

Wirkungsorientierte Produkte im Verwaltungseinsatz – Erfahrungen aus Rüsselsheim Kristian Furch / Thomas Hauser / Peter Scholtysik

Um auf die Verschlechterung der finanziellen Lage sowie die veränderten Anforderungen seitens der Bürger und der Beschäftigten zu reagieren, hat die Stadt Rüsselsheim im Jahr 1994 eine grundlegende Reform der Verwaltung beschlossen. Dabei lag der Rüsselsheimer Oberbürgermeisterin Otti Geschka die Wirksamkeit der Arbeit der Stadtverwaltung besonders am Herzen. Fragen wie „Tun wir die richtigen Dingen?“ und „Tun wir, was wir tun, wirksam?“ sollten beantwortet werden. Deshalb hat man in Rüsselsheim einen anderen Weg der Produktdefinition beschritten, als er von den meisten Kommunen gegangen wurde. Die Produkte wurden so definiert, daß in ihnen das beabsichtigte Ziel bzw. die gewünschte Wirkung zum Ausdruck kommt. Der Produktkatalog zeigt damit alle wesentlichen Zusammenhänge für eine übergreifende Steuerung auf.

I.

Was heißt Wirkungsorientierung?

Die Ausrichtung des Verwaltungshandelns an den Wirkungen, die beim Bürger ankommen, war für die Rüsselsheimer bei der Konzeption ihres Reformprojektes von zentraler Bedeutung. Angesichts dauerhaft rückläufiger Einnahmen einerseits und wachsender Ansprüche der Bürger andererseits sollen nur noch solche Leistungen erbracht werden, die bei den Bürgern spürbare Effekte erzielen. Die Frage war nur, wie festgestellt werden kann, welche Leistungen „effektiv“, also hinsichtlich der städtischen Ziele besonders wirksam sind. Die Reformer erkannten schnell, daß die Instrumente der Betriebswirtschaft, die in anderen Fragen sicher sinnvoll für die Verwaltung genutzt werden können, hier nicht weiterhelfen.¹ Der privatwirtschaftliche Unternehmer erforscht die Wirkung seiner Produkte mit Instrumenten des Marketing bei seinem Kundenkreis v. a. dann, wenn Kennziffern wie Gewinnentwicklung, Rendite und Umsatz nicht den gewünschten Verlauf nehmen. Der Politiker hat es da sehr viel schwerer. Er sieht sich nicht nur einer Zielgruppe, sondern einem Konglomerat von Interessengruppen gegenüber. Er handelt nicht in seinem eigenen Interesse, sondern in dem der Bürger, als deren Repräsentant er gewählt wurde. Er muß daher möglichst genau in Erfahrung bringen, welche Leistungen die Bürger benötigen, Interessengruppen ausbalancieren und

über entsprechende Beschlüsse die Verwaltung beauftragen, die erforderlichen Leistungen bereitzustellen.

Ist es schon außerordentlich schwierig, zu soliden Vermutungen über den Bedarf und die Wünsche der Bürger zu kommen, so ist es noch weitaus problematischer, im nachhinein festzustellen, ob die Bedürfnisse der Bürger befriedigt werden konnten. Dies hat zwei Gründe: Zum einen kann das jetzige Steuerungsinstrument der Politik – der kommunale Haushalt – Zielbestimmungen gar nicht darstellen, zum anderen fehlen aber auch die Instrumente, um Wirkungen zu messen. In Workshops und „Sprechstunden“ wurden mit den Führungskräften und Mitarbeitern die Zielstruktur, die ihren Aufgaben zugrunde liegt, sowie die Verfahren zur Messung ihrer Zielerreichung herausgearbeitet – auch in Bereichen, die anerkannt schwierig sind, wie Soziales und Jugend. In 18 Monaten gelang es dem fünfköpfigen Controlling-Team der Stadt mit Unterstützung durch die Unternehmensberatung hauser, furch & partner, flächendeckend und unter breiter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen Produktkatalog zu erstellen, der auch Angaben zu Qualitäten und Wirkungen der Produkte und Leistungen enthält. Außerdem wurde in dieser Zeit ein DV-System zur Kostenrechnung und zum Controlling² eingeführt.

II.

Der Rüsselsheimer Katalog wirkungsorientierter Produkte

Zunächst war es wichtig, sich über die Ziele der Verwaltung Klarheit zu verschaffen und daraus sog. „strategische Ziele“ bzw. „strategische Produkte“ abzuleiten. In Workshops wurde mit dem Magistrat und der Verwaltungsspitze über die Gesamtzielsetzung für die Stadt Rüsselsheim diskutiert. Dabei

Natürliche Umwelt	Wirtschaftsstruktur	Bevölkerungsstruktur	Infrastruktur
<ul style="list-style-type: none"> • Boden • Wasser • Luft • Lärm • sonst. Ressourcen • Abfall • etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewerbestruktur • Gewerbeflächen • Arbeitsmarkt • Steueraufkommen • Sektoren • etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Soziale Zusammensetzung • Einkommensstruktur • Altersstruktur • Interessengruppen • etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • ÖPNV • Straßenverkehr • Raumordnung • Versorgungsnetze • etc.

¹ Vgl. dazu die Ausführungen bei Hauser und Furch, Gutachten zur Neugestaltung der Finanzstruktur im Verhältnis Hauptverwaltung/Bezirke in Berlin, 1994, S. 100 ff. sowie Furch, Hauser und Pätzold, In: „der städtetag“, Ergebnisorientierte Steuerung der öffentlichen Verwaltung, 4/94, S. 230-238. Bemerkenswert ist die Analyse von Christoph Reichard, Der deutsche Weg des Produktkatalogs – eine Sackgasse? In: Deutscher Städtetag – Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 23, der diesem Ansatz anfänglich eher kritisch gegenüberstand und eher dem KGSt-Modell zuneigte.



*Dr. Thomas Hauser
ist Geschäftsführender Gesellschafter bei
hauser, furch & partner.*

Kontakt: Tel. 06195/99 74-0, Fax 99 74-11



*Kristian Furch
ist Geschäftsführender Gesellschafter
bei hauser, furch & partner.*

Kontakt: Tel. 06195/99 74-0, Fax 99 74-11

kristallisierten sich vier Bereiche heraus, auf die sich die politischen Ziele konzentrieren (s. o.). In Rüsselsheim sind auf diese Weise 15 strategische Ziele definiert worden. Sie sind identisch mit den **strategischen Produkten**.

15 strategische Produkte

1. Integration von wirtschaftlich benachteiligten Menschen
2. Integration von sozial benachteiligten Menschen
3. Integration von gesundheitlich benachteiligten Menschen
4. Förderung der Entwicklung und Erziehung junger Menschen
5. Vermittlung von schulischer Bildung
6. Förderung der außerschulischen Bildung
7. Kunst, Kultur und Sport
8. Förderung des Wirtschaftsstandortes Rüsselsheim
9. Unterhaltung und Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur
10. Unterhaltung und Entwicklung der Versorgungsinfrastruktur
11. Erhaltung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen
12. Beseitigung von Zivilisationschäden
13. Gewährleistung der räumlichen Ordnung
14. Öffentliche Sicherheit, Gefahrenbekämpfung und Hilfeleistung
15. Sicherstellung des Einwohnerwesens

Die Politik teilt das zur Verfügung stehende Budget entsprechend der politischen Zielsetzung auf die 15 strategischen Produkte auf. Dabei wird bereits deutlich, wo die Politik Prioritäten setzt. Aus den strategischen Produkten wurden 75 operative Produkte abgeleitet, in denen die Zielsetzung des strategischen Produktes konkretisiert wird. So wird z. B. das strategische Produkt „Integration von wirtschaftlich benachteiligten Menschen“ durch die operativen Produkte

- Hilfe zur wirtschaftlichen Existenzsicherung von Alleinerziehenden,
- Sicherung und Beschaffung von angemessenem Wohnraum für Wohnungssuchende sowie
- Hilfe zur wirtschaftlichen Selbständigkeit von erwachsenen Arbeitslosen und Geringverdienern

ausgestaltet. Die Arbeitsergebnisse (der Output) der Verwaltung werden als „Leistungen“ den operativen Produkten zugeordnet. Die Leistungen werden wiederum zu verschiedenen Leistungstypen zusammengefaßt. Im Fall des operativen Produktes „Hilfe zur wirtschaftlichen Selbständigkeit von erwachsenen Arbeitslosen und Geringverdienern“ sind das die

- Situationsanalyse / Eingangsberatung,
- Organisation der finanziellen Grundversorgung,
- Wohnungsversorgung sowie die
- Bearbeitung und Lösung der Problemlage.

Dem Leistungstyp „Bearbeitung und Lösung der Problemlage“ sind u. a. folgende Leistungen zugeordnet:

- Fachliche Beratung
- Niederschwellige Qualifizierungsmaßnahmen
- Berufsfindungsangebote
- Umschulung / Weiterqualifizierung
- Arbeitgeberzuschüsse

Beim operativen Produkt „Integration von sozial benachteiligten Jugendlichen“ wurden u. a. folgende Leistungstypen gebildet:

- Situationsanalyse / Eingangsberatung
- Organisation der finanziellen Grundversorgung
- Wohnungsversorgung
- Familienunterstützende Maßnahmen
- Rechtliche Vertretung des Kindes
- Familienersetzende Maßnahmen
- Gruppenbezogene Fördermaßnahmen

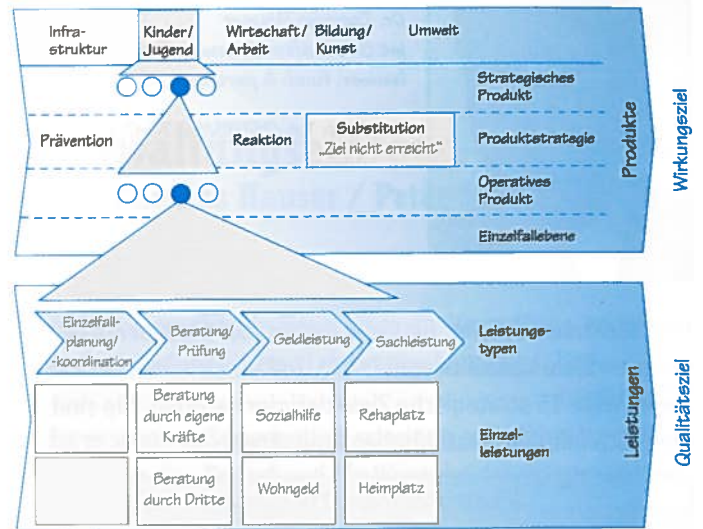
Die Leistungstypen helfen, die einzelnen Leistungen **nach fachlichen Kriterien nachvollziehbar zu sortieren**. Auch hiermit soll die Verständlichkeit des Systems für die Anwendung durch Dritte und für strategische Führungsentscheidungen bzw. Schwerpunktsetzungen erhöht werden. Wie unterschiedlich dabei die Kriterien sein können, zeigt ein Beispiel aus dem Umweltbereich. Zum operativen Produkt „Erhaltung und Entwicklung der Böden (Bodenschutz)“ gehören die Leistungstypen

- Direkte Umweltschutzmaßnahmen,
- Ordnungsrechtliche Maßnahmen,
- Planungs- und Konzeptarbeiten sowie
- Finanzielle Fördermaßnahmen.

Im Rüsselsheimer Produktkatalog stehen selbst erbrachte Leistungen und („nur“) finanzierte Maßnahmen gleichberechtigt nebeneinander. Es sind „Produktionsvarianten“,

² Bei dem System handelt es sich um das R/3-CO Modul von SAP, daß vom KGRZ Wiesbaden On-Line angeboten wird. Der Vorteil ist, daß die Schnittstellen zwischen Kameralistik und Kostenrechnung dv-technisch durch das KGRZ gelöst wurden und außerdem keine Kosten für den Aufbau und die Einrichtung eines eigenen Kostenrechnungsverfahrens anfallen.

Abb. 1: Systematik des Rüsselsheimer Produktkatalogs



die einem gemeinsamen Zweck dienen. Ersichtlich wird auch, daß der **Produktkatalog ämterübergreifend** angelegt ist. In den zielgruppenbezogenen Beispielen fließen z. B. Leistungen des Sozialamtes, des Jugendamtes, des sozialen Dienstes und teilweise anderer Ämter in einen Produktzusammenhang ein. Grund: Sie wirken an der definierten Zielsetzung in der genannten Zielgruppe mit, dienen also dem gleichen Zweck. Die (derzeit ca. 1000) Leistungen werden hinsichtlich Qualität und Kosten näher beschrieben.

Der Rüsselsheimer Produktkatalog (vgl. Abb. 1) ist aufgrund der geringen Anzahl der strategischen und operativen Produkte und der entscheidungsorientierten Binnenstruktur besser zu Steuerungszwecken geeignet als die in vielen Kommunen erstellten umfangreichen Kataloge, die mehrere hundert bis über tausend Produkte enthalten. Sowohl die Politik als auch die Verwaltungsspitze können sich in kürzester Zeit einen Überblick über die Entwicklung der strategischen Ziele verschaffen, für die sie jeweils verantwortlich sind. Erstmals können Beschlüsse damit klar an Zielen und Zielerreichungsgraden ausgerichtet werden. (Gegensteuernde) Maßnahmen können kurzfristig und auf Basis einer Vielzahl von aggregierten Daten getroffen werden. Rüsselsheim hat mit dem beschriebenen Vorgehen überwiegend Neuland beschritten. Daher wird der Produktkatalog derzeit weiter überarbeitet und hinsichtlich seiner Aussagekraft optimiert.

Der Produktkatalog als Managementinformationssystem

Um aus dem Produktkatalog ein Handwerkszeug für das Verwaltungsmanagement und die Politik zu machen, hat das Rüsselsheimer Reformteam ein Managementinformationssystem, den „Produkt-Budget-Navigator“[®] (PBN) entwickelt. Dieser soll den Haushalt traditioneller Art als Steuerungsinstrument ersetzen und bildet die Grundlage für einen produktorientierten Haushalt, der erstmals für das Jahr 1999 aufgestellt werden soll. Bemerkenswert ist, daß die Stadtverordneten den Produktkatalog als Steuerungsinstrument spontan mit großer Zustimmung angenommen haben. Das liegt mit daran, daß der PBN[®] als handliches und intuitiv bedienbares Controllinginstrument konzipiert ist: Er liefert sowohl für die Produkte monatliche Soll- und Istauswertungen zu

Kosten, Mengen, dem Budget. Darüber hinaus zeigt der PBN[®] den voraussichtlichen Jahresendstand auf der Basis linear hochgerechneter Monatsdurchschnitte an (vgl. Abb. 2). Er verwaltet darüber hinaus die Wirkungen und Qualitäten je Produkt sowie die Qualitätskriterien je Leistung mit ihren Meßverfahren, Meßwerten sowie Soll- und Istwerten und den Meßhäufigkeiten.

Für **Steuerungszwecke** sind der **Zielerreichungsgrad** (ZEG) sowie der **Qualitätserreichungsgrad** (QEG) von besonderer Bedeutung. Wirkungen werden nur für strategische und operative Produkte ermittelt, Qualitäten auch für die Leistungen. Zur Ermittlung der Qualität einer Leistung oder eines Produktes müssen meist mehrere Faktoren, oft sogar in Kombination, berücksichtigt werden. Da die Kriterien für die Beurteilung der Qualität einer Leistung oder eines Produktes unterschiedlich wichtig sind, werden sie mit einem Faktor gewichtet, so daß der Qualitätserreichungsgrad die Bedeutung eines Kriteriums für die Gesamtqualität bereits berücksichtigt. Ist der Qualitätserreichungsgrad gleich 100, so entspricht die Istqualität der Sollqualität (vgl. Abb.3). Ähnlich differenziert wird der Zielerreichungsgrad gemessen. Auch hier wird der Tatsache Rechnung getragen, daß sich die Wirkung eines Produktes aus einer Vielzahl von unterschiedlich wichtigen Einzelwirkungen zusammensetzt. Der ZEG ist daher ein zusammengesetzter Wert, dessen Aussagekraft um so höher ist, je sorgfältiger die eingehenden Kriterien ausgewählt und die Gewichtungsfaktoren bestimmt wurden.

Neben den Einzelauswertungen auf Produkt- oder Leistungsebene sind aggregierte Betrachtungen möglich. So läßt sich aus der Aggregation der Kosten für die Leistungen eines operativen Produktes ein Budget für dieses Produkt ableiten. Aus den Einzelbudgets aller operativen Produkte kann wiederum das Gesamtbudget eines strategischen Produktes ermittelt werden. Während dieser Bottom-up-Prozeß für Pla-

Peter Scholtysik
 ist Leiter des Steuerungsdienstes/Controlling
 der Stadt Rüsselsheim.

Kontakt: Tel. 06142/83-23 20, Fax 83-23 21



Abb. 2: Steuerungsinformationen zu operativen Produkten

nungszwecke sehr hilfreich ist, können auf umgekehrtem Wege von der Politik beschlossene Budgets für strategische Produkte auf operative Produkte und Leistungen aufgeteilt werden.

Über das Berichtswesen hinaus bietet der PBN® konkrete Entscheidungsunterstützung. Auf der Ebene der operativen Produkte und der Leistungen können Simulationen im Hinblick auf Menge, Verrechnungspreise und Kosten durchgeführt werden (vgl. Abb. 4). Durch die Variation der eingesetzten Mengen oder der erzielten Preise kann ein Kostenverantwortlicher sehen, welche Auswirkungen welche Variationen auf sein Budget haben. Die Simulationen können sich auf pauschale Veränderungen beziehen (z. B. eine Senkung der Kosten um 10%) oder auf diskrete Veränderungen in den verbleibenden Monaten des Haushaltsjahres. Sowohl auf Leistungs- als auch auf Produktebene können aktuelle Kosteninformationen über die Monatswerte, die auf das Jahresende kumulierten Istwerte sowie die Abweichungen in Prozent und absolut abgerufen werden. Vergleichbare Informationen sind für Erlöse, Mengen, das Budget sowie den Saldo aus Kosten und Erlösen abrufbar.

Neue Verfahren der Steuerung

Während sich Effizienzverbesserungen durch das System der innerbetriebli-

Abb. 3: Wirkungsbeschreibung eines operativen Produktes

chen Leistungsverrechnung einstellen, müssen Effektivitätsverbesserungen aktiv gesteuert werden.

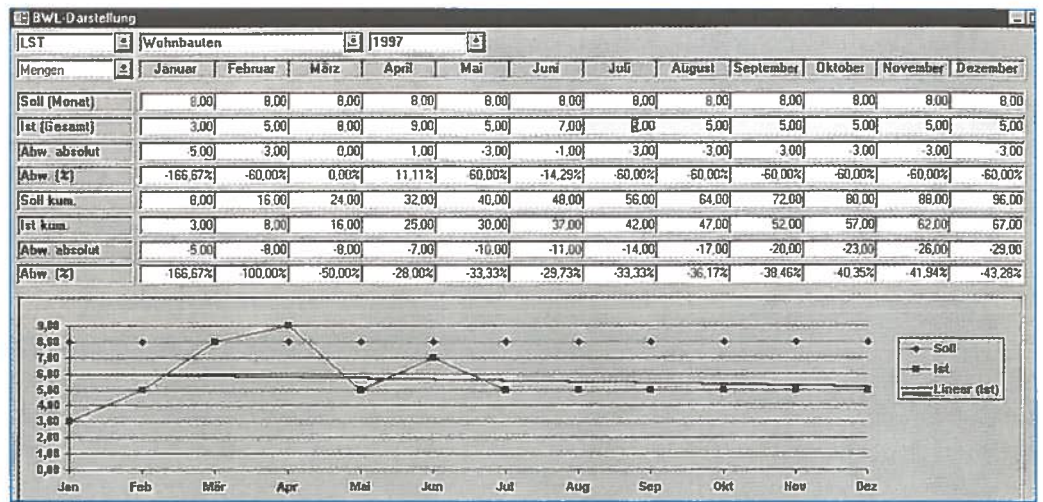
Priorisierung von Produkten

Die Priorisierung ist ein Verfahren, mit dessen Hilfe knappe Mittel in möglichst effektive Verwendungen gelenkt werden sollen. Im Rahmen des Verfahrens werden alle Ziele und die zu ihrer Erreichung notwendigen operativen und strategischen Produkte entsprechend ihrer Bedeutung für die Gesamtzieleerreichung gewichtet. Die Ergebnisse der Priorisierung bestimmen dann den Einsatz der Mittel. So werden die zur Verfügung stehenden Mittel bevorzugt für Produkte mit der hohen Priorität A eingesetzt, während die niedrig bewerteten C-Produkte bzw. C-Leistungen am ehesten eingespart werden können. Durch die Priorisierung werden strategische Produkte in der Regel nicht mehr in Frage gestellt. Vielmehr geht es darum zu erkennen, welche (operativen) Ziele besonders geeignet sind, ein strategisches Ziel zu erreichen und

– eine Ebene darunter – welche Leistungen wiederum besonders effektiv zur Erreichung eines operativen Ziels beitragen können.

Durch die Priorisierung ergeben sich auch Veränderungen für das Haushaltsaufstellungsverfahren. In Rüsselsheim wird der Haushalt bereits für das Haushaltsjahr 1999 nach dem Schema in Abb. 5 aufgestellt. In einem ersten

Abb. 4: Variation für die Planung und unterjährige Anpassung von Leistungsmengen und -kosten



Schritt kalkulieren die Produktverantwortlichen auf Basis der geplanten Kosten- und Mengendaten der Leistungen die Produktbudgets, und zwar völlig unabhängig vom zur Verfügung stehenden Haushaltsvolumen. Die politische Ebene beschließt die Prioritäten für die Produkte und Leistungen. An dem Produkt mit der Priorität C wird am ehesten gespart. Wie in Abb. 5 deutlich wird, reicht das Haushaltsvolumen im dargestellten Beispiel nicht aus, um auch nur eine Einheit des Produktes mit der Priorität C zu erstellen, während bei dem am zweithöchsten bewerteten Produkt kaum Einsparungen vorgenommen werden müssen. Für das Produkt mit der Priorität A werden dagegen die geplanten Haushaltsmittel in voller Höhe zur Verfügung gestellt. Da im Rahmen der Priorisierung automatisch Entscheidungen über einzelne Prozessschritte sowie über Qualitäten und Standards getroffen werden müssen, unterliegt die gesamte Verwaltung einem ständigen „Selbstoptimierungsprozess“.

Engpaßorientierte Personaleinsatzplanung

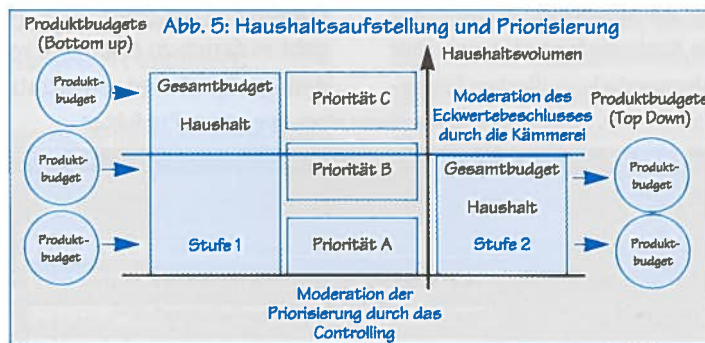
Die Priorisierung erfordert eine engpaßorientierte Personaleinsatzplanung- und steuerung. Ist im Zuge der Haushaltsaufstellung bzw. Budgetierung beschlossen worden, für bestimmte Produkte aufgrund der niedrigen Priorisierung den Mitteleinsatz zu reduzieren, so kann das in diesen Bereichen nicht mehr voll ausgelastete Personal in Bereiche mit hoher Priorität wechseln. Hierzu ist es sinnvoll, eine Einsatzgruppe von besonders gut und verwaltungsübergreifend qualifizierten Mitarbeitern zu bilden, die engpaßorientiert zur kurz- bzw. mittelfristigen Abdeckung von Leistungsspitzen herangezogen werden können. Sinnvollerweise sollten hier vor allem auch als Führungsnachwuchs in Frage kommende Mitarbeiter eingesetzt werden. Durch die Verstärkung des Personaleinsatzes in den Bereichen, die Produkte mit hoher Priorität erstellen, können dort mehr Leistungen in kürzerer

Zeit erstellt werden. Das hoch priorisierte Ziel kann dadurch ggf. schneller und wirkungsvoller erreicht werden. Zusätzlich werden die Sachkosten für die nicht mehr in voller Höhe erstellten niedrig priorisierten Produkte eingespart.

Die Organisation folgt der Produktverantwortung

In Rüsselsheim verfolgt man bei der Aufbauorganisation einen evolutionären Ansatz, d. h. man setzt auf die positive Wirkung der Produktverantwortung. Die produktorientierte Steuerung wird ohne Frage organisatorische Veränderungen innerhalb der Rüsselsheimer Stadtverwaltung nach sich ziehen. Im Zentrum steht aber zunächst die Schaffung von teilweise ämterübergreifenden Produktverantwortlichkeiten. Diese umfassen neben der Budgetverantwortung auch die Verantwortung für die Qualität und die Zielerreichung.

Diejenigen, die Verantwortung für Produkte (und damit für eine definierte Wirkung!) tragen, werden – so die Überlegung – aus eigenem Interesse dafür sorgen, daß sie die Kompetenzen und Strukturen erhalten, die für die Steuerung ihres Produktprogramms notwendig sind. Unter Steuerungsgesichtspunkten soll die Übernahme von Verantwortung für städtische Ziele also einen Organisationsentwicklungsprozeß anstoßen. Auf diese Weise wird es einen



„weichen“ Wechsel von aufbauorganisatorischen Strukturen geben, der unnötige Härten und damit Akzeptanzverlust vermeidet. Langfristig soll die Verantwortung für ein Produkt innerhalb einer Organisationseinheit – für die operativen Produkte z. B. innerhalb einer Abteilung oder eines Amtes, für die strategischen Produkte innerhalb eines Dezernates – liegen, damit der Produktverantwortliche alle Teilschritte des Produktprogramms tatsächlich beeinflussen kann.