

Haushaltskonsolidierung durch zielorientiertes Kommunalmanagement

- Krise gestalten, nicht verwalten! – keine Konjunktur für Erbsenzähler! -

Die Finanzsituation in den Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland steht landauf, landab vor dem Kollaps. Viele Kreise und Städte befinden sich am Rande ihres finanziellen Ruins. Die unverantwortliche Lastenverteilung von Bund und Ländern auf die Kommunen, die Aufgabenvermehrungen durch neue Gesetze und Vorschriften auf dem Rücken der Städte und Gemeinden und insbesondere der Zusammenbruch der Einnahmen und die Steigerung der Kosten verlangt vor Ort neue Spar- und Konsolidierungskonzepte. Hierbei stehen die Kommunen nicht in alleiniger gesellschaftlicher Gesamtverantwortung. Meist sind sie das schwächste Glied am Ende der staatlichen „Zuständigkeitskette“. Es ist zu befürchten, dass die Städte, Kreise und Gemeinden in Deutschland nicht alleine aus eigener Kraft die kommunale Finanzkrise meistern können.

Vermutlich wird es ohne ein gesamtstaatliches Hilfsprogramm nicht gehen. Dennoch sind die Verwaltungen vor Ort gefordert, alles erdenkbar Mögliche aus eigener Kraft für den Erhalt ihrer Kommunen und zur Abwendung der finanziellen Schieflage zu tun.

Hierbei bedarf es unabdingbar einer strategischen Denkweise im Rahmen eines zeitgemäßen, wirtschaftlich denkenden Kommunalmanagements.

Die Ausgangslage in den Kommunen vor Ort ist schwierig. Die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung haben sich im Wesentlichen vier großen Herausforderungen zu stellen:

1. Großer Bedarf der Bürgerinnen und Bürger an Beratung und Unterstützung

Der Bedarf an Informationen, Beratungen und Unterstützungen und Hilfen unterschiedlichster Art steigen stetig. Die Anforderungen an Leistungen der öffentlichen Hand durchziehen alle Arbeitsfelder der Kommunalverwaltung. Die Nachfragen und Bedarfe steigen von Jahr zu Jahr.

2. Hohe Anforderungen und Erwartungen an die Fachlichkeit und Qualität

Kommunalverwaltungen heute bieten ein breites Spektrum unterschiedlicher Leistungen, sind in Großstädten weitaus größer als mittelständische Unternehmen und stehen, wie in der freien Wirtschaft, unter dem Diktat Leistungen und Angebote in hoher Qualität anzubieten. Die Verwaltungen vor Ort sollen präventiv wirken, sich an den Lebenslagen und Lebenswelten der Bürgerinnen und Bürger orientieren, die Bürgerschaft beteiligen und in einer hohen Fachlichkeit und Qualität staatliche Leistungen unter strengster Beobachtung von Medien, Politik und Bürgerschaft erbringen.

3. Anforderungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Auch die Arbeitsplätze in den öffentlichen Verwaltungen haben sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert. Die Ausstattungen der Arbeitsplätze selbst, aber insbesondere auch die Anforderungen an Fachlichkeit und Spezialwissen gehören in das Qualitätsortfolio einer zeitgemäßen Kommunalverwaltung.

4. Finanzielle Situation der Kommunen

Die drei ersten Anforderungen, großer Bedarfe der Bürgerinnen und Bürger an Leistungen der Kommunalverwaltung, hohe Anforderungen und Erwartungen an die Fachlichkeit und Qualität und Anforderungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an die Arbeitsplätze passt ganz und gar nicht zu der vierten Anforderung, der finanziellen Situation der Kommunen.

Die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Kommunen steht auf dem Prüfstand. Trotz Finanzkrise bin ich der festen Überzeugung, dass auch in Zeiten knapper Kassen durch ein zielorientiertes Kommunalmanagement, durch konsequente Aufgabenkritik,

durch betriebswirtschaftliches Denken und Einsatz flexibler Ressourcen und Verantwortungen Handlungsspielräume für Innovationen und Wege aus der Krise geschaffen werden können.

Gesamtstaatliche Verantwortung

Konnexität und gesamtstaatliche Verantwortung dürfen nun endlich keine Leerhülsen mehr sein. Kommunalverwaltungen haben in ihrer Selbstverantwortung nur eine Chance, wenn die Regel „Wer bestellt, der auch bezahlt“ verbindlich und verlässlich gilt. Es muss klar sein, dass die Gesetzgeber in Bund und Land für die finanziellen Folgen ihrer Gesetzgebungsverfahren, die sich kommunal direkt auswirken, eintreten müssen.

Neben den gesetzlichen Mehrverpflichtungen können die Kommunen vor Ort nicht für gesamtgesellschaftliche Themen finanziell verantwortlich gemacht werden, wie z.B. für Langzeitarbeitslosigkeit, Tagesbetreuung von Kindern und Bildungsqualität. Hier müssen staatliche Hilfen im Rahmen strengster Konnexität kommunal erfolgen, damit die Leistungen verbindlich vor Ort durch die Städte erfüllt werden können. Neben der Verbindlichkeit zur zuverlässigen Konnexität erscheint es unabdingbar, dass insbesondere für strukturschwache Regionen umgehend ein Entschuldungsfonds eingerichtet werden muss. Auch die zwischenzeitlich deutlich ungerecht gewordene Ausgleichzahlung Aufbau Ost in beispielsweise Abgrenzung zu den strukturschwachen Städten im Ruhrgebiet muss dringend neu geregelt werden.

kommunale Eigenverantwortung wahrnehmen!

Unabhängig von gesamtstaatlicher Verantwortung müssen die Städte, Kreise und Gemeinden zur Haushaltskonsolidierung durch den Gesetzgeber rechtsverpflichtet werden. Leider entsteht zurzeit verstärkt der Eindruck, dass in Zeiten der Finanzkrise eine Regelungshektik entsteht, die Steuerungsfehlern der Vergangenheit eine neue Konjunktur beschert. Eklatante Steuerungsfehler der Vergangenheit sind:

- zielloser Aktionismus
- Inputorientierung
- Zentralisierung
- fehlerhafte Einmischung der Querschnittsämter
- Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung
- Antrags- und Berichtsaktivismus
- Zuständigkeitsverwaltung
- Statusdenken
- tagespolitisches Reagieren usw.

Mit diesen Methoden werden auch in Zeiten der Krise Verwaltungsapparate aufgeblasen. Hier und da hat man den Eindruck, dass „Verwalter“ statt „Gestalter“ gefragt werden. Keine Konjunktur für Erbsenzähler! ...heißt das Gebot der Stunde!

Ich bin der festen Überzeugung, dass die Falle aus der Finanzkrise kommunal nur durch ein aktives, zielorientiertes Kommunalmanagement zu bewältigen ist. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass kommunale Verwaltungen und Unternehmen Dienstleistungsunternehmen und keine reinen Wirtschaftsunternehmen sind. Die Phantasie, Kommunalunternehmen wie Wirtschaftsunternehmen 1zu1 zu führen, führt ebenso wenig zum Ziel. Die Nutzbarmachung von Instrumentarien aus der freien Wirtschaft für unsere Dienstleistungsunternehmen in den Kommunen ist die richtige Sichtweise.

10 kommunale Ansätze für Wege aus der Finanzkrise

1. Ohne Ziele keine seriöse Steuerung!

Die Herausforderungen auf kommunaler Ebene werden nicht mit einzelnen Maßnahmen und Aktionen zu bewältigen sein. Es bedarf eines Konzeptes für die gesamtstädtische Steuerung! Der bisherige Schwerpunkt der Reform der Verwaltung nach dem so genannten neuen Steuerungsmodell hat im Ergebnis zum Aufbau einer Steuerung mit Produkten für das operative Management geführt. Die bisherigen Reformbemühungen bedürfen der Ergänzung durch das strategische Verwaltungsmanagement. Im Mittelpunkt eines solchen konsequenten Kommunalmanagements stehen die vereinbarten Ziele zwischen Politik und Verwaltung!

Zielfelder und Leitfragen

Ergebnisse/Wirkungen – was wollen wir für die Bürger erreichen?

Programme/Produkte – was müssen wir dafür tun?

Prozess/Strukturen – wie müssen wir es tun?

Ressourcen – was müssen wir dafür einsetzen?

Aus der Privatwirtschaft abgeleitet ist das Verwaltungsmanagement die zielorientierte Steuerung der Verwaltung. Im Mittelpunkt stehen die Ziele bei deren Zielfindung externe Informationen einbezogen werden, d. h., dass sich das Verwaltungshandeln konsequent an den Entwicklungen im Umfeld und den Herausforderungen und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger orientiert.

Wenn die Gesamtsteuerungsfunktion des Verwaltungsmanagements erfolgreich sein soll, muss eine systematische Arbeit mit Zielen der Verwaltung auf allen Ebenen der Kommunen stattfinden. Erst wenn die Ziele kommunalpolitischen Handelns feststehen, können und müssen daraus Konsequenzen für die Leistungen, also auch für die Ressourcen, gezogen werden, mit denen die Ziele erreicht werden.

Wichtig ist, dass Messkriterien für die Zielerreichung entwickelt und vereinbart werden. Präzise messbare Ziele ergeben sich nicht von selbst, sie müssen erarbeitet und kommuniziert werden. Die Zielformulierungen sollen präzise und nachprüfbar das gewünschte Ergebnis zum Ausdruck bringen. Dabei dürfen die Erfolgskriterien, die Machbarkeit und die Wirtschaftlichkeit auf keinen Fall außer Acht gelassen werden.

2. Ohne Prioritäten keine Zielklarheit!

Nicht jeder Wunsch ist finanzierbar. So schwer es auch fällt, erst kommt die Pflicht und dann erst die Kür! Als kommunale staatliche Behörde müssen selbstverständlich die hoheitlichen Pflichtaufgaben, nach den Regeln strengster Konnexität, im Mittelpunkt der Realisierung stehen. Zur Kür gehören meist die sog. freiwilligen Leistungen, wie z. B. Kultur- und Sportbereich. Selbstverständlich stehen die Pflichtaufgaben im Mittelpunkt. Mit den Pflichtaufgaben allein, auch in Zeiten in der Konsolidierung, kann eine Stadt nicht erfolgreich geführt werden. Deswegen braucht es, den Mut zur klaren Prioritätensetzung. Halbherzige Entscheidungen, zu Leistungen und Aufgaben mit halbherzigen Finanzausstattungen sind die falsche Vorgehensweise.

Erst die klare Prioritätensetzung durch Politik und Verwaltung führt zur Transparenz in der Bürgerschaft.

3. Ohne politische Vereinbarung keine Gesamtstrategie!

Allgemein formuliert ist die Politik für die Gesamtstrategie und die Verwaltung für die Umsetzung verantwortlich. Dennoch hat die so genannte Fachverwaltung die Verpflichtung, die Politik durch klare Informationen und gut aufbereitete Rats- und Ausschussvorlagen zu beraten und zu unterstützen.

Die Zieldebatte über die gesamtstädtische Ausrichtung der Kommune muss der Rat einer Stadt auf der Basis der Verwaltungsinformationen und seiner kommunalen Kenntnisse leisten. Zur Steuerung und Kontrolle der Verwaltung reichen Richtungsziele nicht aus. Ziele müssen messbar sein. Für eine Zielvereinbarung müssen alle Ziele operationalisiert werden. Operationalisieren bedeutet möglichst exakt zu bestimmen, welche Ergebnisse als Erfolg oder als Misserfolg bewertet werden. Voraussetzung für eine Vereinbarung sind nur Ziele, die klare, eindeutige Formulierungen haben, die kommunizierbar sind, die ausreichend operationalisiert sind und die mess- und überprüfbar sind.

4. Zielbezogene Budgetierung statt Pauschalkürzungen!

Die Verwaltungen wechseln zurzeit von der Kameralistik zur produktbezogenen Haushaltssystematik (Bilanzierung). Auf der Basis operationalisierter Ziele, den daraus zu entwickelnden Programmen und den örtlichen Machbarkeiten, wird der Weg der Ressourcenfestlegung geklärt.

Erst wenn man weiß, was man will und was man kann, kann man über den Personal- und Sachmitteleinsatz entscheiden und nicht umgekehrt! Ein ganzheitlicher Managementansatz bezieht die Budgetierung mit ein.

Es ist Aufgabe der Verwaltung, Alternativen anzubieten und zwar welche strategischen Ziele sie bei gleich bleibenden Budget anstreben und welche Ausbaustrategien sie bei erhöhtem Budget bzw. welche Rückbaustrategie sie bei reduzierten Budget verfolgen. Nur auf dieser Grundlage kann Verwaltungsführung und Politik entscheiden und Prioritäten setzen.

5. Ohne Controlling und Berichtswesen keine politische Steuerung!

Jede Zielvereinbarung enthält konkrete Kennzahlen mit denen die Zielerreichung gemessen werden kann. Insofern spielt die Kontrolle – hier verstanden im Wortsinn von Controlling (gleich steuern) – eine bedeutsame Rolle. Die insbesondere in den letzten Jahren im Rahmen des so genannten neuen Steuerungsmodells aufgebauten Instrumente, in den Städten und Kreisen, unterstützen diesen Zielfindungsprozess. Entscheidungen finden immer dann mehr Zustimmung und Unterstützung, wenn sie nicht nur auf Institution und Durchsetzungsmacht beruhen, sondern wenn sie auch auf der Grundlage nachvollziehbarer Daten und Fakten beruhen und die Entscheidungsgründe transparent sind.

Gerade zu irrwitzig ist es, dass zahlreiche Verwaltungen aufwendige Controllingssysteme aufgebaut haben, ohne eindeutige Zielklärungsprozesse. Nur klare und messbare Zielvorgaben können kontrolliert werden. Ohne Controlling sind die Realisierung eines Berichtswesens und eine berechtigte politische Kontrolle nicht möglich.

Berichtswesen auf der Basis von klar vereinbarten Zielen und Controlling ist die notwendige Grundlage für Kommunalpolitik, für politische Entscheidungen aber auch für Konsolidierungen. Häufig ist es immer noch üblich, dass Verwaltungsberichte eher zufällig und zeitlich ungenau erstellt werden. Berichtswesen auf der Basis von Zielen und Controlling muss rechtzeitig vor den jeweiligen Haushaltsberatungen erfolgen.

6. Ohne Einnahmen keine Ausgaben!

In vielen Konsolidierungsprogrammen, aber auch leider bei vielen so genannten Beratungsunternehmen, steht die reine Ausgabenbetrachtung im Mittelpunkt. Eine isolierte Ausgabenbetrachtung ist unwirtschaftlich und weit weg von einem strategischen kommunalen Management.

Betriebswirtschaftlich gedacht müssen Einnahmen und Ausgaben insbesondere innerhalb eigenständiger Produkte betrachtet werden. Das stumpfe Kürzen von Ausgaben kann zeitlich versetzt zu empfindlichen Mehrausgaben führen. An einem Beispiel deutlich gemacht heißt das, die nicht ausreichende Betreuungssituation von Kindern und Jugendlichen, das Streichen von Angeboten der Jugendarbeit kann mittelfristig zu erhöhten Kosten in der Erziehungshilfe führen, so kann „Sparen“ furchtbar teuer werden.

Gute Projekte und gute Produkte, insbesondere in den so genannten freiwilligen Bereichen, müssen auch einnahmeorientiert gesehen werden. So gelingt im kulturellen Bereich eine Einnahme, beispielsweise durch Sponsoring, immer dann, wenn Produkt und Wirtschaftsphilosophie eines Unternehmens zusammen passen und zu Win-Win-Situationen führen.

7. Ohne Investitionen kein Gewinn!

Wenn die öffentliche Verwaltung eines aus der freien Wirtschaft lernen kann, dann ist es die Tatsache, dass nur der, der investiert, auch gewinnt. Das bedeutet, dass man bei allen Konsolidierungsüberlegungen auch in Zeiten der Krise Mut haben muss zu sähen. Denn nur wer sät, kann auch ernten.

Zu einer erfolgreichen Konsolidierung und Finanzsteuerung gehört eine lang- bis mittelfristige Finanzplanung. Es ist leider ein weit verbreiteter Irrglaube in den Kommunalverwaltungen, dass Investitionen sich im selben Haushaltsjahr gewinnbringend darstellen lassen müssen.

Der Mut mehrjährig zu denken muss in der kommunalen Verwaltung immer noch wach geküsst werden.

8. Ohne Ressourcenverantwortung keine Verantwortung!

Gerade jetzt ist wieder zu beobachten, dass manche Stadtspitze glaubt, durch die Zentralisierung von Aufgaben Konsolidierungserfolge zu erbringen. Solche Ansätze sind rückwärtsgewandt durch die Fehler der Vergangenheit bereits als erfolglos belegt.

Zentralisierung bedeutet keine Produktverantwortung, bedeutet Finanzaufweisung, bedeutet Organisationsaufweisung und bedeutet Personalhoheit von Außen.

Erfolgreiche Steuerung heißt Fach- und Ressourcenverantwortung produktbezogen auf Amts- und Fachbereichsebene. Querschnittsbereiche wie Hauptämter, Personalämter, Immobilienmanagement und Kämmerei müssen sich als Serviceeinheiten und nicht als Chef-Büros über Anderen begreifen.

Wer glaubt, er könne mit der Macht der Finanzen erfolgreich Produkte in anderen Organisationsbereichen steuern, der irrt. Fachverantwortung und Finanzverantwortung gehört in eine Hand, damit wirtschaftlich gearbeitet wird. Nur so kann Verantwortung gelingen.

Ohne Verantwortung in den einzelnen Organisationseinheiten einer Kommunalverwaltung kann Steuerung und letztendlich auch Konsolidierung nicht gelingen.

9. Ohne Personalführung kein Erfolg!

Die Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte in den Kommunen müssen die Förderung der Qualifikation, der Motivation und die Verantwortungsbereitschaft ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wollen.

Hierzu gehört die Schaffung der zuvor beschriebenen Fach- und Ressourcenverantwortung aber auch kürzere und transparente Informations- und Entscheidungsverfahren, der Abbau unnötiger Zwischeninstanzen (flache Hierarchie), eine zeitgemäße Personalentwicklungsplanung und

Personalqualifizierung aber auch Beratung, Supervision und die Förderung von Fachkarrieren. Nur motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen ein kommunales Unternehmen zum Erfolg. Stumpfe Hierarchie von oben nach unten, Misstrauen und Unmut führen zu Demotivation und sind letztendlich teuer und unwirtschaftlich.

10. Schulterchluss statt Kirchturmdenken!

Es ist ein Trugschluss zu glauben, dass man nur alleine stark ist.

Auch die „kommunale Zusammenarbeit“ kann hilfreich, im Rahmen zeitgemäßer Konsolidierung, sein. Das erfordert in den Kommunen oft den Mut, den ersten Schritt zu tun und Arroganzen hinter sich zu lassen. Gerade in Ballungsräumen von Großstädten, aber auch insbesondere in Landkreisen, kann die Zusammenführungen von Aufgaben und Leistungen und einzelner Institutionen deutliche Konsolidierungseffekte haben.

Die kommunale Zusammenarbeit ist keine Allheilwaffe. Viele Leistungen können aber in gemeinschaftlicher Organisation den Verwaltungsaufwand schmälern. Insbesondere auch die Aufteilung einzelner Aufgaben, z. B. in Landkreisen, die eine Kommune macht jenes und die andere Kommune dieses, können durchaus Erfolgskonzepte sein. Auch der gemeinsame Erfolg benachbarter Kommunen führt zur Anerkennung in der Bürgerschaft.