

# Kommunale Verwaltungssteuerung mit Zielen und Kennzahlen: Ein Ratgeber für öffentliche Kommunen

von  
Bernd Böhle

Erstauflage

Diplomica Verlag 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:  
[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 95850 815 6

# Leseprobe

Textprobe:

Kapitel 3, Grundlagen zur kommunalen Verwaltungsreform:

3.1, Notwendigkeit:

In den letzten Jahren hat die Verschuldung der Kommunen, besteht aus Landkreisen, Städten und Gemeinden, in Deutschland stark zugenommen. Während die Verschuldung der kommunalen Haushalte im Jahr 2000 bereits bei rund 104,87 Milliarden Euro lag, so ist sie zum 31.12.2011 auf einen Wert von 139,35 Milliarden Euro noch weiter angestiegen. Auch die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen ist gewachsen und lag in 2011 bei 1.837,44 Euro pro Einwohner.

Als Gründe für das Ansteigen des Schuldenberges werden von den Kommunen häufig folgende Aspekte angeführt:

- Der Bund und die Länder übertragen den Kommunen immer mehr Aufgaben, aber übernehmen die entstehenden Kosten nicht in vollem Umfang.
- Steigende Kosten (z. B. bei den Personalaufwendungen).
- Geringere Einnahmen (z. B. durch Gewerbesteuerausfälle).
- Kürzungen von Zuweisungen und Zuschüssen.

Ebenso wird in diesem Zusammenhang oftmals auf die Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2009 bis 2011 hingewiesen, welche die bereits bestehenden Deckungslücken noch erweitert hat. Der Bund der Steuerzahler hingegen sieht die Verantwortung vorwiegend bei den Politikern, die über die Einnahmen und Ausgaben des Staates entscheiden. Wenn die Einnahmen nicht reichen, um die Ausgaben zu decken, würden sie, nach deren Ansicht, sich eher für das Anhäufen der Schulden entscheiden, anstatt über mögliche Einsparungen im Haushalt nachzudenken, weil sie von den Wählern wiedergewählt werden wollen.

Unabhängig von der Bewertung der möglichen Ursachen sind die Folgen der Verschuldung gleichermaßen absehbar. Um die Finanzierungslücken zu decken, müssen die Kommunen Kredite aufnehmen, wofür die Banken Zinsen verlangen. Steigen die Schulden weiter an, werden höhere Kredite benötigt und somit werden auch die Zinsaufwendungen größer. Die Spielräume für Entlastungen bei Steuern und Abgaben werden geringer und es entsteht eine größere Anfälligkeit der Kommunen für Zinsänderungen an den Geld- und Kreditmärkten. Das Geld, welches für die Zinslasten verwendet werden muss, fehlt dem Staat, um seine eigentlichen Aufgaben zu erfüllen. Die Schulden, die heute gemacht werden, müssen von den nachfolgenden Generationen irgendwann in Form von Steuern und anderen Abgaben zurückgezahlt werden. Um den negativen Trend der Verschuldung zu stoppen, gibt es drei verschiedene Optionen:

1. Senkung der Ausgaben durch die Streichung von öffentlichen Aufgaben (z. B. Schließung von Schwimmbädern, Verkauf von Bürgerhäusern).
2. Erhöhung der Einnahmen durch Steuern, Gebühren und Abgaben.

### 3. Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Kommunen und effizienteres Verwaltungshandeln.

Die ersten beiden Optionen liegen vorwiegend im politischen Entscheidungsraum und beinhalten Einschnitte für die Bürgerinnen und Bürger. Die dritte Option hingegen muss von der Verwaltung selbst angegangen werden und weist noch Ausbaupotenzial auf. Die Erfahrungen und die Praxis zeigen, dass der Staat mit den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln nicht wirtschaftlich umgeht, weshalb die Medien des Öfteren über unwirtschaftliche bzw. sinnlose Mittelverwendungen berichten. Als Ursache für die geringe Wirtschaftlichkeit werden eine intransparente kamerale Rechnungslegung und die mit ihr verbundene inputorientierte Haushaltslogik verantwortlich gemacht. Das bedeutet, dass zwar Schwerpunkte der Wirtschafts- und Sozialpolitik durch entsprechende Titelansätze im kameralen Haushalt dargestellt werden, aber es erfolgt keine Rückmeldung darüber, welche Ziele erreicht worden sind und welche Wirkungen sie erzeugen. Leistungspotentiale bleiben somit auf der Strecke.

Es wird daher eine neue Verwaltungssteuerung benötigt, wo Ziele und Kennzahlen direkt im öffentlichen Haushaltswesen integriert werden. Dabei soll sich die Haushaltsplanung an konkret formulierten Zielen orientieren, die anhand von Kennzahlen gemessen werden. Die Zielentwicklung wird durch die Kennzahlen während des Haushaltsvollzuges überwacht und stellt fest, inwieweit die Ziele erreicht worden sind. Dies erhöht die Sachlichkeit bei der politischen Diskussion über wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzungen.

#### 3.2, Vom 'Bürokratiemodell' zum 'Neuen Steuerungsmodell':

Öffentliche Verwaltungen sind noch in weiten Teilen nach dem sog. 'Bürokratiemodell' aufgebaut, welches sich durch folgende Grundsätze auszeichnet:

- Streng festgelegte Vorgaben.
- Straffe Hierarchien.
- Feste Zuständigkeiten mit Fachleuten für jeden Bereich.
- 'Unpersönlichkeit der Amtsführung'.

Das 'Bürokratiemodell' ist durch die Prinzipien der Rechtsbindung, der Professionalität, der Gleichbehandlung und der Kontrollierbarkeit geprägt. Diese Prinzipien zählen zu den Grundpfeilern unseres demokratischen Rechtsstaates. Allerdings kann dieses Modell die heutigen Anforderungen nicht mehr bewältigen, weil sie seine Leistungsfähigkeit überschreiten und sich die Situation der Verwaltungen grundlegend geändert hat. Auch aufgrund der bereits beschriebenen Aspekte bezüglich der Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung ist der Veränderungsdruck in den letzten Jahren immer größer geworden. Die Umwelt wird dynamischer und komplexer, wodurch der Koordinationsbedarf der Verwaltungen immer mehr an Bedeutung gewinnt.

Im Jahr 1993 wurde von der 'Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST)' das Konzept des 'Neuen Steuerungsmodells' entwickelt. Es steht für ein Vorhaben, mit dem betriebswirtschaftliche Konzepte, Methoden und Techniken in die Strukturen der Verwaltung integriert werden, um eine leistungsfähige, effiziente und dienstleistungsorientierte Verwaltungsorganisation zu schaffen. Zusammenfassend ergeben sich daraus u. a. folgende

## Grundsätze:

- Der öffentliche Sektor soll sich auf die Aufgaben beschränken, die nicht in mindestens gleicher Qualität oder zu gleichen Kosten von privaten Trägern erbracht werden können.
- Steuerungsinstrumente und Methoden aus der Betriebswirtschaft sollen auch in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden.
- Die Verwaltung soll klare Zielvorhaben festlegen und deren Wirkungen mit geeigneten Kennzahlen nachweisen.
- Wettbewerb und Konkurrenz sorgen im öffentlichen Sektor für mehr Qualität und niedrigere Kosten.

Ebenso werden drei wesentliche Elemente der modernen Verwaltungssteuerung angeführt. Dazu gehören die Ergebnissteuerung über Ziele und Kennzahlen, die Dezentralisation von Entscheidungskompetenzen und die Einführung eines geschlossenen kaufmännischen Rechnungswesens:

### 1. Transparenz durch ein geschlossenes kaufmännisches Rechnungswesen:

Das kaufmännische Rechnungswesen bildet die Datengrundlage für die Planung und Steuerung. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die Darstellung des Mittelverbrauchs im Rahmen eines Produkthaushalts und die enge Verzahnung der Finanzbuchhaltung mit der Kosten- und Leistungsrechnung. Darüber hinaus bringt die Dezentralisierung der Fach- und Finanzverantwortung Veränderungen in der Informationsversorgung mit sich. Zum einen entsteht auf den Fachebenen ein erhöhter Bedarf an verlässlichen Informationen für die Planung und Steuerung und zum anderen benötigen die oberen Führungsebenen zumindest verdichtete Informationen über ihren Verantwortungsbereich.

### 2. Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen:

Erreicht werden diese Ziele durch die Schaffung von Anreizen für ein wirtschaftlicheres Handeln durch die Bündelung von Fach- und Mittelverantwortung an den Orten der Leistungsentstehung. Zur Steuerung sowie zur Sicherung von Effizienz und Qualität werden Marktmechanismen und Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse eingeführt. Zur Aufgabenerledigung werden anstatt der Budgets als Steuerungselement nun quantitative und qualitative Zielgrößen eingesetzt. Die Dezentralisierung von Ergebnisverantwortung ist eine Grundvoraussetzung für die Einbindung von Wettbewerbselementen. Durch die ergebnisorientierte Budgetierung entstehen folgende Anreize:

- Die Zusammenführung von Fach- und Mittelverantwortung stärkt die Kompetenz der Akteure in den Fachbereichen.
- Die Verlagerung von Entscheidungen schafft eindeutige Verantwortlichkeiten und erlaubt eine flexible Anpassung an geänderte Problem- und Bedarfslagen.
- Die Einbeziehung aller Aufwendungen stärkt das Kostenbewusstsein.
- Mehreinnahmen verbleiben ganz oder teilweise dem jeweiligen Budget. Das fördert die

Motivation weitere Einnahmen zu erzielen.

- Mittel, die durch gute Wirtschaftsführung eingespart wurden, dürfen ganz oder teilweise auf das folgende Jahr übertragen werden.

### 3. Ergebnissteuerung über Ziele und Kennzahlen:

Beim 'Neuen Steuerungsmodell' geht es um eine wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung. Wirkungsorientierung ist das Verhältnis von unmittelbarem Ergebnis und der dadurch ausgelösten Wirkung. Dies wird auch als 'Effektivität' bezeichnet. Für die Umsetzung gibt es folgende Voraussetzungen:

- Bereitschaft von Politik und Verwaltung zur Bildung strategischer Wirkungsziele und zum Controlling eingetretener Wirkungen.
- Formulierung geeigneter Wirkungsziele und Gewinnung passender Kennzahlen.
- Koordination zwischen Mitteleinsatz und beabsichtigten Wirkungen.
- Nutzung angemessener Instrumente zur Erhebung der notwendigen Daten und Integrierung in ein umfassendes Controlling-System.

Allerdings gibt es hierbei auch Probleme und Grenzen. So ist eine eindeutige Zurechnung von Ursachen und Wirkungen nur selten möglich und der Erfassungsaufwand ist meist sehr hoch. Ebenso kann die mangelnde Akzeptanz der Wirkungsinformationen sein. Beteiligte neigen oftmals dazu, leicht messbare Ziele zu bevorzugen. Des Weiteren treten die Wirkungen der Maßnahmen oft erst später auf, die Lasten hingegen sofort.