

Strategisches Management und Strategische Planung in Kommunen

von Prof. Dr. Jürgen Gornas

Helmut-Schmidt-Universität – Universität der Bundeswehr Hamburg

1. Objekt einer strategischen Steuerung: Der kommunale Konzern	2
2. Grundlagen einer strategischen Steuerung	5
3. Steuerungsdefizite im kommunalen Konzern	13
4. Zusammenfassung	18
Literaturverzeichnis	20

1. Objekt einer strategischen Steuerung: Der kommunale Konzern

Kommunen stellen aufgrund ihrer organisatorischen Strukturen *Konzerne* dar, vergleichbar mit privatwirtschaftlichen Konzernen, so wie sie im Aktienrecht definiert sind. Als Konzernmutter fungiert die *Gebietskörperschaft* als juristische Person öffentlichen Rechts. Bei ihr sind die obersten Leitungsorgane des kommunalen Konzerns angesiedelt, und zwar

- der Rat mit seinen Ausschüssen als *politisches Leitungsorgan*
- und der Bürgermeister/Oberbürgermeister als *administratives Leitungsorgan*.¹

Diese beiden Organe haben die zentrale Aufgabe, die der Konzernmutter nachgeordneten Tochterorganisationen zu leiten und unter Verwendung geeigneter Instrumente zielorientiert zu steuern. Bei diesen Töchtern ist zu unterscheiden in

- die *unselbständigen Organisationseinheiten der Kernverwaltung*
- und in die *verselbständigten Organisationseinheiten*.

Das Attribut der Selbständigkeit bzw. Unselbständigkeit bezieht sich im wesentlichen auf deren *Rechtsform* sowie - damit zusammenhängend – auf deren *Finanz- und Rechnungswesen*. So besitzen die Organisationseinheiten der Kernverwaltung keine Rechtsfähigkeit. Sie sind mit ihren Erträgen/Aufwendungen sowie ihren Einzahlungen/Auszahlungen brutto im Haushalt ihrer Mutter enthalten und stellen keine selbständig bilanzierenden Einheiten dar. Die verselbständigten Organisationseinheiten haben grundsätzlich eine eigene Wirtschafts- und Finanzplanung und sind deshalb im Haushalt ihrer Mutter nur netto, d.h. gemäß ihrem wirtschaftlichen Ergebnis mit ihrem Abführungs- oder Zuführungsbetrag veranschlagt. Größtenteils stellen sie juristische Personen entweder des öffentlichen Rechts (Anstalten, Kommunalunternehmen, Stiftungen, Zweckverbände) oder des privaten Rechts (GmbH, gGmbH, AG) dar. Nur ein bestimmter Typ dieser Organisationseinheiten – die öffentlich-rechtlichen Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen – besitzen keine Rechtsfähigkeit, sondern nur einzelne Eigenschaften einer juristischen Person.

¹ Der Bürgermeister/Oberbürgermeister bildet gem. § 70 GO NRW mit seinen „Spartenleitern“ - den Beigeordneten oder Dezernenten - den sogenannten Verwaltungsvorstand. Ähnliche Gremien sind ebenfalls in den Gemeindeordnungen anderer Bundesländer vorgesehen. So in § 57 GO Rheinland-Pfalz (Stadtvorstand), in § 65 ff. GO Hessen (Gemeindevorstand) und in § 56 ff. Niedersachsen (Verwaltungsausschuss).

Neben diesen beiden Arten von Tochterorganisationen, die unter der einheitlichen Leitung der Mutter stehen und damit im rechtlichen und wirtschaftlichen Sinne den kommunalen Konzern bilden, haben die Kommunen häufig noch weitere Unternehmensbeteiligungen in ihrem Portefeuille, die aber aufgrund ihres Umfangs nicht in den Konsolidierungskreis für den Konzern- bzw. Gesamtabschluss einbezogen werden. In welchem Ausmaß eine kommunale Gebietskörperschaft neben ihrer Kernverwaltung über verselbständigte Organisationseinheiten und sonstige Beteiligungen verfügt, ist in der Regel von ihrer Größe abhängig. So weisen insbesondere großstädtische Konzerne sehr komplexe Strukturen auf, und zwar nicht nur horizontal im Hinblick auf die Anzahl der zugehörigen verselbständigten Einheiten, sondern auch vertikal bezüglich der Mehrstufigkeit von Mutter-Tochter-Beziehungen. Dies gilt insbesondere für die kommunalen Versorgungsunternehmen, zu denen selbst wiederum Tochterunternehmen sowohl im nationalen als auch im internationalen Bereich gehören können.²

Nicht allein die große Zahl von Tochterorganisationen insbesondere in städtischen Konzernen stellt hohe Anforderungen an die Steuerungsfähigkeiten seiner obersten Leitungsorgane und die dazu notwendigen Steuerungsinstrumente. Es ist vor allem die große *Heterogenität* und der hohe *Diversifizierungsgrad*, die die Steuerungsaufgabe erheblich erschweren. Die *Heterogenität* kommunaler Konzerne drückt sich in der Vielfalt der Rechtsformen aus, in denen ihre Tochterorganisationen auftreten. Während in privatwirtschaftlichen Konzernen die Töchter ausschließlich juristische Personen privaten Rechts darstellen, finden wir in kommunalen Konzernen – wie oben erwähnt – sowohl privatrechtliche als auch in öffentlich-rechtliche Formen und letztere sowohl mit als auch ohne Rechtsfähigkeit. So sind beispielsweise die Möglichkeiten der Konzernleitung, einen öffentlichen Auftrag bzw. öffentlichen Zweck gegenüber dem Management der Tochterorganisationen durchzusetzen, u. a. auch von deren Rechtsform abhängig, denn dort sind die

² So gehört zum Konzern Stadt Mannheim die MVV GmbH als 100%iges Tochterunternehmen. Diese Tochter verfügt selbst wiederum über drei nachgeordnete Unternehmen, die OEG AG, die MVV Verkehr AG und die Regio Rail Verkehrssysteme GmbH. Unterhalb dieser Unternehmen befinden sich weitere Beteiligungen, wie z.B. bei der MVV Verkehr AG die börsennotierte MVV Energie AG, die sich über mehrere Ebenen erstreckt, so dass bereits innerhalb des Konzerns Stadt Mannheim ein komplexer Teilkonzern mit der MVV GmbH an der Spitze existiert.

grundlegenden Strukturen, Aufgaben und Kompetenzen der jeweiligen Leitungsorgane geregelt.

Sinnfälliger Ausdruck des hohen *Diversifizierungsgrades* ist die inhaltliche Vielfalt der kommunalen Aufgaben, die ihren Niederschlag in den kommunalen Produktrahmen bzw. Produktplänen gefunden hat, die die Grundlage für die Gliederung des kommunalen Haushalts bilden. So weist der Produktrahmen für die NRW-Kommunen auf der obersten Ebene insgesamt 17 Produktbereiche aus, mit einer weiteren Untergliederung in Produktgruppen und Produkte. Allein die 17 Produktbereiche, die man als die Sparten kommunaler Konzerne bezeichnen kann, zeigen die inhaltliche Vielgestaltigkeit des kommunalen Leistungsprogramms. Zudem gelten für die Finanzierung der Erstellung der Leistungen, die die Kommune pflichtig oder freiwillig innerhalb dieser Produktbereiche erbringt, unterschiedliche Regelungen. So muss zwischen der im Haushaltsrecht definierten wirtschaftlichen und der nicht-wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen unterschieden werden (so in NRW im § 107 ff. GO). Während bei der letzteren ausschließlich der öffentliche Zweck bzw. das öffentliche Interesse im Hinblick auf die Förderung des Gemeinwohl die oberste Handlungsmaxime bildet und die Entgeltlichkeit der kommunalen Leistungen die Spannweite vom Nulltarif bis zur Kostendeckung als absoluter Obergrenze umfasst, tritt bei der wirtschaftlichen Betätigung neben den öffentlichen Zweck auch die Erzielung eines angemessenen Gewinns, d.h. hier werden zur Finanzierung der Leistungen keine allgemeinen Deckungsmittel benötigt. Auf diese Vielgestaltigkeit der Produkte und ihre Finanzierung müssen zweifellos auch die bereitzustellenden Steuerungsinformationen ausgerichtet sein.

2. Grundlagen einer strategischen Steuerung

Das dominierende Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik kommunaler Konzerne insbesondere im Bereich ihrer Kernverwaltung ist die Erhaltung bzw. Wiedergewinnung ihrer *finanziellen Leistungsfähigkeit*. Sie gilt als gewährleistet, wenn die Kommune in der Lage ist, alle ihre konsumtiven und investiven Ausgaben *letztendlich* durch ordentliche, d.h. ihr endgültig zugeflossene Einnahmen zu decken. Vor der umfassenden an volkswirtschaftlichen Zielsetzungen orientierten Haushaltsrechtsreform Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre³ wurde dieses „*letztendlich*“ eng ausgelegt. Nur die Sofortdeckung, Vorwegdeckung und - mit Einschränkungen auch der Deckungsübertrag⁴ - galten als Maßstab einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik. Zu dieser Zeit verfügte ein „ordentliches“ Gemeinwesen auch nur über einen *ordentlichen* Haushalt. Eine Nachdeckung aufgrund einer Kreditfinanzierung war nur bei einem unabweisbaren investiven Bedarf zulässig und verlangte die Aufstellung eines *außerordentlichen* Haushalts. Mit der genannten Haushaltsrechtsreform wurde die Nachdeckung „hoffähig“ gemacht und der ordentliche Haushalt durch einen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ersetzt. Zwar verpflichtete man die Kommunen, durch die Erstellung einer mittelfristigen Finanzplanung über den finanziellen „Tellerrand“ ihres jährlichen Haushalts hinauszublicken, um die künftige Bedienung ihrer Kreditfinanzierungen im Vermögenshaushalt sicherstellen zu können. Dies reichte jedoch – wie die gegenwärtige Finanzsituation der Kommunen beweist – nicht aus. Mittlerweile haben viele Kommunen ihre finanzielle Leistungsfähigkeit eingebüßt und sind nicht mehr in der Lage, ihre Kredite aus ordentlichen Einnahmen zu bedienen.

Finanzielle Leistungsfähigkeit bildet die Voraussetzung für die *stetige Aufgabenerfüllung* nicht nur in der Kernverwaltung, sondern – nach dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung – im gesamten kommunalen Konzern. Nach § 75,1 GO NRW ist diese Fähigkeit abhängig von der Haushaltswirtschaft, denn dort heißt es: „Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die

³ Vgl. Mülhaupt, Ludwig, Symposium Probleme einer Reform des gemeindlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Der öffentliche Haushalt, Jahrgang 11, Heft 2/5, Göttingen 1970, S. 1-160. Eine umfassende Diskussion bietet dieser Sonderband. Dort sind die Diskussionsbeiträge eines Kommunalwissenschaftlichen Symposiums, das am 12./13. Februar 1970 an der Universität Münster/Westfalen stattgefunden hat, enthalten.

⁴ Die Einschränkung besteht darin, dass die aus der Veräußerung von gedeckten Vermögen erzielten Erträge wieder investiert und nicht zur Schuldentilgung verwendet werden.

stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.“ Der kommunale Haushalt ist jedoch das Ergebnis einer nur jahresbezogenen operativen Planung und sein Vollzug unterliegt einer operativen Steuerung. Diese kurzfristige operative Sicht reicht aber nicht aus, um die finanzielle Leistungsfähigkeit zu erhalten bzw. wiederzugewinnen. Dafür sind jahresübergreifende strategische Ansätze und Überlegungen notwendig. Die obersten Leitungsorgane im Konzern müssen ein strategisches Management mit einer strategischen Planung praktizieren, das als Basis für eine strategische Steuerung der gesamten Kommune dient. Haushaltssicherungskonzepte, die bei Verlust der finanziellen Leistungsfähigkeit von den staatlichen Aufsichtsbehörden verlangt werden, können eine strategische Planung nicht ersetzen, denn diese Konzepte sind im wesentlichen input- und nicht ziel- bzw. ergebnisorientiert. Sie dienen letztlich einem Kurieren an Symptomen.

Die *zentrale Frage einer strategischen Planung* lautet⁵: Was wollen wir in unserer Kommune mittel- und langfristig auf den relevanten Politikfeldern für die Bürger erreichen, und zwar unter Berücksichtigung der Herausforderungen aufgrund der künftig zu erwartenden rechtlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklungen? Für die auf dieser Grundlage entwickelten Ziele müssen Strategien d.h. Maßnahmenbündel abgeleitet und die dafür notwendigen Ressourcen ermittelt werden. Dabei kommt der finanziellen Ressource eine restriktive Rolle zu, d.h. die finanzielle Leistungsfähigkeit muss nachhaltig gewährleistet sein.

⁵ Auf Literaturhinweise zum strategischen Management und zur strategischen Planung im privatwirtschaftlichen Bereich sei hier verzichtet. Zu dieser Thematik speziell für den öffentlichen Bereich vgl. insbesondere Peter Eichhorn und Martin Wiechers, *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Hrsg. Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 174, Baden-Baden 2001; Rainer Heinz, *Kommunales Management, Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*, Stuttgart 2000; Georg Lunemann, *Strategisches Management im kommunalen Bereich – dargestellt am Beispiel des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe*, Hamburg 2005; Georg Lunemann, *Strategisches Management beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL)*, in: *Verwaltungsmanagement im Wandel der Zeit*, Hrsg. Thomas Barthel und Thomas Schneidewind, Hamburg 2007, S. 113 ff.; Thomas Schneidewind, *Das Produktkonzept des Neuen Steuerungsmodells, Möglichkeiten für eine strategische Ziel- und Ergebnisorientierung des Verwaltungshandelns*, Hamburg 2006; Thomas Schneidewind, *Ziel- und Ergebnisorientierung des Verwaltungshandelns in den Budgets US-amerikanischer Kommunen – dargestellt am Beispiel der City of Scottsdale (Arizona)*, in: *Verwaltungsmanagement im Wandel der Zeit*, Hrsg. Thomas Barthel und Thomas Schneidewind, Hamburg 2007, S. 135 ff.

In *organisatorischer* Sicht ist strategische Planung in kommunalen Konzernen spartenbezogen durchzuführen, d.h. jede Sparte hat für ihren Bereich eine derartige mehrjährige Planung zu erstellen. Soweit sich die Spartengliederung an den Produktbereichen orientiert, ist sicherzustellen, dass Kongruenz zu den zuständigen organisatorischen Teileinheiten der Kernverwaltung besteht, dass also keine Überschneidungen auftreten. Während die verselbständigten Organisationseinheiten, soweit sie zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommune gehören, weitgehend strategisch planen, dürften die unselbständigen Organisationseinheiten der Kernverwaltung - abgesehen von gesetzlich vorgeschriebenen mittel- und langfristigen Planungen wie beispielsweise der Bauleitplanung - auf dem strategischen Felde sicherlich noch einen erheblichen Nachholbedarf haben. Zweifellos wird die strategische Planung für die Sparten der Kernverwaltung bzw. Produktbereiche mit ihren zugehörigen Produkten von unterschiedlicher Wichtigkeit sein, dies insbesondere in Abhängigkeit vom Umfang gesetzlicher Vorgaben bezogen auf die Qualität und Inhalte ihrer produktbezogenen Leistungsprogramme sowie im Hinblick auf die Dynamik und Komplexität der für die Sparte relevanten Umfeldfaktoren.

Aufgabe der obersten Managementebene im kommunalen Konzern ist es, Leitlinien und Vorgaben für eine *einheitliche Ausgestaltung der strategischen Planung* in formaler Sicht zu entwickeln, damit die konzernweite Abstimmung und Integration dieser Planungen reibungslos und ohne Inkonsistenzen vonstatten gehen kann.⁶ Inhaltlich gesehen haben die obersten Leitungsorgane *konzernweite Oberziele* zu entwickeln, die den Sparten als Leitlinie für die Ableitung ihrer strategischen Produktbereichsziele vorgegeben werden. So sind im Modellvorhaben der Bertelsmann-Stiftung mit Namen KOMPASS (= Kommunales Projekt zum Aufbau einer strategischen Steuerung) die folgenden übergreifenden Ziele definiert worden:

⁶ Ein gutes Beispiel bietet das für die Behörden des Staates Texas entwickelte Planungshandbuch, und zwar erstellt durch die Zusammenarbeit der Exekutive (Governor's Office of the Budget, Planning and Policy) und der Legislative (Legislative Budget Board) vgl. State of Texas, Instructions for Preparing and Submitting Agency Strategic Plans, Fiscal Years 2007 – 2011, March 2006 (www.lbb.state.tx.us/Strategic_Plans/Documents.htm). Zur Problematik zentraler und dezentraler strategischer Planung vgl. Ronnie L. Korosec, Is Department-Based Strategic Planning More Effective Than Organization-Wide Strategic Planning? Empirical Evidence from Senior Managers, in: Public Performance & Management Review, Volume 30, Number 2, S. 221 ff., December 2006

- “1. Gesellschaftlichen Zusammenhalt und Identifikation mit der Stadt stärken
2. Wirtschaftsstandort ausbauen und Arbeitsplätze fördern
3. Gesicherte soziale Lebensbedingen gewährleisten und attraktive kulturelle Lebensbedingungen ermöglichen
4. Bildung gewährleisten und lebenslange Lernprozesse unterstützen
5. Gesunde Umwelt nachhaltig sichern“.⁷

Derartige Ziele sind nicht nur für die unselbständigen Einheiten der Kernverwaltung maßgeblich sondern ebenfalls für die verselbständigten Tochterorganisationen im Konzern. Wichtig ist, dass diese qualitativen Ziele durch quantitative Indikatoren bzw. Kennzahlen⁸ messbar gemacht werden, was in den Strategie-Karten, die zu den oben genannten KOMPASS-Zielen gehören, auch geschehen ist.

Auf der Grundlage solcher Konzernziele haben die obersten Leitungsorgane über die *Zuteilung der knappen Ressourcen* insbesondere der finanziellen Mittel zu entscheiden und damit *Prioritäten* zu bilden, die bei der Umsetzungen in die operative Planung des jährlichen Haushalts zu berücksichtigen sind.

Zu den wesentlichen *Inhalten* einer spartenbezogenen strategischen Planung kommunaler Konzerne gehören:

- a) Die Entwicklung eines *spartenspezifischen Leitbildes*.

Dazu gehören die „Vision“, die „Mission“ und die „Philosophy“. Die *Vision* stellt die Beschreibung eines als optimal betrachteten Zustandes insbesondere im Hinblick auf die Effizienz und Effektivität bei der Erstellung der produktbezogenen Leistungen dar. In der *Mission* wird die grundlegende Aufgabenstellung und Zuständigkeit der Sparte beschrieben. Die *Philosophy* enthält die wesentlichen Leitlinien für das Handeln und Verhalten gegenüber den Mitarbeitern, den Bürgern und gegenüber Dritten. Grundlage für das spartenspezifische Leitbild ist das von den obersten Leitungsorganen entwickelte und vorgegebene konzernweite Leitbild. Während es sich bei der

⁷ Bertelsmann Stiftung, Die Kompass-Strategie-Karte, Gütersloh 2001 (www.stiftung.bertelsmann.de).

⁸ Zur Unterscheidung von Indikatoren und Kennzahlen vgl. KGSt, Wirkungsziele, Materialien Nr. 1, Köln 2007, S. 11.

Entwicklung des Leitbildes um einen weitgehend einmaligen Akt handelt, unterliegen die weiteren Komponenten der strategischen Planung einer mehr oder weniger regelmäßigen Fortschreibung.

- b) Die Erfassung des *Ist-Zustandes* der Sparte sowie der für sie relevanten künftigen *Entwicklungen* (internal/ external Assessment).

Der Ist-Zustand beinhaltet die Organisationsstruktur der Sparte sowie ihre ressourcenmäßige Ausstattung in personeller und sächlicher Hinsicht, also die Bedingungen, unter denen sie ihre Leistungen zu erstellen hat. Dies kann mit einer Stärken-Schwächen-Analyse der einzelnen Organisationseinheiten verknüpft werden. Bei der Darstellung der Entwicklungen sind diejenigen Faktoren aufzugreifen, die für die künftige Ausrichtung des spartenspezifischen Leistungsprogramms von Bedeutung sind, so z.B. demografische, soziale oder wirtschaftliche Faktoren.

- c) Die Identifizierung von sparten- bzw. politikfeldbezogenen *Problemlagen*,.

Diese Problemlagen ergeben sich aus der Erfassung des Ist-Zustandes und der künftigen Entwicklungen als Basis für die Ableitung der *strategischen Spartenziele*. Den Rahmen für diese Ableitung bilden die konzernweiten Oberziele. Dafür ist der Zielbegriff korrekt anzuwenden, was in der Praxis häufig nicht geschieht. So gehört zur Definition eines Ziels zunächst die Benennung einer *Zielgröße*. Diese kann je nach produktbezogener Problemsituation beispielsweise finanzieller, betriebswirtschaftlicher, volkswirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder ökologischer Art sein. Dabei ist - nach Möglichkeit - auf kardinale Messbarkeit zu achten, damit den Zielen geeignete Leistungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen zugeordnet werden können.⁹ Weiterhin ist eine *Zielbeschreibung* notwendig.

⁹ Die Beschäftigung mit der Leistungs- und Wirkungsmessung öffentlichen Handelns ist in anderen Ländern schon weit fortgeschritten. Aus der Fülle der Veröffentlichungen zum Performance-Thema vgl. Ministry of Finance, Handbook on Performance Management, Helsinki 2006 (www.ministryoffinance.fi/publications); Patricia Tigue and Dennis Strachota, The Use of Performance

Dazu gehören das Ausmaß, in dem die relevante Zielgröße verändert werden soll sowie der Zeitraum für diese Veränderung. Eine solche korrekte Zieldefinition für das Politikfeld „kommunale Seniorenpolitik“ könnte lauten: „Steigerung der Anzahl der Bürger im Seniorenalter, die freiwillig eine gemeinnützige Tätigkeit für die Gemeinde im Kulturbereich ausüben, um einen Satz von x % in den nächsten n Jahren bezogen auf die gegenwärtige Situation.“ Zweifellos wird hier von der Politik etwas gefordert, wozu sie so ohne weiteres nicht bereit ist, nämlich die eigenen Handlungen messbar zu gestalten und damit der Opposition gewissermaßen eine „Abhakliste“ an die Hand zu geben. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass die strategische Zielbildung auf Spartenebene sowohl bezogen auf die Kernverwaltung als auch auf die verselbständigten Organisationseinheiten in Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem politischen Leitungsorgan geschieht.

Diese Ableitung der *strategischen Spartenziele* gegebenenfalls verbunden mit einer Ausdifferenzierung in nachgeordnete Teilziele könnte mit dem Instrument einer Balanced Scorecard geschehen. Damit ließe sich u. a. sicherstellen, dass neben den produktbezogenen Perspektiven auch die weiteren insbesondere ressourcenbezogenen Perspektiven wie die Finanzen und das Personal explizit in die Zielbildung einfließen. Auf dieses zum Teil sehr umstrittene Instrument soll hier nicht näher eingegangen werden.

- d) Die *Formulierung von Strategien*, d.h. die Ableitung von Maßnahmen bzw. Projekten zur Verfolgung der strategischen Spartenziele mit Zuordnung der notwendigen Ressourcen einschließlich ihres zeitlichen Rahmens.

Soweit einzelne Problemlagen eine spartenübergreifende Relevanz besitzen, z.B. die demografische Entwicklung, die zu Bevölkerungsrückgängen und Strukturveränderungen führt, empfiehlt es sich, die aufgrund dieser Problemlage in den verschiedenen Sparten bzw. Produktbereichen gebildeten strategischen Ziele und Maßnahmenbündel in einem gesonderten

„Strategieprodukt“ zusammenzufassen, um eine bessere Abstimmung zwischen den mit dieser Problemlage befassten Organisationseinheiten zu erreichen. Die „Produktlandschaft“ einer Kommune besteht somit aus den vorgegebenen standardmäßigen Haushaltsprodukten und den gewissermaßen eine Querschnittsfunktion ausübenden ad hoc gebildeten Strategieprodukten.

- e) Die *Strategieimplementierung*, d.h. die Umsetzung der strategischen Ziele und Maßnahmen in den jährlichen Haushalt gemäß den von den obersten Leitungsorganen gesetzten Prioritäten.

Dieser Schritt ist entscheidend, damit die Inhalte der strategischen Planung tatsächlich handlungs- und vollzugswirksam und damit steuerungsrelevant werden. Der jährliche Haushalt repräsentiert somit eine „Jahresscheibe“ des mehrjährigen strategischen Plans. Die Maßnahmen aus der strategischen Planung werden als konkrete Aktionen in den Haushalt eingestellt und ihnen die dafür notwendigen Mittel zugewiesen. Ebenso werden die strategischen Ziele in jährliche operative Zielvorgaben mit Kennzahlen für die in diesem Haushaltsjahr zu erzielenden Leistungen und Wirkungen umgesetzt. Nur auf diese Weise kann eine integrierte ziel- und ergebnisorientierte Haushaltswirtschaft praktiziert und damit die Grundlage für eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik gelegt werden, die sich an der Aufrechterhaltung bzw. Wiedergewinnung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune orientiert.

Diese *Integration* von strategischer Planung und dem operativen jährlichen Haushalt ist in den deutschen Kommunen bislang nicht realisiert worden. Soweit strategische Planungsansätze vorhanden sind, die unter Bezeichnungen wie strategische Handlungs- oder Zukunftsprogramme, Agenda 2020 oder Leitbilder geführt werden, hören diese mit der Nennung häufig sehr „weicher“ Zielformulierungen und der groben Skizzierung möglicher Maßnahmen auf. Inhaltliche und ressourcenmäßige Konkretisierung

im Hinblick auf eine haushaltsbezogene Umsetzung fehlen.¹⁰ Dies bedeutet, dass sich die Planung der jährlichen Haushaltsmittel im wesentlichen an der Vergangenheit orientiert und nicht an dem, was unter Berücksichtigung einer strategischen Ziel- und Ergebnisorientierung notwendig und machbar wäre.

- f) Die *Strategiekontrolle* als Feedback-Prozess im Rahmen einer strategischen Planung.

Diese Phase beinhaltet die jährliche Fortschreibung der strategischen Planung, und zwar im Hinblick auf neuere Entwicklungen, Veränderungen in der Ist-Situation, auf den Realisierungsstand der Maßnahmen, auf mögliche Realisierungskonflikte sowie auf die bislang erreichten Ergebnisse bezogen auf die strategischen und operativen Ziele. Eine wirksame Wahrnehmung dieser Phase setzt voraus, dass die oben skizzierte integrierte Planung praktiziert wird und nicht strategische und operative Planung irgendwie „nebeneinander herlaufen“.

¹⁰ Hier sei auf die Bemühungen der KGSt hingewiesen, strategische Steuerungsansätze in der Kommunalverwaltung zu etablieren. Vgl. KGSt, Produktkritik: In drei Schritten zur strategischen Steuerung, Mitgliederbericht der Stadt Ahrensburg, Köln, Bericht Nr. 3, Köln 2005; dieselbe, Strategische Kommunalpolitik für die Haushaltsplanung der Stadt Leipzig, Ein Sachverständigenforum berät die Stadtverwaltung, Bericht Nr. 4, Köln 2005; dieselbe, Management kommunaler Integrationspolitik, Strategie und Organisation, Bericht Nr. 7, Köln 2005; dieselbe, Aufbau einer strategischen Zielplanung bei der Stadt Aachen, Eine Prozess- und Sachstandsbeschreibung mit Darstellung der Zwischenergebnisse, Bericht Nr. 9, Köln 2007.

3. Steuerungsdefizite im kommunalen Konzern

In den bisherigen Maßnahmen zur Reform der Steuerung kommunalen Handelns sind die Möglichkeiten und Probleme einer strategischen Planung in der oben skizzierten Form bestenfalls nur am Rande erörtert worden. In dem Anfang der 1990er Jahre kreierten Neuen Steuerungsmodell (NSM) besteht das grundlegende Ziel in der Entwicklung der Verwaltung zu einem wirtschaftlichen, wirksamen, mit motivierten Mitarbeitern ausgestatteten bürgerorientierten Dienstleistungsunternehmen,¹¹ wobei die unselbständigen Organisationseinheiten der Kernverwaltung im Vordergrund standen und nicht die Gesamtheit aller Organisationseinheiten in kommunalen Konzernen. Anlass dazu bot die im Laufe der Zeit stetig wachsende Lücke zwischen dem Aufgabenvolumen und dem Leistungsvolumen der Verwaltung, wobei diese Lücke nach ihren Ursachen als Modernisierungs- und Leistungslücke und präziser als Ressourcen- und Managementlücke bezeichnet wird.¹²

Im Rahmen des NSM wurden eine Reihe von Maßnahmen entwickelt, um diese Lücke zu schließen. Neben organisatorischen Maßnahmen wie z.B. Ausgliederungen von Aufgaben aus der Kernverwaltung verbunden mit einer Privatisierung und der Delegation von Kompetenzen für eine dezentrale Ressourcenverantwortung etc. sind verstärkt Steuerungsinstrumente aus dem privatwirtschaftlichen Bereich in die Verwaltung implementiert worden, so z.B. die Anwendung von *Kosten- und Leistungsrechnungen* in der Kernverwaltung. Diese Rechnungen sollen dazu dienen, die wirtschaftliche Erstellung der Verwaltungsleistungen über Kostenkennzahlen zu steuern. Es handelt sich somit um eine operative und keine strategische Steuerung. Zudem ist die Wirksamkeit dieser Steuerung aus verschiedenen Gründen sehr begrenzt.¹³ So wird die Kosten- und Leistungsrechnung vorherrschend als Kostenarten- und Kostenstellenrechnung auf Istkostenbasis durchgeführt. Durch die in dieser Rechnung enthaltenen Zufälligkeiten des Istkostenanfalls sowie durch die Schlüsselungen, Umlagen und Verrechnungen besitzen die Ergebnisse nur einen

¹¹ Vgl. KGSt, Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln, Bericht Nr. 5, Köln 1993.

¹² Vgl. Dietrich Budäus, Public-Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin 1995.

¹³ Vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg, Pressemitteilung: Die neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung (NSI) müssen neu ausgerichtet und optimiert werden, Karlsruhe 2006.

beschränkten Genauigkeitsgrad. Ein weiteres Problem liegt in der Ermittlung der Kostendaten. In dem bislang vorherrschenden kameralistischen Rechnungswesen ist eine Integration der Kosten- und Leistungsrechnung nicht möglich. Die Kosten müssen vielmehr aus dem Rechnungsstoff der Kameralistik abgeleitet werden, was die Glaubwürdigkeit der Zahlen zweifellos einschränkt. Dieses Problem kann allerdings mit der Umstellung auf eine kaufmännische Rechnung gelöst werden, denn dieses Rechnungswesen ermöglicht die Integration zwischen Finanzbuchhaltung und Kostenrechnung. Kostenrechnungsverfahren, die für eine strategische Steuerung geeignet sind, wie das Activity-Based Costing sind in unseren Kommunen und auch in den staatlichen Verwaltungen bislang nicht realisiert.¹⁴

Ein weiteres Steuerungsinstrument im Rahmen des NSM stellt die *Ziel- und Ergebnisorientierung* des Verwaltungshandelns dar. Anstelle der bisherigen input-orientierten Steuerung soll eine output- und outcome-orientierte Steuerung treten. Sie findet ihren Niederschlag in Form von Zielen und Kennzahlen in den Produktbeschreibungen des kommunalen Haushalts. Diese Ziele und Kennzahlen stellen aber keine jahresbezogenen Vorgaben aus einer übergeordneten strategischen Planung dar. Insofern handelt es sich um einen Ansatz *operativer Steuerung*. Zudem zeigt ein Blick in diese Produkthaushalte, dass die dort enthaltenen Ziele häufig nicht den oben genannten Vorgaben einer korrekten Zieldefinition entsprechen. Soweit Kennzahlen zugeordnet sind, betreffen diese in der Regel den Output und nicht den mit dem Output angestrebten Wirkungen, dem Outcome. Ebenfalls ist keine Beziehung zwischen dem was aufgrund der genannten Ziele erreicht werden soll und den dafür notwendigen Mitteln erkennbar. Dies wäre Gegenstand eines Activity-Based Budgeting, d.h. dass aus den für die Zielerreichung notwendigen Aktivitäten und den dafür ge- und verbrauchten Ressourcen auf die zu veranschlagenden Haushaltsmittel geschlossen werden kann. Solche Instrumente

¹⁴ Vgl. Gary Cokins, Alan Stratten, und Jack Helbling, *An ABC Manager's Primer, Straight Talk on Activity-Based Costing*, New York u.a. 1993; State of Texas, Office of the State Auditor, *Guide to Cost-Based Decision-Making*, Texas 1995, S. 5 ff.; Barbara Weiss, *Activity Based Costing and Management: Issues and Practices in Local Government*, Hrsg. Government Finance Officers Association, Chicago 1997; Michael C. O'Guin, *The Complete Guide to Activity-Based Costing*, Prentice Hall 1991; Ludwig Bauer, *Prozeßorientierte Kostenrechnung in Bundesverwaltungen*, Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft, Frankfurt am Main 2003.

haben allerdings auch in anderen Ländern noch keinen anwendungsreifen Status.¹⁵

Einen „Schub“ in Richtung strategischer Planung und Steuerung könnte die gegenwärtig in den Kommunen und die mittlerweile auch in einzelnen Bundesländern praktizierte Umstellung vom kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesen zu einem *doppischen bzw. kaufmännischen Haushalts- und Rechnungswesen* bewirken. Der kameralistische Verwaltungs- und Vermögenshaushalt in der Kernverwaltung der Kommunen wird durch einen Ergebnishaushalt mit Erträgen und Aufwendungen und einen Finanzhaushalt mit Einzahlungen und Auszahlungen ersetzt. Im Jahresabschluss wird der Haushaltsvollzug gem. § 95 GO NRW und § 37 ff. GemHVO NRW durch eine Ergebnisrechnung und eine Finanzrechnung dokumentiert. Zusätzlich wird eine an kaufmännischen Grundsätzen orientierte Bilanz für die Kernverwaltung erstellt. Bestandteil dieses Abschlusses ist gem. § 48 GemHVO NRW - wie in privatwirtschaftlichen Abschlüssen - ein Lagebericht. Zum Inhalt dieses Lageberichts gehört u. a. dass er „eine ausgewogene und umfassende, dem Umfang der gemeindlichen Aufgabenerfüllung entsprechende Analyse der Haushaltswirtschaft und der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde“¹⁶ enthält. Und weiter heißt es in dieser Vorschrift: „Auch ist auf die Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Gemeinde einzugehen ...“.¹⁷ Gerade zum letztgenannten Inhalt des Lageberichts lassen sich keine brauchbaren Aussagen treffen, wenn nicht diesem eine strategische Planung zugrunde liegt.

Der Jahresabschluss der Kernverwaltung ist in einem nächsten Schritt mit den kaufmännischen Abschlüssen der verselbständigten Tochterorganisationen im kommunalen Konzern zu einem *Gesamtabschluss*¹⁸ zusammenzuführen. Nach § 116 GO NRW und § 49 ff. GemHVO NRW enthält dieser eine Gesamtergebnisrechnung, eine Gesamtbilanz, einen Gesamtanhang mit einer Kapitalflussrechnung und als Anlagen zu diesem Abschluss einen Gesamtlagebericht mit einem Beteiligungsbericht. Für den Gesamtlagebericht, der sich aus dem Lagebericht der Kernverwaltung und den Lageberichten der verselbständigten Tochterorganisationen

¹⁵ Vgl. Robin Cooper, und Robert S. Kaplan, *The Promise and Peril of Integrated Cost Systems*, in: *Harvard Business Review*, Juli-August 1998, S. 109 ff.; James A. Brimson und John Antos, *Driving Value using Activity-Based Budgeting*, New York u. a. 1999.

¹⁶ § 48 Satz 4 GemHVO NRW.

¹⁷ § 48 Satz 6 GemHVO NRW.

¹⁸ Vgl. Jürgen Gornas, *Der nächste große Schritt*, in: *der gemeinderat*, 51. Jg., Nr. 1, Januar 2008, S. 20 f.

zusammensetzt, gilt ebenfalls, dass ohne eine strategische Planung für den Konzern Kommune keine brauchbaren Aussagen möglich sind, und zwar insbesondere bezogen auf den zukunftsorientierten Teil bestehend aus einem Prognosebericht und einem Chancen- und Risikobericht. Sonst können bestenfalls nur oberflächliche „Allgemeinplätze“ verbreitet werden.

Dieser Gesamtabschluss enthält wichtige Steuerungsinformationen im Hinblick auf eine an der finanziellen Leistungsfähigkeit orientierte nachhaltige Finanzpolitik. So enthält er den *Schuldenstand des gesamten kommunalen Konzerns*, und zwar sowohl den der Kernverwaltung als auch den der verselbständigten Tochterorganisationen.

Für einen genaueren Einblick ist es sinnvoll, diese Schulden bei allen verselbständigten und nicht-verselbständigten Organisationseinheiten weiter aufzuteilen, die zur nicht-wirtschaftlichen Betätigung der Kommune gehören, und zwar in Schuldenbestände

- bei Einheiten, die Kostendeckung erwirtschaften,
- bei Einheiten, die keine kostendeckenden Entgelte erheben
- und bei Einheiten, die ihre Leistungen zum Nulltarif erbringen, die also vollständig aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden.¹⁹

Da der kommunale Konzern – wie eingangs dargestellt – einen sehr hohen Diversifizierungsgrad aufweist, erscheint es sinnvoll, den Gesamtlagebericht durch einen *Segmentbericht* zu ergänzen. Ein solcher Bericht ist in der privatwirtschaftlichen Rechnungslegung für diversifizierte Unternehmen vorgeschrieben, deren heterogene Geschäftsbereiche erheblichen Risiko- und Erfolgsunterschieden unterliegen, was zweifellos zumindest für städtische Konzerne zutrifft. Die Gliederung des Segmentberichts sollte sich an den Produktbereichen bzw. Sparten orientieren. So wären beispielsweise in einem Segment „Kultur“ alle Einrichtungen der Kernverwaltung und der verselbständigten Organisationseinheiten zusammenzufassen, die diesen Produktbereich abdecken (Kulturamt, Theater und Philharmonie GmbH etc.). Mit diesem Segmentbericht ist der gemäß § 52 GemHVO

¹⁹ Dies setzt voraus, dass der in § 20 GemHVO NRW vorgeschriebene Grundsatz der Gesamtdeckung durch den früheren Grundsatz der Einzeldeckung ersetzt wird, so wie er vor der Haushaltsrechtsreform bis Ende der 1960er/Anfang der 1970er Gültigkeit besaß.

NRW zu erstellende Beteiligungsbericht zu verknüpfen, so dass zu den segmentbezogenen Steuerungsdaten weitere Details im zugehörigen Beteiligungsbericht abgefragt werden können.

Der so ausgestaltete Gesamtabschluss verbunden mit einer strategischen Planung für den gesamten kommunalen Konzern bietet optimale Voraussetzungen für eine effektive strategische Steuerung der Kommune. Hier stellt sich nun die Frage: Inwieweit wären die obersten Leitungsorgane im kommunalen Konzern in der Lage und auch willens diese Steuerungsmöglichkeiten umfassend zu nutzen? Auf eine nähere Erörterung dieser Frage wird hier verzichtet. Zweifel sind jedoch bei einem Blick in die Realität angebracht.

4. Zusammenfassung

Kommunen stellen – organisatorisch betrachtet – Konzerne dar, die - in der Regel abhängig von der Gemeindegröße - in unterschiedlichem Umfang aus unselbständigen und verselbständigten Organisationseinheiten bestehen. Sie zeichnen sich durch Heterogenität bei den Rechtsformen und einen hohen Diversifizierungsgrad im Hinblick auf ihr Leistungsprogramm aus. Zur Steuerung dieser komplexen Gebilde stehen im wesentlichen der Produkthaushalt, Kosten- und Leistungsrechnungen und - speziell für die verselbständigten Einheiten - der Beteiligungsbericht zur Verfügung. Aufgrund des Jahresbezugs dieser Instrumente dienen sie der operativen Steuerung.

Eine umfassende auf Mehrjährigkeit ausgerichtete strategische Steuerung für den gesamten kommunalen Konzern existiert nicht. Eine an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune ausgerichtete nachhaltige Finanzpolitik ist aber mit diesen kurzfristigen operativen Steuerungsinstrumenten in effektiver Weise nicht möglich. Dies erfordert vielmehr ein strategisches Management durch die obersten Leitungsorgane der Kommunen. Den Kern dieses Managements bildet eine über den jährlichen Zeitraum hinausgreifende strategische Planung. Sie hat zwei Grundbedingungen zu genügen: Die strategischen Ziele sind so zu definieren, dass sie durch Kennzahlen messbar gemacht werden können, und die strategische Planung und die jährliche Haushaltsplanung sind zu integrieren, d.h. der jährliche Haushalt muss mit seinen Prioritäten, seinen Zielvorgaben einschließlich der zugeordneten Kennzahlen sowie mit den Maßnahmen und Ressourcen aus der strategischen Planung ableitbar sein.

Das vor über einem Jahrzehnt in der Verwaltung implementierte Neue Steuerungsmodell hat auf dem Feld einer strategischen Steuerung keine Fortschritte gebracht. Solche Fortschritte könnte die gegenwärtig laufende Umstellung von der Kameralistik auf ein doppisches bzw. kaufmännisches Haushalts- und Rechnungswesen bewirken. So muss zum ersten Mal über den gesamten kommunalen Konzern Rechnung gelegt werden. Die Teilung in eine kameralistische Haushaltsrechnung für die Kernverwaltung und in die kaufmännischen Einzelabschlüsse der verselbständigten Organisationseinheiten ist damit

aufgehoben. Zu diesem Gesamtabchluss gehören eine Kapitalflussrechnung zur Ermittlung des konzernweiten Cash Flow sowie ein Gesamtlagebericht. Eine aussagefähige Gestaltung dieses Berichts impliziert das Vorhandensein einer konzernweiten strategischen Planung. Eine offene Frage bleibt aber, inwieweit die obersten Leitungsorgane bereit und willens sind, im Hinblick auf die finanzielle Leistungsfähigkeit ihrer Kommune derartige „Steuerungswege“ zu gehen.

Literaturverzeichnis

- Bauer, Ludwig, Prozeßorientierte Kostenrechnung in Bundesverwaltungen, Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft, Frankfurt am Main 2003.
- Bertelsmann Stiftung, Die Kompass-Strategie-Karte, Gütersloh 2001, (www.stiftung.bertelsmann.de).
- Brimson, James A. und John Antos, Driving Value using Activity-Based Budgeting, New York u. a. 1999.
- Budäus, Dietrich, Public-Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin 1995.
- Cokins, Gary, Alan Stratten, und Jack, Helbling, An ABC Manager`s Primer, Straight Talk on Activity-Based Costing, New York u.a. 1993.
- Cooper, Robin und Kaplan, Robert S., The Promise and Peril of Integrated Cost Systems, in: Harvard Business Review, Juli-August 1998, S. 109-120.
- Eichhorn, Peter und Martin Wiechers, Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Hrsg. Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 174, Baden-Baden 2001.
- Gornas, Jürgen, Der nächste große Schritt, in: der gemeinderat, 51. Jg., Nr.1, Januar 2008, S. 20-21.
- Heinz, Rainer, Kommunales Management, Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart 2000.
- KGSt, Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln, Bericht Nr. 5, Köln 1993.
- KGSt, Produktkritik: In drei Schritten zur strategischen Steuerung, Mitgliederbericht der Stadt Ahrensburg, Köln, Bericht Nr. 3, Köln 2005.
- KGSt, Strategische Kommunalpolitik für die Haushaltsplanung der Stadt Leipzig, Ein Sachverständigenforum berät die Stadtverwaltung, Bericht Nr. 4, Köln 2005.
- KGSt, Management kommunaler Integrationspolitik, Strategie und Organisation, Bericht Nr. 7, Köln 2005.

- KGSt, Wirkungsziele, Materialien Nr. 1, Köln 2007.
- KGSt, Aufbau einer strategischen Zielplanung bei der Stadt Aachen, Eine Prozess- und Sachstandsbeschreibung mit Darstellung der Zwischenergebnisse, Bericht Nr. 9, Köln 2007.
- Korosec, Ronnie L., Is Department-Based Strategic Planning More Effective Than Organization-Wide Strategic Planning? Empirical Evidence from Senior Managers, in: Public Performance & Management Review, Volume 30, Number 2, December 2006, S. 221-242.
- Lunemann, Georg, Strategisches Management im kommunalen Bereich – dargestellt am Beispiel des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, Hamburg 2005.
- Lunemann, Georg, Strategisches Management beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL), in: Verwaltungsmanagement im Wandel der Zeit, Hrsg. Thomas Barthel und Thomas Schneidewind, Hamburg 2007, S. 113-134.
- Ministry of Finance, Handbook on Performance Management, Helsinki 2006 (www.ministryoffinance.fi/publications).
- Mülhaupt, Ludwig, Symposium Probleme einer Reform des gemeindlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Der öffentliche Haushalt, Jahrgang 11, Heft 2/5, Göttingen 1970, S. 1-160.
- O'Guin, Michael C., The Complete Guide to Activity-Based Costing, Prentice Hall 1991.
- Rechnungshof Baden-Württemberg, Pressemitteilung: Die neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung (NSI) müssen neu ausgerichtet und optimiert werden, Karlsruhe 2006.
- Schneidewind, Thomas, Das Produktkonzept des Neuen Steuerungsmodells, Möglichkeiten für eine strategische Ziel- und Ergebnisorientierung des Verwaltungshandelns, Hamburg 2006.
- Schneidewind, Thomas, Ziel- und Ergebnisorientierung des Verwaltungshandelns in den Budgets US-amerikanischer Kommunen – dargestellt am Beispiel der City of Scottsdale (Arizona), in: Verwaltungsmanagement im Wandel der Zeit, Hrsg. Thomas Barthel und Thomas Schneidewind, Hamburg 2007, S. 135-172.

State of Texas, Office of the State Auditor, Guide to Cost-Based Decision-Making, Texas 1995, S. 5 ff.

State of Texas, Instructions for Preparing and Submitting Agency Strategic Plans, Fiscal Years 2007 – 2011, March 2006, (www.lbb.state.tx.us/Strategic_Plans/Documents.htm).

Tigue, Patricia and Dennis Strachota, The Use of Performance Measures in City and County Budgets, Hrsg. Government Finance Officers Association, 3. Printing, Chicago 2001.

Weiss, Barbara, Activity Based Costing and Management: Issues and Practices in Local Government, Hrsg. Government Finance Officers Association, Chicago 1997.