Verantwortliches Handeln in der kommunalen Finanzwirtschaft

Vorwort für die Dokumentation zum 17. Kehler Hochschultag

von Wolfgang Hafner Professor für Gemeindewirtschaftsrecht

1. Selbstverwaltung ist auch finanzielle Selbstverantwortung

Sowohl Vorträge als auch Diskussion im Rahmen des Hochschultages waren besonders geprägt vom Verhältnis zwischen Selbstverwaltung und Land, welches in einer Zeit immer knapper werdenden Geldes deutlichere, ja scharfe Konturen erkennen läßt. Finanzielle Belastungen durch Gesetze, die neue Standards und Normen vorschreiben, können und wollen die Kommunen nicht mehr akzeptieren. Das Land muß seine Verwaltung schlanker gestalten. Weil es Stellen nicht einfach nur streichen kann, in verschiedenen Bereichen sogar zusätzliche schaffen muß, beabsichtigt es, Aufgaben, soweit sie überhaupt noch öffentlich erfüllt werden müssen, umfangreich auf die kommunale Ebene zu delegieren. Dies würde die Kommunen finanziell überfordern, wenn ihnen nicht im Gegenzug Aufgaben erlassen und gesetzliche Bindungen gelockert werden.

Herr Minister Dr. Vetter forderte in seiner Rede die Kommunen auf, sich selbst zu verwalten im ursprünglichen Wortsinn und mehr Verantwortung zu übernehmen. Dies schließt natürlich auch finanzielle Verantwortung ein. Wenn eine Vielzahl verstreuter Zuständigkeiten in einzelnen Verwaltungsverfahren vereinfacht und gebündelt werden sollen, kann dies entweder beim Land oder, bürger- und problemnäher, bei den Selbstverwaltungskörperschaften geschehen. Sollen Bürger wirksam mitgestalten können und die Verfahrenswege möglichst kurz gehalten werden, bietet sich die Zuständigkeit der Kommunen jedenfalls in den Fällen an, in denen übergeordnete Belange dies zulassen. Die Reform muß im Ergebnis aber mehr bringen als nur auf der einen Schiene Zuständigkeiten und auf der anderen Geld zu verschieben. Die Bürger brauchen eine wirkliche bürokratische und finanzielle Entlastung. Die volkswirtschaftlichen Effizienzkosten sind zu hoch. Um sie senken zu können, muß

- 1. die Tätigkeit des Staates und der Kommunen auf das Notwendige reduziert und
- 2. das Notwendige effektiver erledigt werden.

Dies erfordert aber nicht nur geringere und weniger komplizierte Normen. Wir brauchen dazu besser qualifizierte Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, die den Mut haben (dürfen), Entscheidungsspielräume unbürokratisch auszufüllen, sich idealistisch engagieren (dürfen) und deren Motivation nicht an überkommenen Machtstrukturen zerschellt. In welchen äußeren Formen die Verwaltung auftritt, hoheitlich, im Rahmen des traditionellen Haushalts, in Eigenbetriebs- oder privatrechtlichen Gesellschaftsformen, beeinflußt die Qualität der Leistungen für die Bürger allenfalls zweitrangig. Die Fähigkeiten der Mitarbeiter, insbesondere in Leitungs- und Steuerungsebenen, sind dafür an erster Stelle verantwortlich. Dies gilt für die Verwaltung allgemein und weil Thema des Hochschultages die Umgestaltung des Gemeindewirtschaftsrechts war, auch speziell für den Finanzbereich der kommunalen Selbstverwaltung.

Alle Referenten des Hochschultages haben die Gemeinden aufgerufen, die vorhandenen Möglichkeiten des Gemeindewirtschaftsrechtes auszuschöpfen. Dies ist notwendig und schon deswegen berechtigt, weil manches, was jetzt mit neuen Schlagworten Reformprogramm wurde, nicht neu ist, sondern bisher einfach zu wenig beachtet wurde. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Sie zu erforschen, sollten wir am besten bei uns selbst beginnen.

2. Einnahmen erhöhen?

Die finanziellen Probleme rufen erst in zweiter Linie nach einer Veränderung des Rechnungswesens. Sie erfordern zu allererst unternehmerisch denkende Bürgermeister, Kämmerer und, schließlich sind sie das Hauptorgan, Gemeinderäte. Kommunalpolitiker und Verwaltungsbeamte müssen kostenbewußter denken und handeln lernen. Die Zeiten sind vorbei, in denen es möglich war, sich Denkmäler zu setzen, ohne auf die Folgekosten zu achten. Die Gemeinden müssen mehr und bewußter wirtschaftlich handeln als es in den vergangenen fetten Jahren notwendig war. Wenn wegen fehlenden Geldes der Verteilungskampf härter wird, birgt die Befriedigung weniger Ansprüche auf hohem Niveau soziale Risiken in sich. Vereinfacht gesagt, müssen wir die Gießkanne tiefer halten.

Ein bisher möglicher Ausweg, Einnahmen zu erhöhen, wird angesichts der weit über die allgemeinen Preissteigerungen zunehmenden Belastungen der Bürger mit kommunalen Gebühren und Steuern immer mehr zum sozialen Irrweg. Er entspricht auch nicht der gegebenen Rechtslage, die erfordert, erst auf der Ausgabenseite nach Einsparungsmöglichkeiten zu suchen, ehe die Bürger erneut belastet werden.

Hier sind wir schon bei der Reform unserer Verwaltungen. Ein Ziel des Reformprojektes ist es, die Ergebnisorientierung des Haushalts zu betonen. Es heißt nun Outputsteuerung, meint aber genau dasselbe, was sozusagen Geschäftsgrundlage im geltenden § 78 GemO ist. Danach hat eindeutig die Aufgabe Vorrang. Nur die für sie notwendigen Ausgaben dürfen durch Einnahmen gedeckt werden. Wenn sich daraus eine Inputmentalität entwickeln konnte, liegt das nicht am

Gesetz, sondern an seiner praktischen Anwendung. Die Vorschrift verpflichtet bereits jetzt, nicht input-, sondern outputzusteuern.

3. Sich weiter verschulden?

Der zweite mögliche Ausweg würde in weitere Schulden führen.

Beim derzeit niedrigen Zinsniveau bieten Schuldaufnahmen eine vermeintlich interessante und hilfreiche Alternative. Deshalb wird gefordert, der Gesetzgeber und die Rechtsaufsichtsbehörden sollten den Gemeinden weitere Kreditspielräume eröffnen. Den Gemeinden soll es - wie Bund und Land - erlaubt werden, Kredite durch Kredite zurückzuzahlen.

Die Risiken auf einem Schuldenweg wären groß. Die 90-er Jahre unterscheiden sich von den 70-er Jahren erheblich. Damals erzielten die öffentlichen Haushalte nach kurzen Dürreperioden bald wieder Überschüsse, die den Kreditspielraum erweiterten. Die Belastungen für die öffentlichen Haushalte sind heute umfangreicher, vielfältiger und auch in ihrer Höhe noch nicht bis zum Ende abschätzbar. Die Belastungen durch die Deutsche Einheit, die sozialen Probleme wegen der Arbeitslosigkeit, die im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung kleiner werdende Zahl der produktiv tätigen Menschen und die Risiken aus dem Europäischen Binnenmarkt wirken kumulativ auf die öffentlichen Haushalte. Allein schon die Masse der Belastungen wird eine längere Erholungsphase erfordern, als wir es bisher gewohnt waren.

Die Not macht den Wunsch verständlich, die härtesten Eingriffe durch Schuldaufnahmen zu vermeiden. Das Problem darf aber nicht vor sich hergeschoben werden, weil es dabei wächst. Kurzfristig kann so den Gemeinden sicher geholfen werden, zumindest denen, die sich nicht schon in den vergangenen Jahren bis an ihre Leistungsgrenzen verschuldet haben. Langfristig machen auf diese Weise alle energische Schritte Richtung Abgrund, an dem schon jetzt viele Gemeinden stehen. Zusätzliche Schuldaufnahmen jetzt wären nur dann vertretbar, wenn bereits bei ihrer Aufnahme klare, realistische Möglichkeiten erkennbar sind, sie wieder zurückzuzahlen. Eine langfristige Belastung der nächsten Generation durch Konsumkredite, wie sie für Bund und Land teilweise schon diagnostiziert wird, sollten die Gemeinden nicht auch verantworten müssen. Herr Minister Dr. Vetter hat zurecht davor gewarnt, diesen Weg zu gehen, weil er geradewegs in die Inflation führe. Außerdem: Warum auch sollten wir wieder einmal Chancen zur Verbesserung vergeben? War die Zeit schon einmal so günstig, Ballast abzuwerfen, dessen Nutzen keineswegs allseits gesehen wird?

Auch in schlechten Zeiten müssen die Gemeinden investieren. Für ihre Haushalte wäre es besser, wenn die Gemeinden sich wegen der Finanzierung notwendiger Investitionen nicht weiter verschulden würden. Stattdessen sollten sie auf die Kosten achten, Controlling einführen und mehr als bisher den sinnvollen Anforderungen des

§ 10 GemHVO entsprechen. Untersuchen wirklich alle Gemeinden Alternativen bereits bei der Bedarfsfeststellung für ihre Investitionen? Vergleichen wirklich alle die Kosten wesentlicher Investitionen einschließlich aller Folgekosten? Falls ja, scheint dennoch der Hinweis notwendig zu sein, daß statische Berechnungen wohl dem Gesetz genügen, aber nicht ausreichen, wenn die Folgen der Investitionen längerfristig beurteilt werden sollen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind dynamische Methoden zumindest bei größeren Investitionen Mittel erster Wahl. Wirtschaftliches Denken und Handeln in den finanziell doch wesentlichen Bereichen Investitionsfinanzierung wären wichtiger und den Haushalten bekömmlicher als formale Änderungen am Rechenwerk.

4. Verändert die Form das Denken?

Wer andere Ziele wirtschaftlichem Denken und Handeln vorzieht, schöpfte schon die Möglichkeiten des seit 1974 geltenden Gemeindewirtschaftsrechts nicht aus. Er wird auch mit neuen Steuerungssystemen und kaufmännischer Buchführung nicht besser arbeiten. Politische Egoisten oder Buchhalter auf dem Standard der 50er-Jahre, Erbsenzähler oder Kleinkrämer sind nicht mehr gefragt, weil sie nur sich, anderen aber nicht vertrauen. Sie verhindern jeden Erneuerungsprozeß. Nötig sind wirtschaftlich denkende und handelnde Könner, die zur Lösung von Problemen motivieren wollen und können, die für sich selbst so handeln und - soweit sie politisch entscheiden - der Wirtschaftlichkeit einen höheren Stellenwert einräumen als bisher.

Kommunale Unternehmer warten nicht ständig auf Nachrichten von oben, sondern unternehmen selbst, was erforderlich ist. Sie sind in der Lage, zu entscheiden, ob sie in ihrer Gemeinde kameralistisch oder kaufmännisch rechnen. Diese Entscheidung unter wirtschaftlichen Kriterien fallen. Der insbesondere Kommunalpolitikern geforderte und notwendige Verwendungszweck Zahlenergebnisse muß die Form des Rechungswesens bestimmen. Die Rechnung selbst muß wirtschaftlichen Anforderungen genügen, nicht nur, was sie rechnen, messen und kontrollieren soll.

Die Vorträge und Diskussionsbeiträge während des Hochschultages drehten sich zurecht weniger um die Frage, in welcher Form gerechnet werden soll. Die kaufmännische Buchführungsform wird überwiegend als freiwillige Alternative zur Kameralistik gefordert. Sie wird auch von ihren Gegnern langfristig nicht zu verhindern sein. Das ist gut so. Zwar verhinderte sie in der Privatwirtschaft noch keinen Konkurs, weil auch dort nur Menschen arbeiten. Ihre Einführung in der konkurrenzlos arbeitenden Verwaltung mit der Hoffnung befürwortet, die Form könnte das Denken verändern.

Zunächst aber sei besonders bemerkt: Kaufmännisch Buch zu führen, bedeutet noch nicht, automatisch auch wirtschaftlicher zu handeln. Wie die Kameralistik zeichnet auch die kaufmännische Buchführung geduldig die Ergebnisse von gelungenen, ebenso wie von Fehlentscheidungen auf. Die Anforderungen, wirtschaftlich zu

arbeiten, müssen deshalb schon auf das Schaffen der Buchungsgrundlagen zielen. Wir müssen unser Denken und Handeln verändern.

5. Ein unbekanntes Wesen?

Der Weg zur kaufmännischen Buchführung ist was das Recht, leider nicht immer die Praxis, betrifft, kürzer als die Diskussion vermuten läßt. Bereits seit der Reform des Gemeindewirtschaftsrechts 1974 enthalten die Vorschriften für den Haushalt und die in kameralistischer Form aufzustellende Jahresrechnung wesentliche betriebswirtschaftliche Elemente.

Ganz weit öffnet die Tür zur kaufmännischen Buchführung der § 41 GemKVO¹.

6. Kostenrechnung - Pflichtübung oder wirtschaftliche Notwendigkeit?

§ 10 GemHVO wurde bereits angesprochen. Wer nützt alle Möglichkeiten des § 14 GemHVO? Innere Verrechnungen sind als Element eines betriebswirtschaftlichen Betriebsabrechnungsbogens (BAB) und Voraussetzung für kostengerechte Entgeltkalkulationen sowohl im Haushalt als auch in der Jahresrechnung möglich. Dasselbe gilt für kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen. Betriebswirtschaftlich durchaus sinnvoll werden diese Möglichkeiten beschränkt auf die Fälle, in denen sie für die Berechnung von Entgelten, einzelnen Leistungen und Maßnahmen erforderlich sind. Nur wer diese Möglichkeiten bereits ausnutzt, steht ernsthaft vor der Frage, ob er von kaufmännischer Buchführung mit Kostenrechnung einen weite-Vorteil, z.B. Kostenkontrolle, haben kann. Informationen aus Kostenrechnung sind nur sinnvoll, wenn sie für Entscheidungen des Gemeinderats und der Verwaltung bedeutsam sein können. Ist dies nicht der Fall, muß bereits die Erfassung und Berechnung solcher Kosten als unwirtschaftlich bezeichnet werden. Dieser Tatbestand wird immer vorliegen, solange Kostengesichtspunkte regelmäßig anderen politischen Erwägungen nachgeordnet werden.

Was nutzt die Kenntnis unwirtschaftlicher Tatbestände aus der Kostenrechnung, wenn aus allerlei politischer und persönlicher Rücksichtnahme keine Konsequenzen gezogen werden? Wer übernimmt im Wortsinn die Verantwortung? Trifft irgend jemanden in der Verwaltung und im Gemeinderat tatsächlich ein persönliches

_

^{§ 41} Gemeindekassenverordnung

[&]quot;Einheitliche Buchführung für die Gemeindekasse und Sonderkassen

Die Gemeinde kann ausnahmsweise die Bücher für die Jahresrechnung abweichend von den Vorschriften des 5. Abschnitts nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung führen, wenn dies für die Verbindung von Sonderkassen mit der Gemeindekasse zweckmäßig ist, die Buchführungsgeschäfte insgesamt sich vereinfachen lassen und die an die Verwaltungsbuchführung gestellten Anforderungen erfüllt werden. Vor der Umstellung der Buchführung ist der Rechtsaufsichtsbehörde Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben."

Kostenrisiko? Solange diese Fragen mit "nein" beantwortet werden müssen, bleibt eine Kostenrechnung Pflichtübung und dient ausschließlich der Beschäftigung. Bitte kein Mißverständnis: Wir brauchen Vollkostenrechnung! Aber wir brauchen auch den Willen, mit ihr zu arbeiten, wie es jeder Unternehmer in der privaten Wirtschaft selbstverständlich tut. Die Kostenrechnung muß zu Kosteneinsparungen führen, die höher sind als die Kosten, welche sie selbst verursacht. Sonst widerspricht sie dem in § 77 GemO verankerten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.

Die Praxis handelt eigentlich anders. Aus dem Haushalt ausgegliedert werden erst die wirtschaftlichen Unternehmen, dann die nichtwirtschaftlichen. Die Begriffe inhaltlich fortgeschrieben, bleibt im Haushalt der unwirtschaftliche Bereich übrig. Das sind die Bereiche mit hohem Zuschußbedarf.

Kostenrechnungen werden aufgestellt in den kostenrechnenden Einrichtungen, den nichtwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Unternehmen, weil die Entgeltkalkulation dies erzwingt. Außerdem kann in den Erfolgsrechnungen ein Erfolg dokumentiert werden. Wer möchte nicht gerne Erfolg haben? Nicht ganz so schön, aber wirtschaftlich effektiver wäre es sicherlich, gerade im Resthaushalt Kosten zu berechnen, beginnend in den Einrichtungen mit dem höchsten Zuschußbedarf. Wenn diesen Berechnungen dann Entscheidungen folgen würden, hätten wir wohl immer noch den "armen" Resthaushalt mit prinzipiellem Zuschußbedarf. Wenn aber aufgrund von Kostensenkungen die einzelnen Defizite sinken, wäre dies nicht ein noch schönerer Erfolg als der z.B. in Versorgungsbetrieben fast selbstverständliche? Auch im defizitären Resthaushalt muß, darf und kann zu wirtschaftlichem Arbeiten angehalten werden.

7. Kosten - und ihre Ursachen?

Das ungelöste Problem, gute Leistungen belohnen zu können, wurde beim Hochschultag angesprochen. Wer keinen Vorteil aus der Verantwortung haben kann, wird sich aus ihr stehlen. Die Kehrseite der Medaille wurde dagegen nicht erwähnt. Wer kann für schlechte oder zu teure Leistung bestraft werden und vor allem wie? Oder: Kann "zu teure" Leistung einfach durch billigere ersetzt werden?

Ein Beispiel: Die Kostenrechnung ergibt in der Gemeinde A für das Ausstellen eines Personalausweises Kosten von 50 DM (Sachbearbeiter/in, 40 Jahre alt, verheiratet, 2 Kinder).

In der Gemeinde B ergibt die Kostenberechnung Fallkosten von 30 DM (Sachbearbeiter/in, 20 Jahre alt, ledig, keine Kinder).

Beide bearbeiten die gleichen Fallzahlen in gleicher Qualität.

Wer zieht welche Konsequenzen in der Gemeinde A?

Wie veränderte sich in den beiden Fällen die zu treffende Entscheidung, wenn in A die Abschreibungen auf das Rathaus 5 DM je Fall und in B 10 DM betragen? Die Hauptursache für den Kostenunterschied, tarifliche Zwänge, ist jedenfalls nicht zu

beseitigen. Welchen Nutzen hat die Information aus der Vollkostenrechnung, welche die Abschreibungen aus diesem Rathaus beziffert? Gut, wir wissen, es geht auch billiger. Aber geht es auch ganz konkret in der Gemeinde A billiger?

Dieses einfache Beispiel zeigt bereits die Grenzen rein unternehmerischer Entscheidungen in der Gemeinde. Niemand wird sie, wie in der Privatwirtschaft möglich, fordern, obwohl sie die logische Konsequenz aus der Kostenrechnung wären. Doch dann ist die Frage erlaubt nach dem wirtschaftlichen Nutzen aufwendiger Kostenermittlungen.

Wer mit Kostenberechnungen erst in dieser Phase ansetzt, hat ohnehin die besten Chancen, wirklich Kosten einsparen zu können, bereits verpaßt. Um beim Beispiel zu bleiben: Alte Rathäuser sind oft schon lange abgeschrieben und die damals notwendigen Kredite getilgt. Sie belasten den Haushalt nicht mehr mit Kapitalkosten, nur noch mit Eigenkapitalzinsen als Opportunitätskosten. Die neueren, vor allem in den letzten Jahren aufwendig erstellten Objekte oder teure Anmietungen sind wesentlich problematischer. Doch gerade hier wird deutlich, wie wenig die bloße Berechnung von Kosten nützt. Wir dürfen nicht erst das Kind in den Brunnen fallen lassen und dann in aller Ruhe die Kosten für seine Rettung berechnen. Weil uns dann nicht einfällt, wer die Kosten tragen könnte, belasten wir sie eben dem Steuerzahler. Wir müssen das Kind erst einmal retten. Noch besser wäre es, schon den Brunnen zu sichern.

Nützlicher wäre es also anzusetzen bei den Ursachen für die Kosten und sie möglichst zu vermeiden. Sie wurden verursacht durch Personalzuwachs, dieser wiederum durch Aufgabenzuwachs oder Mängel in der Organisation. Jeder kennt sicherlich Beispiele dafür, wie vermeidbare Kosten in Kauf genommen werden, weil dies z.B. aus politischen Gründen gerade opportun ist. Erst wenn an diesen Ursachen wirklich gearbeitet wird, besteht eine Rechtfertigung dafür, Kosten zu berechnen und sie den Bürgern in Rechnung zu stellen.

8. Wirkliche oder formale Bilanzierung?

Die Trennung von Haushaltsplan und Jahresrechnung in einen Vermögens- und einen Erfolgsteil (VMH/VWH) läßt ohne größere Schwierigkeiten eine Zuordnung der Haushaltsstellen auf Bestands- und Erfolgskonten zu.

Vermögen und Kapital können in Anlehnung an privatwirtschaftliche Bilanzierungmethoden in der Vermögensrechnung nachgewiesen werden, mit Ungereimtheiten zwar, die auszuräumen allerdings teuer werden wird. Eine Umstellung auf kaufmännische Buchführung erfordert aber eine lückenlose Erfassung aller Vermögens- und Kapitalbestandteile, die aktiviert und passiviert werden müssen. Einfach Differenzen für die Hoheitsbereiche auszuweisen, ist mit den Prinzipien kaufmännischer Buchführung unvereinbar. Hier brauchen wir den Willen zur Konsequenz ebenso wie bei der Vollkostenrechnung.

Die Freiwilligkeit bei der Vermögensrechnung führte, insbesondere württembergischen Landesteil, dazu, das Vermögen nur teilweise zu bewerten, soweit es Geldvermögen ist oder kostenrechnenden Einrichtungen dient. Entscheidend dafür war nicht Unkenntnis der Verantwortlichen, sondern der enorme Erfassungsaufwand. Diesem Aufwand steht im Hoheitsvermögen weithin kein berechenbarer Vorteil gegenüber, weil einerseits die aus dem Vermögen errechneten Kostenbestandteile nicht einnahmesteigernd in Kalkulationen einbezogen werden können. Andererseits kann ein aus Kostenkenntnissen möglicherweise resultierender Einspareffekt nur eintreten, wenn ernsthaft Controlling betrieben wird und sowohl die Bereitschaft als auch die Möglichkeit bestehen, tatsächlich Konsequenzen zu ziehen. Wenn nach mühsamen Berechnungen in die Kalkulation einer Verwaltungsgebühr Abschreibungen auf das Rathaus eingerechnet werden können, hat dies nur Sinn, wenn entweder Rationalisierung angestrebt oder die Gebühr erhöht werden soll. Hier heiligt ausschließlich der Zweck die Mittel. Der Nachweis öffentlichen Reichtums den Bürgern gegenüber rechtfertigt jedenfalls für sich genommen nicht den großen Erfassungsaufwand.

Gerade in finanziell schweren Zeiten ist der Aufwand für die Aufarbeitung der Basisdaten für die kaufmännische Buchführung und die umfassende Kostenrechnung nur zu rechtfertigen, wenn der erklärte Wille besteht, die produzierten Informationen zu verarbeiten. Nur "mit der Zeit gehen" zu wollen, reicht als Rechtfertigung für zusätzliche Systemkosten ebenfalls nicht aus.

9. Kennzahlen - keine Konsequenzen?

Hier geht es nicht um die kaufmännische Buchführung, sondern um Möglichkeiten, aus der alten Kameralistik wirtschaftliche Erkenntnisse zu gewinnen. Die kommunalen Spitzenverbände sind auf diesem Gebiet schon aktiv. Doch fehlen weithin Maßstäbe, an denen sich eine Gemeinde orientieren kann. Ein Vergleich mit anderen, etwas weniger schlechten Umfrageteilnehmern, garantiert noch nicht die optimalen Maßstäbe für eigene Entscheidungen.

Die bereits etwas fortgeschrittene betriebswirtschaftliche Ausrichtung des Haushalts läßt vielfältige Vergleiche zu, die durchaus zu entscheidungserheblichen Ergebnissen führen können. Mangels objektiven müssen eben relative Maßstäbe ausreichen. Ist man nicht oft dankbar, keine Konsequenzen in der eigenen Gemeinde ziehen zu müssen, weil die Situation in den Vergleichsgemeinden "anders" ist? Besser wäre, erst einmal nachzuprüfen, was in den Vergleichsgemeinden so anders ist. Die Kennzahlen können durch unterschiedliche Bezugsgrößen den Verhältnissen gerecht werden. Auf die völlig unrelativierte Pro-Kopf-Verschuldung braucht hier nicht näher eingegangen werden.

Durch Kennzahlen lassen sich beispielsweise Veränderungen der Personalstruktur in einzelnen Haushaltsteilen darstellen und mit anderen Städten vergleichen. Aber auch die Entwicklung in der eigenen Gemeinde über längere Zeiträume in

Kennzahlen aufbereitet und mit der zugrundeliegenden Aufgabenentwicklung verglichen, fördert manche Überraschung zutage.

Wir können solche Kennzahlen ermitteln aus der Kameralistik, der Doppik oder aus einer Vollkostenrechnung. Ihre Kenntnis stellt die Verantwortlichen immer vor dasselbe Problem: Wer verändert wie die Ursachen?

Dezentrale Steuerungssysteme können schneller Informationen liefern und Entscheidungswege verbessern. Sie liefern aber keine Steuerungsautomatik. Das Entscheidungs- und damit das Steuerungsproblem selbst bleibt: den Kurs (z.B. Sanierung der Finanzen) zu finden und ihn konsequent zu steuern.

10. Dezentrale Verantwortung statt demotivierender Übersteuerung

Wie steht es mit den Möglichkeiten, Ressourcenverantwortung zu dezentralisieren? Was das geltende Recht betrifft, gut. Echte und unechte Deckungsvermerke sowie Übertragungsmöglichkeiten lassen zu, den Leitern von Ämtern, Abteilungen und Einrichtungen weitgehend Verantwortung zu übertragen. Einzige Voraussetzung: Man muß ihnen vertrauen. Wegen der eindeutigen Verantwortlichkeit stören insbesondere die Sammelnachweise. Sie ermöglichen Querschnittsämtern, in den Verantwortungsbereich der Fachämter einzugreifen, mit demotivierender Wirkung. Der dabei meist zitierte Vorteil für eine zentrale Beschaffung läßt sich aber auch erreichen, ohne die Verantwortlichkeit des Fachamtes zu tangieren. § 18 I GemHVO läßt nämlich zu, die gegenseitige Deckungsfähigkeit innerhalb der Sammelnachweise durch Haushaltsvermerk aufzuheben. Nach dem klaren Wortlaut der Vorschrift gilt dies auch für Personalausgaben. Wenn von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird und Deckungsmöglichkeiten innerhalb der Unterabschnitte gleichzeitig Haushaltsvermerk geschaffen werden, ist schon viel für eine verantwortliche, unternehmerische Arbeit in den Fachämtern gewonnen. Um es zu betonen: Dies ist ohne Rechtsänderung, allein durch Entscheidungen in der Kommune möglich.

Deckungsvermerke, insbesondere gem. § 17 II GemHVO, sind in besonderem Maße geeignet, unternehmerische Initiative in Ämtern und Einrichtungen zu fördern. Kurz gesagt, sind Mehrausgaben ohne Rückfrage bei der Zentrale erlaubt, wenn sie zu entsprechenden Mehreinnahmen führen oder, in eigener Verantwortung! an anderer eingespart werden. Ermutigende Beispiele, besonders Schulverwaltung, sind am Hochschultag genannt worden. Diese vom Gesetz vorgesehene oder dem Gemeinderat ermöglichte Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs schafft Voraussetzungen für wirtschaftliche Entscheidungen in der Verantwortung eines kommunalen "Unternehmers". Eigentlich muß nur ein förderliches Arbeitsklima geschaffen werden. Dazu brauchen die Gemeinderäte, Bürgermeister, Kämmerer, Personal- und Hauptamtsleiter den Mut, sich nicht in alles einzumischen. In Tilburg sank die Mitarbeiterzahl in den zentralen Diensten auf 1/10, nachdem die Ressourcenverantwortung auf die Fachämter delegiert wurde. Wenn die Querschnittsämter den Mitarbeiten in den Fachämter Vertrauen entgegenbringen, dann bleibt ihnen auch mit wesentlich weniger Mitarbeitern genügend Zeit für die notwendige zentrale Steuerung. Außerdem werden Mitverantwortung und Primärmotivation gefördert. Wer Verantwortung erhält, kann und wird sich verantwortlich fühlen. Auf die Sekundärmotivation zielende Veränderungen des Tarif- und Besoldungsrechts allein werden die erwünschten Wirkungen verfehlen.

11. Schlußbemerkung

Die Forderung ist nicht mehr taufrisch: Schneiden wir alte Zöpfe ab! Ermutigen wir unsere jungen Mitarbeiter zu eigener Meinung, fördern wir ihre Freude an Experimenten und an eigener Verantwortung. Dazu brauchen wir nicht ein Beförderungspaternoster, sondern vor allem ein Klima, in dem sie sich entfalten können und spüren, der Wert ihrer Arbeit wird erkannt.

Wenn Herr Oberbürgermeister a.D. Hauser auf dem Hochschultag forderte, der Wind des Wettbewerbs müsse in die Verwaltung hinein, heißt das auch: Der alte Muff muß raus. Die Verwaltung muß sich verändern, schon weil die Gesellschaft sich verändert. Vor 20 und mehr Jahren Erlerntes ist heute nicht mehr aktuell, man denke nur an die Möglichkeiten der EDV. Fortbildung ist deshalb notwendig. Weshalb sparen die Verwaltungen in knappen Zeiten gerade hier, wo doch die Anpassung der Qualifikation ihrer Mitarbeiter Voraussetzung ist für flexibles Reagieren auf die sich verändernden Verhältnisse? Wenn die Verwaltung schon nicht im freien wirtschaftlichen Wettbewerb bestehen muß, sollte sie sich dem inneren Wettbewerb stellen und ihn fördern.

Unser geltendes Gemeindewirtschaftsrecht ist nun beinahe 20 Jahre alt. Die Weichen für jetzt diskutierte Veränderungen hat es schon gestellt. Es ist anpassungsfähig an neue Anforderungen. Doch wer fordert seine Anpassung? Fachleute in den Gemeinden, die sich selbst den neuen Anforderungen stellen müssen. Deren Fähigkeiten müssen gefördert werden, weil sie dann die besten Voraussetzungen mitbringen, Entscheidungen zu treffen, entscheidungsrelevante Kosten zu berechnen und mit der keineswegs leichteren Doppik zu arbeiten.

Herr Minister Dr. Vetter sagte, selbst das schlechteste Gesetz könne durch einen guten Menschen in der Verwaltung zu einer ordentlichen Anwendung führen. Welche Chancen gibt dann ein Gesetz, das wie die gemeindewirtschaftsrechtlichen Vorschriften, so gut ist, daß in der ganzen Reformdiskussion keine grundsätzlichen Änderungen vorgesehen werden?

Handeln wir in eigener Verantwortung und schieben wir sie nur auf den Gesetzgeber in den Bereichen, die nicht schon geregelt sind.