



Handreichung zu den Neuerungen im kommunalen Finanzwesen – Doppik

Ziele und Hintergründe der Aufstellung und Bewirtschaftung eines Produkthaushaltes

Die Einführung der Neuen Steuerungsmodelle und die Umstellung auf die Doppik (kaufmännische **doppelte Buchführung in Konten**) sind auf die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen gerichtet. Ziel dieser Modernisierung ist die Steigerung der Effizienz (Wirtschaftlichkeit, Kosten-Nutzen-Relation) und Effektivität (Qualität der Zielerreichung) des Verwaltungshandelns.

Die Steuerung der Kommunalverwaltung soll von der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) auf eine Steuerung nach Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) umgestellt werden. Nach § 32 Abs. 1 Ziffer 2 GemHVO Doppik soll die Buchführung auch die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ermöglichen. Es ist deshalb sicherzustellen, dass dieser Grundsatz nicht nur eingehalten sondern auch dargestellt wird, damit dem Bürger die Art der Verwaltung und deren Notwendigkeit verdeutlicht werden kann.

Zur Betrachtung von Wirtschaftlichkeit und Effektivität müssen die eingesetzten Ressourcen (und damit auch Aufwendungen und Erträge) ins Verhältnis zu den tatsächlich zu erstellenden/erbringenden Leistungen gesetzt werden. Dies bedeutet, dass Aufwendungen und Erträge im Verhältnis zu den Leistungen sichtbar gemacht werden müssen. Hierzu werden die kommunalen Dienstleistungen als Produkte dargestellt. Sie sollen die Steuerung verbessern, eine Verbindung zwischen Ressourcenverbrauch und Zielen / Wirkungen herstellen und als Entscheidungsobjekte für die Stadtverordnetenversammlung und die Verwaltung dienen.

Die Produkthaushalte bilden nicht nur den Ressourceneinsatz einer Verwaltung ab, sondern zeigen auch die Ergebnisse ihrer Arbeit. Eine Abbildung des Outputs der Verwaltung und die monetäre Bewertung des Ressourcenverbrauchs sollen bessere Steuerungsmöglichkeiten für die Stadtverordnetenversammlung und damit eine Stärkung der Budgethoheit ergeben.

Die Stadtverordnetenversammlung erhält also künftig nicht nur Kenntnis über Ressourceneinsatz und bewilligte Mittel, sondern auch über die Leistungen, die mit diesen erbracht werden sollen. Die Entscheidungsgrundlage wird durch die Aufnahme von steuerungsrelevanten Informationen über die Finanz- und Leistungsziele in den Produkthaushalt deutlich verbreitert.

Auf Basis der Produkte kann dann geplant werden:

- Wie sind Produkte zu modifizieren, damit sie mit den geringsten Kosten die gleiche Wirkung erzielen?
- Können teure/kostenintensive Produkte durch billigere Produkte ersetzt werden?

Die Ermittlung der dafür nötigen steuerungsrelevanten Informationen kann somit auch als Voraussetzung auf dem Weg zur weiteren Haushaltskonsolidierung gesehen werden. Ein weiteres Ziel ist die Steigerung der Produktivität durch eine höhere Eigenständigkeit der Produktverantwortlichen durch Bildung von Budgets. Ergebnisverantwortung sowie Steuerung über Budgets zielen auf eine Steigerung der Motivation, vermehrtes Engagement sowie wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln. Diese neue Sichtweise bedeutet also auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Veränderung. Letztlich kann der Vergleich von Ergebnissen vergleichbarer (externer) Einheiten auch eine Optimierung des eigenen Verwaltungshandelns ermöglichen.

Aufbau des Produkthaushaltes in Hessen

Die Vorgabe der GemHVO Doppik sieht einen Aufbau des Produkthaushalts nach Produktbereichen vor (§ 4 Abs. 2 GemHVO-Doppik):

- 01 Innere Verwaltung
- 02 Sicherheit und Ordnung
- 03 Schulträgeraufgaben
- 04 Kultur und Wissenschaft**
- 05 Soziale Leistungen
-
- 16 Allgemeine Finanzwirtschaft

Die insgesamt 16 Produktbereiche haben im Prinzip die aus dem kameralen Rechnungswesen bekannten 10 Einzelpläne abgelöst. § 4 Abs. 2 GemHVO ermöglicht neben dieser traditionellen Gliederung des Haushalts eine produktorientierte Gliederung nach Organisationseinheiten bzw. ortsspezifischen Produktgruppen und Produkten. Dies ermöglicht eine individuellere Gestaltung, die aber die gesetzlichen Anforderungen, insbesondere im Rahmen der finanzstatistischen Meldungen, abbilden können muss.

Produktgruppen

Eine weitere Untergliederung der jeweiligen Produktbereiche erfolgt durch die Bildung von Produktgruppen. Hierfür werden in Hessen insgesamt 83 Produktgruppen als Empfehlung vorgegeben, die auf die Erhebungsmerkmale der Finanzstatistik ausgerichtet sind.

Für den Produktbereich 04 „Kultur und Wissenschaft“ wird nach GemHVO (Muster 11 zu § 4 Abs. 2) die Untergliederung in folgende Produktgruppen vorgeschlagen (in Klammern finanzstatistische Produktgruppennummer):

Wissenschaft und Forschung (251 wissenschaftliche Museen)

- Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen
- Zoologische und Botanische Gärten
- Theater
- Musikpflege
- Musikschulen
- Volkshochschulen
- Büchereien
- Sonstige Volksbildung
- Heimat- und sonstige Kulturpflege
- Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften

Erläuterung zur Einordnung von hauptamtlich geleiteten Museen:

Die Produktgruppengliederung nach GemHVO lehnt sich an den finanzstatistischen Produktrahmen bzw. die Empfehlungen der Innenministerkonferenz vom 8/9.10.2003 an und benennt „Wissenschaftliche Museen“ nicht als eine eigene Produktgruppe. Dieses hat nach unserem Kenntnisstand bei der Produktgruppenzuordnung hauptamtlich geleitete Museen zu Irritationen geführt. Wir weisen daher in diesem Zusammenhang daraufhin, dass hauptamtlich geleitete Museen auf jeden Fall in die im Produktbereich „Wissenschaft und Forschung (251)“ in der Produktgruppe „Wissenschaftliche Museen“ eingeordnet werden sollten, da sie ihrem Selbstverständnis nach wissenschaftlich geführte Museen sind.

Diese Empfehlung deckt sich mit den Standards der Doppik, die zum 1.1.2010 in Kraft getreten sind. Sie sollen den bisherigen Bund/Länder-Produktrahmen sowie den von der Innenministerkonferenz

beschlossenen kommunalen Produktraumen zusammenführen und durch Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder bis Ende 2014 umgesetzt werden.

Produkte

Ein Produkt ist das Ergebnis eines definierten Leistungsprozesses, d.h. einfach gesagt, man betreibt zielgerichtet/geplant einen gewissen Aufwand für eine Leistung oder einen Leistungsprozess - der dann auch zu Ertrag führen kann – und erzielt damit ein Ergebnis. In der Privatwirtschaft ist die Gewinnerzielung vorrangig, man produziert nichts, wenn keine Kundennachfrage besteht und wenn kein Erfolg in Form von Gewinn erzielbar ist.

Im kommunalen Bereich werden überwiegend Dienstleistungen erbracht, mit denen naturgemäß überwiegend keine Gewinne erzielt werden können. Dies bedeutet aber nicht, dass der hierfür betriebene Aufwand bzw. das Ergebnis und auch die Ausrichtung auf den Kunden nicht optimiert werden können. Produkte dienen hier zur Beschreibung von Produktzielen, für die Kennzahlen aufgestellt werden, um Aussagen zur Zielrichtung, zur Qualität und Produktmenge zu treffen.

Folgende Anforderungen werden somit an einen Produkthaushalt gestellt.

Die Leistungen sollten noch stärker dem Bedarf der Bürger entsprechen und wirtschaftlicher erbracht werden.

Der Politik soll ein Instrumentarium zur Verfügung gestellt werden, das eine wirksame Steuerung und Kontrolle der Leistungs- und Finanzergebnisse ermöglicht.

Es wird ermöglicht, die geforderten Leistungs- und Finanzergebnisse effektiv, kompetent, flexibel, wirtschaftlich und mit hoher Eigenverantwortlichkeit zu erstellen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen ihre Fähigkeiten und Kenntnisse möglichst effektiv nutzen können und fortwährend ihre Qualifikation, Verantwortungsbereitschaft und Kreativität weiterentwickeln und in den Arbeitsprozess einbringen.

Ein Produkthaushalt sollte aber nicht zum reinen Selbstzweck werden, d.h. die Notwendigkeit und der erwartete Informationsgewinn und Steuerungsansatz sollte in einer vernünftigen Relation zum hierfür betriebenen Aufwand stehen.

Die Entwicklung von sehr feingliedrigen Produkten ist aufgrund
höheren Buchungsaufwandes
höheren Aufwands für die Erstellung von Produktberichten und
geringeren Möglichkeiten innerhalb eines Produktbudgets zu steuern (die Verantwortung ist „mangels Masse“ sehr gering) kritisch zu sehen.

Produktbeschreibung

Eine Produktbeschreibung dient dazu, eine Leistung oder ein Leistungspaket in schriftlicher Form so darzustellen, dass sie den Leistungsprozess ausreichend definiert.

Im ersten Schritt zum Produkthaushalt wurde die Art des Produktes in Form einer Kurzbeschreibung in Abstimmung mit den Fachabteilungen erstellt. Zur einfacheren Handhabung sollte eine Produktbeschreibung soweit möglich nach einem einheitlichen System aufgebaut sein und folgende Elemente enthalten, wobei die Aussagen zu Zielen und Qualität schrittweise im Dialog zwischen politischen Gremien und der Verwaltung erstellt werden sollten.

Art des Produkts (Leistungsbeschreibung),
Ziele, die mit der Produkterstellung verfolgt werden,
Rechtsgrundlagen für die Erstellung (z. B. Gesetze, Beschlüsse),
Umfang der erstellten Leistungen (z. B. Fallzahlen für das Haushaltsjahr),
Aussagen zur Qualität,
Kunden/Abnehmer des Produkts,
Finanzielle Aspekte (z. B. Kosten der Herstellung, Höhe etwaiger Gebühren) und die Benennung eines Produktverantwortlichen.

Produktklassifizierung / -planung

Nicht alle Dienstleistungen im kommunalen Bereich sind grundsätzlich steuerbar. Man sollte sie deshalb z. B. in einem ersten Schritt wie folgt klassifizieren.

Klassifizierung der Produkte

Klasse A.

Aufgrund gesetzlicher Verpflichtung muss dieses Produkt angeboten werden. Die innerhalb dieses Produktes erbrachten Leistungen sind überwiegend nach Grund oder Umfang nicht beeinflussbar. Hier ist das z. B. die Beurkundung des Personenstandes.

Klasse B

Aufgrund gesetzlicher Verpflichtung muss dieses Produkt angeboten werden. Die innerhalb dieses Produktes erbrachten Leistungen sind jedoch überwiegend nach Grund oder Umfang beeinflussbar (z. B. Aufgaben des Brandschutzes, die im Umfang (Vorhaltung FFW pro Stadtteil) als beeinflussbar angesehen werden könnten).

Klasse C

Das Produkt wird ohne gesetzliche Verpflichtung angeboten. Einzelne Leistungen können jedoch mit bestehenden vertraglichen Verpflichtungen verbunden sein (z. B. Sonderausstellungen).

An diesem Punkt kommt man nur über eine Vorgabe in Form eines Budgets als Handlungsspielraum und im weiteren dann über Ressourcen- und Ergebnisverantwortung zu den damit erzeugbaren Produkten. Das Verfahren zur Aufstellung des Haushalts könnte also zukünftig durch einen Eckwertebeschluss im Vorfeld der eigentlichen Haushaltsplanung ausgebaut werden.

Produktverantwortung

Eine Optimierung des Ressourceneinsatzes bedeutet bei der Erbringung von Dienstleistungen immer auch eine Sicht auf den Personalbereich. Vorrangiges Ziel sollte Motivation und Qualifikation sein, was dann über eine mögliche Produktverantwortung zu einer höheren Identifikation und auch zu verbesserten Dienstleistungen führen wird.

Entwicklung des Produkthaushaltes

Vorgehensweise:

- gemeinsame Entwicklung der Produktkennzahlen
- Dokumentation der Produktkennzahlen (z. B. Formel, Datenquelle, Berechnungsmethode)
- Schätzung von zu erreichenden Werten

In der weiteren Folge:

- Einbindung der Kennzahlen in ein Controlling
- Datenerhebung sowie Auswertung
- Controlling, Überprüfung auf Eignung der Kennzahlen

Kennzahlen

Nach § 10 Abs. 3 GemHVO Doppik sollen Kennzahlen zur Zielerreichung als Grundlage für die Erfolgskontrolle und Steuerung der Haushaltswirtschaft bestimmt werden.

Kernfrage ist dabei immer: „**Wer benötigt welche Kennzahl wofür?**“

Kennzahlen sind dann richtig, wenn sie dem Adressaten unter Berücksichtigung des Informationsbedarfs ein zutreffendes Bild der Wirklichkeit liefern. Sie sind quantifizierbare Größen mit direkter Information über die Zielerreichung und dienen der vereinfachten Darstellung von Sachverhalten. Sie können unter den verschiedensten Gesichtspunkten aufbereitet werden. Wichtig ist die Datengrundlage,

hierbei sind Genauigkeit und schnelle Verfügbarkeit zu beachten. Ihre Anzahl soll überschaubar sein (kein Datenfriedhof). Kennzahlen müssen eigenverantwortlich gesteuert werden können und der zeitliche und finanzielle Aufwand zur Ermittlung muss vertretbar sein. Bei Schätzungen müssen die Werte realistisch, d.h. umsetzbar sein.

Anforderungen an eine Kennzahl

Kennzahlen sollen z. B. hinsichtlich Auftragserfüllung durch Erhebung von Fall- oder Leistungszahlen:
informativ
genau und
vergleichbar sein.

Kennzahlen können:

vergangenheitsorientiert oder
prognostizierend sein.

Ausprägung von Produktkennzahlen

Eine gemeinsame Entwicklung der Produktkennzahlen durch alle Beteiligten als objektive Grundlage für politische Diskussionen unter Berücksichtigung der o.a. Punkte (evtl. auch anhand von Beispielen anderer Kommunen) ist anzustreben, um eine entsprechende Akzeptanz zu erreichen. Es kann nicht zielführend entschieden/gehandelt werden, wenn der angewandte Maßstab nicht umfassend akzeptiert wird.

Kennzahlen, die unbedingt erhoben werden sollten

A1 Öffnungszeiten pro Jahr
A2 Besucher pro Jahr
A3 Veranstaltungen pro Jahr
W1 Zuschussbedarf pro Einwohner pro Jahr
W2 Aufwand der Produktgruppe / Ges.-aufwand Haushalt (%)

Kennzahlenbeschreibungen Produkt 251.010

A Zieldimension Auftragserfüllung
K Zieldimension Kundenzufriedenheit
M Zieldimension Mitarbeiterzufriedenheit
W Zieldimension Wirtschaftlichkeit

Mögliche andere Kennzahlen

Teilnehmer museumspädagogische Veranstaltungen
Anzahl der museumspädagogische Veranstaltungen
Bespielte Fläche des Museums (Dauerausstellung, Sonderausstellung, Depot)
Anzahl der Objekte
Neuerwerbungen
Neuinventarisierte Objekte pro Jahr
Anfragen und Beratungen
Publikationen
Presseresonanz
Ehrenamtliche Stunden pro Jahr
Kundenzufriedenheit

Quellen:

Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena, Anlage 6: Empfehlungen für einen gemeinsamen Produktrahmen, der vom Rechnungsstil unabhängig ist (<http://www.foev-speyer.de/doppik/Downloads/AK%20III%20-%20Empfehlung%20fuer%20einen%20gemeinsamen%20Produktrahmen.pdf>, letzter Zugriff: 9.6.2010)

Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinde mit doppelter Buchführung (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO Doppik) vom 2.4.2006

Entwicklung des Produkthaushaltes, Version1.0, Stadt Bad Arolsen, 2009, Birgit Dielschneider, Dirk Thomas

Standards für staatliche Doppik und Integrierter Produktrahmen (IPR) nach §§10 Abs.2 Satz 5 und 11 Abs.3 i.V.m §49 HGrG in der Beschlussfassung vom 25/26.11.2009 (http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Neue_Steuerungsinstrumente/Standardisierung_20Rechnungswesen.html (letzter Zugriff: 8.6.2010)

Literatur:

Andreas Wyborny, Die Ziele des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Doppik) und ihre Einführung in die öffentliche Haushaltswirtschaft, Wismarer Diskussionspapiere, Heft 15, 2006, ISSN 1612-0884
ISBN 3-939159-05-0

Dr. Ulrike Adamek, Gerhard Lenz M.A., Dr. Birgit Kümmel, Christina Reinsch M.A., Dr. Rüdiger Splitter
Arbeitskreis der Wissenschaftler an hessischen Museen

Beispiel Stadtmuseum „Dagobertshausen“

Produktbeschreibung

Produktbereich 04 Kultur und Wissenschaft

Produktgruppe 251 Wissenschaft und Forschung

Kostenträger 251010 Wissenschaftliche Museen ppa.

Produktinformation

Rechtsbindungsgrad: muss soll kann (Klasse C)

Kurzbeschreibung: Wissenschaftliche Bearbeitung der Bestände, Erstellung von Konzepten und Publikationen. Bereitstellung der musealen Infrastruktur (sammeln, bewahren, forschen, ausstellen), Betreuung der Besucher, Planung und Durchführung eines Museumsprogramms, Museumspädagogik, Akquise von Drittmitteln, Kooperation mit anderen Institutionen, fachspezifische Auskunftstätigkeit, Mitarbeit in Fachverbänden/Gremien etc.

Erläuterungen: Die Stadt betreibt das Museum (Museen) und betreut darüber hinaus weitere Projekte örtlicher Museen. In Kooperation mit dem Förderverein werden xx Sonderausstellungen pro Jahr durchgeführt.

Zielgruppen: Bürger (Erwachsene, Kinder und Jugendliche), Touristen, überregionales Kulturpublikum
Private Organisationen

Allgemeine Ziele:

Die vom internationalen Museumsrat (ICOM) definierten ethischen Richtlinien für Museen sowie die vom Deutschen Museumsbund (DMB) formulierten „Standards für Museen“ bilden die Grundlage des Handelns und bestimmen das Selbstverständnis des Museums/der Museen.

Identitätsstärkung

Erhöhung der kulturellen Attraktivität der Stadt/Region

Profilierung des Stadtmuseums in der Region

Wirtschaftliche, kunden-, qualitäts- und bedarfsorientierte Leistungserbringung

Operative Ziele:

Erreichung einer Besucherzahl von xxxxxxxx für das Museum und Ausstellungen im Jahr xxxx

Neuerwerb Museumsbestand mit Finanzierung durch Drittmittel zu 100%.

Weiterentwicklung und Bewahrung der Sammlung

Präsentation zeitgemäßer Dauer- und Sonderausstellungen

Bildungsangebote für die Öffentlichkeit

Kennzahlen:

A1 Öffnungszeiten pro Jahr

A2 Ehrenamtliche Stunden pro Jahr

A3 Besucher pro Jahr

A4 Veranstaltungen pro Jahr

K1 Kundenzufriedenheit

W1 Zuschussbedarf pro Einwohner pro Jahr

W2 Aufwand der Produktgruppe / Gesamtaufwand Haushalt (%)