

1. Produktbeschreibung

1.1. Formular Produktbeschreibung

Produktkennziffer:	Produktbezeichnung:
0000	

I. Produktbeschreibung:	
Allgemeine Angaben:	
Hauptproduktbereich:	
Produktbereich:	
Produktgruppe:	
Art der Aufgabe:	
Auftraggeber:	
Produktart:	
Produktverantwortung:	
Verbale Beschreibung des Produkts:	
Auftragsgrundlage:	
Zielgruppe:	
Ziele:	

II. Leistungen:	
Leistungs-Nr. und Bezeichnung:	Beschreibung der Leistung / Erläuterung / Abgrenzung:
1. 00000	
2. 00000	
3. 00000	

III. Grundzahlen und Kennzahlen:	
1. Grundzahlen und Kennzahlen zum Produkt:	
1.1 Grundzahlen	
1.2 Kennzahlen	
2. Grundzahlen und Kennzahlen zu den Leistungen¹:	
2.1 <u>Grundzahlen und Kennzahlen zur Leistung 1:</u>	
2.1.1 Grundzahlen zur Leistung 1	
2.1.2 Kennzahlen zur Leistung 1	
2.2 <u>Grundzahlen und Kennzahlen zur Leistung 2:</u>	
2.2.1 Grundzahlen zur Leistung 2	
2.2.2 Kennzahlen zur Leistung 2	
2.3 <u>Grundzahlen und Kennzahlen zur Leistung 3:</u>	
2.3.1 Grundzahlen zur Leistung 3	
2.3.2 Kennzahlen zur Leistung 3	

¹ Die Anzahl der Leistungen ist produktspezifisch. Das Formular ist nur exemplarisch für drei Leistungen ausgelegt.

1.2. Anleitung zum Formular

1.2.1. Produktkennziffer und Produktbezeichnung

Die Produktkennziffer entspricht der Nummerierung des Produktes in dem von der Gemeinde erstellten Produktplan.

1.2.2. Hauptproduktbereich, Produktbereich, Produktgruppe

Das zu beschreibende Produkt ist einem Hauptproduktbereich, einem Produktbereich und einer Produktgruppe eindeutig zugeordnet. Die Nummer und die Bezeichnung sind dem von der Gemeinde erstellten Produktplan zu entnehmen. Sie sollten mit der Ordnungsnummer und der Bezeichnung in dem vom fachlich zuständigen Ministerium verbindlich vorgegebenen landeseinheitlichen Produktrahmenplan übereinstimmen.

1.2.3. Art der Aufgabe

Es wird zwischen Pflichtaufgaben, freiwilligen Aufgaben und Funktionsaufgaben unterschieden. Eine Pflichtaufgabe liegt vor, wenn die Erfüllung der Aufgabe aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung erfolgt.

Zwischen Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung nach § 2 GemO muss nicht unterschieden werden.

Als freiwillig werden Aufgaben bezeichnet, wenn diese nicht durch Gesetz der Gemeinde aufgelegt wurden.

Der Begriff der Funktionsaufgabe wurde geprägt, um Abgrenzungsprobleme zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben, insbesondere bei internen Produkten, zu vermeiden. Dem Grunde nach basieren alle internen Produkte nicht bzw. nur in Teilbereichen (z.B. Personalvertretung) auf Pflichtaufgaben. Andererseits sind sie Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung und sind somit indirekt Pflichtaufgaben, die nicht direkt durch das Gesetz begründet sind.

1.2.4. Auftraggeber

Einem Produkt können durch die Bündelung von Leistungen mehrere Auftraggeber zugeordnet werden. Hierzu können zählen: EU, Bund, Land oder Gemeinderat.

1.2.5. Produktart

Es werden externe, interne sowie Produkte, die sowohl interne als auch externe Produkte sind, unterschieden.

Ein externes Produkt liegt vor, wenn alle von dem Produkt gebündelten Leistungen für Abnehmer außerhalb der Kernverwaltung erbracht werden.

Ein internes Produkt liegt vor, wenn alle von dem Produkt gebündelten Leistungen für Abnehmer innerhalb der Kernverwaltung erbracht werden.

Werden in einem Produkt sowohl externe als auch interne Leistungen gebündelt, liegt ein externes und internes Produkt vor.

Die Klassifizierung zu internen bzw. externen Produkten ist Grundlage für die interne Leistungsverrechnung. Soweit möglich, sind Leistungen, die sowohl internen als auch externen Charakter haben in rein interne bzw. externe Leistungen zu trennen.

1.2.6. Produktverantwortung

Die bzw. der Produktverantwortliche sind mit dem vollständigen Namen unter Angabe ihrer / seiner Funktion zu benennen.

1.2.7. Verbale Beschreibung des Produktes

Ein Produkt definiert sich über seine Leistungen. Daher kann es sinnvoll sein, zunächst die Leistungen zu betrachten, und schließlich das Produkt als Bündel von Leistungen zu beschreiben.

Die Beschreibung soll das Produkt als Ganzes kurz und signifikant umreißen, eine Beschreibung der einzelnen Leistungen erfolgt bei der Leistungsbeschreibung.

In der Beschreibung können die Ziele aufgenommen werden, deren Zielerreichung nicht über eine Kennzahl gemessen werden kann.

Je präziser die Angaben in den Beschreibungen erfolgt, desto schwieriger wird die Abstimmung mit den am interkommunalen Vergleich teilnehmenden Gemeinden, damit diese sich „wiederfinden“. Daher wird von der Projektgruppe die Empfehlung gegeben, die Beschreibungen eher allgemein zu formulieren. Dieser Anspruch steht jedoch im direkten Widerspruch zu der Voraussetzung, dass ein interkommunaler Vergleich nur möglich ist, wenn die Leistungen klar abgegrenzt und definiert werden. Deshalb sollte unter der Leistungsbeschreibung auf treffende Formulierungen geachtet werden, die das Leistungsspektrum so genau wie möglich und so allgemein wie nötig abgrenzen.

1.2.8. Auftragsgrundlage

Als Auftragsgrundlage sind die Gesetze und ggf. Paragraphen zu nennen, auf deren Grundlage das Produkt von der Verwaltung angeboten wird oder werden muss. Handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe, so ist z.B. der Beschluss des Gemeinderates zu nennen.

Zielgruppe

Es sind die Empfänger der erstellten Produkte und Leistungen anzugeben.

1.2.9. Ziele

Die Ziele der Leistungen fügen sich in den Zielen des Produktes aggregiert zusammen. Als Ziel wird nicht die grundsätzliche Leistungserfüllung definiert, sondern es sind Verbesserungspotentiale bei der Aufgabenerfüllung zu benennen. Das Ziel der Aufgabenerfüllung wurde bereits in der Beschreibung dargelegt.

Beispiel:

- Beschreibung des Produktes: Reinigung der kommunalen Straßen und Wege
- Ziel des Produktes: kostengünstige Reinigung der kommunalen Straßen, die Reinigungskosten sollen X €/je m² und Monat nicht übersteigen.

Ein Ziel sollte daher wie folgt beschrieben werden: Der derzeitige Zustand von x soll auf y gesenkt / erhöht und in einem Zeitraum von z Perioden erreicht werden.

Regelmäßig kann im Haushaltsplan nicht auf alle Ziele eingegangen werden, die im Zusammenhang mit den Leistungen und dem Produkt ermittelt werden können. Die in den Haushaltsplan zu übernehmenden Ziele werden gesondert als Haupt-Ziele ausgewiesen.

Gleichzeitig besteht eine direkte Verbindung zwischen den benannten Zielen und den zu ermittelnden Kennzahlen. Zusammen mit dem Ziel sollten daher auch die Kennzahlen benannt werden, wodurch die Zielerreichung überprüft wird.

Ein gewähltes Ziel sollte

- **s**pezifisch beschrieben und beziffert werden,
- **m**essbar sein,
- **a**ttaktiv sein (mit der Zielerreichung sollte eine deutliche Verbesserung erreicht werden und die Zielerreichung sollte als anspruchsvolle Verbesserung verstanden werden),
- **r**ealistisch sein (das Ziel sollte unter Berücksichtigung gegebener Umstände und Ressourcen erreicht werden können) und
- **t**erminiert sein (es sollte eine Frist gesetzt werden, innerhalb derer das Ziel erreicht werden sollte).

Es wird in diesem Zusammenhang auch kurz von **S.M.A.R.T.**en Zielen gesprochen. Erfüllt ein Ziel nicht alle Kriterien, sollte überprüft werden, ob ggf. eine Verbesserung anderer Ziele vorrangig behandelt werden sollte.

Nach Ablauf des Haushaltsjahres kann es notwendig sein, die Ziele an die Entwicklung und die gewonnenen Erkenntnisse anzupassen. Bereits bei der Festlegung der Ziele sollte auf entsprechende Formulierungen geachtet werden, um den Anpassungsbedarf zu minimieren. Die Anpassung von Zielen während der Planperiode kann zu einer Verwässerung der Aussagekraft der Zielabweichungsanalyse führen.

Für die Bestimmung der Ziele können vier Oberziele definiert werden:

1. Auftragserfüllung: Wurde der Auftrag in angemessener Qualität und Quantität durchgeführt?
2. Wirtschaftlichkeit: Wurde der Auftrag effizient durchgeführt?
3. Kundenorientierung: Wie hoch war die Kundenzufriedenheit nach der Auftragserfüllung?
4. Mitarbeiterorientierung: Wie hoch war die Mitarbeiterzufriedenheit nach der Auftragserfüllung?

Die Kennzahlen der Ziele drei und vier lassen sich grundsätzlich nur durch eine Befragung ermitteln und sollten daher nur in Ausnahmefällen erhoben werden.

Nach der Erstellung der Produktbeschreibung und der Bestimmung der Ziele kann es aufgrund mangelnder Informationen im ersten Jahr der Anwendung eines Produkthaushaltes möglich sein, dass keine bezifferten Ziele beschrieben werden können. In diesen Fällen sollte die Bezifferung der Ziele spätestens im Folgejahr nach Erhebung der ersten detaillierten Zahlen erfolgen.

1.2.10. Leistungsbeschreibung

Die Beschreibung der Leistungen sollte in Abstimmung mit den Fachabteilungen erfolgen. Die wesentlichen Inhalte sollten vollständig und anschaulich dargestellt werden.

1.2.11. Grundzahlen und Kennzahlen

Alle Kennzahlen, die zu einer Leistung bzw. einem Produkt erhoben werden, sind hier aufzuführen. Alle Grundzahlen, die in Kennzahlen in ein Verhältnis zueinander gesetzt werden, sind vollständig zu benennen. Soweit ein Produkt nur eine Leistung ausweist, erfolgt die Angabe der Grundzahlen / Kennzahlen ausschließlich auf Ebene des Produktes.

Die direkte Verbindung zu den Zielen ist zu beachten. Die entsprechenden Kennzahlen zu den Haupt-Zielen werden als Haupt-Kennzahlen bezeichnet bzw. die entsprechenden Grundzahlen zu den Haupt-Zielen als Haupt-Grundzahlen.

Sollen die Kennzahlen für den Haushaltsplan übernommen werden, um die Voraussetzungen des § 4 GemHVO zu erfüllen, müssen die Daten aus der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung Anwendung finden. Das bedeutet: Sollen für Zwecke des interkommunalen Kennzahlenvergleichs, beispielsweise Kennzahlen auf Basis von Kosten der Kostenrechnung erhoben werden, sind diese gesondert zu erheben.

Die Datenerhebung sollte sich auf einen einheitlichen Stichtag beziehen. Für die Erhebung der Kennzahlen für Zwecke der Haushaltsplanerstellung ist der 31. Dezember eines jeden Jahres der Stichtag, da diese Zahlen im Teilhaushalt zu erläutern sind. Sofern die Kennzahlen für

andere Zwecke erhoben werden sollen, empfiehlt die Projektgruppe, den 30. Juni als Stichtag anzusetzen, da dieser sich mit statistischen Erhebungen deckt.

2. Interkommunaler Kennzahlenvergleich

2.1. Vergleichsformen

Die Gemeinden müssen sich immer wieder dem Vorwurf aussetzen, dass sie eine Vielzahl von Dienstleistungen als Monopolist anbieten und daher der freie Wettbewerb mit Konkurrenzanbietern als Motor für Innovation und Evolution fehlt. Daher sollten diese monopolistischen Strukturen durch künstliche Formen des Wettbewerbs ergänzt werden, um die dort erbrachten Produkte und Leistungen effizient gestalten zu können. Durch die Teilnahme an einem interkommunalen Kennzahlenvergleich begibt sich die Gemeinde in einen „Quasi-Wettbewerb“. In einem solchen Vergleich werden die erhobenen Kennzahlen der verschiedenen teilnehmenden Gemeinden gegenübergestellt. Dies ermöglicht der jeweiligen Gemeinde, eine Positionsbestimmung durchzuführen und von dem jeweils Besten zu lernen. Es können sich daraus zahlreiche Hinweise auf Optimierungspotentiale ergeben, aus denen wiederum konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Situation abgeleitet werden können.

Ein interkommunaler Vergleich kann in unterschiedlicher Art und Weise ausgestaltet werden.

2.2. Leistungsvergleiche

Bei der Durchführung eines Leistungsvergleichs steht die Gesamtverwaltung im Fokus der Betrachtung. Die dafür notwendigen Kennzahlen werden auf der Grundlage von Daten erstellt, die allgemeine Aussagen zu

- Wirtschaftlichkeit (z.B. Pro-Kopf-Verschuldung, Steuereinnahmen pro Einwohner),
- Qualität (z.B. Kunden- /Bürgerzufriedenheit: Anzahl der Beschwerden pro Einwohner) und
- Struktur der Gemeinde (z.B. Einwohnerdichte) erlauben.

Der Leistungsvergleich ermöglicht eine Einordnung der Gemeinde und kann Ausgangspunkt für Prozessvergleiche sein.

2.3. Prozessvergleich

Im Rahmen von Prozessvergleichen werden ausgewählte Prozesse und Abläufe der Gemeinden miteinander verglichen (z.B. Ausstellung eines Reisepasses). Die dafür nötigen Kennzahlen werden auf der Grundlage von Daten erstellt, die genau definierte Arbeitsprozesse quantitativ abbilden können (z.B. Personalkosten pro Reisepass). Alle Prozessschritte müssen unter Festlegung der jeweiligen Kennzahlen definiert und ein eindeutiger Anfang und eindeutiges Ende des jeweiligen Prozesses bestimmt werden. Der Aufwand für den Prozessvergleich ist im Vergleich zu einem Leistungsvergleich in der Regel höher, da grundsätzlich separate Datenerhebungen durchgeführt werden müssen.

Als Einstieg in den interkommunalen Vergleich wird daher ein Leistungsvergleich empfohlen, der dann je nach Bedarf durch Prozessvergleiche ergänzt werden kann.

2.4. Anforderungen an die Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

2.4.1. Zielfestlegung

Vor der Bildung der Kennzahlen ist das Ziel des interkommunalen Vergleichs festzulegen. Soll beispielsweise mit möglichst wenig Aufwand eine allgemeine Positionsbestimmung der Gemeinden erreicht werden, reicht die Erstellung von nur wenigen, hoch aggregierten Kennzahlen aus. Allerdings muss man sich dessen bewusst sein, dass die Aussagekraft dieser Kennzahlen auf eine erste Einordnung der Gemeinden beschränkt bleiben wird. Detailliertere und aussagekräftigere Vergleiche benötigen dementsprechend niedriger aggregierte Kennzahlen (Kennzahlen auf Leistungsebene).

Gegebenenfalls möchten sich die Gemeinden nur bzgl. ausgewählter Aufgabenbereiche vergleichen. In diesem Fall sind die Aufgabenbereiche genau abzugrenzen und die entsprechenden Kennzahlen auszuwählen.

2.4.2. Berücksichtigung von lokalen Gegebenheiten

Eine Vergleichbarkeit von Gemeinden ist nur bei gleichartigen Rahmenbedingungen auf der jeweiligen Betrachtungsebene gegeben. Beispielsweise könnten Vergleiche zwischen ländlichen und städtischen Gemeinden zu Fehlinterpretationen führen. Daher sollte ein Vergleich nur unter gleichen Körperschaften, wie Landkreisen, Verbandsgemeinden, Ortsgemeinden und Städten erfolgen. Zusätzlich sind Strukturdaten zu erheben, um bei den Kennzahlen eine vergleichbare Bezugsgröße herstellen zu können. Strukturdaten können z.B. sein:

- Einwohnerzahl
- Ausländerzahl
- Gesamtfläche
- Zahl der Gemeinden in der Gebietskörperschaft
- Zahl der Arbeitslosen
- Bruttoinlandsprodukt
- Anzahl der Gäste / Übernachtungen
- Anzahl der Mitarbeiter(innen).

2.4.3. Eindeutige Definition der zu erhebenden Daten

Die Kennzahlen können nur zu einem Vergleich herangezogen werden, wenn sich die verwendeten Daten auf den gleichen Betrachtungszeitraum beziehen. Daher ist zu Beginn der Erhebung der Betrachtungszeitraum (z.B. 01.01. bis 31.12. eines Jahres) festzulegen.

Zudem hängt der Erkenntnisgewinn aus dem Kennzahlenvergleich maßgeblich von der Qualität der erhobenen Daten ab. Aus diesem Grund ist sicherzustellen, dass den erhobenen Daten die gleichen Berechnungs- und Erhebungsmethoden zugrunde liegen. Insbesondere bei wirtschaftlichen Daten ist es sinnvoll, die Datenquellen genau zu definieren. Im neuen kommunalen Haushaltsrecht sind die Bilanz, die Ergebnisrechnung, die Finanzrechnung und die Kostenrechnung mögliche Datenlieferanten. Während die Bilanz Bestandsdaten über die Herkunft und die Verwendung des Kapitals liefert, werden in der Ergebnisrechnung Aufwendungen und Erträge, in der Finanzrechnung Auszahlungen und Einzahlungen und in der Kostenrechnung Kosten und Erlöse dargestellt.

Weiterhin sollte auf die Verwendung von vergleichbaren Verrechnungsmethoden geachtet werden. Beispielsweise werden die Gemeinkosten der Kostenrechnung im Gegensatz zu den Einzelkosten den einzelnen Leistungen nicht direkt zugeordnet, sondern werden durch Verwendung von sinnvollen Umlageschlüsseln auf die einzelnen Leistungen verteilt. Dazu zählen z.B. die Personalkosten für einen Beamten in leitender Position, dessen Verantwortungsbereich sich auf mehrere Leistungen erstreckt (Kosten des „Overhead“). Die Kosten des Overheads können in einem eigenen, internen Produkt gesammelt werden, bevor sie im Rahmen der internen Leistungsverrechnung auf die externen Produkte umgelegt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass bei den an dem Vergleich teilnehmenden Gemeinden gleiche oder zumindest vergleichbare Umlageschlüssel gewählt werden.

Sinnvoll ist die Entwicklung eines Erhebungsbogens, der die zu erhebenden Daten genau definiert und beschreibt sowie eine systematische Erfassung der benötigten Daten erlaubt. In diesem Erhebungsbogen können Plausibilitätsprüfungen eingebaut werden. Durch diese Prüfungen wird sichergestellt, dass nicht plausibel erscheinende Daten nochmals überprüft und ggf. abgeändert werden.

2.4.4. Kennzahlenanalyse

Aus der Kennzahlenanalyse leitet sich die Maßnahmenplanung zur Umsetzung der ermittelten Optimierungspotentiale ab. Daher ist auf die Kennzahlenanalyse besonderer Wert zu legen.

Eine vollständige Vergleichbarkeit der Gemeinden wird in der Praxis nicht gegeben sein. Daher müssen die jeweils relevanten Unterschiede bei der Interpretation der Kennzahlenergebnisse in die Analyse einfließen. Die relevanten Unterschiede lassen sich insbesondere den Strukturdaten entnehmen.

Weiterhin kann eine Referenzierung zu anderen veröffentlichten Daten / Kennzahlen außerhalb des interkommunalen Vergleichs in Erwägung gezogen werden.

Da eine Gemeinde im Rahmen des interkommunalen Vergleichs von der jeweils besten Gemeinde lernen möchte, ist die Identifizierung der Bestleistung wichtig. Nicht immer ist die anzustrebende Bestleistung der höchste oder niedrigste Wert eines Vergleichs. Aus diesem Grund sollten die Kennzahlenergebnisse ausführlich unter den Teilnehmern diskutiert werden.

Aufschlussreich sind insbesondere Zeitvergleiche, durch die bestimmte Trends festgestellt werden können. Daher sollte ein interkommunaler Vergleich kontinuierlich und regelmäßig durchgeführt werden. Dabei sind die verwendeten Kennzahlen von Zeit zu Zeit zu überprüfen. Ggf. sind neue Fragestellungen und Zielsetzungen in den Vergleich aufzunehmen, was eine entsprechende Überarbeitung des Kennzahlensystems erforderlich macht.
