

Weiche Faktoren

von D. Kleine / I. Heuer / E.-M. Möller

Im Rahmen einer Studie wurden 117 nordrhein-westfälische und niedersächsische Kommunalverwaltungen zum Stand der Umsetzung der Doppik befragt. Die Ergebnisse zeigen, ein zielgerichtetes Change Management unterstützt den Erfolg maßgeblich.

Die Ergebnisse einer in Wissenschaft und Praxis intensiv geführten Diskussion um die Ansatzpunkte und Methoden des Verwaltungs-Management zeigen die überragende Bedeutung betriebswirtschaftlicher Steuerungs- und Rechnungselemente im Rahmen der Verwaltungsreform und eines Neuen Steuerungsmodells. Das NKF/NKR – als Oberbegriff für das doppische kommunale Haushalts- und Rechnungswesen – bietet einige entscheidende Vorteile und abweichende Zielsetzungen gegenüber der traditionellen Kameralistik:

- Gesamtdarstellung des Ressourcenverbrauchs und Ressourcenaufkommens, Vermögens- und Kapitalposition (Ressourcenverbrauchskonzept),
- outputorientierte Steuerung der Produkte (Möglichkeit zur Budgetsteuerung),
- Entwicklung eines Kennzahlensystems über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen,
- Einführung eines Berichtswesens für die periodische Information,
- Einheitlichkeit eines kaufmännischen Rechnungswesens.

Das neu entwickelte kommunale Haushalts- und Rechnungsmodell basiert auf den drei Komponenten

Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und kommunale Bilanz. Die Ergebnisrechnung initiiert die Gegenüberstellung aller Aufwendungen und Erträge und entspricht der kaufmännischen GuV-Rechnung. Die Finanzrechnung unterstützt die Erfassung, Aufzeichnung, Kontrolle und Steuerung der Zahlungsströme und weist den Liquiditätssaldo aus. Die kommunale Bilanz bildet die Auswirkungen der getroffenen Entscheidungen auf die Vermögens- und Kapitallage systematisch und vollständig ab.

Im Rahmen einer umfangreichen Erhebung und Befragung von 117 nordrhein-westfälischen und niedersächsischen Kommunalverwaltungen zeigt sich, dass sich die meisten der befragten Einrichtungen in beiden Bundesländern in einer fortgeschrittenen Projektphase befinden. Angesichts der zeitlichen Umstellungserfordernisse ist der Projektstand in Städten und Landkreisen in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu den niedersächsischen Verwaltungseinrichtungen weiter fortgeschritten. Der vorgegebene Zeitrahmen sieht eine landesweite Übergangsfrist für die Umstellung auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen auf der Grundlage der kaufmännischen doppelten Buchführung im Land Nordrhein-

Westfalen bis 2008 und im Land Niedersachsen bis 2009 vor.

Der Mangel an klaren Zielvereinbarungen und Feedback-Informationen zwischen Politik und Verwaltungsführung macht die Etablierung eines Kontrakt-Management unumgänglich. Es ermöglicht eine outputorientierte Steuerung der Verwaltung, indem es eine strikte Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltungsführung garantiert und Verbindlichkeit im Planungs- und Zielsetzungsprozess einfordert. Bedenklich erscheint die Tatsache, dass der überwiegende Teil der Befragten dem Kontrakt-Management dennoch eine sehr geringe Bedeutung beimisst.

Eine eindeutige Präferenz zugunsten einer der zahlreichen Software-Alternativen lässt sich unter den Befragten nicht erkennen. Lediglich fällt ein leicht überproportionaler Einsatz der Lösungen von Infoma und KIRP auf. Generell zeigt sich ein breites Spektrum ausgewählter Lösungen wie beispielsweise SAP, Navision, AB-Data und IVR. Weder die Projektphase der jeweiligen Verwaltung noch der Einsatz von Beratern üben einen evidenten Einfluss auf die getroffene beziehungsweise zu treffende Entscheidung aus.

Neben den beschriebenen Vorteilen geht der Wechsel vom traditionellen Haushalts- und Rechnungskonzept gleichfalls mit einer Vielzahl von Schwierigkeiten und Umsetzungsrestriktionen verschiedenster Art und Ausprägung einher. Die Befragten vermerken insbesondere Probleme bei der Bereitstellung der personellen, zum Teil auch der finanziellen Ressourcen sowie bei der Veränderung der Denk- und Verhaltensweisen der Führungskräfte und Mitarbeiter. Hingegen ist die Interpretation des Gesetzestextes und die Einhaltung des vordefinierten Projektzeitrahmens nach Einschätzung der Mehrzahl der befragten Kommunal- und Kreisverwaltungen weniger problematisch.

Zu den kritischen Ressourcen für die Einführung und Umsetzung des NKF/NKR zählt die Bereitstellung fachlich qualifizierter Mitarbeiter, das heißt zum einen der Aufbau betriebswirtschaftlicher Expertise und zum anderen der Aufbau der für die Anwendung des NKF/NKR erforderlichen Fachkenntnisse. Der Stellenwert der externen Berater auf die zuvor definierten Handlungsfelder und den Umstellungsprozess wird insbesondere in den Funktionen des neutralen Ratgebers, des Methodenspezialisten und im Zusammenhang mit der Software-Einführung gesehen.

Im Fokus der befragten Verwaltungen liegen auch die so genannten weichen Faktoren, wie die Einbindung der Führungskräfte und der Umgang mit den Ängsten und Befürchtungen der Mitarbeiter. Die Motivation und Qualifikation der Mitarbeiter, die systematische Einbindung aller Beteiligten sowie die Vorgabe klarer Ziele und

einer in sich stimmigen Strategie sind hier als ausgewählte Schlüsselthemen zu verstehen, die viel zu oft vernachlässigt werden. Im Grundgedanken geht es um die Konzentration auf die entscheidenden Aktionsfelder, auf welche die Organisation ihre Potenziale und Ressourcen ausrichtet, um mittel- bis langfristig den größtmöglichen Erfolg zu erzielen. Für einen erfolgreichen Umsetzungsprozess bedarf es der frühzeitigen und intensiven Unterstützung durch die Organisationsmitglieder. Das bedeutet, dass die betreffenden Personen die Ziele, Intentionen und Maßnahmen des Vorhabens einerseits verstehen und sich andererseits darauf einlassen. Voraussetzung für das Engagement der Organisationsmitglieder ist eine bedarfsgerechte Qualifizierung und die offene Kommunikation über die geplanten Maßnahmen. Ein zielgerichtetes Change Management, welches die Handlungsfelder der Veränderung als sich gegenseitig beeinflussende Elemente eines sich fortwährend wandelnden und komplexen Systems versteht, unterstützt den Erfolg maßgeblich.

Die Implementierung eines doppelten Rechnungswesens schafft zunächst nur die Voraussetzungen zur Verbesserung der Planung und Steuerung einer Verwaltung. Darüber hinaus bedarf es einer wirkungsvollen Verknüpfung der einzelnen Elemente der Verwaltungsmodernisierung zur Erreichung der gesetzten Ziele und Erwartungen.

Prof. Dr. Dirk Kleine ist an der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Fachhochschule Osnabrück tätig. Eva-Maria Möller ist Geschäftsführerin, Irina Heuer Beraterin der cronos Unternehmensberatung GmbH in Münster.