische Ausrichtung der Kommune wieder. Es beinhaltet im Wesentlichen eine Eigendarstellung, besondere Stärken und Schwächen der Kommune sowie Ziele und Visionen für die künftige Entwicklung der Kommune.

Ein **Verwaltungsleitbild** gibt die strategische Ausrichtung der Verwaltung wieder. Es hat sich grundsätzlich - falls vorhanden - an dem Gemeindeleitbild zu orientieren. Das Verwaltungsleitbild ist eine Verwaltungsphilosophie. Es beinhaltet die gewünschten anzustrebenden Verhaltensweisen der Beschäftigten innerhalb der Verwaltung und i. d. R. gegenüber den Bürgern/ Kunden. Ein Innen- und Außenverhältnis besteht. Häufig sind diese Verhaltensweisen Selbstverständlichkeiten.

Leitbilder einzelner Organisationseinheiten müssen im Einklang mit der Gesamtentwicklungsstrategie der jeweiligen Kommune stehen. Fachspezifische Anforderungen und Notwendigkeiten für die künftigen Handlungsmaximen können in diesen Leitbildern formuliert werden.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Leitbilddiskussionen wurden in allen geprüften Kommunen geführt. Die Moderation übernahm bei der Mehrzahl der Kommunen ein externer Berater. Die Professionalität der externen Berater wirkte sich positiv aus. Generell wurden die Bürger, Vertreter aus der Wirtschaft und Verwaltungsmitarbeiter bei der Leitbilderstellung einbezogen. Die Beteiligung blieb jedoch teilweise hinter den Erwartungen zurück.

Die Ausgaben für die Leitbilderstellung - mit Unterstützung eines externen Beraters - waren in Abhängigkeit von der Größe der Verwaltung, der Einwohnerzahl und der Intensität der Leitbildentwicklung in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich. Beispielsweise hatte eine größere Kommunalverwaltung, die 9 Workshops auf Amtsebene, 2 Tagesworkshops der Leitbildgruppe und 1 Workshop zur Bestätigung des Leitbildes durchführte, Ausgaben für Beratungsleistungen i. H. v. rd. 30 T€. Eine andere Kommunalverwaltung hatte bei 5 durchgeführten Workshops Ausgaben i. H. v. rd. 13 T€. Die geringsten Ausgaben hatte eine kleinere Gemeinde mit rd. 9 T€ (2 Tagesklausuren mit 3 Arbeitsgruppen).

Teilweise wurde der Prozess der Leitbilderstellung durch eine finanzielle Zuwendung (i. d. R. zu 70 %) durch das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft oder Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit gefördert.

Alle geprüften Kommunen hatten ein Leitbild - in Form eines Gemeindeleitbildes, eines Verwaltungsleitbildes oder eines Leitfadens zum Stadtmarketing - erarbeitet. Nicht jedes Leitbild hatte einen Slogan. Die Leitbilder wurden durch Handlungsfelder (Wirtschaft, Lebensqualität) untersetzt und diese durch Einzelmaßnahmen (Verkehrsentwicklungskonzept, Maßnahmen zur Stadtstruktur) konkret ergänzt. Die Qualität war dabei unterschiedlich. Teilweise fehlten

die Festlegungen zu den Fristen und Verantwortlichkeiten der Einzelmaßnahmen. Die Kontrolle war dadurch nur eingeschränkt möglich.

Bei mehreren Kommunen hat sich der Prozess der Leitbilderstellung verzögert, weil u. a. die nötige Sensibilität und Bereitschaft bei den Beteiligten nicht vorhanden war. Ein weiterer Grund war die vordringliche Erledigung anderer Aufgaben, wie z. B. die Haushaltskonsolidierung. Teilweise hat sich der Leitbildprozess auf 4 - 6 Jahre (inkl. Unterbrechungen) ausgedehnt. Dagegen dauerte die Leitbilderstellung in anderen Kommunen nur ca. 1 Jahr.

Teilweise wurden die Leitbilder im Internet veröffentlicht.

Als positive Effekte der Leitbilderstellung wurden die Verbesserung der Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Kommunalverwaltung, die Kenntnis über Mitarbeiterwünsche und -vorschläge, die verbesserte Motivation der Mitarbeiter aufgrund der Umsetzung der Äußerungen der Mitarbeiter, die Bürgerfreundlichkeit sowie ein gesteigener Tourismus genannt. Teilweise konnten keine diesbezüglichen Aussagen von den geprüften Verwaltungen getroffen werden, weil der Zeitraum von der Leitbildfertigstellung bis zur begleitenden überörtlichen Prüfung zu gering war.

Als ein eher negativer Effekt wurde die wachsende kritische Betrachtung der Bürger/ Verwaltungsmitarbeiter aufgrund von Verwaltungsentscheidungen, die nicht im Sinne des Leitbildes getroffen wurden, genannt.

Zielstellung

Das Leitbild hat vor allem das Ziel einer gemeinsamen und abgestimmten Zukunftsgestaltung der Kommune. Die Konkretisierung des Ziels erfolgt im Leitbildprozess: von der Ist-Analyse bis zur Kontrolle der Einhaltung von Zwischenschritten einschließlich einer möglichen Änderung. Nachfolgende Ausführungen sollen dies verdeutlichen.

Die Ist-Analyse dient dem Aufzeigen der Stärken und Schwächen einer Kommune. Darauf aufbauend hat bei der Leitbilderarbeitung eine Balance von „Bewahren“ und „Verändern“ zu erfolgen. Standortvorteile gegenüber anderen Kommunen sind zu erkennen und Visionen für das kommunale Handeln zu entwickeln. Handlungsperspektiven sind zu erarbeiten und Entwicklungschancen sind herauszustellen. Durch eine breite Diskussion und Formulierung des Leitbildes wird eine Grundverständigung zwischen den beteiligten Interessengruppen und die Abklärung der verschiedenen Interessen ermöglicht. Die Informationsgewinnung und der gemeinsame Dialog stehen im Vordergrund. Die am Leitbildprozess Beteiligten identifizieren sich dadurch besser mit ihrer Kommune. Darüber hinaus erhält das Verwaltungshandeln durch die zukunftsbezogenen Zielvorgaben eine neue Qualität. Planungssicherheit und Orientierungshilfen werden gegeben. Die Entscheidungen im Verwaltungshandeln müssen sich

jedoch auch am Leitbild messen lassen. Eine Kontrolle ist unverzichtbar, wenn das Leitbild seine Wirkungen nicht verlieren soll.

Zusammengefasst soll mit einem Leitbild erreicht werden:

- gemeinsame Zielfindung,
- Standortverbesserung,
- Planungssicherheit,
- Kommunikations- und Koordinationsverbesserung,
- Verbesserung der Reputation der öffentlichen Verwaltung sowie
- Identifikations- und Motivationsförderung der Beteiligten.

Interne und externe Faktoren

Folgende interne und externe Faktoren beeinflussen den Erfolg des Leitbildprozesses:

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Initiative/ Unterstützung/ Steuerung durch die Verwaltungsspitze • Bereitschaft der Mitarbeiter • finanzielle und personelle Ressourcen • Projektmanagement/ Berichterstattung • Kommunikation • Publikation • maßnahmenbezogene Untersetzung/ Konkretisierung • Kontrolle der Umsetzung • Unterstützung/ Begleitung durch die politischen Gremien 	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement der Bürger und Vertreter der Wirtschaft (nur bei einem Gemeindeleitbild) • externe Beratungsleistungen • finanzielle Förderung der Maßnahme • Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen/ Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ • Realisierungsmöglichkeiten • Werbewirksamkeit • Publikation

Hinweise und Empfehlungen

1. Was ist im Leitbildprozess grundlegend zu beachten?

Für den Erfolg des Leitbildprozesses ist es unerlässlich, dass sich primär die **Führungskräfte** damit identifizieren. Das heißt in erster Linie muss die Verwaltungsspitze von den Effekten eines Leitbildes überzeugt sein, um als Promotor wirken zu können. Die Verwaltungsspitze sollte demzufolge den Leitbildprozess initiieren und positiv begleiten.

Ein Leitbild kann **nicht** vollständig **von einer anderen Kommune** übernommen werden. Die Besonderheiten und die angestrebte Heraushebung der eigenen Kommune gegenüber anderen würde verloren gehen. Dennoch können einzelne Themen und Vorhaben von vorhandenen Leitbildern als Anregung oder Bezugspunkte dienen und unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten bei der Leitbilderstellung genutzt werden.

Dem Prozess der **Entwicklung eines Leitbildes**, gleich welcher Art, ist besondere Beachtung zu schenken. Die Verwaltungsmitarbeiter sollten bei der Leitbildentwicklung einbezogen werden. Der Entwicklungsprozess bildet bereits die Grundlage dafür, ob das Leitbild von der Mehrzahl der Beteiligten akzeptiert und eine Identifikation mit den enthaltenen Werten und Normen erreicht wird. Das bedeutet, dass der Prozess der Leitbilderstellung genau so wichtig ist, wie das Leitbild selbst.

Ein Leitbild muss umgesetzt werden, ansonsten ist es nur Makulatur. Um dies zu vermeiden, ist es sinnvoll, möglichst bereits mit dem Leitbild einen **Katalog von Umsetzungsmaßnahmen** zu verabschieden sowie **Kontrollvereinbarungen** festzulegen. Das tägliche Verwaltungshandeln muss sich an den Leitbildzielen messen lassen, ansonsten geht die Glaubwürdigkeit verloren. Darüber hinaus sinkt die Motivation der Mitarbeiter für weitere Reformmaßnahmen, wenn eine spürbare Veränderung ausbleibt. Hier sind vor allem wieder die Führungskräfte angesprochen, die u. a. bei der Haushaltsplanaufstellung entsprechende Maßnahmen zu berücksichtigen, deren Realisierung zu kontrollieren sowie ihr persönliches Verhalten als Vorbild an den Normen und Werten des Leitbildes auszurichten haben.

Die für den Leitbildprozess insgesamt (inkl. Umsetzung) benötigten **finanziellen und personellen Mittel** müssen beachtet werden. Die Ziele und die daraus festzulegenden Maßnahmen müssen diesbezüglich auch realisierbar sein. Die Ressourcenbindung einzelner Maßnahmen ist im Vorfeld einzuschätzen und stets im Einklang mit der finanziellen Situation der Kommune zu betrachten.

2. Wann und unter welchen allgemeinen Erfordernissen sollte ein Leitbild erarbeitet werden?

Die Leitbilderstellung wird häufig als Einstieg in den Reformprozess gesehen bzw. verschiedentlich sogar gefordert. Begründet wird dies damit, dass die strategische Ausrichtung des kommunalen Handelns vor dem Beginn weiterer Reformmaßnahmen zu erfolgen hat. Der SRH kann dies nur eingeschränkt bestätigen. Beispielsweise sind einzelne Budgetierungsmaßnahmen oder die Einrichtung eines Bürgerbüros auch ohne ein vorhandenes Leitbild möglich. Viel wichtiger ist die Frage nach den Rahmenbedingungen für den **richtigen Zeitpunkt**. Dazu zählen vor allem die nötige Sensibilität und Bereitschaft bei den Beteiligten. Sie müssen vorhanden sein, ansonsten wird das Projekt Leitbild bereits bei der Erstellung scheitern.

Zum Einstieg in den Leitbildprozess sollte eine **Auftaktveranstaltung** durchgeführt werden. In dieser hat eine Diskussion zum Grundverständnis und zu den Zielen bei der Entwicklung eines Leitbildes zu erfolgen. Falls Daten zur Ist-Situation - neben den Haushaltsdaten - vorliegen, sollten diese mit vorgestellt werden. Andernfalls hat anschließend eine Analyse der Ist-Situation zu erfolgen.

Die Leitbilderstellung sollte als **Projekt (Projektgruppe)** organisiert werden. Die Projektgruppe sollte aus organisatorischen Gründen aus max. 10 Mitgliedern bestehen und entsprechend ihrem Ziel repräsentativ sein. Sie sollte bei der Verwaltungsspitze angebunden sein. Zielvorgaben, Zeitrahmen, Beteiligte und Verantwortlichkeiten sind festzulegen. Die Art und Weise der Berichterstattung über den Stand der Leitbilderstellung sind zu bestimmen.

Ein Leitbild sollte in einem **Diskussions- und Moderationsverfahren** entwickelt werden. Ein breiter Meinungs austausch - auch mit Kritikern - muss grundsätzlich erfolgen. Die Beteiligten müssen das Leitbild als „Ihr Leitbild“ verstehen. Der eigene Sachverstand und die Erfahrungen anderer Kommunen bei der Leitbilderstellung sind zu nutzen. In den geprüften Kommunen hat sich bewährt, die Moderation von einem externen Berater durchführen zu lassen. Die nötige Professionalität, Neutralität sowie Unvoreingenommenheit waren bei der Entscheidung für einen **externen Berater** ausschlaggebend. Die Dominanz und die Durchsetzung von Interessen Einzelner widersprechen dem Anliegen des Leitbildes bezüglich der Gemeinsamkeit bei der Zielsetzung.

Der **Arbeitsstand** bei der Leitbilderstellung ist regelmäßig zu veröffentlichen. Die Protokolle der Projektgruppe sind jedem zugänglich zu machen. Die Leitbilderstellung (von der Auftaktveranstaltung bis zur Veröffentlichung) sollte innerhalb eines Jahres abgeschlossen sein.

Das Leitbild muss bekannt gegeben und möglichst **breit veröffentlicht** werden. Entsprechend seiner Bedeutung hat dies an exponierter Stelle zu erfolgen. Moderne Medien wie Intranet und Internet sind dafür zu nutzen. Auch ein Verwaltungsleitbild ist nicht nur behördenintern zu veröffentlichen. Die Entwicklung der Kommune und besonders die Entscheidungen in der

Kommunalverwaltung lassen sich dadurch auf ihre Übereinstimmung mit dem Leitbild überprüfen.

Eine **Präsentation** des Leitbildes **innerhalb der Verwaltung** sollte immer erfolgen. Der Stellenwert des Leitbildes wird dadurch erhöht. Gleichzeitig kann bei dieser Gelegenheit zur gemeinsamen Umsetzung motiviert werden.

3. Was ist beim Gemeindeleitbild zu beachten?

Vertreter aus der Verwaltung, der Bürgerschaft und der Wirtschaft sowie Dienstleister aus Public-Private-Partnership-Verträgen sind in den Leitbildprozess einzubeziehen. Personen mit Multiplikatoreneigenschaften für das Leitbild sind besonders geeignet.

Nach erfolgter Ist-Analyse zur Kommune sind die Handlungsfelder auszuwählen, in denen maßgeblich die **erfolgsversprechenden Entwicklungspotenziale** der Kommune liegen. Eine Festlegung auf nur ein Handlungsfeld wird nicht empfohlen. Dennoch kann sich ein Handlungsfeld besonders hervorheben und bei der Umsetzung eine Priorität erhalten.

Bei einem Gemeindeleitbild können z. B. nachfolgende **Handlungsfelder** betrachtet werden:

- Wirtschaft und Arbeitsmarkt;
- Kunst und Kultur, Bildung, Stadtgeschichte;
- Freizeit, Gastronomie, Tourismus, Naherholung;
- Lebensqualität, Infrastruktur sowie
- Ordnung, Sicherheit und Sauberkeit.

Entsprechend den oben ausgewählten Handlungsfeldern sind **Kernaussagen** festzulegen. Diese sind mit möglichst vielen konkreten Maßnahmen (Maßnahmenkatalog) zu untersetzen. Beispielsweise könnte für das Handlungsfeld Freizeit eine Kernaussage sein: Die Stadt wird ein wesentlicher Standort für Erholung in Sachsen. Dementsprechend könnten im Maßnahmenkatalog enthalten sein: Infrastrukturmaßnahmen, Erschließungsmaßnahmen, Werbekampagnen usw.

Der Zeitpunkt zur Formulierung des Slogans sollte sinnvollerweise am Ende des Leitbildprozesses liegen. Auch als „Arbeitsthese“ kann bereits zu Beginn ein Slogan abstrakt vorliegen.

Ein **Gemeinderatsbeschluss** hat zur Erstellung und zur späteren Formulierung eines Gemeindeleitbildes zu erfolgen, da in diesem strategische Ziele für die Kommune festgelegt werden. Schließlich dient ein Gemeindeleitbild auch als Programm für die Kommunalpolitiker, an dem die Arbeit der Verwaltung gemessen werden kann und darüber hinaus die Politiker selbst gemessen werden können (→ Checkliste: Erarbeitung eines Gemeindeleitbildes).

4. Was ist beim Verwaltungsleitbild zu beachten?

Das Verwaltungsleitbild muss, falls vorhanden, **mit dem Gemeindeleitbild im Einklang** stehen. Das Gemeindeleitbild bildet das Primat und sollte im günstigen Fall zuerst erarbeitet werden.

In den Leitbildprozess sind die **Mitarbeiter und die Führungskräfte der Verwaltung** einzubeziehen. Keinesfalls darf das Leitbild von der Verwaltungsführung ohne vorherige Diskussion mit den Mitarbeitern verordnet werden.

Bei einem Verwaltungsleitbild können z. B. nachfolgende **Handlungsfelder** betrachtet werden:

- Organisation (Flexibilität, Öffentlichkeit, Bürgerbüro);
- Selbstverständnis (Hauptaufgaben, Identifikation, Ziele);
- Außenverhältnis (Umgang mit Bürgern, über- und nachgeordneten Einrichtungen sowie Beschwerden);
- Arbeitsstil (Flexibilität, Eigenverantwortung, Kreativität);
- Interne Umgangsformen (Geschlechtergleichstellung, Kollegialität) sowie
- Ressourcenverantwortung (Planungsqualität, Einhaltung Haushaltsplan, Kosten- und Leistungsbewusstsein, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit).

Ebenso wie beim Gemeindeleitbild sind für diese Handlungsfelder **Kernaussagen** zu formulieren und mit entsprechenden Maßnahmen zu untersetzen. Als Beispiel können hierbei genannt werden: die Einrichtung eines Bürgerbüros, die Verlängerung der Öffnungszeiten, die Einführung der Arbeitszeitflexibilisierung sowie des Beurteilungswesens oder die Durchführung von Bürger- und Mitarbeiterbefragungen.

Zur Sloganfindung kann ein interner Wettbewerb zwischen den Abteilungen ausgeschrieben werden.

Der **Personalrat** sollte frühzeitig bezüglich des Leitbildprozesses informiert werden. Bei der Formulierung weitergehender Maßnahmen zur Untersetzung des Leitbildes - z. B. veränderte Öffnungszeiten, Gleitzeitvereinbarungen, Prämierungssysteme - ist der Personalrat entsprechend seiner Zuständigkeit (Mitwirkungsrecht nach § 77 SächsPersVG) zu beteiligen.

Der **Gemeinderat** sollte über die Erarbeitung des Verwaltungsleitbildes und anschließend über das Ergebnis informiert werden (→ Checkliste: Erarbeitung eines Verwaltungsleitbildes).

5. Wie sollte das Leitbild (Slogan, Handlungsfelder, Kernaussagen) sein?

Generell sollte ein Leitbild sein:

- kurz, prägnant, widerspruchsfrei und verständlich formuliert;
- sinngelbend und praktikabel;
- gemeinschaftsbildend und identitätsfördernd sowie
- ganzheitlich.

Es sollte konkrete Zielvorstellungen aber keine Detailanweisungen enthalten.

Der Slogan sollte werbewirksam „mit charismatischer Kraft“ und leicht einprägsam sein. Er sollte nur eine Botschaft enthalten.

Ein Leitbild muss vor allem realistisch sein, d. h. es muss erreichbar sein. Für den Umsetzungsprozess erweist es sich als günstig, wenn das Leitbild einige Maßnahmen enthält, die schnell umsetzbar sind. Mit gezielten Einzelmaßnahmen kann dies gefördert werden. Die Motivation der Beteiligten im weiteren Umsetzungsprozess wird dadurch unterstützt (→ Muster - Verwaltungsleitbild).

6. Ist der Nutzen eines Leitbildes darzustellen?

Da im Leitbild selbst keine Detailanweisungen enthalten sein sollten, lässt sich nur schwer ein unmittelbarer und noch dazu monetärer Nutzen - aufgrund der Leitbildsätze - ausweisen. Außerdem beinhaltet das Leitbild eine Vielzahl von weichen Faktoren, bei denen kein monetärer Nutzen zu ermitteln ist. Dies ist insbesondere beim Verwaltungsleitbild der Fall, in dem Werte und Normen für das kommunale Handeln vorzugsweise festlegt werden.

Beim Gemeindeleitbild besteht die Möglichkeit den Nutzen/ die Erfolge mittelbar über die zur Umsetzung der Leitbildziele festgelegten konkreten Einzelmaßnahmen auszuweisen. Sind diese Einzelmaßnahmen mit Zielvorgaben (insbesondere in Verbindung mit Kennzahlen wie Besucherzahlen, Einwohnerzahlen, Arbeitslosenzahlen oder Gewerbeansiedlungen) gekoppelt, können Erfolge ermittelt werden. Eine direkte Zuordnung zu den Einzelmaßnahmen ist aber auch hier schwierig, da Erfolge einer Einzelmaßnahme i. d. R. auch Effekte für andere Bereiche bewirken.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Die Erstellung eines **Leitbildes** - Verwaltungs- oder Gemeindefleitbild - ist auch für kleinere Gemeinden zu empfehlen. Der Leitbildprozess dient unabhängig von der Einwohnerzahl der Festlegung von strategischen Zielen und der Verständigung zwischen Verwaltung, Bürgern, Wirtschaft und Politik.

Jede Kommune benötigt langfristig zu erreichende Ziele, nach denen das Verwaltungshandeln auszurichten ist. Die Entwicklung eines Leitbildes ist - auch in kleineren Gemeinden - dafür ein geeignetes Mittel. Grundsätzliche Unterschiede und Besonderheiten zu den o. a. Ausführungen bestehen nicht.

Checkliste:**Erarbeitung eines Gemeindeleitbildes**

- Identifikation der Führungskraft
- Festlegung des finanziellen und personellen Aufwands, Vergleich mit Haushaltssituation
- Festlegung der zu beteiligenden Personengruppen (Führungskräfte, Verwaltungsmitarbeiter, Stadt-/ Kreisräte, Vertreter der Wirtschaft, Bürger)
- Information der Mitarbeiter, der politischen Gremien, des Personalrats und Aufforderung zur Mitarbeit
- Auftaktveranstaltung (Sachstand, Ziele, Grundverständnis)
- Bildung und Ansiedlung der Projektgruppe
- Bedarf an externem Sachverstand prüfen, ggf. zu übernehmende Aufgaben festlegen und Auswahl treffen
- Haushaltsvorsorge für Ausgaben treffen
- Konzept zur Leitbilderstellung inkl. Zeitplan, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, Kontrolltermine, Sachstandsinformationen erarbeiten
- Erarbeitung Ist-Analyse für das kommunale Handeln, falls noch nicht vorhanden
 - Stärken und Schwächen aufzeigen
 - Chancen und Risiken herausstellen
- Durchführung einer breiten Leitbilddiskussion zu
 - Soll-Vorstellungen, Chancen und Visionen
 - Handlungsfeldern (z. B. Wirtschaft, Kultur)
 - Kernaussagen der Handlungsfelder (z. B. Förderung bereits vorhandener Technologien, Kulturangebote optimal erhalten)
 - Einzelmaßnahmen der Kernaussagen (z. B. Wirtschaftsgespräche, Analyse zu Besucherzahlen)
 - Slogan/ Motto
- Formulierung des Leitbildes
- Dokumentation des Leitbildprozesses

- Beschluss zum Leitbild durch Verwaltungsführung und politische Gremien;
Information an den Personalrat
- Veröffentlichung des Leitbildes (ggf. Kurzfassung)
- Kontrolle der Umsetzung des Leitbildes nach ca. 1 Jahr (ggf. Änderungen vornehmen)
und Veröffentlichung des Umsetzungsstandes
- Einbeziehung aller bei der Leitbilderstellung mitwirkenden Personen bei der Kontrolle
(ggf. Änderungen) des Leitbildes

Checkliste:**Erarbeitung eines Verwaltungsleitbildes**

- Identifikation der Führungskräfte
- Festlegung des finanziellen und personellen Aufwands, Vergleich mit Haushaltssituation
- Festlegung der zu beteiligenden Personengruppen (Führungskräfte, Verwaltungsmitarbeiter)
- Information der Mitarbeiter, der politischen Gremien, des Personalrats und Aufforderung zur Mitarbeit
- Auftaktveranstaltung (Sachstand, Ziele, Grundverständnis)
- Bildung und Ansiedlung der Projektgruppe
- Bedarf an externem Sachverstand prüfen, ggf. zu übernehmende Aufgaben festlegen und Auswahl treffen
- Haushaltsvorsorge für Ausgaben treffen
- Konzept zur Leitbilderstellung inkl. Zeitplan, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, Kontrolltermine, Sachstandsinformationen erarbeiten
- Erarbeitung Ist-Analyse für das kommunale Handeln, falls noch nicht vorhanden
 - Stärken und Schwächen aufzeigen
 - Zusammenhänge zum Gemeindeleitbild herstellen, falls vorhanden
- Durchführung einer breiten Leitbilddiskussion zu
 - Soll-Vorstellungen, Werten und Normen
 - Handlungsfeldern (z. B. Außenverhältnis, Arbeitsstil)
 - Kernaussagen der Handlungsfelder (z. B. Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnik, Leistungen anerkennen)
 - Einzelmaßnahmen der Kernaussagen (z. B. Internetpräsentation, Prämierungssystem)
 - Slogan/ Motto
- Formulierung des Leitbildes
- Dokumentation des Leitbildprozesses

- Beschluss zum Leitbild durch Verwaltungsführung; Mitwirkungsrecht des Personalrates nach § 77 SächsPersVG beachten
- Information der politischen Gremien
- Veröffentlichung des Leitbildes (nicht nur behördenintern, ggf. Kurzfassung)
- Kontrolle der Umsetzung des Leitbildes nach ca. 1 Jahr (ggf. Änderungen vornehmen) und Veröffentlichung des Umsetzungsstandes
- Einbeziehung der Mitarbeiter bei der Kontrolle (ggf. Änderungen) des Leitbildes (dient der Kommunikation zwischen der Verwaltungsspitze und den Mitarbeitern, der Akzeptanz durch die Mitarbeiter und der Motivation der Mitarbeiter)

Muster - Verwaltungsleitbild

Slogan: **Stadtverwaltung Musterstadt - kompetent, korrekt und kundenfreundlich**

Handlungsfelder mit Kernaussagen:

- Selbstverständnis
 - Die Aufgabenerledigung erfolgt gemeinwohlorientiert auf der Basis von Gesetzen und Vorschriften.
 - Wir sind bei der Aufgabenerledigung den Bürgern und der Gemeinschaft verpflichtet.
 - Der Umgang mit öffentlichen Geldern hat stets wirtschaftlich zu erfolgen.
 - Unsere Aufgaben haben eine Ordnungs-, Sicherheits- und Schutzfunktion. Die freiwilligen Aufgaben liegen vor allem in den Bereichen der kulturellen Traditionspflege und des Sports.
 - Wir wollen zu einer ausgewogenen Entwicklung beitragen - wirtschaftlich, sozial und ökologisch.

- Außenverhältnis (Umgang mit Bürgern, über- und nachgeordneten Einrichtungen)
 - Zur Verbesserung der Kommunikation nutzen wir moderne Medien.
 - Wir sind stets freundlich, zuverlässig und kompetent.
 - Unsere Behörde handelt im Sinne eines Dienstleisters für den Bürger.
 - Die zu bearbeitenden Vorgänge werden zügig erledigt und in einer verständlichen Sprache formuliert.

- Arbeitsstil
 - Die übertragene Verantwortung bei der Aufgabenerledigung wird konsequent wahrgenommen.
 - Wir sind für sachliche Kritik aufgeschlossen.
 - Informationen werden rechtzeitig, präzise und zwischen allen Ebenen ausgetauscht.
 - Die Mitarbeiter werden in die Entscheidungsprozesse eingebunden.

- Interne Umgangsformen
 - Die Persönlichkeit und die Arbeit eines jeden Einzelnen werden geachtet.
 - Wir praktizieren gegenseitige Hilfe und Unterstützung.
 - Höfliche Umgangsformen sind Normalität.
 - Probleme und Schwierigkeiten werden offen und ehrlich angesprochen und gemeinsam einer sachgerechten Lösung zugeführt.

Maßnahmenkatalog zum Verwaltungsleitbild am Beispiel:

Dieser Maßnahmenkatalog beinhaltet einen Mindestumfang! Ergänzungen z. B. zum Berichtswesen oder eine Prioritätenkennzeichnung sind möglich.

Handlungsfeld: Außenverhältnis

Kernaussage: Zur Verbesserung der Kommunikation nutzen wir moderne Medien.

Einzelmaßnahmen	Verantwortungsbereich	Endtermin
1. Realisierung der Internetpräsentation der Stadtverwaltung (z. B. Verwaltungswegweiser, Bekanntmachungen, Veranstaltungskalender, Stellenausschreibungen)		
2. Internetzugang inkl. Einrichten von E-Mail-Adressen ggf. nur bei ausgewählten Mitarbeitern		
3. Aufbau eines Intranets in der Stadtverwaltung		
4. Prüfung von Vernetzungsnotwendigkeiten einzelner Softwarelösungen und Vorschläge zu deren Umsetzung		
5. Schaffung von gemeinsamen Datenbanken und Realisierung des Zugriffs innerhalb der Verwaltung		
6. Bereitstellung von Formularen im Internet		
7. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der Fortentwicklung der technischen Möglichkeiten (elektronische Signatur) Bearbeitung von Bürgeranliegen per Internet		

5.2 Personalmanagement

Einführung

Das **Personalmanagement** (→ Glossar) ist ein Teil der Gesamtsteuerung der kommunalen Verwaltung und geht über die klassische Personalwirtschaft hinaus. Bereiche der klassischen **Personalwirtschaft** sind insbesondere: **Personalauswahl, Personaleinsatz, Personalentwicklung** und **Personalfreisetzung**.²³

Die qualitative Weiterentwicklung der Personalwirtschaft zu einem Personalmanagement, insbesondere in Anpassung an die Anforderungen aus der neuen Steuerung, erfolgt in Anlehnung an die KGSt durch: **Personalbedarfsbestimmung, Personalbestandsanalyse, Personalplanung, Personalerhaltung, Personalentlohnung, Personalveränderung, Personalführung** und **Personalkostenmanagement**.²⁴

Die Aufgabe des Personalmanagements ist es, die Mitarbeiter in Bezug auf ihre Leistungsfähigkeit einzusetzen, zu fördern und Anreize für die weitere Zusammenarbeit zu schaffen, um damit eine optimale Aufgabenerfüllung in Hinblick auf operative und strategische Zielstellungen zu gewährleisten. Das Personalmanagement unterstützt die Führung bei der Leitung und Steuerung der Mitarbeiter der Verwaltung.

Der Schwerpunkt der derzeitigen Aufgabenwahrnehmung des Personalwesens in den Kommunen ist die Personalwirtschaft im klassischen Sinne. Ihre Weiterentwicklung zu einem Personalmanagement ist jedoch für alle Kommunen, insbesondere bei der Einführung neuer Steuerungsinstrumente, unabdingbar.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Dem Personalmanagement wurde im Modernisierungsprozess geringe Bedeutung beigemessen. Es wurde nicht unmittelbar mit den Zielen der Verwaltungsmodernisierung verbunden.

In allen geprüften Kommunen wurde das Personalwesen zentral in einem Amt/ Sachgebiet bearbeitet. In einer Kommune wurde zwar eine Organisationseinheit als zentrales Personalcontrolling bezeichnet, aber die Aufgabenwahrnehmung entsprach der eines Personalamtes.

Der Schwerpunkt des Personalwesens lag in allen geprüften Kommunen beim Personal- und Stellenabbau. Häufig waren die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel der Wegweiser für die Personalbedarfsbestimmung.

²³ Vgl. *Schneck* (1994), S. 526.

²⁴ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 7/1994, S. 12.

Nur bei Kommunen mit einem Haushaltskonsolidierungskonzept lag eine Personalbedarfsbestimmung für künftige Jahre vor.

Zusätzlich wurden ansatzweise moderne Elemente in die Personalwirtschaft eingebracht. So wurden Mitarbeitergespräche geführt, „Vertrauensarbeitszeiten“ vereinbart und Grundlagen für Leistungsanreize geschaffen. Es erfolgte eine Abstimmung der Entwicklung der Personalausgaben mit dem künftigen Personalbedarf sowie die Erfassung des Qualifizierungs- und Ausbildungsstandes. Darüber hinaus wurden Projektarbeiten unterstützt und gefördert. Teilweise wurden Führungskräfte-seminare angeboten und Mitarbeiterbefragungen durchgeführt.

Der SRH hat in seiner begleitenden Prüfung Defizite in der Erarbeitung von Personalentwicklungskonzepten (→ Glossar) festgestellt. Nur zwei Kommunen hatten bereits mit der Erarbeitung begonnen.

Eine Kommune wollte mit der Erarbeitung des Personalentwicklungskonzeptes den künftigen Anforderungen der Verwaltung, z. B. durch verstärkte Bürgerorientierung, Übernahme staatlicher Aufgaben und zunehmende Kosten- und Leistungsorientierung, Rechnung tragen. Inhaltlicher Schwerpunkt des zu erarbeitenden Personalentwicklungskonzeptes bildete jedoch die Umsetzung des Stellenabbaus in der Kernverwaltung und die Änderung der Organisationsstruktur.

Zielstellungen der zweiten Kommune bezogen sich auf den Wechsel von der Personalwirtschaft zum leistungsorientierten Personalmanagement durch Elemente der Personalentwicklung, wie z. B. Schaffung von Leistungsanreizen, Verantwortungsdelegation, Einführung von Mitarbeitergesprächen und dienstlichen Beurteilungen sowie einem Vorschlagswesen.

Zielstellung

Das Personalmanagement hat das Ziel, den gestiegenen Anforderungen einer strategischen, systematischen und ganzheitlichen Ausrichtung des Personalbestandes gerecht zu werden. Durch Stärkung der Motivation, Arbeitszufriedenheit sowie Flexibilität sollen die personellen Ressourcen gestärkt werden, um die Qualität und Effektivität des Verwaltungshandelns zu steigern.

Damit hat das Personalmanagement sicherzustellen, dass strategische Ziele der Kommune, die beispielsweise in den Leitbildern formuliert sind, von den Beschäftigten mitgetragen und verwirklicht werden (vgl. Pkt. 5.1 Leitbild).

Ziel des Personalmanagements sollte sein, „...die Personalwirtschaft und die personalwirtschaftlichen Verantwortlichen zu befähigen, ihren Beitrag zu anstehenden Reformen so zu

leisten, dass der Faktor Personal voll genutzt wird²⁵. Dabei sollten positive und negative Faktoren - interner und externer Natur -, die auf die Instrumente des Personalmanagements wirken, erkannt und definiert werden.

Ein wichtiges Instrument des Personalmanagements ist die Erarbeitung eines Personalentwicklungskonzeptes, das die konzeptionelle Darstellung der fachlichen, methodischen und persönlichen Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter umfasst. „In der Personalentwicklungskonzeption sind alle relevanten Informationen zusammengefasst, die Unternehmen und Mitarbeiter benötigen. Ziele, Maßnahmen und Adressaten bestimmen neben generellen Leitlinien den Inhalt.“²⁶

Das Personalentwicklungskonzept dient der Umsetzung von Zielen des Personalmanagements, z. B. durch die Erhöhung der personellen Leistungsfähigkeit aller Mitarbeiter, die Qualifizierung der Mitarbeiter u. a. auch zu Führungskräften sowie eine optimale Stellenbesetzung. Es ist auf die Verbesserung der Verwaltungsarbeit und auf eine verstärkte Bürgerorientierung gerichtet.

Interne und externe Faktoren

Folgende interne und externe Faktoren können das Personalmanagement beeinflussen:

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklungsziele der Kommune/ Verwaltung (Leitbild) • finanzieller Handlungsspielraum • Organisation • personelle Ressourcen - Mitarbeiter <ul style="list-style-type: none"> - Qualifikationsniveau - Altersstruktur - Anzahl der Mitarbeiter • Steuerung durch Verwaltungsspitze • Projektgruppenarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Einfluss durch Politik - Anforderungen von außen • Strukturdaten der Kommune, z. B. <ul style="list-style-type: none"> - Einwohnerzahl - Einwohnerentwicklung - Arbeitsmarktsituation • Fortbildungsangebot und -ausgaben • Tarif- und Dienstrecht • finanzielle Förderung • externer Sachverstand

²⁵ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 7/1994, S. 7.

²⁶ Vgl. Becker (1999), S. 114.

Hinweise und Empfehlungen

1. Was ist allgemein beim Personalmanagement zu berücksichtigen?

Unabhängig davon, ob eine Kommune konkrete Maßnahmen zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente plant oder nicht, sollte ein Personalmanagement zur Verbesserung der Verwaltungsarbeit und der personellen Rahmenbedingungen erfolgen (→ Checkliste: Möglichkeiten zum Aufbau eines Personalmanagements). Jeder Kommune steht es aufgrund der **kommunalen Selbstverwaltung** frei, nur die klassischen Instrumente der Personalwirtschaft oder den ganzheitlichen Prozess des Personalmanagements durchzuführen.

Die Erarbeitung von **strategischen Zielen** sollte für das Personalmanagement unter Heranziehung des Leitbildes der Kommune/ Verwaltung erfolgen. Diese müssen kontinuierlich geprüft und fortgeschrieben werden.

Möglichkeiten zum Aufbau oder zur Verbesserung des vorhandenen Personalmanagements bieten sich durch die Bildung einer **Projektgruppe**, beispielsweise bei der Entwicklung eines Personalentwicklungskonzeptes oder bei der Zielfindung von Maßnahmen zur Mitarbeitermotivation. Führungskräfte und Mitarbeiter, in Zusammenarbeit mit dem Personalrat, der Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragten und dem Schwerbehindertenbeauftragten, sollten entsprechend dem Projektstand einbezogen werden.

Eine eigene verwaltungsspezifische **Prioritätenliste** zur Schaffung der personellen, zeitlichen und sozialen Rahmenbedingungen sollte erarbeitet werden (→ Checkliste: Einflussfaktoren auf die Personalentwicklung).

2. Welche Elemente sind wesentlich und zur Unterstützung der Einführung neuer Steuerungsinstrumente unabdingbar?

Der Auf- bzw. Ausbau aller Elemente des Personalmanagements sollten für ein gutes Personalwesen durchgeführt werden. Zentrale Bedeutung haben, auch im Hinblick auf die Anforderungen an das Personal während des Prozesses der Einführung neuer Steuerungsinstrumente, die **Personalplanung**, die **Personalentwicklung**, der **Personaleinsatz** und die **Personalfreisetzung**.

Personalplanung

Personalplanung sichert die kurz-, mittel- und langfristige Aufgabenwahrnehmung durch das Personal. Bevor eine umfassende Personalplanung erfolgen kann, muss eine **Personalbestandsanalyse** durchgeführt werden. Mit ihr hat u. a. die Darstellung des gegenwärtigen Beschäftigungsstandes, die Fortschreibung der Altersstruktur der gesamten Verwaltung und die Untersuchung der Ausfallzeiten, d. h. hier die Feststellung der Urlaubszeiten, der Krankheits- und Kurtage, der Tage für Fortbildung und Qualifizierung der Mitarbeiter zu erfolgen.

Die Verwaltung sollte zuerst den quantitativen (Anzahl der benötigten Mitarbeiter) und qualitativen (Fähigkeiten, Kenntnisse, Fertigkeiten der Mitarbeiter) **Personalbedarf** ermitteln und eine Aufgabenkritik in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmungen der Verwaltung durchführen. Die zu erwartenden externen Einflüsse, z. B. durch Politik oder gesellschaftliche Entwicklung, sind dabei zu berücksichtigen. Nur so kann ein realistischer Personalbedarf bestimmt werden, der letztlich die künftigen **Personalausgaben** bestimmt.

Bedeutsam wird die Personalplanung gerade auch für die Einführung neuer Steuerungsinstrumente. Die künftige Aufgabenwahrnehmung stellt neue und höhere Anforderungen und setzt somit qualifiziertes Mitarbeiterpotenzial voraus. Beispielsweise muss dem geänderten Fortbildungsbedarf, z. B. in Bezug auf betriebswirtschaftliche Kenntnisse, Rechnung getragen werden. Auswirkungen auf die Personalausgaben sind zu beachten.

Die Personalplanung hat den Ausgleich von Verwaltungs- und Mitarbeiterinteressen, die Integration der Personalplanung in die Gesamthaushaltsplanung, die Berücksichtigung sowohl quantitativer als auch qualitativer Erfordernisse und die Ermöglichung eines qualifikationsgerechten Einsatzes der Mitarbeiter zu sichern. Die Personalplanung sollte folgende **Bereiche** umfassen: **Personalbedarfsplanung, Personalbeschaffungsplanung, Personaleinsatzplanung, Personalentwicklungsplanung, Personalfreisetzungsplanung, Personalerhaltungsplanung, Personalinformationsplanung, Personalkostenplanung**.²⁷

Personalentwicklung

„Es ist die Aufgabe der Personalentwicklung, das Leistungs- und Lernpotenzial der Beschäftigten zu erkennen, zu erhalten und systematisch zu fördern. Darüber hinaus kümmert sich die Personalentwicklung um die Personalbeurteilung, die Karriereplanung und die Aus- und Weiterbildung.“²⁸

²⁷ Vgl. *Becker/Schwarz* (2001), S. 50.

²⁸ Vgl. *Horváth & Partner* (1996), c2.1, S. 5.

Folgende wesentliche Handlungsfelder und daraus abgeleitete Maßnahmen der Personalentwicklung sollten beachtet werden:

- **Bildung** (Ausbildung/ Fortbildung/ Qualifikation), z. B. Heranziehung von Nachwuchskräften, Kompensation fehlender betriebswirtschaftlicher Kenntnisse sowie Erfahrungen in der Anwendung der IT, Durchführung von Umschulungen usw.;
- **Förderung**, z. B. Rotation, Entwicklung von Mitarbeitern zu Führungskräften, Schaffung beruflicher Perspektiven, Erarbeitung von erhöhten Stellenanforderungsprofilen (steht aber auch im Einklang mit der oben genannten Qualifikation/ Fortbildung) usw.;
- **Organisationsentwicklung**, z. B. Arbeitsaufgabenanreicherung, Teamarbeit forcieren, Einführung von Projekt- und Arbeitsgruppen usw.

Maßnahmen zur Unterstützung der Personalentwicklung sind u. a.

- **Personalauswahl und -gewinnung**, z. B. Formulierung und Fortschreibung des Anforderungsprofils für die zu besetzende Stelle, Ausschreibung, Auswahl, Entscheidungsfindung;
- **Motivation und Kommunikation**, z. B. Leistungsanreize, Arbeitsatmosphäre, Aufgabenübertragung (steht aber auch im Einklang mit der Förderung), Mitarbeitergespräche, Mitarbeiterbefragungen.

Personaleinsatz

Nach der Personalplanung bzw. den gewonnenen Erkenntnissen über die Personalentwicklung in der jeweiligen Verwaltung sollte die Disposition der Mitarbeiter erfolgen. Dies setzt voraus, dass Personalerhaltung - intern (z. B. durch erhöhtes Stellenanforderungsprofil, mehr Verantwortungsübertragung) oder Personalgewinnung - extern (z. B. Stellenausschreibung) erfolgten. Nach einem Auswahlverfahren sind die geeigneten Mitarbeiter den Verwaltungsbereichen und den wahrzunehmenden Aufgaben zuzuordnen.

Personaleinsatz beinhaltet Personaleinführung (z. B. Einweisung, Vertretungsregelung), Arbeitsstrukturierung (z. B. Aufgabenverteilung, -bereicherung und Arbeitsplatzwechsel) und Arbeitszeitgestaltung (z. B. Vereinbarungen zu Arbeitszeitregelungen).

Stellenbeschreibungen und Bewertungen aller Stellen der Verwaltung, unter Beachtung der spezifischen Verwaltungsstruktur und der wahrzunehmenden Aufgaben, sind zu erarbeiten. Um Personalressourcen optimal zu nutzen, ist ein qualifikationsgerechter Einsatz zu beachten.

Personalfreisetzung

„Personalfreisetzung ist vor allem in konjunkturellen und strukturellen Krisensituationen eine Notwendigkeit effizienten personalwirtschaftlichen Handelns ... und bedeutet die Reduzierung einer Personalüberdeckung, die in quantitativer, qualitativer, zeitlicher und örtlicher Hinsicht zu spezifizieren ist.“²⁹

Wie einleitend genannt, lag der Schwerpunkt der Personalarbeit in den letzten Jahren beim Personal- und Stellenabbau, teilweise ungeachtet der künftig benötigten Personalressourcen. Künftige Personalfreisetzungen sind u. a. bezüglich der Einführung neuer Steuerungsinstrumente kritisch zu betrachten, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Der Konflikt zwischen finanziellen Engpässen und steigenden Anforderungen ist von zentraler Bedeutung.

Personalfreisetzung, auch während des Reformprozesses, kann beispielsweise durch Verzicht auf Neueinstellungen erreicht werden, indem die vorhandenen Mitarbeiter qualifiziert oder fortgebildet werden. Weitere Möglichkeiten der Freisetzung von Personal sind die Nutzung der Regelungen der Altersteilzeit, Aufhebungsverträge und unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen die materielle Aufgabenprivatisierung.

Die Kommunen haben in den vergangenen Jahren hohe und ergebniswirksame Anstrengungen zur Personalfreisetzung unternommen. Aus rechtlichen Gründen waren sie oftmals gehindert, den Stellenabbau entsprechend den Qualifikationserfordernissen umzusetzen. Dieses Problem wird sich nach Auffassung des SRH auch künftig stellen. Die erforderliche qualitative Umstrukturierung der Verwaltung steht insoweit unter dem Vorbehalt der tatsächlich verfügbaren Instrumente der Personalfreisetzung.

3. Welche Ziele, Inhalte und Maßnahmen sind für ein ganzheitliches Personalentwicklungskonzept zu erarbeiten?

Das **Personalentwicklungskonzept** sollte als konzeptionelle Darstellung der Ziele des Personalmanagements in den Modernisierungsprozess einbezogen werden.

„Bei der erstmaligen Erstellung einer Personalentwicklungskonzeption empfiehlt es sich, die eigenen Kräfte und die Bereitschaft innerhalb der Behörde zum Wandel nicht zu überschätzen. Die Beschränkung auf wesentliche, am Anfang für besonders wichtig gehaltene Instrumente ist die beste Grundlage dafür, dass die Personalentwicklung einen erfolgreichen Einstieg nimmt, ohne die Beschäftigten zu überfordern.“³⁰

²⁹ Vgl. *Becker/Schwarz* (2001), S. 137.

³⁰ Vgl. Broschüre des dbb beamtenbund und tarifunion (2002), S. 16.

Jede Verwaltung muss das Personalentwicklungskonzept den spezifischen Anforderungen der Verwaltungsarbeit und Situation anpassen und Inhalte festlegen. Die Erarbeitung von Zielen, Inhalten und Maßnahmen für die künftige Personalentwicklung, die sich im Personalentwicklungskonzept wieder finden, sollte im Rahmen eines Projektes erfolgen.

Empfehlenswert ist die Erarbeitung einer eigenen Checkliste für die Verwaltung, in der die genannten Ziele, Inhalte, Maßnahmen und Termine aufgezeigt und abschließend kontrolliert werden können (→ Checkliste: Handlungsschritte für ein Personalentwicklungskonzept).

Nach der Genehmigung des Personalentwicklungskonzeptes durch die Verwaltungsspitze sollte eine laufende Fortschreibung des Konzeptes, seiner Ziele und Inhalte erfolgen.

4. Welche Auswirkungen hat das Personalmanagement auf andere Reformelemente?

Zwischen dem Personalmanagement und den anderen Reformelementen bestehen starke Wechselwirkungen/ -beziehungen. Alle Mitarbeiter müssen durch geeignete Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen in die Lage versetzt werden, den mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente gestellten Anforderungen und der ständigen Forderung nach der Verbesserung der Qualität der Verwaltungsleistungen gerecht zu werden. Beispielsweise ist das Personal bei der Einrichtung eines Bürgerbüros oder bei der Einführung der KLR fachlich zu qualifizieren und zu motivieren.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Unabhängig von der Einwohnerzahl sollten alle wesentlichen Elemente des **Personalmanagements** berücksichtigt werden. Unterschiede ergeben sich lediglich aus den Aufgabenwahrnehmungen der Mitarbeiter in der Verwaltung und der Umsetzung der daraus erforderlichen Personalmaßnahmen.

Die dargestellten Ziele der Einführung oder Optimierung des Personalmanagements sind auch für kleinere Gemeinden relevant.

Eine den heutigen Anforderungen entsprechende personelle Entscheidung über die Stellenbesetzung ist auch hier von Bedeutung.

Die vom SRH erarbeiteten Checklisten können als Orientierung für das Personalwesen dienen, sollten jedoch auf die Größe der Verwaltung ausgerichtet werden.

Checkliste:**Möglichkeiten zum Aufbau eines Personalmanagements**

- ↳ **Ziele erarbeiten, Inhalte festlegen, Maßnahmen ergreifen, z. B. durch Klärung folgender Fragen, mit dem Ergebnis der Erarbeitung eines Personalentwicklungskonzeptes:**

Welche gemeinsamen strategischen **Ziele** können durch Einbeziehung aller Mitarbeiter erarbeitet werden? Ziele könnten beispielsweise sein: „Unsere Verwaltung hat leistungsfähige, verantwortungsbewusste und kreative Mitarbeiter!“ oder „Wir sind eine dienstleistungsorientierte Behörde - der Bürger ist Kunde!“

Welche Rolle spielt das **Leitbild** in Bezug auf das Personalmanagement? Zum Beispiel: Handlungsfeld im Leitbild - Außenverhältnis (hier: Umgang mit dem Bürger) Verbindung zum gemeinsam erarbeiteten Ziel „Der Bürger ist Kunde!“.

Wie kann ich Probleme erkennen und definieren? Welche **positiven und negativen Faktoren** - intern und extern - wirken auf das Personalmanagement?

Sollte die Bildung einer **Projekt- oder Arbeitsgruppe** (Einbeziehung des Personalrates, der Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragten und des Schwerbehindertenbeauftragten) angeregt werden?

Welche **Organisationsuntersuchungen** sollten genutzt werden, um die künftige Aufgabenwahrnehmung in Bezug auf die Anzahl der dafür benötigten Mitarbeiter und deren Qualifizierungsanforderungen zu ermitteln? - Liegt eine **Personalplanung** oder eine Analyse der **Personalentwicklung** vor?

Stehen die personellen, zeitlichen und sozialen **Rahmenbedingungen** im Einklang mit den vorab definierten Zielen?

Checkliste:**Einflussfaktoren auf die Personalentwicklung**

[Im Folgenden handelt es sich nicht um eine abschließende Aufzählung der Einflussfaktoren, denn jede Kommune muss diese selbst erarbeiten und an die Verwaltungssituation anpassen.]

Bildung einer Projekt- oder Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von strategischen und operativen Zielen für eine positive Personalentwicklung

☞ **Erarbeitung strategischer Ziele des Personalmanagements, z. B.:**

- Erarbeitung von Zielen und Festlegung von Maßnahmen zur Personalentwicklung für die gesamte Verwaltung (z. B. Qualifikation/ Fortbildung aller Mitarbeiter)
- Erarbeitung von Maßnahmen zur Mitarbeiterförderung, beispielsweise durch Schaffung von Leistungsanreizen
- Darstellung erarbeiteter Ziele, Inhalte und Maßnahmen in einem Personalentwicklungskonzept (→ Checkliste: Handlungsschritte für ein Personalentwicklungskonzept)

☞ **Einflussfaktoren, die vorab analysiert werden sollten, z. B.:**

- Analyse der Aufgabenverteilung/ -wahrnehmung
- Analyse der Zeitvorgaben in Bezug auf zu leistende Mengen
- Analyse der Vertretungsregelungen

☞ **Erarbeitung operativer Ziele für die Mitarbeitermotivation, z. B. durch:**

- Zusammenarbeit der Vorgesetzten mit den Mitarbeitern als Team
- angemessene Arbeitsplatzgestaltung (z. B. Zimmer, IT-Ausstattung)
- flexibles Arbeitszeitmodell
- angenehmes Verwaltungsklima

↳ **Erarbeitung operativer Ziele, hier Akzeptanzsicherung mit Information der Mitarbeiter, z. B. durch:**

- Mitarbeitergespräche
- Mitarbeiterbefragungen
- Mitarbeiterzeitung (abhängig von der Größe der Verwaltung)

Checkliste:**Handlungsschritte für ein Personalentwicklungskonzept**

[Im Folgenden handelt es sich nicht um eine abschließende Aufzählung der Ziele, Inhalte und Maßnahmen. Jede Kommune muss ihre Handlungsfelder auf ihre spezielle Verwaltungssituation erarbeiten und anpassen.]

Bildung einer Projekt- oder Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Personalentwicklungskonzeptes

☞ **Ziele [Leitlinien] definieren** (sollten im Einklang stehen mit den Zielen des Personalmanagements im Allgemeinen) (→ Checkliste: Möglichkeiten zum Aufbau eines Personalmanagements)

z. B.: „*Unsere Verwaltung hat leistungsfähige, verantwortungsbewusste und kreative Mitarbeiter!*“

- Personalentwicklung durch Fortbildung, Qualifikation und Förderung
- Nachwuchskräfteausbildung
- Führungskräftefindung
- optimale Stellenbesetzung in der gesamten Verwaltung

z. B.: „*Wir sind eine dienstleistungsorientierte Behörde - der Bürger ist Kunde!*“

- Verbesserung der Verwaltungsarbeit
- Verbesserung des Bürgerservices

☞ **Inhalt und Umfang festlegen, z. B.:**

- Welche kurz-, mittel- und langfristige Personalplanung ist für die Verwaltung erforderlich?
- In welchen Verwaltungsbereichen sollen die o. g. Ziele ihre Wirkung entfalten?
- Welche Mitarbeiter sind betroffen?
- Welche Fortbildungs- und Qualifikationsmöglichkeiten können genutzt werden?
- Welche Leistungsanreize und Leistungssanktionen sind möglich?
- Welche Personalentwicklungsmaßnahmen sind noch möglich, um die Leistungsfähigkeit aller Mitarbeiter zu erhöhen?

☞ Zeitplan zur Realisierung erarbeiten, z. B.:

- Welche Maßnahmen der Personalentwicklung beanspruchen wie viel Zeit?
- Wie lange dauert die Umsetzung des gesamten Personalentwicklungskonzeptes?

☞ Analytische Maßnahmen durchführen, z. B.:

- Organisationsuntersuchungen, Ermittlung des Aufgabenbestandes und der Mengenermittlung pro Vorgang und Jahr
- Erfassung des gegenwärtigen Personalbestandes und der durchschnittlichen Ausfallzeiten der Mitarbeiter (Urlaub, Krankheit, Kuren, Fortbildung usw.)
- Erfassung und Fortschreibung der Altersstruktur
- Erfassung des Ausbildungs- und Qualifizierungsstandes aller Mitarbeiter
- IT-Bestandsanalyse, IuK-Analyse
- Ermittlung der Entwicklung künftiger Personalausgaben
- Vergleich der geplanten Personalentwicklung und des künftigen Stellenbedarfs (Personalbedarfsplanung)

☞ Umzusetzende Maßnahmen festlegen, z. B.:

- Stellenbeschreibungen (Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen festlegen)
- Durchführung von Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
- Einarbeitungszeiten ermöglichen, durch Erstellen eines Ablaufplanes für den einzelnen Mitarbeiter
- Übertragung von Verantwortung auf die Mitarbeiter (z. B. auch durch Sonderaufgaben)
- Vertretungsregelungen festlegen
- Durchführung von Mitarbeitergesprächen/ Mitarbeiterbeurteilungen
- Durchführung von Mitarbeiterbefragungen zur Motivation und Verantwortungsbereitschaft, z. B. zu Fragen der Gestaltung der Arbeit, des Arbeitsplatzes und des Umfeldes sowie der Arbeitszeit

5.3 Organisation

Einführung

Angesichts der hohen Veränderungsgeschwindigkeit und Komplexität der Aufgaben und Prozesse in der Verwaltung werden Schwächen der traditionellen Form der **Organisation** (→ Glossar) offenbar. Mit der Finanzkrise der öffentlichen Hand und den Überlegungen zur Outputorientierung der Verwaltung ist ein zusätzlicher Reformdruck für Organisationsveränderungen entstanden. Diese sind u. a. die **Schaffung von prozessorientierten Verwaltungsstrukturen, die flexiblere Organisation der Arbeit und der Abbau von Hierarchien. Darüber hinaus wird** die öffentliche Verwaltung auch mit neuen organisatorischen Entwicklungsmöglichkeiten konfrontiert. Dazu gehört insbesondere die systematische Nutzung neuer Medien.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Ziele der Kommunen

Die Mehrzahl der Kommunen gab als Ziel der organisatorischen Reformmaßnahmen die Vereinfachung und Verbesserung der Verwaltungsabläufe, die Verschlinkung der Organisationsstrukturen, die Abflachung von Hierarchien und die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung an.

Umsetzungsstand

Alle geprüften Kommunen strafften in den vergangenen Jahren ihre Aufbauorganisation, indem Ämter oder Dezernate aufgelöst und größere Organisationseinheiten gebildet wurden. Zur **Abflachung von Hierarchien** kam es jedoch kaum.

Für Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung wurden als eine sekundärorganisatorische Strukturform (→ Glossar) oftmals **Projektgruppen** gebildet, die sich nach Ansicht des SRH **gut bewährt** haben.

Ansonsten wurden in der Mehrzahl der geprüften Kommunen starre Organisationsstrukturen vorgefunden, die eher vertikal ausgerichtet waren und über die klassischen Hierarchieebenen (Dezernate, Ämter, Sachgebiete) verfügten. Die Ressourcenverantwortung lag regelmäßig bei den Querschnittsämtern, während die Fachämter die fachliche Verantwortung übernahmen. Zu ersten Ansätzen einer Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung kam es lediglich im Zusammenhang mit der Einführung der inputorientierten Budgetierung und neuer Arbeitszeitmodelle. Eine weitergehende Dezentralisierung von personeller Ressourcenverantwortung wurde von der Mehrzahl der geprüften Kommunen als nicht sinnvoll erachtet.

Eine Kommune führte Organisationsänderungen im Sinne der neuen Steuerung durch. Dazu wurden Fachbereiche gebildet, ein zentraler Steuerungsdienst eingerichtet und die internen Dienstleister in einer Serviceeinheit zusammengefasst. Den gebildeten Fachbereichen sollte die finanzielle, organisatorische und personalwirtschaftliche Ressourcen- und Ergebnisverantwortung übertragen werden, wozu es jedoch nur ansatzweise kam. Der Servicebereich wurde nicht wie vorgesehen auf Anforderung der Fachämter, sondern überwiegend für die zentrale Steuerungsunterstützung tätig. Insgesamt führte die Neuorganisation teilweise zu höherem Verwaltungsaufwand und trug bislang noch nicht zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe bei. Von der Kommune wurde als positiver Effekt eine Verbesserung der Arbeitsqualität genannt.

Alle geprüften Kommunen setzten moderne Informationstechnologien zur Vereinfachung von Verwaltungsabläufen ein.

Schwachstellen

Von der Mehrzahl der Kommunen wurden im Vorfeld von Organisationsänderungen **keine Organisationsuntersuchungen** durchgeführt. Kam es zu Organisationsuntersuchungen, waren diese aber regelmäßig erfolgreich und führten zu Verbesserungen bei den Geschäftsabläufen.

Umfassende Aufgabenkritik gab es zumeist nur im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Haushaltssicherungskonzepten bzw. Produktplänen.

Dem Bereich Organisation maßen die Kommunen überwiegend nicht die notwendige finanzielle und personelle Bedeutung bei.

Zielstellung

Ziel der Organisation ist die dauerhafte Sicherstellung der Leistungserbringung.

Ein Ziel der organisatorischen Reformbemühungen ist die Umgestaltung der Verwaltung zu einem effizienten und effektiven „Dienstleistungsunternehmen“.

Die Organisationsveränderungen sollen insgesamt dazu beitragen, in jeder sich ergebenden Situation (einfach, gleichgelagert, komplex, neu, verändert) ein souveränes, effizientes und rechtsfehlerfreies Handeln der Verwaltung zu ermöglichen.

Interne und externe Faktoren

Die folgende Übersicht zeigt, welche internen und externen Faktoren Einfluss auf den Erfolg einer Organisation und ihrer Veränderungen haben.

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungskultur • Unterstützung und Begleitung durch die politischen Gremien • Größe und Komplexität der Verwaltung • Bereitschaft zu Veränderungen bei den Führungskräften • Bereitschaft der Mitarbeiter, organisatorische Veränderungen mitzutragen • personelle und finanzielle Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturveränderungen vom Gesetzgeber (Gebietsreform, Funktionalreform) • sonstige Veränderungen vom Gesetz- und Verordnungsgeber (Arbeitszeitregelung, Prämienregelung)

Hinweise und Empfehlungen

1. Welche Grundvoraussetzungen sind vor der Einführung von Modernisierungsmaßnahmen zu schaffen?

Für die Verwaltungsmodernisierung ist eine **solide Ausgangsbasis** bezüglich der bestehenden Ablauf- und Aufbauorganisation unerlässlich. Ohne vorherige Überprüfung der Organisationsstrukturen und des Aufgaben- und Personalbestandes auf Notwendigkeit und Effizienz werden weitergehende organisatorische Veränderungen kaum zum Erfolg führen. Die notwendigen Grundlagen wie **Stellenbeschreibungen**, Aufgabengliederungs- und Geschäftsverteilungspläne sollten vorhanden und aktuell sein.

2. Welche Organisationsveränderungen sind bei der Verwaltungsmodernisierung relevant?

Aufgrund der Bestrebungen zu erhöhter Flexibilität, Bürgerorientierung, Wirtschaftlichkeit, dezentraler Ressourcenverantwortung oder zur Produktbildung wird eine stärkere Ausrichtung der Organisation an den zu erbringenden Leistungen nötig. Die Verwaltungsprozesse stehen im Vordergrund (Prozessorganisation), müssen finanziell quantifiziert werden und bestimmen die Veränderungen in der Ablauf- und Aufbauorganisation.

Bei der Gestaltung der **Prozessorganisation** wirken ein hoher Grad der Arbeitsteilung und eine verstärkte Standardisierung hemmend. Folgende Gesichtspunkte sollten überprüft und berücksichtigt werden:

- (permanente) Erforderlichkeit der Arbeitsschritte;
- Zusammenhang mit anderen Arbeitsschritten;
- einheitliche, konzentrierte Zuweisung der Prozessverantwortung und
- IT-Unterstützung der Arbeitsschritte.

Das Wirtschaftlichkeitsdenken und das Bewusstsein für die Leistungserbringung gegenüber den Bürgern/ Kunden sollte über eine Verlagerung der Verantwortung erhöht werden. Die traditionelle Verantwortungsverteilung zwischen Querschnitts- und Fachämtern sollte aufgehoben und eine **dezentrale Ressourcenverantwortung** (→ Glossar) eingeführt werden. Eine Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung sollte erfolgen. Vorteile der Dezentralisierung sind³¹:

- Erhöhung der Motivation der Mitarbeiter;
- Erhöhung der Eigenverantwortung der Fachbereiche/ Ämter;
- Schaffung von Transparenz;
- Zurechenbarkeit des Ressourcenverbrauchs;
- Schaffung der Voraussetzungen für die Budgetierung und
- Möglichkeit, wettbewerbsadäquate Mechanismen zu installieren.

Mit der Dezentralisierung von Verantwortung wird zumeist auch eine Änderung der Aufbauorganisation notwendig. Die Änderung der Aufbauorganisation kann unterschiedlich ausgeprägt sein. Die Praxis hat gezeigt, dass eine Verantwortungsverlagerung nicht notwendigerweise eine vollständige Organisationsänderung (Bildung von Fachbereichen, Auflösung der Querschnittsämter, Einrichtung von zentraler Steuerungsunterstützung und zentralem Servicebereich) erfordert und ihr Erfolg von der Größe der Verwaltung abhängig ist. Besonders vor einer vorschnellen radikalen Auflösung bestehender Strukturen ist zu warnen, wenn nicht gleichzeitig ein ausgereiftes Konzept für eine Neustrukturierung vorliegt.

³¹ Vgl. *Bals/Hack*, in: Finanzwirtschaft 3/2001, S. 79.

Einer **Dezentralisierung der Personalverwaltung** steht der SRH in kleineren und mittleren Gemeinden eher skeptisch gegenüber. Aus wirtschaftlichen Gründen (z. B. Vorhalten von Spezialwissen) sollten Aufwand und Nutzen hier einer besonderen Prüfung unterzogen werden. Vorstellbar ist der Übergang der Personalverantwortung bei sehr großen Verwaltungen (z. B. in großen Kreisfreien Städten). Die Möglichkeit der Einflussnahme auf einzelne Personalentscheidungen durch die Fachämter (operative Entscheidungen z. B. bei Dienstreisen, Fortbildung) sollte unabhängig von der Gemeindegröße an Bedeutung gewinnen.

3. Welche Rolle spielt das E-Government für die Organisation?

*Vorteile für die Organisation*³²

Mit dem E-Government werden neue Formen der Organisationsgestaltung möglich. Vor allem das Wissen und die Fachinformationen der Mitarbeiter können auf elektronischem Weg gesammelt, laufend aktualisiert, erweitert und allen zugänglich gemacht werden, auch wenn dies über den ersichtlichen Bedarf des Mitarbeiters hinaus geht (**Wissensmanagement**). Es bietet sich an, „Informationsplattformen“ zu schaffen, von denen jederzeit die benötigten Daten abgerufen werden können. Damit wird durch **erhöhte Transparenz** die Motivation der Mitarbeiter gefördert und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Bereichen erleichtert. Zusätzlich ist eine **Effizienzsteigerung** möglich.

Viele **zeitraubende und personalintensive Tätigkeiten**, besonders der Vor- und Nachbereitung, können vollständig entfallen, so z. B. die Übernahme von Daten aus Schriftstücken, Registratur, Archiv- und Transporttätigkeiten. Können Bürger z. B. Formulare online ausfüllen, ist eine Übernahme dieser Daten in die laufende Bearbeitung durch die Behörde **ohne Medienbruch** möglich. Die Mitarbeiter können sich stärker ihren Kernaufgaben widmen.

Prozesse können über räumliche und Verwaltungsgrenzen hinweg gestaltet werden. Damit entstehen neue Optionen für die **interkommunale Zusammenarbeit**, mit staatlichen Behörden und privaten Dritten.

Das E-Government ermöglicht auch die Herausbildung von **Spezialisierungen**, die örtlich unabhängig vorgehalten und mit denen Synergieeffekte erzielt werden können.

³² Vgl. www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/bwl5/osm/download/osminternetskript.pdf, 11.12.2002

Einführung von E-Government³³

Die Einführung von E-Government ist eine komplexe Aufgabe und beeinflusst maßgeblich die Bereiche der Organisation, Informationstechnik und Bürgerfreundlichkeit (vgl. Pkt. 5.4 IT-Einsatz und Pkt. 5.9 Bürgerorientierung und Bürgerengagement). Die Einführung sollte als **(Teil-) Projekt** gestaltet werden (vgl. Pkt. 4.4 Projektmanagement).

Von Anfang an ist es wichtig, dass die Bereiche Informationstechnik und Organisation eng zusammenarbeiten. Ziel der Kooperation muss sein, dass sich IT-Einsatz und Verwaltungsprozesse optimal gegenseitig unterstützen. Deshalb sind vor Einführung von E-Government eine Untersuchung und kritische Würdigung der zugrundeliegenden **Geschäftsprozesse** und der vorhandenen Schnittstellen zu Dritten notwendig. Die technischen Möglichkeiten des E-Governments müssen bei der Gestaltung der internen und externen Geschäftsprozesse durchgängig berücksichtigt und ihre Umsetzung möglichst ohne Medienbrüche gestaltet werden.

Die E-Government-Strategie sollte Prioritäten benennen, die in einem Stufenplan vorrangig umgesetzt werden ohne das Gesamtziel aus dem Auge zu verlieren. Dies sorgt für schnelle Teilerfolge und kann Mitarbeiter motivieren. Unkoordiniertes Vorgehen erweist sich gegenüber den Mitarbeitern als wenig transparent und führt oftmals zu einem deutlich höheren Ressourcenverbrauch.

Zur Unterstützung der E-Government-Aktivitäten sollten je nach Behördengröße ein E-Government-Verantwortlicher oder ein E-Government-Team eingesetzt werden (vgl. Pkt. 5.4 IT-Einsatz).

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Organisationsdefizite sind in kleineren Gemeinden seltener anzutreffen. Die Anzahl der Hierarchieebenen und die Arbeitsteilung sind verhältnismäßig gering. Eine Dezentralisierung von Verantwortung ist bei Einzelentscheidungen jedoch grundsätzlich genauso möglich. Vor allem in nachgeordneten Einrichtungen sollten mögliche Verantwortungsverlagerungen geprüft werden. Von der Bildung zentraler Steuerungs- und Servicebereiche rät der SRH ab.

³³ Vgl. www.e-government-handbuch.de, 11.12.2002.

5.4 IT-Einsatz

Einführung

Die **Nutzung** von **Informationstechnik** (→ Glossar) ist heute eine zwingende Voraussetzung für ein effizientes und bürgerfreundliches Verwaltungshandeln. Der IT-Einsatz ist zur **Selbstverständlichkeit** geworden.

Aufgrund der ständigen Weiterentwicklung auf dem Hard- und Softwaremarkt und der Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten werden neue Anforderungen an den IT-Einsatz in den Kommunalverwaltungen gestellt. Bestehende IT-Lösungen sind diesbezüglich zu überprüfen. Bei der Beschaffung von Informationstechnik für einzelne Reformmaßnahmen ist vor allem die Schnittstellenproblematik zwischen den Programmen zu beachten. Es genügt nicht mehr einzelne Verwaltungsprozesse IT-gestützt durchzuführen, sondern eine Verknüpfung zum Datenaustausch bzw. gemeinsamen Datenzugriff ist zwischen den Programmen innerhalb der Verwaltung zu gewährleisten. Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation zwischen der Kommune und den Bürgern/ Kunden per Internet sollten realisiert werden. Darüber hinaus gibt es Bestrebungen künftig Voraussetzungen für einen gemeindeübergreifenden Zugriff auf Datenbestände bzw. eine digitale Vorgangsbearbeitung, beispielsweise zwischen Gemeinden, Landratsämtern, Regierungspräsidien und ggf. Ministerien, zu schaffen³⁴. Ein Begriff, der mit den komplexen organisatorischen, technischen und rechtlichen, inhaltlichen sowie ökonomischen Anforderungen an die Informationsverarbeitung verbunden ist, wurde mit **E-Government** (→ Glossar) geschaffen³⁵.

Die Vielfalt der Lösungs- und der Anwendungsmöglichkeiten im IT-Bereich bedürfen im Planungsprozess einer strategischen Ausrichtung. Die Schwierigkeit besteht dabei in dem immer schneller werdenden Entwicklungstempo auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik. Ein Beispiel dafür ist das Internet; Mitte der 90-iger Jahre war die Internetpräsentation einer Kommunen noch ein Novum und mittlerweile gehört dies fast zum Standard. Bereits über zwei Drittel der sächsischen Kommunen (rd. 70 %) nutzen das Internet als Informations- und Kommunikationsmedium (Stand: Januar 2002)³⁶.

Mit dem originären Einsatz von Hard- und Software sind weitere Aufgaben wie IT-Betreuung, Anwenderbetreuung, Datenschutz und Datensicherheit verbunden.

³⁴ Vgl. *Wagner*, in: Sachsenlandkurier 05/2002, S. 231.

³⁵ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 8/2002, S. 12.

³⁶ Vgl. www.sakd.de, in: SAKD-Aktuell Januar 2002, 07.02.2002.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

IT-Konzept

Ein IT-Konzept lag in jeder begleitend geprüften Kommune vor. Teilweise bedurften die Konzepte einer Überarbeitung bzw. Fortschreibung oder waren durch die Verwaltungsspitze nicht beschlossen. In einer Kommune wurde das IT-Konzept als IT-Rahmenkonzept bezeichnet.

Grundsätzlich beinhalteten sie den Istzustand, die künftigen Maßnahmen, teilweise den Finanzbedarf und Terminfestlegungen - z. T. in Form von Prioritätenlisten. Die Maßnahmen umfassten vor allem den Einsatz von Hard- und Software, die Bereitstellung von E-Mail-Adressen und die Schaffung von Internetzugängen.

Der Reformprozess war i. d. R. Bestandteil der Gesamtplanung. In einer Kommune wurde ein separates Pflichtenheft zur Einführung eines neuen HKR-Programms erarbeitet. Eine maßgebliche Forderung in diesem Pflichtenheft war die Sicherung von Schnittstellen zu allen in der Kommunalverwaltung angewendeten Projekten, die Berührungspunkte zum HKR haben oder durch die Einführung einer KLR entstehen könnten. Diese Forderung wurde erfolgreich umgesetzt.

Erfolgskontrollen auf der Basis der Terminfestlegungen waren nur unzureichend vorhanden.

IT-Voraussetzungen für den Reformprozess

Die IT-Voraussetzungen für den in den jeweiligen Kommunen vorgesehenen Reformprozess waren hardwareseitig zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen geschaffen. Die Ausstattung mit PC und deren Vernetzungsanteil waren anforderungsgerecht.

Ebenso wurden softwareseitig entsprechend dem Umsetzungsstand der Reformmaßnahmen bereits wesentliche Anschaffungen getätigt. Beispielsweise waren Softwarelösungen zur Einführung der Produktplanung, der Arbeitszeiterfassung, der Produktzeiterfassung, der Vorgangsbearbeitung im Bürgerbüro, der KLR sowie des Berichtswesens vorhanden. Bei der Anschaffung war die Schnittstellenproblematik zum bisherigen HKR-Programm von entscheidender Bedeutung, da das HKR die notwendigen Daten, z. B. für die Produktbildung oder KLR, liefert. Die Lösung der Schnittstellenproblematik innerhalb der Kommunalverwaltung führte teilweise zu Zeitverzögerungen bei der Umsetzung von Reformmaßnahmen. Als Vorteil erwies sich in einer Kommune die enge Zusammenarbeit der Hersteller der jeweiligen Software.

Konzepte der Landesregierung zum IT-Bedarf, insbesondere zur Vernetzung von Software zum Datenaustausch mit Blick auf die Zukunft fehlen. Mit dem Kommunalen Informations-Netz Sachsen (KIN-S) wurde ein sachsenweites Recherchesystem im Internet (www.kin-sachsen.de) zu kommunalen Behörden, Zweckverbänden, SSG, SLT, KVS und SAKD sowie bezüglich Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten geschaffen. Eine medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung über Gemeindegrenzen hinweg soll künftig mit dem noch zu schaffenden gemeinsamen kommunalen Datennetz (KDN) möglich sein.

Zertifizierung durch die SAKD

In einer Kommune lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch kein Prüfzertifikat für das HKR-Programm entsprechend § 87 Abs. 2 SächsGemO vor.

Internet/ Intranet

Jede Kommune präsentierte sich im Internet (vgl. Pkt. 5.9 Bürgerorientierung und Bürgerengagement). Die Gestaltung, technische Umsetzung und Aktualisierung der Internetpräsentation wurden häufig an Dritte übertragen. Der Zugang zum Internet für die Mitarbeiter lag generell vor. In einzelnen Kommunen war für jeden Mitarbeiter eine dienstbezogene E-Mail-Adresse eingerichtet.

Lösungen für den Aufbau eines **Intranets** (→ Glossar) waren im Anfangsstadium in einzelnen Kommunen vorhanden oder befanden sich im Aufbau. Inhalte waren die Internetpräsentation, die Hausverfügungen und das Telefonverzeichnis. Mittelfristig sollte in einer Kommune die Büromaterialbestellung per Intranet erfolgen. Der Informationsfluss innerhalb einer Behörde sollte durch schnelleres Bereitstellen und Abrufen von Informationen verbessert werden.

Dienstvereinbarungen zur Internetnutzung mit Verpflichtungserklärung für den einzelnen Mitarbeiter sowie Dienstanweisungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit lagen in den meisten Kommunen vor.

Organisation

Nur eine Verwaltung nahm den Aufgabenkomplex Informationstechnik in getrennten Organisationsbereichen (zentrale Steuerung und zentraler Servicebereich) wahr. Im Bereich „Zentrales Produkt- und Organisationscontrolling“ erfolgte die Steuerungsfunktion und im Bereich „Verwaltungsinterner Service“ die Servicefunktion von IT-Aufgaben.

Der SRH hielt die vorgenommene Trennung der Aufgaben für wenig praktikabel und empfahl der Verwaltung eine kritische Prüfung (vgl. Pkt. 5.3 Organisation).

Zielstellung

Die IT-gestützte Informationsverarbeitung soll in erster Linie dazu beitragen, dass die für die Steuerung einer Verwaltung notwendigen Informationen schnell, umfassend und aussagekräftig bereitgestellt werden können. Daneben besteht das Ziel, die Informationen und deren Austausch verstärkt bürger- und kundenorientiert außerhalb der Kommunalverwaltung anzubieten. Letztendlich soll eine Effizienzsteigerung im Verwaltungshandeln erreicht werden. Damit sind folgende Einzelziele verbunden:

- Verbesserung der Qualität;
- Verkürzung der Bearbeitungszeiten;
- Fehlerreduzierung;
- bessere Zugriffsmöglichkeiten;
- Vermeidung von Doppelarbeiten;
- Personaleinsparung;
- Verbesserung des internen Informations- und Kommunikationssystems sowie
- Verbesserung des Informations- und Kommunikationssystems zwischen den Bürgern, der Wirtschaft und der Kommunalverwaltung.

Interne und externe Faktoren

Folgende interne und externe Faktoren beeinflussen Art und Erfolg des IT-Einsatzes:

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • IT-Strategie der politischen Gremien • IT-Strategie der Verwaltungsspitze • Ziele bezüglich Reformprozess • personelle und finanzielle Ressourcen • Bereitschaft und Qualifikation der Mitarbeiter • Konzept zum IT-Einsatz • Vorhandensein von internen Regelungen zum IT-Einsatz (DA Datenschutz) • Organisation der Arbeitsabläufe und der Struktureinheiten • Anleitung, Schulung, Betreuung 	<ul style="list-style-type: none"> • technische Weiterentwicklung im IT-Bereich (Hard- und Software) • übergreifende IT-Strategien für die Kommunen (SAKD, SMI) • externe Berater, insbesondere Unterstützung durch SAKD • Zertifizierung durch SAKD (§ 87 Abs. 2 SächsGemO) • Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen • gesetzliche Bestimmungen (Signaturgesetz, SächsDSG) • Arbeitskräftesituation auf dem Arbeitsmarkt im IT-Bereich • Fördermittel

Hinweise und Empfehlungen

1. Was ist bei der Erarbeitung eines Konzeptes zum IT-Einsatz zu beachten³⁷?

Das von der SAKD erarbeitete **Muster-IT-Rahmenkonzept** „Rahmenkonzept für den Einsatz von Informationstechnik zur Unterstützung kommunaler Verwaltungsprozesse“ setzt sich aus folgenden Schwerpunktkomplexen zusammen:

³⁷ Die SAKD hat ein umfangreiches Muster-IT-Rahmenkonzept in Anlehnung an die VwV zur Koordinierung der Planung der Vorhaben und des Einsatzes von Haushaltsmitteln bei Vorhaben im Bereich der Informationstechnik in der Landesverwaltung vom 16.11.1998, geändert am 24.01.2002 erarbeitet. Es ist abrufbar unter: www.sakd.de;
Vgl. auch *Lehnert*, in: Sachsenlandkurier 05/2002, S. 234 ff.

1. Rahmenbedingungen: Aufgaben und **IT-Konzept**, z. B.
 - IT-Ausstattung
 - IT-Verantwortlichkeiten
2. Wesentliche IT-Verfahren, z. B.
 - eingesetzte Hardware
 - Schwachstellen
3. Wesentliche IT-Vorhaben, z. B.
 - Planung
 - Integration
4. Wesentliche IT-Infrastrukturmaßnahmen, z. B.
 - Inhalt, Umfang
 - Planung, Realisierung
5. Geplante Haushaltsmittel, z. B.
 - Mittel im Planjahr
 - Mittel für folgendes Haushaltsjahr
 - Investitionsfolgekosten.³⁸

In diesem Muster-IT-Rahmenkonzept beinhaltet das **IT-Konzept** neben den o. a. Ausführungen Grundsätze, gegenwärtige Hardwarestandards, Softwarestandards und Kommunikationsdienste, d. h. der Istzustand wird vor allem beschrieben. Während die in der Praxis vorgefundenen IT-Konzepte dem Inhalt nach dem o. a. Muster-IT-Rahmenkonzept entsprechen, d. h. es werden auch künftige Vorhaben aufgeführt.

Jede Kommune sollte eine **Strategie zur Informationsverarbeitung in Form eines Konzeptes** entwickeln. Zur Vermeidung von Irritationen könnte die Bezeichnung „IT-Rahmenkonzept“ verwendet werden. Als Orientierung sollten langfristige Verwaltungsziele unter Beachtung der Entwicklung auf dem Gebiet der Informationsverarbeitung dienen. Das Leitbild, die geplanten Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung, die Finanzsituation und die strukturelle Entwicklung der Verwaltung sowie der Kommune bilden dabei eine wesentliche Grundlage. Das Konzept bedarf der laufenden Fortschreibung. Es sollte grundsätzlich alle 2 Jahre überprüft und angepasst werden. Eine Erfolgskontrolle zu den beabsichtigten Maßnahmen sollte erfolgen.

Das Konzept zum IT-Einsatz dient der Konzeptionierung und der Beschaffung der Informationstechnik sowie der Betreuung der IT-Ausstattung. Insbesondere mit der Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung - ausgedehnt auf den IT-Bereich - müssen den Fachbereichen Standards bezüglich der Verträglichkeit mit der sonstigen verwaltungsinternen Informationstechnik vorgegeben werden. Die Kommunen können das o. a. Muster-IT-Rahmenkonzept als Orientierung nutzen. Da es sehr umfangreich ist, sollte es auf die wesentlichen spezifischen Anforderungen der entsprechenden Kommune begrenzt werden. Eine Vorschrift

³⁸ Vgl. *Lehnert*, in: Sachsenlandkurier 05/2002, S. 234.

zur Konzepterarbeitung vom Gesetz-/ Verordnungsgeber für Kommunen gibt es nicht. Wesentliche Bestandteile sollten jedoch sein:

Gesamtdarstellung aller IT-Verfahren:

- Hard- und Software, Organisationseinheiten, Anzahl Nutzer insgesamt;

Gesamtdarstellung aller IT-Vorhaben:

- Hard- und Software, Schnittstellen, Organisationseinheiten, Anzahl Nutzer insgesamt, finanzielle Mittel ggf. mit Untersetzung des Haushaltsjahres, Zeitrahmen, Verantwortlichkeiten;

Gesamtdarstellung aller geplanten IT-Infrastruktur-Maßnahmen (z. B. Datennetz, Intranet, E-Mail)

- Hard- und Software, Anzahl Nutzer insgesamt, Organisationseinheiten, betroffene Vorhaben, finanzielle Mittel ggf. mit Untersetzung des Haushaltsjahres, Zeitrahmen, Verantwortlichkeiten.

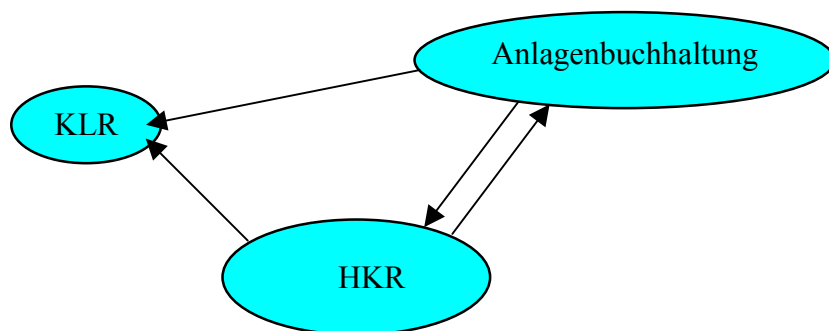
Eine Beschreibung der einzelnen geplanten Maßnahmen mit einer Betrachtung zu Aufwand und Nutzen sollte im Konzept erfolgen³⁹. Ergänzend sollten auf der Basis der geplanten Maßnahmen abzuleitende organisatorische und personelle Maßnahmen dargestellt werden (→ Checkliste: Erarbeitung eines Konzeptes zum IT-Einsatz).

2. Was ist bei der Schaffung der IT-Voraussetzungen für den Reformprozess insbesondere im Finanzwesen zu beachten?

Für den Bereich des Finanzwesens wurde vom Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ das „Handbuch zur Auswahl eines neuen Finanzverfahrens“ erstellt. Die Kommunen erhalten damit eine Zusammenstellung von Anforderungen, die bei der IT-Beschaffung zu beachten sind. Die Anforderungen beziehen sich u. a. auf die Bereiche Haushaltsplanung, Haushaltsbewirtschaftung, KLR und Controlling sowie die **Lösung der Schnittstellenproblematik**.

Aufgrund der örtlichen Erhebungen verweist der SRH speziell auf die Schnittstellenproblematik zu den Softwarelösungen zwischen den Bereichen HKR, Anlagenbuchhaltung und KLR, deren Lösung eine Grundvoraussetzung bildet. Die Realisierung sollte Vertragsbestandteil beim Kauf sein. Folgender Datenaustausch muss gewährleistet werden:

³⁹ Für das KLR-Programm wurden in einer Kommune rd. 11,9 T€ und in einer weiteren Kommune rd. 20,5 T€ verausgabt.



Innerhalb einer Kommunalverwaltung ist die Schaffung eines Datennetzes zwingend notwendig. Aufgrund der technischen Möglichkeiten wird, wie eingangs bereits erwähnt, künftig auch der Aufbau eines gemeinsamen kommunalen Datennetzes an Bedeutung gewinnen. Notwendigkeiten der Verknüpfungen der Gemeindeverwaltung mit der Landkreisverwaltung oder der Verwaltung der Regierungspräsidien sollten zum Zweck des digitalen Datenaustausches geprüft und angestrebt werden. Beispielsweise zur Realisierung der Vernetzung von Bürgerbüros verschiedener Kommunen für eine gemeindeübergreifende Vorgangsbearbeitung oder zur gemeinsamen Nutzung von Datenbanken könnte dies erforderlich sein (vgl. Pkt. 5.9 Bürgerorientierung und Bürgerengagement).

Bei der Realisierung von IT-Voraussetzungen ist eine detaillierte Untersetzung von geplanten IT-Maßnahmen grundsätzlich **in Form eines Pflichtenheftes** zu empfehlen. Dies ist insbesondere bei umfangreichen IT-Maßnahmen ratsam. Bei der Beschaffung einer komplexen Software ist die Erstellung eines detaillierten Pflichtenheftes mit allen gewünschten Funktionalitäten, des Benutzungskomforts, der Schnittstellen, der Links usw. sogar unbedingt erforderlich⁴⁰. Darüber hinaus ist bei der IT-Beschaffung der Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung (ab 200 T€ nach § 2 Nr. 3 VgV i. V. m. § 97 Abs. 6 und § 127 GWB) zu beachten. Bei Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden (§ 10 Abs. 2 KomHVO).

3. E-Government - Ein neues Zauberwort oder mehr?

Derzeit wird in Veröffentlichungen zu Modernisierungsmaßnahmen des Verwaltungshandelns dem E-Government eine hohe Bedeutung eingeräumt. Eine Reihe von Begriffsbestimmungen existieren. Dabei wird verdeutlicht, dass E-Government nicht gleichbedeutend mit der Einrichtung einer Homepage im Internet ist, auf der Informationen erhältlich sind und vielleicht Formulare heruntergeladen werden können. Der Begriff E-Government ist umfassender.

⁴⁰ Vgl. SSG-Mitteilungen Heft 19/2002, S. 6.

Mit E-Government wird vor allem die Abwicklung von Verwaltungsvorgängen und Dienstleistungen mit elektronischen Mitteln bezeichnet. Es umfasst die öffentliche Willensbildung, Entscheidungsfindung, Leistungserstellung und -erbringung sofern sie durch die Nutzung von elektronischen Medien unterstützt und verbessert werden können. Bei dem neugeschaffenen Begriff geht es folglich sowohl um Prozesse innerhalb der öffentlichen Verwaltung, als auch um Beziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bürgern, Unternehmen, gesellschaftlichen Gruppen sowie anderen Verwaltungen. Es besteht also eine **Innen- und Außenperspektive**. Schwerpunkte bzw. Hauptinhalte sind:

- Einrichtung von elektronischen Schnittstellen nach außen (z. B. zu Bürgern, Unternehmen);
- Verknüpfung interner Prozesse mit den auf der Basis von elektronischen Mitteln gestalteten Dienstleistungsangeboten und
- Anpassung der internen Organisation der Verwaltung an die o. a. Aspekte sowie die Kooperation zu anderen Verwaltungen (z. B. Land).⁴¹

Für diese komplexen Aufgaben müssen auf der Basis von langfristigen Entwicklungszielen Strategien, Umsetzungskonzepte, technische Lösungen und Anwendungsmöglichkeiten erarbeitet werden. Ausgangspunkt muss eine kritische Betrachtung der vorhandenen IT-Strategie sein. **Technische Standards** und **Schnittstellen** müssen unter Berücksichtigung von **sicherheitstechnischen Anforderungen** definiert werden. Das E-Government sollte sinnvoll in die bestehende Informationstechnik integriert werden. Ein Verantwortlicher für das E-Government ist zu bestimmen.⁴² Diese Aufgabe könnte einem IT-Sachbearbeiter übertragen werden. Das IT-Rahmenkonzept muss ggf. entsprechend verändert werden.

Einzelne Aktivitäten im Bereich des E-Governments existieren bereits in den sächsischen Kommunen (vgl. Pkt. 5.9 Bürgerorientierung und Bürgerengagement, insbesondere diesbezügliche Hinweise und Empfehlungen). Die KGSt hat in Form von Fallstudien Praxisbeispiele im Bereich des E-Governments deutscher Kommunalverwaltungen veröffentlicht⁴³. Interessierte Kommunen erhalten zu den einzelnen Maßnahmen Informationen, beispielsweise zu Inhalt, Zielen, Finanzierung, Ausgangssituation, Umsetzung und Wirkungen. Erfahrungen anderer Kommunen können so genutzt werden.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat ein „Erfolgsmodell kommunales E-Government“ mit Erfolgsfaktoren und darauf aufbauend ein Prüfraster E-Government für Kommunen erarbeitet. Den Erfolgsfaktoren wurden Einzelaspekte und Prioritäten zugeordnet.⁴⁴ Die Erfolgsfaktoren sind:

⁴¹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 8/2002, S. 9 ff.

⁴² Vgl. *Studier*, in: VOP- Sonderheft 2002, S. 16 f.

⁴³ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 8/2002, S. 22 ff.

⁴⁴ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Erfolgsfaktoren - Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist, Berlin 2002.

- Leitbild und Strategie;
- Organisation, Projekt- und Change Management;
- Anwendungen;
- Nutzen und Kosten;
- angepasste Technologien und Organisation des Technikeinsatzes;
- Kompetenzen, Motivation und Qualifizierung;
- Schaffung von Akzeptanz, Marketing;
- Kooperation und Partnerschaft;
- nachhaltige Sicherung der Ressourcen und
- Rechtmäßigkeit.

Diese Faktoren werden erläutert und Kriterien für die Bewertung des Umsetzungsstandes des kommunalen E-Governments benannt.

Mit der **Errichtung eines gemeinsamen kommunalen Datennetzes (KDN)** sind weitere Aktivitäten der Kommunen im Rahmen des E-Governments möglich. Eine gemeindeübergreifende Unterstützung durch z. B.: SAKD, SSG, SLT, Gesetz- oder Verordnungsgeber ist hierzu nötig.

4. Sollte die Aufgabenwahrnehmung zentral oder dezentral getrennt erfolgen?

Im Rahmen der Einführung des neuen Steuerungsmodells wird bei der Aufgabenerledigung der kommunalen Informationsverarbeitung eine Trennung in zentrale Steuerungsunterstützung und zentralem Service empfohlen⁴⁵. Vor der Umsetzung dieser Empfehlung sollte genau geprüft werden, welche Effekte dadurch in der eigenen Verwaltung entstehen könnten und ob die Notwendigkeit für diese organisatorische Veränderung besteht⁴⁶. Eine einfache Aufgabenteilung mit veränderten Vorgesetzten und einer veränderten organisatorischen Bereichszuordnung ohne Änderung von Kompetenzen und Arbeitsabläufen wird nicht zu dem gewünschten Erfolg führen.

Der SRH kann aufgrund der Erfahrungen aus den örtlichen Erhebungen bei der begleitenden Prüfung für Kommunen mit ca. 20.000 Einwohnern und geringeren Einwohnerzahlen diese **Aufgabentrennung nicht grundsätzlich empfehlen**. Die Größe der Kommunalverwaltung und insbesondere der Aufgabenumfang und die Anzahl der Stellen im IT-Bereich in diesen Kommunen sind dafür ursächlich.

⁴⁵ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 11/1996, S. 8 ff.

⁴⁶ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 7/1999, S. 14 ff.

Bewährt hat sich in den Kommunalverwaltungen die **Bestimmung eines IT-Ansprechpartners** bzw. IT-Betreuers in den Fachbereichen, der zu seinen originären Fachaufgaben den übrigen Mitarbeitern in seinem Organisationsbereich IT-Unterstützung gibt. Bei der Beschaffung von Software ist zudem dieser IT-Ansprechpartner zur Klärung von fachlichen Details und zur Formulierung von fachspezifischen Anforderungen für den IT-Bereich hilfreich.

5. Welche formellen Voraussetzungen sind beim IT-gestützten Verwaltungshandeln insbesondere im Reformprozess zu schaffen?

Für die automatisierte Ausführung der Kassengeschäfte und anderer Geschäfte im Bereich des Finanzwesens dürfen nach § 87 Abs. 2 SächsGemO nur **Programme** verwendet werden, die von der SAKD **geprüft** und nach § 4 Abs. 4 SAKDG **zertifiziert** worden sind. Neben allgemeinen Prüfkriterien, wie Plausibilitätskontrollen und Übersichtlichkeit von Eingaben, werden die Bereiche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sowie die Veranlagung in die Prüfung einbezogen. Im Jahr 2003 sollen die Bereiche Vermögensrechnung und Anlagenbuchhaltung Prüfungsbestandteil sein.

Des Weiteren hat bei einem automatisierten Anordnungs- und Feststellungsverfahren nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO und bei einer Speicherbuchführung nach § 23 Abs. 2 Nr. 1 GemKVO eine Freigabe der Programme von einer vom Bürgermeister bestimmten Stelle zu erfolgen. Die SAKD hat in der **Muster-Dienstanweisung für den Einsatz der Informationstechnik** in der Anlage 6 eine **Muster-Freigabebescheinigung** erarbeitet, die als Orientierung dienen kann⁴⁷.

Darüber hinaus sind durch geeignete Maßnahmen die **Datensicherheit** und der **Datenschutz** zu garantieren. Mit der Datensicherheit bzw. Informationssicherheit soll die Integrität, Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Verbindlichkeit von IT-Systemen sowie der Informationsverarbeitungsprozesse selbst gewährleistet werden. Insbesondere nach § 9 SächsDSG sind Maßnahmen zum Schutz personenbezogener Daten festzulegen. In der o. a. Muster-Dienstanweisung für den Einsatz der Informationstechnik sind Hinweise zur Datensicherheit enthalten. Eine Muster-Dienstanweisung zum Datenschutz wurde ebenso von der SAKD im Internet veröffentlicht.

Bei der Nutzung des Internets sollte von den Kommunalverwaltungen zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Gebrauches eine **Dienstvereinbarung Internet/ E-Mail** abgeschlossen bzw. eine **Benutzungsordnung für Internetplätze** erstellt werden. Mit einfachen organisatorischen Regelungen können die mit der Nutzung des Internets verbundenen internen Gefährdungen oder Missbräuche minimiert werden. Sicherheitsmaßnahmen, Nutzung von Diensten, Protokollierung und Kontrolle sowie Maßnahmen bei Verstößen sollten geregelt werden. Bei der E-Mail-Nutzung sind vor allem die Einbindung in die Geschäftsverteilung sowie die Ein-

⁴⁷ Vgl. www.sakd.de unter Dienstleistungen/Download, 09.12.2002.

und Ausgangsbehandlung von elektronischen Dokumenten festzulegen. Die SAKD hat diesbezügliche Muster im Internet veröffentlicht⁴⁸ (→ Checkliste: Übersicht formeller Voraussetzungen und mögliche Festlegungen beim IT-gestützten Verwaltungshandeln).

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Eine Bewertung von Aufwand und Nutzen wird insbesondere in kleineren Gemeinden die Entscheidung für die Anschaffung von Informationstechnik oder für die Nutzung fremder Ressourcen bestimmen. Die begrenzten finanziellen und personellen Mittel rechtfertigen nicht in jedem Fall eine eigenständige - nicht für diese Gemeindegröße effiziente - IT-Lösung.

Die Möglichkeit der Nutzung von angebotenen Dienstleistungen der Zweckverbände kommunale Datenverarbeitung im Bereich der Informationstechnik sollte geprüft und ggf. genutzt werden.

⁴⁸ Vgl. www.sakd.de unter Dienstleistungen/Download, 09.12.2002.

Checkliste:**Erarbeitung eines Konzeptes zum IT-Einsatz**

- Festlegung des Verantwortlichen aus dem Organisationsbereich Informationstechnik zur Erarbeitung des Konzeptes
- Festlegung zu Grobinhalt und Fertigstellungstermin
- Festlegung der Einbeziehung von Fachbereichen
- Erfassung bzw. Aktualisierung des Istzustandes; bei bereits vorhandenem Konzept zum IT-Einsatz einschließlich einer Durchführung der Erfolgskontrolle
- Erarbeitung bzw. Überarbeitung der IT-Strategie, insbesondere bezüglich der IT-Infrastruktur, der Standards, der Einführung neuer Steuerungsinstrumente (Basis dafür bildet die Gesamtstrategie der Verwaltung, z. B. Leitbild, Konzept zur Verwaltungsmodernisierung)
- Zuarbeit aus den Fachbereichen bezüglich der Bedarfsanmeldung
- Prüfung der Bedarfsanmeldungen, u. a.:
 - Vereinbarkeit mit der Informationsstrategie
 - Integrationsfähigkeit der Soft- und Hardware
 - Nutzung Standardsoftware, Anwendungssoftware
 - Eigenrealisierung/ Nutzung fremder Ressourcen
 - Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen
- Hinweise an die Organisationsabteilung zur Durchführung von Ablaufuntersuchungen (Vermeidung von Doppelarbeit, Wegfall von Arbeitsvorgängen, Synergieeffekte)
- Beschreibung der nötigen personellen und finanziellen Mittel sowie ggf. organisatorischen Voraussetzungen/ Veränderungen
- Festlegungen zum Bedarf an Schulungen; Festlegungen zur Nutzung von internem oder externem Sachverstand
- Konzept zum IT-Einsatz im Organisationsbereich Informationstechnik erarbeiten (Muster-IT-Rahmenkonzept der SAKD sollte genutzt werden)
- Hinweis zur Erarbeitung der formellen Voraussetzungen (z. B. Datenschutz, Datensicherheit, Internetbenutzung)
- Vorlage bei der Verwaltungsspitze zur Entscheidung und Verantwortung (Unterschrift) inkl. Festlegung des Verteilers

Checkliste:**Übersicht formeller Voraussetzungen und möglicher Festlegungen beim IT-gestützten Verwaltungshandeln**

- Zertifikat für Programme zur automatisierten Ausführung der Kassengeschäfte und anderer Geschäfte im Bereich des Finanzwesens (§ 87 Abs. 2 SächsGemO)
- Freigabe der Programme nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und § 23 Abs. 2 Nr. 1 GemKVO von einer vom Bürgermeister bestimmten Stelle
- Dienstanweisung Informationstechnik
- Dienstanweisung Datensicherheit
- Dienstanweisung Datenschutz
- Dienstvereinbarung Internet
- Dienstvereinbarung E-Mail
- Benutzungsordnung für Internetplätze

Mustervorlagen der SAKD im Internet: (www.sakd.de unter Dienstleistungen/Download)

Musterdianweisungen: - Informationstechnik (inkl. Datensicherheit und Freigabebescheinigung)
 - Datenschutz
 - Fax

Mustervereinbarungen: - Internet
 - E-Mail
 - Telekommunikationsanlagen

Musterdokumente: - Datenschutzerklärung
 - Benutzungsordnung Internet
 - IT-Rahmenkonzept

5.5 Produkte

Einführung

In allen Bereichen der Kommunalverwaltung werden als Ergebnis der Verwaltungsprozesse (auf freiwilliger Basis oder aufgrund von Gesetzen) Leistungen erbracht. Diese stellen, i. d. R. in zusammengefasster Form, die **Produkte** (→ Glossar) der Verwaltung dar.

Die Produkte werden als ein zentrales Element der Steuerung im Sinne des Neuen Steuerungsmodells angesehen. Gleichzeitig sind sie Ausgangspunkt für andere Reformelemente wie outputorientierte Budgetierung, KLR, Controlling, Kundenorientierung und Kontraktmanagement und stellen das Bindeglied zwischen der Außensicht (Bürgerorientierung) und der internen Sicht (Organisation der Geschäftsprozesse, Verteilung der Ressourcen) dar.

Produkte werden nach festgesetzten Kriterien beschrieben. Dazu zählen Ziele, Kurzbeschreibungen, Verantwortlichkeit, Auftragsgrundlage, Leistungsumfang, Daten zu Quantität und Qualität, Zielerreichung, Finanzierung sowie Budget.⁴⁹ Die Produkte können zu Produktgruppen und diese wieder zu Produktbereichen zusammengefasst werden. Es wird nach internen Produkten (Leistungen der Verwaltung für sich selbst) und externen Produkten (Leistungen der Verwaltung nach außen) unterschieden.

Die Zusammenstellung aller Produkte erfolgt in einem Produktplan. Für die sächsischen Kommunen wurde ein Rahmenproduktplan innerhalb des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ erstellt (→ Produktbeispiel „Zentrale Beschaffung“). Er enthält das Aufgabenprofil einer Kreisfreien Stadt mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern, ergänzt um die Besonderheiten einer Landkreisverwaltung. Ab September 1999 stand er in einer überarbeiteten Fassung den sächsischen Kommunen zur Verfügung. Die Grundlage für eine relative Vereinheitlichung der Methoden und Begriffe sowie die Möglichkeit zur Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen sollte geschaffen werden.⁵⁰

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Sächsischer Rahmenproduktplan

Dieser Musterproduktplan bildet einen Orientierungsrahmen für die innovative Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung in den einzelnen Kommunen und ermöglicht es, die zeit- und personalintensive Grundlagenarbeit bei der Einführung von Produkten zu minimieren.

⁴⁹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 8/1994.

⁵⁰ Vgl. Kommunaler Rahmenproduktplan Sachsen, 2. Auflage.

Eine Überarbeitung und Fortschreibung des Rahmenproduktplanes war „in sinnvollen Zeitabständen“ vorgesehen, „um dauerhaft und aktuell die Bausteine Produktbildung und Kennzahlen als Hilfsinstrument zur örtlichen Verwaltungsmodernisierung bereitzustellen“.⁵¹ Dies ist spätestens nach Abschluss der Pilotierungsphase des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ empfehlenswert, da

- die **Hausproduktpläne** (→ Glossar) in den Pilotkommunen weitestgehend erstellt sind und dabei gewonnene Erfahrungen und Erkenntnisse einfließen könnten,
- den Kommunen zusätzlich übertragene Aufgaben (z. B. Schulnetzplanung) ergänzt werden müssen sowie
- kleinere inhaltliche und formelle Korrekturen vorgenommen werden könnten.

Situation in den geprüften Kommunen

Bei drei der vom SRH begleitend geprüften sieben Kommunen lag ein Hausproduktplan vor, der sich an den Rahmenproduktplan Sachsen anlehnt. Alle drei Kommunen nahmen an der Pilotierungsphase des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ teil.

Zwei Kommunen arbeiteten bereits mit einem **produktorientierten Haushalt**⁵² (→ Glossar), der kamerale Finanzdaten (der Vergangenheit und Plandaten) produktbezogen abbildete. Beide verwenden dazu das Softwaresystem ProFIS. Eine Kommune brachte bereits das zweite Jahr einen produktorientierten Haushaltsplan in die politischen Gremien ein. Anwendbare Kennzahlen waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nur ansatzweise in den Hausproduktplänen vorhanden.

Eine Kommune arbeitete über mehrere Jahre an einem Hausproduktplan, ohne die angestrebten Ziele zu erreichen. Die Aufstellung des Hausproduktplanes (ohne Verknüpfung mit einem Rechnungswesen) beanspruchte in zwei Kommunen den jeweils hauptverantwortlichen Mitarbeiter (mittlerer/ gehobener Dienst) über einen Zeitraum von 9 - 10 Monaten mit durchschnittlich rd. 30 - 40 % seiner Arbeitskraft. In dieser Zeit erfolgte auch die Erstellung einer geeigneten Datenbank in MS Access sowie eine umfassende Aufgabenkritik. Der Zeitaufwand für eine zusätzliche Steuerung durch den direkten Vorgesetzten wurde in einem Fall auf 10 - 15 % seiner Arbeitskraft geschätzt. Zusätzlicher Zeitaufwand entstand bei den Mitarbeitern, die an den Beratungen von Lenkungsgruppen teilnahmen und bei den Verantwortlichen in den einzelnen Ämtern.

Mit der Zuordnung der Haushaltsstellen zum jeweiligen Produkt waren in einer Kommune zwei Mitarbeiter mit 1,8 VbE ein halbes Jahr lang beschäftigt. Der laufende Aufwand zur Pflege des Hausproduktplanes und zur Zuordnung der aktuellen Finanzdaten wurde von einer

⁵¹ Vgl. Kommunaler Rahmenproduktplan Sachsen, 2. Auflage, Vorwort S. II.

⁵² Auch bezeichnet als: Haushaltsbuch, budgetorientierter Haushalt, Produktbuch, Produkthaushalt.

Kommune mit fünf Tagen pro Monat angegeben. Hier stellte sich insbesondere die „persönenscharfe“ Zuordnung der Personalausgaben zu den einzelnen Produkten wegen vielfältiger Abstimmungsprobleme als sehr zeitaufwendig heraus.

Die drei begleitend geprüften Kommunen hatten zwischen 103 und 158 Produkte definiert.

In den anderen vier Kommunen war die Erstellung eines Hausproduktplanes und die Arbeit mit Produkten zum Zeitpunkt der Prüfung nicht geplant.

Der SRH konnte in keiner der begleitend geprüften Kommunen einen Arbeitsstand vorfinden, bei dem der überwiegende Teil der Ziele, die von den Kommunen als Grund für die Einführung von Produkten genannt wurden (outputorientierte Steuerung, Möglichkeit interkommunaler Vergleiche, größere Wirtschaftlichkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns, Beschleunigung von Verwaltungsverfahren), erfüllt war.

Einschätzungen durch die begleitend geprüften Kommunen

Von den Kommunen wurde vor allem die vorgenommene Aufgabenkritik als positiv und nutzbringend für das künftige Verwaltungshandeln eingeschätzt.

Durch die Produktdefinition wurden von den Kommunen oftmals Schwachstellen in der Ablauf- und Aufbauorganisation erkannt.

Die neue Form des Haushalts kann nach Einschätzung der Kommunen durch die Verknüpfung von Finanzziele mit Leistungszielen zu einer größeren Transparenz führen.

Zielstellung

Die Bildung von Produkten dient der Darstellung und Beschreibung von Leistungen sowie der damit angestrebten Ergebnisse (output) und Wirkungen (outcome).

Produkte bilden die Grundlage einer outputorientierten Steuerung. Produktinformationen (z. B. über Menge, Qualität und Kosten) dienen dazu, das Verwaltungshandeln transparent zu gestalten. Produkte können die Bezugsbasis bei interkommunalen Vergleichen darstellen (Benchmarking).

Intern werden sie als Ausgangspunkt für Aufgabenkritik und Reorganisation der Verwaltung sowie als Grundlage der Prozessoptimierung genutzt.

Interne und externe Faktoren

Folgende interne und externe Faktoren beeinflussen den Produktbildungsprozess:

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • finanzielle und personelle Ressourcen • geplante und umsetzbare Anknüpfung an weitere Reformelemente • Mitarbeitermotivation und -akzeptanz, Begleitung durch den Personalrat • Gestaltungswillen und Steuerung durch die Verwaltungsspitze • Akzeptanz durch die politischen Gremien 	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“, Rahmenproduktplan steht zur Verfügung • gesammelte Erfahrungen durch Mitarbeit in Projekten der kommunalen Spitzenverbände • GemHVO/ KomHVO mit der Gliederung des Haushalts in Einzelpläne und Abschnitte als gesetzliche Grundlage • finanzielle Förderung • Möglichkeit des Rückgriffs auf externen Sachverstand; Beratungsleistungen mit wirksamen und umsetzbaren Vorschlägen und Anregungen

Hinweise und Empfehlungen1. Ist die Einführung von Produkten in meiner Kommune sinnvoll?

Aus den bei der begleitenden Prüfung gesammelten Erfahrungen heraus ist es dem SRH nicht möglich, die Einführung von Produkten in den Kommunen konsequent zu befürworten oder gar einzelne Vorgehensweisen von Kommunen zu favorisieren (vgl. Feststellungen aus der begleitenden Prüfung).

Die Entscheidung darüber, ob mit Produkten gearbeitet werden soll, hängt neben den gesetzlichen Vorgaben und örtlichen Gegebenheiten von den nachfolgend beschriebenen Faktoren ab:

- Die o. a. internen Faktoren müssen vorhanden sein. Insbesondere die bei der systematischen Einführung von Produkten entstehenden Ausgaben sind nicht zu vernachlässigen. Neben der Bereitstellung einer geeigneten Softwarelösung muss vor allem die dadurch gebundene Mitarbeiterkapazität⁵³ eingeplant werden. Durch die Bereitstellung des sächsischen Rahmenproduktplanes kann zwar der Aufwand für die Produktdefinition und -beschreibung verringert werden, trotzdem bleiben erhebliche personelle Ressourcen gebunden.
- Bei der Produkteinführung darf **nicht** davon ausgegangen werden, dass eine **kurzfristig wirksame Verbesserung** der finanziellen Situation und Steuerung zu erzielen ist.
- Produkte sollten nur dann eingeführt werden, wenn größere Transparenz und bessere Steuerung nicht mit geringerem Mitteleinsatz und **konventionellen Methoden** zu erreichen sind. Zu den konventionellen Methoden zählen z. B. Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung, Abbau von Hierarchien, Änderung in Ablauf- und Aufbauorganisation, Delegation von Verantwortung, Flexibilisierung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in bestimmten Aufgabenbereichen.
- Produkte zu definieren und zu beschreiben bewirkt allein für sich noch keine Veränderung. Die Produktpläne dürfen nicht nur die traditionellen Verwaltungsaufgaben neu benennen und zuordnen, sondern ihnen müssen messbare und handlungsrelevante Indikatoren (insbesondere Qualitäts- und Wirkungsindikatoren) beigefügt und mit Finanzdaten verknüpft werden. Erst wenn dies beabsichtigt und die Umsetzung erfolgt ist, können die Produkte als strategisches Steuerungsinstrument dienen.
- Ihre Wirkung entfalten die Produkte erst in Verbindung mit anderen neuen Steuerungsinstrumenten. Ohne dass andere **Reformelemente an die Produkte anknüpfen**, bleibt die Produkterstellung im Wesentlichen Selbstzweck und hilft den Kommunen bei der Modernisierung ihrer Verwaltungen - gemessen am hohen Aufwand - wenig.
- Es ist absehbar, dass das von den Kommunen angestrebte Benchmarking auf Produktbasis nur sehr begrenzt möglich ist. Zwar existiert der Rahmenproduktplan Sachsen als Arbeitshilfe für die Kommunen, jedoch wird der interkommunale Vergleich durch unterschiedliche Vergleichsbasen erschwert.

⁵³ Vgl. dazu auch die Beispiele unter Feststellungen aus der begleitenden Prüfung zur zeitlichen Beanspruchung.

Erst nach sorgfältiger Abwägung der genannten Kriterien und unter Berücksichtigung der Gemeindegrößenklasse (vgl. Besonderheiten für kleinere Gemeinden) sollte eine Entscheidung für oder gegen die Einführung von Produkten getroffen werden (→ Checkliste: Entscheidungshilfe für die Verwaltungsspitze bei der Einführung von Produkten).

2. Wie entsteht ein Hausproduktplan?⁵⁴

Wegen des außerordentlich großen Zeitaufwandes für die Produkterstellung wird vom SRH davon abgeraten, einen eigenen Hausproduktplan neu zu entwickeln, und die Orientierung am sächsischen Rahmenproduktplan empfohlen. Bei letzterer Vorgehensweise wird das ohnehin komplizierte Benchmarking durch ganz unterschiedliche Produktdefinitionen in den einzelnen Kommunen nicht noch zusätzlich erschwert.

Da es sich beim Rahmenproduktplan Sachsen um ein Muster handelt, muss er auf die konkreten Gegebenheiten der Kommune transformiert werden. Alle Leistungen der Kommune sollten einbezogen sein. Zur besseren Steuerung sollte die Anzahl der Produkte so gering wie möglich gehalten werden.

Falls eine Aufgabenkritik nicht bereits zeitnah erfolgt ist, sollte der Prozess der Produkterstellung eine Überprüfung des vorhandenen Aufgabenspektrums bezüglich der Notwendigkeit der jeweiligen Aufgabe sowie der Art und des Umfangs (Quantität und Qualität) ihrer Erfüllung einschließen. Haushaltsgliederung, Produktgliederung und Aufbauorganisation sowie falls vorhanden die Budgetstruktur und -verantwortung sollten aufeinander abgestimmt sein. Dabei dürfen nicht die Ämtergrenzen den Produktzuschnitt bestimmen, sondern die - möglicherweise organisationsübergreifenden - Gesichtspunkte einer Kundenorientierung. Oftmals war es im Prozess der Produktdefinition deshalb erforderlich oder ist es sinnvoll, Organisationsstrukturen zu verändern und Arbeitsabläufe zu optimieren.

Den Produkten sind qualitative und quantitative Kennzahlen zuzuordnen. Kennzahlen werden oftmals aus Grundzahlen (z. B. Anzahl, Vorgänge, Fläche) gebildet, die in der jeweiligen Organisationseinheit erhoben werden müssen. Wegen der Fülle des Datenmaterials, das theoretisch zur Verfügung steht, muss eine Auswahl nach Steuerungsrelevanz und Zweckmäßigkeit getroffen werden. Die im Sächsischen Rahmenproduktplan enthaltenen Kennzahlen stellen lediglich Anregungen für die Kommunen dar. Sie dürfen nicht unkritisch in die Hausproduktpläne übernommen, sondern müssen auf ihre Verwendbarkeit und Aussagekraft für die Steuerung überprüft werden. Möglicherweise ist die Bildung eigener Kennzahlen oder Leistungsdaten erforderlich.

⁵⁴ Für die Erstellung des Hausproduktplanes und den produktorientierten Haushalt existieren zahlreiche Veröffentlichungen der KGSt, die als theoretische Grundlagen genutzt werden können, so z. B.

- KGSt-Bericht Nr. 8/1994;
- KGSt-Bericht Nr. 9/1997;
- KGSt-Materialien Nr. 3/1997;
- KGSt-Bericht Nr. 5/1997.

Der Hausproduktplan bedarf einer ständigen Aktualisierung und Anpassung der Produkte, ihrer Beschreibung und Untersetzung mit Kennzahlen sowie der Systematik ihrer Gliederung entsprechend dem Steuerungs- und Kundeninteresse (→ Checkliste: Mögliche Vorgehensweise bei der Erstellung eines Hausproduktplanes).

3. Wie entsteht ein produktorientierter Haushalt?

Der produktorientierte Haushalt sollte eine ergebnisorientierte, strategisch ausgerichtete Leistungsvereinbarung zwischen Politik und Verwaltung darstellen. Die geltenden Vorschriften zur Haushaltswirtschaft sehen grundsätzlich den Haushaltsplan gegliedert und gruppiert nach den für das Rechnungswesen geltenden Regeln vor.⁵⁵ In der Gestaltung des produktorientierten Haushalts ist die Kommune frei. Es sollte jedoch softwaretechnisch sichergestellt sein, dass die Ergebnisse des Rechnungswesens mit den Ergebnissen im produktorientierten Haushalt übereinstimmen.

Die KGSt empfiehlt sieben Entscheidungs- und Entwicklungsmodule für den Weg zu einem neuen Haushalts- und Rechnungssystem auf der Grundlage von Produktinformationen. Diese sehen als einen ersten Schritt u. a. die verursachungsgerechte Zuordnung der Haushaltsausgaben und der speziellen Haushaltseinnahmestellen (z. B. Gebühren) zu den Produkten auf der Basis des kameraleen Haushalts vor. Damit ist die Grundlage für einen produktorientierten Haushalt geschaffen, der neben den haushaltsüblichen Finanzziele auch Leistungsziele enthält.⁵⁶

Eine weitere, eventuell darauf aufbauende Möglichkeit bildet die Anbindung einer KLR an den Hausproduktplan. Produkte und Kostenträger innerhalb der Kostenrechnung müssen kompatibel sein.

Die so entstandene neue Form des Haushalts kann als Ergänzung des kameraleen Haushalts dienen. Er sollte in den traditionellen Haushalt integriert oder zumindest nicht unabhängig von diesem in die politischen Gremien zur Diskussion und Beschlussfassung eingebracht werden.

⁵⁵ Eine Ausnahme wird mit § 16 Abs. 2 KomHVO vom 26. März 2002 ermöglicht.

⁵⁶ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 9/1997, S. 16 ff.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Erfahrungen in anderen Bundesländern haben gezeigt, dass der Aufwand für die Erarbeitung der örtlichen Produktpläne und -beschreibungen geringer gehalten werden kann, wenn die Haushaltspläne auf der Ebene der Unterabschnitte bereits weitgehend produktorientiert gestaltet sind. Dies ist in kleineren Gemeinden häufig der Fall.⁵⁷

Nach all dem sollten kleinere Gemeinden, falls sie sich für die Einführung von Produkten entschieden haben, diese als Ergänzung des kameraleen Haushaltes nutzen.

⁵⁷ Vgl. Projektstudie „Gemeinde 2001“ des Bayerischen Gemeindetages.

Checkliste:**Entscheidungshilfe für die Verwaltungsspitze bei der Einführung von Produkten**

- Sind die angestrebten Ziele und der Grad der Zielerreichung auch mit weniger aufwändigen Mitteln erreichbar?
- Sind finanzielle Ressourcen vorhanden (für Software, Hardware, externen Sachverstand, Literatur, Mitarbeiterschulung)?
- In welche Größenklasse ist meine Kommune einzuordnen?
- Können Erfahrungen anderer Kommunen genutzt werden?
- Stehen Mitarbeiter mit entsprechenden Kenntnissen zur Verfügung?
- Können diese Mitarbeiter (teilweise) von ihren bis jetzt zugewiesenen Aufgaben entlastet werden?
- Müssen/ können neue Mitarbeiter eingestellt werden?
- Steht ein ausreichender Zeitraum zur Einführung der Produkte zur Verfügung (mindestens 1 Jahr)?
- Wird externer Sachverstand benötigt? In welchem Umfang?
- Ist abzusehen, dass der Prozess stark von Einzelpersonen/ externem Sachverstand abhängig sein wird? Was geschieht bei deren Ausscheiden/ nach Ende der externen Begleitung?
- Sollen weitere Reformelemente eingeführt werden?
- Ist eine Verknüpfung mit dem Rechnungswesen geplant? Kann eine entsprechende Software zur Verfügung gestellt werden?

Checkliste:**Mögliche Vorgehensweise bei der Erstellung eines Hausproduktplanes**

- Definition der zu erreichenden Ziele
- Bestimmung der grundsätzlichen Vorgehensweise
- Abstecken des zeitlichen Rahmens
- Bündelung der Verantwortung in einem Organisationsbereich
- Begleitung und Unterstützung durch die Verwaltungsführung
- Koordination über eine Steuerungsgruppe
- Information und Einbindung aller Mitarbeiter und des Personalrats
- Information der politischen Gremien
- Durchführen einer Aufgabenkritik
- unter Einbeziehung der betroffenen Ämter Produkte des Sächsischen Rahmenproduktplanes auf Anwendbarkeit in der eigenen Verwaltung prüfen
- Vorschläge zu einem Hausproduktplan zusammenfassen
- Festlegung von Produktverantwortlichen
- Entscheidungen über Veränderungen in der Verwaltungsorganisation treffen
- Grund- und Fallzahlen bestimmen, Erhebungsaufwand prüfen
- Kennzahlen festlegen, nach Steuerungsrelevanz und Zweckmäßigkeit auswählen
- Hausproduktplan für verbindlich erklären
- Veröffentlichung und Information der politischen Gremien
- ständige Aktualisierung des Hausproduktplanes

Produktbeispiel „Zentrale Beschaffung“

(Auszug aus dem Kommunalen Rahmenproduktplan Sachsen)

Produktbereich:	14 Zentraler Service
Produktgruppe:	04 Verwaltungsservice
Produkt:	007 Zentrale Beschaffung
Kurzbeschreibung Produkt:	Beschaffung von allgemeinem Verwaltungsbedarf, Ausstattungen und Ausrüstungsgegenständen
Leistungsspektrum Produkt:	Zentrale Beschaffung von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen, Geschäftsbedarf, Gebrauchs- und Verbrauchsgütern Abschluss von Rahmenverträgen Marktanalysen/ Bedarfserfassung
Auftragsart:	Freiwillige Aufgabe in der Umsetzung, z. T. weisungsgebundene und/ oder weisungsfreie Pflichtaufgabe
Auftragsgrundlage:	Haushaltssatzung, Hauptsatzung, VOL, Bewirtschaftungszuständigkeiten nach der Hauptsatzung, Vergaben
Produktverantwortung:	Landkreis/ Kreisfreie Stadt/ Stadt/ Gemeinde
Ziel:	Realisierung von finanziellen Vorteilen durch Ausnutzung des Wettbewerbs
Zielgruppe:	Fachämter, Dritte, andere Behörden (Schule, Verwaltungsgemeinschaften)

Produkt: Zentrale Beschaffung
Produktgruppe: Verwaltungsservice
Produktbereich: Zentraler Service

Kennzahl	Formel	Grundzahl/ Erfassungs- methodik	Erfassungs- zeitraum
Vergabesumme an einheimische Unternehmen	Summe der Ausgaben für Vergabeleistungen an einheimische Unternehmen	Ermittlung aus Kostenrechnung	Jährlich Bemerkung: Untergliederung nach VOL möglich
Vergabesumme an nichteinheimische Unternehmen	Summe der Ausgaben für Vergabeleistungen an nichteinheimische Unternehmen	Ermittlung aus Kostenrechnung	Jährlich Bemerkung: Untergliederung nach VOL möglich
Durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Auftrag	Summe der Zeitspannen zwischen Auftragseingang und Auftragserledigung geteilt durch Anzahl der Aufträge gesamt	Eigene Erfassung	Jährlich
Bindungssumme pro Branche pro Rahmenzeitvertrag	Summe der Bindungen (je Branche) geteilt durch Anzahl der Rahmenzeitverträge	Ermittlung aus Kostenrechnung und Vertragsunterlagen	Jährlich

5.6 Kosten- und Leistungsrechnung

Einführung

Die KLR ist ein Teilbereich des internen Rechnungswesens. In ihr werden die **Kosten** (➔ Glossar, Leistung/ Kosten) erfasst, bestimmten Bezugsgrößen - Leistungen, Produkten - zugeordnet und für spezielle Zwecke ausgewertet.⁵⁸

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung einer KLR besteht für die sächsischen Kommunen nicht. Für die kostenrechnenden Einrichtungen sind die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen zu ermitteln, eine KLR ist der Gebührenkalkulation nicht zwingend zu Grunde zu legen.

Die KLR hat ihren Ursprung im Rechnungswesen privater Unternehmen. Mit den Bestrebungen zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wird seit vielen Jahren versucht, die KLR als Instrument der neuen Steuerung theoretisch und praktisch für die kommunalen Haushalte auszugestalten.

Kostenrechnungssysteme (➔ Glossar) werden in zeitlicher Hinsicht in Ist-, Normal- und Plankostenrechnung sowie in Bezug auf die Kostenverteilung in Voll- und Teilkostenrechnung unterteilt⁵⁹.

Eine umfassende KLR basiert auf einer Kostenartenrechnung (➔ Glossar), die systematisch die Einzelkosten und Gemeinkosten (➔ Glossar) der Kommune erfasst. Während die Einzelkosten direkt auf die Kostenträger zugerechnet werden können, müssen die Gemeinkosten zunächst in einer Kostenstellenrechnung (➔ Glossar) zu Verrechnungssätzen umgerechnet werden, um zusammen mit den Einzelkosten auf die Kostenträger verteilt werden zu können. Die Kostenträgerrechnung (Kalkulation) (➔ Glossar) ermittelt letztlich die Selbstkosten für eine Ergebnisrechnung, die den Erlösen die ermittelten Selbstkosten gegenüberstellt.⁶⁰

Eine KLR für die gesamte Verwaltung bedingt die Bewertung des Anlagevermögens sowie die Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen (➔ Glossar) und ist Voraussetzung für das Controlling im Sinne neuer Steuerungsinstrumente.

⁵⁸ Vgl. *Schmid*, in: Die Kommunalverwaltung Sachsen, 12/2001, S. 90.

⁵⁹ Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: Kostenrechnungssysteme.

⁶⁰ Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: Kostenrechnung.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Zwei Kommunen (A, B) hatten mit der Einführung der KLR begonnen. Fünf Kommunen hatten zum Zeitpunkt der begleitenden Prüfung nicht die Absicht, eine KLR für die gesamte Verwaltung einzuführen.

Die Kommune A buchte zum Prüfungszeitpunkt Sach- und Personalkosten nach Kostenarten auf Kostenstellen und Kostenträger, hatte aber noch nicht mit der Verrechnung der Gemeinkosten begonnen.

Die Kommune B hatte zum Prüfungszeitpunkt die Voraussetzungen zur Einführung der KLR geschaffen und in einem Pilotbereich mit der vollständigen Kostenerfassung begonnen. Eine flächendeckende Kostenerfassung war vorgesehen. Zur Durchführung des Umlageverfahrens wurden erste Überlegungen getroffen.

Die Kommunen A und B arbeiteten im Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ mit. In beiden Kommunen umfasste die Phase zur Vorbereitung der Einführung der KLR einen relativ langen Zeitraum. Als Schwierigkeiten wurden vor allem Probleme im IT-Bereich (z. B. Auswahl der geeigneten Software, Schaffung von Schnittstellen), anfänglich fehlende theoretische Grundlagen für den Freistaat Sachsen (Kostenarten, Kostenstellen- und Kostenträgerverzeichnis) sowie unterschiedliche Detailprobleme genannt. In den Kommunalverwaltungen war die Konsensfindung zur Festlegung der Umlageschlüssel schwierig.

Die Kommune A nutzte für die Produktzeitenermittlung eine Schnittstelle zur elektronischen Zeiterfassung. Die softwareseitige Umsetzung war mit Schwierigkeiten verbunden.

In den zwei Kommunen waren die Erfassung und Bewertung des gesamten kommunalen Anlagevermögens fertig gestellt bzw. deren Abschluss für die nächste Zeit vorgesehen. Die Kommune A beabsichtigte die Durchführung einer Vollkostenrechnung. Die Kommune B plante eine Teilkostenrechnung, in der die erfassten „Politikkosten“, die für den Teil der politisch bedingten Tätigkeiten in der Verwaltung sowie in den kommunalen Gremien anfallen, in Abhängigkeit vom jeweiligen Auswertungsansatz, nicht in die Verrechnung einbezogen werden sollten. Beide Kommunen haben vor, das Stufenleiterverfahren und die Zuschlagskalkulation anzuwenden. Zunächst sollte die KLR auf Istkostenbasis erfolgen.

Zum Prüfungszeitpunkt lagen in keiner Kommune Auswertungen oder Ergebnisse der KLR vor, so dass eine Beurteilung der Wirksamkeit nicht möglich war. Die internen Personalkosten für eine Kosten-Nutzen-Analyse wurden von keiner Kommune ermittelt. Der SRH kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt **keine qualifizierte Aussage** treffen, ob die KLR in der kommunalen Verwaltung den Anforderungen an **Kosten-Nutzen-Auswertungen** gewachsen ist.

Zielstellung

Als wichtiges Ziel der KLR wird in den meisten Veröffentlichungen die Verbesserung der Transparenz der Verwaltung durch die Darstellung von Kosten und Leistungen genannt. Die KLR soll den durch die kommunale Aufgabenerfüllung verursachten Werteverzehr ermitteln und eine Gegenüberstellung zu den Einzelleistungen sowie zur Gesamtleistung ermöglichen.

Diese Ergebnisse der KLR sind Voraussetzungen für eine Reihe von Folgemaßnahmen:

- Dazu gehört die Durchführung eines Controllings (vgl. Pkt. 5.8 Controlling) auf Grundlage der Auswertungen der Ergebnisse der KLR. Damit soll die KLR das Zahlenmaterial zur Überwachung und letztlich zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsprozesse durch eine effizientere Steuerung der Verwaltung liefern. Von den Kommunen wird in diesem Zusammenhang die Verbesserung der Haushaltssituation als Zielstellung aufgeführt.
- Die KLR ist nach herrschender Meinung Voraussetzung für die outputorientierte Steuerung und Budgetierung.
- Die Daten der KLR sollen Grundlagen für die Kalkulation von Gebühren, Beiträgen und privatrechtlichen Entgelten liefern.
- Die Analyse der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung soll Unterstützung für das Verwaltungshandeln herbeiführen. So sollen z. B. die Voraussetzungen für Entscheidungen zwischen Eigenerstellung und Vergabe an Dritte verbessert werden. Die Gestaltung interner Abläufe soll unter Beachtung kosten- und dienstleistungsorientierter Gesichtspunkte erfolgen. Defizitäre Entwicklungen bestimmter Bereiche oder Aufgaben sollen aufgezeigt werden, um Folgemaßnahmen (z. B. interne Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch Änderungen in Organisation, Stellenplan u. ä.; Outsourcing; Privatisierung; Schließung) anschließen zu können.
- Mit den Ergebnissen der KLR können bei gleicher Basis interkommunale Vergleiche sachgerechter durchgeführt werden.

Zielstellung des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ für die Einführung der KLR ist u. a. eine Stärkung des Kostenbewusstseins in der Verwaltung. Die KLR soll zusätzliche Informationen für die Entscheidungsträger, die Politik und die Bürger liefern. Andererseits sollen u. a. Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Kostenermittlungen für Verwaltungsleistungen möglich werden.

Interne und externe Faktoren

Folgende interne und externe Faktoren sind zu berücksichtigen:

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Forderungen der kommunalen Gremien • Gestaltungswille der Verwaltungsspitze • konzeptionelle Grundlagen • personelle Ressourcen, insbesondere betriebswirtschaftliche Ausbildung der Mitarbeiter • Fortbildung der Kommunalpolitiker, der Führungskräfte und der Mitarbeiter • Schaffung der IT-Voraussetzungen • Einbindung des Personalrats • finanzielle Ressourcen für Fortbildung und IT • Führung von Anlagenachweisen für das gesamte kommunale Anlagevermögen • Mitarbeit und Akzeptanz der Mitarbeiter • Art des Rechnungswesens • Durchführung eines Controllings 	<ul style="list-style-type: none"> • haushaltsrechtliche Regelungen • Mitarbeit im Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“

Hinweise und Empfehlungen

1. Welche Grundgedanken sollten Kommunen vor Einführung der KLR berücksichtigen?

Die entscheidende Frage zur Einführung der KLR ist die Bewältigung und **zielgerichtete Nutzung des erheblichen Informationszuwachses**. Die **Entscheidungsträger werden** in die Pflicht genommen, **zielgerichtet die Informationen zu hinterfragen, zu verknüpfen, auszuwerten und für ihre Entscheidungen** zu nutzen. Wesentliche Voraussetzungen zur Informationsverwertung sind die **Implementierung eines Controllings und der Aufbau eines Berichtswesen** (vgl. Pkt. 5.8 Controlling).

Die Einführung der KLR ist **personalintensiv**. Zusätzlich fallen in den meisten Kommunen **Ausgaben für Fort- und Weiterbildung, externen Sachverstand sowie Hard- und Software** an. Kurzfristige Erfolge sind eher selten. Der Aufwand für die Pflege der KLR, insbesondere die Anpassung an neue Zielstellungen und Erkenntnisse, ist außerdem zu berücksichtigen.

Der Entscheidung über eine Einführung der KLR sollte eine **gründliche konzeptionelle Vorbereitung** voraus gehen (→ Checkliste: Entscheidungshilfe zur Einführung der KLR). Die **Festlegung der Ziele** in Zusammenhang mit einer gründlichen **Analyse der Istsituation** der jeweiligen Kommune und der **Ermittlung der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen** sind für eine realistische Beurteilung unerlässlich.

Die Erprobung durch Pilotkommunen ist notwendig, um nicht vorhersehbare praktische Schwierigkeiten zu erkennen. Nach dem Kenntnisstand des SRH wird es bis zum Vorliegen gesicherter praktisch erprobter Erfahrungen im Freistaat Sachsen voraussichtlich noch einige Jahre dauern⁶¹. Den Kommunen, **insbesondere jenen mit haushaltswirtschaftlichen Problemen**, ist zu empfehlen, in Bezug auf eine **flächendeckende Einführung der KLR** bis zu diesbezüglichen haushaltsrechtlichen Regelungen oder bis zum Vorliegen der entsprechenden Erfahrungen abzuwarten.

2. Reichen die vorliegenden theoretischen und empirischen Erkenntnisse für eine Änderung der haushaltsrechtlichen Regelungen aus?

Auch bei der Entscheidung des Gesetz- und Verordnungsgebers zur Einführung der KLR in allen Kommunen des Freistaates Sachsen durch eine Änderung der haushaltsrechtlichen Regelungen ist der **Wirtschaftlichkeitsgrundsatz** zu beachten. Der personelle und finanzielle Ressourceneinsatz der Pilotkommunen sowie der lange Zeitraum dürfen nach Auffassung des SRH nicht als Maßstab dienen. Aus Sicht der Kommunalhaushalte (finanzielle und personelle Situation) ist ein vergleichbarer Aufwand bei allen Kommunen weder leistbar noch vertretbar. Die finanziellen Einsparpotenziale, die durch die KLR möglicherweise aufgezeigt werden, dürfen nicht durch die Einführungskosten aufgezehrt werden.

⁶¹ Verwiesen wird u. a. auf den Stand der Einführung der KLR in den sächsischen Kommunen sowie auf die Prüfungserfahrungen anderer Rechnungshöfe, nach denen die Einführung und Nutzung der KLR im Vergleich zu anderen neuen Steuerungsinstrumenten mit den meisten Problemen verbunden sind.

Das Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ hat ein **Konzept zur Einführung der KLR in den Kommunen des Freistaates Sachsen sowie einen kommunalen Gemeinschaftskontenrahmen** (Kostenarten- und Kostenstellenverzeichnis) erarbeitet. Für die Bildung der im kommunalen Bereich neben Projekten und Investitionsmaßnahmen als Kostenträger betrachteten Produkte (neben Projekten und Investitionen) wurde der **sächsische Rahmenproduktplan** (vgl. Pkt. 5.5 Produkte) entwickelt. Dieses Konzept sollte als erste theoretische Grundlage zur KLR betrachtet werden.

Die im Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ als grundsätzlicher Rahmen erarbeiteten theoretischen Grundlagen lösen noch nicht alle bei der praktischen Umsetzung auftretenden Detailprobleme. Sachkundige Hilfestellung für die Kommunen ist weiterhin gefordert. Die an der begleitenden Prüfung beteiligten Kommunen haben teilweise den Wunsch nach verbindlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der KLR sowie zu Empfehlungen für die HKR- und KLR-Programme geäußert.

Der **Gesetz- und Verordnungsgeber** hat bei einer Entscheidung über die Einführung der KLR in den Kommunen des Freistaates Sachsen die **theoretischen und praktischen Rahmenbedingungen** zu sichern. Nach Abschluss des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ werden empirische Erkenntnisse für die Erprobung der KLR für den Zeitraum eines Jahres in den verschiedenen Pilotbereichen vorliegen. Dies erscheint als Zeitraum für den Nachweis der Wirtschaftlichkeit unzureichend. Eine Orientierung an Veröffentlichungen aus anderen Bundesländern wäre auch nicht ausreichend.

Um zu aussagekräftigeren Folgerungen zu kommen, wäre die Erprobung in Pilotkommunen sinnvoll. Diese müssten eine entsprechende Förderung erhalten, zumindest wären noch weitere Erfahrungen aus derzeit laufenden Erprobungen im gesamten Bundesgebiet abzuwarten und auszuwerten, um dem Gesamtprojekt KLR im Freistaat Sachsen eine wissenschaftliche und wirtschaftliche Basis und damit eine realistische Chance auf Durchsetzbarkeit zu geben⁶².

Die häufig als Zielstellung der KLR genannte Erhöhung des Kostenbewusstseins der Mitarbeiter ist als positiver Nebeneffekt einzuordnen, der aber in keinem Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen und angestrebten Zielen steht.

⁶² Der SRH verweist dazu insbesondere auf die Ausführungen von *Gerhards* (2001) Pkt. 3.16: Kritische Beurteilung der Leitlinien zur kommunalen Kostenrechnung in Baden-Württemberg und Pkt. 3.26: Kritische Beurteilung einer standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung für die Bundesverwaltung.

3. Welche Besonderheiten sind für die KLR im kameralistischen Bereich zu beachten?

Eine wesentliche Voraussetzung zur Erreichung einer neuen Qualität der Steuerung liegt in der veränderten Darstellung des Haushalts im Vergleich zur bisherigen Form, die sich aber erst eröffnet, wenn die KLR auch tatsächlich eine Leistungsrechnung bietet. Nach Auffassung des SRH bieten Kostenarten- und Kostenstellenrechnung aufgrund ihrer Bezugnahme auf die Gruppierungen und Gliederungen des Haushaltes zu geringe Chancen für eine dauerhaft neue Qualität. Der Übergang zu einer **leistungsbezogenen Betrachtungsweise** wird mit Einführung einer **Kostenträgerrechnung** begonnen. Für die Erreichung der Zielstellungen, insbesondere die der **outputorientierten Steuerung**, ist damit eine Kostenträgerrechnung (d. h. im kommunalen Bereich u. a. die **Produktbildung**) notwendig. Damit sind für die KLR auch die für die Produktbildung gegebenen Hinweise und Handlungsempfehlungen zu beachten (vgl. Pkt. 5.5 Produkte).

Vor Einführung der KLR sollte Klarheit über die Möglichkeiten einer outputorientierten Steuerung sowie deren konkrete Durchführung bestehen. Einige Leistungsbereiche der Kommunalverwaltungen unterliegen landes- oder bundeseinheitlichen Gebührengrundsätzen. Hier dient die KLR insbesondere der Erhöhung der Transparenz; Steuerungsziele sind vorrangig auf die Minimierung der Kosten gerichtet.

Auch nach dem derzeitig praktizierten Haushalts- und Wirtschaftsrecht sind Kommunen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (vgl. Pkt. 5.8 Controlling) verpflichtet. Vor Privatisierungsentscheidungen sollten zwingend Analysen zur Wirtschaftlichkeit erfolgen. Für diese Untersuchungen und Entscheidungen können kameralistische Daten mit bestimmten Ergänzungen (z. B. Abschreibungen) genutzt werden. Laufende, gesicherte Grundlagen für vergleichende Untersuchungen kann nur eine KLR liefern. **Nicht richtig ist jedoch die Behauptung, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ohne KLR nicht möglich seien.**

Eine systematische, eher theoretische, Schwierigkeit für die KLR ergibt sich aus den Definitionen der Grundbegriffe des Rechnungswesens (→ Glossar). Die Definition von Leistungen und Kosten (→ Glossar) erfolgt in Abgrenzung zu Ertrag und Aufwand (→ Glossar). Die Kameralistik arbeitet mit Einnahmen und Ausgaben (→ Glossar). In den vielfältigen Veröffentlichungen zur KLR im kameralistischen Bereich sind oft Begriffsdefinitionen zu finden, die diesen Unterschied nicht klar herausstellen. Die eindeutige Abgrenzung zwischen Einnahmen und Ausgaben sowie Leistungen und Kosten ist aber zwingende Voraussetzung für die konzeptionelle Umsetzung.

4. Wie ist die Einführung der KLR in Teilbereichen einzuordnen?

Zur Führung der KLR in Teilbereichen erscheinen die kostenrechnenden Einrichtungen aufgrund der kommunalrechtlichen Vorgaben zur Gebühren- und Beitragskalkulation sowie die Hilfsbetriebe besonders geeignet. Der Umgang mit den für die Teilbereiche ermittelten Informationen ist dann konsequenterweise ergebnisorientiert zu beurteilen. Die letzten Konsequenzen aus der fehlenden Kostendeckung (Unwirtschaftlichkeit) bestimmter Einrichtungen im freiwilligen kommunalen Aufgabenbereich sind die nicht weitere Durchführung der Aufgabe bis hin zu einer Freisetzung der Mitarbeiter. Dabei ist zu beachten, dass Gemeinkostenumlagen aus den anderen Verwaltungsbereichen nicht nach Kostengrundsätzen ermittelt werden. Im Hinblick auf eine Ausgewogenheit diesbezüglicher Entscheidungen dürfte es für die Mitarbeiter schwer verständlich sein, wieso andere Bereiche der Verwaltung nicht nach Kostengesichtspunkten gemessen werden. Diese grundlegenden Konflikte sind bei der Erarbeitung des Konzeptes zur Einführung der KLR zu berücksichtigen.

Bei einer Entscheidung zur Einführung der KLR in Teilbereichen oder in der gesamten Verwaltung wird ein Beginn in Pilotbereichen empfohlen.

5. Welche Empfehlungen sind zur Kostenverteilung zu geben?

Die Genauigkeit der Kostenrechnung hängt u. a. wesentlich davon ab, dass es gelingt, Bezugsgrößen für die variablen Kosten (→ Glossar, fixe und variable Kosten) zu finden. Zur Ermittlung der richtigen Bezugsgröße ist eine Analyse der Kostenbeeinflussungsfaktoren erforderlich.⁶³

a) primäre Kostenverrechnung

Aufgabe der primären Kostenverrechnung ist es, die angefallenen Kostenarten verursachungsgerecht auf die Kostenstellen zu verteilen. Kostenstelleneinzelkosten lassen sich exakt einer Kostenstelle zuordnen. Die primären Kostenstellengemeinkosten (→ Glossar, primäre und sekundäre Kosten) sind unter Anwendung von Verrechnungsschlüsseln zu verteilen. Dabei kann keine generelle Einteilung in Einzel- und Gemeinkosten erfolgen. Mit höherem Erfassungsaufwand lassen sich auch mehr Kosten direkt zuordnen. Hier muss eine Abwägung zwischen Aufwand sowie gewünschter Genauigkeit erfolgen.⁶⁴

⁶³ Vgl. *Wöhe* (1990), S. 1242 ff.

⁶⁴ Vgl. *Klümper/Zimmermann* (2002), S. 139 f.

b) sekundäre Kostenverrechnung (auch: innerbetriebliche Leistungsverrechnung)

Die sekundäre Kostenverrechnung dient der verursachungsgerechten Verteilung der primären Kostenarten auf die Endkostenstellen. Auch hier kann in direkt zurechenbare Einzelkosten sowie in durch Verrechnungsschlüssel zu verteilende Gemeinkosten unterschieden werden.⁶⁵

Da in der Regel innerbetriebliche Leistungen auch von Dritten bezogen werden könnten, hat die innerbetriebliche Leistungsverrechnung u. a. die Aufgabe, die Wirtschaftlichkeit der Eigenleistungen zu ermitteln⁶⁶. Des Weiteren wird das Ergebnis der belasteten Kostenstellen durch die Verrechnungen beeinflusst. Das heißt, die Produktkosten werden genauer bzw. vollständiger ermittelt.

Bei den Verfahren zur Durchführung der sekundären Kostenverrechnung sind als Kostenstellenumlageverfahren das Anbauverfahren und das Stufenleiterverfahren sowie als weitere das mathematische Verfahren (Gleichungsverfahren) und das Iterationsverfahren (schrittweises Annäherungsverfahren) zu nennen.

Die Schwierigkeit der inneren Leistungsverrechnung besteht im ständigen Leistungsaustausch zwischen den Kostenstellen. In der Literatur werden die Vor- und Nachteile der Verfahren beschrieben. Das Anbauverfahren verursacht den geringsten Aufwand, erzielt jedoch durch die Vernachlässigung der Leistungsbeziehungen zwischen den Vorkostenstellen die ungenauesten Ergebnisse. Das Stufenleiterverfahren als Weiterentwicklung des Anbauverfahrens berücksichtigt diese Leistungsbeziehungen teilweise verursachungsgerecht. Nur das mathematische Verfahren und das Iterationsverfahren führen vollständig zu einer verursachungsgerechten Kostenverteilung.⁶⁷

Aus diesen Gründen ist es für die Kommunen empfehlenswert, bei der Auswahl der KLR-Software auf die Möglichkeiten der Verfahren zur sekundären Kostenverrechnung zu achten.

c) Zurechnung der Endkostenstellen auf die Kostenträger

Hier kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung zur differenzierenden Zuschlagskalkulation (mehrere Zuschlagsbasen) bei Betrachtung einer Gesamtverwaltung anforderungsgerecht ist. Für bestimmte Bereiche oder Einzeluntersuchungen sollten die Kalkulationsverfahren entsprechend ausgewählt werden (→ Glossar, Kostenträgerrechnung).

⁶⁵ Vgl. Klümper/Zimmermann (2002), S. 143 f.

⁶⁶ Vgl. Wöhe (1990), S. 1245 ff.

⁶⁷ Vgl. auch Wöhe (1990), S. 1245 ff. und Klümper/Zimmermann (2002), S. 144 ff.

Die Trennung der den Kostenträgern direkt zurechenbaren Einzelkosten und der nicht direkt zurechenbaren Gemeinkosten spielt auch hier eine Rolle. Wesentlich ist im Bereich der öffentlichen Verwaltung die Zuordnung der Personalkosten zu den Kostenträgern und dabei insbesondere die möglichst exakte und verursachungsgerechte Erfassung der Personaleinzelkosten.

Zur Ermittlung der Personaleinzelkosten werden in der Praxis unterschiedliche Varianten benutzt.

Relativ exakte Ergebnisse werden durch eine tägliche Produktzeiterfassung, die an die elektronische Arbeitszeiterfassung sowie an die Gehaltsabrechnung angebunden ist, erzielt.

Eine weitere Variante besteht darin, für einen bestimmten Zeitraum eine Erfassung der Zeitanteile je Kostenträger vorzunehmen, aufgrund derer eine Festlegung der Anteile erfolgen kann. Diese Ermittlung kann in bestimmten Zeitabständen wiederholt und präzisiert werden.

Eine manuelle Zeitaufschreibung zu jedem Kostenträger (z. B. auf einem der Baugenehmigung beigelegten Erfassungsbeleg) bringt zwar für den Einzelfall gute Ergebnisse, ist aber gesamtheitlich nicht durchführbar.

Vor der Entscheidung für die möglichen Varianten sollte eine Ziel-Mittel-Abwägung erfolgen, insbesondere unter Berücksichtigung der ggf. erforderlichen Anschaffungen von Software, des Zeitaufwandes zur Herstellung der Anwendungsbereitschaft sowie des anfallenden Arbeitseinsatzes der Mitarbeiter der Verwaltung.

d) weitere Empfehlungen

Die Festlegung von Verrechnungsbasen und -sätzen der primären und sekundären Kostenverrechnung, d. h. die Festlegung verursachungsgerechter Umlageschlüssel, gestalteten sich in den Verwaltungen aufgrund der dann ermittelbaren Ergebnisse je Kostenstelle schwierig. Eine zu breite Einbeziehung der Mitarbeiter der Verwaltungsbereiche führt aufgrund subjektiver Aspekte ggf. zu Konflikten. Hat die Verwaltungsspitze den Beschluss zur KLR gefasst, müssen zur Erreichung der gewünschten Transparenz objektive Entscheidungen getroffen und durchgesetzt werden. Auf die Wesentlichkeit der zu verteilenden Kostenarten sollte geachtet werden.

Alle Umlageverfahren sollten durch praktische Erprobung vervollkommen werden. Erste Ergebnisse der KLR sollten vorsichtig bewertet und noch nicht als Entscheidungsgrundlage benutzt werden.

Das Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ hat eine Arbeitsgrundlage für die Pilotkommunen zur Gemeinkostenverrechnung verabschiedet. Diese „Empfehlung zur Gemeinkostenverrechnung“ wird zurzeit in der Praxis erprobt. Eine Weiterentwicklung ist dringend zu empfehlen, weil trotz grundlegender Hinweise (z. B. keine Umlage kommunaler Wahlbeamter, Stufenansatz für bestimmte Entscheidungsbereiche) weitere praktisch relevante Fragen zu erörtern sind. Insbesondere erschließen sich dem noch nicht mit der Praxis vertrauten Anwender die genannten Begriffe wie beispielsweise Arbeitsplatzkosten inkl. EDV ohne Quellenangabe nur schwer. Die Systematik sollte im Hinblick auf eine selbständige Nutzbarkeit überprüft werden.

Für die Anfangsphase wird in diesen Empfehlungen das Anbauverfahren hervorgehoben, das schrittweise durch das Stufenleiterverfahren für Teilbereiche abgelöst werden soll. Die Kommunen der begleitenden Prüfung wollten jedoch das Stufenleiterverfahren anwenden. Eine praktisch untersetzte Klärung, auch im Hinblick auf die unter b) getroffenen theoretischen Erkenntnisse, sollte erfolgen.

Im Konzept zur Einführung der KLR in den Kommunen des Freistaates Sachsen des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ wird die Frage der Verrechnung nur kurz behandelt. Insbesondere auch unter Beachtung der in den Kommunen festgestellten Ergebnisse sollte die Bedeutung der Gemeinkostenverrechnung verdeutlicht werden.

6. Sind kalkulatorische Abschreibungen einzubeziehen?

Soll eine flächendeckende KLR durchgeführt werden, ist die Einbeziehung kalkulatorischer Abschreibungen für den Aussagegehalt notwendig.

Die Bewertung des kommunalen Anlagevermögens und Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen sollten nach Möglichkeit nicht erst nach Schaffung der Grundlagen für die KLR erfolgen.

Weitere Ausführungen zu diesem Thema sind im Pkt. 4.2 Anlagevermögen zu finden.

7. Welche Bedeutung hat die Leistungsrechnung?

Die vom Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ bisher erarbeiteten theoretischen Grundlagen sind auf die Entwicklung der Kostenrechnung gerichtet. Ein Vorschlag zur Leistungsrechnung wurde bisher nicht veröffentlicht. Ursächlich hierfür ist möglicherweise eine andere Auslegung der Begriffe.

Nach den theoretischen Grundlagen des sächsischen Projektes lässt sich Leistung als die Gruppe von Arbeitsergebnissen (Tätigkeiten), die für die Erstellung eines Produktes erbracht wird, definieren⁶⁸. Leistung wird in Bezug auf das Produkt definiert. Der SRH vertritt in diesem Punkt eine abweichende Auffassung. Betriebswirtschaftlich ist die Leistung der Gegenbegriff zu Kosten (→ Glossar, Leistung/ Kosten). Auch bei der Abgrenzung von Kosten und Aufwand sowie Leistung und Ertrag ist dies zu beachten. Auch in der o. g. Begriffsdefinition zur KLR wird diese Beziehung deutlich. Es wird empfohlen, die theoretischen Grundlagen im „Konzept zur Einführung der KLR in den Kommunen des Freistaates Sachsen“ in diesem Punkt zu erweitern.

Zur Klassifizierung der externen Leistungsarten wären folgende Zuordnungen zu Kostenträgern möglich:

- | | |
|--------------------------|--|
| direkt zuzuordnen: | <ul style="list-style-type: none"> - Verwaltungsgebühren; - Benutzungsgebühren; - privatrechtliche Leistungsentgelte; - Erträge aus Kostenerstattungen, Kostenumlagen; |
| bedingt zuzuordnen: | <ul style="list-style-type: none"> - Steuerähnliche Einnahmen (z. B. Fremdenverkehrsabgabe); - Bedarfszuweisungen; - Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb und innerhalb von Einrichtungen; - andere sonstige Transferleistungen; - zweckgebundene Abgaben; |
| nicht direkt zuzuordnen: | <ul style="list-style-type: none"> - Realsteuern; - Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern; - sonstige Gemeindesteuern; - Schlüsselzuweisungen; - sonstige allgemeine Zuweisungen; - Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke; - Allgemeine Umlagen; - Schuldendiensthilfen.⁶⁹ |

Auf die analog zur sekundären Kostenverrechnung vorzunehmende Verrechnung innerer Leistungen wird hingewiesen.

⁶⁸ Vgl. Konzept zur Einführung der KLR in den Kommunen des Freistaates Sachsen, S. 33.

⁶⁹ Vgl. Klümper/Zimmermann (2002), S. 181 f.

8. Welche Auswertungen sollten erfolgen?

Zum Zeitpunkt der begleitenden Prüfung waren in den Kommunen Istkostenrechnungen vorgesehen.

Bei einer Istkostenrechnung sind Zeitreihenvergleiche für beliebige Zeiträume (z. B. Jahresvergleiche, Monate Vorjahr und laufendes Jahr, Quartale eines Jahres) nach Kostenarten, -stellen und -trägern in der Kommune durchführbar.

Aus auswertungstechnischen Gründen ist zusätzlich eine Normalkostenrechnung im Personalkostenbereich zu empfehlen. Durch den Ansatz durchschnittlicher Personalkosten können Einflüsse aus den Tarifbestimmungen des öffentlichen Dienstes auf die Kosten ermittelt oder ausgeglichen werden.

Auf die mögliche Erweiterung der Kostenrechnung zur Plankostenrechnung und die dann möglichen Soll-Ist-Vergleiche wird verwiesen.

Voraussetzung für die Einführung der KLR ist aus Sicht des SRH die Vorgabe von methodischen Rahmenbedingungen durch das SMI. Mit der KLR sind grundsätzlich zwei Zielstellungen erreichbar. Zum einen können Informationen zur Verbesserung der internen Steuerung der Kommunen vorgelegt werden und zum anderen werden Vergleiche der Kosten der Verwaltungsprodukte zwischen Kommunen möglich. Beide Zielstellungen sind jedoch insoweit konkurrierend, als bei Nutzung der KLR für interkommunale Vergleiche ein weitaus höherer Regelungsbedarf zur Sicherung der Vergleichbarkeit erforderlich ist. Bei vorgesehener Nutzung der KLR zur Verbesserung der internen Steuerung müssen die jeweiligen spezifischen Bedingungen der einzelnen Kommunen beachtet werden. Hierzu sind vorgegebene detaillierte Regelungen nicht geeignet. Nach Auffassung des SRH sollte die Ausgestaltung der KLR vorrangig auf die Verbesserung der internen Steuerung gerichtet sein.

9. Welche weiteren Anforderungen ergeben sich aus der Einführung der KLR?

Die Anbindung der KLR- Software an das HKR- Programm ermöglicht die Durchführung der Kostenerfassung durch die Haushaltssachbearbeiter. Eine andere Verfahrensweise ist auf Dauer nicht zu empfehlen.

Die Pflege und Anpassung der KLR sowie das zwingend notwendige Berichtswesen erfordern nach Auffassung des SRH nach der Einführungsphase in Abhängigkeit von der Größe der Kommune mindestens eine zusätzliche Stelle. Auf keinen Fall ist diese Aufgabe sachgerecht neben einer inhaltlich verschiedenen Aufgabe zu erfüllen. Denkbar ist eine Anbindung an das Controlling.

Auf die Notwendigkeit eines Controllings wurde in Frage 1 bereits hingewiesen. Weitere Ausführungen dazu werden im Pkt. 5.8 Controlling gegeben.

Die KLR erfordert - nicht zuletzt aufgrund der fehlenden Erfahrungen - eine permanente Anpassung und Pflege. Auf das Anfangsstadium der für die Kommunen entwickelten Theorie ist hinzuweisen. Erkenntniszuwächse sollten von den Kommunen für ihre KLR mit Blick auf den erforderlichen Aufwand berücksichtigt werden. Überlegungen zur Ausgestaltung als Voll- oder Teilkostenrechnung sollten dies berücksichtigen⁷⁰. Für den kommunalen Bereich gibt es unterschiedliche Varianten für Teilkostenrechnungssysteme (z. B. Deckungsbeitragsrechnung, Fixkostendeckungsrechnung, relative Einzelkostenrechnung).

Weiterhin sind Empfehlungen zur Prozesskostenrechnung oder zur Zielkostenrechnung in der Literatur zu finden. Aufgrund der Komplexität dieser Verfahren und entsprechend dem Entwicklungsstand in den sächsischen Kommunen sollten diese Verfahren zum jetzigen Zeitpunkt in die Betrachtung nicht einbezogen werden.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Es ist einzuschätzen, dass der Aufwand zur Einführung der KLR in kleineren Gemeinden im Verhältnis zum möglichen Nutzen besonders hoch ist. Kleinere Gemeinden sollten die gegebenen Hinweise und Empfehlungen grundsätzlich beachten und vor allem vor beabsichtigter Einführung der KLR eine realistische Analyse der Istsituation sowie eine Einschätzung von Kosten und Nutzen vornehmen.

⁷⁰ Vgl. Stephan in Meurer/Stephan (1999 ff.), Gruppe 2, S. 29 ff.

Checkliste:**Entscheidungshilfe zur Einführung der KLR**

(bei vorliegendem Beschluss der kommunalen Gremien zur Einführung der KLR in der Verwaltung modifiziert als Vorbereitung der Grobplanung anwendbar)

- Inhaltliche Untersetzung:
 - Theoriestudium
 - Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“
 - Erfahrungen anderer Kommunen

- Analyse der Istsituation
 - Größe der Kommune
 - Haushaltssituation
 - Aufgabengliederung, Organisationsstruktur
 - IT-Analyse
 - Anlagenbuchhaltung
 - Verfügbarkeit von Mitarbeitern mit entsprechenden Kenntnissen

- Festlegung von Zielen und Aufgaben

- Zeitlicher und organisatorischer Rahmen
 - Festlegung des Umfangs der KLR (Pilotbereiche, schrittweise Erweiterung, gesamte Verwaltung)
 - Grobplanung der zeitlichen Vorstellungen:
 - Schaffung der Voraussetzungen (u. a. Anlagenbuchhaltung; IT; Kostenarten, -stellen und -trägerverzeichnisse; Umlageverfahren; Produktzeiterfassung)
 - Einführung in Pilotbereichen
 - Einführung in gesamter Verwaltung
 - Zielstellungen für Auswertungen und Berichtswesen
 - Verknüpfung mit anderen Reformelementen (z. B. Controlling)

- Personelle und finanzielle Anforderungen:
 - Aufgabengliederungsplan, Stellenplan
 - Schulungen der Mitarbeiter, Führungskräfte und Kommunalpolitiker
 - Ausgaben im IT- Bereich
 - ggf. externer Sachverstand
 - Sicherheitsreserve für nicht vorhersehbare Schwierigkeiten

- Machbarkeitsstudie (Personal, Finanzen, realistische Berücksichtigung der Aufgaben- und Ausgangssituation)
- Kosten-Nutzen-Analyse
- Zusammenfassung in einem Gesamtkonzept (Einführungsphasen, Termine, Verantwortlichkeiten)
- Information/ Einbeziehung des Personalrats
- Grundsatzbeschluss oder Information der kommunalen Gremien

5.7 Budgetierung

Einführung

Die **Budgetierung** (→ Glossar) umfasst das Verfahren der Haushaltsplanaufstellung und der Haushaltsbewirtschaftung (-vollzug). Der Budgetierungsprozess erfolgt in modifizierter Form im Vergleich zur bisherigen Haushaltsplanaufstellung und dessen Bewirtschaftung.⁷¹

Kennzeichnend für die Budgetierung ist die Delegation von Verantwortung über den Ressourceneinsatz und über das Ergebnis des Verwaltungshandelns. Mit der Budgetierung wird ein globaler Finanzrahmen den Fachbereichen/ Abteilungen vorgegeben, der von den Fachbereichen eigenverantwortlich ausgestaltet und genutzt werden kann. Detaillierte Vorgaben pro Haushaltsstelle werden durch grundsätzlich flexibel zu handhabende **Budgets** (→ Glossar) ersetzt. Die Budgetierung ist ein finanzwirtschaftliches Führungs- und Steuerungsinstrument und wird damit zu einem Kerninstrument der Verwaltungsreform.

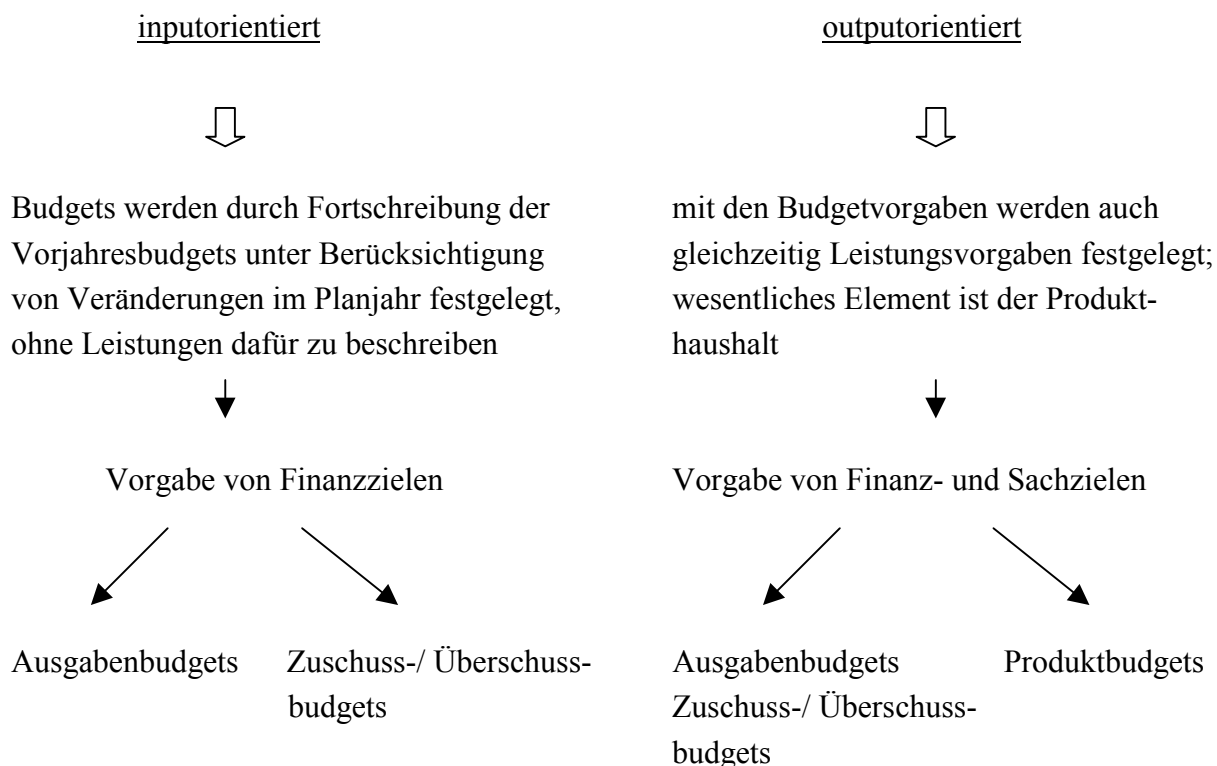
Bei der veränderten **Haushaltsplanaufstellung** werden zuerst die finanziellen Bedingungen für das Planjahr an Hand von ausgewählten Finanzdaten (z. B. Steuereinnahmen, Sozialausgaben) durch die Finanzverwaltung geschätzt und Rahmenvorgaben für die Fachbereiche erarbeitet - die so genannte Vorabdotierung. Danach kann das politische Gremium einen **Eckwertebeschluss** (→ Glossar) fassen. Der Gemeinderat wird durch die Festlegung von Eckwerten für den Haushaltsplan frühzeitig in den Planungs-/ Budgetierungsprozess einbezogen. Anschließend erfolgt die Ausgestaltung der Einzelbudgets durch die Fachbereiche. Auf dieser Basis wird von der Finanzverwaltung der Haushaltsplanentwurf erstellt. Die vorherige Mittelanmeldung durch die Fachbereiche entfällt und bisher umfangreich geführte Diskussionen zur Mittelverteilung reduzieren sich.

Die **Haushaltsbewirtschaftung** ist durch Maßnahmen der Flexibilisierung wie z. B. Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Mittel sowie die Einführung von Anreiz- und Sanktionssystemen bei Abweichungen von den Budgets charakterisiert (vgl. §§ 16 - 19 KomHVO).

Die Bemessung der einzelnen Budgets kann **input- oder outputorientiert** (→ Glossar) erfolgen. Bei der outputorientierten Budgetierung ist die Bildung von Produkten und die Einführung eines Produkthaushaltes Bedingung. Bei den Budgets wird unterschieden nach **Ausgaben-, Zuschuss-/ Überschuss- oder Produktbudgets** (→ Glossar).

⁷¹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 6/1993, S. 7 ff.

Die Budgetformen stellen sich im Überblick wie folgt dar:



Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Allgemeines

Das Instrument der inputorientierten Budgetierung wurde in nahezu allen begleitend geprüften Kommunen genutzt. In kleineren Gemeinden (weniger als 5.000 Einwohner) war die Nutzung der Budgetierungsmöglichkeiten am wenigsten ausgeprägt.

Die Budgetierung bezog sich ausschließlich auf den Verwaltungshaushalt.

Ein separates Konzept zur Einführung der Budgetierung wurde in einer Kommune erarbeitet. In zwei Kommunen wurden die beabsichtigten Budgetierungsmaßnahmen in das Gesamtkonzept zur Verwaltungsmodernisierung integriert.

Maßnahmen der Budgetierung bezüglich der Haushaltsbewirtschaftung waren in den Haushaltssatzungen und Dienstanweisungen geregelt.

Eine Arbeitsgruppe Budgetierung wurde zur Einführung von Budgetierungsmaßnahmen in einer Kommunalverwaltung gebildet.

Haushaltsplanaufstellung

Die Haushaltsplanaufstellung wurde in zwei der geprüften Kommunen entsprechend den o. a. Ausführungen geändert (vgl. Einführung). Eckwertebeschlüsse durch die politischen Gremien wurde nicht gefasst. Von den geprüften Kommunen wurde positiv bewertet, dass mit dem veränderten Planaufstellungsverfahren im Rahmen der Haushaltskonsolidierung Einsparungen von den Fachbereichen selbst vorgeschlagen wurden. Die bisher zentral gesteuerte und teilweise undifferenzierte Ausgabenreduzierung konnte entfallen. Die Eigenverantwortung für den Budgetbereich wurde gestärkt.

Haushaltsbewirtschaftung

Die inputorientierte Budgetierung basierte auf geltendem Haushaltsrecht (§§ 17 - 19 GemHVO). Außer in einer Kommune wurde die Budgetierung flächendeckend - alle Verwaltungsbereiche - durchgeführt. Die einzelnen Ämter bildeten die Budgetbereiche. Eine Kommune begrenzte die Budgetierung auf die Schulverwaltung.

In den meisten Kommunen hatten die Fachämter die Budgetverantwortung. Bei Ansatzüberschreitungen innerhalb des Budgetbereiches lag die Verantwortung bei dem Budgetverantwortlichen. In einer Kommune hatte der Budgetverantwortliche darüber hinaus im Falle einer sich abzeichnenden (Gesamt-) Budgetüberschreitung entsprechende Maßnahmen zur Reduzierung von Ausgabeansätzen oder zur Bewilligung über- oder außerplanmäßiger Ausgaben mit Deckungsvorschlag aus einem anderen Budgetbereich einzuleiten. Dagegen hatten in einer Kommune die Fachämter bei Überschreitung der Haushaltsansätze - auch innerhalb des Budgetrahmens und unabhängig von der Größenordnung - die Zustimmung der Finanzverwaltung einzuholen. Die Möglichkeiten für eine erweiterte Dezentralisierung der Verantwortung im Rahmen der Budgetierung wurden damit nicht umfassend genutzt.

Bei der Mehrzahl der Kommunen erfolgte die Budgetierung in Form von Ausgabenbudgets. In einer Kommune wurden Zuschussbudgets gebildet. Die Budgets umfassten überwiegend Ausgaben für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand. In einer Kommunalverwaltung waren auch Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe Bestandteile des Budgets. Eine Kommune begann zum Zeitpunkt der begleitenden Prüfung in einem Verwaltungsbereich (Schulverwaltung), die Personalausgaben in das Budget einzubeziehen.

Anreiz- und Sanktionssysteme bei der Haushaltsbewirtschaftung wurden in zwei Kommunen geschaffen. Bei Abweichungen vom Budget nach oben sollte das Budget des Folgejahres gekürzt werden - wenn es sich bei den Abweichungen um nachweislich unwirtschaftliches Verhalten handelt. Bei Abweichungen vom Budget nach unten sollte der Budgetbereich 50 % der eingesparten Mittel erhalten - wenn es sich um echte Einsparungen handelt. Die verbleibenden 50 % der eingesparten Mittel sollten zur Gesamtdeckung verwendet werden.

Keine der beiden Kommunen konnte das vorgesehene Anreiz- und Sanktionssystem nutzen. Aufgrund der Haushaltssituation wurden die eingesparten Mittel zur Gesamtdeckung des Haushaltes benötigt und konnten so nicht den entsprechenden Budgetbereichen zur Verfügung gestellt werden.

In einer der beiden Kommunen wurde wegen der angespannten Finanzsituation von einem erneuten Beschluss zur o. a. Regelung für künftige Haushaltsjahre abgesehen. Als Hauptgrund wurden Akzeptanzprobleme für diese Regelung bei vorhersehbarer wiederholter Nichtnutzung der Anreizsysteme gesehen. Ohne ein Anreiz- und Sanktionssystem wird jedoch i. d. R. das Eigeninteresse zum sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln nicht unbedingt erhöht.

Die Haushaltsüberwachung erfolgte grundsätzlich IT-gestützt mittels HKR-Programm. Die Fachbereiche erhielten zusätzlich monatliche Erfüllungsberichte zur Haushaltsüberwachung auf der Basis des kameralen Haushaltes. Ein institutionelles Finanzcontrolling in Anfängen fand statt.

Auswirkungen der Budgetierung

Da in den geprüften Kommunen die Budgetierung hauptsächlich der Ausgabeneinsparung diene, führte dies teilweise zu Motivationsverlusten. Geschaffene Anreizsysteme, z. B. durch die Möglichkeiten der Übertragung eingesparter Mittel oder Ansammlung von Rücklagen, konnten spätestens bei der Erstellung der Jahresrechnung nicht genutzt werden.

Nach Einschätzung der geprüften Kommunen führte die Budgetierung zu einer Erhöhung des Kostenbewusstseins in den Fachbereichen und wirkte somit als Instrument der Haushaltskonsolidierung. Inwieweit Einsparungen erzielt wurden, war von den meisten Kommunen nur schwer unmittelbar und monetär nachvollziehbar. Eine Kommune - Budgetierung in der Schulverwaltung - verwies auf positive Effekte. Auf Anregung des Budgetbereiches (Schulverwaltung) wurden Stellen abgebaut und durch zusätzliche Aufgabenwahrnehmung die Inanspruchnahme von Dritten reduziert.

Zielstellung

Mit der Budgetierung soll die Eigenverantwortung und die Kompetenz im Umgang mit Ressourcen gestärkt werden. Fach- und Ressourcenverantwortung werden zusammengeführt. Ausgaben- bzw. kostenbewusstes Verwaltungshandeln soll für eine größere Wirtschaftlichkeit in den Kommunalverwaltungen weiterentwickelt werden. Die Budgetierung soll damit als Mittel der Haushaltskonsolidierung dienen.

Gleichzeitig dient die Budgetierung der Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung. Haushaltsmittel können durch die verstärkte Nutzung der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit flexibler bezüglich der sachlichen und zeitlichen Bindung genutzt werden.

Bei der veränderten Haushaltsplanaufstellung im Rahmen der Budgetierung wird das Ziel der Verfahrensvereinfachung angestrebt. Die Verwaltungsführung soll von übermäßigen Detailentscheidungen entlastet werden. Planabstimmungen sollen auf ein nötiges Maß beschränkt werden.

Interne und externe Faktoren

Folgende interne und externe Faktoren beeinflussen den Erfolg des Budgetierungsprozesses:

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung durch die Verwaltungsspitze • Unterstützung/ Begleitung durch die Mandatsträger • Budgetrecht des politischen Gremiums bei outputorientierter Budgetierung • Festlegung von Rahmenbedingungen (klare Regelungen zu Verantwortlichkeiten, Budgetbereichen und Verwaltungsabläufen) • Bildung von Produkten, Einführung der KLR (outputorientierte Budgetierung) • Qualifikation der Mitarbeiter • Bereitschaft der Mitarbeiter • Haushaltsüberwachung/ Finanzcontrolling • Transparenz bei der Mittelverwendung (Ansatz-über-/ unterschreitung) • Haushaltssituation, insbesondere beim Einsatz von Anreiz- und Sanktionssystemen • Aufbauorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung der Steuereinnahmen, Aufgabenübertragung, Strukturveränderungen • Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen • haushaltsrechtliche Bestimmungen (KomHVO)

Hinweise und Empfehlungen

Entsprechend der Zielstellungen der Budgetierung sind die Budgetvorgaben mit Leistungsvorgaben zu verbinden (outputorientierte Budgetierung). Aufgrund der vorgefundenen Situation in den begleitend geprüften Kommunen beziehen sich die Hinweise und Empfehlungen grundsätzlich auf die inputorientierte Budgetierung. Mit dieser Art der Budgetierung können - auch ohne die zeitintensive Produktbildung - kurzfristig haushaltswirksame Effekte erzielt werden. Der zusätzliche personelle und finanzielle Aufwand ist im Vergleich zur outputorientierten Budgetierung wesentlich geringer. Da die Einsparungen durch die Budgetierung nicht endlos wiederholbar sind, sollte das Verhältnis von Aufwand und Nutzen die Wahl der Budgetierungsform bestimmen.

1. Welche Grundüberlegungen sollten vor der Einführung der Budgetierung erfolgen?

Zunächst muss das **Ziel** der Budgetierung festgelegt werden, z. B. Vereinfachung der Haushaltsplanaufstellung, Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung, Erhöhung der Eigenverantwortung bzw. Haushaltskonsolidierung. Jede Kommune muss selbst entscheiden, welche dieser Ziele für sie im Vordergrund stehen. Eine Rangfolge oder ein Patentrezept gibt es dafür nicht. Eine **Istanalyse** zur Erkennung von Schwachstellen in diesen Bereichen hat zu erfolgen, um Möglichkeiten der Beseitigung durch Budgetierungsmaßnahmen effizient zu nutzen.

Die Analyse der bisherigen Haushaltsbewirtschaftung bezüglich der Budgetierung sollte beinhalten:

- Anzahl der Haushaltsstellen mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie deren Höhe,
- Bildung von Deckungskreisen,
- Bildung von Sammelnachweisen,
- Festlegungen zur Übertragbarkeit von Planansätzen,
- Nutzung der Möglichkeiten zur Bildung von Deckungskreisen und der Übertragbarkeit nach §§ 17 - 19 KomHVO,
- Übertragung der Bewirtschaftungsbefugnis (ggf. rechtsgeschäftliche Vollmachten) und
- Übertragung der Anordnungsbefugnis.

Die **Finanzsituation** in der gesamten Kommunalverwaltung und darauf aufbauend in einzelnen Bereichen ist kritisch zu prüfen. Dies hat insbesondere bei der Einführung eines Anreiz- und Sanktionssystems zu erfolgen, da aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips und der Pflicht zu einem ausgeglichenen Haushalt die Inanspruchnahme gefährdet sein könnte. Auf mögliche Motivationsverluste wurde bereits eingegangen (vgl. Feststellungen aus der begleitenden Prüfung).

Bei Maßnahmen der budgetierten Haushaltsbewirtschaftung hat eine Entscheidung zur **Einbeziehung von Bereichen** - flächendeckend oder Pilotbereiche - zu erfolgen. Inwieweit es vorteilhaft ist, zunächst die Budgetierung in Pilotbereichen einzuführen, kann aufgrund der Erkenntnisse aus der Prüfung nicht bestätigt werden. Die inputorientierte Budgetierung auf der Basis der haushaltsrechtlichen Bestimmungen benötigt grundsätzlich keinen Test in einem Pilotbereich. Ist das alleinige Ziel der Budgetierung die Durchsetzung von Mittelkürzungen, kann die Einführung nur in einem Pilotbereich aufgrund von Motivationsproblemen bei den Betroffenen sogar scheitern. Andererseits eignen sich Bereiche wie Schulverwaltung, Bibliotheken und Musikschulen durch die abgegrenzte und weisungsfreie Aufgabenerfüllung besonders. Speziell bei kostenrechnenden Einrichtungen (z. B. Museen, Bibliotheken), bei denen die Einführung einer KLR durch den Wirtschaftlichkeitsansatz zu empfehlen ist, sollte vor allem bei der Einführung der outputorientierten Budgetierung zunächst in einem Bereich begonnen werden.

Bei der Festlegung der **Budgetverantwortlichen** sollte die Aufbauorganisation (Fachbereiche) als Orientierung dienen. Die Verantwortung sollte dem jeweiligen Fachbereichsleiter übergeben werden. Für eine eindeutige Zuordnung der Budgetverantwortung müssen die Budgetbereiche klar voneinander abgegrenzt sein. Ablauf- und Aufbauorganisation können dem entgegenstehen. Eine Änderung der Aufbauorganisation vor Beginn der Einführung der Budgetierung ist jedoch nicht zwingend.⁷²

In die Grundüberlegungen zur Einführung der Budgetierung sollte eine **Analyse des Mitarbeiterpotenzials** einbezogen werden. Die erhöhte Verantwortung der Budgetverantwortlichen bei der Budgetuntersetzung während der Planaufstellung und im Haushaltsvollzug sollten ggf. durch interne Schulungen/ Seminare/ Veröffentlichungen gestärkt werden. Zusätzliches Personal ist bei der Einführung der inputorientierten Budgetierung nicht erforderlich.

Bei der Einführung der Budgetierung ist externer Sachverstand in Form von Gutachtern oder Beratern nicht zwingend nötig. Ebenso kann auf eine Konzeption in Form eines Pflichtenheftes zur Einführung der Budgetierung verzichtet werden.

Die o. a. Betrachtungen könnten von einem Controller - falls in der Kommunalverwaltung vorhanden - oder von einem Bediensteten der Finanzverwaltung unter Einbeziehung von Fachwissen aus dem Personalbereich zur Erarbeitung einer Entscheidungshilfe für die Verwaltungsspitze erfolgen (→ Checkliste: Grundüberlegungen vor der Einführung der Budgetierung).

⁷² Vgl. KGSt-Bericht Nr. 9/1997, S. 32.

2. Sollte eine veränderte Haushaltsplanaufstellung angestrebt werden?⁷³

Eine Festlegung der zu erwartenden Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in den Kommunalverwaltungen erfolgt bereits im Rahmen der Finanzplanung. Bei der Vorabdotierung wesentlicher Einnahme- und Ausgabepositionen im Rahmen der veränderten Planaufstellung werden diese an Hand der aktuellen Situation, z. B. Steuerschätzung, Sozialausgabenentwicklung, Aufgabenübertragung, Strukturveränderung und wirtschaftliche Entwicklung der Kommune geschätzt und so bereits **frühzeitig ein Defizit oder Überschuss** des Planhaushaltes ermittelt. Anhaltspunkte für die Kommunalverwaltungen sind dabei die Orientierungsdaten in der jährlich erscheinenden VwV kommunale Finanzplanung. Auch unter Berücksichtigung möglicher Planungsunsicherheiten, wie beispielsweise Korrektur der Steuerschätzung und zeitgerechte Veröffentlichung der Orientierungsdaten für die kommunale Finanzplanung⁷⁴, wird vom SRH eine Vorabdotierung von wesentlichen Finanzdaten empfohlen. Die Finanzsituation wird vor der bisher durchgeführten Mittelanmeldung der Fachämter analysiert und Maßnahmen zur entsprechenden Steuerung können über die Vorgabe der Budgetrahmen für die Fachbereiche eingeleitet werden. Im Vergleich zum traditionellen Planaufstellungsverfahren führt dies zu einer Verfahrensbeschleunigung (→ Verfahren der Haushaltsplanaufstellung im Vergleich).

Der Eckwertebeschluss, der eine frühzeitige Bindung der Verwaltung an den Finanzrahmen darstellt, kann entsprechend der Einschätzung der begleitend geprüften Kommunen nicht in dem gleichen Maße befürwortet werden. Die derzeitigen Schätzungsunsicherheiten einzelner Finanzpositionen könnten zu einem Verwaltungsmehraufwand führen, da ein Beschluss über die Finanz Eckwerte bereits vorliegt. Ein Informationsaustausch mit dem entsprechenden Ausschuss (Finanzausschuss) sollte erfolgen.

Bei der Einführung einer veränderten Haushaltsplanaufstellung sind die politischen Gremien zu informieren und ggf. ein diesbezüglicher Beschluss zu fassen.

⁷³ Zu dem Verfahren der veränderten Haushaltsplanaufstellung existieren Hinweise und Empfehlungen in zahlreichen Veröffentlichungen, so z. B.:

- KGSt-Bericht Nr. 6/1993;
- KGSt-Materialien Nr. 3/1997;
- KGSt-Bericht Nr. 10/2000.

⁷⁴ Für das Planjahr 2003 (VwV kommunale Finanzplanung 2003 bis 2006 vom 02.09.2002) entsprach die Veröffentlichung der Orientierungsdaten dem Planungsrhythmus der Kommunen (zeitgerecht). Korrekturen sind dabei aber nicht auszuschließen.

3. Was ist bei der Haushaltsbewirtschaftung auf der Basis von Budgets zu beachten?⁷⁵

Zur Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung kann zunächst eine Beschränkung der Budgets auf Ausgaben des Verwaltungshaushaltes erfolgen. Für den Einstieg in die Budgetierung können **einzelne Sachausgaben** in einem Budget zusammengefasst werden. Ein guter Überblick für die Finanzverwaltung bleibt gewahrt und das Verantwortungsbewusstsein bei den Mitarbeitern wird gestärkt. Die ausgewählten Finanzpositionen sollen jedoch von den Mitarbeitern in ihrer Höhe beeinflussbar sein und **Einsparpotenziale von relevanter Bedeutung** implizieren. Nach positiver Resonanz kann dann die Budgetierung auf weitere Ausgabenbereiche erweitert werden. Die **Einbeziehung der Personalausgaben** ermöglicht einen größeren Spielraum bei der Budgetbewirtschaftung, setzt aber gleichzeitig eine Reihe von Vorentscheidungen und Vorarbeiten voraus. Zudem bestehen Risiken, weil z. B. zugunsten von mehr Sachausgaben die umgehende notwendige Wiederbesetzung freier Stellen hinausgezögert wird und damit eine stetige Aufgabenerfüllung gefährdet werden kann. Außerdem sind häufig Einsparungen von Personalausgaben allein zur Sicherung eines ausgeglichenen Haushaltes nötig, um z. B. Tarifsteigerungen zu berücksichtigen. Eine Budgetierung einschließlich der Personalausgaben ohne Personalentwicklungskonzept ist nicht ratsam. Vor allem bei einer flächendeckenden Einführung der Budgetierung ist dies zu beachten.

Durch die Einbeziehung von Einnahmepositionen sind **Zuschussbudgets** zu bilden. Hierbei ist darauf zu achten, inwieweit die Höhe der Einnahmen durch den entsprechenden Budgetbereich echt beeinflussbar ist und ob ggf. Mehreinnahmen im Verlaufe des aktuellen Haushaltsjahres zwingend zum Haushaltsausgleich benötigt werden. Anreiz- und Sanktionssysteme sind maßvoll einzusetzen.

Entsprechend § 18 Abs. 5 KomHVO können nunmehr Ausgaben eines Budgets des Verwaltungshaushaltes zugunsten von Ausgaben des Budgets im **Vermögenshaushalt** für einseitig deckungsfähig erklärt werden. Bei der Nutzung dieser Möglichkeit ist vorab zu prüfen, inwieweit der Ausgleich des Verwaltungshaushaltes dennoch gewahrt wird. Kommunalhaushalte, deren Finanzsituation nur erschwert einen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt und die Erwirtschaftung einer Nettoinvestitionsrate zulässt, sollten diese Möglichkeit der Flexibilisierung bei der Haushaltsbewirtschaftung nicht nutzen.

Mit der Budgetbildung wird grundsätzlich die Abschaffung von Sammelnachweisen empfohlen. Zur Abschaffung der Sammelnachweise für Personalausgaben gelten die o. a. Ausführungen zur Einbeziehung der Personalausgaben in die Budgets analog.

⁷⁵ Für die veränderte Haushaltsbewirtschaftung existieren Hinweise und Empfehlungen in zahlreichen Veröffentlichungen, so z. B.:

- KGSt-Bericht Nr. 9/1997;
- KGSt-Bericht Nr. 6/1993;
- KGSt-Bericht Nr. 9/1996;
- *Quecke/Schmid* (22. Lfg. XI/02).

Bei der Flexibilisierung der Bewirtschaftungsbefugnisse sollte jedoch nicht in jedem Fall von der zentralen Beschaffung von Gegenständen, die in größeren Mengen effizienter und preisgünstiger erworben werden können (z. B. Büromaterial) oder für deren Beschaffung spezielle Fachkenntnisse erforderlich sind (z. B. IT-Bedarf), abgewichen werden. Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit haben den Vorrang. Die KGSt empfiehlt bei der Beibehaltung der Sammelnachweise eine Einbeziehung dieser Ausgaben in das Budget, indem Mehrforderungen der Fachbereiche im Laufe des Jahres bzw. im Vergleich zum Vorjahr aus dem Fachbereichsbudget finanziert werden müssen⁷⁶. Außerdem ist sicherzustellen, dass die Prüfung und Entscheidung über Bedarfe und über die Bewirtschaftung der Mittel den Budgetbereichen zugeordnet werden und diese zeitnah den Stand des Mittelverbrauches erhalten⁷⁷.

Vor der Einführung einer veränderten Haushaltsbewirtschaftung sind die Zuständigkeiten (über-, außerplanmäßige Ausgaben), Bildung von Budgets, Deckungskreise und Bewirtschaftungsbefugnisse in der **Hauptsatzung, Haushaltssatzung bzw. Dienstanweisung** festzulegen. Wird die Budgetierung in einem Pilotbereich eingeführt, ist eine separate Dienstanweisung - im Rahmen der Verwaltungsreform auch Budgetvertrag bezeichnet⁷⁸ - abzuschließen. Die Regelungen in den §§ 16 - 19 KomHVO sind zu beachten. Ein separater Beschluss der politischen Gremien zur Budgetierung im Rahmen der KomHVO ist nicht zwingend nötig. Dies erfolgt mit dem Beschluss zum Haushaltsplan. Da sich aber die o. a. Regelungen - insbesondere § 16 KomHVO - auch auf die Finanzdarstellung für die politischen Gremien auswirken, sollte vor erstmaliger Nutzung dieser Regelungen eine vorherige Information erfolgen und ein entsprechender Beschluss gefasst werden. Bei einer über die Regelungen der KomHVO hinaus gehenden Budgetierung (Experimentierklausel nach § 46 KomHVO erforderlich) sind die politischen Gremien zwingend einzubeziehen.

Mit der Budgetierung und der damit verbundenen dezentralen Ressourcenverantwortung muss ein **zentrales Überwachungs- und Steuerungssystem** (Finanzcontrolling) aufgebaut werden. Ein Berichtswesen für die Finanzverwaltung und die Budgetverantwortlichen ist nötig. Das Gesamtdeckungsprinzip und ein ausgeglichener Haushalt sind zu gewährleisten, die diesbezügliche Verantwortung muss weiterhin bei der Finanzverwaltung bleiben.

Nach dem ersten Jahr der Einführung der Budgetierung sind die einzelnen Maßnahmen zu prüfen und mit den Zielen zu vergleichen. Das Ergebnis ist zu dokumentieren und die weitere Verfahrensweise für die kommenden Jahre festzulegen (→ Checkliste: Notwendige Festlegungen zur Durchführung der Budgetierung).

⁷⁶ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 6/1993, S. 13.

⁷⁷ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 9/1997, S. 76.

⁷⁸ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 9/1997, S. 134.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Einzelne Maßnahmen der inputorientierten Budgetierung können unabhängig von der Einwohnerzahl auch in kleineren Gemeinden genutzt werden. Durch die veränderte Haushaltsplanaufstellung erhalten die Ämter von der Kämmerei vor der bisher üblichen Mittelanmeldung einen Finanzrahmen, der bei der Planung der Finanzdaten zu berücksichtigen ist. Das Planaufstellungsverfahren kann dadurch auch in diesen Gemeinden verbessert werden.

Des Weiteren sollten die vorhandenen Möglichkeiten der Flexibilisierung bei der Haushaltsbewirtschaftung entsprechend der Notwendigkeit in kleineren Gemeinden ausgeschöpft werden. Insbesondere die Zuständigkeiten (über- und außerplanmäßige Ausgaben), Anordnungsbefugnisse und Bewirtschaftungsbefugnisse sind kritisch zu analysieren und unter Berücksichtigung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen entsprechend zu delegieren. Der Bürgermeister kann entlastet und die Verantwortung der Amtsleiter oder Leiter von Einrichtungen kann erhöht werden. Der Verwaltungsablauf z. B. bei der Mittelbewirtschaftung wird vereinfacht. Effizientes Verwaltungshandeln wird gefördert.

Bei der Einführung der outputorientierten Budgetierung sind wegen des Arbeitsaufwandes vor allem die Hinweise und Empfehlungen zur Produktbildung (vgl. Pkt. 5.5 Produkte) zu berücksichtigen.

Checkliste:**Grundüberlegungen vor der Einführung der Budgetierung**

- Festlegung des Verantwortlichen zur Ausführung nachfolgender Vorgaben bzw. zur Erarbeitung von Entscheidungshilfen im Rahmen der Einführung der Budgetierung für die Verwaltungsspitze
- Durchführung Istanalyse zur Haushaltsplanaufstellung und Haushaltsbewirtschaftung sowie zur Finanzsituation insgesamt und in einzelnen Bereichen
- Festlegung der Ziele der Budgetierung unter Beachtung der Finanzsituation, u. a.:
 - Vereinfachung der Haushaltsplanaufstellung
 - Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung
 - Reduzierung von hohen über- und außerplanmäßigen Ausgaben
 - dezentrale Ressourcenverantwortung
 - Haushaltskonsolidierung
 Diese sind nach der Formulierung von einzelnen Budgetierungsmaßnahmen zu konkretisieren.
- Erarbeitung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltsbewirtschaftung, bezüglich Deckungsfähigkeit, Übertragbarkeit, Reduzierung über- und außerplanmäßiger Ausgaben, Bewirtschaftungs- sowie Anordnungsbefugnis
- Überlegungen zum Einsatz von Anreiz- und Sanktionssystemen (Haushaltssituation)
- Bestimmung der Art der Budgetierung unter Berücksichtigung der vorhandenen bzw. zu schaffenden Voraussetzungen:
 - inputorientiert
 - outputorientiert (siehe Anmerkungen Pkt. 5.5 Produkte)
- Bereichsfestlegung für die Einführung der Budgetierung:
 - flächendeckend
 - Pilotbereiche
- Bestimmung der Budgetverantwortlichen
- Prüfung der Notwendigkeit von Schulungen der Mitarbeiter

Checkliste:**Notwendige Festlegungen zur Durchführung der Budgetierung**

- Budgetierung im Rahmen des Verwaltungshaushaltes oder Ausdehnung auf den Vermögenshaushalt
- Festlegung der Art der Budgets (Ausgaben- oder Zuschussbudgets)
- Auswahl der Finanzpositionen, die in die Budgets einbezogen werden
 - ↳ nur die von den Budgetbereichen dem Grunde und der Höhe nach beeinflussbar sind
- Abschaffung oder Beibehaltung von Sammelnachweisen (Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit prüfen)
- Festlegungen zur Nutzung bzw. Ausgestaltung eines Anreiz- und Sanktionssystems unter Berücksichtigung der Finanzsituation
- Festlegung von Zuständigkeiten:
 - Höhe der Bewirtschaftungsbefugnisse der Budgetverantwortlichen
 - Zweckbindung bei der Bewirtschaftungsbefugnis
 - Anordnungsbefugnisse
 - Umgang bei Ansatzüberschreitungen innerhalb des Budgets
 - Umgang bei Ansatzüberschreitungen vom Gesamtbudget (z. B. eigenverantwortlich, d. h. Deckungsvorschlag aus anderen Budgetbereichen einleiten)
- Festlegungen zur Übertragbarkeit von Planansätzen eines Budgets
- Erteilung einer rechtsgeschäftlichen Vollmacht bei Übertragung der Bewirtschaftungsbefugnisse auf Dritte (vgl. § 59 Abs. 2 SächsGemO)
- Berichtswesen einrichten, Festlegungen zu:
 - Verantwortlichkeit
 - Inhalt
 - Terminen
 - Adressaten
 - Umgang bei Planabweichungen
- Beschluss/ Information der politischen Gremien

Verfahren der Haushaltsplanaufstellung im Vergleich⁷⁹

	traditionelles Verfahren	neues Verfahren im Rahmen der Budgetierung	
		<u>ohne Eckwertebeschluss</u>	<u>mit Eckwertebeschluss</u>
1	Mittelanmeldung durch Fachämter	Vorausschätzung Einnahmen und Ausgaben, vorab zu dotierende Positionen und verbleibende Finanzmasse durch Kämmerei	Vorausschätzung Einnahmen und Ausgaben, vorab zu dotierende Positionen und verbleibende Finanzmasse durch Kämmerei
2	Erstellung Rohentwurf durch Kämmerei	Chefgespräche zur Aufteilung der verbleibenden Finanzmasse auf Fachbereiche und Vorgabe Teilbudgets für Fachbereiche sowie Beteiligungen	Chefgespräche zur Entwicklung von Vorschlägen für Eckwertebeschluss
3	Feststellung Fehlbetrag, Entscheidung über Kürzungen, Kürzungsvorschläge durch Kämmerei	Erstellung Budgetentwürfe durch Fachbereiche	Eckwertebeschluss im Rat/ Kreistag (gelegentlich auch nur im HFA/ Kreisausschuss o. ä.) und Festlegung Budgetrahmen für Fachbereiche
4	Abgleichverhandlungen zwischen Kämmerei und Fachämtern	Zusammenstellung Entwürfe der Fachbereiche zum Budgetentwurf durch Kämmerei; dabei auch Prüfung, ob Eckwerte eingehalten wurden, ggf. nochmals Chefgespräche auf Basis veränderter Rahmenbedingungen	Erstellung Fachbereichsbudgetentwürfe durch Fachbereiche und Beratung in Fachausschüssen
5	Entscheidung über Dissense durch Verwaltungsführung	Einbringung in Rat/ Kreistag	Zusammenstellung Fachbereichsentwürfe durch Kämmerei und Kontrolle
6	Erstellung Entwurf durch Kämmerei	Fraktionsberatungen	Abschlussberatungen und Beschlussfassung in HFA/ Kreisausschuss und Rat/ Kreistag
7	Einbringung	Beratung Budgetentwürfe in den für einzelne Budgetbereiche zuständigen Fachausschüssen	
8	Fraktionsberatungen	Abschlussberatungen (ggf. vorab im HFA) im Rat/ Kreistag und Beschluss	
9	Beratung in Fachausschüssen		
10	Abschlussberatungen (z. B. im HFA und im Rat/ Kreistag)		

⁷⁹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 6/1993, S. 9; KGSt-Materialien Nr. 3/1997, S. 57.

5.8 Controlling

Einführung

Im Rahmen der Modernisierungsbestrebungen der Verwaltungen im Sinne des neuen Steuerungsmodells wird dem **Controlling** (→ Glossar) eine besondere Bedeutung beigemessen⁸⁰.

Es wird zwischen **strategischem und operativem Controlling** unterschieden (→ Glossar) (→ Unterscheidungsmerkmale des operativen und strategischen Controllings).

Das Controlling beinhaltet u. a.:

- Ermittlung und Strukturierung des Informationsbedarfes der Verwaltungsführung und der kommunalen Gremien,
- Daten- und Informationsbeschaffung,
- Entwicklung messbarer Zielgrößen,
- Aufbau und Pflege des Kennzahlensystems,
- Ausgestaltung und Pflege des Berichtswesens,
- Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen sowie Abweichungsanalysen,
- Feststellung von Entscheidungsbedarf und Aufzeigen von alternativen Lösungsmöglichkeiten.

Aufgrund der Vielzahl zu berücksichtigender Einflussfaktoren (z. B. Bevölkerungsentwicklung, Altersstruktur, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, Steuereinnahmen/ Steuerkraft, Zuweisungen und Zuschüsse, Infrastruktur, Stand der Verschuldung usw.) sowie der verschiedenen Möglichkeiten strategischer Zielstellungen (Entwicklung des Wirtschaftsstandortes, bürger- und kinderfreundliche Gemeinde, Kultur- oder Tourismusförderung u. ä.) ergeben sich zahlreiche Wechselwirkungen. Der eingeschränkte finanzielle Spielraum vieler Kommunen weitet dieses komplexe Steuerungssystem zu einem schwer zu beherrschenden Prozess aus, was zu Steuerungsdefiziten führt.

Eine weitere Schwierigkeit, insbesondere für das strategische Management einer Kommune, besteht nicht zuletzt in der Tatsache, dass durch die Kombination von Exekutive und Legislative mitunter konkurrierende Ziele auf einen Nenner gebracht werden müssen. Im Unterschied zu einem betriebswirtschaftlich geführten, gewinnorientierten Unternehmen mit wirtschaftlich vorgegebenen Zielen, ableitbaren Kennzahlen und flexiblen Mitteln zur Zielerreichung ist der Spielraum zur Steuerung einer Kommune viel geringer. Dies ist u. a. bedingt durch die gesetzliche Normierung der Aufgabenerfüllung, der Sicherung des kommunalen Vermögens und durch arbeitsrechtliche Regelungen.

⁸⁰ Zu Definition, Aufgaben, Grundlagen, Instrumenten u. ä. des Controllings existieren zahlreiche Veröffentlichungen, u. a. wird hierzu auf den „Leitfaden zum Aufbau des Berichtswesens/ Controlling in den Kommunen des Freistaates Sachsen“ des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ verwiesen.

Controlling soll die Steuerung aller Verwaltungsprozesse unterstützen, demzufolge wird u. a. in Finanzcontrolling, Beteiligungscontrolling, Investitionscontrolling, Produktcontrolling, Projektcontrolling, Kostencontrolling, Wirkungs- und Qualitätscontrolling sowie Personalcontrolling unterschieden. Eine Zuordnung von Informationsgrundlagen zu den wesentlichen Controllingbereichen nimmt die KGSt vor⁸¹.

Aufgrund der besonderen Bedingungen in den kommunalen Haushalten ist die Übertragung der privatwirtschaftlichen Controllingkonzeptionen nicht ohne Modifikationen möglich. Kernbestandteil eines zur privaten Wirtschaft adäquaten Controllinginstrumentariums bildet ein umgestalteter Haushalt, der eine output- und ressourcenverbrauchsorientierte Globalsteuerung durch die Kommunalverwaltungen und die kommunalen Gremien sowie innerhalb der Kommunalverwaltungen ermöglicht. Die Entwicklung der theoretischen Grundlagen und deren Erprobung in der kommunalen Praxis stehen auch international gesehen noch am Anfang.⁸²

Ein praktikables, anpassungsfähiges Controllingsystem für kommunale Zwecke wurde bisher nicht präsentiert, so dass es Aufgabe der Kommunen bleiben wird, dieses Problem im Einzelfall zu lösen. Aus Sicht des SRH würde die Forderung nach einem ganzheitlichen, systematischen Controlling aller Bereiche die meisten Kommunen vor eine schwer zu bewältigende, unter derzeitigen Bedingungen kaum lösbare Aufgabe stellen. Aufgrund der allgemeinen finanziellen Engpässe sowie der hohen Konzentration öffentlicher Gelder in bestimmten Bereichen ist ein Mindestumfang für ein Controlling auf Basis der zur Verfügung stehenden Grundlagen zu erkennen und zwingend erforderlich.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

In keiner der geprüften Kommunen waren ein Controllingsystem sowie ein Berichtswesen auf Grundlage einer KLR abschließend installiert. Aufgrund der zum Prüfungszeitpunkt erst begonnenen Einführung der KLR und des Controllings lagen in keiner Kommune Auswertungen oder Ergebnisse im Controllingbereich vor. Drei Kommunen hatten Stellen für ein Controlling bezüglich neuer Steuerungsinstrumente eingerichtet.

Aufgrund der Einführung zahlreicher neuer Steuerungsinstrumente oblagen den Stelleninhabern im Controlling zunächst überwiegend konzeptionelle und organisatorische Aufgaben aus dem Bereich der gesamten Verwaltungsmodernisierung. Dies führte zu Zeitverzögerungen beim Aufbau des Controllings und wirkte sich ebenso als Hindernis für die Ingangsetzung innovativer Prozesse aus wie die Erfüllung der Controllingaufgaben neben den eigentlichen Aufgaben bei Kommunen ohne eingerichtete Controllingstellen (z. B. durch die Kämmerei).

⁸¹ Vgl. auch KGSt-Bericht Nr. 15/1994, S. 53.

⁸² Vgl. Lüder: Verwaltungskontrolle aus sozial- und verwaltungswissenschaftlicher Praxis, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (2001), S. 54 f.

In allen geprüften Kommunen wurden auf den unterschiedlichen Ebenen Controllingaufgaben wahrgenommen, die sich aus der Notwendigkeit der Haushaltsüberwachung und -steuerung ergaben. Im Bereich des kameraleen Finanzcontrollings wurden bei der Mehrzahl der Kommunen monatliche oder quartalsweise Berichte zum kommunalen Haushalt erstellt sowie Kennzahlenanalysen durchgeführt.

Eine Kommune hatte eine Stabsstelle für Controlling und Beteiligungscontrolling eingerichtet. Die Einführung von Produkten oder einer KLR waren in dieser Kommune nicht geplant. Schwerpunkte des Controllings auf Basis des kameraleen Haushalts wurden dabei im Bereich Investitionscontrolling (u. a. Bau- und Folgekostenüberwachung) sowie in der Steuerung der Ausgaben gesetzt. Dieses Beispiel zeigte, dass auch auf Grundlage des kameraleen Haushalts steuerungsrelevante Analysen und aussagefähige Berichte erstellt werden können.

Zielstellung

Controlling ist auf die Steigerung der Effizienz und der Effektivität des gesamten kommunalen Entscheidungsprozesses durch die Bereitstellung aufbereiteter Informationen und Handlungsalternativen für die verschiedenen Ebenen der Verwaltungsführung und die kommunalen Gremien gerichtet.

Im Einzelnen soll Controlling Zielvorschläge erarbeiten und die Überwachung der Zielerreichung übersichtlicher gestalten sowie mit konkreten Informationen untersetzen.

Kennzahlensysteme sollen der verbesserten Haushaltsüberwachung dienen und gleichzeitig Ansatzpunkte für die Notwendigkeit von Steuerungsmaßnahmen verdeutlichen. Durch zielgerichtete Controllinguntersuchungen wird die Wirtschaftlichkeit vorgesehener Maßnahmen analysiert.

Interne und externe Faktoren

Folgende interne und externe Faktoren sind zu berücksichtigen:

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Innovationskraft, Steuerung und Führungsstärke der Verwaltungsspitze sowie der daraus erwachsende Informationsbedarf • Forderungen, Informationsbedarf und Einflussnahme der kommunalen Gremien • Konzeption, Zieldefinition, Umsetzung und Kontrolle • personelle Ressourcen • Ausbildung und Motivation des/ der Controller oder der verantwortlichen Mitarbeiter • finanzielle Ressourcen für Fortbildung • Unterstützung der gesamten Verwaltung (Motivation) • Einführung neuer Steuerungsinstrumente (KLR, Budgetierung, Kontraktmanagement) • Art des Rechnungswesens 	<ul style="list-style-type: none"> • Austausch mit Partnerkommunen, Mitarbeit im Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ • finanzielle Förderung • Auflagen zur Haushaltskonsolidierung • Beratung

Hinweise und Empfehlungen1. Welche allgemeinen Aspekte sind beim Controlling zu berücksichtigen?

Den sächsischen Kommunen steht als theoretische Grundlage der „Leitfaden zum Aufbau des Berichtswesens/ Controlling in den Kommunen des Freistaates Sachsen“ des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ zur Verfügung. Für detaillierte Hinweise zum **Controlling bei Einführung neuer Steuerungsinstrumente** liegen dem SRH aufgrund

des in der begleitenden Prüfung vorgefundenen Anfangsstadiums keine praktisch untersetzten Prüfungserkenntnisse vor.

Der nach herrschender Meinung geltende Grundsatz, dass die Produktbildung und die KLR ohne ein Controlling und Berichtswesen keine nachhaltigen Wirkungen erzielen, wird auch vom SRH unterstützt. Bei den Entscheidungen zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente sollte diese Notwendigkeit beachtet werden. Der Aufbau eines aussagefähigen, nutzbaren Kennzahlensystems sowie eines Berichtswesens, die eine dauerhafte Steuerung der Kommune ermöglichen und deren Erfolge die Ausgaben für die Einführungsmaßnahmen kompensieren, stellen eine schwierige Aufgabe dar. Gelingt deren Erfüllung nicht, waren die meist jahrelangen Anstrengungen Selbstzweck und somit eine Fehlinvestition. Vor der Entscheidung zu diesen Schritten können die Kommunen diese Umstände nicht einschätzen. Positive Erfahrungen in diesem Bereich in sächsischen Kommunen sind dem SRH, wie bereits ausgeführt, nicht bekannt. Daher sollten unbedingt **Erfahrungen vergleichbarer Kommunen** aus anderen Bundesländern eingeholt werden, die die Theorie über mehrere Jahre in der **Praxis** wirksam erprobt haben.

Die Erfahrungen der begleitenden Prüfung haben gezeigt, dass eine Einführung neuer Steuerungsinstrumente zielgerichtet nur über ein **Gesamtkonzept** umgesetzt werden kann. Ausgehend vom Gesamtkonzept sollte ein Konzept für das Controlling und Berichtswesen erarbeitet werden. Empfehlenswert ist eine Information der kommunalen Gremien (→ Checkliste: Schaffung der Voraussetzungen für ein Controlling).

In Wahrung der **kommunalen Selbstverwaltung** steht es jeder Kommune frei, ein zielgrößenorientiertes Controlling in den unterschiedlichsten Bereichen zu installieren.

Den Kernbereich für ein Controlling im Sinne des neuen Steuerungsmodells bildet aber, wie einführend erläutert, ein umgestalteter Haushalt. Die Bestrebungen zu produktorientierten Haushalten tragen diesen Erfordernissen nicht ohne weiteres Rechnung. Die Einführung der KLR ist eine schwierige Aufgabe, die längere Zeit in Anspruch nimmt. Ohne gesicherte methodische und empirische Grundlagen sowie ohne einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen sollten demzufolge bis auf weiteres mindestens die im Folgenden beschriebenen Auswertungen erfolgen.

2. Welchen Mindestumfang sollte ein Controlling haben?

In den Kommunen sollten **mindestens** ein

- **Controlling des VwH allgemein,**
- **Controlling der Investitionen im VmH sowie deren Folgekosten,**
- **Personalcontrolling** (Personalmanagement, insbesondere Personalentwicklung) und
- **Beteiligungscontrolling** (vgl. Pkt. 4.3 Beteiligungsmanagement)

durchgeführt werden. Diese Mindestanforderungen oder ersten Schritte entsprechen einem Controlling im operativen (hier: kurz- und mittelfristigen) Bereich auf der Basis des kameraleen Haushaltes. Diese Informationen sind den Entscheidungsträgern nicht zuletzt aufgrund der haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Verfügung zu stellen.

Ferner sind bei Bedarf entsprechend den einschlägigen Bestimmungen zum kommunalen Haushaltsrecht und darüber hinaus Analysen zur Wirtschaftlichkeit bestimmter Vorhaben, Organisationseinheiten, der Privatisierung u. ä. durchzuführen.

Für eine ordnungsmäßige Haushaltsführung entsprechend den gesetzlichen Vorschriften sind Controllinghandlungen unabdingbar (z. B. Einhaltung der Planansätze, des Stellenplanes usw.).

Auch der kamerale Haushalt liefert Informationen für eine operative Planung, Steuerung und Kontrolle der Verwaltung. In jeder Kommune ist ein Daten- und Informationsfluss vorhanden, der Controllingzwecke auf Grundlage von Einnahmen und Ausgaben erfüllen kann und durch die Finanzverantwortlichen bereits genutzt wird bzw. für diese nutzbar gemacht werden sollte. Aus den Erfahrungen der begleitenden Prüfung kann verallgemeinert werden, dass in den meisten Kommunen ein operatives Controlling (Finanz- und Personalcontrolling) im Rahmen der Haushaltsplanung sowie des Haushaltsvollzuges erfolgt. Die Kommunen, die in den folgenden Ausführungen Parallelen zum eigenen Vorgehen erkennen, sollten dies als Bestätigung des eingeschlagenen Weges betrachten.

Unabhängig von den konkreten Vorstellungen zur Verwaltungsmodernisierung ist in jeder Kommune eine **Verbesserung der herkömmlichen Informationsbereitstellung und Entscheidungsvorbereitung** möglich.

3. Welche Controllingaufgaben sollten regelmäßig wahrgenommen und welche Berichte regelmäßig erstellt werden?

Der Aufbau bzw. die Pflege eines verwaltungsspezifischen **Kennzahlensystems und Berichtswesens** sind erforderlich. Dies wird in absehbarer Zeit auf der Basis von Einnahmen und Ausgaben notwendig und möglich sein.

Quartalsberichte

Ausgehend von den kameralen Haushaltsdaten als **absoluten Kennzahlen** (→ Glossar) sollten **mindestens quartalsweise** durch das Controlling oder die verantwortlichen Mitarbeiter Auswertungen vorgenommen werden.

Nach Auffassung des SRH sind diese Auswertungen die wesentlichen Ansatzpunkte für ein operatives, unterjähriges **Finanzcontrolling**.

Die Auswertungen können in Form von Zeitreihenvergleichen (Vorjahreszeiträume sowie Quartale des laufenden Hj.) und als Soll-Ist-Vergleiche regelmäßig für die Finanzdaten entsprechend den Gliederungen und Gruppierungen des Haushaltes erfolgen.

Die Amtsleiter sind bei Abweichungen unbedingt in die Ursachenfindung einzubeziehen, da der Kenntnisstand zu einzelnen Sachverhalten im betroffenen Amt höher ist und somit eine zeitaufwändige Ursachensuche durch das Controlling entfallen kann.

Die Inhalte der zu erstellenden Quartalsberichte sind auf die Empfänger auszurichten und mit diesen abzustimmen. Kommentierungen, Abweichungen und sich ergebender Handlungsbedarf sollten möglichst schon in den Berichten verdeutlicht werden.

Die Investitionen und die Folgekosten sollten laufend überwacht werden. Schon in der Planungsphase sollten alle im Zusammenhang mit der jeweiligen Investition anfallenden Ausgaben berücksichtigt werden, um spätere Überschreitungen von Haushaltsansätzen zu vermeiden. Durch ein **Investitionscontrolling** ist außerdem sicherzustellen, dass die Maßnahmen in der geplanten Qualität umgesetzt werden.

Die Ziele des Personalmanagements sind ausschlaggebend für die Durchführung des operativen **Personalcontrollings**. Die Aktivitäten sollten sich einerseits auf den Faktor Personal in der Verwaltung als auch auf den Prozess des Personalwesens beziehen. Neben den quantitativen Zielstellungen sind im Personalcontrolling in besonderem Maße qualitative Zielstellungen, wie z. B. die Mitarbeiterzufriedenheit, der Beurteilungsprozess oder der Nutzen aus Fortbildungen zu berücksichtigen.

Viele Bereiche der Verwaltung bieten Ansätze für weitere unterjährige Auswertungen. Insbesondere sind z. B. für das Mahnwesen oder das Liquiditätsmanagement einerseits sowohl die Bildung **relativer Kennzahlen** (→ Glossar) möglich als auch Steuerungsmöglichkeiten vorhanden. Andererseits unterliegen diese Bereiche einem permanenten, kurzfristigen Steuerungsbedarf. Diese Berichte sind vorrangig für die Verantwortlichen in den entsprechenden Ämtern von Bedeutung.

Für Einrichtungen, die ganz oder teilweise aus Entgelten finanziert werden (**kostenrechnende Einrichtungen**), sollte ein Controlling selbstverständlich sein. Diese Einrichtungen sind innerhalb der Kommunalverwaltung die einzigen abgrenzbaren Bereiche, deren Einnahmen aufgrund der Entgeltfinanzierung einer bedingten Beeinflussbarkeit (im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und der politischen Zielstellungen) unterliegen. Die Gebührenkalkulationen kostenrechnender Einrichtungen sind entsprechend den gesetzlichen Vorschriften zu erstellen. Steuerungsinformationen zur Beeinflussung der Kosten, der Höhe der Einzelgebühren oder der Entwicklung der Gebühreneinnahmen insgesamt sollten permanent zur Verfügung stehen.

Jahresberichte

Es gibt eine Reihe von **allgemeinen haushaltsrelevanten Kennzahlen**, deren zusammenhängende Betrachtung Ansatzpunkte für eine zukunftsorientierte Steuerung bietet.

Im Folgenden sollen die für eine Finanzanalyse **grundlegenden Bereiche** aufgeführt werden.

Für den **VwH** sind zu betrachten:

- Gesamteinnahmen/ -ausgaben (bereinigt);
- FAG-Zuweisungen;
- Steuern (Grundsteuern, Gewerbesteuer (netto), Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern, Steuerquote, Gesamtsteuern (netto), Realsteuerhebesätze oder Kreisumlage, Kreisumlagesatz);
- Gebühreneinnahmen;
- Personalausgaben;
- Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand;
- Zuschüsse;
- Sozialausgaben;
- Zinsausgaben;
- Zuführung an den VmH (Mindestzuführung, Sollzuführung);
- Netto-Investitionsrate.

Auswertungen des **VmH** sollten beinhalten:

- Investitionen (Investitionsvolumen/ -ausgaben, Folgekosten, Anteil der Kredite, Eigenmittel und Zuschüsse an der Investitionsfinanzierung);
- Rücklagen (Stand der allgemeinen Rücklage, Mindestbestand);
- Kredite und Verschuldung (Schulden aus Krediten, kreditähnliche Rechtsgeschäfte, Pro-Kopf-Verschuldung, Tilgung, durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit);

- Eigenbetriebe und Beteiligungen (Entwicklung des Stammkapitals, Kapitalrücklagen, investive Zuschüsse, Beteiligungsergebnis, Entwicklung der Konzessionsabgaben, Darlehen, Bürgschaften);
- Grundstücksveräußerungen (Einnahmen, Verluste, Entwicklung Grundstücksbestand).

Jede Kommune sollte dazu eigene Kennzahlen bilden. Hierbei kommt es nicht darauf an, Kennzahlvorgaben exakt zu übernehmen, sondern die Vergleichbarkeit und Aussagekraft für die internen Auswertungen zu sichern. Zur Verfügung stehen aber auch die gängigen relativen Kennzahlen der Statistik.

Darüber hinaus sollten die genannten Vergleiche in Form von Quartals- und Jahresberichten erstellt werden. Von Bedeutung sind insbesondere die Berichte zur Liquiditätssituation sowie alle Berichte zu Themen, die die operativen Ziele betreffen.

Zur Bildung relativer Kennzahlen sind für fast alle VwH-Positionen Quoten besonders geeignet. Nach Auffassung des SRH können aus der Betrachtung bestimmter absoluter oder relativer Kennzahlen im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen oder zu den Beschäftigten (Kernverwaltung, Beschäftigungsbereich 21, Mitarbeiter in Unternehmen, Mitarbeiter der einzelnen Organisationseinheiten der Verwaltung) auch für interne Vergleiche aufschlussreiche Erkenntnisse ermittelt werden.

Zu interkommunalen Vergleichen wird auf die bereits getroffenen Ausführungen verwiesen (vgl. Pkt. 5.6 Kosten- und Leistungsrechnung). Für Vergleiche der Finanzkennzahlen mit Kommunen der entsprechenden Größenklasse kann bei identischer Kennzahlenbildung auf die Berichte des Statistischen Landesamtes zugegriffen werden, was für eine mittel- bis langfristige Orientierung Anhaltspunkte bieten kann.

4. Welche Controllinguntersuchungen sollten zusätzlich erfolgen?

Nach Auffassung des SRH werden Untersuchungen zu speziellen Fragestellungen von den Kommunen bisher zu wenig vorgenommen. **Wirtschaftlichkeitsanalysen** sind nach den kommunalrechtlichen Bestimmungen u. a. vor Vertragsabschlüssen verschiedenster Inhalte durchzuführen. Hier sind insbesondere Entscheidungen zu Investitionen und anderen langfristigen Vertragsabschlüssen (Durchführungsalternativen, Wahl der Finanzierung), zu Miete, zum Outsourcing sowie zur Privatisierung zu nennen.

Darüber hinaus bieten sich spezielle Untersuchungsgebiete an, die sich zwar allgemein aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ergeben, jedoch aus Kapazitätsgründen oft vernachlässigt werden. Diese Untersuchungen sollten sich auf spezielle **Organisationseinheiten** (z. B. Ämter, nachgeordnete Einrichtungen), **wesentliche Ausgabepositionen** (z. B. Personal, Zuschüsse, Bewirtschaftungskosten, Miete), **wesentliche Einnahmepositio-**

nen (z. B. Steuern, Gebühren) und auf **ausgewählte Aufgaben/ Tätigkeiten** (z. B. Schreibarbeiten, Kopieren) erstrecken.

Für bestimmte Entscheidungen (z. B. Outsourcing, Privatisierung) sind Angaben erforderlich, die durch das ausgabenbezogene kameralistische Rechnungswesen nicht in jedem Fall erfasst werden (z. B. Abschreibungen, Rückstellungen), die jedoch wesentliche Ergebniswirkung haben und in den betreffenden Fällen berücksichtigt werden sollten. Auf die Ausführungen zum Thema Abschreibungen wird verwiesen (vgl. Pkt. 4.2 Anlagevermögen). Hinzuweisen bleibt auch auf die internen Transaktionskosten durch Vertragsvorbereitung, Beratung usw.

5. Was ist für das strategische Controlling zu beachten?

Das strategische Controlling sollte nicht nur zur Informationsbereitstellung für die Verwaltungsführung, sondern insbesondere auch als ein Instrumentarium zur Unterstützung der **kommunalen Gremien** bei der langfristigen und gesamtheitlichen Steuerung und Zielfestlegung (Globalsteuerung) entwickelt werden.

Mit Fragen des strategischen Controllings haben sich die sächsischen Kommunen aufgrund der operativen Probleme bisher zu wenig beschäftigt.

Ausgehend von Trendanalysen verschiedenster Bereiche (z. B. Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftsentwicklung) sowie vorhandenen Datenbeständen (z. B. Mitarbeiterstruktur der Verwaltung, Fallzahlen) sollten die strategischen Zielstellungen der Verwaltung langfristig und systematisch untersetzt werden. Aus der Auswertung dieser Analysen sind regelmäßig direkt strategische Zielstellungen abzuleiten.

So sind z. B. aus einem erkennbaren Trend zur Abnahme der Einwohnerzahl und Erhöhung des Durchschnittsalters der Einwohner in Abhängigkeit von den objektiven Voraussetzungen der Kommune einerseits Zielstellungen zur Gegensteuerung (z. B. Förderung der Wirtschaftsansiedlung; Unterstützung von Existenzgründern und des Mittelstandes; Förderung der Ansiedlung junger Bevölkerung durch günstige Bedingungen für Eigentum, Miete und gesamtes Wohnumfeld) ableitbar. Andererseits müssen Zielstellungen in Anpassung an den Trend (z. B. Förderung der sozialen Betreuung) herausgearbeitet werden.

Aus dieser Zielsetzung ergeben sich u. a. Planungsaufgaben für die Verwaltung selbst. Beispielsweise muss berücksichtigt werden, dass bei einer Zunahme der Einwohnerzahl und einer Senkung des Durchschnittsalters der Einwohner die Erfüllung der kommunalen Aufgaben einer Veränderung unterliegt. Dies betrifft sowohl Pflichtaufgaben als auch freiwillige Aufgaben. Zu berücksichtigen sind Bereiche wie Schulen und Kindertagesstätten, Nahverkehr, Kultur- und Freizeiteinrichtungen usw. Nicht zu vernachlässigen ist, dass die Personalentwicklung der gesamten Verwaltung langfristig auf diese Ziele abgestimmt sein sollte.

Da bei statistischem Zahlenmaterial aus Trends und Prognosen keine völlige Sicherheit besteht und Ziele durch verschiedene Einflüsse unter Umständen nicht erreicht werden können, sollte bei der strategischen Planung von unterschiedlichen Annahmen ausgegangen werden.

6. Wie sollte das Berichtswesen gestaltet werden?

Der **Aufbau des Berichtswesens** (→ Checkliste: Informationsbedarf und Berichtswesen) sollte in zentraler Regie (Verwaltungsspitze, Controlling) unter Einbeziehung aller Führungsebenen sowie der informationsliefernden Mitarbeiter erfolgen.

Die Berichtsempfänger sollten bei der Gestaltung der Berichte im Interesse einer tatsächlichen Nutzbarkeit zur Entscheidungsfindung eine aktive Rolle übernehmen. Das Controlling oder die für die Berichtserstellung verantwortlichen Mitarbeiter sollten zunächst das aufgrund der Datenbasis sowie programmtechnischer Möglichkeiten vorhandene Spektrum der für jede Verwaltungsebene relevanten Informationen vorstellen. Die Berichtsempfänger legen Inhalte, Termine, Darstellungsweise u. ä. fest.

In regelmäßigen Zeitabständen sind die Berichte unter Einbeziehung aller involvierten Mitarbeiter auf Änderungsbedarf zu überprüfen.

Die Zuarbeiten zu den regelmäßigen Berichten sollten aufgrund standardisierter Vorgaben sowie genauer Berechnungsvorschriften nach Möglichkeit IT-gestützt erfolgen.

Auf die Beachtung von Grundsätzen wie die Wesentlichkeit der Berichtsinhalte, die optische Aufbereitung sowie das Verhältnis von Aufwand und Nutzen bei der Berichtserstellung und -auswertung soll an dieser Stelle nur hingewiesen werden.

7. Ist spezielle Software für das Controlling erforderlich?

Nach Einschätzung der beteiligten Kommunen ist für das Controlling keine spezielle Software nötig. Auswertungen und Berichte sind mit Standardsoftware erstellbar.

Vielfach angebotene Programme zum Controlling und Berichtswesen erleichtern die Ermittlung und optische Darstellung von Abweichungen und deren graphische Aufbereitung. Materielle Grundlagen der Informationsbasis, spezifische Auswertungsanforderungen und aktuelle Anpassungsbedarf sind aber nicht zu verallgemeinern. In Abhängigkeit von der Zielstellung für das Controlling sollte deshalb jede Kommune das Verhältnis von Kosten und Nutzen angebotener Programme vor dem Erwerb prüfen.

Mit der Einführung eines Produkthaushaltes oder der KLR wird die Neuanschaffung von Software erforderlich. In den Softwarepaketen werden meist Module für das Berichtswesen angeboten.

8. Was ist die grundlegende Voraussetzung für die Wirksamkeit des Controllings?

Controlling als wissenschaftliche und kreative Komponente im Verwaltungsprozess erschließt nur dann neue Möglichkeiten, wenn der Gestaltungswille in der Verwaltungsführung vorhanden ist. Ohne die Nutzung der Informationen für Entscheidungen und ohne eine Akzeptanz des Controllings durch die Mitarbeiter der Verwaltung bleibt Controlling Selbstzweck.

9. Sind Controllingstellen notwendig?

Zur zielgerichteten, kontinuierlichen und systematischen Umsetzung von Controllingaufgaben ist die **Schaffung einer Controllingstelle** empfehlenswert.

Die begleitende Prüfung hat gezeigt, dass aufgrund des Trends zur „schlanken Verwaltung“ Stelleninhaber in controllingrelevanten Bereichen mit der Erfüllung ihrer primären sowie zusätzlicher sekundärer Aufgaben ausgelastet sind. Zur Wahrnehmung systematischer Controllingaufgaben sowie zum Aufbau eines zielgrößengesteuerten Controllingsystems sind die erforderlichen Zeitkapazitäten nicht vorhanden.

Dies ist insbesondere dann erforderlich, wenn aufgrund der Größe der Kommune und des Aufgabenumfanges (z. B. kommunale Unternehmen) die Controllingaufgaben nicht mehr durch die Mitarbeiter oder die Verwaltungsspitze selbst ausgeführt werden können. Empfehlenswert ist die Schaffung einer oder mehrerer Controllingstellen für Städte und Gemeinden ab einer Größenordnung von 10.000 bis 20.000 Einwohnern sowie für alle Landkreise.

Nach Auffassung des SRH wird mit der zusammenhängenden Betrachtung der Verwaltungsprozesse sowie der Einnahmen und Ausgaben losgelöst von der Entscheidungs- und Führungsverantwortung durch ein hauptamtliches Controlling ein Potenzial erschlossen, dass z. B. auf dezentraler Ebene bei einem Mitarbeiter oder Amtsleiter aufgrund der Spezialisierung nicht zur Verfügung steht.

Eine Controllingstelle sollte organisatorisch an die Verwaltungsspitze angebunden werden. Eine Einbeziehung bestimmter Mitarbeiter in den einzelnen Ämtern ist für das systematische Controlling aufgrund der Spezialisierung unerlässlich.

Auf die Notwendigkeit der Fortbildung der Controller, der Führungskräfte, betroffener Mitarbeiter sowie die Information der Mitarbeiter wird hingewiesen.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

In vielen Fällen werden sich kleinere Gemeinden nicht für die Einführung neuer Steuerungsinstrumente wie KLR, Budgetierung oder Kontraktmanagement entscheiden. In kleineren Gemeinden nehmen der Bürgermeister und die Amtsleiter im Rahmen ihrer Verantwortung gegenüber dem Gemeinderat die hauptsächlichen Planungs-, Steuerungs- und Kontrollaufgaben wahr. Die Daten- und Informationsversorgung erfolgt durch die Amtsleiter oder Sachbearbeiter.

Ein wichtiger Schwerpunkt ist auch in diesen Gemeinden das Finanzcontrolling. Die angewandten Mittel und Methoden auf Basis des kameralen Haushalts sind häufig durch den Gestaltungswillen der Verantwortlichen sowie durch jahrelange Praxis entstanden und nur bedingt mit den betriebswirtschaftlichen Modellen vergleichbar. Durch die gesetzlichen Vorgaben, durch Zuweisungen, Zuschüsse, Steuereinnahmen u. ä. werden extern Rahmenbedingungen gesetzt, innerhalb derer die Gemeinde, bei größeren Vorhaben durch Prioritätensetzung, ihre Zielgrößen für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben festlegt. Der Zielfindungsprozess gestaltet sich im Vergleich zu größeren Städten oder Landkreisen oftmals einfacher und ist aufgrund der überschaubaren Verwaltungsgröße in vielen Fällen besser steuerbar.

Für kleinere Gemeinden erscheinen die Schaffung von Controllerstellen sowie der Aufbau eines Controllings nach wissenschaftlichem Muster entbehrlich.

Checkliste:**Schaffung der Voraussetzungen für ein Controlling**Erarbeitung eines Konzeptes

- Definition der Ziele (Einbindung der kommunalen Gremien, Verantwortlichkeit der Verwaltungsführung, bei Bedarf Bildung einer Projektgruppe)
- Ableitung der Aufgaben des Controllings
- Festlegung der Einführungsphasen, Termine, Verantwortlichkeiten

Organisatorische und personelle Erfordernisse

- Festlegung der Organisation (Stab- oder Linienorganisation, zentrales und/ oder dezentrales Controlling, Schaffung spezieller Controllingstellen oder Erweiterung der Aufgaben bestehender Stellen)
- Erstellung der Stellenbeschreibungen für Controlling oder Erweiterung der betreffenden Stellenbeschreibungen vorhandener Stellen
- Festlegung der Kompetenzen des Controllings (Sicherung der Informationsbereitstellung und diesbezüglicher Weisungsrechte, Einräumung des IT-Zugriffs) und Bekanntmachung der Aufgaben und Kompetenzen des Controllings durch Dienstanweisungen o. ä., Mitarbeiter-Information
- Besetzung der Controllingstelle(n) (Anforderungsprofil, Stellenausschreibung, Eignung interner Bewerber)
- Fortbildung (bei Aufgabenerweiterung sowie Umsetzung von Mitarbeitern, Vermittlung von Kenntnissen des Verwaltungs- und Gemeindewirtschaftsrechts, sonstige betroffene Mitarbeiter der Verwaltung, Führungskräfte)
- Information der Mitarbeiter der Verwaltung, Personalrat

Checkliste:**Informationsbedarf und Berichtswesen**Istzustand und konkreter Informationsbedarf

- schrittweise Umsetzung, Terminvorgaben, Sicherung der Zuarbeiten
- Sammlung der Daten (Analyse des Istzustandes)
 - Organisation der Verwaltung (Ämter, nachgeordnete Einrichtungen, Eigenbetriebe, Beteiligungen usw.)
 - Information über bereits vorliegende, nutzbare Auswertungen, Berichte, Kennzahlen u. ä. (kameraler Haushalt, KLR, interne Statistiken der Ämter)
 - Klärung des Informationsbedarfes der verschiedenen Ebenen der Verwaltungsführung und der kommunalen Gremien

Aufbau des Berichtswesens

- Berichtsinhalte
- Termine
- Adressaten
- Festlegung der Verantwortlichkeiten und Zuarbeiten
- Erarbeitung von Vorgaben für Zuarbeiten (Richtlinien, Formulare, Software)

Unterscheidungsmerkmale des operativen und strategischen Controllings

Unterscheidungsmerkmal	operatives Controlling	strategisches Controlling
Betrachtungszeitraum	<p>Gegenwartsorientierung</p> <p>Orientiert sich vor allem an gegenwarts- oder vergangenheitsorientierten Zahlen und Ergebnissen.</p> <p>Der Zukunftsaspekt ist durch Definition des Planungshorizonts auf kurz- und mittelfristige Zahlen und Wertungen begrenzt.</p>	<p>Zukunftsorientierung</p> <p>Orientiert sich an zukunftsbezogenen Zahlen und Ergebnissen bzw. Interpretation der Ist-Werte für zukünftige Perioden.</p> <p>Ist in zeitlicher Hinsicht nicht stark eingeengt, versucht, auch langfristige Ergebnisse zu ermitteln und zu planen. Systematisch sind zukünftige Chancen und Risiken zu erkennen und zu beachten.</p>
Orientierung	<p>Interne Orientierung</p> <p>Baut weitgehend auf internen Informationsquellen, vor allem dem Rechnungswesen und hier besonders der KLR auf.</p>	<p>Externe Orientierung</p> <p>Berücksichtigt bewusst externe Entwicklungs- und Einflussfaktoren (gesellschaftspolitisches Umfeld).</p>
Zielsetzung	<p>Sicherung der Zielsetzung</p> <p>Die Realisation der aufgestellten kurz- und mittelfristigen Ziele.</p>	<p>Sicherung der Existenz</p> <p>Langfristige und nachhaltige Existenzsicherung durch strategische Zielsetzung.⁸³</p>

⁸³ Vgl. *Duits*, in: Finanzwirtschaft 11/1995, S. 254.

Hinweise und Empfehlungen für Controllingstellen

1. Welche Aufgaben/ Funktionen sollten von einem Controller übernommen werden?

Zu den **Aufgaben** eines Controllers gehören u. a. das Controlling des VwH und der Investitionen im VmH, das Personalcontrolling, das Beteiligungscontrolling sowie das Berichtswesen. Diese Schwerpunktsetzung sollte bereits in Bezug auf den kameralen Haushalt erfolgen.

„Controller leisten begleitenden betriebswirtschaftlichen Service für das Management zur zielorientierten Planung und Steuerung. Das heißt:

- Controller sorgen für Ergebnis-, Finanz-, Prozess- und Strategietransparenz und tragen somit zu höherer Wirtschaftlichkeit bei.
- Controller koordinieren Teilziele und Teilpläne ganzheitlich und organisieren unternehmensübergreifend zukunftsorientiertes Berichtswesen.
- Controller moderieren den Controllingprozess so, dass jeder Entscheidungsträger zielorientiert handeln kann.
- Controller sichern die dazu erforderliche Daten- und Informationsversorgung.
- Controller gestalten und pflegen die Controllingsysteme.“⁸⁴

2. Welche Anforderungen an einen Controller müssen hinsichtlich der fachlichen Eignung und dessen Vorgehens- und Verhaltensweisen gestellt werden?

Anforderungen an einen Controller - fachliche Kenntnisse, z. B.:

- Fachkenntnisse über das Haushalts- und Kassenwesen;
- betriebswirtschaftliche Kenntnisse (u. a. KLR, Methoden der Wirtschaftlichkeitsberechnung);
- Kenntnisse der Organisation und des Personalwesens sowie
- IT/ IuK-Kenntnisse.

Anforderungen an einen Controller - Vorgehens- und Verhaltensanforderungen, z. B.:

- Beurteilen, Steuern, Koordinieren, Bewerten, Kontrollieren und Schlussfolgern;
- Schaffung von Transparenz, durch leicht verständliche und einfache Darstellung aller Daten;
- Kommunikationsfähigkeiten und Beherrschen von Kommunikationswerkzeugen (Flipchart, Overhead, Anwendungssoftware usw.);
- Geduld und Unverdrossenheit;
- Weiterbildungsbereitschaft.

⁸⁴ Vgl. Online-Verwaltungslexikon - www.olev.de „Theoretisches“ Leitbild für einen Controllingbereich, S. 2, 13.08.2002.

An die **Qualifikation** des Controllers sollten hohe **Anforderungen** gestellt werden. Das heißt, Voraussetzung sollte mindestens ein Fachhochschulabschluss oder Angestelltenlehrgang II sein.

Als Controller können auch geeignete Mitarbeiter aus anderen Bereichen der Kommunalverwaltung eingesetzt werden. Der Vorteil besteht in der Kenntnis der Verwaltungsstrukturen und der -abläufe. Die mögliche „Betriebsblindheit“ und ggf. nicht ausreichende Qualifikation stehen dagegen. Grundsätzlich müssen diese Mitarbeiter entsprechend den Anforderungen an einen Controller qualifiziert werden.

3. Was sollte bei der Stellenbeschreibung und Stellenbewertung beachtet werden?

Die Wahrnehmung von Aufgaben ist in ihrer Art und in ihren Zeitanteilen in einzelnen Kommunen unterschiedlich. Die folgenden **Stellenbeschreibungen** können für den **Leiter Controlling** und die **Sachbearbeiter Controlling** daher nur als Muster bzw. Orientierungshilfe dienen.

Es ist empfehlenswert, unter Beachtung der kommunalen Gegebenheiten den dargestellten Rahmen einer Stellenbeschreibung sowie Stellenbewertung heranzuziehen und eine eigene Stellenbeschreibung und -bewertung für den Leiter und die Sachbearbeiter Controlling zu erstellen. Anzumerken ist, dass in den Stellenbeschreibungen und -bewertungen eine **Vielzahl von möglichen Arbeitsvorgängen** für einen Leiter bzw. Sachbearbeiter Controlling dargestellt werden, die jedoch i. d. R. nicht alle von einem Controller wahrgenommen werden können. Jede Kommune muss für sich selbst festlegen, welche Arbeitsvorgänge mit welchen Zeitanteilen dem Leiter bzw. Sachbearbeiter Controlling übertragen werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass in den Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen bewusst auf die Eintragung der **prozentualen Zeitanteile der Arbeitsvorgänge am Arbeitsvolumen verzichtet** wurde. Gründe dafür sind die Vielzahl von Arbeitsvorgängen und die erforderliche Anpassung der Stellenbeschreibung an die jeweiligen kommunalen Gegebenheiten. Als Orientierung für die Stellenbewertung dient somit vor allem die vorgenommene Bewertung der einzelnen Arbeitsvorgänge nach Tätigkeitsmerkmalen.

Für die erarbeitete Stellenbeschreibung mit Bewertung des **Leiters Controlling** kann eine **tarifrechtliche Eingruppierung nach BAT-O in Verg.Gr. III, FG. 1a mit Bewährungsaufstieg nach 5 Jahren zu Verg.Gr. II, FG. 1e erfolgen**, wenn für zumindest 50 % des Arbeitsvolumens sich eine Tätigkeit durch das „Maß der Verantwortung“ heraushebt⁸⁵.

⁸⁵ Vgl. *Kuss* (2002), S. 106 ff., auch *Dahm/Höhlein* (2001).

Für die erarbeitete Stellenbeschreibung mit Bewertung der Arbeitsvorgänge des **Sachbearbeiters Controlling, der dem Leiter Controlling unterstellt ist**, kann eine **tarifrechtliche Eingruppierung nach BAT-O in Verg.Gr. IVa, FG. 1a** erfolgen, wenn für zumindest 33 1/3 % bis zu 50 % des Arbeitsvolumens das Tätigkeitsmerkmal „besondere Schwierigkeit und Bedeutung“ vorliegt.

Der SRH ist darüber hinaus der Auffassung, dass eine höhere Bewertung für einen Sachbearbeiter Controlling **nach BAT-O in Verg.Gr. IVa, FG. 1b mit Bewährungsaufstieg nach 4 Jahren zu Verg.Gr. III, FG. 1b** erfolgen kann, **wenn nur 1 Stelle Controlling** vorhanden ist. Voraussetzung ist, dass für mindestens 50 % des Arbeitsvolumens das Tätigkeitsmerkmal „besondere Schwierigkeit und Bedeutung“ vorliegt.

Stellenbeschreibung als Orientierungshilfe

Leiter Controlling	
Bewertung Verg.Gr. III FG. 1a	
mit Bewährungsaufstieg nach 5 Jahren in Verg.Gr. II FG. 1e	
Darstellung der Arbeitsvorgänge	
1)	Leitungstätigkeiten
	Vertretung des Controllingbereiches gegenüber anderen Fachbereichen und Gremien; wichtige Besprechungen mit Dritten
	Aufgabenerfüllung lenken, koordinieren, kontrollieren, steuern z. B. Zielvorstellungen vorgeben, Konzepte erarbeiten
	Einsatz der Mitarbeiter: Arbeitsverteilung organisieren, Einsatz der Arbeitsmittel planen, Arbeitsablauf koordinieren und kontrollieren
	Führung der Mitarbeiter: Dienst- und Fachaufsicht wahrnehmen, schwierige Arbeiten mit den Mitarbeitern gemeinsam erledigen
2)	Allgemeine Aufgaben
	Erarbeitung von Controllingrichtlinien, -methoden und -standards, Pflege und Aktualisierung
	Bearbeitung von Grundsatzfragen für die Verwaltungsführung im Bereich der Verwaltungssteuerung (z. B. aus dem Personal-, Organisations- und Finanzbereich, auch interne Leistungsverrechnung, Einführung KLR, Vermögenserfassung, -bewertung)
	Erarbeiten von Entscheidungshilfen, in Form von Konzepten und Handlungsrahmen und gewünschte zusätzliche Auswertungen für die Verwaltungsführung
	Einbeziehung und Verantwortung im Zielfindungsprozess und bei Auswahl der Controllingschwerpunkte
	Koordinierende und überwachende Tätigkeiten für die Verwaltungsführung in Bezug auf Ziele und Projekte des Controllings
3)	Personalcontrolling
	Beratung in Bezug auf personalwirtschaftliche Grundsatzfragen (Überlegungen zur Personalpolitik: Personalstruktur, Arbeitsmarktsituation)
	Analyse von Personalentscheidungen mit Bedeutung für die Gesamtverwaltung in Bezug auf Stellenbedarf, Stellenbewertung (z. B. auch Analyse Personalentwicklungskonzept)
	Kontrolle und Abweichungsanalysen zur Personalplanung und Gesamtkonzeption der Verwaltung
4)	Finanzcontrolling
	Auswahl von Datenbeständen für die Analyse zur Finanzsituation
	Analyse der mittel- und langfristigen Finanz- und Investitionsplanung
	Analyse von Datenbeständen zu Finanzstatistiken - Abweichungsanalysen
	Analyse von Datenbeständen zur Haushaltssatzung und zum Haushaltsplan
	Analyse des finanziellen Einsatzes zur notwendigen Leistungserbringung
	Analyse von Datenbeständen zur Jahresrechnung

Darstellung der Arbeitsvorgänge	
	Erarbeitung von Grundsätzen zu Wirtschaftlichkeitsberechnungen
	Ermittlung von internen und interkommunalen Kennzahlen; Durchführung und Analyse der Vergleichsdaten - z. B. Produktbildung
5)	Investitionscontrolling
	Erarbeitung von Richtlinien für Folgekostenermittlung und Investitionsrechnungen
	Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen
	Wahrnehmung der Aufgaben des Investitionsmanagements: Bedarfsprüfung, Investitionssteuerung und -kontrolle
6)	Beteiligungscontrolling der kommunalen Unternehmen (Eigenbetriebe, Eigenesellschaften, Beteiligungen)
	Analyse der Situation der Finanzwirtschaft der kommunalen Unternehmen, auch im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Haushalt der Kommune unter Auswertung von Daten der Wirtschafts- und Finanzpläne, Jahresabschlüsse
	Entwicklungsanalysen über kommunale Unternehmen; Aufzeigen von Fehlentwicklungen; Entscheidungsvorschläge zur Gegensteuerung
	Erstellen von Beteiligungsberichten
	Auswertung von Berichten der Verwaltung über kommunale Unternehmen; Koordinierung der Unternehmen
	Analysen zu wirtschaftlichen Aspekten geplanter Gründungen kommunaler Unternehmen
7)	Berichtswesen
	Aufbau und Fortschreibung eines zentralen Berichtswesens
	Erarbeitung von Finanzberichten und von Berichten zu allgemeinen Angelegenheiten: z. B. der Personalwirtschaft, der Kostenrechnung und der Betriebswirtschaft mit Schwachstellen- und Abweichungsanalysen und Darstellung von Entwicklungstrends zur Steuerungsunterstützung

Leiter Controlling Bewertung Verg.Gr. III FG. 1a mit Bewährungsaufstieg nach 5 Jahren in Verg.Gr. II FG. 1e		Anteil am	Fachkenntnisse			selbstständige Leistung	besondere Verantwortung	besondere Schwierigkeit und Bedeutung	Maß der Verantwortung
			Arbeitsvolumen ¹	gründlich	gründlich und vielseitig				
Darstellung der Arbeitsvorgänge									
5)	Investitionscontrolling								
	Erarbeitung von Richtlinien für Folgekostenermittlung und Investitionsrechnungen							X	
	Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen							X	
	Wahrnehmung der Aufgaben des Investitionsmanagements: Bedarfsprüfung, Investitionssteuerung und -kontrolle							X	
6)	Beteiligungscontrolling der kommunalen Unternehmen (Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Beteiligungen)								
	Analyse der Situation der Finanzwirtschaft der kommunalen Unternehmen, auch im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Haushalt der Kommune unter Auswertung von Daten der Wirtschafts- und Finanzpläne, Jahresabschlüsse						X		
	Entwicklungsanalysen über kommunale Unternehmen; Aufzeigen von Fehlentwicklungen; Entscheidungsvorschläge zur Gegensteuerung							X	
	Erstellen von Beteiligungsberichten						X		
	Auswertung von Berichten der Verwaltung über kommunale Unternehmen; Koordinierung der Unternehmen						X		
	Analysen zu wirtschaftlichen Aspekten geplanter Gründungen kommunaler Unternehmen						X		
7)	Berichtswesen								
	Aufbau und Fortschreibung eines zentralen Berichtswesens						X		

Leiter Controlling		Anteil am	Fachkenntnisse			selbstständige Leistung	besondere Verant- wortung	besondere Schwierig- keit und Bedeutung	Maß der Verant- wortung
Bewertung Verg.Gr. III FG. 1a mit Bewährungsaufstieg nach 5 Jahren in Verg.Gr. II FG. 1e	Arbeits- volumen ¹		gründlich	gründlich und vielseitig	gründlich und umfassend				
Darstellung der Arbeitsvorgänge									
Erarbeitung von Finanzberichten und von Berichten zu allgemeinen Angelegenheiten: z. B. der Personalwirtschaft, der Kostenrechnung und der Betriebswirtschaft mit Schwachstellen- und Abweichungsanalysen und Darstellung von Entwicklungstrends zur Steuerungsunterstützung								X	

Die Bewertung des Arbeitsplatzes nach BAT-O in Verg.Gr. III FG. 1a erfordert, dass sich zumindest 50 % der Tätigkeit durch das „Maß der Verantwortung“ heraushebt. Nach fünfjähriger Bewährung in dieser Vergütungs- und Fallgruppe folgt der Aufstieg nach Verg.Gr. II FG. 1e.

¹ Auf die Bekanntgabe der prozentualen Zeitanteile am Arbeitsvolumen wurde verzichtet, weil eine örtliche Stellenbeschreibung an die jeweiligen kommunalen Gegebenheiten anzupassen ist.

Stellenbeschreibung als Orientierungshilfe

Sachbearbeiter Controlling (1,0 VbE - einem Leiter Controlling unterstellt)	
Bewertung Verg.Gr. IVa FG. 1a	
Darstellung der Arbeitsvorgänge	
1)	Allgemeine Aufgaben
	Vorbereitung von Grundsatzentscheidungen für die Verwaltungsführung im Bereich der Verwaltungssteuerung (z. B. aus dem Personal-, Organisations- und Finanzbereich, auch interne Leistungsverrechnung, Einführung KLR, Vermögenserfassung, -bewertung)
	Mitarbeit bei der Erarbeitung von Entscheidungshilfen, in Form von Konzepten und Handlungsrahmen und gewünschte zusätzliche Auswertungen für die Verwaltungsführung
	Zuarbeiten im Zielfindungsprozess und bei Auswahl der Controllingschwerpunkte
2)	Personalcontrolling
	Mitarbeit bei der Analyse von Personalentscheidungen mit Bedeutung für die Gesamtverwaltung in Bezug auf Stellenbedarf, Stellenbewertung (z. B. auch Analyse Personalentwicklungskonzept)
	Mitarbeit bei der Kontrolle und Abweichungsanalysen zur Personalplanung und Gesamtkonzeption der Verwaltung
3)	Finanzcontrolling
	Mitarbeit bei der Auswahl von Datenbeständen für die Analyse zur Finanzsituation
	Mitarbeit bei der Analyse der mittel- und langfristigen Finanz- und Investitionsplanung
	Mitarbeit beim Führen von Statistiken, Erhebung eigener Statistiken
	Mitarbeit bei der Analyse von Datenbeständen zu Finanzstatistiken - Abweichungsanalysen
	Mitarbeit bei der Analyse von Datenbeständen zur Haushaltssatzung und zum Haushaltsplan
	Mitarbeit bei der Analyse des finanziellen Einsatzes zur notwendigen Leistungserbringung
	Mitarbeit bei der Analyse von Datenbeständen zur Jahresrechnung
	Zuarbeit zur Erarbeitung von Grundsätzen zu Wirtschaftlichkeitsberechnungen
	Auswertung von Prüfungsberichten (Auswertung örtlicher und überörtlicher Prüfungsberichte) und erstellter Gutachten
	Ermittlung von internen und interkommunalen Kennzahlen; Durchführung und Analyse der Vergleichsdaten - z. B. Produktbildung
4)	Investitionscontrolling
	Mitarbeit bei der Erarbeitung von Richtlinien für Folgekostenermittlung und Investitionsrechnungen
	Beratung der Fachämter bei Wirtschaftlichkeits-, Investitions- und Folgekostenberechnungen
	Prüfung und Überwachung der Planungen und Projekte auf Einhaltung der Zielvorgaben; Kostenkontrolle

Darstellung der Arbeitsvorgänge	
5)	Beteiligungscontrolling
	Mitarbeit bei der Analyse der Situation der Finanzwirtschaft der kommunalen Unternehmen, auch im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Haushalt der Kommune unter Auswertung von Daten der Wirtschafts- und Finanzpläne, Jahresabschlüsse
	Mitarbeit bei Entwicklungsanalysen über kommunale Unternehmen; Aufzeigen von Fehlentwicklungen; Entscheidungsvorschläge zur Gegensteuerung
	Erstellung von Beteiligungsberichten
	Auswertung von Berichten der Verwaltung über kommunale Unternehmen; Koordinierung der Unternehmen
	Mitarbeit bei Analysen zu wirtschaftlichen Aspekten geplanter Gründungen kommunaler Unternehmen
6)	Berichtswesen
	Mitarbeit beim Aufbau und Fortschreibung eines zentralen Berichtswesens
	Mitarbeit bei der Erarbeitung von Finanzberichten und Berichten zu allgemeinen Angelegenheiten: z. B. der Personalwirtschaft, der Kostenrechnung und der Betriebswirtschaft mit Schwachstellen- und Abweichungsanalysen und Darstellung von Entwicklungstrends zur Steuerungsunterstützung
	Darstellung der Planinformation zu IST- und SOLL-Daten

Stellenbewertung als Orientierungshilfe

Sachbearbeiter Controlling (1,0 VbE) (einem Leiter Controlling unterstellt)		Anteil am	Fachkenntnisse				selbst- ständige Leistung	besondere Verant- wortung	besondere Schwierig- keit und Bedeutung	Maß der Verant- wortung
			Arbeits- volumen ¹	gründlich	gründlich und vielseitig	gründlich und umfassend				
Bewertung Verg.Gr. IVa FG. 1a		Darstellung der Arbeitsvorgänge								
1)	Allgemeine Aufgaben									
	Vorbereitung von Grundsatzentscheidungen für die Verwaltungsführung im Bereich der Verwaltungssteuerung (z. B. aus dem Personal-, Organisations- und Finanzbereich, auch interne Leistungsverrechnung, Einführung KLR, Vermögenserfassung, -bewertung)								X	
	Mitarbeit bei der Erarbeitung von Entscheidungshilfen, in Form von Konzepten und Handlungsrahmen und gewünschte zusätzliche Auswertungen für die Verwaltungsführung								X	
	Zuarbeiten im Zielfindungsprozess und bei Auswahl der Controllingsschwerpunkte								X	
2)	Personalcontrolling									
	Mitarbeit bei der Analyse von Personalentscheidungen mit Bedeutung für die Gesamtverwaltung in Bezug auf Stellenbedarf, Stellenbewertung (z. B. auch Analyse Personalentwicklungskonzept)							X		
	Mitarbeit bei der Kontrolle und Abweichungsanalysen zur Personalplanung und Gesamtkonzeption der Verwaltung							X		
3)	Finanzcontrolling									
	Mitarbeit bei der Auswahl von Datenbeständen für die Analyse zur Finanzsituation							X		
	Mitarbeit bei der Analyse der mittel- und langfristigen Finanz- und Investitionsplanung							X		

Sachbearbeiter Controlling (1,0 VbE) (einem Leiter Controlling unterstellt) Bewertung Verg.Gr. IVa FG. 1a		Anteil am Arbeits- volumen ¹	Fachkenntnisse			selbst- ständige Leistung	besondere Verant- wortung	besondere Schwierig- keit und Bedeutung	Maß der Verant- wortung
			gründlich	gründlich und vielseitig	gründlich und umfassend				
Darstellung der Arbeitsvorgänge									
Mitarbeit beim Führen von Statistiken, Erhebung eigener Statistiken							X		
Mitarbeit bei der Analyse von Datenbeständen zu Finanzstatistiken - Abweichungsanalysen							X		
Mitarbeit bei der Analyse von Datenbeständen zur Haushalts-satzung und zum Haushaltsplan							X		
Mitarbeit bei der Analyse des finanziellen Einsatzes zur notwen-digen Leistungserbringung							X		
Mitarbeit bei der Analyse von Datenbeständen zur Jahres-rechnung							X		
Zuarbeit zur Erarbeitung von Grundsätzen zu Wirtschaftlichkeits-berechnungen								X	
Auswertung von Prüfungsberichten (Auswertung örtlicher und überörtlicher Prüfungsberichte) und erstellter Gutachten							X		
Ermittlung von internen und interkommunalen Kennzahlen; Durchführung und Analyse der Vergleichsdaten - z. B. Produkt-bildung							X		
4)	Investitionscontrolling								
	Mitarbeit bei der Erarbeitung von Richtlinien für Folgekostener-mittlung und Investitionsrechnungen							X	
	Beratung der Fachämter bei Wirtschaftlichkeits-, Investitions- und Folgekostenberechnungen							X	
	Prüfung und Überwachung der Planungen und Projekte auf Ein-haltung der Zielvorgaben; Kostenkontrolle						X		

Sachbearbeiter Controlling (1,0 VbE) (einem Leiter Controlling unterstellt)		Anteil am	Fachkenntnisse			selbst- ständige Leistung	besondere Verant- wortung	besondere Schwierig- keit und Bedeutung	Maß der Verant- wortung
			Arbeits- volumen ¹	gründlich	gründlich und vielseitig				
Bewertung Verg.Gr. IVa FG. 1a		Darstellung der Arbeitsvorgänge							
5)	Beteiligungscontrolling								
	Mitarbeit bei der Analyse der Situation der Finanzwirtschaft der kommunalen Unternehmen, auch im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Haushalt der Kommune unter Auswertung von Daten der Wirtschafts- und Finanzpläne, Jahresabschlüsse						X		
	Mitarbeit bei Entwicklungsanalysen über kommunale Unternehmen; Aufzeigen von Fehlentwicklungen; Entscheidungsvorschläge zur Gegensteuerung							X	
	Erstellung von Beteiligungsberichten							X	
	Auswertung von Berichten der Verwaltung über kommunale Unternehmen; Koordinierung der Unternehmen							X	
	Mitarbeit bei Analysen zu wirtschaftlichen Aspekten geplanter Gründungen kommunaler Unternehmen						X		
6)	Berichtswesen								
	Mitarbeit beim Aufbau und Fortschreibung eines zentralen Berichtswesens						X		

Sachbearbeiter Controlling (1,0 VbE) (einem Leiter Controlling unterstellt)	Anteil am	Fachkenntnisse			selbst- ständige Leistung	besondere Verant- wortung	besondere Schwierig- keit und Bedeutung	Maß der Verant- wortung
		Arbeits- volumen ¹	gründlich	gründlich und vielseitig				
Bewertung Verg.Gr. IVa FG. 1a								
Darstellung der Arbeitsvorgänge								
Mitarbeit bei der Erarbeitung von Finanzberichten und Berichten zu allgemeinen Angelegenheiten: z. B. der Personalwirtschaft, der Kostenrechnung und der Betriebswirtschaft mit Schwachstellen- und Abweichungsanalysen und Darstellung von Entwicklungstrends zur Steuerungsunterstützung						X		
Darstellung der Planinformation zu IST- und SOLL-Daten					X			

Die Bewertung des Arbeitsplatzes erfolgt nach BAT-O in Verg.Gr. IVa FG. 1a. Die Bewertung erfordert zumindest 33 1/3 % bis zu 50 % der Tätigkeit mit dem Merkmal „besondere Schwierigkeit und Bedeutung“.

¹ Auf die Bekanntgabe der prozentualen Zeitanteile am Arbeitsvolumen wurde verzichtet, weil eine örtliche Stellenbeschreibung an die jeweiligen kommunalen Gegebenheiten anzupassen ist.

Stellenbeschreibung als Orientierungshilfe

Sachbearbeiter Controlling (1,0 VbE - kein Leiter Controlling vorhanden)	
Bewertung Verg.Gr. IVa FG. 1b	
mit Bewährungsaufstieg nach 4 Jahren in Verg.Gr. III FG. 1b	
Darstellung der Arbeitsvorgänge	
1)	Allgemeine Aufgaben
	Vorbereitung von Grundsatzentscheidungen für die Verwaltungsführung im Bereich der Verwaltungssteuerung (z. B. aus dem Personal-, Organisations- und Finanzbereich, auch interne Leistungsverrechnung, Einführung KLR, Vermögenserfassung, -bewertung)
	Mitarbeit bei der Erarbeitung von Entscheidungshilfen, in Form von Konzepten und Handlungsrahmen und gewünschte zusätzliche Auswertungen für die Verwaltungsführung
	Zuarbeiten im Zielfindungsprozess und bei Auswahl der Controllingschwerpunkte
	Koordinierende und überwachende Tätigkeiten für die Verwaltungsführung in Bezug auf Ziele und Projekte des Controllings
2)	Personalcontrolling
	Wahrnehmung der Beratungsfunktion in Bezug auf personalwirtschaftliche Grundsatzzfragen (Überlegungen zur Personalpolitik: Personalstruktur, Arbeitsmarktsituation)
	Analyse von Personalentscheidungen mit Bedeutung für die Gesamtverwaltung in Bezug auf Stellenbedarf, Stellenbewertung (z. B. auch Analyse Personalentwicklungskonzept)
	Kontrolle und Abweichungsanalysen zur Personalplanung und Gesamtkonzeption der Verwaltung
3)	Finanzcontrolling
	Auswahl von Datenbeständen für die Analyse zur Finanzsituation
	Analyse der mittel- und langfristigen Finanz- und Investitionsplanung
	Führen von Statistiken, Erhebung eigener Statistiken
	Analyse von Datenbeständen zu Finanzstatistiken - Abweichungsanalysen
	Analyse von Datenbeständen zur Haushaltssatzung und zum Haushaltsplan
	Analyse des finanziellen Einsatzes zur notwendigen Leistungserbringung
	Analyse von Datenbeständen zur Jahresrechnung
	Zuarbeit zur Erarbeitung von Grundsätzen zu Wirtschaftlichkeitsberechnungen
	Auswertung von Prüfungsberichten (Auswertung örtlicher und überörtlicher Prüfungsberichte) und erstellter Gutachten
	Ermittlung von internen und interkommunalen Kennzahlen; Durchführung und Analyse der Vergleichsdaten - z. B. Produktbildung

Darstellung der Arbeitsvorgänge	
4)	Investitionscontrolling
	Mitarbeit bei der Erarbeitung von Richtlinien für Folgekostenermittlung und Investitionsrechnungen
	Beratung der Fachämter bei Wirtschaftlichkeits-, Investitions- und Folgekostenberechnungen
	Prüfung und Überwachung der Planungen und Projekte auf Einhaltung der Zielvorgaben; Kostenkontrolle
5)	Beteiligungscontrolling
	Analyse der Situation der Finanzwirtschaft der kommunalen Unternehmen, auch im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Haushalt der Kommune unter Auswertung von Daten der Wirtschafts- und Finanzpläne, Jahresabschlüsse
	Mitarbeit bei Entwicklungsanalysen über kommunale Unternehmen; Aufzeigen von Fehlentwicklungen; Entscheidungsvorschläge zur Gegensteuerung
	Erstellung von Beteiligungsberichten
	Auswertung von Berichten der Verwaltung über kommunale Unternehmen; Koordination der Unternehmen
	Analysen zu wirtschaftlichen Aspekten geplanter Gründungen kommunaler Unternehmen
6)	Berichtswesen
	Aufbau und Fortschreibung eines zentralen Berichtswesens
	Erarbeitung von Finanzberichten und Berichten zu allgemeinen Angelegenheiten: z. B. der Personalwirtschaft, der Kostenrechnung und der Betriebswirtschaft mit Schwachstellen- und Abweichungsanalysen und Darstellung von Entwicklungstrends zur Steuerungsunterstützung
	Darstellung der Planinformation zu IST- und SOLL-Daten

Sachbearbeiter Controlling¹ (1,0 VbE) (kein Leiter Controlling vorhanden) Bewertung Verg.Gr. IVa FG. 1b mit Bewährungsaufstieg nach 4 Jahren in Verg.Gr. III FG. 1b		Anteil am	Fachkenntnisse			selbst- ständige Leistung	besondere Verant- wortung	besondere Schwierig- keit und Bedeutung	Maß der Verant- wortung
			Arbeits- volumen ²	gründlich	gründlich und vielseitig				
Darstellung der Arbeitsvorgänge									
3)	Finanzcontrolling								
	Auswahl von Datenbeständen für die Analyse zur Finanzsituation							X	
	Analyse der mittel- und langfristigen Finanz- und Investitions- planung							X	
	Führen von Statistiken, Erhebung eigener Statistiken						X		
	Analyse von Datenbeständen zu Finanzstatistiken - Abweichungs- analysen							X	
	Analyse von Datenbeständen zur Haushaltssatzung und zum Haus- haltsplan							X	
	Analyse des finanziellen Einsatzes zur notwendigen Leistungser- bringung							X	
	Analyse von Datenbeständen zur Jahresrechnung							X	
	Zuarbeit zur Erarbeitung von Grundsätzen zu Wirtschaftlichkeitsbe- rechnungen							X	
	Auswertung von Prüfungsberichten (Auswertung örtlicher und überörtlicher Prüfungsberichte) und erstellter Gutachten						X		
	Ermittlung von internen und interkommunalen Kennzahlen; Durch- führung und Analyse der Vergleichsdaten - z. B. Produktbildung						X		

	Sachbearbeiter Controlling¹ (1,0 VbE) (kein Leiter Controlling vorhanden)	Anteil am	Fachkenntnisse			selbst- ständige Leistung	besondere Verant- wortung	besondere Schwierig- keit und Bedeutung	Maß der Verant- wortung
			Arbeits- volumen ²	gründlich	gründlich und vielseitig				
	Bewertung Verg.Gr. IVa FG. 1b mit Bewährungsaufstieg nach 4 Jahren in Verg.Gr. III FG. 1b								
	Darstellung der Arbeitsvorgänge								
6)	Berichtswesen								
	Aufbau und Fortschreibung eines zentralen Berichtswesens							X	
	Erarbeitung von Finanzberichten und Berichten zu allgemeinen An- gelegenheiten: z. B. der Personalwirtschaft, der Kostenrechnung und der Betriebswirtschaft mit Schwachstellen- und Abweichungsanaly- sen und Darstellung von Entwicklungstrends zur Steuerungsunter- stützung							X	
	Darstellung der Planinformation zu IST- und SOLL - Daten					X			

¹ Wenn in einer Kommune nur eine Controlling-Stelle vorhanden ist, so erfolgt die höhere Bewertung des Arbeitsplatzes nach BAT-O in Verg.Gr. IVa FG. 1b. Die Bewertung erfordert für zumindest 50 % der Tätigkeit das Merkmal „besondere Schwierigkeit und Bedeutung“. Nach vierjähriger Bewährung in dieser Vergütungs- und Fallgruppe folgt der Aufstieg nach Verg.Gr. III FG. 1b.

² Auf die Bekanntgabe der prozentualen Zeitanteile am Arbeitsvolumen wurde verzichtet, weil eine örtliche Stellenbeschreibung an die jeweiligen kommunalen Gegebenheiten anzupassen ist.

5.9 Bürgerorientierung und Bürgerengagement

Einführung

Bürger- und Kundenorientierung heißt, auf die legitimen Bedürfnisse von Bürgern, Kunden, Mandanten und sonstigen Kontaktpersonen der Verwaltung einzugehen. Die Verwaltung ist für den Bürger da. Die Verwaltung begegnet ihm freundlich, korrekt, verständnisvoll und bietet ihm die Hilfe an, die er benötigt.

Nicht mehr der Bürger richtet sich nach den Arbeitsprozessen der Verwaltung, sondern die Verwaltung **passt ihre Prozesse grundsätzlich an die Anforderungen der Bürger an**. Das traditionelle Zuständigkeitsdenken wird zu Gunsten einer Ergebnisorientierung überwunden. Für die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Bürgern darf nicht mehr nur die Frage einer möglichst korrekten und effektiven Leistungserbringung im Mittelpunkt stehen, sondern auch welchen Nutzen die kommunalen Angebote und Leistungen für die Bürger haben und wie dieser Nutzen optimiert werden kann.

Zusätzlich vollzieht sich in den Kommunen eine Entwicklung hin zu einem weiteren Aufgabenfeld, der **Bürgerkommune**. Dabei muss es vor allem darauf ankommen, den Gemeinsinn auf allen Ebenen der kommunalen Betätigung wieder erstarken zu lassen. Die Selbststeuerung der örtlichen Gemeinschaften durch Partizipation der Bürger tritt stärker als bisher in den Vordergrund.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

Alle begleitend geprüften Kommunen haben sich eine Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung, die als ein **kommunales Selbstverständnis** angesehen wird, zum Ziel gesetzt und arbeiten mit unterschiedlichem Erfolg daran:

- Eine Kommune besaß ein **Bürgerbüro** (→ Glossar), das räumlich und organisatorisch in die drei Teilbereiche
 - Allgemeine Information
 - Bürgerberatung
 - Nachbearbeitung/ Telefonzentrale

mit einer untereinander wechselnden Mitarbeiterbesetzung gegliedert war und nach Auffassung des SRH in Aufbau und Ablauf beispielhaft arbeitet. In mehreren anderen Kommunen soll ein Bürgerbüro entstehen.

- Eine Kommune setzte Bürgerfreundlichkeit mit erweiterten Öffnungszeiten und der Gewährleistung der vollen fachlichen Vertretung bei Ausfall eines Mitarbeiters um.

- Alle Kommunen entwickelten oder planten einen **Internetauftritt**. Möglichkeiten von Interaktion bestehen oder werden vorbereitet.
- In drei Kommunen wurden **Bürgerbefragungen** durchgeführt.
- Ein **Beschwerdemanagement** bestand, mehr oder weniger ausgeprägt, in allen Kommunen.

Schwierigkeiten bei der Ableitung und Umsetzung konkreter Maßnahmen zur Bürgerorientierung traten vor allem dort auf, wo Mitarbeiter und Vorgesetzte das traditionelle Hierarchiedenken noch nicht überwunden hatten.

Das Bemühen um eine stärkere Einbeziehung der Bürger und erhöhtes **Bürgerengagement** (→ Glossar) war vor allem in solchen Kommunen zu erkennen, die die **Agenda 21** umsetzen.

Bedingt war die stärkere Mitarbeit der Bürger in einer kleinen Gemeinde auch durch regionale Traditionen. Die Bürgerbeteiligung erschöpfte sich nicht in der Ausübung eines Mitspracherechtes, sondern war durch konkrete Aufgabenübertragung mit gewissen Entscheidungsbefugnissen verknüpft.

Bei einigen Kommunen gab es erste Überlegungen und Vorhaben des **E-Governments**. So hatte ein Landkreis mit seiner Software im Straßenverkehrsamt die Möglichkeit geschaffen, An- und Abmeldungen von Kfz für einen bestimmten Kundenkreis weitestgehend über das Internet auszuführen. In Ansätzen wurde überlegt, Bürgerbüros einzelner Kommunen untereinander zu vernetzen und damit für die Bürger durch kürzere Wege weitere Zeiteinsparungen zu ermöglichen. Dies setzt eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der einzelnen Behörden und den Willen zum gemeinsamen Gestalten unabhängig von Zuständigkeiten voraus.

Während bei den schriftlichen Befragungen der 11 in die begleitende Prüfung unmittelbar einbezogenen Kommunen vor Beginn der örtlichen Erhebungen nur 5 bürgerfreundliches Verwaltungshandeln als maßgebenden Grund bzw. Ziel für die Einführung neuer Steuerungsinstrumente nannten, waren es zwei Jahre später bereits 9 Kommunen. Das Element der **Bürgerfreundlichkeit** ist damit **stärker in den Vordergrund** getreten. Begründet wird dies damit, dass die Bürgerfreundlichkeit unmittelbar auf den Bürger wirkt und auch mit relativ geringem Mitteleinsatz schnell eine erste Außenwirkung erreicht werden kann.

Zielstellung

Die Verwaltung erhöht ihren Service durch höhere Transparenz, schnellere Abwicklung der Verwaltungsvorgänge und moderne Zugangsmöglichkeiten. In der Organisation der Verwaltungsvorgänge dominiert die nach Lebenslagen strukturierte Sicht des Bürgers (Nutzen für den Bürger).

Durch Ausnutzung der Möglichkeiten der Informationstechnik und des Internets kann die Arbeit effektiver gestaltet werden. Die Fachämter werden im Umgang mit dem Kunden von Routineaufgaben entlastet (Nutzen für die Verwaltung).

Gleichzeitig wird der Bürger mit seiner Meinung und seinen gestalterischen Möglichkeiten stärker in Meinungsbildungsprozesse und Aktivitäten der Kommunen einbezogen (Nutzen für Verwaltung und Bürger).

Interne und externe Faktoren

Die Übersicht zeigt, welche internen und externen Faktoren den Erfolg der angestrebten Bürgerorientierung, insbesondere im Hinblick auf den Umfang von Maßnahmen, beeinflussen:

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Motivation und Qualifikation der Mitarbeiter • Verwaltungskultur • Organisationsstruktur • Hard- und Software • Unterstützung durch die Verwaltungsspitze • räumliche Voraussetzungen • finanzieller Handlungsspielraum, ggf. für Softwarelösung im Bürgerbüro • Willen und Engagement der politischen Gremien 	<ul style="list-style-type: none"> • Intensität des Bürgerengagements • regionale Traditionen • gesetzliche Rahmenbedingungen • finanzielle Förderung einzelner Maßnahmen • Größe der Kommune/ der Verwaltung • Möglichkeit der Vernetzung mit anderen Behörden

Hinweise und Empfehlungen

1. Wie erreiche ich eine größere Bürgerorientierung?

Bürgernähe wird u. a. durch bessere Erreichbarkeit der Verwaltung mit erweiterten bzw. dem Bedarf angepassten Öffnungszeiten, Nutzung moderner Kommunikationsmedien, persönliche Gespräche der Verwaltungsspitze mit den Bürgern und Bürgerversammlungen ermöglicht.

Bürgerbüros, E-Government, Bürger- und Kundenbefragungen, Beschwerdemanagement sind hierfür Instrumente. Echte Bürgerorientierung zeigt sich aber nicht in erster Linie an Äußerlichkeiten, sondern sie wird nur durch Veränderung des gesamten Denk- und Handlungssystems in der Verwaltung hergestellt und ist mehr als eine Zugänglichkeit der Dienste „rund um die Uhr“. Ebenso kommt es auf die Qualität des Services aus der Sicht des Bürgers an.

*Bürgerbüro*⁸⁶

Das Bürgerbüro sollte ein möglichst breites Spektrum von Leistungen aus einer Hand, konzipiert nach so genannten **Lebenslagen** (z. B. Umzug), umfassen. Angestrebt wird, einen hohen Prozentsatz der Bürgeranliegen ganzheitlich und für den Bürger abschließend im Bürgerbüro zu bearbeiten. Durch kurze Wartezeiten wegen erweiterter Öffnungszeiten gegenüber denen der übrigen Kernverwaltung⁸⁷ und allzuständige Mitarbeiter ergeben sich für den Bürger hohe Zeiteinspareffekte und eine verbesserte Gesprächssituation beim Vortrag seines Anliegen. Erfahrungen aus der überörtlichen Prüfung zeigen, dass bis zu 80 % aller Kontakte zwischen dem Bürger und der Verwaltung im Bürgerbüro zu realisieren sind. Neben wesentlichen Verbesserungen für die Bürger werden gleichzeitig die Fachämter von Routinearbeiten wie Antragsausgabe und -annahme, Erstberatung entlastet. Durch Konzentration auf die eigentlichen Sachinhalte wird ihnen ein effektiveres Arbeiten ermöglicht.

Die **Errichtung** eines Bürgerbüros wird maßgeblich bestimmt durch:

- die Flächenausdehnung und Einwohnerzahl der Kommune;
- die Anzahl der Stadt- bzw. Ortsteile (beispielsweise auch ehemals rechtlich selbständige Kommunen);
- den finanziellen Handlungsspielraum;
- die Wertung und Festlegung der wahrzunehmenden Aufgaben, deren Umfang und der Häufigkeit des Aufgabenanfalls;
- die zeitnahe Umsetzung von Mitarbeitern und
- die Übertragung von Aufgaben und Kompetenzen aus den Fachbereichen.

Diese genannten Voraussetzungen bestimmen auch die Anzahl der zu errichtenden Büros. Vorstellbar ist ein Bürgerbüro bei **rd. 20.000 Einwohnern**, mit einer durchschnittlichen Stellenbesetzung von **rd. 6 VbE/ Büro**.⁸⁸ Dabei muss jede Kommune vorab festlegen, ob eine Stelle Leiter des Bürgerbüros notwendig ist (vgl. Hinweise und Empfehlungen für Stellen des Bürgerbüros).

⁸⁶ Vgl. KGSt-Materialien Nr. 8/1999.

⁸⁷ Teilweise sind Öffnungszeiten von 50 Stunden und mehr pro Woche bekannt.

⁸⁸ Als Grundlagen dienen u. a. folgende Kommunen: Kommune A rd. 24.000 Einwohner = 7 VbE (6 Mitarbeiter und 1 Leiter), Kommune B rd. 25.000 Einwohner = 5 VbE und 1 Leiter.

Nach Auffassung des SRH ist zu empfehlen, das Bürgerbüro im Wesentlichen nach dem **Front-Office/ Back-Office-Prinzip** zu organisieren⁸⁹. Die Integration der Telefonzentrale bei Vorhandensein nur eines Bürgerbüros ist vorteilhaft, da ein großer Teil der nachgefragten Informationen und Auskünfte erfahrungsgemäß dem Bürgerbüro zuzurechnen ist und nicht zwingend vom Sachbearbeiter im Fachamt erteilt werden muss. Ebenso sollten für die Bürger Möglichkeiten von Einzahlungen an die Gemeindekasse und Auszahlungen aus der Gemeindekasse vorgesehen werden.

Die Überlegungen und Vorbereitungen zur Eröffnung eines Bürgerbüros sollten sehr langfristig getroffen werden, da sie in vielen Fällen mit **umfangreichen räumlichen Veränderungen** einhergehen. Gleichzeitig muss **Personal** gewonnen und für die neue Aufgabe befähigt werden. Von der ersten Konzeption bis zur Öffnung des Bürgerbüros sollte mit einer Vorbereitungszeit von 1,5 bis 2 Jahren gerechnet werden. Zur Qualifikation und zum Einsatz der Mitarbeiter im Bürgerbüro können die Hinweise und Empfehlungen für Stellen des Bürgerbüros genutzt werden.

Zur Softwareausstattung des Bürgerbüros empfiehlt sich u. a. ein **internetfähiges Mitarbeiterinformationssystem**, in dem alle für den Mitarbeiter relevanten Informationen enthalten und alle Dienstleistungen, die das Bürgerbüro anbietet, stichwortartig erklärt, nach Arbeitsschritten aufgelistet und mit den benötigten Dokumenten verlinkt sind. Dies erleichtert die Arbeit der Mitarbeiter im Bürgerbüro und verbessert ihre Qualität.

Einen erweiterten Service könnten Bürgerbüros bieten, wenn sie eigene elektronische Verwaltungsdienstleistungen anderen Gemeinden als Modul zur Verfügung stellen sowie Bürgerdienste übergeordneter Stellen, zum Beispiel des Landkreises nutzen. So könnten auch Anliegen der Bürger weitergeleitet bzw. bearbeitet werden, die nicht die in Anspruch genommene Verwaltung betreffen. Dazu ist eine einheitliche Strategie auf höherer Verwaltungsebene notwendig. Das Bundesministerium des Innern entwickelt zurzeit eine Empfehlung, mit welchen technischen Formaten E-Government-Dienste und Strukturen beschrieben werden sollten.⁹⁰

Auch die Erinnerung der Bürger an regelmäßig wiederkehrende Leistungen wie das Ausstellen von Ausweispapieren kann ein Service des Bürgerbüros sein.

⁸⁹ Die Bürger erhalten im Bürgerbüro (Front-Office) umfassende Beratung zu ihrem Anliegen sowie Antragsformulare und eine Unterstützung beim Ausfüllen. Anträge werden auf Vollständigkeit geprüft und an das entsprechende Fachamt weitergeleitet (Back-Office). Für die abschließende Bearbeitung und evtl. den Bescheid an den Bürger ist das Fachamt zuständig. Dabei kann es regelmäßige Ausnahmen geben wie z. B. Meldeamt (vollständige Integration in das Bürgerbüro) und Standesamt (vollständige Bearbeitung im Fachamt).

⁹⁰ Vgl. www.bsi.de/fachthem/egov/3.htm, 14.11.2002.

E-Government

E-Government im Rahmen der Bürgerorientierung bedeutet, Bürger, Unternehmen und andere Behörden als Kommunikationspartner in das Verwaltungshandeln „online“ einzubinden. Die Anliegen des Bürgers oder eines Unternehmens werden über das Internet übertragen und in den IT-Systemen der Behörde verarbeitet, gespeichert und archiviert. Mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sollen die Behörden in die Lage versetzt werden, kundenorientierter, schneller und sparsamer zu arbeiten sowie Synergieeffekte zu nutzen. Damit ändern sich sowohl Standard als auch Qualität der angebotenen Leistungen. Sie können leichter gesteuert und zuverlässiger vorgehalten werden.

Eine **höhere Effektivität** erreicht die Verwaltung z. B. auch durch die Möglichkeit zum medienbruchfreien Arbeiten: die zeitaufwändige interne Eingabe der benötigten Daten erfolgt durch den Bürger.

Für die Bürgerorientierung von besonderer Bedeutung sind hier die Online-Beziehungen zwischen Bürgern und Verwaltung. In einer ersten Phase hat das Internetangebot einer Kommune meist nur eine „**Schaufensterfunktion**“, bei der oftmals der optischen Gestaltung der Webseiten das Primat eingeräumt wurde. Zunehmend werden über reine Informationen wie Öffnungszeiten, Verwaltungsaufbau, Inhalt von Satzungen und Bürgerlexika nach dem System „Was erledige ich wo?“ auch verschiedene **Dienstleistungen** online angeboten. Dazu gehören ein Formularservice, Möglichkeiten zur Einsichtnahme in den Stand der Vorgangsbearbeitung, die Reservierung von Kfz-Wunschkennzeichen und sogar Transaktionen im Sinne von Anträgen.

Weiterhin kann es auch Angebote zur Bürgerbeteiligung geben, wie formelle Beteiligungsverfahren im Rahmen der Bauleitplanung, Möglichkeiten der Stellungnahme zu Planungen, Interaktion in Online-Foren.

Für die Konzeption des Internetangebotes muss die Verwaltung ihre herkömmliche Binnensicht zu Gunsten einer **Außensicht** mit einem umfangreichen Bürgerinformationssystem aufgeben, das die Grenzen von Zuständigkeiten und Behörden überschreitende Verweise oder Verbundlösungen beinhaltet. Entscheidend ist die Sicht des Bürgers, der die Dienstleistungen der Kommunen nach bestimmten Lebenslagen strukturiert in Anspruch nimmt. Eine Suche von Dienstleistungen nach dem Zuständigkeitsprinzip, wie oftmals angeboten, setzt bei den Bürgern Verwaltungskennnisse voraus und erfüllt diesen Anspruch nicht. In diesem Zusammenhang sind die innere Organisation und die Verwaltungsprozesse auf ihre Funktionalität hinsichtlich der neuen Anforderungen zu hinterfragen und sinnvoll neu zu strukturieren.

Durch die Etablierung neuer Medien findet nur zu einem geringen Teil eine Verdrängung der bisherigen „alten“ Medien statt, vielmehr ist eine Erweiterung der Medienlandschaft zu beobachten⁹¹. Die Abwicklung von Verwaltungsvorgängen per Internet wird sich auch künftig auf einfache, wohl strukturierte und häufig wiederkehrende Vorgänge wie An-/ Ab-/ Ummeldungen, einfache Abfragen usw. konzentrieren. Müssen Probleme durch Kommunikation einer vorher nicht bekannten Lösung zugeführt werden, zieht der Bürger in vielen Fällen auch weiterhin den persönlichen oder telefonischen Kontakt mit der Behörde vor.⁹²

Zur Erledigung hoheitlicher und rechtsbindender Angelegenheiten wie z. B. Ummeldung oder Beantragung eines Reisepasses erwartet der Bürger, dass das Internet eine sichere und vertrauliche Kommunikationsverbindung darstellt. Bei rechtsverbindlichen Anwendungen muss eine **qualifizierte elektronische Signatur** zum Einsatz kommen, um Authentizität und Integrität der gesendeten Daten zu gewährleisten (Gleichstellung von Schriftform und elektronischer Form). Die rechtlichen⁹³ und technischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ihrer Anwendung wurden grundsätzlich geschaffen. Jedoch finden Anstrengungen und Überlegungen zum Gebrauch der digitalen Signatur sowohl bei den Kommunen als auch den Bürgern aus Kostengründen und wegen Identifikationsproblemen⁹⁴ bislang wenig Akzeptanz.

Für die Konzeption eines Bürgerbüros sind mögliche und beabsichtigte Entwicklungen hin zu einem E-Government zu beachten. So sollte bei der Kapazitätsplanung berücksichtigt werden, dass künftig ein Teil der Bürger nicht mehr auf die Angebote des Büros zurückgreift, wenn ihm eine Abwicklung seiner Anliegen per Internet möglich ist. Darüber hinaus ist es für Bürger ohne Online-Zugang denkbar, im Bürgerbüro an einem entsprechenden Terminal - mit oder ohne Hilfe von Mitarbeitern des Bürgerbüros - Verwaltungsvorgänge einzuleiten.

Bürgerbefragungen

Bürgerbefragungen zu einzelnen Themen machen die **Sicht der Bürger auf die Verwaltungsprozesse** deutlicher und ermöglichen Aussagen zur Kundenzufriedenheit. Regelmäßig wiederkehrende Befragungen können Entwicklungstendenzen aufzeigen und verdeutlichen, in wie weit die Verwaltung selbst gesteckte Ziele zur Bürgerfreundlichkeit erreicht hat.

⁹¹ Hohn/Schneidewind/Wesselmann, in: *Verwaltung und Management* 6/2001, S. 343.

⁹² Klee-Kruse/Lenk, in: *VOP* 10/2001, S. 43.

⁹³ Siehe u. a. Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16.05.2001 und Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes und anderer Gesetze vom 25.03.2002.

⁹⁴ Vgl. Lanfkabel, in: *Innovative Verwaltung* 4/2002, S. 29 ff.

Befragungen können mündlich oder schriftlich, auch auf der Homepage der Verwaltung, erfolgen. Der Fragebogen sollte möglichst nicht mehr als zwei Seiten umfassen. Umfangreichere Befragungen verringern die Akzeptanz beim Bürger. In jedem Fall müssen Hinweise zum Zweck und der Art der Befragung vorhanden sein. Dem Bürger wird am Schluss für seine Mitarbeit gedankt. Bei schriftlichen Befragungen sind Ausfüllhinweise angebracht. Die Teilnahme an den Befragungen ist grundsätzlich freiwillig und anonym. Empfohlen wird, wenn möglich parallel zur Befragung die Zahl der angesprochenen oder einbezogenen Bürger zu erfassen, um Aussagen über die Rücklaufquote treffen zu können.

Die Fragen sollten möglichst in geschlossener Form gestellt werden, d. h. die Antworten zu der jeweiligen Frage sind in anzukreuzenden Kästchen vorgegeben. Dies vermindert den Zeitaufwand des Bürgers beim Ausfüllen des Fragebogens und erleichtert die spätere Auswertung. Eine Frage sollte für freie Kommentare und Meinungen der Bürger reserviert sein.

Der Rücklauf der Fragebögen und seine Auswertung müssen geregelt sein. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten konkrete und nachvollziehbare Schlussfolgerungen nach sich ziehen und bekannt gegeben werden.

Allerdings kann die Erhebung und Verarbeitung dieser Daten an datenschutzrechtliche Grenzen stoßen⁹⁵.

Beschwerdemanagement

Das **Beschwerdemanagement** (→ Glossar) ist neben der Bürgerbefragung ein weiteres Instrument zur Sicherung der Qualität der Verwaltungsarbeit, **Bindeglied zwischen Bürgern und Verwaltung** und eine Vorstufe des Bürgerengagements. Durch Einrichten eines „Kummerbriefkastens“, eines Beschwerdetelefon oder entsprechender elektronischer Möglichkeiten auf der Homepage der Kommune wird dem Bürger der Zugang zur Verwaltung erleichtert. Substantielle Beschwerden beinhalten Hinweise auf Schwächen in der Verwaltung und weisen somit auf Verbesserungspotenziale hin. Darüber hinaus liefert eine Analyse der Beschwerden Erkenntnisse über Veränderungen in den Wünschen und Bedürfnissen der Bürger.

Das Beschwerdemanagement kann zentral oder dezentral erfolgen. Für das Beschwerdemanagement sollte ein Verantwortlicher benannt werden, der den Umgang mit den Beschwerden der Bürger koordiniert. Das Verfahren zur Bearbeitung von Beschwerden sollte von der Verwaltungsspitze geregelt werden. Neben der zügigen Bearbeitung der Beschwerde und einem professionellen Umgang mit dem Anliegen des Bürgers sollte sichergestellt werden, dass die Beschwerden zentral erfasst und nach qualitativen und quantitativen Gesichtspunkten ausgewertet werden können.

⁹⁵ Vgl. z. B. § 8 SächsStatG vom 17.05.1993 und *Giesen* (1996), 10. Tätigkeitsbericht des sächsischen Datenschutzbeauftragten, Pkt. 5.7.4.

Die Aufnahme von Bürgerbeschwerden kann auch als eine Leistung im Bürgerbüro erfolgen.

2. Wie erreiche ich ein größeres Bürgerengagement?

Bürgerengagement wird vor allem durch die **aktive Einbeziehung der Bürger in Entscheidungen, die Gestaltung von Prozessen und die Erfüllung von Aufgaben** erreicht. Der Bürger als Partner und Mitgestalter des Gemeinwesens ist dabei unverzichtbare Ressource einer nachhaltigen Kommunalpolitik.⁹⁶

Selbst Kommunalverwaltungen, die seit Jahren erfolgreich ihre Verwaltungsprozesse optimiert haben, können ohne die Einbeziehung der Bürger nur noch begrenzte weitere Reformerfolge erreichen.

Aufgaben, die Kommune und Bürger gemeinsam gestalten können, finden sich fast ausschließlich im Bereich der Leistungsverwaltung (z. B. im Rahmen der Vereinstätigkeit). Hier ist es der Verwaltung aufgrund der knappen finanziellen Mittel kaum noch möglich, die ständig gestiegenen Ansprüche der (passiven, fordernden) Bürger mit teilweise konkurrierenden Zielen bestmöglich zu befriedigen. Erst wenn der Bürger bereit ist, eigene Leistungen und auch Opfer zu erbringen, Alternativen aufzuzeigen und Verantwortung zu übernehmen, werden die privaten Anliegen zu wirklichen bürgerschaftlichen Angelegenheiten. So kann manches Leistungsangebot der Kommune durch bürgerschaftliches Engagement erhalten oder wieder bezahlbar gemacht werden.

Die Verwaltung berät und informiert die Bürger, aktiviert ihre Interessen und unterstützt sie organisatorisch in ihrer Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement. Dazu muss bei den Mitarbeitern ein tragfähiges **Grundverständnis zum Bürgerengagement** ausgebildet werden. In den meisten Kommunen bereits vorhandene Einzelaktivitäten werden vernetzt und ausgebaut. Die genannten Aufgaben sollten bei einer Stelle gebündelt werden, die organisatorisch z. B. bei der Verwaltungsspitze oder auch im Bürgerbüro angesiedelt werden kann. Eine partnerschaftliche Grundhaltung der Verwaltung hilft dieser, Fachbereichsegoismen abzubauen und stärker projektbezogen und interdisziplinär über Hierarchiegrenzen hinweg zu agieren.

Echtes Bürgerengagement kann sich aber nur dort herausbilden, wo von den Bürgern nicht nur die Pflicht zur Mitgestaltung eingefordert wird, sondern ihnen auch das Recht der Mitwirkung an kommunalen Entscheidungsprozessen über die institutionalisierten Instrumente der Bürgerbeteiligung hinaus gewährt wird. Der Versuch, in Zeiten knapper Kassen durch Bürgerengagement ausschließlich Kosten zu senken ohne gleichzeitig Mitgestaltung zu ermöglichen, wird langfristig scheitern.

⁹⁶ Vgl. Hilbert, in: VOP 10/2001, S. 12.

Bürgerengagement findet gegenwärtig bereits in größerem Umfang im Rahmen des Ehrenamtes statt. Die damit verbundenen Erfolge werden maßgeblich durch folgende Bedingungen bestimmt:

- den Beteiligten muss ein überschaubares Aufgabenfeld mit einer gemeinsamen Zielstellung zugeordnet werden;
- ihnen müssen in diesem Rahmen eigenverantwortliche Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten eingeräumt werden;
- für das Handeln müssen klare Regeln, Grundsätze und Normen vorliegen;
- benötigte technische Ressourcen wie Räume und Sachmittel, zeitgemäßer Zugang zu Informationen; finanzielle Mittel (auch für Aufwandsentschädigung und Unfallversicherung) müssen im benötigten Umfang zur Verfügung gestellt und rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden;
- den sich engagierenden Bürgern muss öffentliche Anerkennung und Wertschätzung zuteil werden.

Hinweise und Empfehlungen für Stellen des Bürgerbüros

1. Welche Aufgaben sollten den Mitarbeitern des Bürgerbüros übertragen werden?

Die Beschreibung der **wahrzunehmenden Aufgaben durch die Mitarbeiter** des Bürgerbüros bedarf der ganzheitlichen Betrachtung der Gesamtaufgaben der Verwaltung sowie der Beurteilung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Mitarbeiter in den Bereichen der Bürgerberatung (teilweise mit abschließender Bearbeitung), im Umgang mit Bürgern und sonstigen verwaltungsinternen Aufgaben. Ferner erbringen die Mitarbeiter des Bürgerbüros zusätzliche Dienstleistungen und Auskünfte für die Bevölkerung und leisten somit einen Komplettservice. Die Bündelung einer Vielzahl von Verwaltungsleistungen wird erreicht, z. B. durch:

- Ausgabe und Annahme von Anträgen (auch für Leistungen Dritter),
- Bearbeitung von Vorgängen direkt vor Ort (z. B. Meldewesen) und
- Weitergabe von Informationen aller Art (z. B. Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel).

2. Welche Anforderungen an die Mitarbeiter müssen hinsichtlich der fachlichen Eignung und deren Vorgehens- und Verhaltensweisen gestellt werden?

An das **Personal** müssen hohe **Anforderungen** an die **Qualifikation**, die **soziale Kompetenz** und die **Kommunikationsfähigkeit** gestellt werden. Die Mitarbeiter müssen umfangreiche Kenntnisse auf allen Gebieten der Verwaltungsarbeit besitzen, die in Abhängigkeit zu den Aufgaben stehen, die auf das Bürgerbüro übertragen wurden.

Anforderungen an einen Mitarbeiter im Bürgerbüro - fachliche Kenntnisse, z. B.:

- Passrecht,
- Melderecht,
- Gewerbe- und Lohnsteuerangelegenheiten,
- Wohngeldrecht,
- Grundlagen des BSHG,
- Wohnungswesen,
- Straßenverkehrsangelegenheiten,
- Fundsachenangelegenheiten,
- Grundstücksangelegenheiten,
- Nachbarschaftsangelegenheiten und
- grundlegende IT-/ IuK-Kenntnisse.

Anforderungen an einen Mitarbeiter im Bürgerbüro - Vorgehens- und Verhaltensanforderungen, z. B.:

- Einfühlungsvermögen;
- Beratungs- und Verhandlungsgeschick;
- Kontaktfreudigkeit und Kundenorientierung;
- freundliches, höfliches und gepflegtes Auftreten;
- Geduld;
- Fähigkeit komplexe Sachverhalte zu erfassen;
- Akzeptanz des Schichtdienstes.

Mitarbeiter müssen für die Arbeit im Bürgerbüro rechtzeitig qualifiziert werden. Die Fortbildung kann auch durch eigene Mitarbeiter der Verwaltung aus den Fachbereichen in Form von **Schulungen** erfolgen. Darüber hinaus können hausinterne **Praktika** in den Fachbereichen durchgeführt werden.

3. Was sollte bei der Stellenbeschreibung und Stellenbewertung beachtet werden?

Die Wahrnehmung von Aufgaben ist in ihrer Art und in ihren Zeitanteilen in einzelnen Kommunen unterschiedlich. Die Stellenbeschreibung kann daher nur als Muster und Orientierungshilfe dienen.

Es ist empfehlenswert, den dargestellten Rahmen einer **Stellenbeschreibung sowie Stellenbewertung** heranzuziehen und auf dieser Basis eine eigene Stellenbeschreibung und -bewertung zu erarbeiten, in der die Anteile am Arbeitsvolumen bzw. die Bewertung der Arbeitsvorgänge präzisiert werden müssen.

Auf die Bekanntgabe der prozentualen Zeitanteile am Arbeitsvolumen wurde verzichtet, weil eine Stellenbeschreibung stets an die jeweiligen kommunalen Gegebenheiten anzupassen ist und der Schwierigkeitsgrad der Fachkenntnisse für die zu leistenden Arbeitsvorgänge entsprechend beurteilt werden muss.

Die Mehrzahl der in der Stellenbeschreibung (eine zeitliche Zuordnung hat unbedingt zu erfolgen) aufgeführten Arbeitsvorgänge erfüllt das Tätigkeitsmerkmal „gründliche Fachkenntnisse“. Durch die Vielzahl von unterschiedlichen Aufgaben mit unterschiedlichen Fachkenntnissen kann eine Zuordnung der „gründlichen Fachkenntnisse“ zu „gründliche und vielseitige Fachkenntnisse“ erfolgen. Aufgrund der zusammenfassenden Beurteilung des Arbeitsplatzes ist die **tarifrechtliche Bewertung nach BAT-O die Verg.Gr. VII, FG. 1b, Bewährungsaufstieg nach 6 Jahren zu Verg.Gr. VIb, FG. 1b.**⁹⁷

Auf eine gesonderte Stellenbeschreibung sowie Stellenbewertung für den Leiter Bürgerbüro wurde verzichtet, da das einzige Unterscheidungsmerkmal zu den Stellen Bürgerbüro in der zusätzlichen Aufgabe „Koordination des Ablaufs innerhalb des Bürgerbüros“ liegt. Diese Aufgabe wird i. d. R. nicht mit einem derartigen Zeitaufwand wahrgenommen, dass eine Höhergruppierung gerechtfertigt wäre.

Anzumerken ist, dass eine Höherbewertung möglich ist, wenn die Fachkenntnisse für die übertragenen Arbeitsvorgänge und der Anteil am Arbeitsvolumen dies rechtfertigen.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Durch kurze Wege und persönliche Kontakte zu den Mitarbeitern der Verwaltung ist Bürgernähe in kleineren Gemeinden oftmals ohne größere Anstrengungen erreichbar. In vielen Fällen bildet das (offene) Rathaus schon ein, nicht als solches ausgewiesenes, Bürgerbüro. Persönliche Kontakte zum Bürgermeister werden durch Bürgerversammlungen und -sprechstunden gefestigt. Zu den Bestrebungen nach Zentralisierung von Verwaltungseinheiten entstehen damit häufig **Zielkonflikte**.

Auch das Engagement der Bürger für ihre Kommune ist wegen der unmittelbaren Auswirkung auf die Betroffenen in kleineren Gemeinden meist höher. Nachbarschaftliche Nähe fördert nicht nur das Problembewusstsein, sondern auch das Interesse am „Dabeisein“ und „Mitmachen“.

⁹⁷ Vgl. auch *Dahm/Höhlein* (2001), und Urteil vom 08.11.2000 vom ArbG Herford - 2 Ca 1004/00.

Bei großen Entfernungen im ländlichen Raum eignet sich insbesondere das E-Government, um die Verwaltung wieder näher zum Bürger zu bringen. In diesem Zusammenhang gibt es erste Überlegungen zur Bündelung von Leistungen der Gemeindeverwaltung, des Landratsamtes und anderer Behörden an einzelnen Standorten. Allerdings sind dabei eine Reihe organisatorischer und rechtlicher Fragen noch ungeklärt.

Checkliste:**Einrichten eines Bürgerbüros****☞ Konzeptphase**

- Arbeitsgruppe bilden (Verwaltungsleitung, Amtsleiter der betroffenen Ämter, ...)
- evtl. Bürgerbefragung (gewünschte Öffnungszeiten, Standort) durchführen
- Festlegen des Aufgabenumfangs (Ziele, Aufgabenkatalog) unter Berücksichtigung einer hohen Servicebreite und der Aufgabenbündelung
- Festlegen der Aufbauorganisation
- finanziellen Bedarf ermitteln und in Haushaltsplan einstellen
- Arbeitsplatzbeschreibungen erstellen
- Mitarbeiterbedarf nach Anzahl und Anforderungsprofil (Qualifikation, soziale Kompetenz, Bereitschaft zu Rotation und Schichtdienst, selbstständiges und eigenverantwortliches Arbeiten) festlegen
- Raumbedarf (z. B. Eingangs- und Empfangsbereich, Räume für die Aufnahme der Bürgeranliegen, Räume für die (Nach-) Bearbeitung der Bürgeranliegen/ Telefonzentrale, Wartebereich, Spielecke) ermitteln
- Bedarf an Einrichtungsgegenständen (z. B. Arbeitsplätze, Sitzmöbel für Wartebereich) ermitteln
- technologische Lösung mit Hardware und Software in allen Arbeitsbereichen (z. B. des Meldeamtes, Anmelde- und Wartesystem) konzipieren
- Klären der Ablauforganisation
 - Öffnungszeiten
 - Einsatz der Mitarbeiter
 - Lenkung des Bürgerstroms
 - räumliche und personelle Aufgabenverteilung
 - Informationsweitergabe unter den Mitarbeitern an das zuständige Fachamt
 - Nachbereitung
 - Aufgabenabgrenzung zu den Fachämtern (Doppelarbeit muss unbedingt vermieden werden)

☞ *Umsetzungsphase*

- Konzeption in politischen Gremien vorstellen
- (interne) Stellenausschreibungen vornehmen
- frühzeitige Auswahl geeigneten Personals (Aus allen nachgefragten Bereichen sollte mindestens ein Mitarbeiter in das Bürgerbüro integriert werden. Neben der fachlichen Eignung ist besonders auf soziale Kompetenz zu achten.)
- umfassende Mitarbeiterschulungen durchführen (Fachwissen, IT-Kenntnisse, soziale Kompetenz, Arbeitsorganisation)
- Umbau- bzw. Umgestaltungsmaßnahmen (organisatorisch, räumlich, technisch)
- geeignete Informationen für die Bürger bereitstellen (Werbung, Bekanntgabe)

☞ *Erprobungsphase*

- statistische Erhebung von Fallzahlen (Wie viel Bürgeranliegen an welchen Wochentagen und zu welchen Tageszeiten?)
- kritische Überprüfung der Zielstellungen und der Ablauforganisation, Aufzeigen von Einsparpotenzial
- Dokumentation der Ergebnisse

Stellenbeschreibung als Orientierungshilfe

	Sachbearbeiter im Bürgerbüro (1,0 VbE) Bewertung: Verg.Gr. VII, FG. 1b; Bewährungsaufstieg nach 6 Jahren zu Verg.Gr. VIb, FG. 1b
	Darstellung der Arbeitsvorgänge
1)	Sekretariats- und Schreivarbeiten Termine vereinbaren; Telefondienst wahrnehmen; Telefaxe bearbeiten Texte schreiben Posteingangs-/ Postausgangsbearbeitung
2)	Allgemeine Tätigkeiten / eigenverantwortliche Realisierung der Aufgabenwahrnehmung Hund an- und abmelden Fundsachen entgegennehmen/ aushändigen Beglaubigungen tätigen Familienpässe, Ferienpässe ausstellen; Vergünstigungen zum Besuch von Einrichtungen und Veranstaltungen Erziehungsgeldanträge/ GEZ-Anträge austeilen Anträge auf Einsichtnahme in die personenbezogenen Unterlagen der Staatssicherheit der ehemaligen DDR entgegennehmen - weiterleiten Vermittlung von Kontakten zu anderen Dienststellen des Bundes, des Landes, zu Fachbereichen der eigenen Verwaltung Behandlung von Bürgeranliegen aller Art zu allen folgenden Aufgabengruppen - weiterleiten (Anlaufstelle für alle Anregungen, Beschwerden und sonstigen Eingaben) Sonstige Auskünfte erteilen (z. B. Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln) Angelegenheiten der Schülerbeförderung, Ausgabe von Jahreskarten
3)	Kasse / eigenverantwortliche Realisierung der Aufgabenwahrnehmung Abrechnung der Handvorschüsse und Zahlstellen in der Zentralkasse
4)	Sicherheit und Ordnung / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten Anträge ... zu Anfragen ordnungsbehördlicher Aufgaben; für alle Gewerbe- und Handwerksangelegenheiten; Aufgaben der Unteren Jagdbehörde und des Begräbniswesens
5)	Ausländer, Staatsangehörigkeit, Personenstand / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten An- und Abmelden von ausländischen Einwohnern und Asylbewerbern Anträge ... für Ausländer- und Staatsangehörigkeitsangelegenheiten; für Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge, Aussiedler nach dem Bundesvertriebenengesetz; auf Beihilfen zur Eingliederung junger Zuwanderer Beratung in Bezug auf die Betreuung ausländischer Einwohner
6)	Meldewesen / eigenverantwortliche Realisierung der Aufgabenwahrnehmung Namensangelegenheiten, Ausstellen von Personenstandsunterlagen, Personalausweise, Reisepässe; Vorläufige Personalausweise und Reisepässe ausstellen, Kinderausweise Auskünfte aus archivierten Meldeunterlagen (VPKA/ DDR) bearbeiten, Führungszeugnisse Melde-, Aufenthalts- und Lebensbescheinigungen; Melderegisterauskünfte sperren lassen Lohnsteuerkarten ausgeben und ändern Wohnungswechsel an-, um- und abmelden, Rückmeldungen bearbeiten

	Darstellung der Arbeitsvorgänge
7)	<p>Sozialversicherung / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten</p> <p>Auskunftserteilung in Sozialversicherungsangelegenheiten und nach dem Sozialgesetzbuch</p> <p>Anträge ... für Leistungen aus der Rentenversicherung und anderen Sozialversicherungsgesetzen nach Landesrecht</p>
8)	<p>Straßenverkehr / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten</p> <p>Anträge ... auf Erteilung, Erweiterung und Umschreibung der Fahrerlaubnis (und Sonderfahrerlaubnisse), Internationale Führerscheine und Ersatzführerscheine</p> <p>eigenverantwortliche Realisierung der Aufgabenwahrnehmung</p> <p>Beratung zur Zulassung von Kraftfahrzeugen und für gewerbsmäßigen Kraftfahrzeugverkehr</p> <p>Anschrift im Kfz-Schein bei Umzug innerhalb der Kommune ändern; Anwohnerparkgenehmigungen (nur Änderungen)</p>
9)	<p>Soziales / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten</p> <p>Anträge ... für Aufgaben als örtlicher Träger der Sozialhilfe nach dem BSHG und für Delegationsaufgaben</p> <p>Anträge ... auf Kriegsopferfürsorge</p> <p>eigenverantwortliche Realisierung der Aufgabenwahrnehmung</p> <p>Befreiung von der Rundfunk- und Fernsehgebührenpflicht; Anträge auf Fernspreckgebührenermäßigung weiterleiten</p> <p>Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten</p> <p>Anträge ... für Aufgaben nach dem Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz; für Aufgaben nach dem Heimkehrergesetz</p> <p>Anträge ... für Aufgaben nach dem Häftlingshilfegesetz</p> <p>Anträge ... für Aufgaben nach dem Schwerbehindertengesetz (nur Änderung)</p> <p>Anträge ... auf Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz</p>
10)	<p>Jugend / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten</p> <p>Anträge ... für Leistungen und andere Aufgaben der Jugendhilfe; Auskünfte über Sportförderungshilfen erteilen</p>
11)	<p>Vermessung und Kataster - Bauordnung - Wohnungsbauförderung / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten</p> <p>Anträge ... über Auskünfte und Auszüge über Liegenschaften; für Beurkundung und Beglaubigung von Vereinigung und Teilung; Anträge auf Baugenehmigungen</p> <p>Anträge ... zur Vorprüfung auf Gewährung von Wohnungsbauförderungs-, Instandsetzungs- und Modernisierungsmitteln, Zuschussanträge nach dem Energiesparprogramm und für Schutzraumbauten</p> <p>Antragsteller über Anspruchsberechtigung nach dem Wohngeldgesetz beraten; Anträge ... auf Gewährung von Miet- und Lastenzuschüssen</p> <p>Beratung in Grundstücksfragen</p> <p>Beratung in Nachbarschaftsfragen</p> <p>eigenverantwortliche Realisierung der Aufgabenwahrnehmung</p> <p>Antrag auf Ausstellen der Wohnberechtigungsbescheinigungen bearbeiten; Mietspiegel verteilen</p>
12)	<p>Wirtschafts- und Verkehrsförderung</p> <p>Beratung zu allgemeinen Aufgaben der Wirtschaftsförderung</p>

Stellenbewertung als Orientierungshilfe

	Sachbearbeiter im Bürgerbüro (1,0 VbE) Bewertung: Verg.Gr. VII, FG. 1b; Bewährungsaufstieg nach 6 Jahren zu Verg.Gr. VIb, FG. 1b	Anteil am Arbeits- volumen ¹	ohne Fachkenntnisse		Fachkenntnisse			Kassier (sonstige besondere Tätigkeits- merkmale)
			einfach	schwierig	gründlich	gründlich und vielseitig	gründlich und um- fassend	
	Darstellung der Arbeitsvorgänge							
1)	Sekretariats- und Schreibarbeiten							
	Termine vereinbaren; Telefondienst wahrnehmen; Telefaxe bearbeiten		X					
	Texte schreiben			X				
	Posteingangs-/ Postausgangsbearbeitung			X				
2)	Allgemeine Tätigkeiten / eigenverantwortliche Realisierung der Aufgabenwahrnehmung							
	Hund an- und abmelden				X			
	Fundsachen entgegennehmen/ aushändigen				X			
	Beglaubigungen tätigen				X			
	Familienpässe, Ferienpässe ausstellen; Vergünstigungen zum Besuch von Einrichtungen und Veranstaltungen				X			
	Erziehungsgeldanträge/ GEZ-Anträge austeilen				X			
	Anträge auf Einsichtnahme in die personenbezogenen Unterlagen der Staatssicherheit der ehemaligen DDR entgegennehmen - weiterleiten				X			
	Vermittlung von Kontakten zu anderen Dienststellen des Bundes, des Landes, zu Fachbereichen der eigenen Verwaltung				X			
	Behandlung von Bürgeranliegen aller Art zu allen folgenden Aufgabengruppen - weiterleiten (Anlaufstelle für alle Anregungen, Beschwerden und sonstigen Eingaben)				X			
	Sonstige Auskünfte erteilen (z. B. Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln)				X			
	Angelegenheiten der Schülerbeförderung, Ausgabe von Jahreskarten				X			
3)	Kasse / eigenverantwortliche Realisierung der Aufgabenwahrnehmung							
	Abrechnung der Handvorschüsse und Zahlstellen in der Zentralkasse							X
4)	Sicherheit und Ordnung / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten							
	Anträge... zu Anfragen ordnungsbehördlicher Aufgaben; für alle Gewerbe- und Handwerksangelegenheiten; Aufgaben der Unteren Jagdbehörde und des Begräbniswesens				X			

	Sachbearbeiter im Bürgerbüro (1,0 VbE) Bewertung: Verg.Gr. VII, FG. 1b; Bewährungsaufstieg nach 6 Jahren zu Verg.Gr. VIb, FG. 1b	Anteil am Arbeits- volumen ¹	ohne Fachkennt- nisse		Fachkenntnisse			Kassier (sonstige besondere Tätigkeits- merkmale)
	Darstellung der Arbeitsvorgänge		einfach	schwierig	gründlich	gründlich und vielseitig	gründlich und um- fassend	
5)	Ausländer, Staatsangehörigkeit, Personenstand / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten							
	An- und Abmelden von ausländischen Einwohnern und Asylbewerbern				X			
	Anträge... für Ausländer- und Staatsangehörigkeitsangelegenheiten; für Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge, Aussiedler nach dem Bundesvertriebenengesetz; auf Beihilfen zur Eingliederung junger Zuwanderer					X		
	Beratung in Bezug auf die Betreuung ausländischer Einwohner						X	
6)	Meldewesen / eigenverantwortliche Realisierung der Aufgabenwahrnehmung							
	Namensangelegenheiten; Ausstellen von Personenstandsunterlagen, Personalausweise, Reisepässe; Vorläufige Personalausweise und Reisepässe ausstellen, Kinderausweise				X			
	Auskünfte aus archivierten Meldeunterlagen (VPKA/ DDR) bearbeiten, Führungszeugnisse				X			
	Melde-, Aufenthalts- und Lebensbescheinigungen; Melderegisterauskünfte sperren lassen				X			
	Lohnsteuerkarten ausgeben und ändern				X			
	Wohnungswechsel an-, um- und abmelden, Rückmeldungen bearbeiten				X			
7)	Sozialversicherung / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten							
	Auskunftserteilung in Sozialversicherungsangelegenheiten und nach dem Sozialgesetzbuch					X		
	Anträge ... für Leistungen aus der Rentenversicherung und anderen Sozialversicherungsgesetzen nach Landesrecht				X			
8)	Straßenverkehr / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten							
	Anträge ... auf Erteilung, Erweiterung und Umschreibung der Fahrerlaubnis (und Sonderfahrerlaubnisse), Internationale Führerscheine und Ersatzführerscheine				X			
	eigenverantwortliche Realisierung der Aufgabenwahrnehmung							
	Beratung zur Zulassung von Kraftfahrzeugen und für gewerbsmäßigen Kraftfahrzeugverkehr				X			
	Anschrift im Kfz-Schein bei Umzug innerhalb der Kommune ändern; Anwohnerparkgenehmigungen (nur Änderungen)				X			

	Sachbearbeiter im Bürgerbüro (1,0 VbE) Bewertung: Verg.Gr. VII, FG. 1b; Bewährungsaufstieg nach 6 Jahren zu Verg.Gr. VIb, FG. 1b	Anteil am Arbeits- volumen ¹	ohne Fachkennt- nisse		Fachkenntnisse			Kassier (sonstige besondere Tätigkeits- merkmale)
			einfach	schwierig	gründlich	gründlich und vielseitig	gründlich und um- fassend	
	Darstellung der Arbeitsvorgänge							
9)	Soziales / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten							
	Anträge ... für Aufgaben als örtlicher Träger der Sozialhilfe nach dem BSHG und für Delegationsaufgaben					X		
	Anträge ... auf Kriegsopferfürsorge					X		
	Befreiung von der Rundfunk- und Fernsehgebührenpflicht; Anträge auf Fernsprechgebüh- renermäßigung weiterleiten					X		
	Anträge ... für Aufgaben nach dem Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz; für Aufgaben nach dem Heimkehrergesetz					X		
	Anträge ... für Aufgaben nach dem Häftlingshilfegesetz					X		
	Anträge ... für Aufgaben nach dem Schwerbehindertengesetz (nur Änderung)					X		
	Anträge ... auf Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz					X		
10)	Jugend / Anträge austeilen, entgegennehmen und weiterleiten							
	Anträge ... für Leistungen und andere Aufgaben der Jugendhilfe; Auskünfte über Sportför- derungshilfen erteilen					X		
11)	Vermessung und Kataster - Bauordnung - Wohnungsbauförderung / Anträge aus- teilen, entgegennehmen und weiterleiten							
	Anträge ... über Auskünfte und Auszüge über Liegenschaften; für Beurkundung und Be- glaubigung von Vereinigung und Teilung; Anträge auf Baugenehmigungen					X		
	Anträge ... zur Vorprüfung auf Gewährung von Wohnungsbauförderungs-, Instandset- zungs- und Modernisierungsmitteln, Zuschussanträge nach dem Energiesparprogramm und für Schutzraumbauten					X		
	Antragsteller über Anspruchsberechtigung nach dem Wohngeldgesetz beraten; Anträge ... auf Gewährung von Miet- und Lastenzuschüssen						X	
	Beratung in Grundstücksfragen					X		
	Beratung in Nachbarschaftsfragen					X		
	eigenverantwortliche Realisierung der Aufgabenwahrnehmung							
	Antrag auf Ausstellen der Wohnberechtigungsbescheinigungen bearbeiten; Mietspiegel verteilen						X	

	Sachbearbeiter im Bürgerbüro (1,0 VbE) Bewertung: Verg.Gr. VII, FG. 1b; Bewährungsaufstieg nach 6 Jahren zu Verg.Gr. VIb, FG. 1b	Anteil am Arbeits- volumen ¹	ohne Fachkenntnisse		Fachkenntnisse			Kassier (sonstige besondere Tätigkeits- merkmale)
	Darstellung der Arbeitsvorgänge		einfach	schwierig	gründlich	gründlich und vielseitig	gründlich und um- fassend	
12)	Wirtschafts- und Verkehrsförderung							
	Beratung zu allgemeinen Aufgaben der Wirtschaftsförderung					X		

¹ Auf die Bekanntgabe der prozentualen Zeitanteile am Arbeitsvolumen wurde verzichtet, weil eine örtliche Stellenbeschreibung an die jeweiligen kommunalen Gegebenheiten anzupassen ist.

Durch Zuordnung der „gründlichen Fachkenntnisse“ zu „gründliche und vielseitige Fachkenntnisse“ aufgrund der zusammenfassenden Beurteilung des Arbeitsplatzes ist die tarifrechtliche Bewertung nach BAT-O die Verg.Gr. VII, FG. 1b, Bewährungsaufstieg nach 6 Jahren in Verg.Gr. VIb, FG. 1b.

5.10 Kontraktmanagement

Einführung

Mit dem **Kontraktmanagement** (→ Glossar) soll eine Grundlage für die **Steuerung** der Verwaltung und ihr angegliederter selbstständiger Einheiten über **Zielvorgaben** und Ergebnisse geschaffen werden (Outputorientierung). Gleichzeitig bildet das Kontraktmanagement den Rahmen für ein neues Rollenverständnis von Politik und Verwaltung. Stärker als bisher sollen die Prozesse politischer Entscheidungen vom unmittelbaren operativen Geschäft in der Verwaltung getrennt werden.

Mit dem Abschluss von **Kontrakten** (→ Glossar) entsteht ein faktisches Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnis zwischen den Kontraktschließenden: Der Auftraggeber vereinbart mit dem Auftragnehmer verbindliche Ziele und zu erbringende Leistungen und stellt dafür die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung. Er kontrolliert die Zielerreichung und greift im Bedarfsfall bei erkennbaren Abweichungen ein. Der Auftragnehmer entscheidet eigenständig unter Beachtung der einschlägigen Normen über die Art und Weise der Leistungserbringung und informiert den Auftraggeber über die Zielerreichung. Damit soll die bisherige Steuerung aufgrund von Einzelanweisungen zugunsten einer ergebnisorientierten Steuerung „auf Abstand“ abgelöst werden.

Wesentliche Grundlage für die Entwicklung des Kontraktmanagements bildet **die Definition und Erfassung von Leistungen** einer Verwaltung. Zusätzlich muss mit einem Controlling die Zielerreichung gesteuert werden.

Feststellungen aus der begleitenden Prüfung

In den begleitend geprüften Kommunen wurden bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nur vereinzelt erste Überlegungen zum Kontraktmanagement getroffen. Kontrakte waren noch nicht abgeschlossen worden. Dies deckt sich mit den Erfahrungen aus anderen Bundesländern. Auch dort gibt es, im Gegensatz zu anderen Elementen des neuen Steuerungsmodells, nur wenig Erfahrungen mit dem Kontraktmanagement.

Zielstellung

Mit dem Kontraktmanagement wird die ergebnisorientierte Steuerung in der Verwaltung abschließend umgesetzt. Die Verwaltung und ihre Teileinheiten erhalten eine **größere Flexibilität und Eigenverantwortung bei gleichzeitiger Planungssicherheit**. Eine übergeordnete zentrale Steuerung ist gesichert. Damit wird eine **Balance** zwischen dezentraler Verantwortung und zentraler Steuerung erreicht.

Interne und externe Faktoren

Die folgende Übersicht zeigt, welche internen und externen Faktoren Einfluss auf den Erfolg eines Kontraktmanagements haben.

Interne Faktoren	Externe Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung und Steuerung durch die Verwaltungsspitze; partizipativ-kooperatives Führungsverhalten • erfolgreiche Implementierung der anderen Elemente des neuen Steuerungsmodells wie <ul style="list-style-type: none"> - Definition von strategischen und operativen Zielen - Definition von Produkten - produktbezogene Aufbauorganisation - Übersicht über die entstehenden Kosten und die zu erbringenden Leistungen - Budgetierung - dezentrale Ergebnis- und Ressourcenverantwortung - Controlling mit Hilfe von Kennzahlen und Indikatoren • Bereitschaft der Mitarbeiter zur Arbeit mit Kontrakten • Unterstützung und Begleitung durch die politischen Gremien 	

Hinweise und Empfehlungen⁹⁸

1. Wer kann Kontraktpartner sein?

Wegen der Vielschichtigkeit des Kontraktmanagements kann es vorkommen, dass eine ganze Reihe verschiedener Kontraktpartner zu berücksichtigen ist. Kontraktpartner der Verwaltung können z. B. sein:

⁹⁸ Vgl. KGSt-Bericht 4/1998.

- politische Gremien;
- übergeordnete Verwaltungseinheiten mit ihren Teilmittlungen;
- externe Struktureinheiten (Schulen, Eigenbetriebe, ...);
- Organisationen in freier Trägerschaft, deren sich die Kommune bedient;
- kommunale Beteiligungen;
- interne Dienstleister (Servicekontrakt → Glossar).

2. Welche Struktur hat ein Kontraktssystem?

Der outputorientierte Produkthaushalt stellt den Hauptkontrakt zwischen der Politik und der Verwaltung dar. Er sieht auf der Grundlage eines Eckwertebeschlusses die Verteilung des Gesamtbudgets auf die Budgetbereiche vor und ist damit maßgebend für alle weiteren Kontrakte.

Ausgehend vom Hauptkontrakt des outputorientierten Haushalts, der die wichtigsten Entwicklungsziele und Handlungsschwerpunkte der Gemeinde umfasst, werden die Leistungs- und Finanzziele in Kontrakten einzelner Verwaltungsbereiche (Dezernate, Fachbereiche) weiter konkretisiert. Von den generellen Zielsetzungen und Festlegungen werden konkrete Aufträge abgeleitet. Diese Kontrakte wiederum können (in Abhängigkeit von der Größe der Verwaltung und der Anzahl der Hierarchieebenen) innerhalb eines Leistungsbereiches durch weitere konkretisierende Leistungsvereinbarungen umgesetzt werden. Sie bilden zusätzlich eine gute Ausgangsbasis für die Ableitung individueller Zielvereinbarungen mit Mitarbeitern. Damit ist ein mehrstufiger hierarchischer Aufbau des Kontraktmanagementsystems gegeben.

Mit dem Abschluss von Zielvereinbarungen muss nicht zwingend auf der obersten Ebene (Politik) begonnen werden. Wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, können einzelne Bereiche auch ohne das Vorhandensein übergeordneter Kontrakte selbstständig Vereinbarungen abschließen.

3. Was kann in einem Kontrakt vereinbart werden?⁹⁹

Kontrakte sind auf den verschiedenen Hierarchiestufen bezüglich ihrer Inhalte unterschiedlich auszugestalten. Die vom Verwaltungsleitbild abgeleiteten strategischen Kontrakte zwischen Politik und Verwaltungsspitze sollten grundsätzlich einen Handlungsrahmen bilden und gleichzeitig ein Instrument der strategischen Steuerung sein. Deshalb sollten hier nur steuerungsrelevante Punkte und zentrale Ziele im Kontrakt vereinbart werden. In den unteren Hierarchieebenen werden eher operative Ziele vereinbart.

⁹⁹ Vgl. Maimer/Wirth, S. 12, in: http://staedtebund.wien.at/tagungen/npm_kontraktmanagement/pdf, 25.10.2002.

Grundsätzliche Inhalte von Kontrakten können sein (→ Beispielkontrakt im Bereich Musikschulen):

- Kontraktpartner;
- Kontraktperiode;
- Zusammenhang mit den strategischen Leitlinien der Verwaltung;
- strategische/ operative Ziele;
- Auftragsgrundlage;
- Bereitstellung der Ressourcen;
- Qualität und Quantität der Leistungserbringung mit Leistungsdaten und Kennzahlen;
- Berichtspflichten (Wer berichtet wem, was, wann und wie?);
- Vereinbarungen zu nachträglichen Änderungen;
- Festlegung von Anreizen und Umgang mit Sanktionen;
- generelle Verfahrensfragen z. B. im Umgang mit Zielabweichungen.

4. Was ist bei der Arbeit mit Kontrakten zu berücksichtigen?

Die in der Gemeindeordnung dem politischen Gremium zugestandenen Rechte werden durch die Gestaltung von Kontrakten nicht beschnitten. Jedoch wird ein neues Verständnis von politischer Arbeit, die stärker als bisher strategisch ausgerichtet sein muss, eingefordert.

Da es sich bei Kontrakten um keine formellen Verträge handelt, entfalten sie keine rechtsverbindliche Wirkung nach außen. Es handelt sich dabei um Absprachen, die auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens geschlossen wurden und auf der Selbstbindung der Kontraktpartner basieren.

Grundsätzlich geht das neue Steuerungsmodell von einer Produktdefinition und der entsprechenden Zuordnung von Kosten zu diesen Produkten aus. Auf dieser Basis werden dann zwischen den verschiedenen Partnern und auf verschiedenen Ebenen Zielvereinbarungen (Kontrakte) abgeschlossen. In Einzelfällen kann es aber auch ohne Vorliegen dieser Voraussetzungen unter Ausnutzung der neuen Flexibilisierungen im Haushaltsrecht (Budgetbildung) möglich sein, Kontrakte abzuschließen.

Dem Controlling und Berichtswesen kommt im Rahmen des Kontraktmanagements eine große Bedeutung zu, da der Kontraktpartner, der Verantwortung abgibt, insbesondere aufgrund des Berichtswesens bei Bedarf steuernd eingreifen kann.

Das Kontraktmanagement sollte mit einem Anreiz- und Sanktionssystem verbunden sein, das ergebnis- und zielorientiertes Verhalten der Mitarbeiter fördert. Der beste Anreiz für die leistende Organisationseinheit liegt oftmals in der größeren Autonomie ihrer Entscheidungen. Zusätzlich können, unter Beachtung der Haushaltssituation, auch monetäre Anreize (z. B. Verbleib der Einsparungen in der Organisationseinheit) geschaffen werden.

Besonderheiten für kleinere Gemeinden

Für die Arbeit mit Kontrakten in kleineren Gemeinden bestehen keine grundlegenden Besonderheiten.

Beispielkontrakt im Bereich Musikschulen:

(auf der Grundlage eines Produkthaushaltes)

Gegenstand	Bereitstellung und Betrieb von Musikschulen als künstlerisch-kulturelles Bildungs- und Freizeitangebot zur Breiten- und Begabtenförderung insbesondere im musikalischen Bereich
Kontraktpartner	Leiter des Bereiches Kultur - Leiterin der Musikschule
Kontraktperiode	Haushaltsjahr 2003
Auftragsgrundlage	Freiwillige Aufgabe
Strategische Ziele	Die Auslastung der Angebote soll bei mindestens x % liegen. Der Gemeindeanteil an der Finanzierung der Musikschule darf maximal x % betragen.
Operative Ziele	Es werden mindestens x Kurse angeboten. Der Beitrag für einen Jahreskurs darf x € nicht überschreiten. Die Anzahl der öffentlichen Auftritte ist um x % zu erhöhen.
Bereitstellung der Ressourcen	Für den Betrieb der Musikschule (einschließlich Gebäude, Technik und freie Mitarbeiter) stehen x T€ zur Verfügung. Nicht enthalten sind Investitionskosten.
Qualitätskennzahlen	Anzahl der Anmeldungen zum Wettbewerb „Jugend musiziert“ Anzahl der Schüler, die einen Abschluss erreichen Anzahl der Schüler, die einen Oberstufenabschluss erreichen
Quantitätskennzahlen	Anzahl der Kurse Anzahl der Schüler pro Jahreswochenstunde Versorgungsgrad (Schüler im Verhältnis zur Kinderzahl) Anzahl der öffentlichen Auftritte
Berichtspflicht	Vierteljährlich an Leiter des Bereiches Kultur Gegenstand ist die Zielerreichung insbesondere anhand der Kennzahlen
Anreize und Sanktionen	Sollte die Anzahl der Anmeldungen für „Jugend musiziert“ den Vorjahreswert erreichen oder überschreiten, wird die Gemeinde das Budgetdefizit des Vorjahres aus ihren Mitteln ausgleichen.

6 Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess

6.1 Vorbemerkungen

Der von der Verwaltungsmodernisierung ausgehende Systemwandel umfasst alle Bereiche der kommunalen Verwaltung. Bisher waren Veränderungen im Rahmen der geltenden Normen grundsätzlich möglich. Zunehmend erfordert die Umsetzung des weiteren Reformprozesses vor allem bezüglich des Haushaltsrechts veränderte Vorgaben, Verordnungen und Gesetze. Bei der begleitenden Prüfung wurden von den befragten Verwaltungen jedoch nur vereinzelt konkrete Hinweise dazu gegeben.

Zwei der begleitend geprüften Kommunen stellten nach § 48 GemHVO einen Antrag auf Abweichung von den Vorschriften des Haushaltsrechts (Experimentierklausel). Aus unterschiedlichen organisatorischen Gründen wurde letztlich keiner der beiden Kommunen eine Genehmigung vom SMI erteilt.

Den **Forderungen der Kommunen nach Änderungen** bei der

- Deckungsfähigkeit (§§ 17, 18 GemHVO¹⁰⁰),
- Übertragbarkeit von Mitteln (§ 19 GemHVO),
- Kleinbetragsregelung (§ 33 GemHVO) und

nach stärkerer Durchbrechung des Systems der Gesamtdeckung wurde vom Normengeber mit der Novellierung des Gemeindehaushaltsrechts 2002¹⁰¹ teilweise entsprochen. **Aus der Sicht der befragten Verwaltungen** wären zusätzliche Änderungen notwendig, u. a. durch

- erweiterte Möglichkeiten zur Bildung von Sonderrücklagen (§ 20 KomHVO),
- die obligatorische Darstellung des Anlagevermögens über die Bestimmungen in den §§ 36, 37 KomHVO hinaus,
- Flexibilisierungen im Dienst- und Tarifrecht.

Es wird erwartet, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber konkrete sachliche und terminliche Entscheidungen trifft, u. a. zu Änderungen im System des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens und zur Schaffung von Grundlagen und Voraussetzungen für die interkommunale Vergleichbarkeit von Produkten.

¹⁰⁰ Gültig bis 30.04.2002.

¹⁰¹ Vgl. Kommunalhaushaltsverordnung - KomHVO vom 26.03.2002.

6.2 Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Gemeindefinanzreform

Die Kommunen haben bereits nach dem Grundgesetz einen Anspruch auf eine angemessene **finanzielle Mindestausstattung**. Sie müssen für ihre Planungen eine höhere Finanzsicherheit erhalten. Erhoffte Einsparungen durch die Verwaltungsmodernisierung ändern nichts an der Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der kommunalen Finanzen. Nur wenn die grundgesetzlich geregelte kommunale Selbstverwaltung finanziell gesichert ist, kann eine umfassende Neugestaltung der kommunalen Verwaltungen gelingen.

Nach dem **Konnexitätsprinzip** hat der Freistaat Sachsen die zur Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, wenn den Gemeinden neue Pflichtaufgaben auferlegt, bestehende wesentlich erweitert oder Standards angehoben werden¹⁰². Das gilt auch, wenn aufgrund von rechtlichen Regelungen bisher freiwillige Aufgaben zur Pflicht gemacht werden.

Deregulierung und Flexibilisierung der Aufgabenerfüllung

Gegenwärtig wird oftmals ein großer Teil¹⁰³ des kommunalen Haushaltsvolumens durch Pflichtaufgaben gebunden. Die **Handlungsfähigkeit der Kommunen ist zusätzlich beeinträchtigt** durch

- eine hohe Regelungsdichte u. a. mit Vorschriften zu Ausstattungs- und Personalstandards, die einen eigenständigen und den örtlichen Bedingungen angepassten Aufgabenvollzug erschweren oder verhindern;
- die Verlagerung von weiteren Pflichtaufgaben auf die Kommunen und die Schaffung neuer Aufgaben (z. B. Unterhaltsvorschussgesetz, Grundsicherungsgesetz, SGB IX, Schulnetzplanung) und die damit wirksam werdende Rechts- oder Fachaufsicht;
- die starke Beeinflussung der Prioritätensetzung in den Kommunen durch staatliche Zweckzuweisungen.

Ausreichende Fördermittel sollten soweit wie möglich pauschaliert werden¹⁰⁴.

¹⁰² Vgl. Artikel 85 Abs. 1, 2 Sächsische Verfassung.

¹⁰³ Teilweise bis zu 95 %.

¹⁰⁴ Vgl. § 23 FAG i. d. F. vom 11.12.2002.

Den Kommunen sollte grundsätzlich **mehr Ermessensspielraum** bei der Erledigung ihrer Aufgaben, z. B. im Bereich des Sozial-, Kinder- und Jugendhilferechts, des Umwelt- und Denkmalschutzes eingeräumt werden. Personal- und Ausstattungsstandards sollten in allen Verwaltungsbereichen am konkreten Beispiel auf ihre Notwendigkeit hin überprüft und in begründeten Fällen in eigener kommunaler Entscheidung an die örtlichen Bedingungen angepasst und damit oftmals gesenkt werden können. Notwendiges, Wünschenswertes und Finanzierbares sollte stärker als bisher in Einklang gebracht werden können.

Diese Forderungen setzen eine durchgehend hohe fachliche Kompetenz und eine erhebliche Sorgfalt der Mitarbeiter der Verwaltung auf der einen Seite und ein hohes Verantwortungsbewusstsein der Verwaltungsspitze gegenüber ihren Mitarbeitern auf der anderen Seite voraus.

Für konkrete Aussagen, in welchen Bereichen und bei welchen Aufgaben Standards abgesenkt und ein größerer Ermessensspielraum eingeräumt werden könnte, wäre eine Initiative der sächsischen kommunalen Spitzenverbände wünschenswert.

Kompetenzabgrenzung zwischen Verwaltung und politischen Gremien

Neben der Beförderung der Veränderungsprozesse in der Verwaltung selbst ist für die politischen Gremien ein **neues Verständnis von politischer Arbeit** erforderlich. Um sich intensiver mit Fragen der strategischen Steuerung der Kommune befassen zu können, sollten Mandatsträger von Detailfragen der Verwaltungssteuerung entlastet werden.¹⁰⁵ Die Gemeindevertreter beschränken sich damit auf ihre Kernkompetenzen. Durch das Recht, einzelne Angelegenheiten jederzeit an sich ziehen zu können, werden sie auch nicht in ihren Befugnissen begrenzt. Die Verwaltung erhält durch die stärkere Kompetenzabgrenzung den für die Modernisierung notwendigen größeren Handlungsspielraum.

6.3 Grundsätzliche haushaltsrechtliche Entscheidungen

6.3.1 Buchführungssystem - externes Rechnungswesen

Im Herbst 2000 hat die Innenministerkonferenz eine weitgehende Reform des kommunalen Haushaltsrechts in zwei parallelen Entwicklungslinien beschlossen. Als eine erste Variante soll das kameralistische Rechnungswesen unter deutlicher Aufwertung der KLR fortentwickelt werden. Die zweite Option ist der Aufbau eines an der kaufmännischen Buchführung orientierten kommunalen Rechnungswesens, das einen vollständigen Systemwechsel darstel-

¹⁰⁵ Z. B. durch Festlegungen in der Hauptsatzung, die dem Bürgermeister und der Verwaltung größere Handlungsfreiheit bei haushaltsrechtlichen und Personalentscheidungen zubilligen.

len würde. Bei letzterem wiederum wird im Wesentlichen zwischen dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement und dem so genannten Speyerer Verfahren unterschieden.¹⁰⁶

In einigen Bundesländern werden bereits Pilotprojekte durchgeführt sowie mögliche Umsetzungsvarianten erprobt (Wahlrecht zwischen Doppik und Kameralistik, Ablösung der Kameralistik durch die Doppik). Für den Freistaat Sachsen steht eine diesbezügliche Entscheidung noch aus, entsprechende Konzepte befinden sich beim SMI in der Erarbeitung. Regelungen sollen voraussichtlich Mitte 2003 vorliegen.

Ziel der Überlegungen ist eine größere Transparenz des Rechnungswesens. Hinzuweisen bleibt darauf, dass eine Veränderung der Buchführungsmethode noch keine Änderung der Haushaltslage der Kommunen bewirken wird. **Eine Beschränkung der Aktivitäten im Bereich der neuen Steuerung auf die Umgestaltung des externen Rechnungswesens wird durch den SRH nicht befürwortet.** Unabhängig von der Ausgestaltung des externen Rechnungswesens besteht die Notwendigkeit, den Prozess der Verwaltungsmodernisierung mit seinen verschiedenen Elementen voran zu treiben.

Vor der Entscheidung des Gesetzgebers über das künftige Buchführungssystem müssen die **Anforderungen an das Finanzwesen definiert** und die folgenden Überlegungen angestellt werden:

- Welches Buchführungssystem ist in der Lage, den erhöhten Anforderungen (z. B. Darstellung des kommunalen Vermögens und periodengerechte Erfassung aller Verbräuche) gerecht zu werden?
- Mit welchem Buchführungssystem können die Zielsetzungen kommunalen Wirtschaftens (Wirtschaftlichkeit/ Sparsamkeit im Interesse des Gemeinwohls, stetige Aufgabenerfüllung, Haushaltsausgleich) nach Abwägung der Vor- und Nachteile besser erreicht werden?
- Welcher **finanzielle, organisatorische und technische Aufwand** ist notwendig, das bevorzugte Buchführungssystem erfolgreich zu erweitern bzw. einzuführen?
- Welcher Arbeitszeitaufwand entsteht? Ist die Erfüllung der kommunalen Aufgaben gesichert oder werden zusätzliche Mitarbeiter benötigt?
- Welche Software kann zum Einsatz kommen? Ist diese ausreichend erprobt, genügt sie allen Anforderungen an das kommunale Finanzmanagement? Entsteht für den Softwareanbieter eine Monopolstellung?
- Welcher **Fortbildungsaufwand** für die Mitarbeiter ist notwendig?
- Welcher **externe Beratungsaufwand** entsteht?
- Welche **materiellen Einspareffekte** treten (mittel- und langfristig) durch das ausgewählte Buchführungssystem auf?

¹⁰⁶ Ausführliche Hinweise zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (1999); zum Speyerer Verfahren: *Lüders* (1996).

- Welche Elemente der Verwaltungsmodernisierung werden durch das ausgewählte Buchführungssystem in ihrer Einführung gefördert oder behindert?
- Welche Belastungen entstehen für die auskunftgebenden Gemeinden und welche Vor- und Nachteile für die Nutzer der Finanzstatistik?
- Welche weiteren Anpassungen (z. B. gesetzliche und untergesetzliche Regelungen, Statistik) sind notwendig?
- Welche Übergangszeiträume müssen den Kommunen eingeräumt werden?
- Welche Übergangsregelungen müssen getroffen werden?
- Wann ist der Einführungsprozess in allen Kommunen beendet?

Bei der Abwägung sollten alle Auswirkungen geprüft werden. Nach Auffassung des SRH ist ggf. auch eine Differenzierung nach der Größe der Kommunen erforderlich.

Eine unbedingt **erforderliche Kosten-Nutzen-Analyse** sollte aufgrund der Erfahrungen in Pilotkommunen - auch anderer Länder - vorgenommen werden.

Diesbezüglich ist auf die Anwendung der Bestimmungen der VwV Normenerlass zu verweisen. Nummer 2 VwV Normenerlass schreibt die Erforderlichkeitsprüfung vor dem Entwurf der Rechtsnorm vor (u. a. Notwendigkeit, Wirksamkeit und Praktikabilität). In Pkt. 6, Anlage 1 zu Nr. 2 VwV Normenerlass wird die Prüfung des angemessenen Verhältnisses von Kosten und Nutzen der Regelungen verlangt.

Entscheidendere Bedeutung für die Zukunft der öffentlichen Finanzwirtschaft als der Wahl der Buchführungsmethode misst der SRH der Notwendigkeit bei, das vorhandene Vermögen (vollständig oder teilweise) zu bewerten, den entstandenen und entstehenden Ressourcenverbrauch darzustellen und darauf aufbauend z. B. eindeutige Anforderungen an einen ausgeglichenen Haushalt zu definieren (Begriff, Ausnahmeregelungen, Umgang mit Fehlbeträgen).

Die Grundsatzentscheidung in dieser Frage steht zeitlich und sachlich in engem Zusammenhang zur Beschlussfassung der Innenministerkonferenz.

Die Ausgestaltung des weiteren Reformprozesses in den Kommunen (u. a. Auswahl der Software und des Personals) und damit nicht zuletzt die Haushaltsplanung werden maßgeblich durch diese Entscheidung geprägt.

6.3.2 Bewertung des Anlagevermögens

Die gegenwärtige Behandlung des Anlagevermögens ist unzureichend.

Der SRH empfiehlt dringend, Regelungen über die Behandlung des Anlagevermögens in der kommunalen Haushaltswirtschaft zu schaffen.

Die Entscheidung für eine vollständige Bewertung des gesamten Anlagevermögens ist in engem Zusammenhang mit der über die flächendeckende Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung zu sehen. Aber auch unabhängig von deren Einführung muss nach Auffassung des SRH dringend eine **Klärung erfolgen, ob und wie eine Bewertung des kommunalen Anlagevermögens sowie eine Darstellung des Werteverzehrs durch Abschreibungen im kommunalen Rechnungswesen künftig zu erfolgen hat.**

Eine Entscheidung für die vollständige oder teilweise Bewertung des Anlagevermögens und die Ermittlung der Abschreibungen bedingt konkrete Vorgaben und Handlungsanweisungen durch gesetzliche und untergesetzliche Regelungen. So sind z. B. Vorschriften für die Bewertung und Abschreibung des Anlagevermögens u. a. Voraussetzung, um eine vergleichbare Ausgangsbasis der einzelnen Kommunen für die FAG-Verhandlungen zu erreichen.

Zahlreiche konkrete Vorschläge für Regelungen bei der Bewertung des Anlagevermögens finden sich im Pkt. 4.2 Anlagevermögen.

Aus der Sicht des SRH ist der in den Kommunen erforderliche Aufwand für eine Erstbewertung des Anlagevermögens relativ hoch. Vor allem bindet er über einen gewissen Zeitraum zusätzliche Arbeitskraft. Sollte der Normengeber die Bewertung des Vermögens verbindlich fordern, ist zu prüfen, ob und wie ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu erbringen ist.

6.3.3 Kosten- und Leistungsrechnung - internes Rechnungswesen

Mit dem Ziel der Verbesserung der Transparenz der Verwaltung durch die Darstellung von Kosten und Leistungen wird die Einführung der KLR zu einem viel diskutierten Thema im Reformprozess. Auch aufgrund der engen Verbindungen zu anderen Reformelementen erhält die **KLR** eine besondere Bedeutung mit **zentraler Stellung**. Einerseits setzt sie eine Reihe von Reformelementen (Produkte, Bewertung Anlagevermögen, Darstellung Werteverzehr) voraus und andererseits ist sie selbst Voraussetzung für weitere Reformelemente (Kontraktmanagement, outputorientierte Budgetierung, Produkthaushaltsplan, Controlling und ggf. Benchmarking).

Erfolgt eine Entscheidung für eine Einführung der KLR - dies kann unabhängig von der Änderung des externen Rechnungswesens im Hinblick einer erweiterten Kameralistik oder Doppik erfolgen - müssen unbedingt in diesem Zusammenhang **Festlegungen** u. a. für die **Bereiche Bewertung des Anlagevermögens, Darstellung des Anlagevermögens im Haushalt, Darstellung des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung sowie outputorientierte Budgetierung** getroffen werden. Die gegenwärtige Darstellung des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung auf Basis der VwV Gliederung und Gruppierung sind mit der Entscheidung für eine KLR nicht mehr sachgerecht. In der Konsequenz sind dies dann die Produkte. Die verbindliche Einführung eines auf der Basis von Produkten erstellten Haushaltsplanes auch im Hinblick auf seine Genehmigungsfähigkeit müsste in diesem Zusammenhang erfolgen. Auf-

bauend auf dem bestehenden Rahmenproduktplan Sachsen ist eine Vorgabe für alle sächsischen Kommunen zumindest für Produktgruppen und -bereiche sinnvoll.

Im Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ wurden u. a. ein Rahmenproduktplan Sachsen, eine Arbeitshilfe zur Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens sowie ein Konzept zur Einführung der KLR und von der KGSt Empfehlungen zu Abschreibungssätzen in einer AfA-Tabelle erstellt. Dies ist jedoch nach Auffassung des SRH, der begleitend geprüften Kommunen und der Arbeitsgruppe zur Koordinierung und Steuerung zu wenig. Gesetz- und Verordnungsgeber sollten Entscheidungen zu nachfolgenden Themen treffen:

- Einführung der KLR (ja, nein, optional),
- Bewertung des Anlagevermögens einschließlich der Festlegung der Abschreibungsmodalitäten,
- Umgang mit dem Anlagevermögen im Haushalt,
- produktorientierte Haushaltsplanung (in Abhängigkeit der Einführung der KLR) sowie
- outputorientierte Budgetierung (in Abhängigkeit von der Einführung der KLR).

In der Verantwortung von Gesetz- und Verordnungsgeber liegt es, den Kommunen schnellst möglich Planungs- und Rechtssicherheit im Zusammenhang mit der Einführung der KLR zu geben. Der Reformprozess wird sonst unnötiger Weise gefährdet.

Bei der Festlegung der einzuführenden neuen Steuerungsinstrumente in jeder Kommunalverwaltung muss ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Nutzen gewahrt bleiben. Beispielsweise ist es dem SRH aufgrund der gesammelten Erfahrungen bei der begleitenden Prüfung nicht möglich, die Einführung von Produkten unter dem Aufwand/ Nutzen - Aspekt uneingeschränkt zu befürworten (vgl. Pkt. 5.5 Produkte). Ausführliche Anmerkungen finden sich auch in den anderen Berichtsteilen

Die Kommunen benötigen im Reformprozess zwingend die Unterstützung des Freistaates.

6.4 Derzeit gültiges Haushaltsrecht

Bis zur Umsetzung grundsätzlicher haushaltsrechtlicher Entscheidungen sollte das derzeit gültige Haushaltsrecht konsequent fortentwickelt werden.

Übertragbarkeit von Budgetansätzen

Nicht in jedem Fall wurden die mit der Novellierung des Gemeindehaushaltsrechts¹⁰⁷ entstandenen Konsequenzen durchgängig beachtet. So fanden z. B. die Veränderungen zur Übertragung der Budgetansätze (Abschnitt 3) bei den Vorschriften zur Jahresrechnung (Abschnitt 9) keine Berücksichtigung: Die durch Haushaltsreste übertragbaren Ausgabenansätze von Budgets können in der Haushaltsrechnung nur auf einzelnen Haushaltsstellen nach der Ordnung des Haushaltsplans ausgewiesen werden. Andere Möglichkeiten der Übertragung, z. B. als Sonderrücklage (Abschnitt 4), sind ebenfalls nicht gegeben.

Schwierigkeiten bei dem Erstellen von Vermögensrechnungen und Anlagennachweisen

Aufgrund der bei den Prüfungen vorgefundenen vielfältigen Probleme der Kommunen bei der Erstellung einer Vermögensrechnung sollte vom Verordnungsgeber in Betracht gezogen werden, durch Verwaltungsvorschriften o. ä. Erläuterungen zur Vermögensrechnung zu geben.

Ebenso wird empfohlen, Verwaltungsvorschriften o. ä. zur Erstellung von Anlagennachweisen für kostenrechnende Einrichtungen zu erarbeiten (vgl. Pkt. 4.2 Anlagevermögen, Hinweise und Empfehlungen).

Beteiligungsmanagement

Der SRH hat in seinen Jahresberichten seit 1996 auf die Notwendigkeit von Änderungen im Gemeindefinanzrecht in Bezug auf Beteiligungen von Gemeinden an Unternehmen in privater Rechtsform hingewiesen¹⁰⁸. Die Novellierung des Gemeindefinanzrechts hat die diesbezüglichen Forderungen des SRH weitestgehend berücksichtigt.

In der Novellierung sind z. B. die Verpflichtung zur Erstellung jährlicher Beteiligungsberichte sowie zur Gewährleistung größerer Sachkunde des Fachbediensteten für das Finanzwesen und der von der Gemeinde zu entsendenden Aufsichtsratsmitglieder enthalten. Weitere Veränderungen betreffen die nachrangige Gründung von Aktiengesellschaften sowie die Genehmigungspflicht der Gründung mittelbarer Beteiligungen durch die Rechtsaufsichtsbehörden.

¹⁰⁷ Vgl. KomHVO.

¹⁰⁸ Vgl. Pkt. 4.3 Beteiligungsmanagement.

6.5 Koordination von E-Government

Kommunales Datennetz

Die technischen Möglichkeiten für ein behördenübergreifendes Verwaltungshandeln sind grundsätzlich vorhanden und können genutzt werden. **Die E-Government-Lösungen einzelner Verwaltungen bedürfen dabei einer Koordination.** Mit dem begonnenen Projekt Kommunales Datennetz (KDN) wird eine Grundvoraussetzung für die digitale Vorgangsbearbeitung und den gemeinsamen Zugriff auf Datenbestände der Kommunen untereinander geschaffen. Vorstellbar sind darüber hinaus Lösungen zwischen Kommunen, Ministerien, Regierungspräsidien und weiteren nachgeordneten ministeriellen Bereichen.

Der Freistaat Sachsen sollte die Bestrebungen der Kommunen im Rahmen **des Projektes Kommunales Datennetz** begleitend unterstützen. Er sollte prüfen, inwieweit eine Förderung im Rahmen des kommunalen FAG, z. B. durch Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs möglich ist. Des Weiteren sollte vordringlich ein Konzept zum IT-Bedarf, insbesondere zur Vernetzung von Software zum Datenaustausch zwischen Landes- und Kommunalbehörden im Hinblick auf E-Government, erarbeitet werden.

Anpassung von Rechtsnormen

Die bundesrechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz der digitalen Signatur sind geschaffen.¹⁰⁹ Aufgrund dieser nutzbaren technischen Möglichkeiten des Internets sind auch die gemeinderechtlichen und gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen im Freistaat Sachsen auf ihren Veränderungsbedarf hinsichtlich des Einsatzes der digitalen Signatur zu überprüfen. Beispielsweise ist nach § 60 Abs. 1 SächsGemO bei Verpflichtungserklärungen die Schriftform mit handschriftlicher Unterschrift des Bürgermeisters nötig.

6.6 Modifizierung des Dienst- und Tarifrechts

Die angesprochenen Entwicklungen stehen auch in Wechselwirkung mit dem Dienst- und Tarifrecht. Bei der Fortentwicklung des Dienstrechts wird der Gesetzgeber verstärkt die angemessene Honorierung von Leistung und Engagement vorsehen müssen. Insbesondere sollte das teamorientierte Arbeiten stärker gefördert werden.¹¹⁰

¹⁰⁹ Vgl. Drittes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 21.08.2002 (BGBl. Teil I S. 3322).

¹¹⁰ Vgl. Leistungsprämien und -zulagenverordnung des Bundes vom 30.09.2002, insbesondere zu § 2 Abs. 2: „Leistungsprämien und Leistungszulagen, die wegen einer wesentlichen Beteiligung an einer durch enges arbeitsteiliges Zusammenwirken erbrachten Leistung an mehrere vergeben werden ...“

Im Tarifbereich können die Kommunen dies wie auch ihre Forderungen nach

- Schaffung von stärkeren Anreizsystemen im Tarifrecht,
- Modifizierung der Eingruppierungskriterien¹¹¹,
- Vereinheitlichung des Tarifrechts von Arbeitern und Angestellten

selbst in die Verhandlungen einbringen.

Leipzig, den 24. Februar 2003

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

gez. Theobald
Vizepräsident

gez. Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

gez. Binus
Rechnungshofdirektor

gez. Kämper
Rechnungshofdirektor

gez. Dr. Krebs
Rechnungshofdirektor

¹¹¹ Vor allem solche Kriterien wie die Abhängigkeit der Eingruppierung von der persönlichen Qualifikation (Zahl der Tastaturanschläge in einem bestimmten Zeitraum für eine Sekretärin [Tarifvertrag für Angestellte im Kassen- und Rechnungswesen vom 25.06.1969]), der Anzahl der unterstellten Mitarbeiter und der Bindung an Leitungsfunktionen sollten hinterfragt werden. Gleichzeitig sollten sich die Tätigkeitsmerkmale an die neuen Anforderungen und Tätigkeitsfelder (z. B. Controlling, Cash-Management, IT-Koordination) anpassen.

Glossar

Abschreibungen

Abschreibungen sind Rechengrößen zur Erfassung der Wertminderung des abnutzbaren Vermögens (u. a. Anlagevermögen) im Rechnungswesen. Der Wertverlust innerhalb einer Periode wird durch Ansatz von Abschreibungen in der jeweiligen Erfolgsrechnung eines Unternehmens berücksichtigt.

Nach der Art des Rechnungssystems und den damit verbundenen unterschiedlichen Rechnungszwecken werden handelsrechtliche, steuerrechtliche und kalkulatorische Abschreibungen unterschieden.

Sowohl handels- als auch steuerrechtlich kann die Abschreibung als periodengerechte Verteilung von Anschaffungs- und Herstellungskosten auf die Geschäftsjahre der Nutzung des Vermögensgegenstandes interpretiert werden (vgl. § 253 Abs. 2 HGB und § 7 Abs. 1 EStG). Die Entwertung der Vermögenswerte muss im Jahresabschluss bei deren Darstellung in der Bilanz sowie in der Gewinn- und Verlustrechnung erfasst werden. Abschreibungen stellen Aufwendungen im Sinne eines Güterverbrauchs dar, der in der Gewinn- und Verlustrechnung zu einer Minderung des Gewinns führt. Die Abschreibung führt gleichzeitig zu einer Verminderung des Vermögenswertes in der Schlussbilanz eines Unternehmens.

Nach den Abschreibungsursachen ist in planmäßige und außerplanmäßige Abschreibung zu differenzieren.

Bei den Abschreibungsmethoden lassen sich die lineare, degressive, leistungsbezogene und progressive Abschreibung unterscheiden.¹

Bei Gebietskörperschaften und öffentlichen Einrichtungen mit kamealistischer Buchführung erfolgt aufgrund der Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben keine vollständige Berücksichtigung von Abschreibungen. Zu beachten sind diese nach dem Steuerrecht bei Betrieben gewerblicher Art und nach dem Haushalts- und Kommunalabgabenrecht als kalkulatorische Abschreibungen bei kostenrechnenden Einrichtungen.

¹ Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: Abschreibungen.

Anlagevermögen	<p>Nach Nr. 2 der Anlage zur KomHVO gibt es folgende Bestandteile des Anlagevermögens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - unbewegliche Sachen; - bewegliche Sachen mit Ausnahme der GWG im Sinne des EStG; - dingliche Rechte; - Beteiligungen sowie Wertpapiere, die die Gemeinde zum Zweck der Beteiligung erworben hat; - Forderungen aus Darlehen, die die Gemeinde aus Mitteln des Haushalts in Erfüllung einer Aufgabe gewährt hat; - Kapitaleinlagen der Gemeinde in Zweckverbände oder andere kommunale Zusammenschlüsse; - das von der Gemeinde in Sondervermögen mit Sonderrechnung eingebrachte Eigenkapital. <p>Diese Bestandteile lassen sich den Kategorien des Anlagevermögens nach § 266 Abs. 2 HGB zuordnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - immaterielle Vermögensgegenstände, - Sachanlagen, - Finanzanlagen.
Ausgabenbudgets	<p>Das Budget umfasst nur Ausgaben, die dem Grunde und der Höhe nach von der Organisationseinheit beeinflusst werden können. Für das Budget der Organisationseinheit wird eine Obergrenze festgelegt, die im Rahmen der Deckungsfähigkeit von dem Budgetverantwortlichen eingehalten werden muss.²</p>
Beschwerdemanagement	<p>Zum Beschwerdemanagement gehört die Aufnahme und der Umgang mit Meinungsäußerungen, Ideen, Anregungen, Beschwerden des Bürgers, die an die Verwaltung gerichtet sind. Substantielle Äußerungen des Bürgers sollen von der Verwaltung nicht in erster Linie als Kritik, sondern als Anregung zu Veränderungen oder auch als Bestätigung für bereits eingeleitete Neuorientierungen aufgefasst werden.</p>
Budget	<p>Ein Budget besteht aus Mitteln/ Ressourcen, die einer Organisationseinheit zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorgegeben werden. Ein Budget ist ein geplanter Finanzrahmen. Im Rahmen der Verwaltungsreform wird die dezentrale Ressourcenverantwortung impliziert.³</p>

² Vgl. KGSt-Bericht Nr. 6/1993 S. 7 ff.; KGSt-Bericht Nr. 9/1997 S. 37 f.; *Frischmuth* (2001), S. 72 f.

³ Vgl. *Bals/Hack*, in: *Finanzwirtschaft* 2/2001, S. 51; *Quecke/Schmid* (22. Lfg. XI/02), Erl. zu § 75 Rdn. 62 - 76.

Budgetierung	Die Budgetierung bezeichnet im neuen Finanzmanagementsystem das Verfahren der Haushaltsplanaufstellung und -bewirtschaftung. Bei der Planaufstellung werden den Fachbereichen im Rahmen der insgesamt für das Planjahr erwarteten Ressourcenaufkommen Budgets vorgegeben, innerhalb derer sie weitgehend selbstständig - mit dem korrespondierenden Fachausschuss - ihre Einzelansätze und das Leistungsprogramm festlegen können. ⁴
Bürgerbüro	Kommunale Einrichtung, bei der die häufigsten Anliegen der Bürger/ Kunden schnell und mit möglichst geringem Aufwand für den Bürger/ Kunden erledigt werden. Das Bürgerbüro fasst Aufgaben unterschiedlicher Organisationseinheiten (Ämter) zusammen. Damit erübrigen sich für den Bürger mehrere Behördengänge in ein und der selben Lebenslage (z. B. Umzug).
Bürgerengagement ⁵	umfasst <ul style="list-style-type: none"> - das freiwillige Engagement und die Selbsthilfeaktivitäten, - Übernahme gemeinwohlorientierter Aufgaben durch bürgerschaftliche Gruppen - Beteiligung von Bürgern an der Weiterentwicklung ihres Gemeinwesens.
Controlling	Controlling stellt eine systematische Unterstützung der Führungskräfte durch Bereitstellung zukunftsorientierter, entscheidungsrelevanter Informationen zur Planung, Steuerung und Kontrolle der Verwaltungsprozesse dar. ⁶ <p>Strategisches Controlling beinhaltet gesamtheitliche, längerfristige Aspekte der Ziel- und Aufgabenentwicklung und der Erfolgskontrolle. Operatives Controlling konzentriert sich in kurz- bis mittelfristiger Perspektive auf die laufenden Prozesse im Rahmen der gegebenen Ziele und Bedingungen.⁷</p>
Dezentrale Ressourcenverantwortung	bedeutet die Verlagerung der Ressourcenverantwortung von zentraler Stelle, insbesondere den so genannten Querschnittsämtern, auf die Fachbereiche. Diese sollen neben der Fachverantwortung auch die Ressourcenverantwortung wahrnehmen.
Eckwertebeschluss	Ein Eckwertebeschluss im Rahmen der Budgetierung wird durch die politischen Gremien gefasst (Stadtrat, Kreistag). Auf Vorschlag der Verwaltung wird in diesem Beschluss der Rahmen für die Budgets der Fachbereiche als verbindliche Vorgabe festgelegt. ⁸

⁴ Vgl. *Bals/Hack*, in: Finanzwirtschaft 2/2001, S. 51; KGSt-Bericht Nr. 6/1993, S. 7 ff.

⁵ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 6/1999.

⁶ Vgl. auch KGSt-Bericht Nr. 15/1994, S. 16 f.

⁷ Vgl. *Bals/Hack*, in: Finanzwirtschaft 2/2001, S. 52.

⁸ Vgl. *Bals/Hack*, in: Finanzwirtschaft 3/2001, S. 80.

E-Government	(Electronic Government) E-Government ist die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien. Aufgrund der technischen Entwicklung wird angenommen, dass diese Prozesse künftig sogar vollständig elektronisch durchgeführt werden können. Diese Definition umfasst sowohl die kommunale Ebene, die Landes-, Bundesebene und globale Ebene. (Speyerer Definition) ⁹
Einnahme/ Ausgabe	Geschäftsvorfall, der zu einer Erhöhung/ Verminderung des Geldvermögensbestandes (Summe aus Zahlungsmittelbestand und Bestand an sonstigen Forderungen abzüglich Bestand an Verbindlichkeiten) führt ¹⁰ . In der Kameralistik beruhen Einnahmen und Ausgaben außerdem auf internen Erstattungen und Verrechnungen ¹¹ .
Einzahlung/ Auszahlung	Geschäftsvorfall, durch den der Zahlungsmittelbestand (Kassenbestände und sofort verfügbare Bankguthaben/ liquide Mittel) zu/ abnimmt. ¹²
Einzel- / Gemeinkosten	<p>Einzelkosten sind Kosten, die sich unmittelbar einem Kostenträger zu rechnen lassen. Dies sind meist die Kosten von Gütern, die direkt in die Produkte eingehen (Roh- und Hilfsstoffe) sowie direkt in der „Produktion“, z. B. Löhne bei einer Reparatur durch den Bauhof im Kindergarten, anfallen.¹³</p> <p>Gemeinkosten sind Kosten, die den Kostenträgern nicht direkt zu rechnenbar sind (z. B. Verwaltungskosten, Managementkosten). Sie werden daher im Rahmen der Kostenstellenrechnung durch Verrechnungssätze bzw. Schlüsselgrößen den Kostenträgern zugeordnet.¹⁴</p>
Ertrag/ Aufwand	<p>Geschäftsvorfall, der zu einer Erhöhung/ Verminderung des Nettovermögens (Summe aus Geld- und Sachvermögen abzüglich des Bestands an Verbindlichkeiten) führt¹⁵.</p> <p>Als Erlös bezeichnet man den Geldwert der umgesetzten Teile des Ertrages¹⁶.</p>

⁹ Vgl. www.foev-speyer.de/ruvii, 21.11.2002.

¹⁰ Vgl. *Wöhe* (1990), S. 965 ff.

¹¹ Vgl. *Schmid*, in: *Finanzwirtschaft* 6/2002, S. 157.

¹² Vgl. *Wöhe* (1990), S. 964 ff.

¹³ Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: Einzelkosten.

¹⁴ Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: Gemeinkosten.

¹⁵ Vgl. *Wöhe* (1990), S. 969 ff.

¹⁶ Vgl. *Wöhe* (1990), S. 977, Fußnote 11.

Fixe und variable Kosten	<p>Fixe Kosten sind von einer kurzfristigen Beschäftigungsänderung bzw. der Änderung der Ausbringungsmenge unabhängig. Absolut fixe Kosten fallen zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft (z. B. Kfz-Steuern, Versicherungsprämien, Mieten und Leasingbeiträge) unabhängig von der Beschäftigung an. Intervallfixe Kosten verändern sich bei unterschiedlichen Beschäftigungs- oder Untergrenzen sprunghaft (z. B. zusätzliche Einstellung eines Mitarbeiters, zusätzliche Anmietung einer Lagerhalle).¹⁷</p> <p>Variable Kosten sind in Abhängigkeit von der Beschäftigung veränderlich. Neben der Beschäftigung können auch andere Bezugsgrößen für die Veränderbarkeit der variablen Kosten ursächlich sein.¹⁸</p>
Grundbegriffe des Rechnungswesens	<p>Hierunter werden folgende Begriffspaare verstanden:</p> <p>Finanzbuchführung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einzahlungen/ Auszahlungen, - Einnahmen/ Ausgaben, - Ertrag/ Aufwand, <p>Betriebsabrechnung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leistungen/ Kosten. <p>Es handelt sich bei allen Begriffspaaren um Strömungsgrößen, also um Zahlungs- oder Leistungsvorgänge, die sich innerhalb einer bestimmten Periode ereignen und zu einer Veränderung von Bestandsgrößen führen. Der Begriffsinhalt der Strömungsgrößen sowie ihre Abgrenzung sind von der Definition des zugehörigen Bestands abhängig.¹⁹</p>
Hausproduktplan	<p>Ein Hausproduktplan ist ein gemeindespezifischer Produktplan, der alle Produkte als Basis für einen produktorientierten Haushalt enthält.</p>
Informationstechnik	<p>Alle technischen Mittel, die der maschinellen oder maschinell unterstützten Erzeugung, Speicherung, Verarbeitung oder Übertragung von Informationen dienen. Diese Mittel umfassen alle dazu erforderlichen Komponenten einschließlich der Programme und der technischen Voraussetzungen für die Kommunikation.</p> <p><u>Synonym:</u> Informations- und Kommunikationstechnik (IuK), technikunterstützte Informationsverarbeitung (TUI).</p> <p><u>Frühere Bezeichnungen:</u> EDV, ADV, DV²⁰</p>
Inputorientiert	<p>Budgets werden im Wege der Fortschreibung des Vorjahresbudgets unter Berücksichtigung von Veränderungen im Planjahr festgelegt, ohne die dafür erwartenden Leistungen komplett bzw. detailliert zu beschreiben.²¹</p>

¹⁷ Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: fixe Kosten.

¹⁸ Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: variable Kosten.

¹⁹ Vgl. *Wöhe* (1990), S. 964 ff.

²⁰ Vgl. www.olev.de/it/a-k/htm, 15.11.2002.

²¹ Vgl. *Bals/Hack*, in: *Finanzwirtschaft* 2/2001, S. 51.

Intranet	<p>Das Intranet ist ein Netz für die interne Kommunikation, welches die Technik des Internets nutzt. Auf das Intranet hat nur ein ausgewählter Personenkreis Zugriff.²²</p>
Kalkulatorische Abschreibungen	<p>Kalkulatorische Abschreibungen sind Abschreibungen der Kostenrechnung, die in der Privatwirtschaft ohne gesetzliche Vorschriften vorgenommen werden.</p> <p>Zielstellung ist hier die Kalkulation der Erzeugnisse im betriebswirtschaftlichen Sinne unter Einbeziehung der Abschreibungen, um die Wiederbeschaffung des Anlagevermögens zu ermöglichen.</p> <p>Im kommunalen Haushaltswesen sind im Rahmen der Gebühren und Beitragskalkulation in kostenrechnenden Einrichtungen, Eigenbetrieben und Zweckverbänden die Vorschriften des SächsKAG zu beachten. Für interne Zwecke gibt es für den kommunalen Bereich keine Vorschriften zu Höhe und Art der Abschreibungen.</p>
Kennzahlen	<p>Kennzahlen sind quantitative Größen, die in konzentrierter Form Informationen für die einer Entscheidung vorgelagerten Planungs- und ihr nachgelagerten Steuerungs- und Kontrollphasen bereitzustellen versuchen.</p> <p>Es ist zwischen absoluten Kennzahlen (werden häufig nicht als Kennzahlen angesehen) und relativen Kennzahlen (so genannten Verhältniszahlen) zu unterscheiden.</p> <p>Zu den absoluten Kennzahlen zählen Einzelzahlen (z. B. erhaltene Zuschüsse), Summenzahlen (z. B. Summe VwV), Differenzzahlen (z. B. Netto-Investitionsrate) und Mittelwerte (z. B. durchschnittliche Gewerbesteuereinnahmen pro Monat).</p> <p>Relative Kennzahlen untergliedern sich in</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Beziehungszahlen, die sachlich verschiedenartige Größen (z. B. Zinsausgaben je Einwohner); b) Gliederungszahlen, die eine Teilmenge zu einer Gesamtmenge (z. B. Anteil Personalausgaben am VwH); c) Indexzahlen, die sachlich gleiche, aber zeitlich verschiedene Größen (FAG-Zuweisungen laufendes Jahr zu Basisjahr) <p>zueinander in Beziehung setzen.</p> <p>Im Rahmen von Kennzahlensystemen werden mehrere Kennzahlen, die in sach- und/ oder definitionslogischer Beziehung zueinander stehen, in der Regel hierarchisch zusammengefasst.²³</p>

²² Vgl. *Pietschmann/Gehle* (1998), S. 103.

Kontrakte	Sind verbindliche Absprachen zwischen zwei Partnern für einen festgelegten Zeitraum über die zu erbringenden Leistungen und/ oder zu erreichenden Ergebnisse, deren Menge und Qualität mit einem zur Verfügung gestellten Budget.
Kontraktmanagement	ist ein durchgängiges Gestaltungsprinzip moderner Kommunen, das die Ergebnisorientierung zur Grundlage von Steuerungs- und Führungsentscheidungen macht. ²⁴ Es soll die bürokratische Steuerung über Einzelanweisungen ablösen.
Kostenartenrechnung	Teil bzw. erster Schritt der Kostenrechnung, bei der die angefallenen Kosten im Sinne eines Güterverzehr nach verschiedenen Kostenarten gegliedert werden. Frage: Welche Kosten sind in welcher Höhe angefallen? ²⁵
Kostenrechnungssysteme	Bei der Istkostenrechnung werden die aus einer vergangenen Abrechnungsperiode tatsächlich entstandenen Kosten erfasst. Bei den Normalkosten handelt es sich um Durchschnittswerte der Istkosten aus vergangenen Abrechnungsperioden, die insbesondere dann sinnvoll zu ermitteln sind, wenn bei einem Unternehmen durch zufällige oder saisonale Einflüsse starke Schwankungen der Istkosten auftreten, die in der Preiskalkulation nicht zu einer ständigen Veränderung der Kalkulationsbasis führen sollen. In der öffentlichen Verwaltung spielen Durchschnittskosten im Bereich der Personalkosten für Vergleichszwecke eine Rolle. Plankostenrechnungssysteme versuchen die Kosten künftiger Perioden zu prognostizieren, und damit Kalkulationsbasen für unternehmerische Entscheidungen zu liefern. Bei der Vollkostenrechnung werden alle angefallenen Kosten, bei der Teilkostenrechnung nur einzelne Bestandteile auf Kostenträger verrechnet. ²⁶
Kostenstellenrechnung	Teil der Kostenrechnung, verteilt nach der Ermittlung der im Rahmen der Kostenartenrechnung angefallenen Kosten die Kosten auf die Organisationseinheiten, in denen sie angefallen sind. Frage: Wo sind die Kosten angefallen? Es sind Haupt-, Nebenkostenstellen und Hilfskostenstellen zu unterscheiden. Im Gegensatz zu den Kosten der Hauptkostenstellen werden die Kosten von Hilfs- und Nebenkostenstellen nicht direkt auf die Kostenträger verteilt, sondern im Rahmen einer innerbetrieblichen Leistungsverrechnung zunächst auf die Hauptkostenstellen umgelegt.

²³ Vgl. *Schneck* (1994), S. 363 f.

²⁴ Vgl. *Bals/Hack*, in: *Finanzwirtschaft* 5/2001 S. 135.

²⁵ Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: Kostenartenrechnung.

²⁶ Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: Kostenrechnungssysteme.

Nach abrechnungstechnischen Gesichtspunkten werden Vor- und Endkostenstellen unterschieden. Vorkostenstellen werden auf andere Vor- oder Endkostenstellen umgelegt, während Endkostenstellen auf die Kostenträger letztlich verteilt werden können.

In einem ersten Rechenschritt wird bei der Kostenstellenrechnung die Verteilung der primären Gemeinkosten im Sinne einer verursachungsgerechten Umlage auf Kostenstellen vorgenommen. Danach werden die dann entstandenen so genannten sekundären innerbetrieblichen Gemeinkosten auf Endkostenstellen verteilt (innerbetriebliche Leistungsverrechnung) und letztlich für die Endkostenstellen so genannte Verrechnungssätze für die Preiskalkulation und die kurzfristige Erfolgsrechnung abgeleitet. Dies erfolgt im Rahmen des Betriebsabrechnungsbogens (BAB).²⁷

Kostenträgerrechnung

Letzte Stufe der klassischen Kostenrechnung, in der die Kosten den Leistungen (Kostenträgern) zugerechnet werden, für die sie angefallen sind.

Frage: Wofür sind die Kosten angefallen?

Die Kostenträgerrechnung wird stückbezogen als Kalkulation und periodenbezogen als Erfolgsrechnung bezeichnet.

Es lassen sich die Kostenträgerzeitrechnung und die Kostenträgerstückrechnung unterscheiden. Die Kostenträgerzeitrechnung erfasst die gesamten Kosten der Abrechnungsperiode nach Leistungsarten.²⁸

Als Kalkulationsverfahren klassischer Art sind u. a. die Divisionskalkulation (für homogene Massenleistungen) und die Zuschlagskalkulation (für nicht einheitliche Leistungen) zu nennen. Die Äquivalenzziffernkalkulation als spezielle Form der Divisionskalkulation ist für nicht völlig einheitliche, aber ähnliche Leistungen geeignet. Bei der Zuschlagskalkulation ist nach summarischem und differenziertem Verfahren zu unterscheiden.²⁹

Leistung/ Kosten

Die Leistung ist das Ergebnis der betrieblichen Tätigkeit, die sich in Sachgütern und Dienstleistungen niederschlägt.

Die Abgrenzung des Begriffes Leistung vom Ertrag wird in der betriebswirtschaftlichen Theorie in Umkehrung zu Kosten und Aufwand vorgenommen.³⁰

Kosten stellen den in einer Periode eingetretenen Werteverzehr dar, der bei der Erstellung der Betriebsleistung angefallen ist³¹.

²⁷ Vgl. *Schneck* (1999), Stichworte: Kostenstellenrechnung, Kostenstelle.

²⁸ Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: Kostenträgerrechnung.

²⁹ Vgl. *Wöhe* (1990), S. 1256 ff.; Konzept zur Einführung der KLR in den Kommunen des Freistaates Sachsen, S. 34 ff.

³⁰ Vgl. *Wöhe* (1990), S. 977.

³¹ Vgl. *Wöhe* (1990), S. 974 ff.

Folgende Klassifizierungen können vorgenommen werden:

- 1) in Bezug auf den Aufwand in Grundkosten und kalkulatorische Kosten (Anderskosten, Zusatzkosten);
- 2) in Abhängigkeit von der Zurechenbarkeit der Kosten auf Kostenträger in Einzelkosten und Gemeinkosten;
- 3) in Abhängigkeit von der Beschäftigung in variable Kosten und fixe Kosten;
- 4) in Bezug auf die Herkunft der Kosten in primäre Kosten und sekundäre Kosten;
- 5) in Bezug zur Finanzbuchhaltung lassen sich aufwandsgleiche Kosten (Grundkosten) von kalkulatorischen Kosten (Zusatzkosten, Anderskosten) unterscheiden.

Kosten entstehen nicht durch Anschaffung von Produktionsfaktoren, d. h. wenn Ausgaben zu tätigen sind, sondern erst durch deren Verbrauch bzw. Verzehr.³²

Die Begriffe der Betriebsabrechnung Kosten und Leistung werden in Abgrenzung von Aufwand und Ertrag definiert (hier am Bsp. Kosten). Aufwand und Kosten stimmen nicht in vollem Umfang überein. Diese Unterschiede sind bedingt durch den neutralen Aufwand, der nicht oder nicht in voller Höhe zur Erstellung der Betriebsleistung beiträgt sowie die Zusatzkosten, denen kein oder nicht in voller Höhe Aufwand entspricht. Bei Übereinstimmung von Aufwand und Kosten spricht man von Zweckaufwand und Grundkosten.

Neutraler Aufwand beinhaltet:

- 1) betriebsfremder Aufwand,
- 2) außerordentlicher Aufwand,
- 3) bewertungsbedingter neutraler Aufwand.

Zu den Zusatzkosten werden gerechnet:

- 1) kalkulatorische Kostenarten, denen kein Aufwand entspricht (kalkulatorischer Unternehmerlohn, kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung);
- 2) kalkulatorische Kostenarten, die der Periodisierung aperiodisch auftretenden betriebsbedingten Werteverzehrs dienen (z. B. kalkulatorische Wagnisse);
- 3) kalkulatorische Kosten, soweit sie entsprechende Aufwandsarten übersteigen (z. B. kalkulatorische Abschreibungen).

Die Nr. 2) und 3) werden in der Literatur teilweise auch als Anderskosten bezeichnet³³.

³² Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: Kosten.

³³ Vgl. *Schneck* (1999), Stichwort: Kalkulatorische Kosten.

Hinzuweisen ist weiterhin auf den periodenfremden Aufwand, der in einer anderen Periode ursächlich ist und keine Kosten der betreffenden Periode darstellt.

Leitbild	Ein Leitbild ist eine schriftlich fixierte Aussage zu gemeinsamen Werten und Zukunftsvorstellungen unter Berücksichtigung aller relevanter Anspruchsgruppen und unter Beachtung der realistisch verfügbaren Ressourcen (in Form von Leitbildern für die Gemeinde, Verwaltung oder einzelne Organisationseinheiten) ³⁴ .
Nettoinvestitionsrate	Die Nettoinvestitionsrate beinhaltet nach Nr. 22 der Anlage zur KomHVO die dem VmH zugeführten und für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel nach Abzug der ordentlichen Tilgung, der Kreditbeschaffungskosten und der Belastungen aus im VmH zu veranschlagenden kreditähnlichen Rechtsgeschäften.
Organisation	ist ein künstlich geschaffenes System von Beziehungen der Menschen untereinander mit einer bestimmten Zielsetzung. (Institutionelle Definition) ³⁵
Outputorientiert	Mit den Budgetvorgaben werden gleichzeitig Leistungsvorgaben festgelegt, also mit den Ressourceninputs auch präzise die erwarteten Leistungen bzw. Produkte beschrieben. Ein wesentliches Element der outputorientierten Budgetierung ist der produktorientierte Haushalt. ³⁶
Personalentwicklungskonzept	Ist ein Instrument des Personalmanagements und gilt als konzeptionelle Darstellung von Zielen, Inhalten, Maßnahmen und Adressaten für alle fachlichen, methodischen und personellen Anforderungen an die Mitarbeiter und ist richtungweisend für die künftige Entwicklung des Verwaltungspersonals.
Personalmanagement	„Der Begriff Personalmanagement steht für Führung, Leitung und Steuerung des Personals ... und als Oberbegriff für alle das Personal betreffenden Instrumente und Maßnahmen.“ ³⁷ Denn es umfasst alle Maßnahmen und Aktivitäten um einen angemessenen Personalbestand abzusichern, die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter zu nutzen, zu erhalten und zu optimieren. Das Personalmanagement grenzt sich somit bewusst von der traditionellen Personalwirtschaft ab, bei der das Dienstrecht dominierend war.

³⁴ Vgl. *Bals/Hack*, in: Finanzwirtschaft 6/2001, S. 164; *Heinz*, in: KGSt-INFO 2000, S. 118 ff.

³⁵ Vgl. *Frese* (1992), S. 2.

³⁶ Vgl. *Bals/Hack*, in: Finanzwirtschaft 2/2001, S. 51.

³⁷ Vgl. *Hopp/Göbel* (1999), S. 175.

Primäre und sekundäre Kosten	<p>Primär sind Kosten, die beim Verbrauch von Gütern entstanden sind, die von außen, d. h. vom Beschaffungsmarkt, dem Verwaltungsprozess zugeführt wurden.</p> <p>Sekundär sind Kosten, die beim Verbrauch von Gütern innerhalb der Verwaltung entstanden sind. Darunter sind auch Dienstleistungen in der Verwaltung zu verstehen, die im Wege der Kostenartenrechnung ermittelt und bei der Kostenstellenrechnung auf Kostenstellen verteilt werden.</p>
Produktbudgets	Das Budget wird auf der Basis von Produkten und einer KLR erstellt. ³⁸
Produkte	Ein Produkt umfasst eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die von Stellen außerhalb der jeweiligen Organisationseinheit (innerhalb oder außerhalb der Verwaltung) benötigt wird.
Produktorientierter Haushalt	In einem produktorientierten Haushalt werden die Haushaltsdaten produktbezogen dargestellt.
Projekt	<p>Vorhaben, das im Wesentlichen durch die Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet ist, wie z. B.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zielvorgaben; - zeitliche, finanzielle, personelle und andere Begrenzungen; - Abgrenzung gegenüber anderen Vorhaben; - projektspezifische Organisation. <p>(nach DIN 69901)</p>
Projektmanagement	<p>Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mitteln für die Abwicklung eines Projektes.</p> <p>(nach DIN 69901)</p>
Sekundärorganisation ³⁹	<p>ist eine organisatorische Strukturform, die in Ergänzung zur primären Grundstruktur gebildet wird. Sie ist in der Regel befristet und hat eine Erhöhung der Mobilität und Flexibilität der Struktur zum Ziel.</p> <p>Typische Formen sind z. B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausschuss, Arbeitsgruppe; - Projektgruppe; - Qualitätszirkel.
Servicekontrakte	sind Vereinbarungen über den Leistungsaustausch zwischen (gleichrangigen) Bereichen, z. B. Servicebereich Informationstechnik und Bauamt.

³⁸ Vgl. *Frischmuth* (2001), S. 72 f.

³⁹ Vgl. www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/bwl5/osm/download/osminternetskript.pdf 11.12.2002.

Überschussbudgets	Sie sind das Gegenstück der Zuschussbudgets. Der zu erwirtschaftende Überschuss bildet den Budgetansatz ⁴⁰ (Ausgaben > Einnahmen).
Zuschussbudgets	Das Budget umfasst Ausgaben und Einnahmen, die dem Grunde und der Höhe nach von der Organisationseinheit beeinflusst werden können. Die negative Differenz bildet den Budgetansatz, dessen Höhe nicht überschritten werden darf. Durch die Einbeziehung der Einnahmen sollen die Budgetverantwortlichen zusätzliche Einnahmepotenziale erschließen ⁴¹ (Einnahmen < Ausgaben).

⁴⁰ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 6/1993 S. 7 ff.; KGSt-Bericht Nr. 9/1997 S. 37 f.; *Frischmuth* (2001), S. 72 f.

⁴¹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 6/1993 S. 7 ff.; KGSt-Bericht Nr. 9/1997 S. 37 f.; *Frischmuth* (2001), S. 72 f.

Quellenverzeichnis

Berichte/ Kommentare/ Monografien

- Bayerischer Gemeindetag: Projektstudie - Gemeinde 2001, München 1999
- Becker, M./Schwarz, V.: Grundlagen der Personalwirtschaft und der Organisationsgestaltung, Halle-Saale 2001
- Becker, M.: Personalentwicklung, 2. Auflage, Stuttgart 1999
- Dahm, W./Höhlein, B.: Musterstellenbeschreibungen und Musterstellenbewertungen für die Kommunalverwaltung der Zukunft, Mainz 2001
- Frese, E.: Organisationstheorie, 2. Auflage, Wiesbaden 1992
- Frischmuth, B.: Budgetierung in der Stadtverwaltung, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2001
- Gerhards, R.: Konzeption für eine Kosten- und Leistungsrechnung öffentlicher Verwaltungen, Frankfurt a. M. 2001
- Giesen, T.: 10. Tätigkeitsbericht des sächsischen Datenschutzbeauftragten, Landtagsdrucksache 3/6775; Dresden 17.10.2002
- Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E.: Verwaltungskontrolle, Baden-Baden 2001
- Hopp, H./Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung, Stuttgart 1999
- Horváth, P. & Partner: Neues Verwaltungsmanagement, Düsseldorf 1996
- KGSt-Bericht Nr. 6/1993: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte
- KGSt-Bericht Nr. 7/1994: Dezentrale Personalarbeit
- KGSt-Bericht Nr. 8/1994: Das neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten
- KGSt-Bericht Nr. 15/1994: Verwaltungsmodernisierung im Neuen Steuerungsmodell
- KGSt-Bericht Nr. 9/1996: Neue Steuerung im Schulbereich
- KGSt-Bericht Nr. 11/1996: Zentrale Steuerungsunterstützung
- KGSt-Bericht Nr. 5/1997: KGSt-Produktbuch für Gemeinden, Städte und Kreise
- KGSt-Bericht Nr. 9/1997: Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis
- KGSt-Bericht Nr. 4/1998: Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen

- KGSt-Bericht Nr. 1/1999: Abschreibungssätze in der Kommunalverwaltung
- KGSt-Bericht Nr. 6/1999: Bürgerengagement - Chance für Kommunen
- KGSt-Bericht Nr. 7/1999: Steuerung der kommunalen Informationsverarbeitung
- KGSt-Bericht Nr. 9/2000: Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie
- KGSt-Bericht Nr. 10/2000: Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung
- KGSt-Bericht Nr. 8/2002: E-Government in Kommunen: Fallstudien aus der Praxis
- KGSt IKO-Netz: Leitfaden 1/2000: Finden, was wirkt - Organisationsdiagnosen kommunaler Veränderungsprozesse
- KGSt-Materialien Nr. 3/1997: Der Haushaltsplan: Ansätze zur entscheidungs- und verhaltensorientierten Neugestaltung (2 Bände)
- KGSt-Materialien Nr. 8/1999: Bürgerämter - eine Materialsammlung
- Klümper, B./Zimmermann, E.: Produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung, München/Berlin 2002
- Kommunalen Rahmenproduktplan Sachsen, 2. Auflage, Dresden 1999
- Kuss, M.: Arbeitsplatzbewertung nach dem BAT, 7. Auflage, Stuttgart 2002
- Lüder, K.: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), Heft 1, Stuttgart 1996
- Meurer, E./Stephan, G.: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Loseblatt-Zeitschrift, Freiburg i. Br. 1999 ff.
- Pietschmann, P./Gehle, D.: Kommunen im Internet, Wiesbaden 1998
- Quecke, A./Schmid, H.: Kommentar zur Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, 22. Lfg. XI/02, Berlin 1993
- Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 1996, Leipzig 1996
Jahresbericht 1997, Leipzig 1997
Jahresbericht 1998, Leipzig 1998
Jahresbericht 1999, Leipzig 1999
Jahresbericht 2000, Leipzig 2000
Jahresbericht 2001, Leipzig 2001
Jahresbericht 2002, Leipzig 2002
- Schneck, O.: Lexikon der Betriebswirtschaft, 2. Auflage, München 1994
- Schneck, O.: Lexikon der Betriebswirtschaft, München 1999 (CD-ROM)

- Wöhe, G.: Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 17. Aufl., München 1990

Artikel/ Aufsätze

- Bals, H./Hack, H.: Lexikon der Verwaltungsmodernisierung, in: Finanzwirtschaft 2/2001
- Bals, H./Hack, H.: Lexikon der Verwaltungsmodernisierung, in: Finanzwirtschaft 3/2001
- Bals, H./ Hack, H.: Lexikon der Verwaltungsmodernisierung, in: Finanzwirtschaft 5/2001
- Bals, H./Hack, H.: Lexikon der Verwaltungsmodernisierung, in: Finanzwirtschaft 6/2001
- Bauer, M.: Stadtmarketing - ein Muss für jede Kommune, in: Finanzwirtschaft 2/2002
- Die Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion: Personalentwicklung, in: Verwaltung im 21. Jahrhundert, Band 2, Düsseldorf 2002
- Duits, K.-D.: Controlling in der öffentlichen kommunalen Verwaltung in Thüringen, in: Finanzwirtschaft 11/1995
- Hegele, D.: Privatisierung im Freistaat Sachsen, in: Verwaltung und Management, 2. Jg. 1996, Heft 4
- Heinz, R.: Leitbilder: Unverzichtbar oder wirkungslos?, in: KGSt-INFO 2000
- Hilbert, H.-J.: Der richtige Weg, aber noch nicht am Ziel, in: VOP 10/2001
- Hohn, S./Schneidewind, U./Wesselmann, C.: Mehr Bürgerbeteiligung durch Internet-Angebote?, in: Verwaltung und Management 6/2001
- Klee-Kruse, G./Lenk, K.: Wenig Nutzen beim elektronischen Bürgerservice, in: VOP 10/2001
- Lanfkabel, T.: Die unendliche Geschichte der elektronischen Signatur, in: Innovative Verwaltung 4/2002
- Lehnert, U.: Das IT-Rahmenkonzept - Grundlage einer koordinierten Entwicklung der IT-Unterstützung, in: Sachsenlandkurier 05/2002
- Schmid, H.: Kommunale Kosten- und Leistungsrechnung, Teil III, Kosten - Begriff und Begrenzungen, in: Finanzwirtschaft 6/2002
- Schmid, H.: Kosten- und Leistungsrechnung der Kommunen, in: Die Kommunalverwaltung Sachsen, 12/2001
- SSG-Mitteilungen Heft 19/2002, Notwendigkeit eines detaillierten Pflichtenheftes bei Software-Beschaffungen, 15.10.2002
- Studier, H.-P.: Fit für E-Government, in: VOP - Sonderheft 2002

- Wagner, H.: Kommunales Datennetz - eine Voraussetzung für E-Government in Sachsen, in: Sachsenlandkurier 05/2002

Internetpublikationen

- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Erfolgsmodell kommunales E-Government; Erfolgsfaktoren - Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist, www.mediakomm.net, 06.12.2002
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: Chefsache E-Government, Leitfaden für Behördenleiter, <http://www.e-government-handbuch.de>, 11.12.2002
- Hagen, S.: Projekthandbuch für Gemeinden, <http://www.vorarlberg.at/pdf/projekthandbuch.pdf>, 25.10.2002
- Lucke, J./Reinermann, H.: Speyerer Definition von Electronic Government, www.foev-speyer.de/ruvii, 21.11.2002
- Maimer, A./Wirth, K.: Leitfaden Kontraktmanagement, http://staedtebund.wien.at/tagungen/npm_kontraktmanagement/pdf, 25.10.2002.
- Online-Verwaltungslexikon: Definitionen und Materialien, www.olev.de
- SAKD: Dienstleistungen/Download, www.sakd.de, 09.12.2002
- SAKD: SAKD-Aktuell/Januar 2002, www.sakd.de, 07.02.2002
- www.bsi.de/fachthem/egov/3.htm, 14.11.2002
- www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/bwl5/osm/download/osminternetskript.pdf, 11.12.2002
- www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof, 03.09.2002