



GStB

Produktbeschreibung und Zielvorgabe

Im neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen sollen die Ergebnisse des kommunalen Handelns und der damit verbundene Ressourcenverbrauch transparenter dargestellt werden, damit die Arbeitsprozesse wirtschaftlicher gestaltet werden können (Outputorientierung).

Um dies zu erreichen, müssen sich die Gemeinden einen Überblick über die von ihnen erbrachten Leistungen verschaffen und kommunale Produkte definieren. Die Definition und eindeutige Abgrenzung der Produkte untereinander erfolgt durch Produktbeschreibungen. In den Produktbeschreibungen werden außerdem Kennzahlen festgelegt, anhand derer die Erreichung der ebenfalls in den Produktbeschreibungen bestimmten Ziele überprüft werden kann.

Produkte im Sinne der kommunalen Doppik sind Leistungen, für die von Stellen innerhalb oder außerhalb der Verwaltung eine Nachfrage besteht und für die prinzipiell ein Entgelt entrichtet werden müsste. Produkte können nach außen (externe Produkte) oder an andere Stellen innerhalb der Kommune (interne Produkte) abgegeben werden.

Leistungen sind die konkreten Arbeitsergebnisse einer Gemeinde, wie z.B. „Kurse“ oder „Veranstaltungen“, die zu dem Produkt „Volks-hochschulen“ zusammengefasst werden.

Die Produktbildung unterliegt gemäß der Verwaltungsvorschrift Gemeindehaushaltssystematik (VV-Gem-HSys) einem Produktrahmenplan, der die allgemein üblichen kommunalen Produkte und Leistungen abbildet und der diese nach thematischer Zusammengehörigkeit zu Produktgruppen, Produktbereichen und Haupt-Produktbereichen zusammenfasst.

Gemäß § 4 Abs. 6 Satz 1 Gem-HVO sind in jedem Teilhaushalt die wesentlichen Produkte und deren

Auftragsgrundlage, Ziele und Leistungen zu beschreiben sowie Leistungsmengen und Kennzahlen zu Zielvorgaben anzugeben.

Die Produktbeschreibung dient vor allem den folgenden Zielen:

- Gewährleistung einer eindeutigen Zuordnung der individuell von der Gemeinde in ihrem Produktplan festgelegten „Produkte“ und „Leistungen“ zum normierten Teil des Produktplanes,
- inhaltliche Beschreibung der Produkte,
- Abgrenzung der Produkte untereinander,
- Festschreibung der Produktgrundlagen,
- Festschreibung der Produktverantwortung sowie
- Festschreibung der Produktziele.

Um die Erreichung der Produktziele überprüfen zu können, sind diese durch Produktkennzahlen zu quantifizieren.

Die bisherige Praxis zeigt jedoch, dass sich die Beschreibung der Produkte oft an den bisherigen Aufgabenkatalogen und Organisationsstrukturen orientiert und dass die Zielvorgaben oft stiefmütterlich behandelt werden. Diese Praxis ist nicht nur rechtlich problematisch, sie vernachlässigt auch die erweiterten Steuerungsmöglichkeiten, mit denen der Gemeinderat durch die inhaltliche Beschreibung von Produkten und die Vorgabe von Zielen im Haushaltsplan das Verwaltungshandeln determinieren kann.

Das neue Haushaltsrecht räumt der Verwaltung bei der Ausführung ihrer Aufgaben im Vergleich zum alten Recht, in dessen kameralistischen Haushaltsplan durch die feingliederten Haushaltsstellen relativ exakte Vorgaben hinsichtlich der Mittelverwendung bestanden, eine weit größere Freiheit bei der Bewirtschaftung der Mittel ein. Diese größere Freiheit der Verwaltung ist durchaus gewollt, da die Fachberei-

che selbst am besten wissen, wofür bereitgestellte Finanzmittel am sinnvollsten verwendet werden können. Damit der Gemeinderat trotzdem seine Steuerungsfunktion wahrnehmen kann, sind Produktbeschreibungen und vor allem Zielvorgaben unverzichtbar.

Der Gemeinderat sollte daher darauf achten, dass der Haushaltsplan eine genaue Beschreibung der wesentlichen Produkte und die Festlegung von Zielen enthält, um seine Aufgabe gemäß § 32 der Gemeindeordnung, die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde festzulegen sowie die Ausführung seiner Beschlüsse zu überwachen, effektiv wahrnehmen zu können.

Im Idealfall sind die Zielvorgaben gemäß der so genannten „smart-Formel“ zu formulieren. Danach sollte die Zielvorgabe (s)pezifisch beschrieben und beziffert werden, (m)essbar sowie (a)ttaktiv sein, d.h. mit der Zielerreichung sollte eine deutliche Verbesserung erreicht werden, (r)ealistisch zu erreichen sowie (t)erminiert sein, d.h. die Zielvorgabe sollte eine Frist enthalten, innerhalb derer das Ziel zu erreichen ist.

Wenn die Beschreibung der gemeindlichen Produkte sowie die Festlegung von Zielvorgaben nicht als notwendiges Übel abgetan werden sollen, dem mit allgemeingültigen Aussagen und ungenauen Zielvorgaben Rechnung getragen wird, ist die Erstellung der Produktbeschreibung und der Zielvorgaben mit erheblichem zeitlichen Aufwand verbunden. Insbesondere die Erarbeitung von brauchbaren Leistungsmengen und Kennzahlen zu Zielvorgaben bedarf zahlreicher Informationen über die betroffenen Fachbereiche.

Gleichwohl wäre es, besonders im Hinblick auf die Knappheit öffentlicher Mittel, mit den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen nicht vereinbar, wenn eine Gemeinde sich des Steuerungsinstruments der Produktbeschreibung nebst Zielvorgabe nicht mit der notwendigen Sorgfalt bediente.

Thomas Michalk,
Mittelrheinische Treuhand GmbH