



Leitfaden zur Einführung der
dezentralen Fach- und
Ressourcenverantwortung

Ansprechpartnerin:

Projektgruppe Organisationsentwicklung
Claudia Harwart

Tel.: 04522/743-558

Fax: 04522/743-95-558

Claudia.Harwart@kreis-ploen.de

Inhaltsverzeichnis

1. Vorwort.....	1
2. Einleitung	3
3. Ziele der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung und die organisatorische Umsetzung.....	5
3.1 Ziele des Organisationsprinzips	5
3.2 Organisatorische Umsetzung.....	8
4. Organisation und Aufgaben in der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung.....	11
4.1. Verwaltungsführung	11
4.2 Innerer Service.....	12
4.3 Fachbereiche	14
4.4. Zentrale Steuerungsunterstützung.....	14
5. Rahmenregelungen.....	17
6. Zusammenfassung der wesentlichen Erfolgsfaktoren.....	19
7. Empfehlungen für die Einführung von dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung	21
8. Zusammenfassung.....	23
A. Anlagen	
B. Literaturverzeichnis.....	
C. Glossar.....	

1. Vorwort

Die Kommunen in Schleswig-Holstein durchleben eine ungewöhnliche Reformwelle. Controlling, Doppik, Kosten- und Leistungsrechnung¹ sind mittlerweile in aller Munde. Einige Gemeinden, Ämter, Städte und Kreise unseres Landes haben durch ihre Aktivitäten bundesweit auf sich aufmerksam gemacht. Dabei umfasst die Palette beispielhafter Modelle die zielorientierte Steuerung über den Produkthaushalt, bürgerorientiertes E-Government oder auch ein Konzept zur strategischen Zielfindung. Wieder andere Kreise und Gemeinden beteiligen sich an Vergleichsringen oder bringen sich in Benchmarks ein.

Reformwelle

In Schleswig-Holstein befinden sich die Kommunen zudem in der bundesweit einmaligen Situation, dass Grundprinzipien moderner Steuerung Einzug in die Kommunalverfassung gehalten haben, und die Einführung insofern gesetzliche Vorgabe ist².

Gesetzliche Vorgabe

Trotz der erzielten Erfolge ist es bisher aber nicht gelungen, einen flächendeckenden Standard für die moderne Steuerung zu entwickeln. Der Innovationsring Verwaltungsreform des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, mit der Unterstützung des Landes die Kreise in Schleswig-Holstein von der Notwendigkeit einer umfassenden und konsequenten Einführung moderner Steuerung zu überzeugen, und sie durch die Entwicklung von Empfehlungen zu konkreten Schritten zu ermutigen.

*Flächendeckender
Standard*

Diese Empfehlungen verstehen sich als Ergänzung zur einschlägigen Literatur. Ziel ist es dabei, bei den Empfehlungen auf die konkrete Situation der Kreise in Schleswig-Holstein abzustellen, um so ein pragmatisches, aber zugleich auch konsequentes Umsetzen in den Kreisen zu ermöglichen. Einen schnellen Überblick gewinnt der Leser über die Empfehlungen in Kapitel 7. Die Bearbeiter aus der Praxis geben dabei Hinweise über die Maßnahmen die sich bereits bewährt haben, verschweigen aber auch nicht, wo im Prozess Gefahren und Probleme lauern. Belegt werden die

Praxisentwicklung

¹ Diese und ähnliche Begriffe werden im Glossar erläutert.

² § 22 Abs.1 der Kreisordnung beinhaltet die Festlegung der Ziele und Grundsätze für die Verwaltung des Kreises durch den Kreistag, der laut § 23 Nr. 25 auch die Grundsätze des Berichtswesens nach § 40 b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 festlegt § 40 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 wiederum regelt die Kontrolle der Umsetzung der vom Kreistag festgelegten Ziele und Grundsätze in der Verwaltung durch den Hauptausschuss, der das nach § 23 Nr. 25 zu beschließende Berichtswesen entwickelt und bei der Kontrolle der Kreisverwaltung anwendet

Empfehlungen durch beispielhafte Muster, die im Praxisbetrieb sind.

2. Einleitung

Gesteuert werden die Kreise in den meisten Fällen noch immer über ein System der zentralen Zuweisung von Ressourcen. Die verantwortlichen Querschnittseinheiten wirken dabei auf die fachliche Ausführung ein, indem sie z.B. Finanzmittel den anderen Organisationseinheiten vorenthalten oder zuteilen, den Personaleinsatz bestimmen oder die Organisation an sich gestalten.

Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass Entscheidungen einer übergeordneten Einheit qualitativ besser sind, auch wenn sie die fachlichen Notwendigkeiten weniger berücksichtigen, zum Teil zeitaufwändiger oder mit höherem Abstimmungsaufwand verbunden, also teurer sind. Die Fachdienste sind dagegen in dieser Struktur in erster Linie für die fachlich optimale Leistungserstellung verantwortlich. Wird die fachliche Qualität der Arbeit nicht zur Zufriedenheit der Kunden oder auch der Führungskraft erreicht, so werden häufig die von den Querschnittseinheiten nur unzureichend zur Verfügung gestellten Mittel (Stellen, Geld, EDV, Personal) dafür verantwortlich gemacht.

Es liegt auf der Hand, dass in einem solchen System der geteilten Fach- und Ressourcenverantwortung eigentlich niemand umfassend und vollständig für ein Ergebnis – ob nun gut oder schlecht – verantwortlich gemacht werden kann. Diese traditionelle Organisationsform bietet kaum Anreize für wirtschaftliches Arbeiten und verhindert zudem auch das erforderliche Maß an Flexibilität, über das ein Fachverantwortlicher heute verfügen muss, um schnell, wirkungs- und kundenorientiert arbeiten zu können.

Bei objektiver Betrachtung werden schnell die Nachteile und Grenzen der traditionellen aufgabenbezogenen Spezialisierung der Fachdienste und der ressourcenbezogenen Spezialisierung der Querschnittseinheiten deutlich, denn viele Produkte der Kreisverwaltung kommen erst durch das aufwändige Zusammenwirken mehrerer Fachdienste zustande. Organisatorische Grenzen stellen in vielen Fällen ein Hindernis für eine klare Verantwortung und damit für Wirtschaftlichkeit und Bürger- bzw. Kundenorientierung dar.

Dass das System dennoch in vielen Verwaltungen zumindest im Ansatz auch heute noch handlungsfähig zu sein scheint, ist wohl

*Zentrale Zuweisung
von Ressourcen:
Querschnittseinheiten*

Fachdienste

*Nachteile und
Grenzen*

*Organisatorische
Grenzen*

<i>Informelle Kommunikation</i>	<p>mehr auf informelle Kommunikationswege des „kleinen Dienstweges“ zurückzuführen, durch den die komplizierten und formalen Dienstwege umgangen werden, als durch tatsächliche Umsetzung dieses Organisationsmodells.</p> <p>Die Darstellung macht deutlich, dass die mangelnde Gesamtverantwortung auf der ausführenden Ebene im Wesentlichen nur ein Problem der heute noch vielerorts anzutreffenden traditionellen Verwaltungsorganisation ist.</p>
<i>Herausforderungen</i>	<p>Ein modernes Organisationsprinzip muss also die Kreise dazu befähigen, ihre Leistungen ziel- und wirkungsorientiert zu erbringen und dabei die knappen Ressourcen (Personal, Sachmittel, Gebäude, Informationen, Finanzen) wirtschaftlich (effizient) einzusetzen.</p> <p>Ein wesentliches Gestaltungsprinzip zur Erreichung dieser Ziele und einer der Grundpfeiler der Steuerung der Kommunalverwaltungen ist das Organisationsprinzip der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung auf verantwortliche Bereiche (Fachbereiche, Fachdienste oder entsprechende Organisationseinheiten). Diesem Gestaltungsprinzip liegt die Erkenntnis zugrunde, dass mehr Entscheidungsverantwortung im finanziellen, personellen und fachlichen Bereich in der ausführenden Ebene die Qualität der Verwaltungsleistungen sowie die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit fördern wird.</p>
<i>Dezentrale Verantwortung</i>	
<i>Positive Effekte</i>	

3. Ziele der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung und die organisatorische Umsetzung

Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung als Organisationsprinzip beruht also auf der Einschätzung, dass die unmittelbar an der Leistungserstellung beteiligten Personen am besten und schnellsten einschätzen bzw. beurteilen können, welche Ressourcen eingesetzt werden müssen, um eine optimale Wirkung zu erzielen. Nur bei positiver Einschätzung dieser These durch die Verwaltungsführung lassen sich die Ziele dieses Organisationsprinzips umsetzen.

Die Grundannahme

3.1 Ziele des Organisationsprinzips

Wesentliche Ziele der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung sind dabei die Stärkung

Wesentliche Ziele

- der Wirtschaftlichkeit und Wirkungsorientierung,
- der Bürger- und Kundenorientierung und
- die Verbesserung der Qualität des Verwaltungshandelns der Kreisverwaltungen.

Hinzu kommen Effekte der Motivationsförderung. Neben der Stärkung der Identifikation mit den eigenen Produkten sollen wirtschaftlichere Verhaltensweisen gefördert werden, die eine „Belohnung“ über klar definierte Leistungsanreize nach sich ziehen. Beispiele hierfür sind flexibleres Handeln oder die Übertragung von Teilen des im Vorjahr erwirtschafteten Betrages in das nächste Haushaltsjahr zur "freien" Verwendung unter Beachtung der Budgetierungs- und Rahmenregelungen. Erst dann hat die Leitung der Organisationseinheit an mehr „Wirtschaftlichkeit“ ein wirkliches Interesse. Da die Leitungskräfte in der Regel die versteckten Reserven und Rationalisierungspotentiale ihrer Fachbereiche besser kennen, muss die Gesamtverwaltung diese Wirtschaftlichkeitspotentiale nutzen und Anreize zu deren Ausschöpfung durch die Fachbereiche selbst schaffen.

Leistungsanreize

Detaillkenntnis in den Bereichen

Allein hierdurch ergeben sich bei konsequenter Umsetzung des Modells tatsächlich schon kurzfristig spürbare Effekte der Einsparung. Diese motivierenden Aspekte gelten aber nicht nur für den Bereich der Finanzressourcen sondern in gleichem Maße für

<i>Optimierungspotentiale</i>	<p>alle anderen Managementbereiche. Die Mitarbeiterinnen in den Fachdiensten wissen zum Beispiel in der Regel besser als die zentralen Organisationseinheiten, wie ihre Arbeit verbessert werden kann.</p> <p>Die genannten Ziele werden durch die Übertragung der Fach- und Ressourcenverantwortung auf klar abgegrenzte Verantwortungsbereiche erreicht. Dabei handelt es sich um die Bildung von Einheiten, die aufgrund der Abgrenzung und Bündelung der zusammengehörenden Leistungen einen betriebsähnlichen Charakter erhalten.</p> <p>Mit den aus Produktsicht gebildeten Fachbereichen entstehen gleichzeitig auch budgetfähige Einheiten. Hier wird die Grundlage für eine Verknüpfung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf dezentraler Ebene gelegt. Von der weiteren Ausgestaltung hängt später auch ab, ob die formulierten Ziele erreicht werden.</p>
<i>Klar abgegrenzte budgetfähige Einheiten</i>	<p>Konsequent übertragen werden in dieser Organisationsform vor allem Kompetenzen hinsichtlich der bisher zentral in den Querschnittseinheiten verwalteten Ressourcen Personal, Finanzen und Organisation. Die bisherige Verantwortungstrennung wird aufgehoben. Dabei ist jedoch Maßgabe, das Organisationsprinzip nicht als Selbstzweck zu betrachten, sondern als Mittel zur optimalen Leistungserstellung.</p> <p>Die auf die Fachbereiche übertragene Entscheidungsbefugnis bedeutet also nicht automatisch auch die Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben in den Verantwortungsbereichen. Bei Einführung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung übernehmen die Fachbereiche zwar zwangsläufig auch Funktionen der bisherigen Querschnittseinheiten, die weitaus überwiegende Zahl wird jedoch weiterhin von zentralen Organisationseinheiten, den Serviceeinheiten, als interne Dienstleistung bearbeitet.</p> <p>An die Stelle der bisher zentralen Ressourcenverantwortung tritt die interne Serviceleistung. Die Bildung „sauberer“ Servicestrukturen und der zukünftige Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung ermöglichen es, die Leistungen der Servicebereiche im Wettbewerb mit externen Anbietern der freien Wirtschaft zu vergleichen.</p>
<i>Verantwortung dezentral bündeln</i>	
<i>Mittel zum Zweck</i>	
<i>interne Dienstleister</i>	
<i>Grenzen dezentraler Verantwortung</i>	<p>Die sich durch die Einführung dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung ergebende Vielfalt der Organisation kommunale Verwaltung endet allerdings dort, wo Wirtschaftlichkeit</p>

oder auch Transparenz und Übersicht leiden (Beschaffungswesen, Lohn- und Gehaltsabrechnung etc.).

Gesteuert werden die Fachbereiche durch die Vorgabe von Leistungs- und Finanzziele im Rahmen des Kontraktmanagements (Anlage 4). Für die neuen Verantwortungsbereiche werden jeweils eigene Budgets gebildet.

Kontraktmanagement

Im Gegenzug zur Gewährung größerer Verantwortung, Entscheidungsmöglichkeiten und Freiräume, sichern zentrales Controlling (als Funktion ausgeübt durch die zentrale Steuerungsunterstützung) und Berichtswesen eine ausreichende Rückkopplung zwischen den Verantwortungsbereichen (Fachbereiche, Fachdienste bzw. Ämter) sowie der haupt- und ehrenamtlichen Verwaltungsführung.

*Zentrales Controlling
und Berichtswesen*

3.2 Organisatorische Umsetzung

Aufgabengliederung

Die Einführung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung muss durch entsprechende organisatorische Veränderungen begleitet werden. Bisher gliederten sich die Kreisverwaltungen in Schleswig-Holstein üblicherweise in Dezernate, Ämter, Abteilungen und Sachgebiete. Maßgeblich für diese Organisationsstruktur waren die bekannten Muster der aufgabenorientierten Verwaltungsgliederungspläne des Deutschen Gemeindetages von 1937 bzw. der KGSt. Im Rahmen der Diskussion um die Einführung des Neuen Steuerungsmodells sind ab Mitte der neunziger Jahre vielerorts die Organisationseinheiten dem aktuellen Sprachgebrauch angepasst und in Fachbereiche oder auch Fachdienste umbenannt worden.

konsequente Organisationsstrukturreform

Die Einführung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung verlangt jedoch nach einer umfassenden Organisationsstrukturreform. Die angestrebten Ziele werden nur dann erreicht werden können, wenn bei der inhaltlichen Ausgestaltung der beschriebene Funktionswandel auch in der Praxis vollzogen wird. Dass es sich dabei um eine Herkulesaufgabe handelt, ist unbestritten. Unerlässlich ist es dabei, nach einer sorgfältig ausgewählten Veränderungsstrategie vorzugehen. Wichtiger als die schnelle, ist dabei aber die konsequente Umsetzung. Für die Schleswig-Holsteinischen Kreise wird empfohlen, den Weg der schrittweisen, aber flächendeckenden Einführung zu gehen. Bei einem solchen schrittweisen Vorgehen haben Fachbereiche und Querschnittseinheiten hinreichend Zeit, ihre jeweiligen Rollen zu finden und sich auf die neuen Aufgaben vorzubereiten.

Kunden- / Prozessorientierung

Die Bildung der neuen Verantwortungsbereiche orientiert sich an den Anforderungen der Leistungserstellungsprozesse/Produkte (empfänger- bzw. ergebnisorientierte Leistung) und eben nicht an den Einzelaufgaben. Die Ausrichtung der Produkte/Verwaltungsleistungen an den Bedürfnissen der Bürger/Kunden und die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben hat dabei oberste Priorität. Die verwaltungsinternen Dienstleistungen werden den Erfordernissen der Leistungserstellung der neuen Bereiche angepasst.

Da die Erstellung der Produkte/Verwaltungsleistungen stets an ein Budget gekoppelt ist, erzielt man über diesen „Produktansatz“

gewissermaßen automatisch eine Koppelung von Ergebnissen bzw. Wirkungen und dafür zu budgetierenden Kosten. In regelmäßigen Abständen kann die Verwaltungsführung (haupt- und ehrenamtlich) anschließend überprüfen, ob die zwischen ihr und den Fachbereichsleitungen getroffenen Vereinbarungen über die Leistungen und daran gekoppelten Budgets auch eingehalten wurden.

Jeder Kreis, der die Einführung des Neuen Steuerungsmodells plant, muss sich bewusst sein und dieser Tatsache auch Rechnung tragen, dass die damit untrennbar verbundene Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung zwangsläufig zu einem Funktionswandel der Querschnittseinheiten und der Fachbereiche führt.

Funktionswandel der Bereiche

Die öffentliche Verwaltung ist traditionell geprägt durch eine Tendenz zur zentralen Gestaltung, d.h. Verantwortung und Macht konzentrieren sich in der Hierarchie und in den Querschnittseinheiten, wobei letztere sich als verlängerter Arm der Verwaltungsspitze begreifen

Mit der Anpassung der Aufbauorganisation wird als erklärter Schwerpunkt vor allem die Trennung von Fach-, Service- und Steuerungsaufgaben und der Abbau von Führungsebenen/ Hierarchieebenen verfolgt. Insbesondere für den Bereich der ehemaligen Querschnittsaufgaben ergeben sich dabei besondere Herausforderungen. Wie die zentrale Steuerungsunterstützung wird der Servicebereich aus den bisherigen Querschnitts- und sonstigen zentralen Einheiten gebildet. Dabei gilt es zu beachten, dass dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung nicht bedeutet, dass auch alle Aufgaben, die beim Ressourceneinsatz anfallen, per se dezentral wahrgenommen werden müssen. Hier ist eine differenzierte Abgrenzung bzw. Aufteilung der Aufgaben als auch der Verantwortung wahrzunehmen (Ein Muster für eine solche Verantwortungsabgrenzung ist beigefügt – Anlage 5).

Differenzierte Aufgabenverteilung

Strikt erfolgsbezogenes Handeln der einzelnen Fachbereiche kann nämlich auch zu Entwicklungen führen, die dem Interesse der Gesamtverwaltung entgegenlaufen. Die Entlassung aller Fachbereiche in die vollständige Handlungsfreiheit würde zwangsläufig zu Zielkonflikten und damit zu unwirtschaftlichem Handeln der Gesamtverwaltung führen. Für die Steuerung der

Rahmenregelungen

Gesamtverwaltung sind also Rahmenregelungen erforderlich, um das aus Gesamtsicht handelnde und geführte System einer Kreisverwaltung zu erhalten.

Diese Rahmenregelungen beziehen sich nicht nur auf Leistungs- und Finanzziele, sondern beinhalten auch Grundsätze zur Binnensteuerung, zum Beispiel in den Handlungsfeldern Personalentwicklung und Organisation (Anlage 6). Verantwortlich für die Entwicklung der Rahmenregeln ist die Verwaltungsführung.

Zielkontrolle

Die Zielkontrolle der Rahmenregelungen wird durch die Verwaltungsführung über die Zuarbeit der zentralen Steuerungsunterstützung „controllt“.

Entscheidend für die erfolgreiche Einführung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung ist also, dass jede Verwaltung für sich das richtige Verhältnis zwischen dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung und Steuerung der Gesamtverwaltung findet.

4. Organisation und Aufgaben in der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung

Zusammengefasst entfaltet das Organisationsprinzip der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung nur dann seine Wirkung, wenn die Organisationsstruktur folgenden Aufbau enthält:

- Verwaltungsführung (haupt- und ehrenamtlich)
- Der Verwaltungsführung zugeordnete zentrale Steuerungsunterstützung (für Entscheidungsvorbereitung und Controlling zu übergreifenden Aufgaben aus dem ehemaligen Querschnittsbereich)
- Fachbereich Innerer Service (ehem. Querschnittsbereich) und
- Fachbereiche für Fachaufgaben (z.B. Soziales, Ordnung, Umwelt), die sich jeweils aus Fachdiensten oder Produktzentren zusammensetzen (Anlage 3).

Darüber hinaus sollte eine Neustrukturierung auch den Bereich der Ausschüsse insofern miteinbeziehen, so dass klare Fachzuständigkeiten zur Vermeidung von Doppelzuständigkeiten zugewiesen werden. Ideal ist die Kongruenz der Organisation der ehrenamtlichen und hauptamtlichen Selbstverwaltung.

4.1. Verwaltungsführung

Die beschriebene Funktionsweise der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung führt zwangsläufig zu einer Steigerung der Anforderungen an die Führungskräfte in den Kreisverwaltungen sowie der Vertreter des Ehrenamtes. In ihrer gemeinsamen Verantwortung liegt es auch, die Erreichung der Ziele der Fachbereiche zu sichern, ohne dabei die Einheit der Kreisverwaltung zu gefährden.

Wenn die Fachbereichsleitung die per Kontrakt vereinbarte persönliche Verantwortung für die wirtschaftliche Leitungserstellung ihrer Produkte übernehmen soll, so muss sie auch über die für eine wirtschaftliche Betriebsführung erforderlichen Instrumente verfügen und sie zumindest einsetzen können. Hierzu zählen Verfahren der Budgetierung, der Zielplanung, Instrumente der Personalwirtschaft wie Mitarbeitergespräche, Personalbedarfsplanung usw. Hierfür sind alle Beteiligten den Anforderungen entsprechend zu qualifizieren.

Zu den typischen Aufgaben der Verwaltungsführung gehört bei

*Verbindliche
Organisationsstruktur*

*Kongruente
Ausschussstruktur*

Führungsinstrumente

Umsetzung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung:

- Zielvereinbarung*
 - Vereinbarung der Ziele für die Entwicklung des Kreises (unter Berücksichtigung der entsprechenden Regelungen der Kreisordnung). Die Ziele werden durch die Verwaltung konkretisiert und in von den Organisationseinheiten zu erfüllende Teilziele aufgesplittet. Die Ziele werden in Kontrakten festgehalten und mit den erforderlichen Ressourcen verknüpft (Anlage 4). Dabei wird die Verwaltungsführung durch ein zentrales und strategisches Controlling und Berichtswesen unterstützt.
- Konzepterarbeitung und Umsetzungskontrolle*
 - die Erarbeitung von Konzepten, Grundsätzen für die Organisations- und Personalentwicklung in der Gesamtverwaltung und die Kontrolle ihrer Umsetzung sowie die Einleitung notwendiger Maßnahmen bei Abweichungen.
 - die Steuerung der Organisationseinheiten, sowohl hinsichtlich der Umsetzung der allgemeinen Ziele der Kommune, als auch hinsichtlich der Erfüllung der Aufgaben des „Tagesgeschäftes“, wofür die Fachbereiche ebenfalls mit Teilzielen und Budgets auszustatten sind .
- Steuerung der Organisationseinheiten*
 - die Reaktion auf Fehlentwicklungen, z.B. unausgeglichener Haushalt, in der Kreisverwaltung.
- Gegensteuern*
- Zentrale Steuerungsunterstützung*

Zur Erfüllung dieser Aufgaben bedient sich die Verwaltungsführung der zentralen Steuerungsunterstützung.

4.4 Innerer Service

- Die Leistungen der bisher als „Querschnitt“ bezeichneten Einheiten werden nach dem Prinzip dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung fachlich in zwei Bereiche unterteilt:
- Leistungsbereiche*
 - Dienstleistung nach Auftrag*
 1. Die Leistungen, die im Bereich einer Auftraggeber-Auftragnehmerfunktion als Dienstleistung für die Fachbereiche erbracht werden. Es liegt dabei eine konkrete Aufforderung nach Leistungen vor.
 2. Die Leistungen, die direkt für die Führung erbracht werden, als sogenannte „fachbereichsübergreifende Steuerungsunterstützung“.
 - Dienstleistung für die Führung*

Danach hat sich der Bereich Innerer Service ganz überwiegend mit den Fragen zu den konkreten Serviceaufgaben für die anderen

Fachbereiche zu befassen.

Die für alle Fachbereiche wichtigen Fachkenntnisse können also auch weiterhin zentral vorgehalten werden, wenn sie durch Aufspaltung ineffizient werden. Die Organisatoren des klassischen Querschnitts können so zu internen Organisationsberatern werden, die die Führungskräfte in den Fachbereichen in schwierigen Fällen unterstützen und beraten. Dass alle diese Leistungen per interner Leistungsverrechnung abgerechnet werden, ist ein wichtiges aber nicht vorrangiges Merkmal des Prinzips. Erst im zweiten Schritt kann es den anderen Fachbereichen ggfs. freigestellt werden, Zulieferungen und Dienstleistungen vom freien Markt zu beziehen, wenn sie vom Inneren Service nicht konkurrenzfähig angeboten werden können.

Die bisherigen Querschnittseinheiten werden so Zug um Zug zu Servicebereichen umgestaltet und orientieren sich an der Interessenlage der Fachbereiche. Sie werden allerdings schon im ersten Schritt ausschließlich nach Auftrag tätig. Hierbei kann es sich um Einzelaufträge und/oder auch um generelle Aufträge durch Rahmenregelungen handeln. Zukünftig entscheidet allein der Fachbereich (im Rahmen der Rahmenregelungen) über die Maßnahmen der Personalbewirtschaftung, während der Innere Service ggfs. die fachliche Unterstützung (Beförderungsvoraussetzungen nennen, Gehaltsberechnung, Auszahlung, etc.) übernimmt.

Die konsequente Umsetzung beinhaltet folgende Ausrichtung ehemaliger Querschnittseinheiten (Anlage 2):

- a. **Finanzen:** Der Bereich erfüllt steuerungsunterstützende Tätigkeiten, während die Planungsverantwortung weitestgehend in den Fachbereichen liegt. Eine Anbindung dieser Einheit in der zentralen Steuerungsunterstützung ist daher zweckmäßig.

- b. **Personal:** Der Bereich erfüllt Serviceaufgaben entsprechend der Rahmenregeln (z.B. Pflichtberatung; Anlage 6) und wird nur nach Auftrag tätig. Die Entscheidungsverantwortung wird weitestgehend den Fachbereichen übertragen.

*Zentrale Vorhaltung
von Fachkenntnissen*

Interne Leistungsverrechnung

*Sukzessives
Vorgehen*

Handeln nach Auftrag

*Neuausrichtung
ehem.
Querschnittseinheiten*

- c. **Organisation:** Auch dieser Bereich wird eine reine Serviceeinheit; die Entscheidungen treffen die jeweiligen Fachbereiche innerhalb der bestehenden Rahmenregelungen.
- d. **EDV:** Die EDV ist u.a. zuständig für Systemadministration, Betreuung globaler Anwendungsprogramme etc. Entscheidungen über die Neuanschaffung von Software können beispielsweise im Hinblick auf die Kompatibilität nur in Absprache mit der EDV erfolgen. Die EDV ist jedoch verantwortlich für die einheitliche informationstechnische Entwicklung.

4.3 Fachbereiche

*Klare Kompetenz-
abgrenzung*

Die Fachbereiche haben innerhalb der vorgegebenen Rahmenregelungen und Finanzmittel Planungsfreiheit. Dabei ist zur Vermeidung von Unklarheiten und Missverständnissen eine vollständige und klare Aufteilung der Kompetenzen und Aufgaben vorzunehmen (Anlage 5).

Auftragsvergabe

Durch Auftragsvergabe können andere Verwaltungsbereiche (Innerer Service, Zentrale Steuerungsunterstützung, Fachbereiche) im Rahmen von interner Leistungsverrechnung zur Unterstützung der Leistungserstellung in Anspruch genommen werden.

*Selbst- oder
Fremderstellung*

In den Fachbereichen wird entschieden, ob die für die Erstellung des Produktes notwendigen Leistungen innerhalb des Bereiches erbracht werden oder von „außen“ eingekauft werden. Die Fachbereichsleitungen sind dafür verantwortlich, die Zielvorgaben und Rahmenregelungen der Verwaltungsführung in ihren Bereichen umzusetzen. Die Ziele und Rahmenregelungen sind auf der Ebene der Verwaltungsführung so weit zu verfassen, dass genügend Raum für eine individuelle Anpassung an die optimale Leistungserstellung der jeweiligen Bereiche gewährleistet ist. Andererseits sind sie so hinreichend genau zu formulieren, dass der Interpretationsaufwand wirtschaftlich bleibt und eine Zielkontrolle möglich ist.

*Umsetzung von
Zielvorgaben*

4.4. Zentrale Steuerungsunterstützung

Diese Organisationseinheit berät, informiert und unterstützt die Verwaltungsführung grundsätzlich in allen Fragen der Steuerung der

Gesamtverwaltung – die zentrale Steuerungsunterstützung erfüllt die Funktion des zentralen Controllings. Dabei wird sie sowohl im Auftrag als auch aufgrund eigener Initiative aktiv.

Zu den Aufgaben der zentralen Steuerungsunterstützung gehören insbesondere:

- Entwicklung von Zielen und die Initiierung von Zielsuchprozessen.
- Ergänzung und Weiterentwicklung der vorhandenen Instrumente und deren Abstimmung aufeinander.
- Einwirkung auf Zielerreichungsprozesse in bezug auf wichtige Ziele.
- Zielerreichungskontrolle bzw. Abweichungsanalyse.
- Bereitstellung von Informationen in steuerungsrelevanten und strategischen Fragen und zur Entwicklung der Ressourcen (Aufbau und Pflege eines Berichtswesens).
- Entwicklung von fachbereichsübergreifenden Strategien sowie Zukunftsszenarien zu Grundsätzen der Organisationspolitik und Verwaltungsstruktur und der Weiterentwicklung des Steuerungssystems.
- Erarbeitung von Konzepten und Grundsätzen für die Organisations- und Personalentwicklung in der Gesamtverwaltung.
- Beobachtung von Entwicklungen und Trends sowie Reaktion darauf (z.B. Hinweis auf Auswirkungen bestimmter Entwicklungen).

Die zentrale Steuerungsunterstützung hat keine eigenen Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse. Ihre Aufgabe beschränkt sich auf die Unterstützung der Verwaltungsführung. Sie hat jedoch insbesondere die Kompetenz und Verpflichtung, selbständig und ohne besonderen Auftrag die Aufmerksamkeit auf Sachverhalte zu lenken, die Entscheidungen der Verwaltungsführung erfordern. Die dazu notwendigen Vorarbeiten werden durch die zentrale Steuerungsunterstützung selbständig erledigt. Die zentrale Steuerungsunterstützung wird bei der Entwicklung jeder fachbereichsübergreifenden Konzeption einbezogen.

Die Intensität der weiteren Konzeptzusammenarbeit wird zwischen der Steuerungsunterstützung und dem kompetenten Fachbereich/

*Keine eigenen
Kontroll- und
Entscheidungs-
befugnisse der
zentralen
Steuerungsunter-
stützung*

	Fachdienst vereinbart (Anlage 5).
<i>Reflexion von Entwicklungen</i>	Zielsetzung aller Aktivitäten ist, sicherzustellen, dass die Entwicklung des Betriebes Kreisverwaltung steuernd beeinflusst werden kann, indem laufend und feedbackartig die relevanten Entwicklungen der Gegenwart daraufhin überprüft werden, ob sie zu den Vereinbarungen bzw. Beschlüssen der Verwaltungsführung im Widerspruch stehen.
<i>Gegenmaßnahmen</i>	Gegebenenfalls werden der Verwaltungsführung in Form konkreter Beschlussvorlagen Gegenmaßnahmen vorgeschlagen, damit die angestrebten Ziele doch erreicht werden bzw. den geänderten Realitäten angepasst werden können.
	Dabei ist das Leitbild der Steuerungsunterstützung, dass Qualität der Steuerung nicht „erprüft“ oder „erkontrolliert“, sondern nur erstellt werden kann.
	Kern der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung ist es ja gerade, dass jede und jeder am Prozess Beteiligte die Verantwortung für die Qualität seiner Arbeit selbst übernimmt bzw. übernehmen kann.
<i>„Prüfstrategie“ Prävention</i>	Daraus ergibt sich für die Steuerungsunterstützung eine besondere „Prüfstrategie“, die Prävention in Form von frühzeitigem Aufdecken von Schwachstellen und das Vorbringen von Verbesserungsvorschlägen im direkten Kontakt mit allen Betroffenen (Fachbereichsleitungen, Fachdienstleitungen bzw. Amtsleitungen, Personalrat, Gleichstellung, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) beinhaltet.
<i>Vielfältige und offene Kommunikation</i>	Der Schwerpunkt liegt daher auf einer vielfältigen und offenen Kommunikation, um auf diesem Weg die Beteiligten in der Verwaltung für einen strategischen Prozess bzw. für die Aktivitäten der Verwaltungsführung zu gewinnen. Eine Formalisierung des Prozesses hat dabei lediglich eine „Beschleuniger-Funktion“ und ist erklärtermaßen kein Arbeitsschwerpunkt.

5. Rahmenregelungen

Auch bei umfassender dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung muss sichergestellt bleiben, dass die Verwaltung als Ganzes eine Einheit bleibt. In der Frage, welche Aspekte zentral vorgegeben und welche Entscheidungen dezentral wahrgenommen werden, geht es nicht um ein "entweder - oder", sondern immer um ein ausgewogenes Gleichgewicht. Zentrales Prüfen im Sinne der Belange der Gesamtverwaltung, und dezentrales eigenverantwortliches Handeln im Sinne der Produktverantwortung stellen keine Gegensätze dar - sie sind vielmehr in sinnvoller Weise zu vereinen.

Der Satz "so viel Dezentralisation wie möglich, so viel Zentralisation wie nötig und zweckmäßig" umschreibt, dass den Einheiten so viele Freiräume wie möglich gegeben werden müssen, und dass das Ausmaß einer Zentralisierung aus den Notwendigkeiten einer strategischen und politischen Steuerung abgeleitet werden muss.

Diese Steuerung der Gesamtverwaltung neuer Art in einem System dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung wird in den Kreisverwaltungen konkret durch die Schaffung von Rahmenregelungen gewährleistet. Dabei handelt es sich um eine klassische Steuerungsaufgabe, die zum Ziel hat, die Einheit der Kreisverwaltung zu gewährleisten, und wäre damit federführend der zentralen Steuerungsunterstützung zuzuordnen.

Rahmenregelungen sollten aber nur in solchen Fällen geschaffen werden, in denen es unabdingbar ist, damit die positiven Effekte einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung nicht durch eine zu starke Einengung wieder aufgehoben werden.

Bereiche für zentrale Rahmenregelungen sind beispielsweise:

- Budgetierungsrichtlinien mit Anreiz- und Sanktionsmechanismen
- Regelungen zur Personalverantwortung
- Bewertungsfragen
- Abnahmeverpflichtung für die Leistungen des Inneren Service
(falls gewollt)
- Vereinbarung zu Arbeitszeiten.

*Sinnvolles Gleichgewicht von
Dezentralität und
Zentralität*

*Einheit der
Verwaltung durch
Rahmenregelungen
sichern*

Regelungsbereiche

6. Zusammenfassung der wesentlichen Erfolgsfaktoren

Um die gesteckten Ziele der dezentralen Fach- und Ressourcen-Verantwortung zu erreichen, bedarf es folgender Voraussetzungen:

- Der Zuschnitt der Fach- und damit auch der Budgetbereiche muss von der Größe her einen flexiblen Ausgleich des Ressourceneinsatzes ermöglichen. Für die Kreise in Schleswig-Holstein beinhaltet dies in etwa die Größe eines Dezernats. *Größe der Bereiche*
- Die Budgetverantwortung muss klar und eindeutig festgelegt werden. *Klare Verantwortung*
- Der Budgetverantwortliche muss sämtliche Ressourcen seines Bereiches steuern können. Die Herausnahme bestimmter Ressourcen aus der dezentralen Budgetverantwortung (z.B. Personalkosten und -verantwortung) würde dem Sinn dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung zuwiderlaufen. Dem Budgetverantwortlichen würde in einem solchen Fall wiederum keine umfassende Verantwortung abverlangt werden können. *Umfassende Steuerungskompetenz*
- Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung heißt nicht, künftig alle Aufgaben der bisherigen Querschnittseinheiten in den Fachbereichen zu erledigen. Es geht vielmehr um die Verlagerung der Entscheidungen auf die Fachbereiche. In der Umsetzung und Beratung haben die in diesen Fragen fachlich versierten Teile der ehemaligen Querschnittseinheiten in Form eines Inneren Service nach wie vor eine wichtige Aufgabe. Der Umfang der Aufgaben in den Fachbereichen bzw. des Inneren Service hängt von der Größe der jeweiligen Verwaltung sowie den örtlichen Gegebenheiten ab, und ist damit letztlich auch eine Frage der Wirtschaftlichkeit. *Entscheidungen in den Fachbereichen; Beratung durch Inneren Service*
- Auch wenn die Fachbereiche die Budgetbereiche sind und die Fachbereichsleiter entsprechend die umfassende Budgetverantwortung haben, bedeutet dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung auch, diese soweit wie möglich und sinnvoll im Fachbereich weiter herunter zu brechen. In der Regel wird durch Verantwortungsübertragung die Motivation gesteigert. *Delegation innerhalb der Fachbereiche*
- Damit die Verantwortlichen ihre Aufgabe wahrnehmen können, ist eine Schulung sehr wichtig, die sowohl fachliche Qualifikation, als auch Führungsqualifikation vermittelt. Weiter muss die Entwicklung vom Sachbearbeiter zum Prozessgestalter begleitet *Personalentwicklung*

werden. An dieser Stelle bedarf es einer konsequenten Personalentwicklung, da die Bedarfe der einzelnen Verantwortlichen individuell sehr unterschiedlich sein werden.

*Permanentes
Controlling*

- Die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung ist durch die Zentrale Steuerungsunterstützung zu begleiten. Dabei ist ein ständiger Soll-Ist-Abgleich notwendig, auch im Interesse der Budgetverantwortlichen, die nur bei einer ganzheitlichen und tatsächlich gelebten dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung das Ziel einer umfassenden Planung und Steuerung des eigenen Bereiches erreichen können.

*Empfängerorientiertes
Berichtswesen*

- Eine produktorientierte, konsequente und umfassende dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung erfordert zwingend ein zeitnahes und empfängerorientiertes Berichtswesen. Nur wenn die vorgesetzten Ebenen in der Verwaltung sowie die Politik die notwendigen Informationen zu den Zielen erhalten und sie sicher sind, dass ihnen keine Informationen vorenthalten werden, kann die Führung auf Vertrauensvorschuss gelingen. Die Berichte müssen empfängerorientiert ausgestaltet sein und sollten als standardisiertes Mindestangebot quartalsweise erstellt werden. Empfängerorientiert bedeutet dabei, dass die Berichte folgende Funktionen erfüllen müssen:

- a) Berichte als Instrument der internen Steuerung der Budgets für die Budget- bzw. Teilbudgetverantwortlichen
- b) Berichte für übergeordnete Darstellungen der haupt- und ehrenamtlichen Verwaltungsführung über die zentrale Steuerungsunterstützung

7. **Empfehlungen für die Einführung von dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung**

- Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung bedeutet nicht, dass jeder macht, was er will. Fördern Sie eine gut abgestimmte **Kommunikation über Ziele und Ergebnisse**. Schaffen Sie hierzu Rahmenregelungen für ein **internes Berichtswesen**.
- Dezentrale Ressourcenverantwortung ist für viele (Mitarbeiter und Führung) ein Kulturwandel, der nicht immer leicht fällt. Schieben Sie dennoch die Erwartung von Verbesserung nicht auf, sondern **fordern Sie** die durch Rahmenregelungen geschaffenen **Freiräume bzw. Berichtspflichten** immer wieder **ein**.
- Es kann nicht darum gehen, „alte, bewährte Strukturen“ zu bewahren. Das Prinzip der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung ist älter und auch bewährter als „gewachsene Verwaltungsstrukturen“
- Beziehen Sie auch die Ausschussstrukturen und -aufgaben mit in die Überlegungen ein. Idealerweise bilden diese das passende Gegenstück zu den **verantwortlichen** Verwaltungseinheiten.
- Ermöglichen (bzw. fördern) Sie direkte Kontakte der Fachdienste untereinander, **Verzichten Sie auf Hierarchiewege**. Gerade bei öffentlichen Verwaltungen ist das Zusammenspiel unterschiedlicher Fachdienste sehr zeitraubend und ressourcenintensiv. Motto: So viel Dezentralisation wie möglich, so viel Zentralisation wie nötig und zweckmäßig.
- Zielvereinbarungen für Servicebereiche sollten, zumindest in der Anfangsphase, von den Servicebereichen in **enger Abstimmung mit der „zentralen Steuerungsunterstützung“** erarbeitet werden.
- Wie können Sie „**mehr Wirtschaftlichkeit**“ belegen? Erbringen Sie den Gegenbeleg: Wie lange hat es zuletzt gedauert, bis Sie z.B. Ihr neues Fachdienstfax oder Fachliteratur oder E-Mail bekommen haben? Wie viele Besprechungen mit welchen Personalkosten waren erforderlich? War das wirtschaftlich? Wie lange hat Ihre letzte Bitte um Mitwirkung eines anderen Fachdienstes auf dem Hierarchiewege gedauert? Wäre das auch schneller mit gleichem Resultat möglich gewesen? Mit den Daten einer Kostenrechnung wird dieser Beleg der Wirtschaftlichkeit

schnell zu erbringen sein.

- Übernahme von Entscheidungsbefugnis ist nicht gleichbedeutend mit Wahrnehmung von Aufgaben. Ein Großteil der Aufgaben wird nach wie vor an zentraler Stelle ausgeführt, jedoch als „zentraler Dienstleister“. Legen Sie fest, dass Servicebereiche **ausschließlich nach Aufträgen** tätig werden.
- Schaffen Sie ein **Auftraggeber-/ Auftragnehmeverhältnis** zu internen Anbietern so wie es zu externen Anbietern (z.B. Bestellung von Gerätschaften, Personal, Rechtsberatung) schon existiert.
- Berichte sollen empfängerorientiert gestaltet sein. Hilfreich kann hierbei sein, sich in die Rolle des Empfängers zu versetzen und zu überlegen, welche Informationen man selbst an seiner Stelle gern hätte („**virtueller Rollentausch**“).

8. Zusammenfassung

Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung wird nicht durch die Umbenennung von Organisationseinheiten erreicht. Das Prinzip kann seine volle Wirkung nur dann entfalten, wenn alle notwendigen Schritte konsequent durchgeführt werden.

Zur Einführung ist ein klares Konzept erforderlich, in dem das Verfahren aufgezeigt wird und zum verbindlichen Führungssystem der Verwaltung erklärt wird (Anlage 1). In diesem Konzept werden insbesondere folgende Bestandteile erörtert:

- ergebnisorientierte Organisationsstrukturreform,
- Verwaltungsführung, Verantwortungsbereiche und zentrales Controlling,
- konsequente Delegation von Personal, Finanzen und Organisation,
- zentrale Steuerung über Zielentwicklung, Rahmenregelungen und Kontrakte,
- differenziertes Berichtswesen.

Die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung ist als ein Element des Neuen Steuerungsmodells kein Patentrezept zur Bewältigung der Finanzkrise der kommunalen Haushalte. Sie schafft aber insbesondere mit der Budgetierung eine wesentliche Voraussetzung für den nachhaltigen Erfolg von Konsolidierungsstrategien und verknüpft so sinnvoll die Ziele beider Prozesse. Haushaltskonsolidierung und dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung schließen sich also nicht aus, sondern ergänzen sich vielmehr sinnvoll. Die Wunschvorstellung, mit der Organisationsstrukturreform an sich schon kurzfristig in ausgeprägtem Maße zur Haushaltskonsolidierung beizutragen, ist unrealistisch. Es liegt auf der Hand, dass eine derart umfassende Reform nicht umsonst zu haben ist und auch eine Menge Zeit kostet. Dieser Aufwand kann zumindest zum Teil über Erkenntnisse kompensiert werden, die sich aus der Produktbildung oder Produktüberprüfung – die ja Teil des Prozesses sind – ergeben. Nach übereinstimmender Auffassung der Mitglieder der Arbeitsgruppe benötigt man zur Einführung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung keinen detaillierten Masterplan. Wichtiger ist, dass wirklich allen Beteiligten – sowohl in der

*Konsequente
Umsetzung*

*Klares Konzept für ein
verbindliches
Führungssystem*

*Dezentrale
Verantwortung und
Haushaltskonsoli-
dierung*

Klare „Marschrichtung“

ehrenamtlichen als auch in der hauptamtlichen Selbstverwaltung – die „Marschrichtung“ klar ist. Über die gewünschte Veränderungsrichtung und die Struktur, Entscheidungskultur und Arbeitsweise darf es keine Missverständnisse geben. Das Ergebnis muss klar vor Augen stehen.