

Ganzheitliche Steuerung einer Kommunalverwaltung im Rahmen der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens.

Ein Erfahrungsbericht der Gemeinde Berg

Harald Heitmeir, Matthias Heinrich und Sönke Duhm*

Die Gemeinde Berg hat rund 8.200 Einwohner und liegt am Starnberger See in Bayern. Die Gemeinde begann 2004 mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens und im Jahr 2007 mit dem doppischen Echtbetrieb. Neben dem Wechsel des Buchungsstils von der Kameralistik zur Doppik, wurde auch schrittweise die im Neuen Kommunalen Finanzwesen vorgesehene neue Steuerung aufgebaut und zunächst in Teilen der Verwaltung erprobt.

1. Die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens in der Gemeinde Berg

Das Neue Kommunale Finanzwesen ist weit mehr als die Umstellung des Buchungsstils von der Kameralistik auf die Doppik. Es geht viel mehr darum, die Steuerung der Kommunalverwaltung nachhaltig zu verbessern.

Erreicht werden soll dies unter anderem, indem

- transparent gemacht wird, welche Ressourcen tatsächlich verbraucht werden,
- Aufgaben- und Ressourcenverantwortung durch Budgetierung zusammengeführt werden,
- Verwaltungsleistungen als Produkte dargestellt werden,
- Ziele und Kennzahlen für die Produkte erarbeitet werden,
- ein Berichtswesen eingeführt wird, um feststellen zu können, inwieweit die angestrebten Ziele erreicht wurden,
- die Kosten- und Leistungsrechnung sowie
- die interne Leistungsverrechnung umgesetzt wird.

Das Ziel der Gemeinde Berg ist es, ihr Finanzwesen nicht auf den Übergang vom zahlungsorientierten kameralen Rechnungswesen zum ressourcenverbrauchsorientierten doppischen Rechnungswesen zu beschränken, sondern ganzheitlich mit allen Elementen umzusetzen. Damit soll langfristig erreicht werden, dass die vorhandenen kommunalen Ressourcen der Gemeinde Berg noch wirtschaftlicher und zielgerichteter eingesetzt werden.

Da die Gemeinde Berg lediglich rund 8.100 Einwohner und 21 Mitarbeiter in der Verwaltung hat, entschlossen sich die Projektverantwortlichen in Berg, das Neue Kommunale Finanzwesen schrittweise einzuführen. Dadurch konnte die gesamte Verwaltung der Gemeinde Berg im Rahmen eines Lernprozesses an die neue Form der Verwaltungssteuerung herangeführt werden.

Einzelne Bausteine wurden in der Gemeinde Berg zunächst in ausgewählten Bereichen wie der Gemeindebücherei umgesetzt und erprobt. Mit Hilfe der Erfahrungen in diesen Pilotbereichen wird in der gesamten Verwaltung der Gemeinde Berg die Neue Steuerungsarchitektur schrittweise aufgebaut. Begleitet wird dieser Prozess von umfassenden Qualifizierungsmaßnahmen für den Rat und die Verwaltung.

2. Abbildung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs

Die Abbildung des Ressourcenverbrauchs wurde von den Projektverantwortlichen in Berg als entscheidende Voraussetzung angesehen, um die Steuerung der Verwaltung weiter zu verbessern.

Im kameralen Rechnungswesen werden lediglich die kassenwirksamen Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres berücksichtigt. So war es für die Gemeinde Berg im kameralen

Rechnungswesen nicht erkennbar, ob die Substanz des kommunalen Vermögens aufgezehrt wird, da beispielsweise mit der Abnutzung von Gebäuden keine Zahlungsströme verbunden sind. Somit fehlten der Gemeinde Berg wie allen anderen Gemeinden wichtige steuerungsrelevante Informationen.

Dagegen wird in der jetzt eingeführten Doppik beispielsweise der Wertverlust des kommunalen Vermögens aufgrund von Abnutzung durch Abschreibungen ausgewiesen. Auch müssen Rückstellungen für künftige Verpflichtungen wie Pensionen gebildet werden.

Wegen der großen Bedeutung des Rechnungswesens als Informationsgrundlage für die übrigen Bausteine des Neuen Kommunalen Finanzwesens begann die Gemeinde Berg zu Beginn des Projektes im Jahr 2004 mit der Umstellung auf die Doppik. Hierfür wurde unter anderem das kommunale Vermögen der Gemeinde Berg erfasst und bewertet.

3. Einführung der Budgetierung

In der traditionellen Steuerung der Verwaltung sind in der Regel die Fachverantwortung und die Bewirtschaftung der Ressourcen (z.B. Ausgaben für Sachmittel und fremd bezogene Dienstleistungen) getrennt. Die Folge ist häufig, dass es wenig Anreize für die Fachbereiche gibt, mit den zugewiesenen Ressourcen wirtschaftlich umzugehen. Im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzwesens erhalten die einzelnen Fachbereiche „Budgets“, die sie selbst bewirtschaften. Dies bedeutet, dass die Fachbereiche nicht nur für fachliche Fragen verantwortlich sind, sondern auch für die dafür zugewiesenen Ressourcen. Es werden daher Anreize für eine wirtschaftlichere Mittelbewirtschaftung geschaffen.

Die Steuerung mit Budgets erfordert allerdings ein grundlegendes Umdenken in der Verwaltung. Daher wurde ab dem Jahr 2005 die Budgetierung in der Gemeinde Berg bereits in der Kameralistik erprobt, um Erfahrungen für die Einführung zu sammeln.

Die Gemeindebücherei in Berg war einer der Verwaltungsbereiche, der schnell die sich aus der Budgetierung ergebenden Chancen erkannte. Nach der Einführung der Budgetierung erhielt die Gemeindebücherei ihre Finanzvorgaben grundsätzlich in Form von Budgets. Die Budgets wurden dafür mit den von der Bücherei zu erreichenden Sachzielen verknüpft. Wie die zugewiesenen Ressourcen im Einzelnen aufgeteilt wurden, lag dabei in der dezentralen Verantwortung der Bücherei. Damit waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bücherei erstmals sowohl für die fachliche Aufgabenerfüllung als auch für die Ressourcenbewirtschaftung verantwortlich. Seit Einführung der Budgetierung sind alle dem Budget der Gemeindebücherei zugeordneten Positionen (seit dem 01.01.2007 sämtliche Ertrags- und Aufwandsarten) gegenseitig deckungsfähig. Wenn die Gemeindebücherei die ihr für die Aufgabenwahrnehmung zugewiesenen Mittel nicht voll ausschöpft, können diese verbleibenden Mittel ganz oder teilweise in das Folgejahr übertragen werden.

Die auf der Grundlage der Budgetierung geschaffenen Anreize führten bereits zu ersten Erfolgen. So nutzen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindebücherei ihren vergrößerten Gestaltungsspielraum, um die ihnen zugewiesenen Ressourcen wirtschaftlicher einzusetzen. Die Bücherei konnte ihr Zuschussbudget seit der Einführung der Budgetierung bei steigenden Preisen für die Beschaffung von Büchern gleich halten. Zudem zeigt die

seitdem gestiegene Zahl der ausgeliehenen Bücher, dass es der Gemeindebücherei gelang, die Qualität des Angebots mit den vorhandenen Mitteln weiter zu verbessern.

Die Erfahrungen der Bücherei wurden in Klausurtagungen unter Einbindung der Gemeinderatsmitglieder ausgewertet. Es wurden sowohl der politischen Vertretung als auch der Verwaltung die Vorteile der Budgetierung für die Steuerung deutlich. In der gesamten Gemeindeverwaltung haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mittlerweile begonnen, die Steuerung mit Hilfe von Budgets aufzubauen.

4. Steuerung mit Produkten

Mit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens entfällt die traditionelle inputorientierte Steuerung der Kameralistik über die haushaltsstellenscharfe Mittelzuweisung im Haushaltsplan, da die Ressourcen den Verwaltungseinheiten in Form von Budgets zugewiesen werden.

Stattdessen machen der Rat und die Verwaltungsführung im neuen Rechnungssystem auch konkrete Vorgaben für Leistungen (Produkte), die von den einzelnen Verwaltungseinheiten mit den im Haushaltsplan zugewiesenen Mitteln erbracht werden sollen. Dafür fasste die Projektgruppe der Gemeinde Berg ihre zahlreichen Einzelaktivitäten zu einer überschaubaren Zahl von Leistungspaketen (Produkten) zusammen und übernahm diese in den Haushaltsplan. Somit wurde der Aufwand der einzelnen Leistungen (Produkte) der Gemeinde Berg transparent. Als Folge daraus sollen – insbesondere für Leistungen mit unverhältnismäßig hohen Aufwendungen – Möglichkeiten zur effizienteren Leistungserstellung verstärkt diskutiert werden.

Auch für die Steuerung mit Produkten werden zunächst Erfahrungen im Pilotbereich der Gemeindebücherei gesammelt. Daher begann die Gemeinde Berg in einem ersten Schritt: mit der Bücherei Ziele und Kennzahlen zu definieren und deren Einhaltung zu messen. Die Grundlage hierfür war die Aufgabenbeschreibung. Bei der Formulierung der Ziele achteten die Verantwortlichen darauf, nicht lediglich die Aufgabendefinition zu wiederholen, sondern anzustrebende Zustände, Ergebnisse und Wirkungen zu definieren, die durch die Leistungen der Gemeindebücherei realisiert werden sollen.

Die Gemeindebücherei soll nach ihrer Aufgabenbeschreibung Medien aller Art für die Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stellen. Insbesondere soll der Zugang von Kindern zur Literatur gefördert werden.

Als Ziele wurden nicht die Aufgaben der Gemeindebücherei Berg selbst angesehen, sondern die Ergebnisse, die mit diesen Aufgaben erreicht werden sollen. Für das Projektteam in Berg war es dabei wichtig, dass die definierten Ziele auch ausreichend operationalisiert werden.

Für die Gemeindebücherei wurden sowohl Sachziele als auch Finanzziele formuliert:

- eine Erhöhung der Marktdurchdringung insbesondere in der Zielgruppe der Kinder,
- der Erhalt der hohen Qualität der Medien und
- ein gleich bleibendes Budget für die nächsten 5 Jahre.

Um zu bewerten, ob die angestrebten Ziele der Gemeindebücherei tatsächlich erreicht wurden, legte das Projektteam gemeinsam mit den verantwortlichen Mitarbeiterinnen der Gemeindebücherei geeignete Kennzahlen fest. Diese geben Auskunft über den Grad der Zielerreichung für das Produkt Gemeindebücherei.

Entsprechend der Ziele der Gemeindebücherei wurden drei Kennzahlen festgelegt:

- die Marktdurchdringung (Anteil der Leser an der Gesamteinwohnerzahl),

- der Anteil der Kunden aus der Zielgruppe (Anteil der Kinder unter 12 Jahren an der Gesamtlesezahl),
- die durchschnittliche Ausleihungen je Buch im Jahr.

Das Projektteam in Berg zog folgende Kriterien für die Bildung der Kennzahlen heran:

- Hat die Kennzahl für das Steuerungsbedürfnis der Kommune eine Relevanz?
- Besteht eine Verbindung von Kennzahl und Ziel?
- Kann die Kennzahl vom Produktverantwortlichen beeinflusst werden?
- Versteht der Adressat der Kennzahl die damit verbundene Aussage?

Nachdem für die einzelnen Ziele der Gemeindebücherei Kennzahlen definiert wurden, quantifizierte das Projektteam diese für die Gemeindebücherei. Nach der Testphase werden die Entscheidungsträger der Gemeinde Berg mit den Produktverantwortlichen in der Gemeindebücherei verhandeln, welche Werte in den Kennzahlen angestrebt werden, um die festgelegten Ziele zu erreichen. Damit wird dann festgelegt, in welcher

- Menge,
- Qualität,
- Zeitdauer und
- mit welchen Ressourcen

die Ziele der Gemeindebücherei erreicht werden sollen.

Während der Leistungserstellung informierten die verantwortlichen Mitarbeiter der Gemeindebücherei die Verwaltungsführung in regelmäßigen Abständen über

- die Kosten,
- die Leistungen und
- den Zielerreichungsgrad bei vereinbarten Handlungszielen.

Zu diesem Zweck wurde im Bereich der Gemeindebücherei begonnen, ein Berichtswesen aufzubauen. Dieses ermöglichte es Politik und Verwaltungsführung der Gemeinde, die Zielerreichung in der Gemeindebücherei regelmäßig zu überwachen. Bei Abweichungen von den angestrebten Zielen erarbeitete die Verwaltungsführung Maßnahmen, um dieser Entwicklung gegenzusteuern.

Für alle Beteiligten der Gemeinde Berg ist die Steuerung über Produkte, Ziele und Kennzahlen eine grundlegende Änderung des bisherigen inputorientierten Vorgehens. Im Bereich der Gemeindebücherei gelang es, Erfahrungen für den erfolgreichen Aufbau einer Steuerung über Produkte, Ziele und Kennzahlen zu sammeln. Diese ersten Erfolge sollen für einen umfassenden Lernprozess in der Gemeinde Berg genutzt werden, damit langfristig in der gesamten Verwaltung effektiv mit Hilfe von Produkten, Zielen und Kennzahlen gesteuert wird.

5. Interne Leistungsverrechnung

In der Gemeinde Berg erbringt der Bauhof für die übrigen Verwaltungsbereiche Vorleistungen. Auch diese internen Dienstleistungen sollten in das neue Steuerungskonzept einbezogen werden. Die Gemeinde Berg begann, die Leistungen des Bauhofs zu verrechnen. Dies bedeutet, dass die einzelnen Verwaltungseinheiten für eine intern bezogene Dienstleistung des Bauhofs aus ihrem Budget ein Entgelt an den Bauhof entrichten müssen.

Für die Verwaltungseinheiten wurden durch die Verrechnung Anreize geschaffen, sparsam und kostenbewusst nach internen Dienstleistungen des Bauhofs nachzufragen. Wenn beispielsweise eine Verwaltungseinrichtung feststellt, dass ein Teil der internen Dienstleistungen des Bauhofs nicht zwingend für die Aufgabenwahrnehmung benötigt wird (z.B. Pflege der Grünflächen), kann diese den Bezug der internen Dienstleistung reduzieren. Auch für den Bauhof wurden Anreize zu effizientem Ver-

halten geschaffen, da dieser seine Kostenstrukturen so steuern muss, dass er zumindest kostendeckend arbeitet.

Die interne Leistungsverrechnung in der Gemeinde Berg erfolgt auf der Grundlage vorkalkulierter Verrechnungspreise für die einzelnen Leistungen des Bauhofs. Grundlage dafür sind auf Basis der eigenen Kosten kalkulierte Preise.

6. Erfolgsfaktoren für den Aufbau einer neuen Steuerung: Erfahrungen der Gemeinde Berg

6.1 Enge Zusammenarbeit von Verwaltungsführung und Gemeinderat

Die Erfahrungen der Gemeinde Berg zeigen, dass es für den Aufbau des Neuen Kommunalen Finanzwesens von großer Bedeutung ist, dass die Führungskräfte der Verwaltung und der Gemeinderat eng zusammenarbeiten. Damit wird erreicht, dass die neue Steuerungsarchitektur sowohl auf die Anforderungen der Verwaltungsführung als auch auf die Anforderungen des Gemeinderates abgestimmt ist.

6.2 Interesse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wecken

Wichtig für den Erfolg der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens ist es auch, dass es den Führungskräften in der Verwaltung gelingt, das Interesse für die neue Steuerung zu wecken. Daher informierte die Projektgruppe der Gemeinde Berg die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in regelmäßigen Abständen umfassend über das Neue Kommunale Finanzwesen, um diese von den Vorteilen der neuen Steuerung zu überzeugen. Als Ergebnis der Diskussionen begannen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schrittweise, die vom neuen Finanzwesen bereitgestellten Informationen zu nutzen und die neue Steuerung zu „leben“.

6.3 Aufbau von Kompetenzen für das Neue Kommunale Finanzwesen durch Schulungen und Fortbildung

Im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzwesens sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der einzelnen Fachbereiche nicht nur für die fachliche Wahrnehmung ihrer Aufgaben verantwortlich, sondern auch für die Bewirtschaftung der vorhandenen Ressourcen. Daher ist es erforderlich, dass verstärkt betriebswirtschaftliche Kenntnisse in der Verwaltung aufgebaut werden.

Die Gemeinde Berg führte daher die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung im Rahmen eines umfangreichen Schulungs- und Fortbildungsangebotes an die neuen Herausforderungen heran. Auch nach der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens ist es wichtig, dass laufend Fortbildungsveranstaltungen für das Neue Kommunale Finanzwesen angeboten werden, damit dieses in der jeweiligen Kommune ständig weiterentwickelt wird.

6.4 Nutzen des vorhandenen Fachwissens der Verwaltung zur Auswertung und Interpretation der bereit gestellten Informationen

Das Neue Kommunale Finanzwesen stellt der Verwaltungsführung und dem Rat wesentlich genauere Informationen und effektivere Steuerungsinstrumente als die bisherige Kameralistik zur Verfügung. Wichtig ist jedoch, dass die bereitgestellten Informationen (z.B. Kennzahlen) von der Verwaltung interpretiert und entsprechend aufbereitet werden müssen.

Beispielsweise sollte die Kennzahl „Ausleihungen je Medium“ in der Bücherei nicht dazu führen, dass eine kommunale Bücherei auf einen DVD-Verleih reduziert wird. Stattdessen sollte die Kennzahl „Ausleihungen je Medium“ vor dem Hintergrund der mit der Bücherei verfolgten Ziele ausgewertet werden. Wenn beispielsweise die kommunale Bücherei insbesondere die Zielgruppe Kinder und Jugendliche erreichen soll, wäre es sinnvoll die Ausleihungen der Kinder und Jugendbücher auszuwerten. Wenn Kinder- und Jugendbücher nur selten ausgeliehen werden, wäre zu überlegen, wie dieser Entwicklung gegengesteuert werden kann (z.B. durch die Beschaffung neuer Kinder- und Jugendbücher).

6.5 Schrittweise Einführung der Neuen Steuerung

Entscheidend für die Akzeptanz und Umsetzung des neuen Steuerungssystems ist es, dieses in kleinen und überschaubaren Schritten einzuführen. Beispielsweise sollten zu Beginn des Projektes zunächst besser wenige und leicht verständliche Kennzahlen gewählt werden, damit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schrittweise mit dem Umgang Kennzahlen vertraut werden. Zudem zeigen die Erfahrungen der Gemeinde Berg, dass es vorteilhaft ist, zunächst in Pilotbereichen (z.B. der Gemeindebibliothek) Erfahrungen mit der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente zu sammeln und für die anderen Verwaltungsbereiche zu nutzen. Damit werden die Verwaltung und der Rat im Rahmen eines zielgerichteten Lernprozesses schrittweise an die neue Steuerungslogik herangeführt, so dass sie mit den umfangreichen Veränderungen der Abläufe nicht überfordert werden.

Anmerkungen:

- Harald Heitmeir war von Juli 2002 bis Dezember 2008 Kämmerer der Gemeinde Berg. Er war Projektleiter für die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens in der Gemeinde Berg. Seit 01.01.2009 ist er Fachbereichsleiter Finanz- und Immobilienmanagement in der Gemeinde Puchheim. Matthias Heinrich ist Leiter des Geschäftsfeldes Städte und Landkreise bei der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Nürnberg. Er beriet die Gemeinde Berg in allen Phasen der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens. Sönke Duhm ist Berater im Geschäftsfeld Städte und Landkreise bei der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Nürnberg. Er beriet die Gemeinde Berg im Bereich der Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens



Aus den Verbänden

Fachverband der Kämmerer in Brandenburg tagte am 4.11.2009 in Kleinmachnow

Am 4. November 2009 folgten rund 100 Kämmerinnen und Kämmerer aus Brandenburg der Einladung ihrer engagierten Vorsitzenden nach Kleinmachnow bei Potsdam. Sie wurden nicht enttäuscht: Angelika Kerstensi und ihr Vorstandsteam boten ein ausgesprochen interessantes und spannendes Programm mit einer Auswahl brandaktueller Themen. Von der Zinsentwicklung für Kommunaldarlehen vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise bis zur nächsten Herausforderung der Kommunen

in Gestalt der konsolidierten Konzernbilanz fanden auch die Alltagsorgen der Teilnehmer im Bereich Immobilienmanagement ihren Stellenwert. Insgesamt eine rundum gelungene Veranstaltung auf hohem Niveau.

Der Fachverband der Kämmerer im Land Brandenburg wurde am 02. Mai 2001 in Wriezen von 23 Kämmerinnen und Kämmerern gegründet. Vorsitzende ist seitdem Angelika Kerstensi, die ihres