

Arbeitsgruppe für die Reform der Haushalts- und Verwaltungsstruktur (AG Strukturreform)

Bericht an die Stadtverordnetenversammlung über die Ergebnisse und den vorläufigen Abschluss der Arbeit

Beschlussvorschlag

Die Stadtverordnetenversammlung nimmt den Bericht zur Kenntnis.

Sachverhalt

In den 1990er Jahren setzte sich bundesweit die Erkenntnis durch, dass die Verwaltungsstruktur einschließlich des Rechnungswesens den veränderten Anforderungen nicht mehr gerecht werden konnte und daher grundlegend erneuert werden musste. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle KGSt legte dafür Vorschläge vor. 1995 holte die Stadt Ahrensburg dazu ein externes Gutachten ein, auf dessen Grundlage die Verwaltung in Fachbereiche und Fachdienste neu strukturiert wurde. Die Vorschläge zur Arbeit der Selbstverwaltung und zur Zusammenarbeit von Selbstverwaltung und Berufsverwaltung wurden jedoch nicht umgesetzt.

2003 bildeten die Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung eine interfraktionelle Arbeitsgruppe, um den Prozess der Neuorganisation weiterzuführen. Die AG sichtete die vorliegende Literatur sowie Erfahrungen anderer Kommunen und entwickelte Ziele für den weiteren Reformprozess. Auf dieser Grundlage beschloss die Stadtverordnetenversammlung am 24.05.2004:

1. Die Aufgaben-, Organisations- und Haushaltsstruktur der Stadt wird auf Möglichkeiten einer verbesserten Wirtschaftlichkeit untersucht.
2. Dafür wird eine „Arbeitsgruppe für die Reform der Haushalts- und Verwaltungsstruktur (AG Strukturreform)“ eingesetzt, bestehend aus bis zu je zwei Vertretern der Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung und zwei Vertretern der Verwaltung.
3. Als Grundlage der Arbeit wird ein externes Gutachten eingeholt. Ansprechpartner und Adressat des Gutachters soll die AG Strukturreform sein. Bei Bedarf soll der Gutachter die Arbeit der AG im Rahmen der Erarbeitung und anschließenden Bearbeitung des Gutachtens moderieren. Die Geschäftsführung soll die Verwaltung übernehmen.
4. Für die Arbeiten des Gutachters sowie Materialien und sonstige Aufwendungen werden der AG € 90.000,00 zur Verfügung gestellt. Deckung aus der allgemeinen Rücklage.
5. Der Abschlussbericht der AG soll bis Ende 2005 vorliegen.

Die AG Strukturreform hat die ihr übertragene Aufgabe in 19 Arbeitssitzungen und Workshops bearbeitet. Die Verwaltung hat umfangreiche Arbeitsergebnisse beigetragen. Zusätzlich wurden Gutachten eingeholt und zusammen mit neueren Fachveröffentlichungen ausgewertet.

Die Arbeiten der AG erbrachten folgende Ergebnisse:

- Unter Moderation der KGSt wurde ein methodisches **Verfahren zur städtischen Aufgabenkritik und Zielfindung** entwickelt als erster von drei Schritten auf dem Weg zur strategischen Steuerung der Verwaltung. Das Verfahren wurde veröffentlicht und wird inzwischen als Muster für vergleichbare Kommunen genutzt (vergl. KGSt-Bericht Nr. 3/2005). Die AG nutzte das Verfahren zur Entwicklung von strategischen und operationalen Zielen und zur Weiterentwicklung des Ahrensburger Produktbuches.
- Die Unternehmensberatung Petersen & Co. erstellte 2005 im Auftrag der AG eine **Organisationsuntersuchung und Stellenbemessung in der Ahrensburger Kernverwaltung**. Sie bildete für die AG die materielle Grundlage für die weitere Entwicklung. Darüber hinaus konnte sie auch für zwischenzeitlich fällige Haushaltsentscheidungen genutzt werden.
- Als Gegenpol zur Ist-Aufnahme der Organisationsuntersuchung entwickelte die AG unter Nutzung des o.a. Zielfindungsverfahrens ein **Leitbild für die Entwicklung der Stadt Ahrensburg**, welches am 20.06.2005 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurde:
 - Ahrensburg ist eine familienfreundliche Stadt – für alle Generationen.
 - Die weitere Entwicklung soll die Qualität Ahrensburgs als Wohn-, Arbeits- und Lebensstandort sichern und ausbauen.
 - Das Erscheinungsbild Ahrensburgs soll die Identifikation der Einwohner mit ihrer Stadt und die Attraktivität der Stadt für Menschen in der Region fördern.
 - Auf dieses Leitbild werden die einzelnen Entwicklungsbereiche ausgerichtet. Angestrebt werden insbesondere eine ausgewogene Sozialstruktur, dazu passende, gute Wohnmöglichkeiten, eine wachsende Wirtschaftskraft, ein leistungsfähiges soziales Netz, attraktive Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie eine intakte Umwelt.
- Zur Umsetzung des Leitbildes in politische Entscheidungen entwickelte die AG auf einer oberen Ebene **strategische Entwicklungsziele**, die ebenfalls am 20.06.2005 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurden :

Ziele		Indikatoren (Beispiele)
Kernziele	Stärkung der Wirtschaftskraft und Schaffung von Arbeitsplätzen	- Gewerbefläche - Zahl und Qualität der Arbeitsplätze - Gewerbe- und Einkommensteuer-Aufkommen
	Bedarfsgerechte Schaffung von Wohnraum	- qm pro Wohneinheit - Zahl der Wohneinheiten - Flächenverbrauch - Einfügung in die Umwelt
	Bedarfsgerechte Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur	- Krippen- und KiTa-Plätze pro Kind in Ahrensburg

Teilziele	Ausbau der Zentralität als Versorgungszentrum für Mittelstormarn	- Zahl und Art der Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe
	Ausbau und Gestaltung der Innenstadt	- Umsätze - Geschäftsflächen - Leerstände
	Weiterentwicklung der städtischen Dienstleistungen	- Bürgerzufriedenheit
Ergänzungsziel	Verbesserung der Sicherheit	- Anzahl erfasster Straftaten

- Zur weiteren Operationalisierung wurden von den Fachbereichen und Fachdiensten der Verwaltung aus den strategischen Zielen **Fachziele** abgeleitet und in den Fachausschüssen diskutiert. Diese Arbeiten sind weit gediehen, konnten jedoch nicht abgeschlossen werden und werden daher hier nicht aufgeführt. Für die Weiterarbeit bilden sie eine gute Grundlage.
- Um die Fachziele mit den laufenden Arbeiten und geplanten Vorhaben der Stadt zusammenzuführen, werden sie in einem vom Land vorgegebenen Rahmen als Produkte und Projekte gefasst und in einem **Produktplan** ausgewiesen. Dieser wurde, wiederum in Abstimmung mit der AG, von der Verwaltung erarbeitet und liegt im Entwurf vor.
- Parallel zur Entwicklung des strategischen Steuerungsverfahrens wurde und wird von der Verwaltung, in Abstimmung mit der AG, die **Umstellung vom kameralistischen auf das kaufmännische (duale) Rechnungswesen** betrieben. Nachdem dafür nunmehr die Vorgaben des Landes vorliegen, läuft die Bestandsaufnahme und Bewertung der städtischen Vermögensteile mit dem Ziel, Eröffnungsbilanzen zunächst für das unmittelbare städtische Vermögen, danach unter Einschluss auch des mittelbaren städtischen Vermögens aufzustellen. Diese materielle Grundlage wird für die Aufstellung künftiger Haushalte erforderlich.
- Schließlich entwickelte die AG in den Grundzügen ein **Verfahren zur künftigen Struktur, zur Aufstellung und zum Vollzug der städtischen Haushalte** unter Einschluss der Verteilung der Verantwortung zwischen der Selbstverwaltung und der Berufsverwaltung.
- Ergänzend erarbeitete die AG, als relevantes organisationspolitisches Teilthema, unter der Moderation der KGSt **Kriterien und ein Verfahren für Entscheidungen über mögliche Ausgliederungen von Verwaltungsprozessen aus der Kernverwaltung.**

Damit liegen die von der Stadtverordnetenversammlung in Auftrag gegebenen Elemente einer wirtschaftlicheren Aufgaben-, Organisations- und Haushaltsstruktur abgeschlossen oder im Entwurf vor. Genauere Aufschlüsse können einem fortgeschriebenen Arbeits- und Ergebnisvermerk der AG Strukturreform entnommen werden, der durch eine Reihe von Anlagen ergänzt wird.

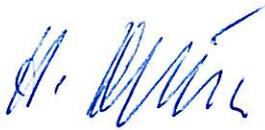
Der für Ende 2005 geplante Abschluss der Arbeiten konnte nicht gehalten werden, weil bei Auftragserteilung insbesondere der von der Verwaltung neben den laufenden Aufgaben zu leistende Aufwand erheblich unterschätzt wurde und weil eine Reihe

von strukturellen Vorgaben des Landes deutlich später erlassen wurden als vorhergesehen. Danach wird ein Abschluss frühestens für die Aufstellung des Haushaltes für das Jahr 2009 möglich.

Und damit erscheint es im Hinblick auf die für Mai 2008 vorgesehene Kommunalwahl geboten, die abschließende Bearbeitung sowie die darauf aufbauenden Beschlüsse der folgenden Stadtverordnetenversammlung zu überlassen, da sie erst in deren Amtsperiode wirksam werden.

Die AG Strukturreform gibt mit diesem Bericht ihren Auftrag an die Stadtverordnetenversammlung zurück.

27. 09. 2007



(Harald Düwel,
Moderator der AG Strukturreform)

**Arbeitsgruppe für die Reform
der Haushalts- und Verwaltungsstruktur
(AG Strukturreform)**

– Bis 24.05.2004: Interfraktionelle Arbeitsgruppe Haushalts-Strukturreform –

**Arbeitsergebnisse
(Abschluss 27. 09. 2007)**

Dieser Ergebnisvermerk wird ergänzt durch

- den KGSt-Bericht Nr. 2/2005 „Produkte auf dem Prüfstand – Die Verfahren zur Produktkritik“ als methodische Grundlage,
- den KGSt-Bericht Nr. 3/2005 „Produktkritik: In drei Schritten zur strategischen Steuerung. Mitgliederbericht der Stadt Ahrensburg“ als methodische Anwendung zum Arbeitsschritt „Aufgabenkritik und Zielfindung“ in Ahrensburg,
- das Gutachten der Fa. Petersen & Co GmbH vom 03.01.2006 „Organisationsuntersuchung und Stellenbemessung in der Kernverwaltung der Stadt Ahrensburg“ als Bestandsbeurteilung der Aufgaben, der Arbeitsabläufe und der Personal- und Organisationsstruktur sowie als Entscheidungsgrundlage für die weitere Entwicklung,
- das Ergebnispapier der Fa. Vogel et partner vom 04.04.2006 zum Workshop „Entwicklung und Vereinbarung von operativen Zielen für das strategische Ziel: bedarfsgerechte Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur“ am 25.03.2006,
- das KGSt-Papier „Kriterien für die Ausgliederung von Verwaltungsprozessen“; Kurzworkshop für die Stadt Ahrensburg 21.06.2007.

1. Verlauf der Arbeit

08.09.2003: Arbeitsplanung

Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit zwischen Selbstverwaltung und Berufsverwaltung sollen auf dem Hintergrund des Neuen Steuerungsmodells für die kommunale Verwaltung überarbeitet und daraus Folgerungen für die Struktur, Aufstellung und Durchführung des Haushalts abgeleitet werden. In die Arbeit der AG soll zu einem noch festzulegenden Zeitpunkt die Berufsverwaltung einbezogen werden.

27.11.2003: Grundfragen der angestrebten Haushaltsreform

Grundzüge der Struktur, Aufstellung und Durchführung künftiger Haushalte werden diskutiert und vorläufig festgelegt (s. Ziffern 5.3 – 5.5).

11.02.2004: Bericht über die Verwaltungs- und Haushaltsreform Neumünster

Die Fraktionsvorsitzenden von SPD, Andreas Hering, und CDU, Torsten Geerds, berichten über die 1. Reform 1990-94, die damit gemachten Erfahrungen und die anstehende 2. Reform (s. Ziffer 2).

17.03.2004: Struktur der weiteren Arbeit

Der Bericht Neumünster wird ausgewertet und auf dieser Basis die Struktur der weiteren Arbeit der Arbeitsgruppe festgelegt.

10.05.2004: Antrag auf Gründung der AG Strukturreform

Ein Antrag an die StVV auf Gründung einer städtischen Arbeitsgruppe wird verabschiedet und die Ausschreibung für ein Gutachten wird diskutiert.

07.06.2004: Konstituierung der AG Strukturreform

Die AG Strukturreform konstituiert sich, organisiert ihre Arbeit und führt ein Gespräch mit dem Vorsitzenden des Personalrats und der Gleichstellungsbeauftragten.

09.08.2004: Kooperation und Moderation

Die Einbeziehung der Verwaltungsangehörigen wird festgelegt und die Aufgabe des künftigen Koordinators wird erörtert.

13.09.2004: Auswahl des Moderators für einen Zielfindungsprozess

Drei Berater stellen ihre Konzepte vor.

29.09.2004: Auswahl des Moderators für den Zielfindungsprozess

Die AG entscheidet sich für einen Moderator und diskutiert einen möglichen Gutachter.

28.10.2004: Vorstellung und Beschluss des Arbeitsprogramms

Das vom Moderator vorgeschlagene Programm und die Tagungstermine werden beschlossen.

13.11. u. 04.12.2004, 08. u. 22.01.2005: 4 Workshops je 6 Stunden

Unter der Moderation der KGSt wird ein Verfahren zur Aufgabenkritik und Zielfindung erarbeitet.

13.04.2005: Entwicklung eines Leitbildes und Strategischer Ziele

Der KGSt-Mitgliederbericht „Produktkritik“ wird ausgewertet und auf dieser Grundlage werden ein „Leitbild“ und „Strategische Ziele“ abgeleitet. Mit dem Gutachter wird das Verfahren abgestimmt.

25.05.2005: Antrag Leitbild und Strategische Ziele

Ein Antrag „Leitbild und Strategische Ziele“ an die StV wird beschlossen. Das weitere Verfahren mit dem KGSt-Moderator wird erörtert.

06.06.2005: Ableitung von Fachzielen

Ein Verfahren zur Ableitung von Fachzielen wird entwickelt. Der Prüfbericht des Landesrechnungshofes wird ausgewertet.

31.08.2005: Zuordnung der Produkte zu den Strategischen Zielen

Ein Verfahren für die gewichtete Zuordnung der Verwaltungs-Produkte zu den Strategischen Zielen wird entwickelt.

31.10.2005: Erstbehandlung des Organisationsgutachtens und des aktualisierten Produktplans

Das Gutachten „Organisationsuntersuchung und Stellenbemessung in der Kernverwaltung der Stadt Ahrensburg“ vom 20.09.2005 der Fa. Petersen & Co.

GmbH sowie der nach den Landesvorgaben neu strukturierte und aktualisierte Produktplan werden in erster Lesung bearbeitet.

30.01.2006: Abnahme des Organisationsgutachtens

Das Organisationsgutachten wird in seiner Endfassung einschließlich der Stellungnahmen der Verwaltung abgenommen

25.03.2006: Workshop zur Entwicklung operativer Ziele

Am Muster des strategischen Ziels „Bedarfsgerechte Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur“ wird die Entwicklung und Vereinbarung operativer Ziele (Fachziele) aus strategischen Zielen erarbeitet.

08.01.2007: Erstbehandlung des Gesamtentwurfs der Fachziele sowie möglicher Auslagerungen von Verwaltungsaufgaben

Für die weitere fachliche Beratung der Fachziele werden strukturelle Leitlinien entwickelt und für die Bestimmung möglicher Auslagerungen von wirtschaftlichen Verwaltungsaufgaben wird das weitere Verfahren festgelegt.

21.06.2007: Bestimmung der Organisationsform für die Wahrnehmung wirtschaftlicher Aufgaben der Stadt

In einem Workshop werden Entscheidungsverfahren und –kriterien erarbeitet.

27.09.2007: Bewertung des Verfahrens zur Bestimmung der Organisationsform für die Wahrnehmung wirtschaftlicher Aufgaben der Stadt. Abschlussbericht der AG an die Stadtverordnetenversammlung.

2. Praxisbericht Neumünster

In den 80er-Jahren hatte Neumünster, in der zeittypischen Erwartung stetigen Wachstums, dauerhaft über seine Verhältnisse gelebt und einen so großen Schuldenberg aufgehäuft, dass der Haushalt nicht mehr ausgeglichen werden konnte. Zur Abwendung eines Staatskommissars vereinbarten, auf Initiative von SPD und CDU, in der Amtsperiode 1990-1994 alle Fraktionen der Stadtvertretung eine grundlegende Haushaltssanierung auf der Grundlage des Neuen Steuerungsmodells für die kommunale Verwaltung. Im Ergebnis konnten die Haushalte ausgeglichen, innerhalb von 10 Jahren 120 Mio. DM Schulden abgebaut und die politische Handlungsfähigkeit dauerhaft wieder hergestellt werden.

Unverzichtbare Voraussetzung für das Verfahren war Gemeinsamkeit, vor allem der beiden großen Fraktionen. Der Hauptausschuss wurde zum Sonderausschuss Haushaltskonsolidierung gemacht und tagte in dieser Funktion nicht öffentlich. Zusätzlich gab es vertrauliche Gespräche der Fraktionsvorsitzenden, in denen offen gesprochen wurde und die jeder unbeschädigt verlassen konnte. Anträge im Zusammenhang der Reform wurden i.d.R. gemeinsam gestellt und beschlossen, zumindest aber toleriert. Das wurde auch durchgehalten, als 1994 die beiden großen Parteien deutlich Stimmen verloren und die StadtPartei auf Anhieb 13% der Stimmen erhielt. 1998 kehrte sich die Entwicklung dann um nach einer intensiven öffentlichen Diskussion, die zu einer weitgehenden Akzeptanz der Reform und zu einem gewandelten politischen Klima in der Stadt führte. Der öffentliche Diskurs ist eine wesentliche Bedingung des Gelingens der Reform.

Als materielle Grundlage der Reform wurde ein externes Gutachten ausgeschrieben und vergeben. Für die Ausschreibung wurden einvernehmlich Aufgaben und Ziele definiert. Übergreifende Ziele waren: dauerhaft ausgeglichene Haushalte und Schuldenabbau. Aufgabe war, auf Grundlage des Neuen Steuermodells und unter den Bedingungen Neumünsters einerseits Einsparmöglichkeiten ohne und mit Leistungskürzungen, andererseits mögliche Effizienz- und Effektivitätssteigerungen aufzuzeigen.

Adressat des Gutachtens war der Hauptausschuss. Nach den Erfahrungen Neumünsters und anderer Städte sollte auf ein externes Gutachten als Grundlage für die Reorganisation keinesfalls verzichtet werden, denn bei einer internen Lösung können Politik und Verwaltung sich nur schwer vom Gewohnten und aus der je eigenen Perspektive lösen, mischen häufig inhaltliche Ziele in die Diskussion und behindern dadurch die Strukturentwicklung. Dringlich angeraten wird daher auch, die Moderation des weiteren Entwicklungsprozesses dem Gutachter zu übertragen.

Die Diskussion sollte unbedingt in der ersten Hälfte der Amtsperiode stattfinden und abgeschlossen werden. Sie dauerte in Neumünster etwa zwei Jahre und hatte folgende Ergebnisse:

- Sämtliche Aufgaben, bei denen die Stadt einen Ermessensspielraum hat, wurden kritisch überprüft. Viele wurden gestrichen, reduziert oder ausgelagert, entweder auf städtische oder fremde Unternehmen. Der Personalbestand wurde entsprechend reduziert.
- Die städtischen Unternehmen wurden dafür neu geordnet. Neben drei Spezialunternehmen (für Veranstaltungshallen, Krankenhaus und Immobilien) wurden alle anderen ausgelagerten Aufgaben in den Stadtbetrieben als Holding zusammengefasst, auch um einen internen Rechnungsausgleich zu ermöglichen. Alle Unternehmen werden in der Rechtsform der GmbH geführt, die Stadtbetriebe mit E.On als 24,9%-Minderheitsgesellschafter. Für die Leitung der Unternehmen wurden Fachleute von außen angeworben; die Stellen wurden ausdrücklich nicht mit Verwaltungskräften besetzt.
- Das Rechnungswesen wurde auf 2-Jahres-Haushalte umgestellt. Das hat sich als vorteilhaft für die Bildung eines wirtschaftlichen Bewusstseins erwiesen. Bei Bedarf gibt es Nachtragshaushalte. Außerdem wurde eine Kosten-Leistungs-Rechnung eingeführt, die jedoch innerhalb der Verwaltung bei Fortbestehen der Kameralistik noch Probleme bereitet, insbesondere bei der Leistungsbewertung. Neumünster setzt sich für den Ersatz der Kameralistik durch ein kaufmännisches Rechnungswesen ein, wie es für Hessen jüngst beschlossen wurde.
- Die Aufgaben werden im Rahmen von Leistungsvereinbarungen vergeben. Gegenüber Unternehmen (auch den städtischen) werden sie auf Zeit ausgeschrieben. Das funktioniert durch die Marktwirkung (Konkurrenz, Marktwerte) gut. Gegenüber der Verwaltung wurde ein neues Berichtswesen eingeführt, welches als sehr wichtig bezeichnet wird, jedoch als Instrument einer zielbezogenen Steuerung noch nicht voll befriedigt. An seiner Weiterentwicklung in Form und Inhalt wird gearbeitet, wobei die Optimierung der politischen Eingriffsmöglichkeiten eine wesentliche Rolle spielt: so wenig wie möglich, so viel wie nötig.

- Nennenswerte Wirtschaftlichkeitseffekte werden auch durch Verwaltungs-Kooperationen mit Nachbargemeinden erzielt, u.a. in Form eines technischen Betriebszentrums.

Anders als 1990-94, als bei insgesamt stetigen Einnahmen die Haushaltsprobleme durch überzogene Ausgaben entstanden waren, ist in den letzten Jahren durch geänderte Steuergesetze und die Konjunkturschwäche ein neues Haushaltproblem auf der Einnahmenseite entstanden. Es ist wesentlich geringer, erfordert jedoch eine erneute Sanierungsanstrengung. Dafür wird wieder ein Gutachten in Auftrag gegeben, wobei der Hauptausschuss wieder die Endfassung des Auftrags formuliert und die Auswahl unter den Anbietern trifft sowie auch wieder der Adressat für das Gutachten sein wird (Entwurf des Auftrags folgt).

Die Erfahrungen der Stadt Neumünster erscheinen grundsätzlich auf Ahrensburg übertragbar. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass Neumünster eine kreisfreie Stadt mit rd. 80.000 Einwohnern und Ahrensburg eine kreiszugehörige Stadt mit rd. 30.000 Einwohnern ist. Dadurch wird ein Teil der kommunalen Aufgaben in Ahrensburg von der Kreisverwaltung wahrgenommen und die Handlungsstrukturen und -dimensionen sind in Ahrensburg wesentlich kleiner. Gleichwohl sind die Probleme und Lösungsansätze weitgehend vergleichbar. Ob jedoch z.B., wie in Neumünster, auch in Ahrensburg eine Organisationsebene in der Verwaltung abgeschafft werden kann, bedarf einer eigenen Prüfung; Neumünster hatte eine Ebene mehr.

Die Gesprächspartner vereinbaren einen fortgesetzten Informations- und Erfahrungsaustausch über die beiden anlaufenden Reformvorhaben.

3. Auftrag

Nach Auswertung der Erfahrungen und Anregungen aus Neumünster verständigt sich die Arbeitsgruppe auf einen Antrag an die Stadtverordnetenversammlung auf Einsetzung einer städtischen Arbeitsgruppe:

„Die Stadtverordnetenversammlung möge beschließen:

1. Die Aufgaben-, Organisations- und Haushaltsstruktur der Stadt wird auf Möglichkeiten einer verbesserten Wirtschaftlichkeit untersucht.
2. Dafür wird eine „Arbeitsgruppe für die Reform der Haushalts- und Verwaltungsstruktur (AG Strukturreform)“ eingesetzt, bestehend aus bis zu je zwei Vertretern der Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung und zwei Vertretern der Verwaltung.
3. Als Grundlage der Arbeit wird ein externes Gutachten eingeholt. Ansprechpartner und Adressat des Gutachters soll die AG Strukturreform sein. Bei Bedarf soll der Gutachter die Arbeit der AG im Rahmen der Erarbeitung und anschließenden Bearbeitung des Gutachtens moderieren. Die Geschäftsführung soll die Verwaltung übernehmen.
4. Für die Arbeiten des Gutachters sowie Materialien und sonstige Aufwendungen werden der AG € 90.000,00 zur Verfügung gestellt. Deckung aus der allgemeinen Rücklage.
5. Der Abschlussbericht der AG soll bis Ende 2005 vorliegen.

Sachverhalt und Begründung

Bei den Vorbereitungsarbeiten für den Haushalt 2004 wurde erneut die Notwendigkeit struktureller Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen deutlich, um für Ahrensburg künftige Verwaltungs- und Gestaltungsaufgaben wahrnehmen und den Haushalt dauerhaft ausgleichen zu können. Daran haben auch die Verbesserungen auf der Einnahmenseite nichts geändert, die durch die Beschlüsse des Bundesgesetzgebers vom Dezember 2003 eingetreten sind.

Mitte 2003 verständigten sich daher die Fraktionen auf die Einsetzung einer interfraktionellen Arbeitsgruppe zur Prüfung von Möglichkeiten für eine verbesserte Wirtschaftlichkeit der Ahrensburger Verwaltung. Auf dem Hintergrund des Neuen Steuerungsmodells für die kommunale Verwaltung sollen die Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit zwischen Selbstverwaltung und Berufsverwaltung überarbeitet und daraus Folgerungen für die Struktur, Aufstellung und Durchführung des Haushalts abgeleitet werden.

Die Arbeitsgruppe erkundete dazu zunächst die Erfahrungen, die die Stadt Neumünster in zehn Jahren mit einem solchen Reorganisationsprozess gemacht hat. Die Erfolge sind eindrucksvoll, wenngleich sie von zum Teil anderen Voraussetzungen ausgingen. Dann wurden die Ziele und Inhalte sowie die Struktur der anzustellenden Untersuchung definiert. Danach müssen die Aufgaben-, Organisations- und Haushaltstrukturen auf Möglichkeiten einer verbesserten Wirtschaftlichkeit untersucht werden.

Als Grundlage dafür soll ein externes und gezielt für Ahrensburg erstelltes Gutachten eingeholt werden. In ihm sollen, auf der Basis tragfähiger Analysen, Möglichkeiten für die Modifizierung bzw. Reduzierung von Aufgaben (Aufgabenkritik), die Verbesserung der Effizienz der Arbeit und Zusammenarbeit (Zielvereinbarungen u.a.) sowie die Entwicklung der Verwaltungsorganisation, der Haushaltsstruktur, des Rechnungs- und des Berichtswesens aufgezeigt werden. Ansprechpartner und Adressat des Gutachters soll die Arbeitsgruppe sein. Die Geschäftsführung soll die Verwaltung übernehmen einschließlich der von der Stadt zu leistenden Vor- und Zuarbeiten, insbesondere der Bereitstellung der erforderlichen Daten in geeigneter Form.

Auf der Grundlage des Gutachtens soll die Arbeitsgruppe die angestrebten Reorganisationskonzepte erarbeiten. Dafür soll sie um zwei Vertreter der Verwaltung ergänzt werden, um deren Kenntnisse und Urteile einzubeziehen sowie die notwendige Vertrauensbasis zu sichern. Das schließt die Kompetenz und Betroffenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein, die für das Gelingen der Reform unabdingbar sind. Durch die Reform soll die Arbeitssituation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglichst verbessert und sollen betriebsbedingte Kündigungen vermieden werden.

Die Moderation der Arbeitsgruppe soll bei Bedarf dem Gutachter übertragen werden, um eine möglichst hohe Fachkompetenz sowie Unabhängigkeit von eigenen Interessen zu gewährleisten. Das Honorar für Gutachten und Moderation soll erfolgsabhängig vereinbart werden. Für das Gutachten und die Moderation, den Erwerb von Literatur und anderen Materialien – soweit die Kosten nicht über vorhandene Etats abgerechnet werden können – soll der Arbeitsgruppe ein Etat in Höhe von € 90.000,00 zur Verfügung gestellt werden.

Für diese Arbeiten soll die AG von der Stadtverordnetenversammlung als städtische Arbeitsgruppe eingesetzt und beauftragt werden. Dadurch werden im Vergleich zu einer interfraktionellen Arbeitsgruppe eine höhere Verbindlichkeit des Auftrags unter Einschluss der Mitarbeit der Verwaltung sowie eine bessere Legitimationsgrundlage für den notwendig werdenden Einsatz öffentlicher Mittel erreicht.

Die Beratungsergebnisse der Arbeitsgruppe sollen als fortschreitend entwickelter Bericht protokolliert und zu Beginn jeder Sitzung verabschiedet werden. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sollen ihre Fraktionen bzw. die Verwaltung darüber in eigener Verantwortung unterrichten. Dadurch wird die ständige politische Rückkopplung gewährleistet und der zusätzliche Aufwand für förmliche Zwischenberichte an die Stadtverordnetenversammlung entbehrlich. Der Endbericht mit den konzeptionellen Vorschlägen soll bis Ende 2005 gegenüber der Stadtverordnetenversammlung abgegeben werden, um die notwendigen Umsetzungsbeschlüsse vor Ablauf des vierten Jahres der Amtsperiode fassen zu können.“

Der Antrag wird von der Stadtverordnetenversammlung am 24. 05. 2004 beschlossen, die Ziffern 1, 2 und 5 einstimmig und die Ziffern 3 und 4 mehrheitlich.

4. Struktur und Inhalte der Arbeit

Die AG verständigt sich danach auf Merkmale ihrer Arbeitsorganisation:

- Mitglieder der AG sind Horst Aschmann (WAB), Harald Düwel (SPD), Horst Kienel (Verwaltung), Dirk Langbehn (CDU, ab 2006 fraktionslos), Monja Löwer (Grüne), Matthias Meyer-Seitz (Grüne - bis Ende 2004), Horst Marzi (Grüne – ab Dezember 2005), Ursula Pepper (Verwaltung), Jörn Schade (CDU), Hinrich Schmick (WAB) und Petra Wilmer (SPD). Die von den Fraktionen und der Verwaltung benannten AG-Mitglieder haben keine Stellvertreter. Die Ablösung durch ein anderes ständiges Mitglied bleibt möglich.
- Die AG strebt einvernehmliche Arbeitsergebnisse an.
- Die gesetzlichen Grundlagen, insbesondere die Zuständigkeiten nach der Gemeindeordnung, bleiben unberührt.
- Die Moderation der AG-Arbeit liegt bei Harald Düwel. Für den Arbeitsabschnitt Aufgabenkritik und Zielfindung übernimmt Dr. Reichwein, KGSt, von Oktober 2004 bis Januar 2005 die Sitzungsleitung.
- Das Protokoll wird in Form eines fortgeschriebenen Ergebnisprotokolls von Harald Düwel geführt, ergänzt durch ein Ergebnisprotokoll des Moderators für den Zielfindungsprozess.
- Die Geschäftsführung für die AG liegt bei Horst Kienel.

Die Strukturreform wird als Fortsetzung der Untersuchung von 1995, niedergelegt im BSL-Abschlussbericht vom Juli 1995, und der danach erfolgten Umsetzungsschritte verstanden und bearbeitet.

Der von Personalrat und Gleichstellungsbeauftragter vorgetragene Verunsicherung sowie der auch von der AG als notwendig und wichtig angesehene Beteiligung der Verwaltungsangehörigen an der Reform wird dadurch entsprochen, dass die Verwaltungsleitung in eigener Verantwortung eine regelmäßige Information in beiden Richtungen sichert und zusätzlich bei Bedarf Gespräche der AG mit den Fachbereichsleitungen geführt werden. Formelle Grundlage bleibt, neben den gesetzlichen Regelungen, die Dienstvereinbarung vom 30.10.1995.

In einem strukturierten Prozess mit externer Moderation durch die KGSt (Dr. Reichwein) wird ein Verfahren erarbeitet zur Bestimmung der strategischen Ziele und der Produkte/Projekte der Stadt sowie ihrer wechselseitigen Beziehung im Hinblick auf Zielerreichung und finanziellen Aufwand. Für die Erarbeitung geht die AG von

den realen Ahrensburger Verhältnissen aus. Der Prozess der Erarbeitung und seine Ergebnisse werden in einem KGSt-Mitgliederbericht (Nr. 3/2005 vom 22.07.2005) zusammengefasst, als Muster für andere Städte und Gemeinden veröffentlicht und am 04.11.2005 auf dem KGSt-Forum 2005 Interessenten anderer Städte vorgestellt und erläutert (von Dr. Reichwein, Frau Pepper und Herrn Düwel).

Nach Erörterung in den Fraktionen entwickelt die AG ein Leitbild und strategische Ziele für die Stadtentwicklung. Sie werden vom Hauptausschuss zum Beschluss in der Stadtverordnetenversammlung beantragt und von dieser am 20.06.2005 beschlossen.

Parallel dazu erarbeitet die Firma Petersen & Co. GmbH ein Gutachten, in dem die Ahrensburger Kernverwaltung einschließlich Volkshochschule und Stadtbücherei hinsichtlich der Optimierung der Aufgabenerledigung und der Stellenbesetzung untersucht wird. Das Gutachten wird in der Endfassung einschließlich der Stellungnahmen der Verwaltung im Januar 2006 vorgelegt. In ihm werden der Aufgabenbestand, die Aufbau- und Ablauforganisation, die Personalausstattung und der Technikeinsatz kritisch bewertet und Möglichkeiten für die Modifizierung bzw. Reduzierung von Aufgaben, die Verbesserung der Personalstruktur und der Stellenbesetzung, die Effizienz der Zusammenarbeit von Selbstverwaltung und Berufsverwaltung sowie die Entwicklung der Verwaltungsorganisation, der Haushaltsstruktur, des Rechnungs- und des Berichtswesens aufgezeigt. Als Bewertungsmaßstab dienen Durchschnittswerte vergleichbarer Kommunen. Die schon vorliegenden strategischen Ziele der Stadt Ahrensburg werden nicht herangezogen, da sie noch nicht operationalisiert wurden.

Das Gutachten bietet die materielle Grundlage für die Beschreibung der Arbeitsinhalte in Form von Produkten mit zugeordneten Zielen. Deren Struktur wird durch den im Entwurf vom 01.08.2005 vorliegenden „Produktrahmen für die Haushalte der Gemeinden“ des Landes Schleswig-Holstein vorgegeben. Er ist nach den Bedingungen der Stadt Ahrensburg auszdifferenzieren.

Auf der Grundlage einerseits der strategischen Ziele und andererseits des Produktbuches werden als nächster Schritt, unter Nutzung des Gutachtens, operationale Ziele (Fachziele) und Kennzahlen für die Produktbereiche erarbeitet, zunächst beispielhaft für den Produktbereich Soziales in einem Workshop von AG Verwaltungsreform, Fachausschuss und Vertretern des Fachbereichs und auf Grundlage eines Entwurfs des Fachbereichs.

Nach den Ergebnissen des Workshops überarbeitet der Fachbereich Soziales seinen Entwurf und erarbeiten die anderen Fachbereiche entsprechende Entwürfe. Der Gesamtentwurf wird von der AG Strukturreform mit Hinweisen zur inneren Struktur und zum Verhältnis zum Produktbuch als Basis für die jährlichen Haushaltsaufstellungen versehen. Diese werden von der Verwaltung eingearbeitet und die neue Fassung danach mit den Fachausschüssen beraten. Die Endfassung des Produktbuches wird nach einer Vorgabe der Stadtverordnetenversammlung für den Haushalt 2009 angestrebt.

Das Gutachten der Fa. Petersen & Co. sowie einschlägige Fachberichte der KGSt (liegen vollständig auf DVD und als Exzerpt vom 27.12.2006 vor) bilden auch die Grundlage für ein objektiviertes Verfahren zur Bestimmung der geeignetsten

Organisationsform für die Wahrnehmung wirtschaftlicher Aufgaben der Stadt. Dazu wurden aktualisiert auf einer KGSt-Regionalkonferenz am 08.03.2007 in Ahrensburg Gestaltungsoptionen sowie in einem Workshop am 21.06.2007 unter Moderation von Dr. Reichwein (KGSt) Verfahren und Kriterien entwickelt. Danach werden sowohl strategische als auch operative Kernprozesse in aller Regel von der Kernverwaltung wahrgenommen, da nur dort die erforderlichen Kompetenzen vorhanden sind. Allenfalls kann in diesem Aufgabenbereich an Kooperationen mit anderen Gemeinden gedacht werden. Dagegen können für sog. Supportprozesse, die etwa 30% der Verwaltungstätigkeit ausmachen, auch andere Organisationsformen in Betracht kommen. Entsprechende Organisationsentscheidungen sind nach der Wirtschaftlichkeit (Wirksamkeit und Kosten) der Aufgabenwahrnehmung unter Berücksichtigung der eintretenden Steuerungseinbußen zu fällen (vergl. die zugrundeliegenden Materialien).

In seiner letzten Arbeitssitzung am 27.09.2007 bewertet die AG anhand von Berichten aus anderen Kommunen die erarbeitete Verfahrensempfehlung als geeignet für künftige Entscheidungen für Ahrensburg. Als Abschluss seiner Arbeiten beschließt AG einen Bericht an die Stadtverordnetenversammlung, voraussichtlich in deren Novembersitzung.

5. Ergebnisse

5.1 Leitbild und strategische Ziele

Leitbild für Ahrensburg

- ✦ Ahrensburg ist eine familienfreundliche Stadt – für alle Generationen.
- ✦ Die weitere Entwicklung soll die Qualität Ahrensburgs als Wohn-, Arbeits- und Lebensstandort sichern und ausbauen.
- ✦ Das Erscheinungsbild Ahrensburgs soll die Identifikation der Einwohner mit ihrer Stadt und die Attraktivität der Stadt für Menschen in der Region fördern.
- ✦ Auf dieses Leitbild werden die einzelnen Entwicklungsbereiche ausgerichtet. Angestrebt werden insbesondere eine ausgewogene Sozialstruktur, dazu passende, gute Wohnmöglichkeiten, eine wachsende Wirtschaftskraft, ein leistungsfähiges soziales Netz, attraktive Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie eine intakte Umwelt.

Strategische Ziele

Ziele		Indikatoren (Beispiele)
Kernziele	Stärkung der Wirtschaftskraft und Schaffung von Arbeitsplätzen	- Gewerbefläche - Zahl und Qualität der Arbeitsplätze - Gewerbe- und Einkommensteuer-Aufkommen
	Bedarfsgerechte Schaffung von Wohnraum	- qm pro Wohneinheit - Zahl der Wohneinheiten - Flächenverbrauch - Einfügung in die Umwelt

	Bedarfsgerechte Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur	- Krippen- und KiTa-Plätze pro Kind in Ahrensburg
Teilziele	Ausbau der Zentralität als Versorgungszentrum für Mittelstormarn	- Zahl und Art der Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe
	Ausbau und Gestaltung der Innenstadt	- Umsätze - Geschäftsflächen - Leerstände
	Weiterentwicklung der städtischen Dienstleistungen	- Bürgerzufriedenheit
Ergänzungsziel	Verbesserung der Sicherheit	- Anzahl erfasster Straftaten

5.2 Fachziele und Produkte

Die strategischen Ziele werden in Fachzielen und Produkten operationalisiert. Aus deren Beschreibung sollen ihr Umfang und ihre Qualität zweifelsfrei ablesbar sein. Fachziele können ein oder mehrere Produkte umfassen. Den Zielen werden messbare Indikatoren, Ist- und Sollwerte, Zeitpunkte für die Zielerreichung sowie die zuständigen Fachdienste und Fachausschüsse zugeordnet. Die aus den Strategischen Zielen abgeleiteten Fachziele und Produkte bilden den Hauptteil des politischen Gestaltungsbereichs der Stadtverordnetenversammlung ab. Sie sollen Gegenstand von Zielvereinbarungen zwischen der Stadtverordnetenversammlung und der Verwaltungsleitung werden.

Daneben gibt es im pflichtigen wie im freiwilligen Aufgabenbereich der Stadt Produkte, die nicht aus den strategischen Zielen abgeleitet sind. Beide Gruppen zusammen bilden das Produktbuch der Stadt. Es wird Grundlage künftiger Haushalte werden..

5.3 Haushaltsstruktur

Der Haushalt wird in die Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte des neuen Produktplanes gegliedert. Dafür wird jeweils ein Budget festgesetzt. Dabei ist zusätzlich die Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachkosten sowie von Verwaltungs- und Investitionshaushalt festzulegen. Bei den Personalkosten ist im Rahmen des jeweils geltenden öffentlichen Dienstrechts grundsätzlich von einer objektiven Dienstpostenbewertung auszugehen.

5.4 Haushaltsaufstellung

Die Ziele und Produkte werden auf Vorschlag der Berufsverwaltung von der Selbstverwaltung festgesetzt. Dabei sind die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben vorgegeben, wobei für letztere die Qualität der Erfüllung variabel ist. Die freiwilligen Aufgaben unterliegen nach Art und Qualität der Entscheidung der Selbstverwaltung.

Für jedes Ziel und Produkt muss die Selbstverwaltung, im Dialog mit der Berufsverwaltung, ein angemessenes Budget ansetzen. Die schwierige und zentral wichtige Ermittlung objektiv angemessener Budgetansätze bedarf noch der weiteren Erörterung.

Für die künftige Anwendung dieses Verfahrens der Haushaltsaufstellung soll die Einsetzung einer ständigen Arbeitsgruppe entsprechend der AG Strukturreform geprüft werden. Deren Entwürfe können von den Fachausschüssen beraten und als Bausteine für die Haushaltsaufstellung verabschiedet werden. Soweit in der Arbeitsgruppe kein Einvernehmen erreicht werden kann, können Alternativvorschläge vorgelegt werden. In den Ausschüssen werden die Bausteine dann einstimmig oder mehrheitlich verabschiedet.

5.5 Haushaltsvollzug

Die Umsetzung des Haushalts ist Sache der Berufsverwaltung, welche der Selbstverwaltung im Rahmen eines zu entwickelnden Berichtswesens regelmäßig Aufschluss über den Stand der Entwicklung gibt. Die Selbstverwaltung greift nur bei gravierenden Zielabweichungen ein. Das können Planabweichungen sein, entweder notwendig werdende Änderungen der Aufgaben oder sich ergebende Änderungen auf der Budgetseite wie z.B. steigende oder sinkende städtische Einnahmen. Es können auch Vollzugsabweichungen sein, z.B. qualitativer oder zeitlicher Art. Durch Eingriffe der Selbstverwaltung sollen Störungen des Gleichgewichts zwischen Aufgabe und Budget ausgeglichen werden, ggf. durch Nachtragshaushalte.

Die Umsetzung von Haushaltsänderungen ist häufig im Personalbereich im Rahmen des öffentlichen Dienstrechts besonders schwierig. Darum ist hier eine möglichst hohe Flexibilität anzustreben, z.B. durch einen Kern fester und einen aufgabenangemessenen Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse sowie Fremdvergaben (Sachkosten).

Die durch die Budgetierung erreichte höhere Selbstverantwortung der Berufsverwaltung auf allen Ebenen dient der Steigerung von Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns sowie einer größeren Zufriedenheit im Beruf für die Verwaltungsangehörigen. Voraussetzung dafür sind entsprechende Qualifizierungen. Darüber hinaus ist eine möglichst hohe und transparente Relation zwischen Leistung und Anerkennung wichtig. Für beides müssen ausreichende Etatposten eingesetzt werden.

27. 09. 2007



(Harald Düwel)
Protokollant