

Doppik als Basis der strategischen Verwaltungssteuerung

Monika Kuban, Berlin

„Realistische Erwartungen an den Rechnungsstil der Doppik sind notwendig“

„Aus dem Methodenstreit zwischen Kameralistik und Doppik heraus wurde zu Beginn der Reformen die Doppik deutlich mit Erwartungen und Hoffnungen überfrachtet. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass nach und nach die Ernüchterung oder gar Enttäuschung einsetzt, zumal allein die Doppik die knappen Ressourcen nicht mehrträgt. Außerdem wird den handelnden Personen deutlich, dass dem neuen Rechnungsstil (wie jedem anderen Instrumenten- und Methodenset für eine optimierte Steuerung) Grenzen gesetzt sind. Vor diesem Hintergrund gehören unrealistische Erwartungen auf den Prüfstand, die Doppik kann und wird aus einer vornehmlich betriebswirtschaftlichen Sicht neue Impulse für eine Optimierung des Ressourcenmanagements der Städte bewirken. Ihre Einflussosphäre endet allerdings dort, wo politisch strategische Weichenstellungen erfolgen bzw. Führungsverhalten an den Tag gelegt bzw. qualitativ gestaltet werden muss. Dabei kann das Haushalts- und Rechnungswesen (wie schon in der Kameralistik) lediglich unterstützen. Aber weder generiert sie per se Steuerungsverhalten noch beantwortet sie alle Fragen, die im Zuge der Steuerung zu stellen sind.“

(Kooperationsprojekt Deutscher Städtetag/PricewaterhouseCoopers AG 2011, „Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“)

Die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Die Erkenntnis, dass die Kameralistik nicht in der Lage ist, die tatsächliche finanzielle Lage einer Gebietskörperschaft abzubilden, wäre auch unabhängig von der Diskussion um das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) ausreichend Grund gewesen, eine Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens anzustreben. 1993 erhob der Finanzausschuss des Deutschen Städtetages erstmals die Forderung, das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen künftig auf der Basis der Doppik zu führen. 1994 und 1995 stellten Präsidium und Hauptausschuss des Deutschen Städtetages fest, dass das damalige kommunale Rechnungswesen nur begrenzt in der Lage sei, die für die Steuerung und Kontrolle einer modernen Verwaltung erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. Die Städte forderten eine Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens mit dem Ziel, mehr Transparenz und Kostenkontrolle zu erreichen.

Die Konferenz der Innenminister (IMK) fasste am 21.11.2003 folgenden Beschluss zur Reform des kommunalen Rechnungswesens:

- „das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (soll) von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt (werden),
- die Steuerung der Kommunalverwaltungen (soll) statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (...) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Output-Steuerung) ermöglicht werden.“

Ferner wurden Detailregelungen vor allem zu

- Ergebnis- und Finanzaushalt
- Bilanz
- Ziele
- Kennzahlen
- Budget
- Schlüsselprodukte
- Berichterstattung
- Kosten- und Leistungsrechnung

vorgenommen.

Die Defizite der Kameralistik

Der Haushaltsplan ist das zentrale Element der Steuerung der administrativen Ebene durch das Parlament. Im Haushaltsplan schlägt sich das Arbeitsprogramm der Mehrheit im Gemeinderat nieder, weil nahezu alle gefassten Beschlüsse Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben (Erträge/ Aufwendungen) haben. Ein Kernprojekt der Verwaltungsmodernisierung musste daher die Reform des Rechnungswesens sein, um der Forderung nach mehr Transparenz, nach „Haushaltswahrheit und -klarheit“, nachzukommen.

Die ausschließlich zahlungsorientierte Kameralistik liefert Informationen zu Einzahlungen und Auszahlungen. Kosten werden außer für Wirtschaftsbetriebe und kostenrechnende Einrichtungen nicht ermittelt. Sie stellt eine Einnahmen- und Ausgabenermächtigung dar, d. h. sie gibt nur Auskunft darüber, ob finanzielle Mittel formal korrekt vereinnahmt und verwendet wurden.

Weder bildet sie den Werteverzehr noch den Wertezuwachs ab. Wenn eine Kommune nicht in der Lage ist, ihre Gebäude und Infrastruktur zu unterhalten, merken die Bürger dies erst, wenn die Schlaglöcher da sind oder wenn Schulgebäude aus Sicherheitsgründen geschlossen werden müssen. Eingegangene Verpflichtungen für die Zukunft – z. B. Pensionszusagen – tauchen ebenfalls nicht auf. Das heißt die Kameralistik gibt nicht Auskunft über die tatsächliche Finanz- und Vermögenslage der Kommune. An ihr ist nicht abzulesen, wie es um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommune – jetzt und in der Zukunft – steht. Ebenso wenig ist sie in der Lage, den Zusammenhang zwischen politischen Zielen, Produkten und Dienstleistungen sowie Einnahmen bzw. Ausgaben darzustellen.

Die Vielzahl der kommunalen Aktivitäten, die sich längst nicht mehr auf das Gemeindegebiet sowie die klassische Ver- und Entsorgung beschränken und in einer Vielzahl unterschiedlicher Rechtsformen abgewickelt werden, ermöglichten die Transparenz hinsichtlich der finanziellen Gesamtsituation der Kommune im Rahmen der Kameralistik kaum. Aufgrund umfangreicher Ausgliederungen wichtiger Aktivitäten, Vermögensgegenstände und Schulden in der Vergangenheit sind viele kommunale Kernhaushalte in einem Maße verringert worden, dass der Einzelabschluss ein tatsächliches Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage nicht mehr vermitteln kann.

Dazu trägt auch die Zersplitterung des kommunalen Rechnungswesens bei. In jeder größeren Kommune gibt bzw. gab es eine ganze Palette mehr oder weniger voneinander abweichender Rechnungssysteme mit dem handelsrechtlichen System als dem einen und der Verwaltungskameralistik als dem anderen

Extrem nebeneinander. Das macht eine finanzielle Gesamtschau unmöglich und fördert zusätzlich die Flucht aus dem Budget.

Das Rechnungskonzept der Kameralistik mit seiner Beschränkung auf reine Zahlungsvorgänge liefert ferner nicht die Grundlagen für eine Kosten- und Leistungsrechnung die notwendige Voraussetzung für eine Beurteilung der Effizienz des Verwaltungshandelns und für eine Steuerung nach Produkt- und Leistungszielen.

Da der Werteverzehr nicht abgebildet wird, liefert es auch keine Informationen zur Frage der intergenerativen Gerechtigkeit des Budgets.

Die Kameralistik erfüllt damit die Anforderungen an ein zukunftsorientiertes, leistungsfähiges Haushalts- und Rechnungswesen öffentlicher Verwaltungen nicht.

Das Neue Öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen (NÖHR)

Im Sinne des Wählers und Steuerzahlers hat die Erbringung öffentlicher Leistungen wirtschaftlich zu erfolgen und das zur Leistungserbringung öffentliche Vermögen soll erhalten werden. Das Ziel der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Kommune muss durch Haushaltsausgleich in der Ergebnis- und Finanzrechnung sichergestellt werden. Denn eine effiziente öffentliche Hand kann die an sie gestellten Anforderungen eher erfüllen als ein schlecht wirtschaftender öffentlicher Sektor.

Der Hauptzweck der Einführung der Doppik bestand und besteht darin, insbesondere den politischen Entscheidungsträgern, den Bürgern und der Verwaltung ein realistischeres Bild der wirtschaftlichen Lage (d. h. über Vermögen, Finanzen und Erfolg im Sinne der Deckung des Ressourcenverbrauchs) der Kommunen zu geben als bisher. Ferner sollten damit die Voraussetzungen für eine zielgerichtete Steuerung der Verwaltung und damit eine Effizienzsteigerung der öffentlichen Hand erreicht werden.

Die Doppik macht den Werteverzehr des öffentlichen Vermögens periodengerecht durch Abschreibungen sichtbar. Kann eine Kommune die notwendige Instandhaltung nicht erwirtschaften, kommt dies in einem unausgeglichene Ergebnis zum Ausdruck. Sie lebt dann von der Substanz und belastet nachfolgende Generationen. Auch zukünftige Zahlungsverpflichtungen, z. B. Pensionsverpflichtungen, werden sichtbar.

Das heißt die Doppik liefert mehr und bessere, d. h. vollständige Informationen zur Finanz- und Vermögenslage als die Kameralistik. Auch kann aus der doppischen Buchführung leichter das Zahlenmaterial für eine Kosten- und Leistungsrechnung abgeleitet werden, die Aussagen zum Output und dessen Kosten liefern können.

Die Möglichkeit des konsolidierten Gesamtabchlusses ist der letzte notwendige Baustein zur Herstellung von „Haushaltswahrheit und – Klarheit“.

Der neue Rechnungsstil entfaltet eine indirekte Steuerungswirkung. Den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung kann ein realistischeres Bild der finanziellen und wirtschaftlichen Lage gegeben werden.

Der aktuelle Zustand der öffentlichen Infrastruktur, die Jahrzehnte auf Verschleiß gefahren wurde, und die Diskussion um das fehlende Geld, diese wieder in Ordnung zu bringen, zeigt u. a. die Konsequenzen eines Rechnungswesens, das den Vermögensverzehr nicht abbildet.

Für Aussagen zur Effizienz des Verwaltungshandelns (Output) sind zusätzliche Rechnungen wie die Kosten- und Leistungsrechnung notwendig, deren erforderlicher Rechnungsstoff von der Doppik geliefert wird. Für Aussagen zur Wirkung (Outcome) von Verwaltungsleistungen sind andere fachlich orientierte Forschungsansätze im Bereich der Evaluations- und Wirkungsforschung notwendig.

Durch die neue Klarheit und Wahrheit über die Finanz- und Vermögenslage der Kommunen wird in vielen Fällen der Druck auf die Haushaltskonsolidierung erhöht. Es ergibt sich in etlichen Städten die Notwendigkeit zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten oder zur vorläufigen Haushaltsführung, die nach kamerale Gesichtspunkten noch nicht erforderlich gewesen wären. Die Ursachen liegen u. a. im Periodisierungsprinzip und in den Abschreibungen auf das städtische Vermögen.

Sofern die Vorstellung herrschte, dass die Doppik und das Neue Steuerungsmodell (NSM) eine hinreichende Bedingung bzw. einen Automatismus zur Lösung der Haushaltsprobleme darstellen, war und ist dies unrealistisch. Es werden mehr und bessere Informationen vermittelt. Daraus die richtigen Konsequenzen zu ziehen, braucht es den politischen Willen von Politik und Verwaltung vor Ort, aber ohne Zweifel auch eine Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen für die Kommunen, z. B. die effektive Durchsetzung der Konnexität.

Gesamtabschluss – Ende der Schattenhaushalte

Die Möglichkeit eines konsolidierten Gesamtabschlusses für den kommunalen Kernhaushalt und alle Unternehmen der Kommunen ist von entscheidender Bedeutung für die Herstellung von Transparenz über die finanzielle Lage der Kommune.

Zu konsolidieren sind laut Empfehlungen der IMK neben der Kernverwaltung in jedem Fall alle verselbstständigten rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen Organisationseinheiten des privaten und öffentlichen Rechts, auf die entweder ein beherrschender oder maßgeblicher Einfluss ausgeübt wird – ausgenommen sind die Sparkassen sowie in manchen Bundesländern die Sparkassenzweckverbände. Für die Konsolidierung gelten in der Regel die einschlägigen Vorschriften des Handelsrechts. Der Gesamtabschluss besteht aus der Gesamtbilanz, dem Gesamtanhang sowie dem Gesamtlagebericht. Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen der Bilanzierung machen die Umsetzung auch dieses Projektes zweifellos sehr anspruchsvoll und schwierig.

Der Gesamtabschluss ermöglicht es, die Ertrags- und Finanzlage der Kommune umfassend abzubilden, und ist damit steuerungsrelevant. Die Beteiligungspolitik der Kommunen, die sich bisher auf Wirtschaftspläne und Einzelabschlüsse der Beteiligungen sowie den Beteiligungsbericht stützte, erhält mit der „Konzernbilanz“ einen wesentlich tieferen Einblick in die wirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen Kernhaushalt und Beteiligungen.

Zusammen mit den Anforderungen des Public Corporate Governance Kodex stellen sich damit neue Herausforderungen an die Steuerung der kommunalen Beteiligungen. Die größte Herausforderung ist, die Steuerung der eigenen Unternehmen im Rahmen eines konsistenten Zielsystems der Kommune zu organisieren, d. h. die Ziele der Unternehmen mit den Zielsetzungen der Kommune in Einklang zu bringen.

Steuerung und Controlling mit messbaren Zielen

GemHVO Baden-Württemberg : § 4 (2) Teilhaushalte, Budgets: „Jeder Teilhaushalt bildet mindestens eine Bewirtschaftungseinheit (Budget). Die Budgets sind jeweils einem Verantwortungsbereich zuzuordnen. In den Teilhaushalten sind die Produktgruppen darzustellen, zusätzlich sollen Schlüsselprodukte, die Leistungsziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung dargestellt werden.“

GemHVO Sachsen-Anhalt: § 26 Berichtspflicht:

„(1) Der Gemeinderat ist mehrmals jährlich über den Stand des Haushaltsvollzugs (Erreichung der Finanz- und Leistungsziele) zu unterrichten.“

Ziel des kommunalen Handelns ist die Erfüllung „konkreter“ politischer Ziele, die die Politik in einem Abwägungs- und Diskussionsprozess aus den abstrakten Vorgaben des Wählers ableitet. Das heißt es geht um eine strategische Aufgabenplanung, ein konkretes politisches Handlungsprogramm, das sich aus vielfältigen Aufgaben/Maßnahmen zusammensetzt.

Das Verwaltungshandeln unterliegt zwei Kategorien von Zielen: Finanzziele, die in engem Bezug zum Rechnungswesen stehen und die finanzielle Handlungsfähigkeit jetzt und in Zukunft sichern sollen, und Sach- bzw. Leistungszielen, die sich an Produktmenge und -qualität orientieren. Zwischen beiden besteht ein Zusammenhang. Die Erreichung eines Leistungszieles kostet Geld, die Einhaltung eines Finanzzieles kann den Leistungsumfang einschränken. Andererseits können durch eine unwirtschaftliche, zu teure Leistungserbringung der Leistungsumfang und die Qualität eingeschränkt werden. Das heißt dauerhafte Handlungsfähigkeit und wirtschaftliche Leistungserbringung ermöglichen auch mehr und bessere Leistungen.

Die Doppik ist nicht nur ein neuer Rechnungsstil, sondern sie soll auch ein Instrument für eine bessere Steuerung des Verwaltungshandelns sein. Das manifestiert sich in den Bestimmungen der einzelnen Bundesländer zur Ausweisung von Zielen und Kennzahlen. Zu den Produkten – dem materiellen Ordnungskriterium im neuen Haushaltsrecht – sind Ziele zu benennen. Diesen Zielen sind Kennzahlen zuzuordnen, sodass dann nach Festlegung eines Zielwertes der jeweilige Zielerreichungsgrad festgestellt werden kann. Ergänzt werden diese Anforderungen durch eine Berichtspflicht. Nach den Regeln in der Mehrzahl der Bundesländer ist im Lagebericht/Rechenschaftsbericht auch über den Stand der Zielerreichung zu berichten.

Damit unterstützt das neue Haushaltsrecht den Aufbau bzw. Ausbau eines leistungsfähigen Controllings. Bisher kann allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass der gesetzliche Anspruch schon erfüllt wird. Produktbezogene Ziele und Kennzahlen waren in der Regel vor Einführung der Doppik nicht vorhanden und sind auch jetzt nicht in allen Haushalten zu finden.

Eine der Ursachen dafür ist, dass alle Ansätze der besseren Steuerung mit der großen Komplexität der öffentlichen Verwaltung und ihrer Unternehmen ringen. Der „Konzern“ Stadt bietet eine sehr große Zahl sehr verschiedener Dienstleistungen an – mehr als jedes Unternehmen. Die Operationalisierung öffentlicher bzw. gesellschaftlicher Ziele gelingt deshalb bisher nur sehr schwer. Viele Kommunen verfügen zwar über Leitbilder, aber kaum über umfassende Zielsysteme. Die vorhandenen Leitbilder als sehr allgemein formulierte Beschreibungen und Strategien in konkrete Ziele umzusetzen ist nicht einfach und oft noch nicht in Angriff genommen worden.

Hat aber eine Kommune nicht ausreichend Mühe in die Erarbeitung eines Zielkataloges gesteckt, kann sie auch nicht gezielt gesteuert werden, weil die Wirkungsrichtung von Politik und Verwaltung im Unklaren bleibt.

Aus logisch konsistenten Zielsystemen geeignete Zielindikatoren und Messgrößen für Finanzziele zu entwickeln ist relativ einfach, schwierig wird es bei Messgrößen für die Erreichung von Sachzielen.

Ausgangspunkt für die Erarbeitung von Sachzielen können vorhandene Fachpläne sein, wie z. B. Kita-Bedarfsplan, Schulentwicklungsplan, Jugendhilfeplan, Stadtentwicklungsplan usw.

Sachziele sollten in Zusammenarbeit zwischen dem Finanzbereich und dem Fachbereich entwickelt werden.

Im Konzept der sog. **smarten** Ziele sind Kriterien als Orientierung für die Bildung steuerungsrelevanter Ziele entwickelt worden:

Smarte Ziele

- **S**pezifisch, steuerungsrelevant – Ziele müssen eindeutig formuliert sein, nicht vage, sondern so präzise wie möglich: Genaue Beschreibung des gewünschten Zustands, wie leichte und verständliche Formulierung
- **M**essbar – Ziele müssen messbar sein: Angabe von Kriterien, anhand derer sich der Erfolg überprüfen lässt (quantitativ z. B. in Stück, Euro, Zeiteinheiten etc./qualitativ z.B. mittels Indikatoren wie erfolgreicher Abschluss eines Projektes.)
- **A**kzeptiert, ambitioniert – Ziele müssen von den Empfängern akzeptiert werden, angemessen, attraktiv, ausführbar, aktiv beeinflussbar: Die Zielerreichung soll im Verantwortungsbereich des Teams liegen.
- **R**ealistisch – Ziele müssen ehrgeizig aber möglich, d. h. unter den gegebenen Umständen erreichbar sein.
- **T**erminiert – zu jedem Ziel gehört eine Terminvorgabe, bis wann das Ziel erreicht sein muss.

Für die gesamte Zielentwicklung sind ein deutliches Engagement der Verwaltungsführung und die Einbeziehung der Politik erforderlich.

Kennzahlen/Indikatoren für Effizienz, Qualität, Effektivität

Die Gesetzgeber haben den Kommunen keine Handreichungen zur Entwicklung von Kennzahlen/Indikatoren zur Messung des Erfüllungsgrades gegeben. Die Festlegung von Kennzahlen und Erfolgsmaßstäben, die von Ziel zu Ziel variieren müssen, liegt im freien Ermessen der Kommune – im Gegensatz zu den Produkten.

Kennzahlen dienen der verdichteten Darstellung komplizierter Sachverhalte. Sie sind Steuerungsinstrumente, die insbesondere der Festlegung von Zielen und zur Überprüfung des Zielerreichungsgrades dienen. Steuerungsrelevant sind Kennzahlen dann, wenn sie veränderbare und beeinflussbare Sachverhalte beschreiben. Im Rahmen des Benchmarkings ermöglichen sie Leistungsvergleiche.

Für sich genommen sind Kennzahlen ohne Wert. Der Wert und Nutzen entfalten sich erst im Vergleich. Sie veranschaulichen Trends oder Abweichungen im Zeitvergleich, in Bezug auf eine Normgröße, die erreicht oder übertroffen werden soll, oder im Vergleich mit anderen Kommunen.

Am Anfang der Kennzahlenfindung stehen folgende Fragen:

- Welche Wirkung soll erzielt werden?
- Welche Leistung/Aufgabe (in welchen Mengen/ in welcher Qualität)?
- Mit welchen Instrumenten?
- Was kostet sie bzw. darf sie kosten?

Folgende Kriterien sollten bei der Entwicklung von Kennzahlen beachtet werden:

- **Prägnanz:** Welche Kennzahlen treffen den zu untersuchenden Sachverhalt am deutlichsten?
- **Erhebungsaufwand:** Steht er in einem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen für die Steuerung?
- **Aktualität:** Kann die Erhebung so kurzfristig erfolgen, dass für die zu klärende Steuerungsfrage stets eine aktuelle und zeitnahe Datengrundlage besteht?
- Ist die Kennzahl verständlich?
- Ist ihre Aussage in Bezug auf den untersuchten Sachverhalt eindeutig?

Beispiele für oft verwendete Kennzahlen sind:

Inputkennzahlen: Informationen zum Ressourceneinsatz (z.B. Vollzeitäquivalente, geplante und getätigte Aufwendungen)

Output-Kennzahlen: Leistungs- und Mengeninfo (Menge erbrachter Leistungen, Fälle pro Mitarbeiter)

Effizienz Kennzahlen: Verhältniszahl aus Output und Input (z.B. Produktkosten, Kostendeckungsgrad)

Qualitätskennzahlen:

- Kundenzufriedenheit, Anzahl der Beschwerden
- Schnelligkeit: Bearbeitungszeiten in Minuten/Bearbeitungsfall
- Bürgernähe: Erreichbarkeit, Öffnungszeiten in Std./Woche
- Rechtsicherheit: Widersprüche, Anzahl/100 Bescheide)
- Kundenzufriedenheit: Bewertung, Anteil der Befragten/Kategorie
- Beschwerdemanagement: Reaktionszeiten, Zeitspanne vom Eingang der Meldung bis Beginn der Bearbeitung
- Mängelbeseitigung: Dauer
- Rechtzeitigkeit: Warte- und Reaktionszeiten

Wirkungskennzahlen: beabsichtigte Verhaltensänderung bei einer Zielgruppe einer Verwaltungseinheit

Rein produkt-, d. h. outputorientierte Kennzahlen (Kennzahlen zur Quantität) sind am einfachsten zu gewinnen.

Wirkungskennzahlen, d. h. Kennzahlen zum Outcome zu entwickeln, bereiten die größten Schwierigkeiten. Einer der Gründe dafür ist, dass Deutschland nach wie vor Defizite in der Evaluations- und Wirkungsforschung aufweist. Während u. a. in den USA, Großbritannien, Australien und den skandinavischen Ländern bereits seit Ende der 90er Jahre Debatten um die Wirkung öffentlicher Leistungen, z. B. im Bereich der Sozialarbeit, geführt werden, ist diese Debatte in Deutschland relativ

jung. Für die soziale Arbeit und andere Produkte der öffentlichen Verwaltung fehlt es überwiegend an empirisch fundiertem Wissen über die Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen.

Die Schwierigkeit der Formulierung hinreichend präziser mittel- und langfristiger Ziele/Zielsysteme sowie einer adäquaten Abbildung des Outputs/Outcomes führt leicht zur Verwendung mehr oder weniger geeigneter oder ungeeigneter, nicht unbedingt widerspruchsfreier Kennzahlenwerke. Es kann nicht überraschen, wenn Sinn und Ausmaß entsprechender Kennzahlenwerke hinterfragt werden und zu Unzufriedenheit führen.

Wenn aber aussagekräftige Kennzahlen definiert und erhoben sind, müssen sie auch für Steuerungs- und Informationszwecke eingesetzt werden, um nicht zur reinen Arbeitsbeschaffung für die Verwaltung zu verkommen.

Vorliegende Untersuchungen zur Einführung des NHÖR zeigen, dass bezüglich der Ziel- und Kennzahlensteuerung der größte Nachholbedarf in der Umsetzung der Reform besteht.

„Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“

(Kooperation Deutscher Städtetag/PricewaterhouseCoopers AG 2011)

Grundlage der Studie ist eine Befragung der unmittelbaren Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages.

Fazit:

Als Schwachstelle der Umsetzung des NÖHR stellte sich die Ziel- und Kennzahlensteuerung im Produkthaushalt heraus, die Politik und Verwaltung immer noch überfordere.

- Hinsichtlich der Ziel- und Kennzahlensteuerung im doppelhaushalt besteht in vielen Städten deutlicher Nachholbedarf.
- Trotz der im Gemeindehaushaltsrecht verankerten Empfehlung bzw. Verpflichtung zur Ableitung von Zielen und Kennzahlen für die wesentlichen städtischen Produkte sind in vielen Produkthaushalten solche Angaben nicht oder nur teilweise enthalten.
- Produkte und Budgetierung werden als hilfreich angesehen und akzeptiert, die Ziel- und Kennzahlthematik allerdings bislang nicht.
- Kritisch sind die in mancher Stadt mit verzichtbaren Details überfrachteten Haushaltswerke zu sehen.
- Unter qualitätsorientierten Gesichtspunkten ist der teilweise gewählte Weg eines schrittweisen Aufbaus von fundierten Zielvorgaben und Kennzahlen sinnvoll.
- Es fehlt an Konzepten und Modellen, wie betriebswirtschaftliche, verwaltungsorientierte und politische Steuerung miteinander verzahnt werden können.
- Auch die Haushaltskonsolidierung und -sanierung sind noch nicht ausreichend mit dem doppelhaushaltlichen Instrumentarium (insbesondere Bilanz und Produkten) gekoppelt.
- Auch deshalb bleibt es in der praktischen Umsetzung bei einer Steuerung mit herkömmlichen kamerale Methoden.

„Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten – Ergebnisse einer empirischen Studie“

(Alexander Kroll, Isabella Proeller; Hrsg. Bertelsmann Stiftung/KGSt 2012)

Diese Studie basiert auf der Befragung der mittleren Führungskräfte in den kreisfreien Städten und in den Bezirken der Stadtstaaten. Knapp die Hälfte der kreisfreien Städte sind Mitglied in Vergleichsringen.

Fazit:

- Die Grundvoraussetzungen für die Arbeit mit Kennzahlen sind gegeben. Kennzahlen werden zunehmend erhoben und meist als sinnvolles Steuerungsinstrument angesehen. Das Berichtswesen ist allerdings oft wenig integriert und entwickelt.
- Überwiegend wird mit einfachen Finanz- und Leistungsdaten gearbeitet. Bisher werden Qualitäts- und Wirkungskennzahlen am seltensten erhoben.
- Fachbereiche, deren Zielgruppen außerhalb der Verwaltung liegen, z. B. Jugend, Kultur, Soziales, Bauen, Bürgeramt, steuern häufiger mit Kennzahlen als die nach innen orientierten Bereiche. Das gilt insbesondere für Fachbereiche, die im Rahmen von Fachverfahren Leistungsdaten und Kennzahlen schon seit vielen Jahren erheben (z. B. Jugendämter).
- Solange diese Daten für das Treffen von Entscheidungen keine Rolle spielen, kann das Sammeln und Berichten von Kennzahlen Relevanz für das Verwaltungshandeln entfalten.
- Der Grund für den Rückstand bei der Entwicklung von Kennzahlensystemen wird in den großen Anstrengungen für die Einführung der Doppik – sowohl bezüglich Ressourcen als auch Aufmerksamkeit – gesehen. Kennzahlen gerieten so in den Hintergrund der Reformbemühungen.
- Als wichtiger Faktor für die erfolgreiche Arbeit mit Kennzahlen stellt sich das Interesse der Führungskräfte und Politiker heraus. Als Problem wird insbesondere das geringe Interesse der Kommunalpolitiker angesehen.

Die Studie kommt u. a. zu folgenden Empfehlungen:

- Ziele und Kennzahlen sollten mithilfe des neuen Haushaltsrechts stärker in den Blickpunkt von Rat und Kreistag, Ausschüssen und Verwaltungsführung gerückt werden. Dies muss nicht aufwendig sein, kann mit wenigen Informationen begonnen und allmählich ausgeweitet werden. Einzelne Erfahrungen der Praxis zeigen, dass Ziele und Kennzahlen unter diesen Bedingungen tatsächlich genutzt werden.
- „Weniger ist mehr“. Die Menge der Ziele und Kennzahlen, die im Haushaltsplan ausgewiesen werden, sollte strikt begrenzt werden.
- „Strategisches hat Priorität“: So wichtig es für einen Fachbereich sein mag, Leistungsdaten per Kennzahlen im Haushalt zu veröffentlichen, so wenig leserfreundlich ist dies. Ziele und Kennzahlen sollten nicht nur in der Menge begrenzt, sondern genauso strikt ausgewählt werden: Die Ziele gemäß Strategieprogramm genießen Priorität.
- „Relevanz sichert Anwendung“: Was Gemeindevertretung und Führungskräfte strategisch für relevant halten, werden sie mit Aufmerksamkeit verfolgen – der beste Ansatz, in die Informationen des Haushalts Kennzahlen einzuflechten.
- „Berichtswesen sichert Kontinuität“: Kennzeichnend für die langfristig erfolgreiche Anwendung von Kennzahlen ist nicht, den Blick einmal oder zufällig auf Kennzahlen im Haushaltsplan zu werfen,

sondern ihre Entwicklung mit einer gewissen Regelmäßigkeit zu verfolgen. Das Berichtswesen ist ein probates Mittel zur Umsetzung dieses Gedankens.

„Vad kostar verksamheten i Din Kommun?“ – „Was kosten die Tätigkeiten in Deiner Kommune?“

Das von den Schweden kollektiv seit den späten 80er Jahren betriebene, ungewöhnliche und beispielhafte interkommunale Benchmarking-System ist dadurch gekennzeichnet, dass es für jedermann über Internet zugänglich jährlich die Kosten kommunaler Tätigkeiten für einen breiten Satz von Dienstleistungen gemeinde- und aufgabenscharf in Schlüsselzahlen dokumentiert.

Der Bericht enthält u. a. Schlüsselzahlen zu

- Personal
- Finanzen, Steuersätze
- Ausbildung, Vorschulerziehung, Schule
- Seniorenbetreuung
- Sozial- und Familienhilfe

Zusätzlich werden die Kostengrößen mit Strukturindikatoren zusammengeführt. Die Kommunen werden zur besseren Vergleichbarkeit in 21 Regionen zusammengefasst, sodass Besonderheiten der Siedlungsstruktur bei einer Bewertung berücksichtigt werden können. Herausgeber ist der Verband schwedischer Kommunen und Landkreise.

Anders ist die Situation bisher in Deutschland. Auf die Anfrage einer Fraktion in einem Kreistag in Hessen im November 2013, welche Ergebnisse der im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes angekündigte Benchmark im Bereich IT, SGB XII, Bürgerbüro und Ausländerwesen, ergeben habe, antwortet der Kreisausschuss u. a. wie folgt:

(...) „Vorbemerkung:

Die Gebietskörperschaften, die an KGSt-Vergleichsringen teilnehmen, schließen eine gemeinsame Vereinbarung ab. In dieser Vereinbarung heißt es unter anderem:

„Die Kommunen können über ihre eigenen Werte frei verfügen; Vergleichswerte dürfen nur in der im Vergleichsring einvernehmlich vereinbarten Form nach außen gegeben werden. (...) Eine Weitergabe von Einzelwerten anderer Teilnehmerkommunen an Dritte (...) durch eine der Teilnehmerkommunen ist unzulässig bzw. bedarf der Zustimmung der anderen Kommunen. (...) Auswertungen oder Analysen bzw. deren Veröffentlichungen dürfen in keinem Fall Rückschlüsse auf einzelne Kommunen zulassen. (...).“

Im Gegensatz zu anderen Benchmarking-Ansätzen, wie z. B. in Großbritannien oder Schweden, steht in Deutschland nicht die Information der Öffentlichkeit über die Verwaltungsleistung und eine Kontrolle des Verwaltungshandelns durch die Bürger oder die Politik im Vordergrund, sondern die Verbesserung der internen Informations- und Steuerungsstrukturen.

Es fehlt auch die Institutionalisierung des Benchmarkings in den Kommunen. Es gibt eine Ausnahme: Nordrhein- Westfalen. Die dortige Gemeindeprüfungsanstalt hat ein kommunales Kennzahlensystem für

die überörtliche Gemeindeprüfung entwickelt. Dieser Kennzahlenvergleich ist öffentlich im Internet zugänglich.

Neben der gemeinsamen arbeitsteiligen Entwicklung von Kennzahlen und operationalisierten Zielen und der damit verbundenen Aufdeckung von Optimierungspotenzialen ist der Lern- und Erkenntnisgewinn durch Benchmarking unbestritten groß.

Produkte, Dienstleistungen, Prozesse und Methoden über mehrere Organisationseinheiten hinweg zu vergleichen, bietet die Chance, Wettbewerbssituationen zu simulieren und erzeugt so Transparenz sowie Qualitäts- und Leistungsanreize.

Kommunale Benchmark-Ergebnisse werden in Deutschland bislang aber fast ausschließlich verwaltungsintern für die organisatorische Steuerung und Kontrolle verwendet, während sie kommunalen Parlamenten und Öffentlichkeit nicht verbindlich zugänglich sind.

Zur Erinnerung: Kennzahlen für sich alleine sagen nichts aus. Ihren Wert für Ziele und Steuerung entwickeln sie im Vergleich mit anderen. Das heißt demjenigen, der letztlich die Entscheidungen trifft, wohin es gehen soll - dem Gemeinderat -, fehlen damit wichtige Informationen im Abwägungsprozess über Ziele, Leistungen und Produkte.

Der potenzielle Hebel, durch virtuellen Wettbewerb anreizgebende Impulse zu vermitteln, kann nur durch die Offenlegung der Ergebnisse des interkommunalen Leistungsvergleichs erreicht werden. Bleiben die Leistungsvergleiche verwaltungsintern, erreichen sie ihren Zweck nur eingeschränkt.

Die Grundidee, Benchmarking als Wettbewerbssurrogat in öffentlichen Verwaltungen zu etablieren, ist damit bisher nicht umgesetzt.

Die PISA-Leistungsvergleiche der OECD sind ein gutes Beispiel dafür, welche positiven Wirkungen veröffentlichte Leistungsvergleiche haben. Die Veröffentlichung der ersten PISA-Ergebnisse 2001 erzielte ein überwältigendes Medienecho, man sprach von einem „Pisa-Schock“, denn die deutschen Schüler schnitten im Vergleich ganz schlecht ab. Nach über zehn Jahren hat Deutschland aufgeholt – der damalige PISA-Schock hat also etwas bewegt.