

SÄCHSISCHER
RECHNUNGSHOF

VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IN SÄCHSISCHEN KOMMUNEN

ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN
ERGEBNISSE DER BERATENDEN ÄUSSERUNG

VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IN SÄCHSISCHEN KOMMUNEN

AKTUELLE FRAGEN UND ENTSCHEIDUNGSHILFEN

Zusammenfassung der Beratenden Äußerung

24. Februar 2003

Az.: 2-14000000F034-99.3

Diese Zusammenfassung und die vollständige Beratende Äußerung stehen im Internet ab dem 06.03.2003 unter der Adresse www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof zur Verfügung.

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

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
1 Einführung	6
1.1 Projektbeschreibung	6
1.2 Istsituation in sächsischen Kommunen - Vergleich 1999 und 2002	7
2 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	9
2.1 Haushalts- und Finanzwirtschaft	9
2.2 Anlagevermögen	10
2.3 Beteiligungsmanagement	12
2.4 Projektmanagement	14
2.5 Leitbild	16
2.6 Personalmanagement	18
2.7 Organisation	19
2.8 IT-Einsatz	21
2.9 Produkte	23
2.10 Kosten- und Leistungsrechnung	25
2.11 Budgetierung	28
2.12 Controlling - inkl. Stellenbewertung Controlling	31
2.13 Bürgerorientierung und Bürgerengagement - inkl. Stellenbewertung Bürgerbüro	34
2.14 Kontraktmanagement	36
3 Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess	37
3.1 Generelle Überlegungen	37
3.2 Grundsätzliche haushaltsrechtliche Entscheidungen	38
3.3 Modifizierung des derzeit gültigen Haushaltsrechts	41
3.4 Weitere Anmerkungen	42

Anhang

Inhaltsverzeichnis der Beratenden Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SäHO i. V. m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SäHO

1 Einführung

1.1 Projektbeschreibung

Mit der Beratenden Äußerung soll der Modernisierungsprozess in sächsischen Kommunen unterstützt werden. Nach dem die Verwaltungsreform mit viel Enthusiasmus begonnen hat, ist gegenwärtig ein eher abwartendes und kritisches Verhalten festzustellen. Die Kommunen benötigen dringend weitere Unterstützung im Modernisierungsprozess und schnellst möglich Planungs- und Rechtssicherheit hinsichtlich des künftigen Haushaltsrechts.

Der Sächsische Rechnungshof (SRH) sieht seine Aufgabe dabei vor allem als Berater und Begleiter. Neben der Istsituation in sächsischen Kommunen werden praxisnahe Handlungsempfehlungen zu den Reformelementen und Entscheidungsfelder für den weiteren Reformprozess aufgezeigt. Die Handlungsempfehlungen werden durch Beispiele, wie Musterleitbild, Musterkontrakt, Musterstellenbeschreibungen und Musterstellenbewertungen konkretisiert. Checklisten können den Kommunen zur Selbstkontrolle bei der Umsetzung dienen.

Die Beratende Äußerung basiert auf Erkenntnissen aus Erhebungen in 50 Kommunen und aus begleitenden Prüfungen zum Reformprozess in 7 Kommunen, die im Zeitraum vom 1999 bis 2002 durchgeführt wurden. Die Auswahl der begleitend zu prüfenden Kommunen erfolgte auf der Basis eines Bewerbungsverfahrens. Hauptinhalte dieser Prüfungen waren Gründe, Ziele, Grundlagen sowie Voraussetzungen für die Reformmaßnahmen, die Finanzsituation, einzelne Reformelemente und notwendige zukünftige Entscheidungen für den Reformprozess.

Der SRH bildete zur Koordinierung und Steuerung eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Sächsischen Städte- und Gemeindetages (SSG), des Sächsischen Landkreistages (SLT) und des gemeinsamen Projektes der kommunalen Spitzenverbände und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern (SMI) „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“. Eine Abstimmung mit dem SMI und dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen (SMF) erfolgte in der Endphase des Projektes.

Der SRH dankt allen Kommunen, dem SSG, dem SLT und dem SMI für die Unterstützung sowie die kooperative Zusammenarbeit. Besonderer Dank gilt den 7 geprüften Kommunen:

- 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.

In der vorliegenden Zusammenfassung wurde auf die Darstellung der externen und internen Faktoren, der Mustervorgaben, der Checklisten und des Glossars verzichtet.

1.2 Istsituation in sächsischen Kommunen - Vergleich 1999 und 2002

Der Reformprozess in sächsischen Kommunen hat sich beschleunigt. Bei einem Großteil der Kommunen, die 1999 die Einführung von Reformmaßnahmen lediglich beabsichtigten, fanden 2002 bereits Maßnahmen statt. Der Anteil der Kommunen mit konkreten Maßnahmen hat sich von 40 % (1999) auf rd. 70 % (2002) erhöht.

Im Vordergrund der Modernisierung stand 1999 und 2002 bei der Mehrzahl der Kommunen die Budgetierung (vor allem inputorientiert). Verstärkt wurden 2002 im Vergleich zu 1999 insbesondere die Bürgerfreundlichkeit und die Kosten- und Leistungsrechnung genannt. Die Aktivitäten nahmen auch bei der dezentralen Ressourcenverantwortung, dem Controlling/Berichtswesen und dem Personalmanagement zu. Als zusätzliche Modernisierungsmaßnahmen wurden 2002 das Leitbild, das Beteiligungsmanagement und die Produktbildung aufgeführt. Eine untergeordnete Rolle spielte das Kontraktmanagement.

Die Modernisierung bezog sich 2002 im Vergleich zu 1999 zunehmend auf die gesamte Verwaltung. Es wurden auch Einzelmaßnahmen in kostenrechnenden Einrichtungen, in Fachbereichen der Verwaltung und in Hilfsbetrieben durchgeführt.

Auslöser für den Reformprozess waren 2002 bei den meisten Kommunen die angespannte Finanzsituation und das Bemühen um Kostentransparenz, Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit und Straffung der Verwaltung.

Den Großteil der Voraussetzungen für den Reformprozess hatten die Kommunen 1999 und auch 2002 noch nicht geschaffen. Nur wenige hatten dokumentierte Konzepte bzw. Regeln zur Einführung der Verwaltungsmodernisierung erarbeitet. Auch die Voraussetzungen für den Einsatz der Informationstechnik waren nicht in allen Fällen geschaffen.

Erfolge des Modernisierungsprozesses sahen die Kommunen vielfach in der Erhöhung des Kostenbewusstseins der Mitarbeiter, der Einsparung von Ausgaben (z. B. Sach- und Personalausgaben), der Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit/ Kundenorientierung und der Erhöhung der Kostentransparenz.

Den monetären Aufwand für den bisherigen Modernisierungsprozess konnten die meisten Kommunen nicht angeben.

Die Kommunen nannten viele wesentliche Probleme oder Hindernisse - vor allem die gesetzlichen Rahmenbedingungen im Kommunal- und Haushaltsrecht sowie die beamten-, dienst- und arbeitsrechtlichen Vorschriften. Die Dauer des Reformprozesses wurde 2002 im Vergleich zu 1999 deutlich länger eingeschätzt (mehr als 5 Jahre). Damit ergeben sich Akzeptanz- und Motivationsprobleme für den weiteren Modernisierungsprozess.

Positiv beeinflussten den Reformprozess die Erkenntnisse und Empfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) und vor allem der sächsischen kommunalen Spitzenverbände. Der derzeit erreichte Stand in den sächsischen Kommunen ist maßgeblich durch diese Unterstützung und durch viel Engagement in den Kommunen ermöglicht worden.

Im Rahmen des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ wurden bis zum Jahr 1999 folgende theoretische Grundlagen für die Verwaltungsmodernisierung in den sächsischen Kommunen geschaffen:

- Kommunalen Rahmenproduktplan Sachsen;
- Konzept zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (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 der anschließenden Pilotierungsphase haben ausgewählte Kommunen diese 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 seine Beratung und begleitende Unterstützung bei verschiedenen Maßnahmen fortführen.

2 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

2.1 Haushalts- und Finanzwirtschaft

Die sächsischen Kommunen befinden sich in einer angespannten finanziellen Lage.

2001 sanken ihre Einnahmen fast doppelt so stark wie ihre Ausgaben. Der Schuldenstand ist weiterhin sehr hoch. Ursächlich dafür sind auch 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.

Viele finanzwirtschaftliche Gesichtspunkte sind bei der Analyse der Haushalts- und Finanzwirtschaft zu berücksichtigen, wie z. B.:

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

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 (www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof, in der Rubrik: Gemeindedaten im Vergleich).

Beim Reformprozess ist im Hinblick auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft zu beachten:

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

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

Die Verwaltungsmodernisierung bindet zunächst zusätzlich finanzielle und personelle Ressourcen. Die geprüften Kommunen haben u. a. Mittel für folgende Maßnahmen benötigt:

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

Vor der Einführung von Reformmaßnahmen sollten daher die damit verbundenen Ausgaben und dem erwarteten Nutzen gegenübergestellt werden. Bei einer solchen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist der Reformprozess als Ganzes zu betrachten, da die einzelnen Reformmaßnahmen teilweise voneinander abhängig sind.

Die Haushalts- und Finanzwirtschaft muss auch während der Durchführung von Reformmaßnahmen 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 auch zu den dafür notwendigen Ausgaben bekennen.

2.2 Anlagevermögen

Die Kommunen sind verpflichtet, über ihre unbeweglichen und beweglichen Sachen und grundstücksgleichen Rechte Bestandsverzeichnisse zu führen. In diesen Verzeichnissen müssen aber u. a. die Anschaffungs- oder Herstellungskosten, die Nutzungsdauer, die jährlichen und kumulierten Abschreibungen sowie der Buchwert nicht erfasst werden. Da die kameralistische Buchführung auf Einnahmen und Ausgaben basiert, werden mit Ausnahme bei den kostenrechnenden Einrichtungen keine Abschreibungen berücksichtigt, sodass letztlich der Werteverzehr durch die heutige Generation nicht erkennbar wird.

Nach Auffassung des SRH muss dringend durch das SMI 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 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 Einführung der KLR kalkulatorische Abschreibungen auf der Basis eines bewerteten Anlagevermögens in diese einzubeziehen, hält der SRH die Veränderung des kameralistischen Rechnungswesens der Kommunen in diesem Punkt für notwendig.

Für die Darstellung im kameralistischen Rechnungswesen gibt es zwei Möglichkeiten:

1. die Erweiterung der Bestandsverzeichnisse zu Anlagennachweisen für das gesamte kommunale Vermögen (Bewertung des Anlagevermögens und Ermittlung der Abschreibungen) und Führung einer Anlagenbuchhaltung sowie weiterführend die Beifügung der Anlagennachweise als Anlage zur Jahresrechnung,
2. die vom SRH empfohlene Berücksichtigung der Abschreibungen im Haushaltsplan bei der Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt.

Die Finanzierung der kommunalen Investitionen erfolgt zu einem erheblichen Teil durch Investitionszuweisungen und Investitionszuschüsse Dritter, deren zukünftige Höhe Unsicherheitsfaktoren beinhaltet. Derzeit werden diese Dritt-Finanzierungsmittel von der Abschreibungsbasis abgesetzt. Dabei wird davon ausgegangen, dass erforderliche Ersatzinvestitionen in entsprechender Höhe erneut durch Investitionszuweisungen und –zuschüsse finanziert werden. Der tatsächliche Werteverzehr wird bei dieser Methode nicht aufgezeigt. Der Betrag der von der Kommune zu erwirtschaftenden Abschreibungen ist der der Nettoinvestitionsrate gegenüberzustellen. Zusätzlich zur bisherigen Mindestzuführung müsste die Kommune die o. g. Abschreibungen erwirtschaften.

Deshalb bedarf es Regelungen für die Bewertung des Anlagevermögens, die Höhe der Abschreibungsbasis und die Behandlung des Werteverzehrs mit samt den Folgeregelungen durch den Gesetz- und Verordnungsgeber.

Schwierigkeiten sind in den kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen (Gesamtdeckung, Verbot der Bildung von Sonderrücklagen für die Erneuerung von Vermögensgegenständen) zu sehen. 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 Aufwand ergeben.

Das SMI muss deshalb die infrage kommenden Lösungsansätze untersuchen und die erforderlichen Regelungen herbeiführen.

Das wichtigste Gegenargument der Kommunen besteht darin, dass bei einer Veranschlagung der Abschreibungen im Verwaltungshaushalt sowie einer dann folgerichtig vorzunehmenden Zuführung zum Vermögenshaushalt der Haushaltsausgleich nicht mehr möglich sei.

Auch bei Anwendung der Doppik und der dann vorzunehmenden Erfassung der Abschreibungen würden gleichermaßen abschreibungsbedingte Jahresfehlbeträge entstehen. Damit beinhaltet ein bloßer Wechsel der Buchführungsmethode im kommunalen Bereich die gleichen Unwägbarkeiten.

Die Notwendigkeit, bei Einführung der KLR kalkulatorische Abschreibungen einzubeziehen, ist nach Auffassung des SRH unstrittig.

In der „Arbeitshilfe zur Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens in den Kommunen des Freistaates Sachsen“ werden dazu grundlegende Fragestellungen sachgerecht erläutert.

Aus Sicht 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.

2.3 Beteiligungsmanagement

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.

Wesentliche Aufgabenbereiche sind die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsbetreuung und das Beteiligungscontrolling.

Mit zunehmender Tendenz erfolgt in den Kommunen eine Verlagerung der Erfüllung bestimmter Aufgaben in den Bereich kommunaler Unternehmen. Die Kommunen sind 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 1996 auf die Notwendigkeit von Änderungen im Gemeindefirtschaftsrecht zur Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform hingewiesen. Die Novellierung des Gemeindefirtschaftsrechts berücksichtigt die Forderungen des SRH weitestgehend. Unter anderem sind im Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes 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. Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung erfolgt mit der Novellierung eine Verpflichtung zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung von Eigenbetrieben.

Die kommunalen Gremien sollten ein 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. 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. 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. Das Beteiligungscontrolling sollte organisatorisch an die Verwaltungsspitze angebunden sein.

Grundlegende Anforderungen aus dem Gemeindefirtschaftsrecht an das Beteiligungsmanagement bestehen u. a. bei der Gründung eines kommunalen Unternehmens, bei der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags bzw. der Satzung kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform sowie bei der Bildung von Aufsichtsräten.

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

2.4 Projektmanagement

Der SRH empfiehlt, die Einführung neuer Steuerungsinstrumente als Projekt zu organisieren. Dazu gehören neben einer realistischen Projektplanung auch ein starkes Projektmanagement, eine Qualitäts- und Ergebnissicherung sowie eine Projektdokumentation.

Schwachstellen im Projektmanagement der begleitend geprüften Kommunen zeigten sich vor allem dort, wo die Steuerung des Reformprozesses als Ganzes zunehmend in den Hintergrund gedrängt und einzelne Reformelemente isoliert voneinander betrachtet wurden.

Zusätzliche Schwierigkeiten entstanden, wenn der Reformprozess sehr stark auf innere Prozesse ausgerichtet oder durch die Verwaltungsspitze unzureichend gesteuert war. Gleiches gilt, wenn an zu vielen Maßnahmen parallel gearbeitet wurde.

Im Reformprozess fehlte es teilweise an konkreten Zielstellungen, Vorgaben und Terminen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse zu Beginn des Prozesses fand ebenso wie eine laufende Dokumentation der Ergebnisse zumeist nicht statt. Damit wurde eine Erfolgskontrolle erschwert.

Das Projekt „Einführung neuer Steuerungsinstrumente“ sollte in fünf Phasen (Projektidee/ Projektstart, Projektvorbereitung, Projektplanung, Projektdurchführung, Projektabschluss) untergliedert werden. Die frühen Projektphasen sind von besonderer Wichtigkeit, weil einmal festgelegte Rahmenbedingungen des Projektes (u. a. Projektaufwand) später nur noch schwer korrigierbar sind.

Für das Projekt empfiehlt sich die Bildung einer Lenkungsgruppe. Sie hat die Aufgaben der Projektvorbereitung/ -planung, Koordinierung und Steuerung. In Workshops können Überlegungen zur weiteren Vorgehensweise mit Grundsatzdiskussion, Strategiefindung und Festlegung von Zielen, Schwerpunkten und Verfahrensschritten getroffen werden.

Die definierten Ziele dürfen der Strategie und sich untereinander nicht widersprechen. Sie sollen realistisch und klar sein und in operative Aussagen überführt werden. Empfehlenswert ist ein Vorgehen in Anlehnung an die Methode der Balanced Scorecard, bei der verschiedene mögliche Sichtweisen (Politikperspektive, Finanzperspektive, Kundenperspektive, Mitarbeiterperspektive, Prozessperspektive) betrachtet werden.

In Arbeitsgruppen innerhalb der Workshops sollten Strategien und Ziele sowie die daraus abgeleiteten Messgrößen und Maßnahmen für den Modernisierungsprozess definiert werden. Die Messgrößen müssen so konzipiert werden, dass die Zielerreichung daraus abgeleitet werden kann. Die Maßnahmen können kurz-, mittel- und langfristig sein oder selbst Projektcharakter haben.

Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und die weitere Vorgehensweise sollten festgelegt und eine Kosten-Nutzen-Analyse des Gesamtprojektes 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 und eine Erfolgskontrolle ermöglichen.

Der SRH empfiehlt bei Kommunen, die einen ganzheitlichen Ansatz anstreben, eine Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung und Controlling einzurichten, deren Mitarbeiter aus der Linienorganisation freigestellt und dem Verwaltungschef direkt unterstellt sind. Die Bewältigung der Reformmaßnahmen zusätzlich zum allgemeinen Tagesgeschäft ist kaum leistbar.

Die in den Workshops gebildeten Arbeitsgruppen sollten fortbestehen. Ihre Aufgabe ist es vor allem, die durchzuführenden Maßnahmen zu konkretisieren und ihre Umsetzung zu steuern.

Nach dem Ende der Vorbereitungsphase werden die in der Gesamtkonzeption und in ggf. weiteren Projektkonzeptionen vorgesehenen Reformmaßnahmen schrittweise umgesetzt. Dazu sollte ein Projektberichtswesen aufgebaut werden. Seine Aufgaben sind vor allem die Überprüfung und Bewertung von (Zwischen-) Ergebnissen, die Darstellung des Ressourcenverbrauchs, die Dokumentation des Projektfortschritts, die Anpassung der Gesamtkonzeption und die Abstimmung mit dem Verwaltungschef.

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

2.5 Leitbild

Die Kommunen benötigen klare Vorstellungen für ihre anzustrebende Entwicklung. Die Entwicklung eines Leitbildes ist dabei vor allem ein Wegweiser für ein zielorientiertes kommunales Handeln und im Rahmen der Umsetzung ein Ausgangspunkt für weitere Diskussionen. Entsprechend dem Leitbild sind beispielsweise die Bereiche Personalmanagement, Bürgerfreundlichkeit oder Haushaltsplanung zu gestalten.

In der Literatur wird zwischen Gemeindeleitbildern und Verwaltungsleitbildern unterschieden.

Alle begleitend geprüften Kommunen hatten ein Leitbild - in Form eines Gemeinde-/ Landkreisleitbildes, eines Verwaltungsleitbildes oder eines Leitfadens zum Stadtmarketing - erarbeitet. Leitbilddiskussionen fanden generell statt. Die Beteiligung der Bürger, Vertreter aus der Wirtschaft und Verwaltungsmitarbeiter blieb jedoch teilweise hinter den Erwartungen zurück. Bei mehreren Kommunen hat sich der Prozess der Leitbilderstellung verzögert, weil u. a. die nötige Sensibilität und Bereitschaft bei den Beteiligten nicht vorhanden war.

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 Initiator und Promotor wirken zu können.

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 Istsituation zu erfolgen.

Die Erarbeitung eines Leitbildes sollte als Projekt organisiert werden und bei der Verwaltungsspitze angebunden sein. Die Projektgruppe sollte aus organisatorischen Gründen aus max. 10 Mitgliedern bestehen und entsprechend ihrem Ziel repräsentativ sein. Zielvorgaben, Zeitrahmen, Beteiligte und Verantwortlichkeiten sind festzulegen.

Ein Gemeindeleitbild sollte von Vertretern der Verwaltung, der Bürgerschaft und der Wirtschaft sowie der Dienstleister aus bestehenden Public-Private-Partnership-Verträgen erarbeitet werden. Ein Gemeinderatsbeschluss hat zur Erstellung und zur späteren Formulierung zu erfolgen. Beim Verwaltungsleitbild sind die Mitarbeiter und die Führungskräfte einzubeziehen. Es muss, falls vorhanden, mit dem Gemeindeleitbild im Einklang stehen. Der Gemeinderat sollte über die Erarbeitung und anschließend über das Ergebnis informiert werden.

Ein Leitbild sollte von den Beteiligten gemeinsam in einem Diskussions- und Moderationsverfahren entwickelt werden. Die Beteiligten müssen das Leitbild als „Ihr Leitbild“ verstehen. In den geprüften Kommunen hat sich bewährt, die Moderation von einem externen Berater durchführen zu lassen. In den geprüften Kommunen wurden dafür bis zu 30 T€ ausgegeben. Der Prozess der Leitbilderstellung wurde teilweise durch finanzielle Zuwendungen gefördert.

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.

Die Besonderheiten und die angestrebte Heraushebung der eigenen Kommune gegenüber anderen sind stets im Prozess der Entwicklung des Leitbildes zu berücksichtigen. Der Arbeitsstand bei der Leitbilderstellung ist regelmäßig zu veröffentlichen. Die Leitbilderstellung sollte innerhalb eines Jahres abgeschlossen sein.

Bestandteile eines Leitbildes sollten sein:

- Slogan/ Motto,
- Handlungsfelder (inkl. diesbezügliche Kernaussagen) sowie
- Maßnahmenkataloge (konkrete Maßnahmen basierend auf den Kernaussagen).

Ein Leitbild muss vor allem realistisch sein, d. h. es muss erreichbar und finanzierbar sein, ansonsten ist es nur Makulatur. Die Ressourcenbindung einzelner Maßnahmen ist im Vorfeld einzuschätzen und stets im Einklang mit der finanziellen Situation der Kommune zu betrachten. 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.

Eine möglichst breite Veröffentlichung des Leitbildes hat zu erfolgen.

Das tägliche Verwaltungshandeln muss sich an den Leitbildzielen messen lassen. Insbesondere die Führungskräfte haben u. a. bei der Haushaltsplanaufstellung entsprechende Maßnahmen zu berücksichtigen und deren Realisierung zu kontrollieren sowie ihr persönliches Verhalten als Vorbild an den Normen und Werten des Leitbildes auszurichten.

Nach ca. einem Jahr sollte die Umsetzung des Leitbildes kontrolliert und der Umsetzungsstand veröffentlicht werden. Bei der Kontrolle und ggf. notwendigen Veränderung des Leitbildes sind die bei der Leitbilderstellung beteiligten Personengruppen einzubeziehen.

2.6 Personalmanagement

Das Personalmanagement geht über die klassische Personalwirtschaft - Personalauswahl, Personaleinsatz, Personalentwicklung und Personalfreisetzung - hinaus.

Die qualitative Weiterentwicklung der Personalwirtschaft zu einem Personalmanagement erfolgt in Anlehnung an die Empfehlungen der KGSt durch: Personalbedarfsbestimmung, Personalbestandsanalyse, Personalplanung, Personalerhaltung, Personalentlohnung, Personalveränderung, Personalführung und Personalkostenmanagement.

Aufgaben des Personalmanagements sind, 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.

In den geprüften Kommunen lag der Schwerpunkt des Personalwesens beim Stellenabbau. Häufig waren die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel das Entscheidungskriterium für die Personalbedarfsbestimmung.

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. 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.

Eine eigene verwaltungsspezifische Prioritätenliste zur Schaffung der personellen, zeitlichen und sozialen Rahmenbedingungen sollte erarbeitet werden.

Der Auf- bzw. Ausbau aller Elemente des Personalmanagements sollten für ein erfolgreiches Personalwesen durchgeführt werden. Zentrale Bedeutung, auch im Hinblick auf die Anforderungen an das Personal während des Reformprozesses, haben folgende Elemente:

- Personalplanung, z. B.
Personalbedarfsplanung, Personalbeschaffungsplanung, Personaleinsatzplanung, Personalentwicklungsplanung, Personalfreisetzungsplanung, Personalerhaltungsplanung, Personalinformationsplanung, Personalkostenplanung;
- Personalentwicklung, z. B.
Bildung, Förderung, Organisationsentwicklung sowie Personalauswahl und -gewinnung, Motivation und Kommunikation;
- Personaleinsatz, z. B.
Personaleinführung, Arbeitsstrukturierung und Arbeitszeitgestaltung und
- Personalfreisetzung, z. B.
Reduzierung des Personalüberhangs, der in quantitativer, qualitativer, zeitlicher und örtlicher Hinsicht zu differenzieren ist.

Ein wichtiges Instrument des Personalmanagements ist die Erarbeitung eines Personalentwicklungskonzeptes. Hier sind alle relevanten Informationen zusammengefasst, die die Verwaltungsführung und die Mitarbeiter benötigen. Ziele, Maßnahmen, Adressaten und grundsätzliche Leitlinien bestimmen den Inhalt.

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 sollte im Reformprozess auf die Verbesserung der Verwaltungsarbeit und auf eine verstärkte Bürgerorientierung gerichtet sein. Die Ziele, Inhalte und Maßnahmen des Personalentwicklungskonzeptes müssen den spezifischen Anforderungen der Verwaltungsarbeit und den örtlichen Gegebenheiten entsprechen.

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.

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

2.7 Organisation

Angesichts der hohen Veränderungsgeschwindigkeit und Komplexität der Aufgaben und Prozesse in der Verwaltung werden Schwächen der traditionellen Form der Organisation offenbar. Mit der Finanzkrise der öffentlichen Hand und den Überlegungen zur Outputorientierung der Verwaltung ist ein zusätzlicher Reformdruck für Organisationsveränderungen entstanden. Dazu gehören u. a. die Schaffung von prozessorientierten Verwaltungsstrukturen, die flexiblere Organisation der Arbeit und der Abbau von Hierarchien. Darüber hinaus wird die öffent-

liche Verwaltung auch mit neuen organisatorischen Entwicklungsmöglichkeiten, insbesondere die systematische Nutzung neuer Medien, konfrontiert.

Die Mehrzahl der untersuchten Kommunen haben im Vorfeld von Organisationsänderungen keine Organisationsuntersuchungen durchgeführt. Umfassende Aufgabenkritik gab es zumeist nur im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Haushaltssicherungskonzepten bzw. Produktplänen. Insgesamt maßen die Kommunen dem Bereich Organisation überwiegend nicht die notwendige finanzielle und personelle Bedeutung bei.

Für die Verwaltungsmodernisierung ist eine solide Ausgangsbasis bezüglich der bestehenden Ablauf- und Aufbauorganisation unerlässlich. Ohne vorherige Überprüfung der Organisationsabläufe, 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.

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. Ein hoher Grad der Arbeitsteilung wirkt dabei hemmend.

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 unter Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung eingeführt werden.

Mit der Dezentralisierung von Verantwortung wird zumeist auch eine Änderung der Aufbauorganisation notwendig. Die Praxis hat gezeigt, dass eine Verantwortungsverlagerung nicht notwendigerweise eine vollständige Organisationsänderung (Bildung von Fachbereichen, Auflösung der Querschnittsämter, Einrichtung von zentraler Steuerungsunterstützung und zentralem Service) erfordert. Bestehende Strukturen sollten jedoch nur dann aufgelöst werden, wenn gleichzeitig ein ausgereiftes Konzept für eine Neustrukturierung vorliegt.

Einer Dezentralisierung in kleineren und mittleren Gemeinden, insbesondere der Personalverwaltung, steht der SRH eher skeptisch gegenüber. Aus wirtschaftlichen Gründen (z. B. Vorhalten von Spezialwissen) sollten Aufwand und Nutzen hier einer besonders strengen Prüfung unterzogen werden.

Mit 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. Viele zeitraubende und personalintensive Tätigkeiten, besonders der Vor- und Nachbereitung, können vollständig entfallen. 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.

Die Einführung von E-Government ist eine komplexe Aufgabe und beeinflusst maßgeblich die Bereiche der Organisation, Informationstechnik und Bürgerfreundlichkeit. Die Einführung sollte als (Teil-) Projekt gestaltet werden und unter kritischer Würdigung der zugrundeliegenden Geschäftsprozesse und Schnittstellen erfolgen. Die technischen Möglichkeiten von E-Government müssen bei der Gestaltung der internen und externen Geschäftsprozesse durchgängig berücksichtigt und ihre Umsetzung möglichst ohne Medienbrüche gestaltet werden.

In der zu erstellenden E-Government-Strategie sollten innerhalb eines Stufenplanes Prioritäten benannt und umgesetzt werden. Unkoordiniertes Vorgehen erweist sich vor allem gegenüber den Mitarbeitern als wenig transparent und führt zur Demotivation.

2.8 IT-Einsatz

Der IT-Einsatz ist heute zur Selbstverständlichkeit geworden. Für ein effizientes und bürgerfreundliches Verwaltungshandeln ist die Nutzung von Informationstechnik eine zwingende Voraussetzung in den Kommunen.

Die Ausstattung mit Personalcomputern (PC) und deren Vernetzungsanteil waren für den vorgesehenen Reformprozess in den begleitend geprüften Kommunen anforderungsgerecht. Innerhalb der Kommunalverwaltung führte die Lösung der Schnittstellenproblematik bei der Anschaffung von Software für den Reformprozess teilweise zu Zeitverzögerungen bei der Umsetzung der Maßnahmen. Jede begleitend geprüfte Kommune präsentierte sich im Internet. Der Zugang zum Internet für die Mitarbeiter lag generell vor. Lösungen für den Aufbau eines Intranets waren im Anfangsstadium in einzelnen Kommunen vorhanden oder befanden sich im Aufbau.

Jede Kommune sollte eine Strategie zur Informationsverarbeitung in Form eines Konzeptes entwickeln. Die Kommunen können das von der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (SAKD) erarbeitete Muster-IT-Rahmenkonzept „Rahmenkonzept für den Einsatz von Informationstechnik zur Unterstützung kommunaler Verwaltungsprozesse“ als Orientierung nutzen. Wesentliche Bestandteile sollten sein:

- Gesamtdarstellung aller IT-Verfahren,
- Gesamtdarstellung aller IT-Vorhaben und
- Gesamtdarstellung aller geplanten IT-Infrastrukturmaßnahmen.

Bei der Konzepterarbeitung 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/ Kommune bilden dabei eine wesentliche Grundlage. Eine Beschreibung der einzelnen geplanten IT-Maßnahmen mit einer Betrachtung zu Aufwand und Nutzen sollte im Konzept erfolgen. Ergänzend dazu sollten die daraus resultierenden organisatorischen und personellen Maßnahmen dargestellt werden. Das Konzept sollte grundsätzlich alle 2 Jahre überprüft und angepasst werden. Eine Erfolgskontrolle zu den beabsichtigten Maßnahmen sollte erfolgen.

Zur Schaffung der IT-Voraussetzungen für den Reformprozess insbesondere im Finanzwesen wurde im Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ das „Handbuch zur Auswahl eines neuen Finanzverfahrens“ erstellt. Es beinhaltet eine Zusammenstellung von Anforderungen u. a. für die Bereiche Haushaltsplanung, Haushaltsbewirtschaftung, KLR und Controlling sowie die Lösung der Schnittstellenproblematik (Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR), Anlagenbuchhaltung und KLR).

Aufgrund der technischen Möglichkeiten bestehen Bestrebungen für einen gemeindeübergreifenden Zugriff auf Datenbestände, eine elektronische Kommunikation oder eine digitale Vorgangsbearbeitung, beispielsweise zwischen Gemeinden, Landkreisen, Bürgern, Regierungspräsidien und ggf. Ministerien. Weitere Aktivitäten der Kommunen im Rahmen des E-Governments sind dann möglich. Eine gemeindeübergreifende Unterstützung durch z. B.: SAKD, SSG, SLT, Gesetz- oder Verordnungsgeber ist hierzu nötig.

Das E-Government sollte sinnvoll in die bestehende Informationstechnik integriert 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.

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 erforderlich. 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 Kommune wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

Die im Rahmen der Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten vorgeschlagene organisatorisch getrennte Aufgabenwahrnehmung im IT-Bereich (Trennung in zentrale Steuerungsunterstützung und zentralem Service) kann der SRH nicht grundsätzlich empfehlen. Die Notwendigkeit und daraus resultierende Effekte sind vor dieser organisatorischen Veränderung zu ermitteln.

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.

Mit dem originären Einsatz von Hard- und Software sind neben den Aufgaben wie IT-Betreuung und Anwenderbetreuung insbesondere die Schaffung der formellen Voraussetzungen und Festlegungen für das IT-gestützte Verwaltungshandeln verbunden. Diese sind beispielsweise:

- Prüfung der Programme im Bereich des Finanzwesens mit Prüfzertifikat,
- Freigabebescheinigung der Programme von einer vom Bürgermeister zu bestimmenden Stelle,
- Dienstanweisungen zum Datenschutz und Datensicherheit sowie
- Dienstvereinbarungen zur Internet- und E-Mail-Nutzung.

Die SAKD hat diesbezügliche Mustervorlagen erarbeitet und im Internet unter: www.sakd.de veröffentlicht:

- Musterdienstanweisungen: Informationstechnik (inkl. Datensicherheit und Freigabebescheinigung), Datenschutz, Fax;
- Musterdienstvereinbarungen: Internet, E-Mail, Telekommunikationsanlagen sowie
- Musterdokumente: Datenschutzerklärungen, Benutzungsordnung Internet.

Die Mustervorlagen können als Orientierung dienen.

2.9 Produkte

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.

Die Zusammenstellung aller Produkte erfolgt in einem Produktplan. Für die sächsischen Kommunen wurde ein Rahmenproduktplan innerhalb des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ erstellt.

Bei drei der vom SRH begleitend geprüften sieben Kommunen lag ein Hausproduktplan vor, der sich an den Rahmenproduktplan Sachsen anlehnte. Zwei Kommunen arbeiteten bereits mit einem produktorientierten Haushalt. Jedoch konnte der SRH noch 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 worden waren (z. B. outputorientierte Steuerung), bereits umgesetzt worden waren.

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

- Durch die Produkteinführung kann keine kurzfristig wirksame Verbesserung der finanziellen Situation und der Steuerung erreicht werden. Die dabei entstehenden Ausgaben und das gebundene Mitarbeiterpotenzial sind unbedingt realistisch einzuschätzen.
- Produkte zu definieren und zu beschreiben bewirkt allein für sich noch keine Veränderung. Sie müssen durch messbare und handlungsrelevante Indikatoren ergänzt und mit Finanzdaten verknüpft werden.
- Ihre Wirkung entfalten Produkte erst in Verbindung mit anderen neuen Steuerungsinstrumenten. Ansonsten bleibt die Produkterstellung im Wesentlichen Selbstzweck und hilft den Kommunen bei der Modernisierung ihrer Verwaltungen - gemessen am hohen Aufwand - wenig.

Erst nach sorgfältiger Abwägung und unter Berücksichtigung der Gemeindegrößenklasse sollte eine Entscheidung für oder gegen die Einführung von Produkten getroffen werden. Wegen des außerordentlich großen Zeitaufwandes für die Produkterstellung rät der SRH davon ab, einen eigenen Hausproduktplan neu zu entwickeln. Eine Orientierung am sächsischen Rahmenproduktplan wird empfohlen, der auf die konkreten Gegebenheiten der Kommune transformiert werden muss.

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 Umfanges 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.

Den Produkten sind qualitative und quantitative Kennzahlen zuzuordnen. Wegen der Fülle des zur Verfügung stehenden Datenmaterials muss eine Auswahl nach Steuerungsrelevanz und Zweckmäßigkeit getroffen werden.

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.

Der produktorientierte Haushalt sollte eine ergebnisorientierte, strategisch ausgerichtete Leistungsvereinbarung zwischen Politik und Verwaltung darstellen. Langfristig kann er dazu beitragen, den zurzeit geltenden Gliederungs- und Gruppierungsplan zu ersetzen.

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 Haushaltsausgabenstellen und der speziellen Haushaltseinnahmestellen (z. B. Gebühren) zu den Produkten auf der Basis des kameralistischen Haushalts vor. Damit ist die Grundlage für einen produktorientierten Haushalt geschaffen, der neben den haushaltsüblichen Finanzziele auch Leistungsziele enthält.

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 sollte vorerst in den traditionellen Haushalt integriert oder zumindest nicht unabhängig von diesem in die politischen Gremien zur Diskussion und Beschlussfassung eingebracht werden.

2.10 Kosten- und Leistungsrechnung

Die KLR soll den durch die kommunale Aufgabenerfüllung verursachten Werteverzehr (Kosten) ermitteln und eine Gegenüberstellung zu den Einzelleistungen sowie zur Gesamtleistung ermöglichen. Eine Verpflichtung zur Durchführung einer KLR besteht für die sächsischen Kommunen nicht.

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

Während der begleitenden Prüfung lagen in keiner Kommune Auswertungen oder Ergebnisse der KLR vor, so dass eine Beurteilung der Wirksamkeit nicht möglich war. Der SRH kann damit zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine durch praktische Beweise untersetzte Aussage treffen, ob die KLR in der kommunalen Verwaltung den Anforderungen an Kosten-Nutzen-Auswertungen gewachsen ist.

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. Aus Sicht der Kommunalhaushalte (finanzielle und personelle Situation) ist der durch die sächsischen Pilotkommunen geleistete 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.

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.

Die im Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ als grundsätzlicher Rahmen erarbeiteten theoretischen Grundlagen lösen noch nicht die bei der praktischen Umsetzung auftretenden Detailprobleme. Sachkundige Hilfestellung für die Kommunen ist auch nach Abschluss des Projektes gefordert.

Eine weitere Förderung ausgewählter Pilotkommunen wäre sinnvoll, um Praxistauglichkeit und Wirksamkeit der KLR abzuklären. Eine längere Zeitspanne bis zur KLR-Einführung hält der SRH aus Sicht der Kommunalhaushalte und des Landeshaushaltes für zwingend geboten, um dem Gesamtprojekt KLR im Freistaat Sachsen eine wissenschaftliche und wirtschaftliche Basis und damit eine realistische Chance auf Durchsetzbarkeit zu geben.

Den sächsischen Kommunen, insbesondere jenen mit haushaltswirtschaftlichen Problemen, ist deshalb zu empfehlen, in Bezug auf eine flächendeckende Einführung der KLR bis zu diesbezüglichen haushaltsrechtlichen Regelungen oder bis zum Vorliegen gesicherter praktisch erprobter Erfahrungen für den Freistaat Sachsen abzuwarten.

Soll dennoch eine KLR eingeführt werden, erfordert dies eine gründliche konzeptionelle Vorbereitung. 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 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 Berichtswesens.

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. Der Übergang zu einer leistungsbezogenen Betrachtungsweise wird mit der Durchführung 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.

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

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.

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

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.

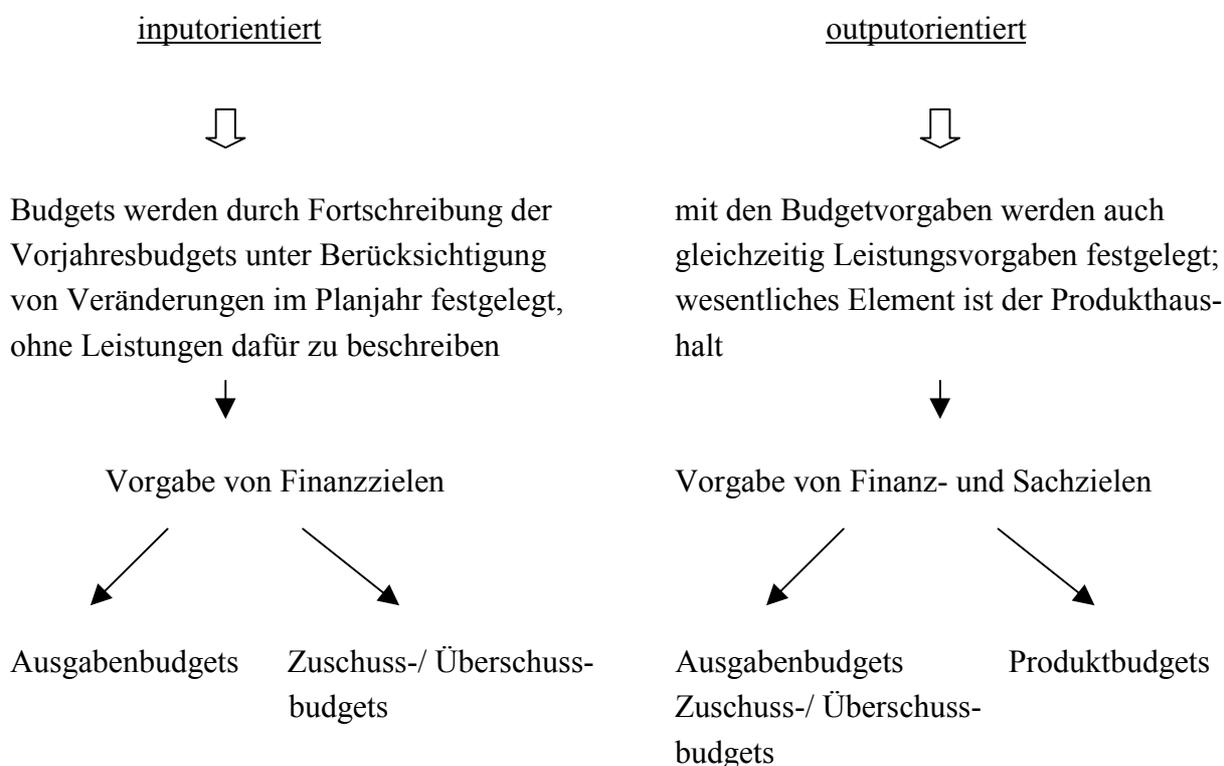
2.11 Budgetierung

Die Budgetierung umfasst das Verfahren der Haushaltsplanaufstellung und der Haushaltsbewirtschaftung - im Vergleich zum bisherigen Verfahren in modifizierter Form. Kennzeichnend für die Budgetierung ist die Delegation von Verantwortung über den Ressourceneinsatz und über das Ergebnis des Verwaltungshandelns.

Bei der Haushaltsplanaufstellung werden zuerst die finanziellen Bedingungen für das Planjahr an Hand von ausgewählten Finanzpositionen durch die Finanzverwaltung geschätzt und Rahmenvorgaben für die Fachbereiche (Vorabdotierung) erarbeitet. Danach kann das politische Gremium einen Eckwertebeschluss fassen. Anschließend erfolgt die Ausgestaltung der Einzelbudgets durch die Fachbereiche. Auf dieser Basis wird von der Finanzverwaltung der Haushaltsplanentwurf erstellt.

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.

Die Bemessung der einzelnen Budgets kann input- oder outputorientiert erfolgen. Bei der outputorientierten Budgetierung ist die Bildung von Produkten und die Einführung eines Produkthaushaltes Bedingung. Die Budgetformen stellen sich im Überblick wie folgt dar:



In keiner begleitend geprüften Kommunalverwaltung erfolgte eine outputorientierte Budgetierung. Die inputorientierte Budgetierung bezog sich ausschließlich auf den Verwaltungshaushalt.

Eine veränderte Haushaltsplanaufstellung - ohne Eckwertebeschluss - wurde in zwei Kommunen durchgeführt. Von den begleitend geprüften Kommunen wurde die Veränderung aufgrund der erhöhten Eigenverantwortung für den Budgetbereich positiv bewertet.

Die veränderte Haushaltsbewirtschaftung basierte auf geltendem Haushaltsrecht. Die Mehrzahl der Kommunen bildete Ausgabenbudgets. Die Budgets umfassten überwiegend Ausgaben für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand. Anreiz- und Sanktionssysteme wurden in zwei Kommunen geschaffen, waren aber aufgrund der Haushaltssituation nicht nutzbar. Dies führte teilweise zu Motivationsverlusten.

Vor der Einführung von Budgetierungsmaßnahmen haben folgende Grundüberlegungen in den Kommunalverwaltungen zu erfolgen:

- Istanalyse zur Erkennung von Schwachstellen, z. B. zur Anzahl und Höhe der Haushaltsstellen mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben, Bildung von Deckungskreisen sowie zur Finanzsituation;
- Entscheidung zur Einbeziehung von Bereichen in die Budgetierungsmaßnahmen, z. B. flächendeckend oder Pilotbereiche;
- Festlegung der Budgetverantwortlichen, z. B. in Anlehnung an die Aufbauorganisation;
- Analyse des Mitarbeiterpotenzials, z. B. bezüglich der erhöhten Verantwortung der Budgetverantwortlichen.

Der SRH empfiehlt ein verändertes Planaufstellungsverfahren durch eine Vorabdotierung wesentlicher Einnahme- und Ausgabepositionen an Hand der aktuellen Situation, z. B. Steuerschätzung, Aufgabenübertragung und wirtschaftliche Entwicklung der Kommune. 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. Der Eckwertebeschluss kann entsprechend der Einschätzung der begleitend geprüften Kommunen nicht in dem gleichen Maße befürwortet werden.

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

Bei der Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung kann zunächst eine Beschränkung der Budgets auf Ausgaben des Verwaltungshaushaltes (z. B. Sachausgaben) erfolgen. Ein guter Überblick für die Finanzverwaltung bleibt gewahrt und das Verantwortungsbewusstsein bei

den Mitarbeitern wird verstärkt. Die ausgewählten Finanzpositionen sollen jedoch von den Mitarbeitern in ihrer Höhe beeinflussbar sein und Einsparpotenziale von relevanter Bedeutung implizieren.

Die Einbeziehung der Personalausgaben setzt eine Reihe von Vorentscheidungen und Vorarbeiten voraus. Zudem bestehen Risiken, weil z. B. zugunsten von mehr Sachausgaben die umgehende notwendige Wiederbesetzung freier Stellen hinausgezögert 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 gewährleisten. Eine Budgetierung einschließlich der Personalausgaben ohne Personalentwicklungskonzept ist nicht ratsam.

Mit dem veränderten Haushaltsrecht können nunmehr Ausgaben eines Budgets des Verwaltungshaushaltes zugunsten von Ausgaben des Budgets im Vermögenshaushalt für einseitig deckungsfähig erklärt werden. Dabei ist jedoch vorab zu prüfen, inwieweit der Ausgleich des Verwaltungshaushaltes dennoch gewahrt wird. Bei Kommunalhaushalten, deren Finanzsituation nur erschwert einen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt und die Erwirtschaftung einer Nettoinvestitionsrate zulässt, ist davon abzuraten.

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

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.

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. Vor der erstmaligen Nutzung der Darstellung der Finanzpositionen nach Budgets im Haushaltsplan sollten die politischen Gremien eine vorherige Information erhalten und ein entsprechender Beschluss gefasst werden.

Mit der Budgetierung und der damit verbundenen dezentralen Ressourcenverantwortung muss ein zentrales Überwachungs- und Steuerungssystem (Finanzcontrolling) aufgebaut werden.

2.12 Controlling - inkl. Stellenbewertung Controlling

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.

Der eingeschränkte finanzielle Spielraum vieler Kommunen, vielfältige Einflussfaktoren (z. B. Bevölkerungsentwicklung, Altersstruktur, Erwerbstätigkeit, Steuereinnahmen, Zuweisungen, Infrastruktur, Stand der Verschuldung) sowie verschiedene strategische Zielstellungen (z. B. Entwicklung des Wirtschaftsstandortes, bürger- und kinderfreundliche Gemeinde, Tourismusförderung) führen zu Steuerungsdefiziten.

Darüber hinaus sind die aus der Kombination von Exekutive und Legislative entstehenden, mitunter konkurrierenden Ziele auf einen Nenner zu bringen. Bedingt durch die gesetzliche Normierung der Aufgabenerfüllung, die Sicherung des kommunalen Vermögens und durch arbeitsrechtliche Regelungen besteht ein relativ begrenzter Entscheidungsspielraum für das kommunale Verwaltungshandeln.

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.

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. 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.

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.

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.

Mit Fragen des strategischen Controllings haben sich die sächsischen Kommunen aufgrund der operativen Probleme bisher zu wenig beschäftigt. 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.

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.

In den Kommunen sollten unabhängig von der Einführung neuer Steuerungsinstrumente mindestens ein

- Controlling des Verwaltungshaushaltes allgemein;
- Controlling der Investitionen im Vermögenshaushalt sowie deren Folgekosten;
- Personalcontrolling (Personalmanagement, insbesondere Personalentwicklung) und
- Beteiligungscontrolling

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

Auch der kameralistische 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. Unabhängig von den konkreten Vorstellungen zur Verwaltungsmodernisierung ist in jeder Kommune eine Verbesserung der herkömmlichen Informationsbereitstellung und Entscheidungsvorbereitung möglich.

Der Aufbau bzw. die Pflege eines verwaltungsspezifischen Kennzahlensystems und Berichtswesens sind erforderlich. Dies wird in absehbarer Zeit auf der Basis von Einnahmen und Ausgaben, z. B. in Form von Quartals- und Jahresberichten, notwendig und möglich sein.

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.

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 durch-

zuführen. 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, Bewirtschaftungskosten), wesentliche Einnahmepositionen (z. B. Steuern, Gebühren) und auf ausgewählte Aufgaben/ Tätigkeiten (z. B. Schreiarbeiten, Kopieren) erstrecken.

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.

Zur zielgerichteten, kontinuierlichen und systematischen Umsetzung von Controllingaufgaben ist die Schaffung einer **Controllingstelle** empfehlenswert. 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.

An die Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz der Controller werden hohe Anforderungen gestellt. Voraussetzung sollte mindestens ein Fachhochschulabschluss oder Angestelltenlehrgang II sein. Der SRH hat für Controllerstellen Musterstellenbeschreibungen erarbeitet und darauf aufbauend Stellenbewertungen durchgeführt. Diese können den Kommunen und Rechtsaufsichtsbehörden als Orientierung dienen. Für die Bewertung des **Leiters Controlling** kann eine tarifrechtliche Eingruppierung nach dem Arbeits- und Tarifrecht der Angestellten in den neuen Bundesländern (BAT-O) in Vergütungsgruppe (Verg.Gr.) III, Fallgruppe (FG.) 1a mit Bewährungsaufstieg nach 5 Jahren zu Verg.Gr. II, FG. 1e erfolgen, wenn sich die Tätigkeit für zumindest 50 % des Arbeitsvolumens durch das „Maß der Verantwortung“ hebt.

Für die 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 eine Controllingstelle** vorhanden ist. Voraussetzung ist, dass für mindestens 50 % des Arbeitsvolumens das Tätigkeitsmerkmal „besondere Schwierigkeit und Bedeutung“ vorliegt.

Eine geschaffene 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.

2.13 Bürgerorientierung und Bürgerengagement – inkl. Stellenbewertung Bürgerbüro

Bürger- und Kundenorientierung heißt, auf die legitimen Bedürfnisse von Bürgern, Kunden, Mandanten und sonstigen Kontaktpersonen der Verwaltung einzugehen. 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.

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 zu stärken.

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. 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. Bei einigen Kommunen gab es erste Überlegungen und Vorhaben zum E-Government.

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.

Das Bürgerbüro sollte ein möglichst breites Spektrum von Leistungen aus einer Hand, konzipiert nach so genannten Lebenslagen (z. B. Umzug), umfassen. Durch kurze Wartezeiten wegen erweiterter Öffnungszeiten gegenüber den bisherigen und allzuständige Mitarbeiter ergeben sich für den Bürger hohe Zeiteinspareffekte und eine verbesserte Gesprächssituation beim Vortrag seines Anliegen. Neben wesentlichen Verbesserungen für die Bürger werden gleich-

zeitig die Fachämter von Routinearbeiten wie Antragsausgabe und -annahme, Erstberatung entlastet. Bis zu 80 % aller Kontakte zwischen Bürgern und Verwaltung können im Bürgerbüro realisiert werden.

Die Organisation und Einrichtung eines Bürgerbüros wird von verschiedenen Faktoren wie Flächenausdehnung, Anzahl der Stadt- bzw. Ortsteile oder finanzieller Handlungsspielraum maßgeblich beeinflusst. Diese genannten Voraussetzungen bestimmen auch die Anzahl der zu errichtenden Büros in einer Kommune. Vorstellbar ist ein Bürgerbüro bei rd. 20.000 Einwohnern, mit einer durchschnittlichen Stellenbesetzung von rd. 6 VbE/ Büro.

Nach Auffassung des SRH ist zu empfehlen, das Bürgerbüro im Wesentlichen nach dem Front-Office/ Back-Office-Prinzip zu organisieren. Zusätzlich 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 (Projekt), 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.

An die Mitarbeiter im Bürgerbüro werden hohe Anforderungen an Fachwissen und soziale Kompetenz gestellt. Sie müssen deshalb für ihre neue Aufgabe rechtzeitig und ausreichend qualifiziert werden. Der SRH hat für **Stellen im Bürgerbüro** eine Musterstellenbeschreibung erarbeitet und darauf aufbauend eine Stellenbewertung durchgeführt. Diese können den Kommunen und Rechtsaufsichtsbehörden als Orientierung dienen. Aufgrund der zusammenfassenden Beurteilung der **Stelle Bürgerbüro** ist eine tarifrechtliche Bewertung nach BAT-O in die Verg.Gr. VII, FG. 1b (Bewährungsaufstieg nach 6 Jahren zu Verg.Gr. VIb, FG. 1b) grundsätzlich angemessen.

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.

Für die Konzeption eines Bürgerbüros sind mögliche und beabsichtigte Entwicklungen hin zu einem E-Government zu beachten. Dieses eignet sich besonders im ländlichen Raum, um die Verwaltung wieder näher zum Bürger zu bringen.

Zunehmend werden beim E-Government über eine reine „Schaufensterfunktion“ mit Informationen aus dem Rathaus auch verschiedene Dienstleistungen online angeboten. Dazu gehören Formularservice, Möglichkeiten zur Einsichtnahme in den Stand der Vorgangsbearbeitung, Reservierung von Kfz-Wunschkennzeichen und sogar Transaktionen im Sinne von Anträgen. Zusätzlich 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. Eine Suche von Dienstleistungen nach dem Zuständigkeitsprinzip, wie oftmals angeboten, setzt bei den Bürgern Verwaltungskennnisse voraus und erfüllt diesen Anspruch nicht.

Der Bürger als Partner und Mitgestalter des Gemeinwesens ist wesentlicher Bestandteil einer nachhaltigen Kommunalpolitik. Selbst Kommunalverwaltungen, die seit Jahren erfolgreich ihre Verwaltungsprozesse optimiert haben, können ohne die Einbeziehung der Bürger nur noch begrenzte weitere Reformerrfolge erreichen. Die Verwaltung berät und informiert die Bürger, aktiviert ihre Interessen und unterstützt sie organisatorisch in ihrer Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement.

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. Ein Versuch, durch Bürgerengagement ausschließlich Kosten zu senken ohne gleichzeitig Mitgestaltung zu ermöglichen, wird langfristig scheitern.

2.14 Kontraktmanagement

Mit dem Kontraktmanagement soll die bisherige Steuerung aufgrund von Einzelanweisungen zugunsten einer ergebnisorientierten Steuerung „auf Abstand“ abgelöst werden. Die Verwaltung und ihre Teileinheiten erhalten eine größere Flexibilität und Eigenverantwortung bei gleichzeitiger Planungssicherheit.

In den begleitend geprüften Kommunen wurden bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nur vereinzelt erste Überlegungen zum Kontraktmanagement getroffen. Kontrakte waren noch nicht benannt und abgeschlossen worden. Dies deckt sich mit den Erfahrungen aus anderen Bundesländern. Auch dort gibt es, im Gegensatz zu anderen Elementen der neuen Steuerung, nur wenig Erfahrungen mit dem Kontraktmanagement.

Grundsätzlich geht das neue Steuerungsmodell von einer Produktdefinition und der entsprechenden Zuordnung von Kosten zu diesen Produkten aus. Der outputorientierte Produkthaushalt stellt den Hauptkontrakt zwischen der Politik und der Verwaltung dar. Er sieht auf der

Grundlage eines Eckwertebeschlusses die Verteilung des Gesamtbudgets, ausgehend von den wichtigsten Entwicklungszielen und Handlungsschwerpunkten, auf die Budgetbereiche vor und ist damit maßgebend für alle weiteren Kontrakte. Davon ausgehend werden die Leistungs- und Finanzziele in Kontrakten einzelner Verwaltungsbereiche (Dezernate, Fachbereiche) weiter konkretisiert.

Kontrakte sind auf den verschiedenen Hierarchiestufen bezüglich ihrer Inhalte unterschiedlich auszugestalten. Die strategischen Kontrakte zwischen Politik und Verwaltungsspitze sollten nur steuerungsrelevante Punkte und zentrale Ziele enthalten. In den unteren Hierarchieebenen werden eher operative Ziele vereinbart.

Mit dem Abschluss von Zielvereinbarungen muss nicht zwingend auf der obersten Ebene (Politik) begonnen werden. Wenn die Möglichkeiten gegeben sind, können einzelne Bereiche auch ohne das Vorliegen übergeordneter Kontrakte Vereinbarungen abschließen.

Das Kontraktmanagement sollte mit einem Anreiz- und Sanktionssystem verbunden sein, das ein ergebnis- und zielorientiertes Verhalten der Mitarbeiter fördert.

3 Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess

3.1 Generelle Überlegungen

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.

Die sächsischen Kommunen erwarten, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber konkrete sachliche und terminliche Entscheidungen, u. a. zu Änderungen im System des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens und zur Schaffung von Voraussetzungen für die interkommunale Vergleichbarkeit von Produkten, trifft.

Für den weiteren Reformprozess ist eine starke kommunale Selbstverwaltung unter Bereitstellung einer angemessenen finanziellen Mindestausstattung grundlegend. Die Kommunen 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 werden. Dies gilt auch, wenn aufgrund von rechtlichen Regelungen bisher freiwillige Aufgaben zur Pflicht gemacht werden.

Gegenwärtig wird oftmals ein großer Teil des kommunalen Haushaltsvolumens durch Pflichtaufgaben gebunden. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist zusätzlich erschwert durch eine hohe Regelungsdichte, die Verlagerung von weiteren Pflichtaufgaben auf die Kommunen und die starke Beeinflussung der Prioritätensetzung in den Kommunen durch staatliche Zweckzuweisungen.

Den Kommunen sollte grundsätzlich mehr Ermessensspielraum bei der Erledigung ihrer Aufgaben 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.

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.

Neben der Förderung 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. Die Gemeindevertreter beschränken sich damit auf ihre Kernkompetenzen und die Verwaltung erhält durch die stärkere Kompetenzabgrenzung den für die Modernisierung notwendigen größeren Handlungsspielraum.

3.2 Grundsätzliche haushaltsrechtliche Entscheidungen

Buchführungssystem - externes Rechnungswesen

Die Innenministerkonferenz hat im Herbst 2000 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 darstellen würde.

In einigen Bundesländern werden bereits Pilotprojekte durchgeführt sowie mögliche Umsetzungsvarianten auf unterschiedlichen Wegen (Wahlrecht zwischen Doppik und Kameralistik, Ablösung der Kameralistik durch die Doppik) erprobt. 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.

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, 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.

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 des Ressourcenverbrauchs) 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?
- Welche materiellen Einspareffekte treten (mittel- und langfristig) durch das ausgewählte Buchführungssystem auf?
- 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?

Eine unbedingt erforderliche Kosten-Nutzen-Analyse sollte aufgrund der Erfahrungen in Pilotkommunen - auch anderer Bundesländer - vorgenommen werden (vgl. Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung über den Erlass von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften).

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 (z. B. Ausnahmeregelungen, Umgang mit Fehlbeträgen).

Bewertung des Anlagevermögens

Die gegenwärtige Behandlung des Anlagevermögens ist unzureichend.

Der SRH empfiehlt dringend, die Behandlung des Anlagevermögens in der kommunalen Haushaltswirtschaft zu prüfen. Es muss 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 (vgl. Pkt. 2.2 Anlagevermögen). 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.

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.

Kosten- und Leistungsrechnung - internes Rechnungswesen

Die Einführung der KLR ist aufgrund der engen Verbindungen zu anderen Reformelementen zu einem viel diskutierten Thema mit zentraler Stellung geworden. Sie setzt eine Reihe von Reformelementen (z. B. Produkte, Bewertung Anlagevermögen) voraus und ist selbst Voraussetzung für weitere Reformelemente (z. B. Kontraktmanagement, outputorientierte Budgetierung).

Erfolgt eine Entscheidung für eine Einführung der KLR, müssen unbedingt in diesem Zusammenhang Festlegungen u. a. für die Bereiche Bewertung des Anlagevermögens, Darstel-

lung 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 Gliederungs- und Gruppierungsnummern 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. Aufbauend auf dem bestehenden Rahmenproduktplan Sachsen ist eine Vorgabe für alle sächsischen Kommunen zumindest für Produktgruppen und -bereiche sinnvoll.

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 von 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 muss ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Nutzen gewahrt bleiben.

Die Kommunen benötigen im Reformprozess zwingend die Unterstützung des Freistaates.

3.3 Modifizierung des derzeit gültigen Haushaltsrechts

Bis zur Umsetzung grundsätzlicher haushaltsrechtlicher Entscheidungen sollte das derzeit gültige Haushaltsrecht konsequent fortentwickelt werden.

Nicht in jedem Fall wurden die mit der Novellierung des Gemeindehaushaltsrechts (Kommunalhaushaltsverordnung) im Jahr 2002 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.

Aufgrund der bei den Prüfungen vorgefundenen vielfältigen Probleme der Kommunen bei der Erstellung einer Vermögensrechnung sollte vom Ordnungsgeber 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.

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 hingewiesen. Die Novellierung des Gemeindefinanzrechts hat die diesbezüglichen Forderungen des SRH weitestgehend berücksichtigt (vgl. Pkt. 2.3 Beteiligungsmanagement).

3.4 Weitere Anmerkungen

Für ein behördenübergreifendes Verwaltungshandeln bedürfen die E-Government-Lösungen einzelner Verwaltungen einer Koordination. Mit dem begonnenen Projekt Kommunales Datennetz 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. Lösungen für die Schnittstellenproblematik zwischen den Programmen durch die Festlegung von Standards sind nötig. 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.

Aufgrund der nutzbaren technischen Möglichkeiten des Internets sind die gemeinde- und gemeindefinanzrechtlichen Bestimmungen im Freistaat Sachsen auf ihren Veränderungsbedarf hinsichtlich des Einsatzes der digitalen Signatur zu überprüfen. Beispielsweise ist nach § 60 Abs. 1 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen bei Verpflichtungserklärungen die Schriftform mit handschriftlicher Unterschrift des Bürgermeisters nötig.

Die angesprochenen Entwicklungen stehen in Wechselbeziehungen mit dem Dienst- und Tarifrecht. Bei der Fortentwicklung des Dienstrechts wird der Gesetzgeber verstärkt die angemessene Honorierung von Leistung und Engagement vorsehen müssen. Im Tarifbereich können die Kommunen dies, wie auch weitere Forderungen, selbst in die Verhandlungen einbringen.

Inhaltsverzeichnis der Beratenden Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SÄHO i. V. m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SÄHO

	<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

	<u>Seite</u>
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
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 Gemeindefirtschaftsrecht 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

	<u>Seite</u>
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
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

	<u>Seite</u>
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
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
5.5 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

	<u>Seite</u>
5.6 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
<i>Checklisten:</i>	
- Grundüberlegungen vor der Einführung der Budgetierung	153
- Notwendige Festlegungen zur Durchführung der Budgetierung	154
<i>Verfahren der Haushaltsplanaufstellung im Vergleich</i>	155
5.7 Controlling	156
<i>Hinweise und Empfehlungen:</i>	
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
<i>Checklisten:</i>	
- Schaffung der Voraussetzungen für ein Controlling	169
- Informationsbedarf und Berichtswesen	170
<i>Unterscheidungsmerkmale des operativen und strategischen Controllings</i>	171
<i>Hinweise und Empfehlungen für Controllerstellen:</i>	
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

	<u>Seite</u>
<i>Stellenbeschreibung</i> - Leiter Controlling	175
<i>Stellenbewertung</i> - Leiter Controlling	177
<i>Stellenbeschreibung</i> - Sachbearbeiter Controlling (einem Leiter Controlling unterstellt)	181
<i>Stellenbewertung</i> - Sachbearbeiter Controlling (einem Leiter Controlling unterstellt)	183
<i>Stellenbeschreibung</i> - Sachbearbeiter Controlling (kein Leiter Controlling vorhanden)	187
<i>Stellenbewertung</i> - Sachbearbeiter Controlling (kein Leiter Controlling vorhanden)	189
5.8 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
5.9 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

	<u>Seite</u>
6.4 Derzeit gültiges Haushaltsrecht	226
6.5 Koordinierung von E-Government	228
6.6 Modifizierung des Dienst- und Tarifrechts	228

Anhang:

- Glossar
- Quellenverzeichnis