

Deckert Management Report



Moderne Kommune

Leistungssteigerung durch kontinuierliche Verbesserung



Editorial	3
Dr. Carsten Deckert · Prof. Dr. Klaus Deckert · Stephanie Saul · Dr. Karl-Heinz Heinrich	
Neue Interkommunale Zusammenarbeit	4
Leistungssteigerung durch Kooperation Claus Spandau und Stefan Steinberg	
Kommunale Shared Services	7
Leistungssteigerung durch neue interkommunale Zusammenarbeit Stephanie Saul und Uwe Ufer	
Gebäudemanagement	10
Leistungssteigerung durch Portfoliooptimierung Friedrich Ehlert und Hasan Sürgit	
Budgetwertanalyse	13
Leistungssteigerung durch Haushaltsoptimierung Guido Forsting und Stefan Steinberg	
Neues Kommunales Strategiemangement	16
Leistungssteigerung durch Kommunalstrategie Uwe Ufer und Prof. Dr. Klaus Deckert	
Henri de Toulouse-Lautrec	19

Impressum

Deckert Management Report · Kommunalverwaltung 2011

Herausgeber: Deckert Management Consultants GmbH
Steinstraße 16–18, 40212 Düsseldorf, Germany
Telefon: +49 (0)211-87 63 82-0, Telefax: +49 (0)211-87 63 82-22
E-Mail: info@deckert-mc.com

Redaktion, Layout
und Illustrationen: Judy Schmedes

Titelblatt: „Marcelle Lender in >>Chilpéric>>“, Henri de Toulouse-Lautrec, 1893

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung der Redaktion verbreitet werden.
Bildraten von Henri de Toulouse-Lautrec wurden dem Yorck Project 25.000 Meisterwerke entnommen.



Editorial

Liebe Leserin, lieber Leser,

die Bürgerinnen und Bürger messen die öffentliche Verwaltung heute mehr denn je daran, wie gut die Verwaltungsleistungen ihre Bedürfnisse erfüllen. Dabei stehen die Kommunen – angesichts einer immer älter werdenden Bevölkerung, eines sich abzeichnenden Fachkräftemangels sowie einer angespannten Haushaltslage – vor großen Herausforderungen.

Die besten Kommunen haben hierauf folgende Antwort:

- Neue Interkommunale Zusammenarbeit
- Budgetwertanalyse
- Neues Kommunales Strategiemangement

In diesem Sonderdruck zum zehnjährigen Jubiläum der Deckert Management Consultants GmbH zeigen Ihnen Bürgermeister und Berater an einigen ausgewählten Beispielen, wie sie die Verwaltungen durch kontinuierliche Verbesserung fit für die Zukunft machen sowie den Bürgerinnen und Bürgern ein lebens- und liebenswertes Umfeld schaffen.

Gleichzeitig hoffen wir, Sie mit den Werken von Henri de Toulouse-Lautrec zusätzlich inspirieren zu können.

Wir von Deckert Management Consultants wünschen Ihnen eine anregende Lektüre und freuen uns auf den Dialog mit Ihnen.

Ihre



Dr. Carsten Deckert · Prof. Dr. Klaus Deckert · Stephanie Saul · Dr. Karl-Heinz Heinrich



Neue Interkommunale Zusammenarbeit

Leistungssteigerung durch Kooperation

Claus Spandau und Stefan Steinberg

Sommer 2010

Gemeinsam stärker durch Kooperation. Getreu diesem Motto haben in der Vergangenheit viele Kommunen unterschiedliche Aufgaben gemeinsam bewältigt. Das Thema interkommunale Zusammenarbeit erreicht allerdings vor dem Hintergrund finanziell schwieriger Zeiten eine neue Ebene. Mit Hilfe einer neuen interkommunalen Zusammenarbeit, die die Kernbereiche der öffentlichen Verwaltung betrifft sind Kommunen in der Lage, den Herausforderungen der Zeit zu begegnen.

Situation der Kommunen

Kommunale Verwaltungen stehen einer steigenden Komplexität ihrer Rahmenbedingungen gegenüber, wodurch sich ihre Handlungsfähigkeit zunehmend erschwert. Die Situation der Kommunen lässt sich beschreiben als Spannungsfeld zwischen Leistungserwartung und Kostendruck.

Die Erwartungen an kommunale Dienstleistungen steigen durch eine stärkere Serviceorientierung und höhere Qualitätsansprüche. Zudem stellen die demografische Entwicklung, die EU-Dienstleistungsrichtlinie, und die fortschreitende Technologisierung große Herausforderungen für Kommunen dar.

Zeitgleich befinden sich die meisten Kommunen in einer desolaten Haushaltslage, die geprägt ist von rückläufigen Einnahmen bei gleichzeitig steigenden Ausgaben.

Gemeindefinanzen

Die Struktur der Gemeindefinanzen verdeutlicht die finanzielle Situation der Kommunen. Betrachtet man die relative Verteilung der Einnahmen und Ausgaben, wird eine Unterdeckung von rund sieben Prozent deutlich, die über die Aufnahme neuer Kredite finanziert wird (vgl. Abbildung S. 5).

Die Verteilung der Einnahmen zeigt, dass neben den Zuweisungen von Land und Bund auf die Steuereinnahmen ein hoher Anteil entfällt. Hierin liegt der Hauptgrund für den Einnahmerückgang kommunaler Haushalte. Insbesondere die Gewerbesteuererinnahmen, immerhin 14 Prozent der Gesamteinnahmen, sind stark rückläufig und führen zu erheblichen Belastungen. Die Folge ist eine vermehrte Aufnahme von Kassenkrediten und damit eine zunehmende Verschuldung.

Die kommunalen Ausgaben weisen einen leicht ansteigenden Trend auf. Die Struktur der Ausgaben zeigt, dass fast die Hälfte auf die wenig beeinflussbaren Ausgaben für Personal und soziale Leistungen entfällt.

Die Situation der Gemeindefinanzen, insbesondere die zunehmende Verschuldung erhöht den Druck auf die öffentlichen Verwaltungen, umfassende Modernisierungen vorzunehmen und Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und Kostenreduzierung zu ergreifen. Um den Herausforderungen dieser Problemsituation zu begegnen, gewinnt die Kooperation von Kommunen im Rahmen interkommunaler Zusammen-

arbeit an Bedeutung.

Die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit sind ein seit Langem angewandtes Mittel zur gemeinsamen Leistungserbringung. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen der interkommunalen Zusammenarbeit verändert. Neue Organisationsformen, wie Public Private Partnerships oder Shared Services, sowie Entwicklungen in der Informationstechnik und der Haushaltsführung ermöglichen eine neue Gestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit. Hierbei gewinnen Shared Services zur gemeinsamen Erbringung kommunaler Dienstleistungen zunehmend an Gewicht.

Shared Services Konzept

Dem Shared Services Konzept liegt die Überlegung zugrunde, standardisierte administrative Dienstleistungen, die in hoher Zahl erbracht werden, derart zu konzentrieren, dass die Effizienz und die Qualität der Leistungserbringung steigen. Unter Shared Services versteht man daher die Optimierung gleicher Geschäftsprozesse mehrerer Organisationseinheiten.

Das Konzept der Shared Services in der öffentlichen Verwaltung versteht die Zusammenfassung gleicher Prozesse verschiedener Verwaltungen in einen wirtschaftlich oder rechtlich selbstständigen Verwaltungsbereich. Durch kommunale Shared Services, als Kernelement

interkommunaler Zusammenarbeit, können öffentliche Verwaltungen die Qualität der Leistungen steigern und zugleich neue finanzielle Gestaltungsspielräume gewinnen.

Zielsetzungen des Shared Services Ansatzes sind:

- **Spezialisierung** durch Bündelung gleicher Dienstleistungen
- **Dienstleistungsorientierung** durch Ausrichtung auf interne Kunden
- **Transparenz** aufgrund verursachungsgerechter Erfassung der Leistungsdaten
- **Qualitätssteigerung** durch zielgerichtete Leistungserbringung, geringere Durchlaufzeiten und Standardisierung
- **Kostenreduzierung** durch Mengeneffekte, Prozessverbesserungen und reduzierten Personalbedarf

Abhängig von der jeweiligen Situation der kooperierenden Kommunen, der Art der gemeinsam zu erfüllenden Aufgaben und der Geschäftsprozesse ergeben sich unterschiedliche Ausprägungsformen von Shared Services. Grundsätzlich werden die drei Formen lokale Geschäftsprozessoptimierung, Shared Service Center und Virtuelle Shared Services unterschieden. Shared Service



„Au Cirque Fernando l'écuyère (Die Kunstreiterin im Zirkus Fernando)“, 1888

Center stellen physische Dienstleistungszentren dar. Virtuelle Shared Services entstehen durch Vernetzung dezentraler Organisationseinheiten auf der Basis gleicher Prozesse, Standards und Systeme.

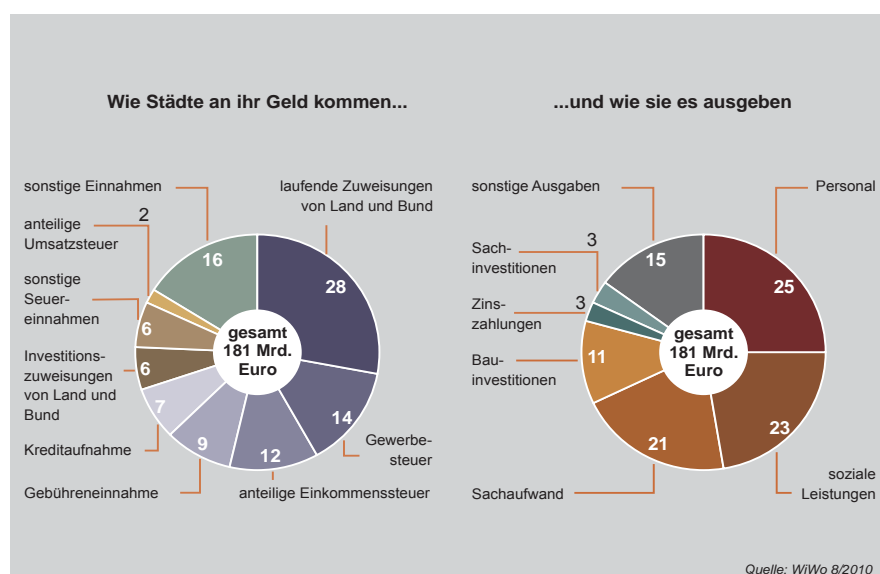
Anwendung von Shared Services

Die Eignung von Geschäftsprozessen zur Anwendung von Shared Services ist abhängig von der Klassifizierung der Prozesse. Grundsätzlich lassen sich Geschäftsprozesse, verstanden

als die zeitliche und räumliche Struktur von Aktivitäten zur Erzeugung eines Produktes, in Management-, Kunden- und Unterstützungsprozesse klassifizieren.

Für die Anwendung von Shared Services sind die Klassifizierung der Geschäftsprozesse sowie die Ausprägungen von Shared Services zu differenzieren. Es eignen sich sowohl Kunden- als auch Unterstützungsprozesse für Shared Services, jedoch mit unterschiedlichem Schwerpunkt. Während Kundenprozesse sich überwiegend mit virtuellen Shared Services optimieren lassen, erfolgt die Optimierung der Unterstützungsprozesse überwiegend über physische Shared Services Center.

Als Einsatzfelder für kommunale Shared Services kommen grundsätzlich Dienstleistungen in Betracht, die weder orts- noch objektabhängig sind. Neben der Informations- und Kommunikationstechnik, die sich durch die Errichtung kommunaler Rechenzentren schnell zu Shared Service Centern etablierten, sind unter anderem das Personalwesen, das Finanz- und Rechnungswesen, das Gebäudemanagement oder der Bereich der Beschaffung als geeignete Anwendungsbereiche zu nennen.



Gemeindefinanzen



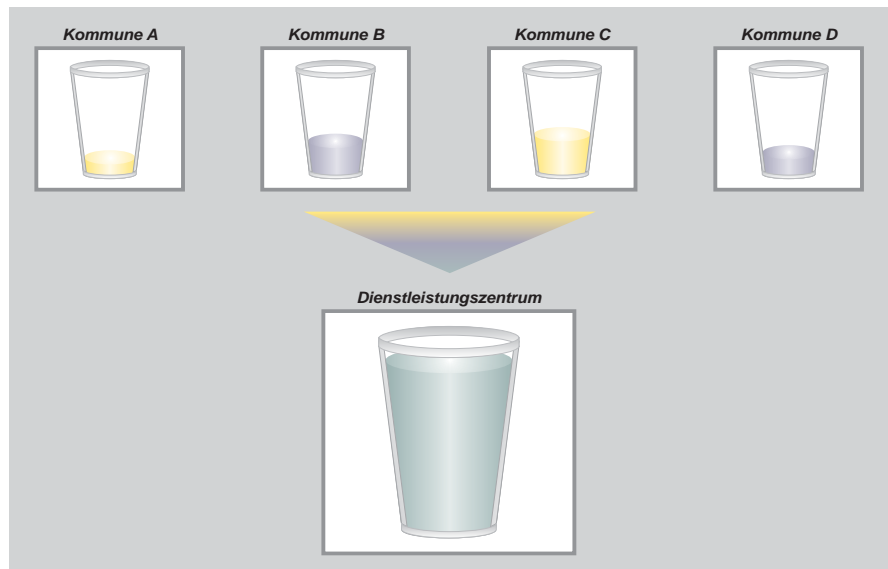
NIZa

Shared Services stellen somit ein Organisationskonzept für öffentliche Verwaltungen dar, das die interkommunale Zusammenarbeit unter intensiver Nutzung der Informationstechnik neu gestaltet. Die wesentlichen Merkmale dieser neuen Form der interkommunalen Zusammenarbeit sind (vgl. Abbildung S. 6):

- **Organisationsform:** Die Optimierung der Organisationsstruktur, eine kosteneffiziente Standortwahl und die Reduzierung des Overheads werden vorgenommen.
- **Mengeneffekte:** Die organisatorische Gesetzmäßigkeit der Erfahrungskurve besagt, dass mit Verdoppelung der kumulierten Menge der Aufwand – ohne Beeinträchtigung der Standards – um 20 bis 30 % gesenkt werden kann.
- **Geschäftsprozessoptimierung:** Die Prozesse des neuen Dienstleistungszentrums werden vereinfacht, standardisiert und automatisiert.
- **Vernetzung:** Unter Anwendung der Informationstechnik lassen sich potenziell unbegrenzt viele Partner einbinden.

Mit der Neuen Interkommunalen Zusammenarbeit in Form von Shared Services lassen sich sowohl qualitative Vorteile, wie die höhere Qualität der Leistungserbringung, die sich durch die Spezialisierung und zu erwartende Lernkurveneffekte ergibt, als auch quantitative Vorteile, wie die effizientere und effektivere Leistungserbringung erzielen.

Daneben wird auch die Effizienz und Effektivität der nicht interkommunalen erbrachten Prozesse gesteigert. Denn die Anwendung der Neuen Interkommunalen Zusammenarbeit schafft Ressourcen, die zur Erbringung strategischer und bürgernaher Geschäftsprozesse sowie zur politischen Entscheidungsfindung genutzt werden können.



NIZa = Mengeneffekte + Organisationsform + Geschäftsprozessoptimierung

Ausblick

Die Strukturen der kommunalen Verwaltung bieten durch ihre Fragmentierung erhebliche Potenziale, Dienstleistungen mittels Shared Services effizienter und effektiver zu erbringen, ohne dabei an Qualität oder Bürgernähe zu verlieren. Die Realisierung vorhandener Potenziale hängt aber in großem Maße vom freiwilligen Handeln der politischen Entscheidungsträger sowie den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Kommunen ab. Erforderlich wäre hier eine Shared Services Kultur, welche die Neue Interkommunale Zusammenarbeit als Chance erkennt und sich vom Kirchturmdenken distanziert. Die Erkenntnisse des Nutzens von Shared Services sind allerdings noch nicht in viele Rathäuser gelangt.

Die Anwendung der Neuen Interkommunalen Zusammenarbeit sowie die Ausweitung von Dienstleistungszentren für kommunale Dienstleistungen wird dennoch stärkere Verbreitung finden. Denn neben der auch zukünftig desolaten Haushaltslage werden die positiven Erfahrungen von Shared Services sowie die fortschreitende Vereinheitlichung und

Vernetzung der Systemlandschaft die Entwicklung unterstützen.

Im Zuge der demografischen Entwicklung sowie der zunehmenden Suburbanisierung sind insbesondere kleinere Kommunen benachteiligt. Sie müssen zukünftig mit abnehmender Belegschaftsstärke dieselbe hohe Zahl von Aufgaben aufgrund rückläufiger Einwohnerzahlen für weniger Bürger anbieten und erbringen. Ihnen bietet die Neue Interkommunale Zusammenarbeit durch die Bündelung ausgewählter Leistungen ein notwendiges und hinreichendes Mittel für mehr dezentrale Leistungsvielfalt. Neue Interkommunale Zusammenarbeit wird somit zur Bedingung für eine bessere örtliche Kundenbetreuung.

Claus Spandau

ist Bürgermeister a.D.
Dipl. Verw., Beauftragter
des Landes Hessens
für Interkommunale
Zusammenarbeit, Leiter
Kompetenzzentrum für IKZ



Stefan Steinberg

ist Mitglied der
Geschäftsleitung der
Deckert Management
Consultants GmbH
in Düsseldorf



Kommunale Shared Services

Leistungssteigerung durch neue interkommunale Zusammenarbeit

Stephanie Saul und Uwe Ufer

Frühjahr 2008

Kommunen stehen in einer Zeit sich wandelnder Rahmenbedingungen und zunehmender Komplexität und Dynamik der Umwelt steigende Anforderungen gegenüber. In Nordrhein-Westfalen ist die Situation für kommunale Verwaltungen zum einen geprägt durch eine hohe strukturelle Verschuldung, Probleme des demografischen Wandels sowie einen hohen Investitionsbedarf in eine zeitgemäße Infrastruktur. Zum anderen erhöhen sich die Ansprüche und Erwartungen der Bürger an die Kommunen.

Es ist erkennbar, dass der Druck auf die öffentlichen Verwaltungen, umfassende Modernisierungen vorzunehmen, steigt. Insbesondere die finanzielle Situation der Kommunen verdeutlicht die Notwendigkeit einschneidender Reformen zur Effizienzsteigerung und Kostenreduktion. Der Titel des kommunalen Finanzberichts des Landes Nordrhein-Westfalen für 2007 lautete nicht ohne Grund „Jetzt Schulden abbauen“. Viele Kommunen in NRW befinden sich in einer desolaten Finanzsituation. Von den 427 Städten, Gemeinden und Kreisen befanden sich 2006 insgesamt 197 in der Haushalts-sicherung.

Um den Herausforderungen dieser Problemsituation zu begegnen bestehen für Kommunen zwei grundlegende strategische Alternativen: verstärkter Wettbewerb oder verstärkte Kooperation.

Die vier nordrhein-westfälischen Kommunen Hückeswagen, Marienheide, Radevormwald und Wipperfürth des Oberbergischen Kreises haben sich für die Strategie der verstärkten

Kooperation entschieden. Im Rahmen eines Modellprojekts des Landes Nordrhein-Westfalen wird die Geschäftsprozessoptimierung durch Shared Services der vier Kommunen angestrebt (vgl. Abbildung S. 7).

Ausgangssituation

Die Grundlage des Modellprojekts bildet die gemeinsame Betrachtung der wesentlichen Struktur-, Personal- und Finanzdaten der vier Kommunen:

- **Strukturdaten:** insgesamt 80.000 Einwohner, 277 qkm Grundfläche, 32 Schulen, mehr als 10.000 Schüler
- **Personaldaten:** insgesamt 548 Beschäftigte, davon 88 Beamte und 460 tariflich Beschäftigte
- **Finanzdaten:** insgesamt 126 Mio. € Erträge, 140 Mio. € Aufwendungen, 22 Mio. € Jahresfehlbetrag, 37 Mio. €

Beschaffungsvolumen

Die besondere Situation der Verwaltungen besteht nun darin, den sich aus den Strukturdaten ergebenden Anforderungen gerecht zu werden und zum anderen bei der Aufgabenerfüllung die Wirtschaftlichkeit beachten zu müssen.

Zielsetzung

Die übergeordnete Zielsetzung des Modellprojekts ist es, einen eigenständigen, umsetzungsbezogenen und mitarbeitergebundenen Modernisierungsbeitrag zu leisten, der auch auf die übrigen Kommunalverwaltungen in NRW exemplarisch übertragen werden kann.

Dieser Modernisierungsbeitrag besteht darin, auf der Basis der durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements erzielten



Partner des Modellprojekts



Transparenz die bisherigen Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit weiterzuentwickeln. Ausgewählte Verwaltungsprozesse können durch die gemeinsame Erbringung von Leistungen optimiert werden.

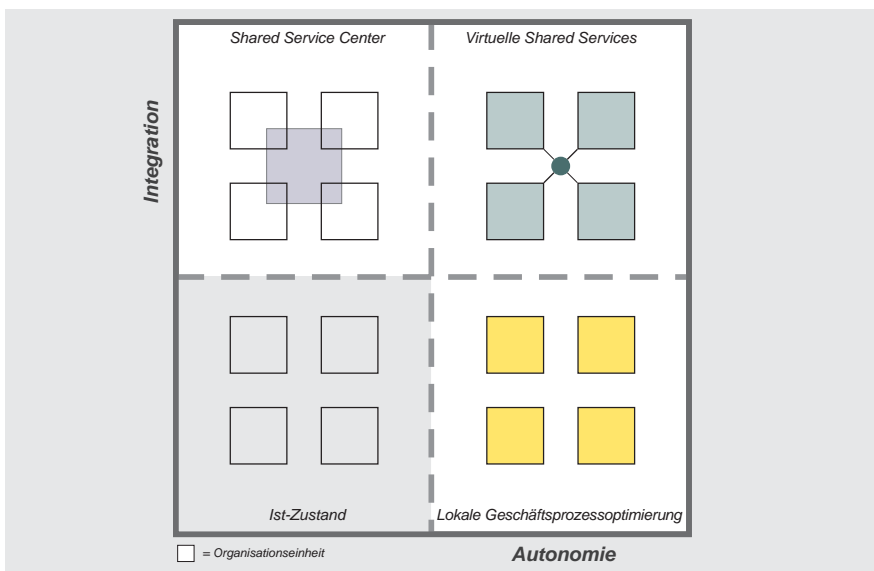
Daher ist der Aufbau von Shared Services für die vier Kommunen sowie die damit einhergehende Optimierung der Geschäftsprozesse das Hauptziel des Projekts, aus dem sich unter anderem folgende Projektziele ableiten:

- bedarfsgerechte Leistungen für Bürger und Wirtschaft
- bessere Steuerung der Kommune durch Rat und Verwaltung
- kundenorientierte und motivierte Mitarbeiter
- zielgerichteter Einsatz der Finanzmittel

Vom Geschäftsprozess zu Shared Services

Geschäftsprozesse, verstanden als die zeitliche und räumliche Struktur von Aktivitäten zur Erzeugung eines Produktes, lassen sich klassifizieren in:

- *Managementprozesse*, die das strategisch relevante Verhalten einer Organisationseinheit in den Dimensionen Kompetenz, Orga-



Shared Services

- *Managementprozesse*, Personal und Finanzen bestimmen.
 - *Kundenprozesse*, die sich unmittelbar an der Wertschöpfungskette von Produkterstellung und -vermarktung orientieren. Das geschaffene Produkt ist durch den Kunden direkt wahrnehmbar.
 - *Unterstützungsprozesse*, die weder Kundenbedürfnisse erfüllen noch für die strategische Geschäftsentwicklung relevant sind. Die Bedeutung liegt darin, ein optimales Funktionieren der Kundenprozesse zu garantieren.
- Dem Konzept der Shared Services liegt

die Überlegung zugrunde, standardisierte, nicht wertschöpfende Leistungen, die in hoher Zahl erbracht werden, derart zu konzentrieren, dass die Effizienz und die Qualität der Leistungserbringung steigt. Unter Shared Services versteht man daher die Optimierung gleicher Geschäftsprozesse mehrerer Organisationseinheiten.

Für die Anwendung von Shared Services sind sowohl Kundenprozesse als auch Unterstützungsprozesse geeignet, jedoch mit unterschiedlichem Schwerpunkt. Während Kundenprozesse sich überwiegend durch virtuelle Shared Services optimieren lassen, erfolgt die Optimierung der Unterstützungsprozesse überwiegend über physische Shared Services Center.

Abhängig von der jeweiligen Situation und den Geschäftsprozessen ergeben sich folgende Ausrichtungen von Shared Services (vgl. Abbildung S. 8):

- *Lokale Geschäftsprozessoptimierung*
Wertschöpfung durch lokale Verbesserungen einzelner Geschäftsprozesse, die spezifisch für verschiedene Bereiche sind.
- *Shared Service Center*
Wertschöpfung durch Konsolidierung von Aktivitäten, die nicht zum Kerngeschäft gehören, in einem Shared Services Center.



„Ball im Moulin Rouge“, 1890

■ Virtuelle Shared Services

Wertschöpfung durch Schaffung einer einheitlichen Plattform zur Integration von Aktivitäten durch Nutzung von Synergiepotenzialen unter Beibehaltung der Autonomie der lokalen Organisationseinheiten.

Shared Services für Verwaltungen

Das Konzept der Shared Services als besondere Form der Kooperation findet trotz seiner Vorteile noch keine große Anwendung im kommunalen Bereich. Erfolgreiche Beispiele in Großbritannien und den Niederlanden sowie auf Bundesebene machen deutlich, welche Möglichkeiten Shared Services für Kommunen bieten. Durch kommunale Shared Services – als Kernelement interkommunaler Zusammenarbeit – können öffentliche Verwaltungen die Qualität der Leistungen steigern und zugleich neue finanzielle Gestaltungsspielräume gewinnen sowie die zukünftige Leistungsfähigkeit der Kommune sichern.

Modellcharakter für Verwaltungen

Das Modellprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen „Geschäftsprozessoptimierung durch Shared Services der Kommunen Hückeswagen, Marienheide, Radevormwald und Wipperfürth“ folgt dem Grundsatz

Einmal entwickeln, n-mal anwenden

und ist daher von hoher Relevanz im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Die besonderen Merkmale dieses Verbundprojektes sind:

- Einbeziehung von Personalrat, MitarbeiterInnen und Rat
- Interkommunale Gemeinschaftsarbeit
- Know-how-Transfer aus der Privatwirtschaft

- Entwicklung und Anwendung praxisrelevanter Lösungen
- IT-Unterstützung

Struktur des Modellprojekts

Das Modellprojekt sieht innerhalb der zweijährigen Laufzeit den Einsatz von Shared Services in sechs Einsatzfeldern der öffentlichen Verwaltung vor, die in sechs Einzelprojekten Gegenstand des Modellprojekts werden sollen.

Kriterien zur Auswahl der Einzelprojekte sind neben den strategischen Perspektiven der Kommunen:

- Betriebswirtschaftliche Perspektive: Mengeneffekte
- Juristische Perspektive: Rechtlicher Rahmen
- Steuerungstheoretische Perspektive: Transaktionskosten

Die ersten drei Einzelprojekte, die den o.g. Kriterien Rechnung tragen, wurden von den vier Kommunen bereits ausgewählt:

- Beschaffungsmanagement
- Immobilienmanagement
- Bauhof

Die weiteren drei Einsatzfelder sind im Laufe des Modellprojekts noch zu bestimmen und können beispielsweise aus den Bereichen Jugend, Personalverwaltung, Finanzen, Kassen, Bauen oder Recht stammen.

Vorgehensweise des Modellprojekts

Das Modellprojekt sieht eine vierstufige Vorgehensweise vor. Zunächst werden in der Projektvorbereitung Projektziele, -organisation und -phasen festgelegt sowie der Zeitplan abgestimmt. Die anschließende Analyse beinhaltet das Sammeln von Grunddaten und die Darstellung der Geschäftsprozesse, welche allgemein verständlich und effizient mit Hilfe der PICTURE-Methode, die von der Universität Münster speziell für öffentliche Verwaltungen entwickelt wurde, erfolgt.

Nach Identifikation und Dokumentation der relevanten Prozesse sind im Rahmen der Konzeption neue Optimierungswege mit dem Ziel „schneller, produktiver, motivierender, wirtschaftlicher“ zu entwickeln. Sie münden in einen Maßnahmenplan, der dann die Grundlage für die anschließende Umsetzung bildet.

In der Realisierungsphase erfolgt dann die Ausführung des Umsetzungsplans und die Durchführung der darin enthaltenen Maßnahmen. Eine einheitliche Projektdokumentation liefert allen Beteiligten Transparenz über den Projektstand.

Fazit

Das Modellprojekt „Geschäftsprozessoptimierung durch Shared Services“ der vier Kommunen besitzt im Rahmen der Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung eine Vorreiterposition. Diese Situation führt zu Implikationen auf zwei Ebenen. Zum einen auf der Ebene der beteiligten Kommunen, welche ihre Verwaltungen verändern und modernisieren und die Vorteile der Geschäftsprozessoptimierung durch Shared Services direkt erzielen können. Zum anderen auf der Ebene des Landes Nordrhein-Westfalen, welches das Modellprojekt als Anstoß eines weiteren Veränderungs- und Reformprozesses in der öffentlichen Verwaltung nehmen kann.

Stephanie Saul
ist Projektleiterin bei der
Deckert Management
Consultants GmbH
in Düsseldorf



Uwe Ufer
ist Bürgermeister der
Stadt Hückeswagen





Gebäudemanagement

Leistungssteigerung durch Portfoliooptimierung

Friedrich Ehlert und Hasan Sürgit

Sommer 2010

Das kommunale Gebäudemanagement befindet sich in der gleichen Situation wie die Kommunen selbst – in einem Spannungsfeld zwischen steigenden Leistungsanforderungen und zunehmendem Kostendruck. Die Möglichkeit, die Interkommunale Zusammenarbeit als einen Lösungsweg zu nutzen, bietet sich auch beim Gebäudemanagement an.

Ausweg Interkommunale Zusammenarbeit

Die Situation der Kommunen ist geprägt von akuten Finanzproblemen. Der Deutsche Städtetag spricht von Rekorddefiziten, einer explodierenden Verschuldung sowie dem stärksten Steuerrückgang seit Jahrzehnten.

Nicht nur aufgrund dieser krisenhaften Situation setzen zunehmend mehr Kommunen auf die Interkommunale Zusammenarbeit als modernisierende Maßnahme zur Effizienzsteigerung und Kostenreduzierung. Dabei ist die Kooperation von Kommunen nicht neu, sondern ein seit Jahrzehnten praktiziertes und bewährtes Instrument. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen verändert. Zum einen waren Kommunen noch nie so stark verschuldet, zum anderen ermöglichen neue Organisationsformen – wie Shared Services oder die Anstalt öffentlichen Rechts sowie die Informationstechnik und das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) – eine neue Ausgestaltung von Kooperationen.

Die Möglichkeiten der Kooperation reichen in nahezu sämtliche Bereiche des kommunalen Wirkungskreises. Dennoch zeichnet sich aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen ein Trend ab, der eine vermehrte Interkommunale Zusammenarbeit in Bereichen sogenannter Unterstützungsprozesse im Sinne von Shared Services aufzeigt. Dem Shared Services-Ansatz liegt die Überlegung zugrunde, Dienstleistungen derart zu konzentrieren, dass die Effizienz und die Qualität der Leistungserbringung steigen. Diese Dienstleistungen zeichnen sich besonders dadurch aus, dass sie:

- standardisierbar sind,
- häufig wiederkehren,
- eine hohe Systemunterstützung erfahren und
- auf ähnlichen Rechtsgrundlagen basieren.

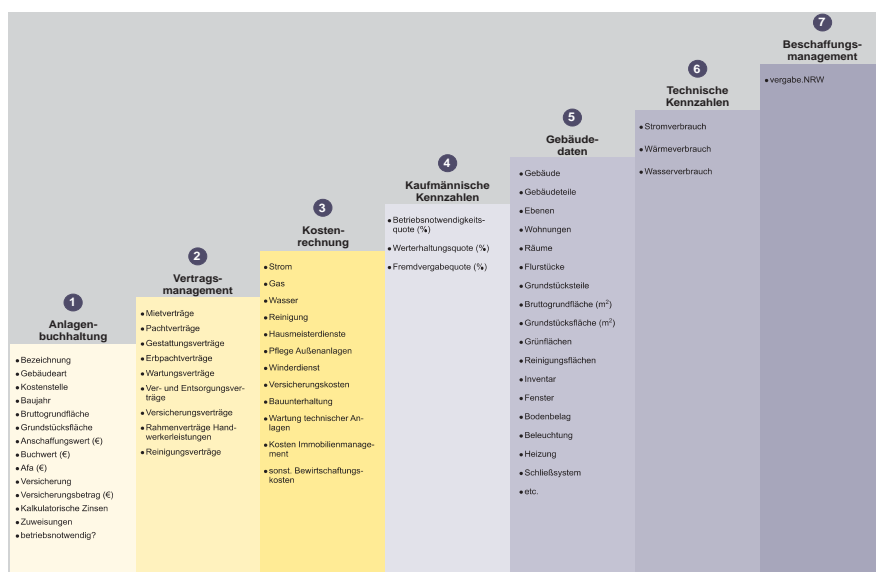
Aus dieser neuen Form der Interkommunalen Zusammenarbeit lassen sich sowohl qualitative Vorteile als auch quantitative Vorteile erzielen. Wesentliche Merkmale der Interkommunalen Zusammenarbeit sind:

- Mengeneffekte
 - Organisationsform
 - Geschäftsprozessoptimierung
- Während die Vorteile der Mengeneffekte sich über die organisatorische Gesetzmäßigkeit der Erfahrungskurve erklären, ergeben sich die Vorteile der Organisationsform und der Geschäftsprozesse aus der Optimierung auf Basis des neuen Mengengerüstes.

Daraus ergibt sich ein Ansatz, derartige Dienstleistungen durch eine neue Interkommunale Zusammenarbeit unter intensiver Nutzung der Informationstechnik neu zu gestalten.

Bilanz		Ergebnisrechnung	
Aktiva	Passiva		
➔ Anlagevermögen	Eigenkapital	Ertragsstruktur	
		1 Steuern und steuerähnliche Abgaben	
		2 Zuwendungen/allgemeine Umlagen	
		3 sonstige Transfererträge	
		4 öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	
		5 Privatrechtliche Leistungsentgelte	
		6 Erträge aus Kostenerstattungen	
		7 sonstige ordentliche Erträge	
		10 Ordentliche Erträge	
		Aufwendungsstruktur	
		11 Personenaufwendungen	
		12 Versorgungsaufwendungen	
		13 Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	
		14 Bilanzielle Abschreibungen	
		15 Transferaufwendungen	
		16 sonstige ordentliche Aufwendungen	
		17 Ordentliche Aufwendungen	
		18 Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	
		19 Finanzerträge	
		20 Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	
		21 Finanzergebnis	
		22 Ordentliches Finanzergebnis	
		23 Jahresergebnis	
Umlaufvermögen	➔ Fremdkapital		➔ Optimierungseinfluss

Optimierung Gebäudemanagement



Realisierungsschritte

Relevanz des Gebäudemanagements

Ein besonderes Handlungsfeld der neuen Interkommunalen Zusammenarbeit stellt das Gebäudemanagement dar, weil es als Unterstützungsprozess die oben aufgeführten Eigenschaften aufweist und weil es durch den folgenden Sachverhalt charakterisiert ist:

- in den Gebäuden ist ein großer Anteil (etwa 20 %) des kommunalen Vermögens gebunden
- im Gebäudemanagement liegt ein wesentlicher Anteil (ca. 30 %) der Beschaffungen einer Kommune
- das Erscheinungsbild einer Kommune wird auch durch den Zustand der Gebäude geprägt
- es gibt einen hohen Bedarf an Spezialwissen (Anlagenbuchhaltung, Energiemanagement, Gebäudereinigung etc.)

Die Relevanz des Gebäudemanagements ergibt sich insbesondere aufgrund der Wirkung auf die kommunalen Finanzen, welche durch eine Optimierung verbessert werden können (vgl. Abbildung S. 10). Ein optimiertes Portfoliomanagement ermöglicht es, die Veräußerung der Gebäude, die weder betriebsnotwendig noch wirtschaftlich sind, voranzutreiben. Die Veräußerungserlöse

dieser Gebäude können zur Minderung der Schulden eingesetzt werden und erhöhen somit die Eigenkapitalquote. Außerdem reduzieren sich die laufenden Abschreibungen und die zu zahlenden Zinsen, wodurch ein positiver Einfluss auf das Jahresergebnis entsteht. Zudem verringert sich der Bedarf an Bewirtschaftung und Unterhaltung, wodurch sich die Aufwendungen für Personal und Sach- und Dienstleistungen reduzieren. Somit bietet die Optimierung des Gebäudemanagements ein erhebliches Einsparungspotenzial durch Verbesserung der Eigenkapitalquote und des Jahresergebnisses einer Kommune.

Kommunales Gebäudemanagement

Unter Gebäudemanagement versteht man gemäß der DIN 32736 sämtliche kaufmännischen, technischen und infrastrukturellen Dienstleistungen zum Betreiben und Bewirtschaften von Gebäuden auf der Grundlage ganzheitlicher Strategien.

Dieses Verständnis und das zugrunde liegende Konzept des Gebäudemanagements als zentrales und ganzheitliches Element

der Verwaltung von Gebäuden während ihrer Nutzungsphase gleicht nicht immer der Realität. Häufig finden sich, insbesondere bei kleineren und mittleren Kommunen, Strukturen, die neben einer für die technischen Aufgaben des Gebäudemanagements zuständigen zentralen Organisationseinheit dezentrale und fragmentierte Organisationseinheiten für die Erledigung der nicht-technischen Aufgaben des Gebäudemanagements aufweisen. Demnach ergibt sich die Verantwortlichkeit für die nicht-technischen Aufgaben aus der funktionalen Zugehörigkeit eines Objekts. Zum Beispiel ist das Ordnungsamt für die Feuerwehrgerätehäuser und das Schulamt für die Schulgebäude zuständig. Diese Aufteilung führt aufgrund der relativ geringen Zeiteile und der relativ großen Zahl der involvierten Personen zu zahlreichen redundanten Aufgaben. Zudem mangelt es dieser Struktur an einer zentralen Leitung, welche für die Planung, Steuerung und Kontrolle der Aufgaben des Gebäudemanagements zuständig ist.

Daher ist die Modernisierung der Gebäudeverwaltung hin zu einem ganzheitlichen zentralen Gebäudemanagement, insbesondere aufgrund der finanziellen Relevanz der Gebäude, unumgänglich. Dieser Prozess lässt sich durch Interkommunale Zusammenarbeit – mit geteiltem Aufwand und dem Austausch von Erfahrungen – gestalten.

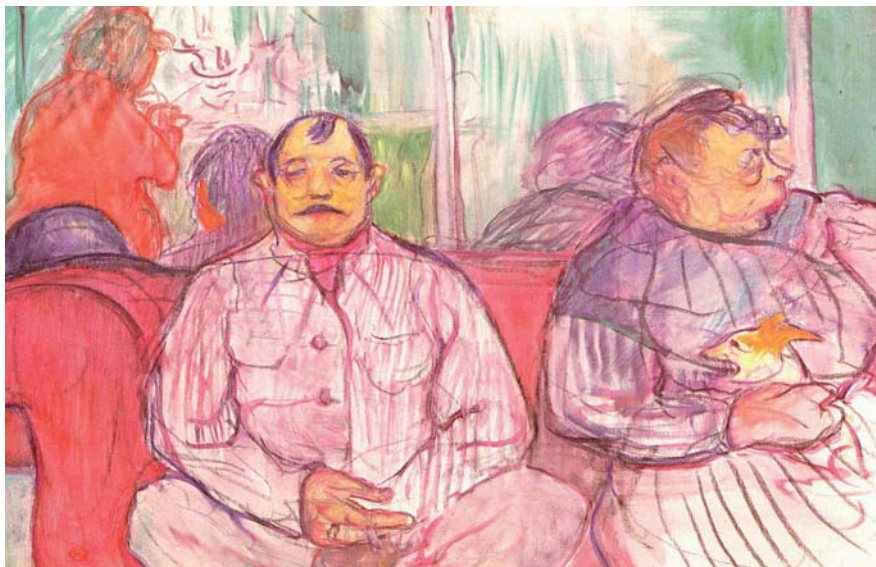
Interkommunales Gebäudemanagement

Das Modell eines interkommunalen Gebäudemanagements versteht sich als Erweiterung des Konzepts eines zentralen Gebäudemanagements zu einem Dienstleistungszentrum, welches für mehrere Kommunen die Aufgaben des Gebäudemanagements übernimmt. Die Kommunen bleiben

Besitzer der Gebäude, setzen die Rahmenbedingungen, legen die Ziele fest, treffen die Entscheidungen, steuern und kontrollieren. Das Gebäudemanagement stellt jeder Kommune die dafür benötigten Informationen bereit und bündelt die Zuständigkeit und Verantwortung der gebäudewirtschaftlichen Leistungen. Die Nutzer nehmen die Dienstleistungen und Räumlichkeiten in Anspruch und zahlen dafür ein entsprechendes Entgelt.

Für die Realisierung eines derartigen interkommunalen Gebäudemanagements gibt es zwar keine allgemeingültige Lösung, es hat sich jedoch ein Lösungsweg bewährt, der ein stufenweises Vorgehen in sieben Schritten vorsieht (vgl. Abbildung S. 11):

- Die Daten der Anlagenbuchhaltung sind einheitlich ins Gebäudemanagement zu übertragen, so dass sie als Basis der Kostenrechnung und des Portfoliomanagements Berücksichtigung finden.
- Ein zentrales Vertragsmanagement wird eingerichtet, in dem sämtliche Verträge des Gebäudemanagements geführt werden.
- Die Kostenrechnung ist so zu gestalten, dass eine verursachungsgerechte und transparente Verteilung der Kosten erfolgen kann.
- Die wesentlichen gebäuderelevanten Leistungs- und Kostendaten werden zu kaufmännischen Kennzahlen verdichtet.
- Die bewirtschaftungs- und unterhaltungsrelevanten Gebäudedaten müssen in einer Datenbank standardisiert erfasst werden, so dass eine umfassende Betrachtung eines Gebäudes und seines Zustandes möglich ist.
- Es sind technische Kennzahlen zu bilden, die auf Basis der Gebäudedaten Informationen zu den Verbrauchswerten sämtlicher Gebäude liefern.



„Monsieur Madame und das Hündchen“, 1893

- Im Rahmen des Beschaffungsmanagements gilt es, die Bedarfe der Kommunen zu bündeln, um Preisvorteile zu realisieren. Die Einrichtung des Beschaffungsmanagements verfolgt das Ziel, den Aufwand für die Beschaffung zu minimieren.

Auf Basis der beschriebenen Realisierungsschritte kann die Interkommunale Zusammenarbeit im Gebäudemanagement erfolgen. Weitere Ansatzpunkte lassen sich darauf aufbauend implementieren.

Fazit

Das kommunale Gebäudemanagement bietet ein beachtliches Einsparungspotenzial, das sich durch die Interkommunale Zusammenarbeit noch steigern lässt.

Aus der Realisierung der Interkommunalen Zusammenarbeit im Gebäudemanagement ergeben sich neben dem geteilten Initialaufwand Effekte aus den Mengen, der Organisationsform und den Geschäftsprozessen. Der Mehrwert der Interkommunalen Zusammenarbeit liegt zum einen in der gesteigerten Qualität, die sich durch eine erhöhte Kundenorientierung, die

Spezialisierung der Leistungen, Bündelung von Wissen und zusätzlicher Transparenz ausdrückt. Zum anderen besteht der Mehrwert in einer erhöhten Wirtschaftlichkeit, die sich durch Standardisierung von Leistungen und Prozessen, Verkürzung von Durchlaufzeiten, Reduzierung von Overhead-Kosten sowie Optimierungseffekten im Rahmen der Beschaffung und der Verbrauchswerte ergibt.

Durch die Einrichtung eines interkommunalen Gebäudemanagements können Kommunen die Qualität der Leistungen steigern und zugleich finanzielle Gestaltungsspielräume gewinnen. Damit wird ein Lösungsweg aufgezeigt, das bestehende Spannungsfeld im Gebäudemanagement aufzuheben.

Friedrich Ehlert
ist
Bürgermeister der
Gemeinde Dörentrup



Hasan Sürgit
ist Berater im Stab
der Deckert Management
Consultants GmbH
in Düsseldorf



Budgetwertanalyse

Leistungssteigerung durch Haushaltsoptimierung

Guido Forsting und Stefan Steinberg

Mit gut 37 Tausend Einwohnern zählt Hemer zu den mittleren kreisangehörigen Städten Nordrhein-Westfalens. Hemer wurde 1072 erstmals urkundlich erwähnt und erhielt 1936 die Stadtrechte. Im Zuge der kommunalen Neuordnung 1975 wurden weitere, ehemals eigenständige Gemeinden in Hemer eingegliedert.

Hemer gehört zum märkischen Sauerland und liegt in einer von ausgedehnten Wäldern geprägten Mittelgebirgslandschaft. Bekannteste Sehenswürdigkeit der Stadt ist das Felsenmeer, ein 700 m langes und 100 bis 200 m breites Karstgebiet mit eingestürzten Höhlen. Natürliche Verkarstung und der im 19. Jahrhundert eingestellte Bergbau in diesem Gebiet schufen ein in Deutschland einzigartiges Geotop. Zugleich verfügt Hemer über eine gute Verkehrsanbindung an die Großstädte Dortmund, Hamm, Hagen und Arnsberg. Neben dem Felsenmeer, erhält Hemer aktuelle überregionale Aufmerksamkeit durch die Landesgartenschau, die 2010 in Hemer stattfand. Hierbei wurde das Gelände der aufgegebenen Blücher-Kaserne genutzt und so die dauerhafte Konversion des ehemaligen Militärgeländes begonnen.

Die Wirtschaft in Hemer ist industriell geprägt. Bekannt ist Hemer für seine metallverarbeitenden Unternehmen und seine Papierindustrie. Aufgrund der Wirtschaftskrise der vergangenen Jahre muss auch Hemer mit sinkenden Gewerbesteuererträgen zurechtkommen. Um als Kommune für den Bürger dauerhaft leistungsfähig zu bleiben, entschied sich die Stadt den

Haushalt durch Budgetwertoptimierung strukturell zu verbessern. Ansatzpunkte hierfür sind die Budgets der einzelnen Ämter. Die Budgetwertanalyse in Hemer startete mit einem Pilotprojekt im städtischen Jugendamt.

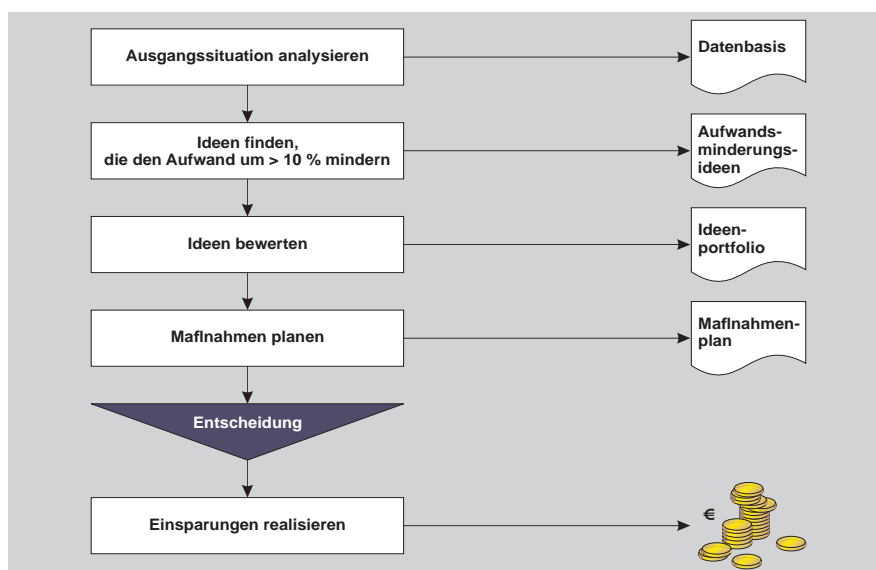
Zukunftssicherung

Eine Vielzahl der nordrhein-westfälischen Kommunen befindet sich in einer desolaten Haushaltslage, die geprägt ist von rückläufigen Einnahmen bei gleichzeitig steigenden Ausgaben. Die Rahmenbedingungen für die Städte und Gemeinden haben sich in den letzten Jahren drastisch verschärft. Ständig steigender Aufwand zehrt an der Substanz der meisten Kommunen. Die Situation der Kommunal Finanzen, insbesondere die zunehmende Verschuldung, erhöht den Druck auf die

öffentlichen Verwaltungen, umfassende Modernisierungen vorzunehmen und Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und Kostenreduzierung zu ergreifen. Nur so ist es möglich, den Bürgern als Kunden der Verwaltung dauerhaft einen hohen Leistungsstandard zu bieten. Um den Herausforderungen dieser Problemsituation zu begegnen, ist es erforderlich, die Effizienz der kommunalen Verwaltungsarbeit zu steigern. Kostensenkung gewinnt damit an strategischer Bedeutung für die Kommune für die eigene Zukunftssicherung. Als Methode hierzu bietet sich die Budgetwertanalyse an (vgl. Abbildung S. 13).

Budgetwertanalyse

Die Budgetwertanalyse transferiert in der privaten Wirtschaft erprobte



Ablauf einer Budgetwertanalyse



„Die Wäscherin“, 1889

und bewährte Effizienzsteigerungstechniken in die Kommunen. Die Budgetwertanalyse vereinigt dabei insbesondere die Techniken der Einkaufsvolumenreduzierung und der Gemeinkostenwertanalyse. Ausgangspunkt der Budgetwertanalyse ist der produktorientierte Haushalt der Kommune auf Basis des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF). Die produktspezifischen Teilergebnispläne werden transparent, in dem die kostenverursachenden Aufgaben und Arbeitsergebnisse in Kosten-Nutzen-Überlegungen einbezogen werden. Damit werden nicht Personen und ihre Leistungsfähigkeit analysiert, sondern die erbrachten Leistungen der kommunalen Verwaltung. Ferner werden die kommunalen Dienstleister als Empfänger von Ausgaben aufbereitet. Schlagwortartig lässt sich die Budgetwertanalyse also wie folgt zusammenfassen:

Die Budgetwertanalyse

- macht Kosten und Nutzen von Aufgaben/Arbeitsergebnissen transparent
- stellt grundsätzlich alle erbrachte Leistungen in Frage
- nutzt das vorhandene Ideenpotenzial der Mitarbeiter und mobilisiert deren Kreativität zur Lösung der komplexen Probleme

- schafft ein Kosten-Nutzen-Bewusstsein bei allen Beteiligten
- sichert die Motivation der Führungskräfte durch Selbstverantwortung und Erfolgserlebnisse bei der Realisierung
- coacht die Mitarbeiter im Rahmen der Projektorganisation bei der Umsetzung der Einsparungen methodisch und persönlich
- liefert innerhalb eines Jahres nach Umsetzungsbeginn über 80 % des Einsparungspotenzials, basierend auf einer schnellen Diagnose (acht Wochen) und einer konsequenten Umsetzung.

Ideenfindung

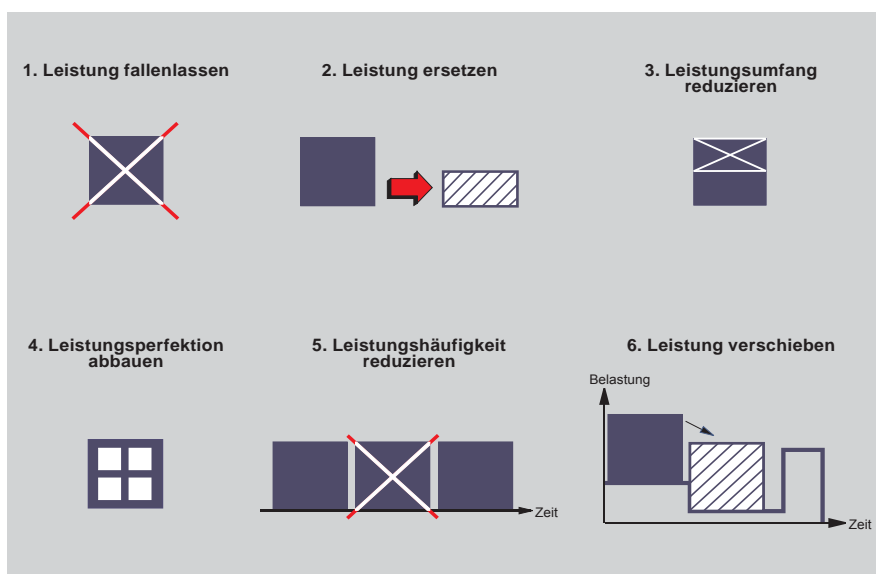
Keine Kommune kann vollständig ohne Gemeinkosten und Kosten für Sach- und Dienstleistungen auskommen. Daher werden die vorgefundenen Kosten gemeinsam mit den Budgetverantwortlichen in Workshops oder persönlichen Diskussionen folgendem Fragenkatalog unterzogen (vgl. Abbildung S. 14):

- Kann die Leistung fallengelassen werden (z. B. überflüssiger Kontrollvorgang)?
- Kann die Leistung ersetzt werden (z. B. indem das Amt die Leistung

selber erbringt anstatt sie fremd zu vergeben)?

- Kann der Leistungsumfang reduziert werden (z. B. durch weniger Aktenkopien)?
- Kann die Leistungsperfektion abgebaut werden (z. B. durch einen handschriftlichen Vermerk anstelle einer diktierten Aktennotiz)?
- Kann die Leistungshäufigkeit reduziert werden (z. B. durch monatliche Sitzungen anstelle wöchentlicher Sitzungen)?
- Kann die Leistung verschoben werden (z. B. durch intelligente Arbeitszeitmodelle)?

Die Ideenfindung findet nicht im Rahmen theoretischer Überlegungen statt, sondern konkret auf Basis der jeweiligen Situation der Kommune. Dabei sind neben der oben dargestellten Budgetanalyse die rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten. Zahlreiche kommunale Aufgaben sind rechtlich verbindlich als Pflichtaufgabe definiert. Daher stellt sich bei vielen Leistungen einer Kommune nicht die Frage nach dem Ob, sondern die Frage nach dem Wie. Die so im Team gefundenen Ideen werden sauber in Datenblättern dokumentiert und anschließend einer Bewertung unterzogen.



Aufwandsminderungsideen

Ideenbewertung

Die Ideen werden mit Hilfe eines Ideenportfolios bewertet. Hierzu werden zunächst die Einsparungspotenziale der Ideen ermittelt. Da zahlreiche Ideen ihre Einsparungspotenziale über mehrere Jahre entfalten, ist hier auch der zeitliche Verlauf darzustellen. Anschließend ist das Risiko der Idee zu bewerten. Es sollen Ideen vermieden werden, die zu einer spürbaren Leistungsminderung für den Bürger führen. Die beiden Daten Einsparungspotenzial und Risiko werden dann in einem Portfolio visualisiert. Nun wird eine Priorisierung der Maßnahmen möglich. Eine Idee ist umso besser, je schneller sie zu realisieren ist, je eher sie alleine ohne Verbundwirkung zu realisieren ist, je größer die Aufwandsminderung ist und je voraussetzungsloser (im Hinblick auf Investitionen, organisatorischer oder IT-Änderungen) sie umzusetzen ist. Die notwendigen Maßnahmen sind nun hinsichtlich Zeit, Ressourcen und Verantwortlichem für die Umsetzung zu planen.

Aufgaben des Jugendamts

Die Budgetwertanalyse in der Stadt Hemer begann mit einem Pilotprojekt im städtischen Jugendamt. Es wurde deshalb ausgewählt, weil die Budgetwertanalyse hier an einem echten Härtefall dem Praxistest unterzogen werden konnte. Dies liegt darin begründet, dass einerseits aus Sicht der Kämmerei die Kosten des Jugendamts kontinuierlich in beträchtlichem Umfang steigen und andererseits zahlreiche Aufgaben des Jugendamts Pflichtaufgaben nach SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) sind. Die Aufgabe dieses Gesetzes ist es, Hilfen für Kinder, Jugendliche, deren Eltern und junge Volljährige einzuräumen. Damit ist das Aufgabenspektrum des Jugendamts breit angelegt. Ein wesentlicher Schwerpunkt des

Jugendamts ist es hierbei, Kinder und Jugendliche vor gefährdenden Einflüssen auf ihre Entwicklung zu schützen. Ferner übt das Jugendamt ein staatliches Wächteramt aus, in dem es über das natürliche Recht der Eltern, ihre Kinder zu pflegen, zu erziehen und zu fördern, im Auftrag der staatlichen Gemeinschaft wacht. Außerdem ist das Jugendamt an Familiengerichts- und Jugendstrafverfahren beteiligt. Auf Gerichtsbeschluss kann es auch die Vormundschaft übernehmen.

Ausgangssituation

Die Jugendhilfe Hemer, die angesichts des breiten und anspruchsvollen Aufgabenspektrums sowie vor dem Hintergrund der Rechtsprechung eine fachliche Herausforderung darstellt, wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit großem Engagement wahrgenommen. Aufgrund von organisatorischen Defiziten (z. B. erhebliche Einbindung der Führungskräfte ins Tagesgeschäft und administrative Arbeiten), die historisch gewachsen sind, und stressverursachenden Schnittstellen mit anderen Ämtern kann sich das Jugendamt jedoch nur eingeschränkt auf die optimale Leistungserbringung für Kinder und Jugendliche konzentrieren. Hinzu kommt noch, dass durch den starken Preisanstieg der externen Dienstleistungen immer weniger Geld für präventive Maßnahmen der Kinder- und Jugendförderung zur Verfügung steht. Da die Aufbauorganisation und das Abrechnungssystem nicht aufeinander abgestimmt sind, ist das Controlling der Budgets nur mit wirtschaftlich nicht vertretbarem Aufwand machbar. Außerdem werden die Teilergebnispläne nicht monatlich automatisch mit Ist-Werten fortgeschrieben, so dass eine kurzfristige Orientierung fehlt.

Eine effiziente und effektive Steuerung der Jugendhilfe, die bei

einerseits steigendem Bedarf an Hilfen zur Erziehung und bei andererseits immer knapper werdenden materiellen Ressourcen immer wichtiger wird, ist nur mit einer neuen Organisation des Jugendamtes möglich.

Die neue Organisation wird - flankierend durch ein entsprechendes Controlling - zu einem Mehr für die Kinder und Jugendlichen bei gleichzeitig niedrigeren Kosten führen.

Projektergebnis

Im Projektteam wurde ein Maßnahmenpaket erarbeitet, das die Aufwendungen im Jugendamt um 10 % senkt. Diese Maßnahmen entfalten in einem Zeitraum von gut zwei Jahren ihre volle Wirkung. Da es sich um spezifische Einzelmaßnahmen handelt, soll auf eine detaillierte Beschreibung hier verzichtet werden. Festzuhalten ist vielmehr, dass das Maßnahmenpaket die volle Unterstützung des Jugendamtsleiters und seines Stellvertreters hat, die maßgeblich an diesem Projekt mitgewirkt haben. Ebenfalls einhellige Zustimmung fand das Projektergebnis beim Verwaltungsvorstand der Stadt Hemer. Die Budgetwertanalyse wird daher nun auf andere Bereiche ausgedehnt.



Guido Forsting
ist 1. Beigeordneter
der Stadt Hemer



Stefan Steinberg
ist Mitglied der
Geschäftsleitung der
Deckert Management
Consultants GmbH
in Düsseldorf

Neues Kommunales Strategiemangement

Leistungssteigerung durch Kommunalstrategie

Uwe Ufer und Prof. Dr. Klaus Deckert

Frühjahr 2010

Die Bürger und Unternehmen messen die öffentliche Verwaltung heute mehr denn je daran, wie gut die Verwaltungsleistungen auf ihre steigenden Bedürfnisse zugeschnitten sind. Auf diese Anforderungen hat die öffentliche Verwaltung bereits mit zahlreichen Modernisierungs- und Reformansätzen reagiert, wie zum Beispiel:

- Kundenorientierung
- Informationen für Rat und Bürger
- Kontraktmanagement
- Dezentrale Ressourcenverantwortung
- Flexibilisierung der Arbeit(zeit)
- Leistungsorientierte Mitarbeiterentlohnung
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Neues Kommunales Finanzmanagement

All diese Reformansätze haben das Ziel, das Verwaltungshandeln nicht nur auf seine Ordnungsmäßigkeit hin zu kontrollieren, sondern auch effektiv und effizient zu gestalten.

Während mit dem Neuen Kommunales Finanzmanagement (NKF) für die operative Ebene bereits ein erfolgreicher Weg beschritten wird, werden über das Neue Kommunales Strategiemangement (NKS) die notwendigen Informationen für die strategischen Zielentscheidungen einer Kommune bereitgestellt (vgl. Abbildung S. 16).

NKF

Das Neue Kommunales Finanzmanagement besteht aus den Komponenten Vermögensrechnung (Aktiva/Passiva), Ergebnisrechnung (Aufwand/Ertrag) und Finanzrechnung (Einzahlungen/Auszahlungen).

Mit der Umstellung des kameraleen Rechnungssystems auf das doppische System des NKF wird z. B.

- Transparenz über den tatsächlichen Werteverzehr geschaffen,
- eine nachhaltige Haushaltswirtschaft ermöglicht und
- der Blick stärker auf die Ergebnisse des Verwaltungshandelns – auf Produkte – gerichtet.

■ Produkte

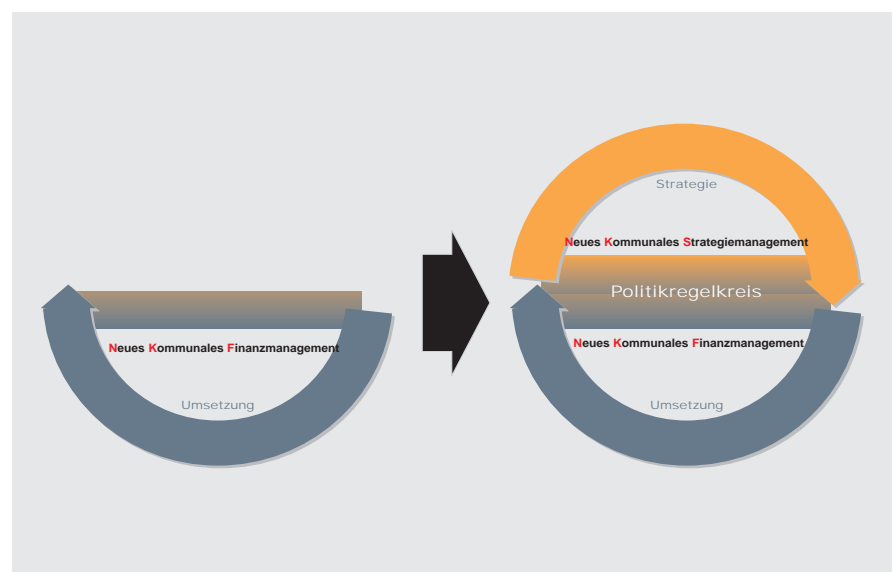
Jede Verwaltung produziert unentwegt Produkte zur Erfüllung der ihr

jeweils übertragenen Aufgaben. Dabei werden Managementprodukte (Steuerungsleistungen), Serviceprodukte (z. B. Druckerei) und Kundenprodukte (z. B. Baugenehmigung, Kindergartenplatz) unterschieden.

Die vollständige Erfassung aller Produkte verkörpert das gesamte Leistungsspektrum einer Verwaltung. Dokumentiert wird dies im Produktbuch, das den Verwaltungen als gemeinsamer Ausgangspunkt, wie z. B. für das NKF dient.

Für NRW beschreibt die Gemeindehaushaltsverordnung die Gliederung der kommunalen Haushaltspläne wie folgt:

Der kommunale Haushaltsplan ist in produktorientierte Teilpläne nach verbindlichen Produktbereichen zu gliedern. Die Gemeinde kann unterhalb der Ebene der vorgegebenen Produktbereiche nach ihren



NKF und NKS bilden den Politikregelkreis

Bedürfnissen Teilpläne in Produktgruppen und Produkte untergliedern. Verbindliche Produktbereiche sind:

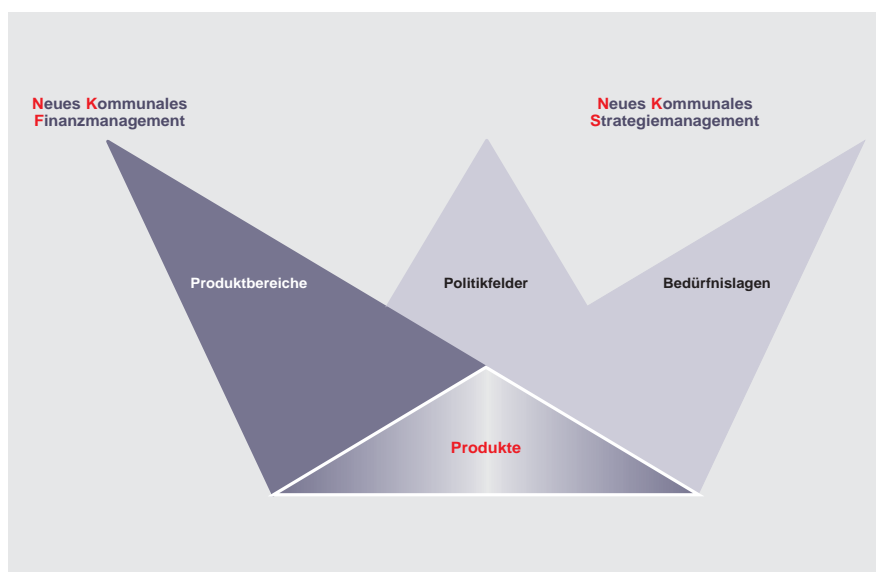
- Innere Verwaltung
- Sicherheit und Ordnung
- Schulträgeraufgaben
- Kultur und Wissenschaft
- Soziale Hilfen
- Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
- Gesundheitsdienste
- Sportförderung
- Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen
- Bauen und Wohnen
- Ver- und Entsorgung
- Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV
- Natur- und Landschaftspflege
- Umweltschutz
- Wirtschaft und Tourismus
- Allgemeine Finanzwirtschaft
- Stiftungen

Die Gliederung in verbindliche Produktbereiche mag für den kommunalen Haushaltsplan ausreichend sein. Weiterführende Modernisierungsansätze wie z.B. das NKS, Shared Services und E-Government bedingen jedoch eine über diesen Rahmen hinausgehende Aufbereitung der kommunalen Produkte und ihrer Kennzahlen.

■ Verwaltungssteuerung

Eine wirkungsvolle Verwaltungssteuerung bedingt ein unterjähriges Berichtswesen, um kurzfristig Soll-Ist-Vergleiche durchführen zu können. Dieses operative Controlling überprüft die Zielerreichung auf ihre Effizienz (Finanzcontrolling) und auf ihre Effektivität (Erfolgscontrolling) hin. Somit erfolgt im Hinblick auf die Zieldefinition ein ständiger Abgleich von Finanzressourcen und Produktionsspielräumen.

Das von civitec, DMC, der Stadt Hückeswagen und SAP entwickelte NKS vernetzt die Produkte mit Politikfeldern und Kundengruppen zu Strategiefeldern, so dass eine Brücke



NKF und NKS sind über Produkte vernetzt

von der Strategie zur Umsetzung und umgekehrt geschlagen wird (vgl. Abbildung S. 17). Hierdurch ist ein strategisches Controlling möglich.

NKS

Das **Neue Kommunale Strategie-**management, das sich an der Entwicklung der Kundenbedürfnisse in einem mittel- bis langfristigen Zeithorizont orientiert,

- baut auf den IT-Programmen und produktbezogenen Daten des Neuen Kommunalen Finanzmanagements auf,
- liefert ein ganzheitliches, produktgestütztes Führungsinformationssystem, mit dem zielgerichtete Entscheidungen für ein zukunftsorientiertes Profil einer Kommune getroffen werden können,
- prüft die Übertragbarkeit von Instrumenten der strategischen Unternehmensentwicklung auf die strategische Entwicklung von Kommunalverwaltungen,
- definiert – als Informations- und Leistungseinheiten – Strategiefelder durch Kombination von Kundengruppen, Politikfeldern, und Produkten,

- positioniert die einzelnen Strategiefelder in einer Matrix aus Kundennutzen und Kostenintensität,
- leitet – unter Berücksichtigung von Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben – Grundstrategien mit Zielen für eine erfolgreiche Entwicklung der Kommunen ab,
- legt die Verantwortlichkeiten für die Leistungs- und Finanzziele fest,
- beschreibt das Vorgehen, mit dem die Schlüsselmitarbeiter in den Prozess der Erarbeitung und Umsetzung der Strategien mit einbezogen werden,
- zeigt auf, wie der Leistungsprozess über Kennzahlen zu steuern ist und
- initiiert die Verbesserung der Produktbeschreibungen im Hinblick auf ein interkommunales Benchmarking.

■ Strategiefelder

Die jüngste Wirtschaftskrise hat deutlich gemacht, dass sich auch Kommunalverwaltungen mit schnellen Veränderungen der Rahmenbedingungen und drastischen Diskontinuitäten auseinandersetzen müssen. Hierzu werden Strategiefelder – als Informations- und Lenkungseinheiten –



gebildet, die sich prophylaktisch, flexibel und schnell den geänderten Bedingungen anpassen können.

Während bei der Bildung von Strategiefeldern ursprünglich eine introvertierte Betrachtungsweise (Aufgabenerfüllung, Produkterstellung) vorherrschend war, setzen sich heute auf Kundenbedürfnisse ausgerichtete Strategiefelder immer mehr durch. Die Abgrenzung der Strategiefelder erfolgt dabei grundsätzlich nach folgenden Dimensionen:

- **aufgabenorientiert**
nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben
- **produktorientiert**
nach Produkten, wie z. B. Baugenehmigung, Kinderausweis etc.
- **politikorientiert**
nach Politikfeldern, wie z. B. Wohnen, Verkehr etc.
- **kundenproblemorientiert**
nach Kundengruppen, wie z. B. Bürger und Unternehmen

Im Rahmen des NKS wurden Strategiefelder mit Hilfe von Kundengruppen und Politikfeldern gebildet, die Produkte für Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben beinhalten.

■ Kommunalstrategie

Ausgangspunkt für ein effektives und effizientes Zusammenspiel zwischen Rat und Verwaltung ist eine gemeinsam erarbeitete Strategie, die die Zielvorgaben für alle operativen Handlungen darstellt.

Die Zielvorgaben sind dabei für alle Strategiefelder so hinreichend und präzise zu formulieren, dass Klarheit darüber besteht, welches Ziel mit welchen Qualitäts- und Quantitätsmerkmalen der Produkte für welche Zielgruppe mit welchen Ressourcen erreicht werden soll.

Das **Neue Kommunale Strategiemangement** unterstützt die Kommunen, sich auf die Anforderungen der Zukunft auszurichten und diesbezüglich u. a. folgende Fragen zu beantworten:



„Das Sofa“, 1894

Wo stehen wir heute?

- aktuelle Situation
 - Stärken/Schwächen (intern)
 - Chancen/Gefahren (extern)
- Restriktionen/Rahmenbedingungen, die zu berücksichtigen sind
- unsere Wertvorstellungen
- strategische Erfolgspotenziale
- Stadtzukunft:
 - Umfelddimension
 - Bürgerentwicklung
 - Politik

Wohin wollen wir langfristig?

- unsere langfristigen Ziele (Varianten?)
- unsere größten Unsicherheiten/offene Fragen
- die größten Diskrepanzen gegenüber heute, der größte Veränderungsbedarf
- die größten Schwierigkeiten/Hindernisse bei der Realisierung
- mögliche Entwicklungsschritte, Phasen

Wo wollen wir in drei Jahren sein?

- realistische Entwicklungsziele für die nächsten drei Jahre
- strategische Hauptstoßrichtungen (Veränderungsziele)
- die größten Herausforderungen

Wie kommen wir dahin?

- strategische Projekte
- kurzfristige Schritte
- Maßnahmenkatalog

Ausblick

Insbesondere sollen mit dem **Neuen Kommunalen Strategiemangement** folgende wichtige Fragen beantwortet werden:

- Welche Informationen werden zur strategischen Führung einer Kommune benötigt?
- Wie werden die Informationen für die einzelnen Strategiefelder erarbeitet und bereitgestellt?
- Wer setzt diese Informationen in der Verwaltungspraxis um?
- Mit welchen Kennzahlen können die Umsetzungsergebnisse gesteuert werden?

Die richtigen Antworten auf diese Fragen positionieren eine Kommune erfolgreich in der Zukunft.

Uwe Ufer
ist Bürgermeister der
Stadt Hückeswagen



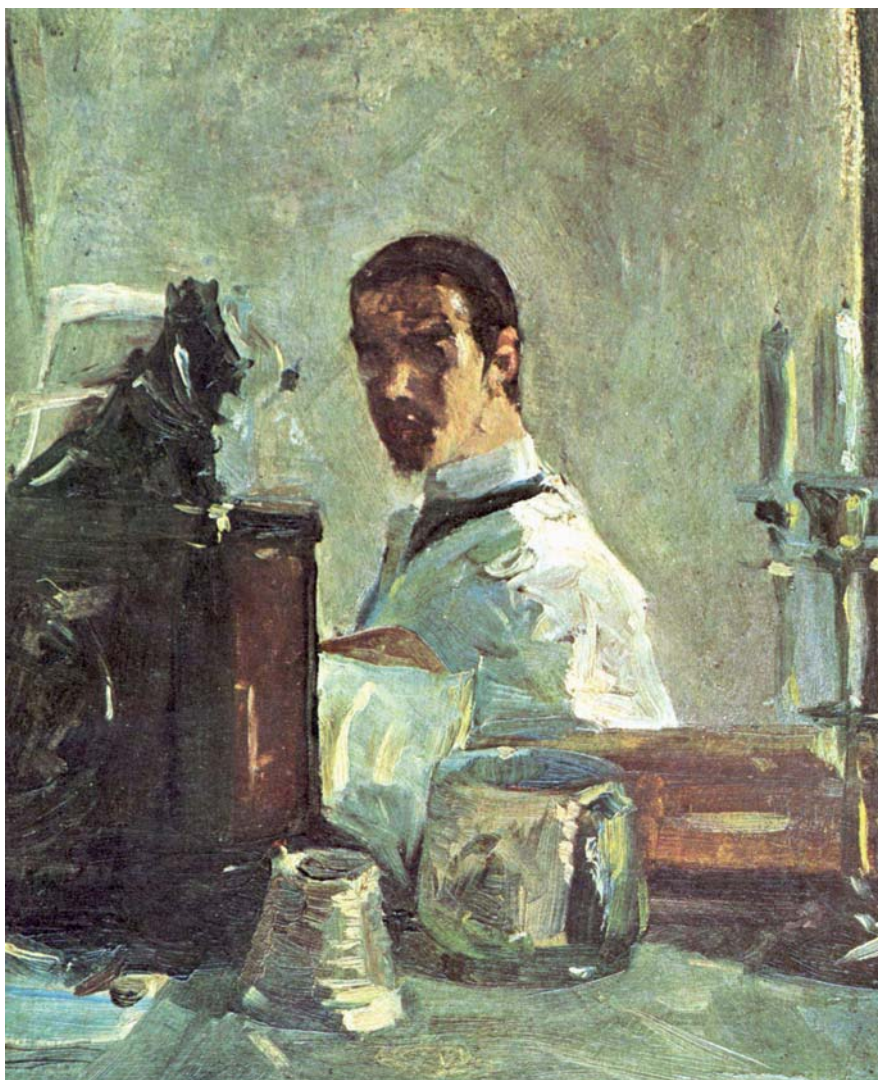
Prof. Dr. Klaus Deckert
ist geschäftsführender
Gesellschafter der
Deckert Management
Consultants GmbH
in Düsseldorf



Der Herausgeber und die Redaktion des Deckert Management Reports freuen sich, Ihnen in dieser Ausgabe einige Arbeiten von Henri de Toulouse-Lautrec zeigen zu können.

Henri de Toulouse-Lautrec

- 1864** Henri Marie-Raymond de Toulouse-Lautrec-Monfa wird am 24. November in Albi (F) als Sohn einer der ältesten Adelsfamilien Frankreichs geboren.
- 1878** erleidet er den ersten von zwei Beinbrüchen – die Brüche, die zu dieser Zeit nicht richtig behandelt werden können, haben die Verkrüppelung sowie einen Wachstumsstopp der Beine zur Folge. Er wird mit dieser körperlichen Behinderung psychisch niemals fertig.
- 1881** sein sich zeigendes zeichnerisches Talent wird durch den – mit der Familie befreundeten Maler – René Princeteau gefördert, der ihn an Léon Bonnat empfiehlt.
- 1884** wechselt er zu Fernand Cormon, der ihn mit Vincent van Gogh, und Emil Bernard bekannt macht; mit ihnen gründet er die „Ecole du Petit Boulevard“.
- 1885** entwirft Toulouse-Lautrec viele berühmte Plakate für das Cabaret Le Mirliton seines Freundes Aristide Bruant, den er mehrfach porträtiert. Neben dem Mirliton werden vor allem das Moulin Rouge und die Theater zu Bezugspunkten für ihn.
- 1888** beginnt der Künstler für seine Bilder Themen auszuwählen,



„Selbstportrait vor einem Spiegel“, 1880

die bis heute mit seinem Namen als Maler verknüpft sind: Situationen und Menschen aus dem Zirkus, den Vergnügungslokalen oder dem Milieu der Halbwelt. Immer wieder malt er die damals gesellschaftlich diskriminierten Nachtlokal-sängerinnen, Tänzerinnen und Prostituierten. Dieser Umgang bringt ihm die Ablehnung und das Unverständnis der adligen Gesellschaft ein.

- 1892** eine enge Liebesbeziehung zu der Malerin Suzanne Valadon endet mit ihrem Selbstmordversuch. Dieser stürzt Toulouse-Lautrec in tiefe Depressionen und ist der

Beginn seines ständigen und hohen Alkoholkonsums.

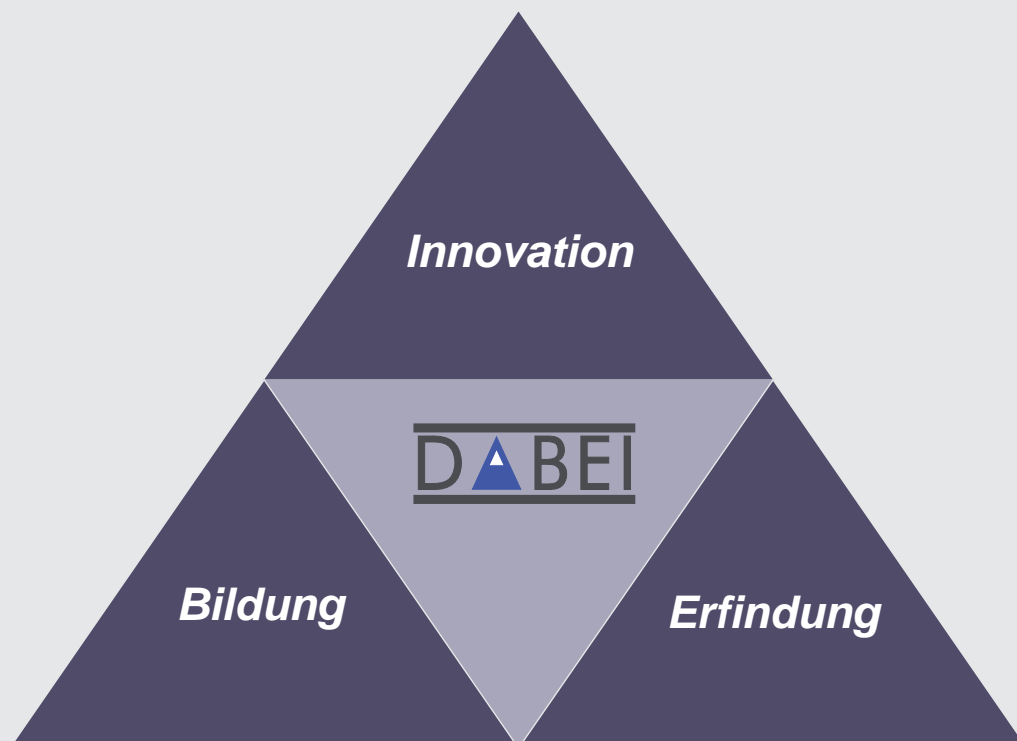
- 1893** hat er Erfolg mit einer ersten Ausstellung, die ihm auch die so wichtige Anerkennung Edgar Degas' einbringt.

- 1899** wird er von seiner Mutter zu einer Entziehungskur nach einem Anfall von Delirium tremens in die Heilanstalt Neuilly eingewiesen.

- 1901** entschließt er sich, sich in ärztliche Behandlung zu begeben und dem Alkohol zu entsagen. Noch während seiner Therapie stirbt Toulouse-Lautrec am 09. September im Alter von gerade einmal 36 Jahren auf Schloss Malromé, Gironde.



Wir unterstützen die
**Deutsche Aktionsgemeinschaft
Bildung-Erfindung-Innovation (DABEI) e.V.**



Lieber heute DABEI als morgen zu spät!

Weitere Informationen finden Sie unter www.dabei-ev.de

Deckert Management Consultants GmbH
Steinstraße 16 - 18 · D-40212 Düsseldorf · Telefon: +49 (0)211-87 63 82-0 · Telefax: +49 (0)211-87 63 82-22
Internet: www.deckert-mc.com · E-Mail: info@deckert-mc.com