

# Verwaltungsmodernisierung im neuen kommunalen Rechnungswesen: Zusammenführen was zusammen gehört?

In den letzten Jahren sind über die deutsche Verwaltung mehrere Wellen der Modernisierung „gerollt“: zunächst das Neue Steuerungsmodell mit Kosten- und Leistungsrechnung, Produkthaushalten, Budgets, Leitbildern, Gebäudemanagement, Benchmarks etc. Nachfolgend kam in einer Vielzahl von Kommunen die Einführung eines doppelischen Haushalts- und Rechnungswesens, bei der mit den gleichen oder ähnlichen Schlagworten operiert wird. Hat die Doppik das Neue Steuerungsmodell überflüssig gemacht und ersetzt, oder wurde hier eine logische Linie fortgesetzt und vollendet?

Inhalt	Seite
1 Zusammenhang zwischen NSM und NKR .....	2
2 Erfahrungen aus der Praxis .....	3
3 Ziele, Wirkungen und Berichtswesen .....	4
4 Konsequenzen für die Umsetzung .....	5

## ■ Die Autoren

Dipl.-Betriebswirt (FH) Thomas Chr. Edler ist Leiter des Geschäftsfelds Großstädte bei der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH und verfügt über langjährige, bundesweite Erfahrung aus der Beratung von Kommunen, u. a. bei der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens sowie der Einführung neuer Steuerungsinstrumente.

Dipl.-Soz.wiss. Bernward Karl Junge M.Sc. Mag. rer. publ. ist Seniorberater bei der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH mit dem Schwerpunkt Strategische Steuerung. Er verfügt über langjährige Beratungserfahrung mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells und des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Zuvor hat er als Landesbediensteter an der Einführung der Balanced Scorecard und im zentralen Controlling in einem Landesbetrieb gearbeitet.

# 1 Zusammenhang zwischen NSM und NKR

**Der Kreislauf schließt sich** Eine logische Kombination von Steuerungssystem und Rechnungsstil entfaltet die volle Wirkung beider Ansätze. Mit der Umsetzung der Doppik können die Instrumente, die im Rahmen des NSM vielfach isoliert eingeführt worden sind, zu einem zielorientierten Steuerungssystem zusammengeführt werden, wie nachfolgend cursorisch dargestellt wird:

- **Produktbuch und produktorientierter Haushalt:** In vielen Kommunen sind bereits in der Vergangenheit Produkte gebildet und Produktbücher erstellt worden. Diese sind häufig entweder nicht zur Anwendung gekommen oder sind parallel zum kameralen Haushalt erstellt und ggf. beraten worden. Mit der Einführung der Doppik und den damit verbundenen produktorientierten Haushalten wird nur noch ein Haushalt vorgelegt, der die Produktinformation schon in sich trägt. Zudem werden nun auch vollständige Produktkosten dargestellt, die über den Informationsgehalt des kameralen Haushalts hinausgehen. In die Produktsteuerung wird so ein wesentlicher Bestandteil eingefügt.
- **Budgetierung und Haushaltsstrukturen:** Die Einführung der Budgetierung hat bei einer großen Mehrheit der Verwaltungen zu positiven Effekten bei der Bewirtschaftung geführt. Dieses Instrument wird mit dem doppischen Haushalt fortgeführt. Eine weitergehende Flexibilität ergibt sich aus der Bildung der Teilhaushalte, bei der die Kommunen die Produktstrukturen des Haushalts mit denen der Organisation auf unterschiedlichen Ebenen zusammenführen können. Je nach Steuerungsinteressen können sehr wenige, tendenziell große oder viele kleine Teilhaushalte und damit Budgets gebildet werden, die mit dem Haushaltsplan beschlossen werden.<sup>1</sup>
- **Kontraktmanagement, Ziele und Kennzahlen:** Parallel zu kameralen Haushalten sind – entsprechend dem Neuen Steuerungsmodell – Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung bzw. innerhalb der Verwaltung geschlossen worden, in denen u. a. Ziele und Kennzahlen bestimmt wurden. Mit der systematischen Einbindung von Zielen und Kennzahlen in den doppischen Haushalt kann der Haushalt an sich als Kontrakt zwischen Politik und Verwaltung

---

<sup>1</sup> Auf die vielerorts geführte Diskussion, ob die Bildung von produkt- oder organisationsbezogenen Teilhaushaltsstrukturen bevorzugt werden sollte, wird an dieser Stelle verzichtet.

gewertet werden, ohne dass weitere umfangreiche Kontrakte notwendig werden. Somit bleibt der Steuerungsgedanke im Grunde der Gleiche, die Ausgestaltung erfolgt jedoch systematischer und ist mit besseren Finanzinformationen hinterlegt.

- **Leitbild und zielorientierte Steuerung:** Viele Kommunen verfügen über ein Leitbild oder ähnliche Zielsysteme, die überwiegend unverbunden zum kommunalen Haushalt stehen. Die Einführung von Zielen und Kennzahlen in den doppelischen Haushalt führt zwangsläufig zu der Frage, wie Inhalt, Ausrichtung und Prioritäten dieser Ziele widerspruchsfrei aufeinander abgestimmt werden können. Eine Verbindung des Leitbilds mit im Haushalt dargestellten und unterjährig berichteten Zielen schafft die Möglichkeit, das Leitbild und die damit verbundene Idee eines „Richtungsweisers“ auch mit finanziellen Ressourcen zu verbinden und zu einer im Sinne des Leitbilds zielgerichteten Steuerung zu kommen.

## 2 Erfahrungen aus der Praxis

In der Praxis ist häufig festzustellen, dass genau diese Verknüpfung zwischen Steuerungslogik und finanzwirtschaftlichen Instrumenten noch nicht überall konsequent umgesetzt sind. **Noch Steuerungsdefizite**

Hier einige Beispiele:<sup>2</sup>

- Die Doppik ist eingeführt, der Umgang mit den Ressourcen hat sich jedoch noch nicht entscheidend geändert.
- Nachdem viel Kraft in die Vermögenserfassung und -bewertung investiert wurde, fällt die Interpretation der Abschreibungen und der sich daraus ergebenden Konsequenzen für das kommunale Vermögen noch schwer.
- Neue Steuerung bringt viele Ziele, deren konsequente Umsetzung selten verfolgt wird.
- Budgets werden weiterhin gebildet, allerdings ändert die Einführung der Doppik alleine nichts an der Konsequenz, diese Verantwortung zu nutzen. Budgetabweichungen werden teilweise als unausweichliches Schicksal hingenommen.

<sup>2</sup> Bei den vorliegenden Aussagen handelt es sich um Kundenaussagen, die an uns herangetragen worden sind.

- Das neue Rechnungswesen und die eingeführten Finanzwesenverfahren produzieren viele Daten, die derzeit aber noch nicht genutzt werden.
- Das Verhältnis von Zielen in den Produkthaushalten zu Zielvereinbarungen im Sinne des TVöD ist ungeklärt.

### 3 Ziele, Wirkungen und Berichtswesen

Kommunen, die mit der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auch erfolgreich in eine neue Form der Steuerung einsteigen, haben dabei Entscheidungsstrukturen, Entscheidungswege und Entscheidungsgründe mit Budgetstrukturen, Budgetplanung und Budgetgenehmigung synchronisiert.

Diese abstrakte Logik wird hier exemplarisch an zwei Beispielen dargestellt:

- Beispiel 1: Synchronisierung von Ziel- und Wirkungsreichweite
- Beispiel 2: Synchronisierung von Berichts- und Entscheidungswegen

---

#### Beispiel: Synchronisierung von Ziel- und Wirkungsreichweite

Um die Fragen beantworten zu können, welcher Wert Zielbestimmungen in kommunalen Produkthaushalten zukommt, muss man sich ernsthaft mit der tatsächlichen Wirkungsreichweite der Kommune auseinandersetzen: Hohe Ziele, wie die Verringerung der Arbeitslosigkeit, liegen nicht bzw. nur zu einem gewissen Teil in Reichweite der Kommune; Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung ist dagegen ein Ziel, das die Möglichkeiten einer Kommune weit unterschätzt.

---

**Operativen Ziele müssen aus strategischen Zielen abgeleitet werden** Ein pragmatischer Weg ist es, in strategische und operative Ziele zu unterscheiden. Dabei sind die strategischen jene Ziele mit langfristiger Perspektive; die operativen Ziele beschreiben, was z. B. im nächsten Haushaltsjahr in einem konkreten Produkt und mit einem bestimmten Budget getan wird. Es ist durchaus möglich, Ziele zu beschreiben, deren Reichweite auch tatsächlich die Reichweite der Kommune beschreiben ohne Unter- und Übertreibung. Nur wenn dies

geschieht, können Zielbeschreibungen handlungsleitend sein – also politische Steuerung verbessern und für die Verwaltung Orientierung geben. Dann sind Ziel und Wirkungsreichweiten synchronisiert.

---

**Beispiel:** Synchronisierung von Berichts- und Entscheidungswegen

Mit der Umstellung auf die Doppik steht Anwendern und Führungskräften in der Verwaltung eine Vielzahl von Informationen zur Verfügung. Die Einführung eines Berichtswesens wird daher als ein logisch nächster Schritt von den Verwaltungen umgesetzt. Um das Berichtswesen sinnvoll nutzen zu können, müssen die Berichte für die Entscheidungen der Führungskräfte relevant sein. Das bedeutet: Der Bericht liegt zum Entscheidungszeitpunkt, mit den entscheidungsrelevanten Informationen bei den Entscheidungsbefugten auf dem Tisch (bzw. Bildschirm). Dann sind Berichts- und Entscheidungsstrukturen synchronisiert.

---

## 4 Konsequenzen für die Umsetzung

Viele Kommunen haben sich mit den angesprochenen Instrumenten neuer Steuerung und einem neuen Rechnungswesen einen Methodenkasten erarbeitet. Um damit eine nachhaltige Wirkung zu erzielen, ist die Verknüpfung der Instrumente notwendig: Produktziele sind leere Versprechungen, wenn sie nicht in Zielvorgaben im doppelischen Haushalt enthalten sind. Zielvorgaben sind nur nützlich und erfüllbar, wenn die Zielmarke nicht zu tief und nicht zu hoch hängt, also im Einflussbereich der Verwaltung erreichbar ist. Den eigenen Einfluss zielgerichtet ausüben kann nur, wer rechtzeitig über die relevanten Informationen verfügt. Relevante Informationen sind nur aus einem Controllingssystem zu erhalten, das konsequent entscheidungsunterstützend ausgelegt ist. Entscheidungsunterstützende Plan- und Ist-Zahlen erfordern wiederum eine „scharfe“ Kostenrechnung. Diese Zusammenhänge ließen sich beliebig fortsetzen.

**Ziele müssen Bestandteile des Steuerungssystems sein**

Die Aufzählung macht deutlich, warum auch perfekt erstellte Instrumente (z. B. eine perfekte Kostenrechnung) in ihrer Wirkung enttäuschen, wenn sie isoliert für sich eingeführt wird. Es bedarf also einer logisch konsistenten Strategie zur Verknüpfung der meist längst vorhandenen Instrumente hin zu einer funktionierenden Neuen Steuerung auf Basis eines doppelischen Rechnungswesens. Dafür hat es sich

**Strategisches Handlungskonzept als Erfolgsfaktor**

als nachhaltig erfolgreich herausgestellt, wenn diese Überlegungen in einem strategischen Handlungskonzept zusammengeführt und dort der Weg der Umsetzung beschrieben wird.

Die Erstellung eines strategischen Handlungskonzepts erfordert zunächst eine klare Analyse: Die Verwaltung kann aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen beurteilen, welche Instrumente bereits nützlich sind und bei welchen der Nutzen noch fehlt. Wo der Nutzen fehlt, müssen ggf. Lücken geschlossen bzw. die Verbindungen zwischen den Instrumenten hergestellt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die o. g. Instrumente teilweise schon eingeführt worden sind, ist kritisch zu prüfen, wie der Einführungsprozess erfolgreich gestaltet werden kann. Der Einsatz von einigen – gut ausgewählten – Organisationseinheiten als Pilotbereich erleichtert manchmal das „Testen“ dieser Instrumente.

Die Einführung erfordert nicht nur Kraft und Geschick in der Umsetzung, sondern vor allem auch die Unterstützung der Verwaltungsführung. Nur ein konsequentes Vorleben bei der Nutzung der Instrumente stellt auch langfristig den Erfolg dieses Veränderungsprozesses sicher, da die Anwender z. B. erleben können, dass die von ihnen erstellten Berichte auch tatsächlich für die Steuerung herangezogen werden.

**Fazit** Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens die Instrumente des NSM nicht überflüssig macht – vielmehr kann hierdurch die Verbindung von neuen Steuerungsinstrumenten mit neuen Informationen sinnvoll kombiniert und realisiert werden.