

Teil 1: Einführung – Steuerung: Voraussetzungen und Inhalte

Literatur: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Das Kommunale Steuerungsmodell, Bericht 5/2013

Wäre eine Kommune eine Behörde, die stets Gleiches gleichförmig erledigt, bedürfte es keiner besonderen Steuerung. Die Verwaltungsabläufe müssten einmal eingerichtet werden, die zu erfüllenden Aufgaben blieben unverändert. Doch – zum Glück – sieht die Realität anders aus. Kommunen sind nicht nur eine Behörde mit sich stets wandelnden Aufgaben sondern auch eine politisch-soziale Organisation für ihre Einwohnerschaft mit einer eigenen Selbstverwaltung. Kommunen müssen sich daher stets auf neue oder veränderte Anforderungen einstellen und ihre Arbeitsabläufe immer wieder kritisch überprüfen. Denn die Einwohnerschaft ebenso wie die Kommunalpolitik fordern von der Kommunalverwaltung gute Leistungen ein, die öffentlich diskutiert und bewertet werden. Die Verwaltung als Teil des Gesamtsystems Kommune ist daher von stetem Wandel umgeben; diesen eigenverantwortlich zu gestalten, ist die Aufgabe einer verantwortungsbewussten Steuerung. Steuerung ist gleichzeitig ein Kernelement von „(good) governance“.

Steuerung im Orchester als Blaupause für die Verwaltung?

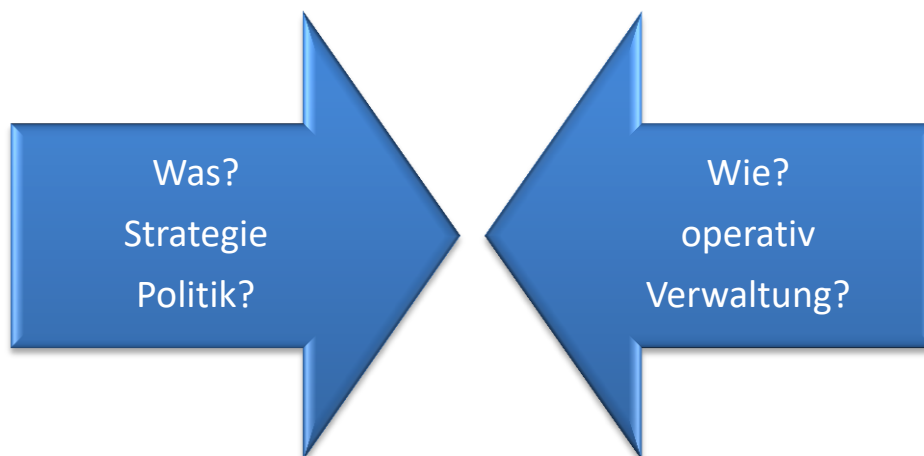


Ein gutes Orchester ist in der Lage, ein Musikstück auch ohne Dirigent fehlerfrei zu Gehör zu bringen. Grundlage für seine Arbeit ist die Partitur. Diese allerdings besteht aus Noten, noch nicht aus Musik. Die Aufgabe des Dirigenten besteht darin, aus den Noten – im Fall der Verwaltung eben aus den einschlägigen Rechtsvorschriften – Musik – übertragen also gute Kommunalpolitik – entstehen zu lassen. So ähnlich könnte man die Aufgabe der Steuerung in der Kommune beschreiben – mit dem allerdings gewichtigen Unterschied, dass nicht ein Einzelner, wie der Dirigent, dafür exklusiv verantwortlich ist.

a) Wer soll steuern?

Aber, die **erste Frage** lautet dann: Wer soll steuern? Nach den Gemeindeordnungen der Länder erfolgt die Verwaltung einer Kommune durch den (ehrenamtlichen) Rat und die (hauptamtliche) Verwaltung (sehr dezidiert § 23 GO BW, eher verklausuliert § 41 Abs. 1 und 2 GO NW). Steuerung ist daher eine Gemeinschaftsaufgabe beider Akteure – allerdings mit unterschiedlicher Gewichtung. Das ursprünglich von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) entwickelte Neue Steuerungsmodell hatte die Steuerung in zwei Bereiche, das „was“ und das „wie“, unterteilt. Das „was“, die strategische Steuerung, sollte der Ebene der Politik, das „wie“, die operative Steuerung, der Verwaltung zugewiesen sein. Dieser Gedanke findet in der Gemeindeordnung durchaus seinen Niederschlag. So erledigt der Bürgermeister die Geschäfte der laufenden Verwaltung und regelt die Organisation der Gemeindeverwaltung (§ 44 Abs. 1 – 3 GemO BW). Umgekehrt entscheidet der Rat über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung (§ 39 GO BW – nicht auf Ausschüsse und folglich auf den Bürgermeister zu übertragende Aufgaben). Doch schon ein Blick in die Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen lässt dieses Bild brüchig werden. Zwar wird die Zuständigkeit des Rates für strategische Entscheidungen explizit festgehalten (§ 41 Abs. 1 lit. t GO NW); die Rolle des Bürgermeisters hingegen wird enger definiert, indem dem Hauptausschuss die Planung der Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung obliegt (§ 61 GO NW).

Das Was-Wie-Konzept



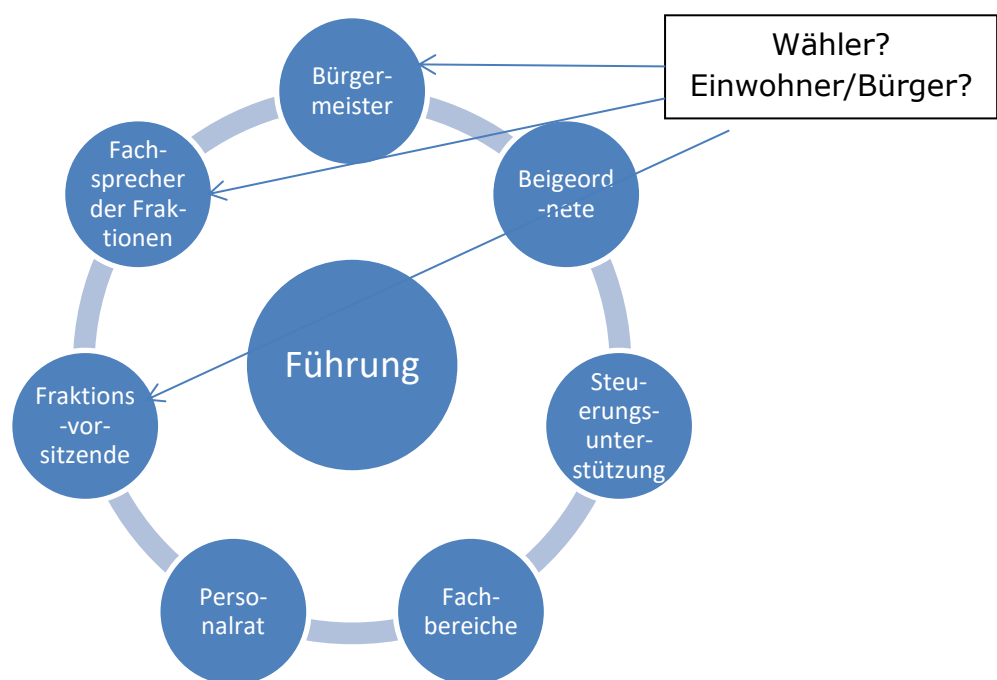
Eigene Darstellung

Hinzu kommt, dass jenseits der Rechtsstellung der Organe die strikte „was“-„wie“-Grenzziehung des Neuen Steuerungsmodells auch in der Praxis nicht funktionsfähig ist. So bereitet die Verwaltung Beschlüsse des Rates, auch über strategische Fragen vor. Umgekehrt behält sich der Rat das Recht vor, auch zu laufenden Geschäften der Verwaltung im Einzelfall Stellung zu nehmen bzw. (sofern rechtlich zulässig) Beschlüsse zu fassen. Strategische wie operative Steuerung betrifft, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung beide Akteure.

b) Wer ist die „Führung“?

Steuerung bedarf der Führung – ohne Führung ist Steuerung nicht vorstellbar. Das „Verwaltungsschiff“ würde irrlichternd im politisch-administrativen Raum kreuzen. Aber, das zieht die **zweite Frage** nach sich: Wer ist denn die Führung? Innerhalb der Verwaltung ist diese Frage scheinbar noch vergleichsweise einfach zu beantworten, da sie nach wie vor hierarchisch organisiert ist. Allerdings wäre es unzulässig, allein dem Bürgermeister die Führungsrolle zuzuschreiben. Denn neben dem Bürgermeister gibt es noch die Gruppe der Beigeordneten, in Hessen noch weitergehend den Magistrat. Die Rolle dieser Akteure ist sehr unterschiedlich; sie können ein Kollegialorgan zusammen mit dem Bürgermeister bilden (§ 70 GO NW), aber selbständig in ihren Geschäftsbereichen handeln (§ 50 Abs. 6 GemO RP), oder im Einzelfall Weisungen des Bürgermeisters (§ 49 Abs. 2 GemO BW) unterliegen. Hinzu tritt in größeren Kommunen eine – unterschiedlich bezeichnete – Organisation, die die Aufgabe der zentralen Steuerung als Unterstützung der Verwaltungsführung operativ erfüllen soll. Auch Spitzenkräfte aus den Fachbereichen, ebenso der Personalrat, der mehr als nur die individuellen und kollektiven Interessen der Mitarbeiterschaft vertritt, können zu einem erweiterten Führungskreis zählen. Insofern ist die Führungsfunktion bereits innerhalb der Verwaltung sehr differenziert zu beantworten.

Führung – ein fiktives Konstrukt mit verschiedenen Akteuren



Eigene Darstellung

Noch schwieriger verhält es sich mit dem Rat, denn er ist nur in der Gesetzesfiktion ein homogenes Organ. Eine führende Rolle, wie sie der Aufsichtsratsvorsitzende in einem Unternehmen einnimmt, gibt es nicht. Dies gilt auch für den Vorsitzenden der Gemeindevertretung in Hessen (§ 57 HGO). Denn tatsächlich besteht der Rat aus verschiedenen politischen Gruppierungen, die

keineswegs einheitlich agieren. Aber auch innerhalb jeder Gruppierung gibt es keine eindeutige Führungsrolle, da zumindest größere Fraktionen neben einem/einer Vorsitzenden auch Sprecherrollen für Fachbereiche kennen. Soweit steuerungsrelevante Beschlüsse gefasst werden, kommt dann der jeweiligen Mehrheit, mit der diese Beschlüsse gefasst wurden, die Steuerungsrolle zu. Aber auch das ist eine Vereinfachung, da das aus staatlichen Parlamenten bekannte Bild von (Regierungs-)Mehrheit und Opposition auf den Gemeinderat nicht unbedingt zutrifft. Vielmehr können Abstimmungen durchaus mit wechselnden Mehrheiten erfolgen. Die Führung gibt es daher nicht, vielmehr sind es mehrere Akteure, die bei der Führung der Kommune zusammenwirken (müssen). So formuliert die KGSt denn auch sehr allgemein:

*„Steuerungsakteure sind die Institutionen, Gruppen oder Personen, die auf die Steuerung der Kommune im Rahmen der Steuerungsstrukturen Einfluss nehmen. Ein Akteur*in kann dabei in unterschiedlichen Kontexten verschiedene Funktionen und Rollen einnehmen, die meist konfliktbehaftet sind ...*

Steuerungsstrukturen sind das Ergebnis rechtlicher und/oder organisationspolitischer Festlegungen. Sie sind die durch Regeln geschaffene Ordnung der Organisation, in der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten festgelegt sind. Führung findet in diesem Rahmen statt.“

Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Schlüsselkompetenzen für kommunale Führungskräfte, Bericht B 12/2017, S. 8

Das ist zweifellos kein sehr befriedigendes Ergebnis. Letztlich muss daher in jeder Kommune entschieden werden, wer zu der Gruppe der Führungskräfte zu zählen ist.

Eine besondere Rolle nimmt die Bürgerschaft ein; sie ist zwar nicht originärer Teil der Führung, kann aber über den reinen Wahlvorgang hinaus durch verschiedene Instrumente Einfluss vor allem auf die operative Steuerung nehmen. In vielen Kommunen werden die Einwohnerinnen und Einwohner über informelle Formen der Beteiligung in die kommunale Willensbildung einbezogen (s. dazu <http://www.awv-net.de/upload/awv-info/Info-1-13-Buergerbeteiligung.pdf>). Dies können Einwohnerversammlungen, spezielle – oft quartiersbezogene – Foren bis hin zum Bürgerhaushalt sein. Daneben gibt es formelle Verfahren, wie die Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren (z.B. § 3 BauGB) oder die Möglichkeit des Bürgerbegehrens (§ 21 GemO BW) mit einem (bei erfolgreichem Begehren) anschließenden Bürgerentscheid. Während informelle Verfahren den Rat nicht theoretisch – wohl aber oft faktisch – binden, ersetzt ein Bürgerentscheid definitiv einen Ratsbeschluss.

c) Was zeichnet Führung aus?

Auch wenn mehrere Akteure zusammenwirken, so sollten sie sich zumindest an gemeinsamen Führungsprinzipien orientieren. Denn ohne einen solchen Grundkonsens ist Führung schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Das führt zu der **dritten Frage**: Welche Kompetenzen sollten Führungskräfte aus Verwaltung und

Politik besitzen? Hierzu hat die KGSt einen umfassenden Katalog zusammengestellt. Es wäre unrealistisch zu glauben, dass alle, die an der Steuerung mitwirken diese Kompetenzen von vornherein besitzen. Sie sollten sich aber vergegenwärtigen, dass solche Kompetenzen nützlich und ergebnisfördernd sind. Es wäre daher sinnvoll und zweckmäßig, sich dessen in der Gruppe der Steuerungsakteure von Zeit zu Zeit zu vergewissern. Die nachfolgende Auflistung beschreibt solche Kompetenzen – die allerdings vornehmlich auf die Verwaltungsführung ausgerichtet sind.

„Ethische Kompetenz: Die eigenen Einstellungen und Handlungen an transparenten Maßstäben auszurichten, sie nachhaltig zu verfolgen und verantwortungsbewusst zu vertreten.

Persönliche Kompetenz: Verantwortung für sich selbst zu übernehmen und der Führung verantwortlich gewachsen zu sein.

Strategische Kompetenz: Das eigene Denken und Handeln auf langfristige Ziele auszurichten, Entwicklungen und Probleme frühzeitig zu erkennen, folgerichtig zu beurteilen und denkbare Lösungen auf der Basis der Gemeinwohlorientierung zu finden.

Sozialkompetenz: Beziehungen zu Menschen situations- und zielgruppenadäquat aufzubauen und zielorientiert – im Sinne der Gemeinwohlorientierung - aufrechtzuerhalten.

*Führungskompetenz: Die eigene Kommune zu gestalten und weiterzuentwickeln und im Umgang mit der Bürgerschaft, mit den Kollegen*innen und mit den Mitarbeitern*innen ein Führungsverhalten zu zeigen, das an gemeinwohlorientierten Werten ausgerichtet ist.*

Personalentwicklungskompetenz: Die Potenziale und Motive der Beschäftigten zu erkennen, zu erhalten und zu fördern, so dass ein optimales Verhältnis zwischen den Bedarfen der Organisation und den Zielen der Mitarbeitenden entsteht.

Diversity Kompetenz: Die eigenen Vorurteile gegenüber anderen Menschen zu reflektieren, Unterschiede wertzuschätzen – sofern sie im Einklang mit den geltenden Werten und ethischen Grundorientierungen sind – Vielfalt zu fördern und strukturellen Diskriminierungen entgegenzuwirken.

Digitale Kompetenz: Offen gegenüber Informationstechnologien zu sein, um mit ihnen die Organisation zu gestalten. Mit digitalen Medien umgehen zu können und achtsam, also verantwortungsvoll und zielgerichtet steuernd mit Informationstechnologien, digitalen Medien und Daten umzugehen („Digitale Haltung“).“

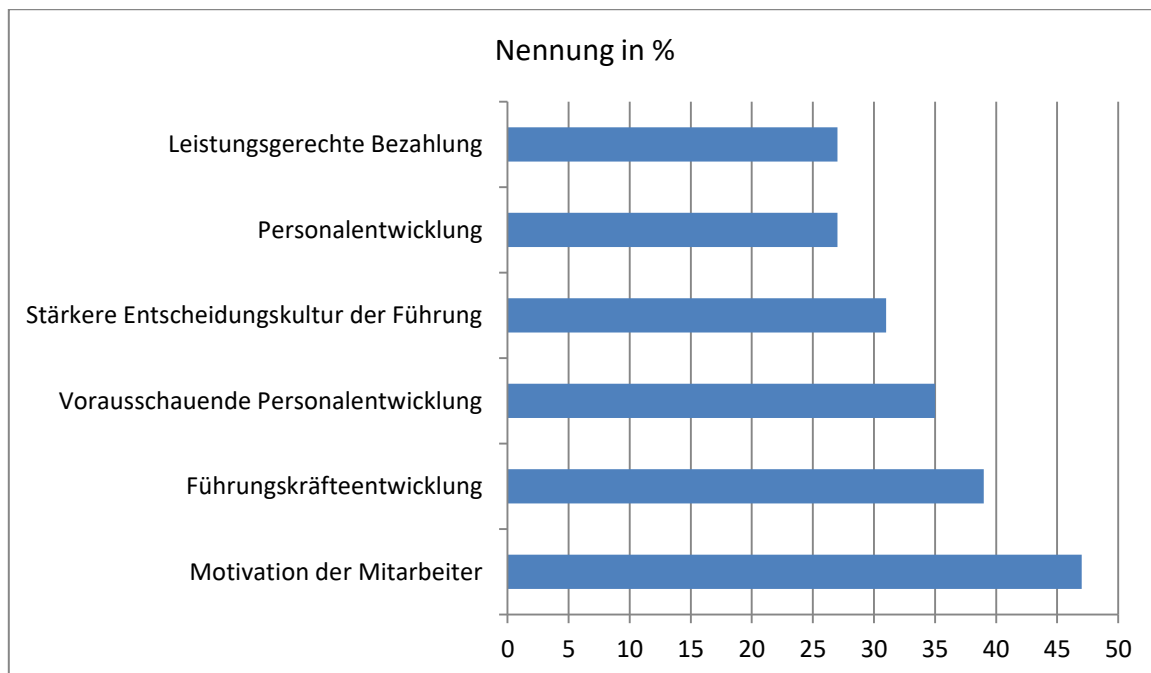
Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Schlüsselkompetenzen für kommunale Führungskräfte, Bericht B 12/2017, S. 3f.

Ausdrücklich nicht genannt wird Fachkompetenz – diese sollte innerhalb der Verwaltung vorhanden sein. Führungskräfte müssen nicht die besten Fachleute

sein (dann wären sie vermutlich fehl am Platze), vielmehr müssen sie in der Lage sein, die Kompetenz der Verwaltung abzurufen und zu nutzen. Soweit bei komplexen Sachverhalten das Fachwissen der Verwaltung nicht ausreicht, müssen Führungskräfte bereit und in der Lage sein, externen Sachverstand einzuholen.

Der Anspruch an die Führungskompetenzen ist gerade für jene Akteure sehr hoch, die sich in Wahlen regelmäßig dem Votum der Bürgerschaft stellen müssen. Sie befinden sich in dem Spagat zwischen dem eigenen Interesse an einer Wiederwahl und dem Gemeinwohlinteresse der Kommune. Sie müssen versuchen so zu handeln und transparent zu machen, dass die Verfolgung beider Interessen durchaus miteinander harmonisieren kann („indem ich im Interesse des Gemeinwohls handle, zeige ich auch die persönliche/politische Fähigkeit mein Mandat verantwortungsvoll wahrzunehmen“).

Wo aber sehen die Führungskräfte selbst den größten Handlungsbedarf für eine erfolgreiche Führung?



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor, Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen, Berlin 2016, S. 17

Für die Führungskräfte stehen offensichtlich personalwirtschaftliche und – politische Fragen im Vordergrund, nicht die Führung selbst. Besonders hervorgehoben wird die Personalentwicklung. Eine gewisse Affinität zum Selbstverständnis von Führungskräften enthält lediglich der Hinweis auf die Führungskultur.

d) Wohin soll die Kommune steuern?

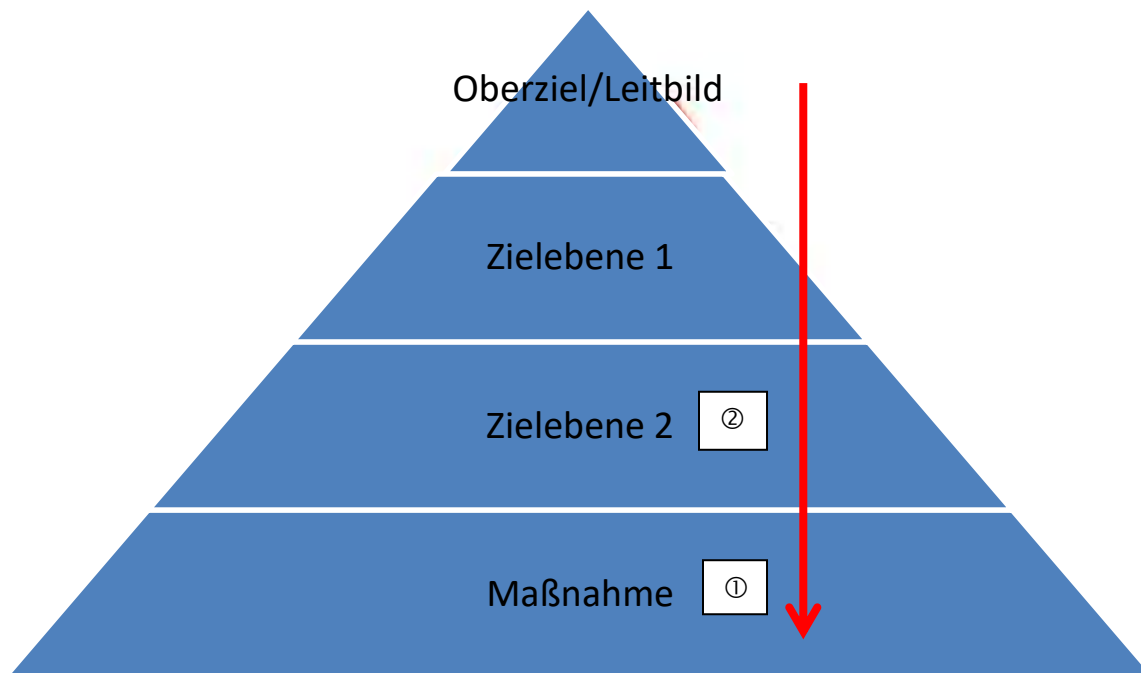
So wie ein Schiff einen Kurs braucht, um seinen Bestimmungshafen zu erreichen, muss auch das Handeln der Kommune einem bestimmten Weg folgen. Das

erfordert die Beantwortung der **vierten Frage**: Welche Ziele strebt die Kommune an? Das theoretische Dilemma besteht darin, dass aus allgemeinen Leitlinien („das Wohl der Einwohner“ - § 10 Abs. 2 GemO BW; § 1 GO NW) nur schwer praktische Handlungsziele abgeleitet werden können. Zwar haben viele Kommunen Leitbilder mit solchen sehr allgemein gehaltenen Zielvorstellungen entwickelt; die Annahme jedoch, es ließen sich aus wenigen Oberzielen kaskadenförmig (eindeutig) praxistaugliche Orientierungen für die Tätigkeit der Kommunalverwaltung ableiten, ist realitätsfremd. Denn es lassen sich in der Regel mehrere mögliche Zielkaskaden vorstellen. So kann das Leitbild der familien- und kinderfreundlichen Kommune – das weite Verbreitung findet – mit ganz unterschiedlichen Handlungszielen verknüpft werden:

- Günstige Grundstücke für junge Familien
- Betreuungsplätze für x% der Kinder im Alter von ... bis ... Jahren
- Qualifizierung der Betreuungskräfte in Kindertageseinrichtungen
- Innovative Spielplätze
- Unterstützung berufstätiger Eltern mit Angeboten außerhalb der Betreuungseinrichtungen
- Förderung der Kinder- und Jugendangebote in Vereinen
- Einrichtungen der Jugendfreizeit
- u.v.a.m.

Diese Möglichkeiten schließen sich zwar nicht gegenseitig aus, dürften aber wegen der Knappheit von Ressourcen auch nicht gleichzeitig zu verfolgen sein. In diesem Fall ist also „nur“ eine Priorisierung innerhalb eines denkbaren Maßnahmenbündels erforderlich^①. Andere Ziele können aber durchaus miteinander konkurrieren. So kann das Bestreben (günstigen) Wohnraum zu schaffen mit der gleichzeitigen Absicht den Flächenverbrauch so gering wie möglich zu halten in Konkurrenz stehen. Soll beides erfüllt werden, könnte dies wiederum dem Ziel Grün- und Freiflächen in der Kommune zu erhalten in Widerspruch stehen. Die Priorisierung findet insoweit nicht erst auf der Ebene der Maßnahmen sondern bereits auf der Zielebene statt^②.

Vom Leitbild zur Maßnahme – die Idealvorstellung einer Kaskade



Eigene Darstellung

Das kommunale Haushaltsrecht hat die Formulierung von Zielen zur Verpflichtung gemacht (§ 4 Abs. 2 GemHVO NW). Dadurch dass die Ziele im Haushalt verankert sein müssen, ergibt sich eine sinnvolle Verknüpfung zum Ressourceneinsatz. Die Frage der Zielfindung und der Umgang mit Zielkonflikten aber ist ebenso wie die Konkretisierung der Ziele in die Verantwortung jeder einzelnen Kommune gelegt.

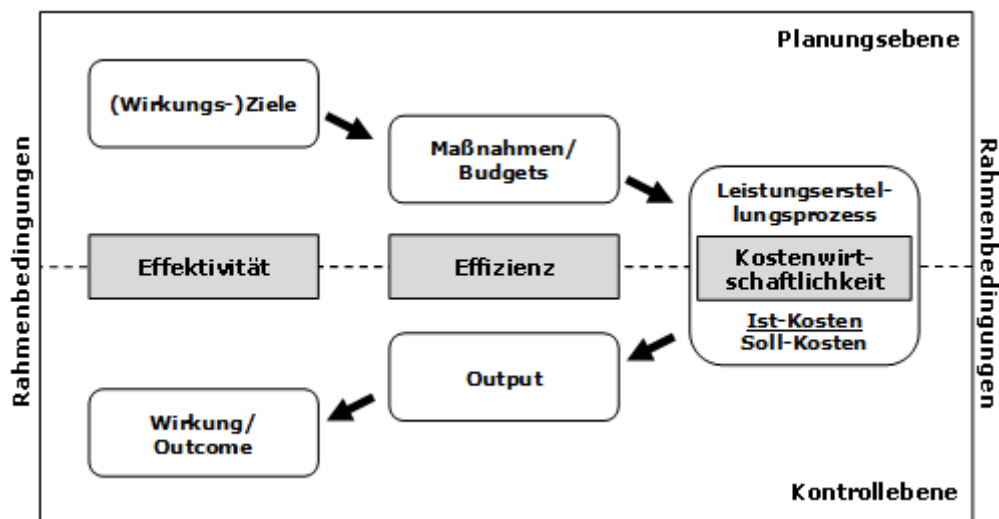
e) Wie werden die Ziele erreicht?

Die Formulierung von Zielvorstellungen reicht für sich nicht aus; vielmehr muss erkennbar werden, wie die Ziele angestrebt werden sollen. Deshalb ergibt sich die **fünfte Frage**: Wie gelangt die Kommune von der Zielformulierung zur Zielerreichung?

Das Handeln der Verwaltung lässt sich in Geschäftsprozesse aufgliedern. Sie beschreiben die Art und Weise, in der die Verwaltung tätig wird. In der traditionellen Art des Rechnungswesens, der Kameralistik wurde lediglich der Ressourceneinsatz, d.h. der Input dargestellt. Ein höherer Input wurde (und wird immer noch) als positiver Beitrag zur Zielerreichung angesehen. Typische Zielgrößen der (nationalen) Politik sind z.B. der Anteil der F+E-Ausgaben, der Entwicklungsetat oder die Mittel für die Verteidigung in Relation zum BIP. Das zählte und zählt zu den grundlegenden Irrtümern politischer Programmatik. Mehr Mittel für eine Aufgabe bereitzustellen bedeutet noch lange nicht, dass mehr oder bessere Leistungen geboten werden. Steigende Heizkosten, also mehr Finanzmittel für Kinderbetreuungseinrichtungen bedeuten keine zusätzlichen Plätze oder eine bessere Betreuungsqualität. Daher sollte die erste Ebene, auf der lediglich Soll- und Ist-Kosten miteinander verglichen werden („wurde der

Budgetrahmen eingehalten bzw. über-/unterschritten?“) in den Kommunen heute nicht mehr in den Vordergrund gerückt werden.

Das 3-E-Modell: Economic, Efficient, Effective



Quelle: www.haushaltssteuerung.de Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, 3-E-Modell

Vielmehr geht es inzwischen durchgängig darum, zumindest die Effizienz eines Geschäftsprozesses zu bewerten. Dazu wird der Output, inzwischen auch in Kommunen als Produkt bezeichnet, einbezogen. Im Beispiel der Kinderbetreuung wäre dies z.B. die Anzahl der Betreuungsplätze. Nach dem Mini-Max-Prinzip ist der Ressourceneinsatz dann effizient, wenn bei gegebenem Einsatz ein Maximum an Plätzen oder ein vorgegebenes Platzvolumen mit einem Minimum an Ressourcen erreicht wird. Allerdings ist das noch eine recht mechanistische Darstellung, denn sie besagt nichts über die Qualität des Produkts Kinderbetreuung.

In einem weiteren Schritt soll daher die Wirksamkeit einer Maßnahme, der Outcome, in den Blick genommen werden. Damit ist oft bereits die Zielebene direkt angesprochen. Wenn es das Ziel ist, möglichst viele Kinder für den Schulbesuch zu befähigen, so lässt sich nachprüfen, wie groß der Anteil derjenigen ist, die diese Hürde nicht nehmen können. Damit ist bereits auch eine zweite Anforderung des kommunalen Haushaltsrechts angesprochen. Es reicht nicht aus, nur Ziele zu formulieren – diese sollen auch mit Kennzahlen unterlegt werden, die es ermöglichen den Grad der Zielerreichung abzulesen. Die Kennzahl für den Output wäre in diesem Beispiel die Zahl der Plätze, für den Outcome der Grad der Schulbefähigung. Daraus lässt sich ableiten:

Steuerung bedarf der Information – ohne Information ist sie bestenfalls Glücksspiel und endet schlimmstenfalls im Chaos.

Eine gute Übersicht über den Outcome von Bildungsangeboten bietet der Jahresabschluss der Stadt Stockholm. Dabei handelt es sich um Sprachkurse für Zuwanderer:

Ziele, Kennzahlen und Zielerreichung in der Praxis

Indikator	Zielwert	Ergebnis	Zielerreichung
Anteil der Teilnehmer an Schwedischkursen für Einwanderer mit guter Note nach beendetem Kurs	93%	95%	Vollständig erfüllt
Anteil der Teilnehmer an Schwedischkursen für Einwanderer mit guter Note nach 600 Unterrichtsstunden	67%	64%	Teilweise erfüllt
Anteil der Teilnehmer an gymnasialen Angeboten der Erwachsenenbildung mit guter Note nach beendetem Kurs	86%	82%	Teilweise erfüllt

Quelle: Stockholms Stad, Årsredovisning 2015, S. 67, www.stockholms_stad_arsredovisning_2015-1.pdf eigene Übersetzung

Es tritt allerdings noch eine weitere Dimension hinzu. Die bisherige Betrachtung erfolgt aus dem Blickwinkel der Kommune, nicht unbedingt aus der Sicht der Empfänger öffentlicher Leistungen ("Impact"). Um dies zu illustrieren wird ein anderes Beispiel herangezogen. In der Debatte um die Feinstaubrichtlinie der EU werden Fahrverbote erwogen. Der Output des Verwaltungshandelns wäre in diesem Fall die Zahl der ausgesprochenen Fahrverbote, der Outcome die Feinstaubbelastung nach Einführung der Verbote, verbunden mit der Frage, ob die Grenzwerte eingehalten werden. Der Impact wäre dann die Veränderung des Gesundheitszustandes der Anwohner der belasteten Straßen – allerdings dann auch ergänzt um den Gesundheitszustand der Anwohner jener Straßen, die als Ausweichrouten genutzt werden.

f) Die Zielerreichung ist ermittelt – was nun?

Die Verwendung von Kennzahlen führt zur **sechsten Frage**: Was sind gute Kennzahlen und welche Schlüsse können aus ihren Ergebnissen gezogen werden? Grundsätzlich lassen sich drei Typen von Kennzahlen unterscheiden. Sie werden

- zu einem vorab selbst oder rechtlich definierten Normwert in Beziehung gesetzt (Beispiel Stockholm, Beispiel Feinstaub)
- als angestrebte dynamische Entwicklung beschrieben (Steigerung der Betreuungsplätze p.a. um ...; Zunahme der Schulbefähigung p.a. um ...)
- in einen interkommunalen Vergleich eingebettet werden („benchmarking“). Ziel ist es dann in der Vergleichsgruppe einen Platz im oberen Quantil zu erreichen

Bei der Auswahl geeigneter Kennzahlen sind mehrere Aspekte zu beachten. Zunächst ist generell darauf zu achten, dass die gewählten Indikatoren messbar sind, zu dem formulierten Ziel in einem engen Zusammenhang stehen und mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden können. Schließlich muss eine Kennzahl

manipulationssicher sein, d.h. nicht durch die Verantwortlichen selbst beeinflusst werden können. Ein Beispiel dafür ist eine über das geschäftsübliche hinausgehende Vereinbarung von Zahlungsfristen (Handelskredit), die zwar als Verbindlichkeit aus Lieferungen und Leistungen in der Bilanz erscheint, aber die Liquiditätslage (optisch) verbessert. Schließlich ist auch die Frage zu stellen, für wen die Kennzahlen gedacht sind.

Hinzu kommt: Einzelkennzahlen zu Leistungen oder Produkten sind für sich genommen und für die Fachsteuerung sicher interessant. Aber es fehlen die Beziehungen der Kennzahlen zueinander und ihre Bedeutung für ein übergeordnetes Ziel. Ein gutes Beispiel ist die Darstellung der Haushalts- und Finanzlage der Kommune. Sie lässt sich nicht mit einem einfachen Indikator erfassen. Eine Beurteilung nach dem Gegensatzpaar „ausgeglichen – nicht ausgeglichen“ wäre zu grob und würde den Blick auf andere Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft verstellen. Der Kennzahlenset aus Nordrhein-Westfalen nennt denn auch 18 verschiedene Indikatoren, die – zusammengekommen – ein Bild der finanziellen Situation der Kommune vermitteln sollen.

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

1. Aufwandsdeckungsgrad
2. Eigenkapitalquote 1
3. Eigenkapitalquote 2
4. Fehlbetragsquote

Kennzahlen zur Vermögenslage

5. Infrastrukturquote
6. Abschreibungsintensität
7. Drittfinanzierungsquote
8. Investitionsquote

Kennzahlen zur Finanzlage

9. Anlagendeckungsgrad 2
10. Dynamischer Verschuldungsgrad
11. Liquidität 2. Grades
12. Kurzfristige Verbindlichkeitsquote
13. Zinslastquote

Kennzahlen zur Ertragslage

14. Steuerquote bzw. Allg. Umlagenquote
15. Zuwendungsquote

16. Personalintensität
 17. Sach- und Dienstleistungsintensität
 18. Transferaufwandsquote

Quelle: Kommunales Haushaltsrecht, NKF – Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen (NKF – Kennzahlen)
 RdErl. d. Innenministeriums v. 1.10.2008, 34 – 48.04.05/01 - 2323/08

Allerdings dürften nicht alle Elemente von gleicher Gewichtigkeit sein. Daher bedarf es einer strukturierten Verdichtung zu einem Gesamtindikator. Eine solche Vorgehensweise ist aus dem Verfahren der Ratingagenturen bekannt, die zu einer Einstufung nach Risikoklassen („Kreditwürdigkeit“) führt.

Das gelingt, indem die einzelnen Kennzahlen in mehrere Merkmalsausprägungen unterteilt werden und diesen Ausprägungen ein Punktwert zugeordnet wird. Ein solches System besteht für die Haushaltswirtschaft seit langem in Sachsen („Frühwarnsystem“). Ein ähnliches Verfahren ist jüngst in Hessen entwickelt worden („Kommunales Auswertungssystem Hessen – kash“). Für die Bewertung der dauerhaften Leistungsfähigkeit einer Kommune werden dort 6 Indikatoren zu einer „Ampel“ verdichtet:

Indikator je Einwohner	Bewertung der Indikatoren in Euro je Einwohner	Gewicht	Status
Ordentliches Ergebnis	Überschuss stets $> 5 = 1$ Überschuss/Defizit zwischen -5 und $+5 = 0,75$ Defizit zwischen -5 und $-40 = 0,5$ Defizit zwischen -40 und $-75 = 0,25$ Defizit größer $-75 = 0$	45%	$> 70\% =$ grün $< 70\%$ und $> 40\% =$ gelb $< 40\% =$ rot
Bestand ordentliche Rücklage*	Bestand $= 1$ Kein Bestand $= 0$	5%	
Kumulierte ordentliche Ergebnisse	$\geq 0 = 1$ < 0 (kumulierte Fehlbeträge) $= 0$	10%	
Ausweis von Eigenkapital	Positiv $= 1$ Negativ $= 0$	5%	
Kassenkreditverbindlichkeiten	Keine $= 1$ Bis 200 Euro $=$	10%	

	0,5		
	> 200 Euro = 0		
Zahlungsmittelfluss lfd. Rechnung ./ . Tilgung	Saldo > +5 Euro = 1 Saldo zwischen 0 und +5 Euro = 0,5 Saldo < 0 = 0	25%	
		100%	

* In Hessen Teil des Eigenkapitals

Quelle: Klaus Georg/Marc Gnädinger/Thorsten Hardt, Kommunales Auswertungssystem Hessen (kash), Verwaltung und Management 24 (2018), S. 74

In dem Beispiel kommt eine Kommune, die

- ein Defizit von -30 Euro je Einwohner ausweist,
- einen Bestand in der Rücklage aufweist und über die Jahre hinweg im Durchschnitt ein positives Ergebnis erzielt,
- ein positives Eigenkapital darstellen kann,
- einen Kassenkreditbestand von 150 Euro je Einwohner hat und
- Zahlungsmittel nach Abzug der Tilgung von 3 Euro besitzt,

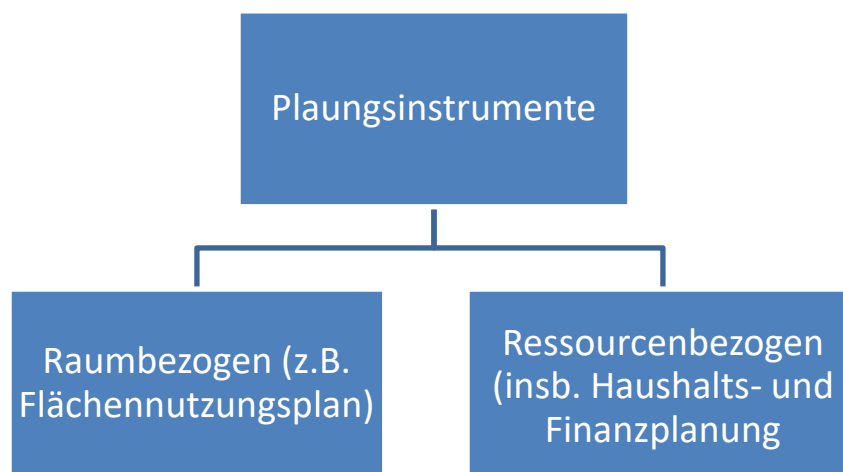
auf einen Wert von 60% und würde damit im gelben Bereich liegen.

Der Vergleich zwischen Zielwert und dem tatsächlich Erreichten ist eine Form der Evaluation. Grundsätzlich wird bewertet (Beispiel Stockholm), ob der vorgegebene Zielwert erreicht wurde oder nicht. Dabei gilt, dass Zielwerte nicht unrealistisch hoch (Überforderung) oder niedrig (Unterforderung) gesetzt werden. Wird der Zielwert verfehlt, ergibt sich Handlungsbedarf. Zum einen ist zu prüfen, ob die Geschäftsprozesse verbessert werden können, um bessere Ergebnisse zu erzielen. Dafür eignet sich vor allem der interkommunale Vergleich; denn er ermöglicht von den „Besseren“ zu lernen. Zum anderen müssen u.U. aber auch die Zielwerte angepasst werden, weil z.B. äußere Faktoren eine Zielerreichung verhindern. Ein Beispiel wäre ein Ausbau des Taktes im Nahverkehr, der daran scheitert, weil es keine ausgebildeten Busfahrer gibt.

Werden die Ziele indessen erreicht, ist das kein Grund, auf diesem Niveau zu verharren. Die Kommune ist aufgefordert, auch in der Folgezeit ihre Leistungen zu verbessern (Kontinuierlicher Verbesserungsprozess). Dazu kann z.B. eine Anhebung der zu erreichenden Zielwerte dienen – cum grano salis kann dieser Weg mit der Anreizregulierung im Bereich der Energiewirtschaft verglichen werden.

g) Instrumente der Steuerung – der Haushaltsplan im Mittelpunkt

Das Recht nennt eine ganze Reihe von Instrumenten, die für die Steuerung genutzt werden können. Die **siebte Frage** lautet daher: Welche Steuerungsinstrumente stehen den Akteuren zur Verfügung? Dabei ist zu unterscheiden zwischen jenen Instrumenten, die einen räumlichen Bezug aufweisen („wo soll etwas stattfinden?“), und jenen, die die Ressourcen in den Blick nehmen („womit soll etwas stattfinden?“). Raumbezogen steht zunächst der Flächennutzungsplan im Vordergrund, der durch Bebauungspläne ergänzt wird. Daneben gibt es fachspezifische Raum- und Entwicklungsplanungen für Kindertageseinrichtungen und Schulen, den Verkehr, die Grünflächen oder den ÖPNV (Nahverkehrsplan).



Eigene Darstellung

Zentrales Instrument der Ressourcenplanung ist der Haushalt zusammen mit der mittelfristigen Finanzplanung. Er enthält nicht nur die zur Verfügung gestellten Finanzmittel sondern auch die zugeordneten personellen Ressourcen (Stellenplan, z.B. § 5 GemHVO BW). Darüber hinaus ist im Haushaltsplan jedem Produkt eine Beschreibung beizufügen („was soll getan werden?“) und für sog. Schlüsselpositionen eine Zielsetzung zu formulieren (§ 4 GemHVO BW). Hierfür sind dann geeignete Kennzahlen anzugeben. Zusätzlich soll dokumentiert werden, wer für das jeweilige Produkt verantwortlich ist. Der Verantwortungsbereich der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird üblicherweise durch Stellen- bzw. Arbeitsplatzbeschreibungen konkretisiert. Damit wird der Haushaltsplan zur strategischen Schnittstelle zwischen strategischer und operativer Steuerung (KGSt). Da gerade strategische Fragen über das einzelne Haushaltsjahr hinausreichen, kommt der Finanzplanung eine ergänzende Funktion zu. Allerdings kann die Finanzplanung nicht als konkreter Handlungsrahmen verstanden werden, der gleichsam die kommenden Haushalte bereits definiert. Sie ist vielmehr eine finanzielle Projektion bei Verfolgung der aktuell gültigen Zielsetzungen der Kommune.