



STADT BRAKE (UNTERWESER) · DER BÜRGERMEISTER

Das Neue Kommunale Rechnungswesen unterstützt den rationalen Umgang mit knappen Ressourcen

Festlegung von wesentlichen Produkten als strategische Steuerungsgrundlage in der Stadt Brake

von

Bürgermeister Michael Kurz¹ und Prof. Dr. Stefan Eisner²

I. Ausgangsbedingungen/Einleitung

Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (NSM) gewinnt das strategische Management einer Kommune mehr und mehr an Bedeutung. Kommunen müssen sich in einer dynamischen und sich wandelnden Umwelt behaupten und einzelne Maßnahmen zielgerichtet vornehmen. Führungskräfte in Politik und Verwaltung sehen sich dabei mit aktuellen und zukünftigen Herausforderungen konfrontiert, für die langfristig wirksame Konzepte entworfen und umgesetzt werden müssen.

In diesem Zusammenhang fordert der niedersächsische Landesgesetzgeber in § 4 Abs. 7 Nds. GemHKVO seine kommunalen Gebietskörperschaften dazu auf, in jedem Teilhaushalt die wesentlichen Produkte (W-Produkte) mit den dazugehörigen Leistungen und den zu erreichenden Zielen sowie den dazu geplanten Maßnahmen und Kennzahlen zur Zielerreichung zu bestimmen. Grundlage ist darüber hinaus der § 58 Abs. 1 Nr. 1 NKomVG sowie der § 21 Abs. 1 Nds. GemHKVO.

Diese gesetzliche Vorgabe ist nicht nur verpflichtend, sondern vor dem Hintergrund der Entwicklung sowie dem Ausbau von Prioritäten einer Kommune auch von besonderer Bedeutung, da die Festlegung von W-Produkten lediglich dann sinnvoll sein kann, wenn diese konform mit der strategischen Ausrichtung einer Kommunalverwaltung in Einklang gebracht werden kann. Die Notwendigkeit der Bestimmung von W-Produkten stellt für Kommunen eine Chance dar, die im Rahmen der strategischen Steuerung ausgesprochen nutzenstiftend ist, um vorhandene Ressourcen ziel- und ergebnisorientiert einzusetzen. Nur unter diesen Bedingungen ist ein rationales und wirtschaftliches Controlling gemäß § 59 Ziff. 13 Nds. GemHKVO möglich. Durch die Bereitstellung und Auswertung geeigneter Informationen, insbesondere aus dem internen Rechnungswesen, kann das Erreichen der von der Politik vorgegebenen Ziele gesichert und überprüft werden. Außerdem soll das effizient aufgebaute Controlling als unterstützendes Instrument für Führungs- und Entscheidungsträger zur Steuerung und Kontrolle der Wirtschaftsführung dienen.

¹ Herr Michael Kurz ist seit dem 01.11.2014 Bürgermeister der Stadt Brake (Unterweser).

² Herr Prof. Dr. Stefan Eisner ist Professor für öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung und Rechtspflege in Niedersachsen (NSVN) und Geschäftsführer der NSI Consult Beratungs- und Servicegesellschaft.

II. Methodik, Vorgehensweise und Projektierung in der Stadt Brake

Gemeinsam mit der Stadt Brake sollte die NSI Consult einen Weg aufzeigen, wie diese Chance unter Einbindung der vorgeschriebenen Steuerungsinstrumente wie Controlling und Berichtswesen praxisnah, erfolgsorientiert und gesetzeskonform umgesetzt und eingeführt werden kann.

Die Stadt Brake unterliegt einer finanziell angespannten Situation und befindet sich seit geraumer Zeit in der Haushaltssicherung. Ziel ist es folglich, im Rahmen einer konzeptionellen Herangehensweise die Prioritäten für die Verwendung von Haushaltsmitteln herauszustellen und die Aufgaben der Stadt Brake nach Prioritäten (W-Produkten) zu steuern.

Der Rat der Stadt Brake hat in Zusammenarbeit mit der Verwaltung und der NSI Consult in einem ersten Schritt die sogenannte „SWOT-Analyse“ als Instrument zur strategischen Positionsbestimmung angewandt. Hierbei wurden im Rahmen der internen Analyse die Stärken und Schwächen und im Rahmen der Umweltanalyse (externe Analyse) die Chancen und Risiken für die Stadt Brake untersucht, um darauf aufbauend eine Gesamtausrichtung sowie strategische Stoßrichtungen zu bestimmen.

Nach abschließender Bewertung dieser Analyse kristallisierte sich heraus, dass die Stadt Brake das Profil eines „**attraktiven Wohnstandortes**“ aufweist.

In einem zweiten Schritt setzte die NSI Consult gemeinsam mit der Stadt Brake zum Zweck der Bestimmung von wesentlichen Produkten auf ein 3-Phasen-Modell, welches in der nachfolgend dargestellten Übersicht aufgeführt ist.

Insgesamt sollte der Produktkatalog durch die Festlegung von W-Produkten daraufhin ausgerichtet sein, dass diese im Einklang mit der strategischen Stoßrichtung eines „attraktiven Wohnstandortes“ harmonisieren.

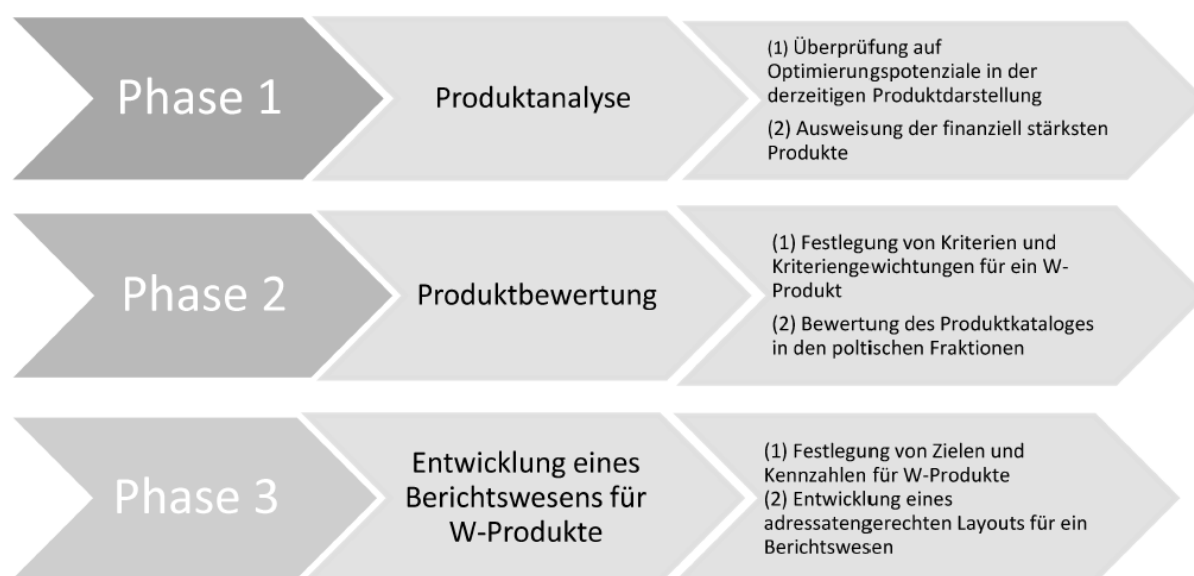


Abbildung 1: Phasen der Produktpriorisierung; Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen einer Dokumentenanalyse wurde zunächst in Abstimmung mit dem Kämmerer der aktuelle Produktkatalog gesichtet und auf Optimierungspotenziale hin überprüft. So analysierte die NSI Consult den aktuellen Produktkatalog auf zulässige Bündelungen und Fusionen von Produkten im Einklang mit dem Produktrahmen des Landes Niedersachsen. Auf dieser Basis wurden sodann Impulse für eine möglichst grobglieđerige und auf eine Bündelung ausgerichtete Ausweisung der Produkte im Haushaltsplan aufgezeigt, da dies eine spätere strategische Steuerung erleichtert und begünstigt.

III. Phase 1:

Nach Erledigung dieses ersten Teilschrittes wurden sämtliche Produkte des Haushaltsplanes der Stadt Brake nach den monetären Kriterien, Aufwand bzw. Ertrag eines Produktes sowie Zuschussbedarf bzw. Überschussbedarf erfasst und diesbezüglich in eine Bewertungsskala überführt. Solche finanziellen Eigenschaften von Produkten spielen stets eine besondere Rolle, die insbesondere in der Haushalts-Konsolidierung von herausragender Bedeutung sind.

Für eine Klassifizierung bzw. Zuordnung eines Produktes zu einem Punkt und damit einer monetären Bewertung, wurden jeweils die Beträge des Produktes gewählt, sodass zunächst relativ wertfrei, ob positiv oder negativ, große finanzielle Gewichte auch zu großen Punktwerten führen. Die jeweils gewählte Skalierung und Zuordnung der Wertbeträge hängt von der Gesamtverteilung der finanziellen Gewichte im Haushaltsplan ab. Als grobe Faustregel gilt „je breiter die Spanne der finanziellen Anteile der einzelnen Produkte an den beiden Kriterien Aufwand/Ertrag und Zuschuss/Überschuss, desto feingliederiger sollte die Skalierung gewählt werden“. Weiterhin hängt die Gliederungstiefe hier natürlich vom Informations- und Differenzierungsbedarf der Kommune bei den finanziellen Kriterien ab.

IV. Phase 2:

In der Phase 2 wurde seitens der NSI Consult in Abstimmung mit der politischen Vertretung vorgeschlagen weitere nichtmonetäre Kriterien zu definieren, welche in der Lage sind, dem mehrdimensionalen Charakter eines Produktes gerecht zu werden. Die von der Stadt Brake verfolgte strategische Stoßrichtung (attraktives Wohnen) sollte von den übrigen Kriterien unterstützt bzw. begünstigt werden. Nach dem NSM gilt es als ein Aspekt, die sogenannte „Inputorientierung“ ein Stück weit zu verlassen und diesbezüglich Variablen wie Output (Ergebnisse), Outcome (Wirkungen) und auch Impact (Reaktion der Zielgruppen auf Leistungen) zu berücksichtigen.

Um diesem Umstand, der bei der späteren produktorientierten Steuerung eine zunehmende Wichtigkeit erlangt, schon zu Beginn des Verfahrens gerecht werden zu können, wurden von den Ratsfrauen und Ratsherren weitere qualitativ ausgerichtete Kriterien entwickelt, die den Fokus der bisher rein monetären und damit inputorientierten bzw. quantitativen Klassifizierung der Produkte (vgl. Phase 1) erweitern.

Zu diesem Zweck wurden in zwei abendlichen Workshops folgende weitere Kriterien entwickelt:

Kriterium 3 – Eigener Handlungsspielraum bei einem Produkt (freiwillig/pflichtig)

Kriterium 4 – Beitrag eines Produktes zum Entwicklungspotenzial der Stadt

Kriterium 5 – Image/Außenwirkung eines Produktes (Strahlkraft über die

Gemeindegrenzen hinaus)

Kriterium 6 – Nachhaltigkeit eines Produktes (sozial u. ökologisch)

Kriterium 7 – Beitrag eines Produktes im Hinblick der Demografie

Um diese Kriterien berücksichtigen zu können und eine Bewertungsmatrix auf Basis der Produkte zusammenzustellen, wurde methodisch auf das Instrument der Nutzwertanalyse zurückgegriffen. Dessen Stärken sind unter anderem die Herstellung eines transparenten Verfahrens, die Reduktion von Komplexität und ihr schnelles, einfaches Handling. Sie eignet sich damit insbesondere für die Einbeziehung zahlreicher nicht monetärer Entscheidungsaspekte der öffentlichen Hand.

Die zweite Phase wurde methodisch durch relative und absolute Gewichtungen des gesamten Kriterienkataloges abgerundet. Es wurden folglich alle Kriterien (monetäre sowie nicht monetäre) hinsichtlich Ihrer Bedeutsamkeit gewichtet (vgl. Abb. 2). Dies erfolgte ebenfalls in einer Arbeitsveranstaltung gemeinsam mit der politischen Vertretung. Schlussendlich ergab sich das nachfolgende Gesamtbild, welches die Grundlage für die abschließenden Bewertungen innerhalb der einzelnen politischen Fraktionen darstellte.

Kriterium/Produkt	Gewichtung absolut	Gewichtung relativ
Zuschussbedarf	1	25%
Aufwand	2	25%
Nachhaltigkeit (sozial u. ökologisch)	6	7%
Image/Außenwirkung	5	7%
Eigener Handlungsspielraum	3	19%
Demografie	7	7%
Entwicklungspotenzial	4	10%

Abbildung 2: Abschließend konzipierte Bewertungsmatrix; Quelle: Eigene Darstellung.

V. Phase 3:

Nach Bewertung des gesamten Produktkataloges konnten 5 W-Produkte herausgestellt werden, welche durch ein Ziel- und Kennzahlensystem in ein Berichtswesen eingebettet wurden.

Als W-Produkte wurden die nachfolgend aufgeführten Produkte festgelegt:

- 1 – Grundschulen
- 2 – Tageseinrichtungen für Kinder
- 3 – Sportstätten und Bäder
- 4 – Bau- und Unterhaltungsarbeiten an Gemeindestraßen
- 5 – Allgemeine Einrichtungen (Bauhof)

Die Entwicklung eines praxistauglichen Berichtswesens soll hier anhand des Beispielproduktes „Grundschulen“ exemplarisch dargestellt werden (vgl. Abb.3):

Produkt: 2110		Verantwortlich: Grundschulen			Jahresvergleich	Unterrjähriger Vergleich			Analyse		
Zielfeld	Ziele	Grundzahlen Kennzahlen Indikatoren	Einheit	B/V	Ergebnis 2013	Plan 2014	II-2014	IV-2014	Prognose 2014	Abweichung absolut	%
Auftragserfüllung	Regelgebundene (demografieorientierte) Auslastung der Schulanlagen sicherstellen	Schüler pro Schule differenziert nach Jahrgängen (aktuelle Zahlen werden von Herrn Tischigor ermittelt)	Anzahl	B/V							
Kundenorientierung	Angemessenes Ganztagsangebot	Anteil Ganztagschüler an GS Golzwarden, Botwarden, Eichendorffschule, Harrien, Kirchhammelwarden	% Verhältnis zur Gesamtanzahl	B/V							
	Attraktive und zeitgemäße Infrastruktur bereitstellen	Sanierungs- und Modernisierungsbedarf d. jew. Schule (energet. Sanierung, Inklusion, allg. Sanierung Innen- u. Außenbereich)	€/Schüler	B/V							
Mitarbeiterorientierung	Fortbildung der Beschäftigten	Fortbildungstage je MA	Anzahl	B							
	Gesundheitsförderung	Krankheitstage pro MA	Anzahl	V							
	Steigerung der MA-Zufriedenheit	Ergebnisse einer turnusmäßigen MA-Befragung	% Grad der Zufriedenheit	B							
Ressourcen/Wirtschaftlichkeit Basisdaten	Angemessene Stellenausstattung für Verwaltung und Facility Management	Stellen	Anzahl VZÄ	B							
		Stellen lt KGSt (Soll-Ist-Vergleich)	Anzahl VZÄ	B							
	Einsparung der Energieverbräuche bei Schul-Immobilien um 5%	Einsparung Energieverbräuche in kWh im Vergleich zum Vorjahr (Strom, Gas)	%	B/V							
	Einsparung Sachkosten um x%	Sachkosten pro Schüler	%	B/V							

Abbildung 3: Musterberichtsbogen für das Produkt Grundschulen; Quelle: Eigene Darstellung

Bei den Dimensionen der Produktziele wurden die Variablen Auftragserfüllung, Kundenorientierung, Mitarbeiterorientierung und Ressourcen/Wirtschaftlichkeit als Zielfelder gewählt und festgelegt. Dieser Ansatz folgt in einer bedarfsgerecht modifizierten Art und Weise den Zielfeldern des strategischen Managements nach der KGSt, die sich an eine Balanced Scorecard anlehnen.

Bei der Erarbeitung von Zielen und Kennzahlen wurde zunächst darauf geachtet, den Grad der Komplexität möglichst moderat zu halten, sodass die Anzahl der Ziele und Kennzahlen nicht zu groß wird und insbesondere die Kennzahlen sowohl realistisch erfassbar und zu den interessanten Zeitpunkten lieferbar sind.

Gerade zu Beginn der Arbeit mit einem Berichtswesen sollte aus der Erfahrung der NSI Consult der Fokus mehr auf der Implementierung und Verinnerlichung des Mehrwertes dieses Steuerungsinstrumentes liegen, als auf dem letzten vollumfänglichen Feinschliff, der zum Implementierungszeitpunkt nicht umfänglich und perfekt vorliegen kann.

Eine Feinjustierung stellt sich automatisch ein, wenn erst einmal über unterschiedliche Zeitinstanzen hinweg mit dieser Art der Informationsbereitstellung Erfahrungen in der kommunalen Praxis gesammelt werden konnten. So sind beispielsweise Zeiträume für Soll-Ist-Abgleiche auf der Basis eines solchen Berichtswesens derart festzulegen, dass sie den spezifischen Informationsbedarfen der Politik und Verwaltungsführung und auch den realen Bewegungsabläufen und Geschehnissen innerhalb eines Produktes festzulegen. Beide Umstände können nach einer gewissen praktischen Erfahrung wesentlich besser eingeschätzt und festgelegt werden.

VI. Erfolgsfaktoren und weitere Potenziale

Die politische Vertretung der Stadt Brake sollte nun aus Verbindlichkeits- und Nachhaltigkeitsgründen einen Beschluss über die Arbeitsergebnisse fassen.

Der Haushaltsplan der Stadt Brake könnte weiterhin derart verschlankt werden, dass eine Abbildung einzelner Produkte über eine Gesamttaggregation von Erträgen und Aufwendungen auf Teilhaushaltsebene nur noch in Bezug auf W-Produkte stattfindet. Einzelne Produkte, bzw. der gesamte Produktkatalog, wären in der folgeschlüssigen Konsequenz nicht mehr abzubilden. Eine gesetzeskonforme Abbildung von W-Produkten sieht in diesem Fall vor, dass diese Produkte dann jedoch ausführlicher abgebildet werden als dies bei den verbleibenden Produkten der Fall ist.

Neben direkten gesetzlich manifestierten Anforderungen aus der Nds. GemHKVO wie den zu ihnen gehörenden Leistungen, den zu erreichenden Zielen mit den dazu geplanten Maßnahmen (oder Projekten) sowie Kennzahlen zur Zielerreichung ist es durchaus angedacht, entsprechende Zielerreichungsgrade und/oder Statistiken aus dem Berichtswesen in ein W-Produktblatt zu implementieren. Der Grundsatz lautet zukünftig: *weniger, aber dafür an der richtigen Stelle mehr*. Diesem Grundsatz konform würde sich zukünftig in der Haushaltsstruktur nicht nur die Darstellung von „Zwangszielen und Zwangskennzahlen“ bei Nicht-W-Produkten erübrigen, sondern entsprechend einer Verschlinkung des Haushaltsplanes die Darstellung solcher Produkte in Gänze. Konsistenter nächster Schritt wäre ebenfalls, dass die politische Beratung nahezu ausschließlich in Bezug auf W-Produkte stattfindet. Übrige Produkte werden nur noch in ausnahmsweise zwingend notwendigen Situationen durch die Politik beraten. Die Mittelbewirtschaftung und Maßnahmenebene in einem solchen nicht wesentlichen Produkt ist „Geschäft der laufenden Verwaltung“. Nach der Implementierung liefert ein Berichtswesen eine rationale Entscheidungsgrundlage für politische Diskussionen und Beschlüsse. Es steigert die Qualität der politischen Arbeit dadurch, dass Entscheidungsträger ihre Willensbildung auf sachlich fundierte Aspekte stützen können.

Im Grunde kann ein Berichtswesen auch als eine Art Beschlusskontrolle sowie Beschlusscontrolling betrachtet werden, in welcher die einzelnen Ratsfrauen und Ratsherren nach fortlaufender Arbeit mit diesem Instrument genau verfolgen können, an welchen Stellen sie in der Vergangenheit die richtigen Entscheidungen getroffen haben. Wichtig ist es dabei, sich zu verinnerlichen, dass nach einer jeden Änderung von Messindikatoren auch die Vergleichbarkeit von Werten für Zielerreichungen aus Vorjahren minimiert wird und damit die langfristige Steuerungsperspektive gefährdet werden kann.

In Zeiten der Haushaltskonsolidierung - wie in Brake - kann ein Berichtswesen als sogenanntes Konsolidierungsberichtswesen dienen und erleichtert es die einzelnen Produkte rational strategisch so auszurichten, wie es die aktuelle Gesamtlage erfordert.