

An die
Mitglieder und
ständigen Ersatzmitglieder der
Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“

**Benchmark und best practice – Standard- und Aufgabenkritik
Auswertung der Anhörung**

Anliegend erhalten Sie den von der Enquete-Kommission seitens des Wissenschaftlichen Dienstes erbetenen und mit dem Vorsitzenden der Enquete-Kommission 16/1 abgestimmten Bericht zur Anhörung am 4. Februar 2015 zum Thema „Benchmark und best practice – Standard- und Aufgabenkritik“.

Wissenschaftlicher Dienst



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen W6/52-1665

19. Februar 2015

„Benchmark und best practice – Standard- und Aufgabenkritik“

Bericht über das Anhörverfahren der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ vom 4. Februar 2015

A. Gegenstand des Anhörverfahrens

Die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ hat in ihrer 32. Sitzung am 4. Februar 2015 ein Anhörverfahren zu dem Thema „Benchmark und best practice – Standard- und Aufgabenkritik“ durchgeführt und diesem die nachstehenden Leitfragen zugrundegelegt:

Leitfragen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

1. Welche erfolgreichen Ansätze zur Standard- und Aufgabenkritik sind Ihnen bekannt?
2. Welche Verfahren und Indikatoren der Performanzmessung gibt es bei Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung und welche eignen sich besonders für den Vergleich der Aufgabenerfüllung in rheinland-pfälzischen Kommunen?
3. Wie könnten rechtliche Regelungen ausgestaltet werden, um Benchmarking in Kommunen zu fördern?
4. Wie können die Ergebnisse von Benchmarking Analysen auf kommunaler Ebene genutzt und wie können „Implementierungsprozesse“ in der Verwaltung gefördert werden?
5. Wie beurteilen Sie die Empfehlung des Eckpunktepapiers der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass für Standardüberprüfungen und Aufgabenkritik dialogorientierte Verfahren zwischen allen Beteiligten die beste Gewähr dafür bieten, dass sachgerechte Lösungen gefunden und geeignete Standardanpassungen vorgenommen werden können? Welche Verfahren dieser Art sind Ihnen bekannt?

Leitfragen der Fraktion der CDU:

1. Wo gibt es bewährte und vorbildliche Methoden, Praktiken oder Vorgehensweisen in kommunalen Gebietskörperschaften, die auf rheinland-pfälzische Kommunen übertragen werden können?
2. Mit Blick auf die Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ sind die folgenden Gesichtspunkte wichtig:
 - a) Wie kann die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt und ausgebaut werden?
 - b) Wie können die Handlungsspielräume der Kommunen ausgebaut werden?
 - c) Wie können die Maßnahmen rechtlich abgesichert werden?
 - d) Wie können bewährte Steuerungsalternativen im kommunalen Finanzmanagement besser genutzt werden?
3. Welche Erfahrungen bestehen im Bereich interkommunale Zusammenarbeit?

An dem Anhörverfahren haben Herr Bertram Fleck (Landrat des Rhein-Hunsrück-Kreises), Herr Reinhard Scherrer (Bürgermeister der Verbandsgemeinde Hagenbach), Herr Werner Haßenkamp (Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen), Herr Rainer Korte (Leiter des Geschäftsbereichs Beratung & Vergleiche, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, KGSt) und Herr Bernd Gard (Ortsbürgermeister der Gemeinde Mannebach) teilgenommen.

B. Berichte der Auskunftspersonen

I. Wesentliche Ausführungen von Herrn Bertram Fleck¹

Herr Fleck führte aus, im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit gebe es vielfältige Kooperationen und Zweckverbände z.B. in den Bereichen Tourismus, Naturparke, Förderung regionaler Produkte, Wasser/Abwasser. „Best-practice-Modelle“ gebe es z. B. auf den Gebieten „Abfallwirtschaft“ und „Erneuerbare Energien“.

Im Bereich „Abfallwirtschaft“ bestehe zwischen den Landkreisen Rhein-Hunsrück, Neuwied und Bad Kreuznach seit 2003 eine Restabfallkooperation für eine Mechanisch-Biologische-Abfallbehandlungsanlage. Man betreibe eine bereits vorhandene Anlage gemeinsam. Aus Kostengesichtspunkten könne nicht jeder Landkreis, jede kreisfreie Stadt eine solche Anlage selbst betreiben. Bei Deponien werde der Abfall zuerst im Rhein-Hunsrück-Kreis abgeladen, anschließend in den anderen Kreisen. Im Bereich Papiervermarktung erfolge eine Bündelausschreibung mit insgesamt 13 Kommunen aus vier Bundesländern. Die Abfalllogistik sei im Rhein-Hunsrück-Kreis im Jahre 2006 erfolgreich rekommunalisiert worden. Dem Beispiel seien inzwischen zwei Landkreise gefolgt. Ein weiterer folge 2016. Dies habe zu Gebührensenkungen von insgesamt 25 % geführt. Er empfehle, jeweils konkret zu berechnen, ob Ausschreibung oder Rekommunalisierung günstiger seien.

Im Bereich „Energieeinsparung/Erneuerbare Energien“ sei im August 2011 in Rheinland-Pfalz ein Solardachkataster eingerichtet worden, das allen Hauseigentümern Auskunft über das solare Potential auf den Dachflächen biete. Dadurch könnten Anreize zur Eigenstromgewinnung gegeben werden. Die Idee sei inzwischen von fast alle Kommunen im Rhein-Hunsrück-Kreis übernommen worden. Die Finanzierung erfolge durch lokale Banken und Sparkassen.

Von der Windkraft rate er ab. Man solle stattdessen ein Energie-Controlling durchführen. Hierfür solle ein Vertragsunternehmen in allen öffentlichen Gebäuden stündlich in allen Räumen den Verbrauch von Wasser, Abwasser, Strom und Energie messen. Sodann solle jeweils fein nachjustiert werden. Damit könnten ca. 30 % des jeweiligen Verbrauchs eingespart werden. Das Vertragsunternehmen verursache Kosten von ca. 20 bis 30 tsd. Euro jährlich.

Im Rahmen der Klimaschutzinitiative unterstütze und bewerbe die Kreisverwaltung auch Beratungsangebote der Verbraucherzentrale-Energieberatung und des Landes. Ziel sei langfristig eine Halbierung des Stromverbrauchs der Bürger. Der finanzielle Aufwand der Kommunen sei überschaubar und beschränke sich im Wesentlichen auf die Koordination der Kampagnen.

Der Aufbau regionaler Nahwärmenetze mit Fotovoltaik-, Biomasse- und Windkraftanlagen sei sinnvoll. Damit erfolge eine regionale Wertschöpfung. Öl- und Gasimporte würden vermieden, Arbeitsplätze geschaffen. So erzeuge z.B. die Rhein-Hunsrück-Entsorgung selbst Wärme.

¹ Protokoll der EK 16/1 vom 4. Februar 2015, S. 4 ff., 36 f., 44 f., Vorlage EK 16/1-196.

Den Kommunen müssten sowohl zur Erfüllung der Pflichtaufgaben, als auch zur Schaffung eigener Handlungs- und Gestaltungsfreiräume genügend Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Schwierigkeit, ehrenamtliche Bürgermeister und Beiräte zu finden, habe auch mit den sehr schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen zu tun. Die Kommunen müssten eine Perspektive erhalten, wie sie ihre finanziellen Handlungsspielräume zurückgewinnen könnten.

Die nicht gedeckten Ausgaben im Bereich Jugend und Soziales seien hauptverantwortlich für die andauernde defizitäre Haushaltslage. Neben stärker steigenden Ausgaben als Einnahmen sei weitere Ursache das Auseinanderfallen von Finanzverantwortung und Aufgabenverantwortung. Zwar sei im Jahre 2004 das Konnexitätsprinzip eingeführt worden, wonach bei Übertragung von Zuständigkeiten Zusatzbelastungen ausgeglichen werden müssten. Dieses Prinzip lasse aber die bereits bestehenden hohen finanziellen Lasten der Kommunen unberührt. Die Feststellung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, das Land sei Gewährträger einer verfassungskonformen Finanzausstattung, habe das Land bei der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs zum 1. Januar 2014 nicht angemessen berücksichtigt. Die Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit setze strukturelle Reformen mit einer um z.B. 30 % bis 50 % stärkeren Beteiligung des Landes an den Lasten der Sozial- und Jugendhilfe voraus.

Ein – politisch sicherlich hochbrisanter – Reformansatz bei den Ausgaben der Sozial- und Jugendhilfe sollte eine Reduktion der Zuwendungen auf die wirklich Bedürftigen und eine angemessene Eigenbeteiligung beinhalten. Die meisten Ausgaben, z.B. auch Kindergeld, seien derzeit einkommensunabhängig.

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz hätten zunehmend ihre Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ausgeschöpft. Die Kassenkredite von weit über 6 Mrd. Euro seien das Spiegelbild ungedeckter Finanzierungslasten im Bereich der Pflichtaufgaben. Die Aufstockung der Landesmittel um 50 Mio. Euro im Kommunalen Finanzhaushalt sei unzureichend. Mehreinnahmen durch Anhebung der örtlichen Realsteuern dürften nicht dazu dienen, Kosten von Pflichtaufgaben zu decken. Solche Einnahmen müssten dem Ausbau finanzieller Handlungsspielräume der Kommunen zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben dienen.

Die seit über zwei Jahrzehnten bestehende Unterfinanzierung von Kreisen, Städten und Gemeinden müsse beseitigt werden. Der Kommunale Entschuldungsfonds könne nur ein erster Schritt sein, zumal trotz dieser Zuführungen einige Gemeinden ihre Haushalte nicht ausgleichen könnten. Erforderlich sei, Überschüsse zu erwirtschaften, die eine Tilgung von Investitionskrediten und die Rückführung von Kassenkrediten ermöglichen.

Ein zeitnahes Berichtswesen und Frühwarnsysteme seien bewährte Steuerungselemente. Einmal getroffene Entscheidungen dürften nicht erneut zur Disposition gestellt werden. Ebenso dürften nicht ständig Standards verändert werden.

Die Einführung der Doppik habe zwar erhebliche Probleme bereitet. Damit sei es aber möglich, die Kosten der Produkte und Leistungen der Verwaltung verursachergerecht aufzuzeigen, sie entsprechend zuzuordnen und die Gelegenheit zu eröffnen, über den Weg sog. Benchmarks Kosten- und Kennzahlenvergleiche zu ermöglichen. Inzwischen habe der Landkreistag ein Standard-Kennzahlen-Set entwickelt, um daraus einen internen und externen Leistungsvergleich zu ermöglichen. Das sei erforderlich, um der Zielsetzung eines sog. Ressourcenverbrauchskonzepts zu entsprechen und das Image der kommunalen Doppik zu erhöhen. Entscheidend sei in jedem Fall aber, dass der jeweilige Chef die Aufgabe mittfrage. Er müsse Vordenker sein. Darüber hinaus sei ein Netzwerk notwendig, alle möglichen Beteiligten mit an Bord zu nehmen, z.B. Schulleiter, Handwerker, Landwirte, Fachhochschule. Damit gebe es eine gegenseitige Befruchtung, die Gedanken würden auch in andere Kreise hineingetragen.

Wirtschaftlichkeit bedeute auch Personalstopp und Personalabbau. Jeder Personalabbau sei meist aber mit einem Verlust an Service für die Bevölkerung verbunden.

II. Wesentliche Ausführungen von Herrn Reinhard Scherrer²

Herr Scherrer führte aus, Aufgabenkritik bedeute Zweckkritik, also das Ob der Aufgabe und wer sie ausführe zu hinterfragen, und Geschäftsprozessanalyse. Zweckkritik werde oft vernachlässigt, verspreche aber ein hohes Einsparpotential und eröffne bei begrenzten Ressourcen den Weg zur Priorisierung der Aufgaben. Aufgabenkritik, also Zweckkritik, mache es notwendig, die Aufgabe selbst zu hinterfragen. Das sei ein wichtiger, wenn auch schwieriger Aspekt.

An Verfahren und Indikatoren der Performanzmessung gebe es das Kommunaldatenprofil. Dort seien Aufgaben, Zahlen und Vergleiche aufgeführt. Desweiteren gebe es eigene Recherchen anhand der Angaben des Statistischen Landesamtes sowie eine Untersuchung des Rechnungshofs zur Organisation des Personalbedarfs von Kommunalverwaltungen, die voraussichtlich Ende des Jahres zur Verfügung stehe.

Benchmarking sei kein rechtliches Problem, sondern funktioniere nur dann, wenn die Verwaltung oder die Organisationseinheit selbst ein Bedürfnis habe, sich vergleichen und messen zu wollen. Das sei Einstellungs- bzw. Willenssache. Nicht nur die Zahlen, auch das Kennenlernen von unterschiedlichen Arbeitsweisen könne positive Effekte nach sich ziehen, bis zur Frage, ob eine Aufgabe notwendig sei, wer sie brauche und wen das überhaupt interessiere.

Bezugnehmend auf das Eckpunktepapier der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in dem gefragt werde, ob ein dialogorientiertes Verfahren für den Austausch zwischen Land und Kommunen sowie den kommunalen Spitzenverbänden mit dem Ziel der Ausgaben-senkung institutionalisiert werden könne, halte er die Einführung eines solchen Verfahrens nicht immer für zielführend. Es könne in einer Endlosschleife landen und dann seinen ausfüllenden Charakter verlieren, der eigentlich beim Benchmarking hinterlegt werden solle. Es sei besser,

² Protokoll der EK 16/1 vom 4. Februar 2015, S. 12 ff.; 45 f.

konkrete Aufgaben auszuwählen, dort mit einem dialogorientierten Verfahren zu beginnen, dies auszuprobieren und dann zum Abschluss zu bringen.

Benchmarking und best practice seien gute Instrumente. Seine Kommune nehme beim Projekt des Innenministeriums „Starke Kommunen – Starkes Land“ teil und vergleiche mit Benchmarking Infrastrukturen sowohl auf ihre Ausdehnung als auch auf ihren Nutzen und ihre Kosten. Ziel könne es auch sein, die Kosten pro Kind in Schulen oder Kitas oder die Kosten von Kulturveranstaltungen zu ermitteln und vergleichen, wie viel Input erfolge und was herauskomme. Wenn nicht die große Masse an Geld gespart werde, könne vielleicht die Qualität gesteigert und der Nutzen daraus gezogen werden, einzelne Gebäude besser zu nutzen.

Im Rahmen der Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen sollte auch über Inhalte und Standards, insbesondere den Personalschlüssel diskutiert werden. Wenn der Gesetzgeber dies vorgebe, müsse er die Kommunen entsprechend finanziell ausstatten.

Gerade bei kleinen Kommunen mit weniger als 500 oder 1.000 Einwohnern müsse hinterfragt werden, ob dies die richtige Organisationseinheit sei, wer Arbeitgeber sei, wen man bei Krankheit versetzen könne, wer die Organisationshoheit habe. Es scheitere oft an vermeintlichen Statusfragen, wer für wen Chef sei und wer vermeintlich die Macht habe.

Handlungsspielräume könnten ausgeweitet werden, wenn z.B. hinterfragt werde, ob bei 1.000 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern über 1.000 Hauptsatzungen und 1.000 Haushaltspläne erstellt werden müssten und mindestens 1.000 Ratssitzungen mit Einladungen und Niederschriften durchgeführt werden müssten.

Zur Verbesserung der Einnahmesituation könne man die Anteile der Gewerbesteuer erhöhen, Einkommensteuer erhöhen. Eine rechtliche Absicherung dieser Situation sei schwierig, da die Kommunen ihre kommunalen Aufgaben hätten, gleichrangig mit den Landesaufgaben. Es bleibe nur die Aufstockung des Kommunalen Finanzausgleichs oder ein höherer Ausgleich im Länderfinanzausgleich. Politische Gremien seien gefordert, manches zu hinterfragen, z.B. Prüfungsaufträge an die Verwaltung, bei denen Mitarbeiter zwei oder drei Tage lang beschäftigt seien mit der Folge, dass die Ressourcen dann anderweitig nicht ausreichen.

An Erfahrungen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit seien zu nennen der Energiebereich und eine Zusammenarbeit bei den Feuerwehren.

Schwierig sei es, geeignetes Fachpersonal im Bereich der EDV und der administrativen Abwicklung im vorhandenen finanziellen Rahmen zu finden. Desweiteren erschwerten oft verschiedene EDV-Programme die Bewältigung von gemeinsamen Problemen.

III. Wesentliche Ausführungen von Herrn Werner Haßenkamp³

Herr Haßenkamp führte einleitend aus, die Kommunen in Nordrhein-Westfalen seien in einer angespannten Situation. Von knapp 400 Kommunen hätten nur gut 20 einen ausgeglichenen Haushalt. Alle anderen verbrauchten Eigenkapital. Die Zahl der Kassenkredite liege bei ungefähr 25 Mrd. Euro, der Hälfte aller kommunalen Kassenkredite in der Bundesrepublik.

Die vor elf Jahren gegründete Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) sei weisungsunabhängig zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise, Städte und Gemeinden in Bezug auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Darüber hinaus sei sie zuständig für die überörtliche Prüfung der Zahlungsabwicklung und der Staatszuweisungen sowie verantwortlich für die überörtliche Prüfung der Zweckverbände und Eigenbetriebe sowie der Eröffnungsbilanzen. Auf Antrag solle die GPA die Kommunen beraten. Ansatz sei es, mit Transparenz Lernprozesse durch einen interkommunalen und teilweise öffentlich geführten Leistungswettbewerb zu initiieren, um dadurch Veränderungen in Form einer Effizienzsteigerung des kommunalen Verwaltungshandelns zu erreichen. Die GPA zeige Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung und damit verbundene Potentiale auf, führe Risikoanalysen des Haushalts durch und gebe konkrete Handlungsempfehlungen. Die Kommunalaufsicht setze auf diesen Prüfberichten auf, verbunden mit der Möglichkeit, die Empfehlungen der GPA durchzusetzen.

In Bezug auf die Leitfragen führte Herr Haßenkamp aus:

In Nordrhein-Westfalen stelle das Land mit dem Stärkungspaktgesetz seit 2011 mehrere Milliarden Euro zur Verfügung. Im Gegenzug müssten sich die Kommunen einer strengen Sanierung unterziehen und in einem festgelegten Zeitraum einen Haushaltsausgleich erreichen. Bei der Umsetzung würden die Kommunen durch die GPA beraten.

In Nordrhein-Westfalen unterlägen alle Kommunen einer verpflichtenden, kontinuierlichen und systematischen Fremdbeobachtung durch die GPA. Bis zu ihrer Gründung sei dies freiwillig bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und Bertelsmann gelaufen. Der verpflichtende Ansatz sei inzwischen etabliert und ermögliche einen verlässlichen und vollständigen Blick auf die reale Haushaltslage. Voraussetzung sei eine einheitliche Datenerhebung und die Schaffung einheitlicher Analysemaßstäbe. Methodische Grundlage des Prüfungsansatzes der GPA sei die vergleichende Untersuchung kommunaler Leistungen mittels Kennzahlen. Diese ermöglichten sowohl einen intra- als auch einen interkommunalen Vergleich im Längsschnitt und zeigten am nachvollziehbarsten die Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung. Daneben gestatteten Kennzahlenvergleiche Risikoanalysen. Die GPA zeige auf Basis der interkommunalen Vergleichswerte aus den Kennzahlenvergleichen und von Benchmarks Optimierungsmöglichkeiten auf, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert worden seien. Damit liefere die GPA Impulse und Anregungen zur Steuerung und Konsolidierung der Haushalte. Diese Ausgestaltung lasse den Kommunen ausreichend Raum, um von sich heraus Lern- und Umgestaltungsprozesse anzustoßen.

³ Protokoll der EK 16/1 vom 4. Februar 2015, S. 17 ff., 34 f., 39 ff., 46 ff.; Vorlage EK 16/1-189.

Für eine erfolgreiche Nutzung von Benchmarking sei dessen Akzeptanz als Instrument auf kommunaler Ebene wichtig. Wesentlich hierfür und für die erfolgreiche Implementierung in das kommunale Verwaltungshandeln sei die Qualität des Benchmarking-Prozesses. Alle Schritte von der Datenerhebung über die Definition der Kennzahlen bis zur vergleichenden Untersuchung, der Validierung der Daten und der Ermittlung der Benchmarks sollten in einer Hand liegen. Die so gefundenen Ergebnisse ließen große Transparenz in den Kommunen über ihren Stand und einen Vergleich zu anderen entstehen. Würden die Ergebnisse veröffentlicht, erhöhe sich der Druck auf die Kommunen, sich zu verbessern.

Das dialogorientierte Verfahren setze voraus, dass alle Beteiligten die Notwendigkeit zur Veränderung sehen und wollten. Es müsse Klarheit über den Handlungsbedarf und ein vereinbartes Ziel bestehen. Kritisch sei, dass die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung vor Ort den Schulterschluss übten und einen gemeinsamen Weg zur Zielerreichung entwickelten. Herausforderung sei, die Konsolidierungsbemühungen über einen längeren Zeitraum aufrecht zu erhalten und den Konsens auch vor Wahlen nicht aufzugeben. Setzten dialogorientierte aufgaben- und standardkritische Verfahren daran auf, dürfte sich die größte Sicherheit bieten, dass auch ihre Umsetzung gelinge. Der Dialog müsse die Bürgerschaft mit einbeziehen. Viele Beteiligungsprozesse bei Aufgabenkritik und Standardreduzierung litten darunter, dass die Veränderung anderen Beteiligten auferlegt werden solle, während die eigene Gruppe geschont werde.

In Nordrhein-Westfalen müssten in den Haushaltsplänen Kennzahlen mit abgebildet werden. Das sei noch nicht umfassend geschehen, aber im Aufbau. Diese Kennzahlen sollten möglichst im Haushalt niedergelegten Zielen zugeordnet sein, um die Zielerreichung nachvollziehen zu können.

Wenn man einen solchen Weg gehe, müsse man sich im Klaren sein, dass Benchmark-Arbeit aufwendig sei. Das gehe nur über Kennzahlen; Kennzahlen bräuchten Grunddaten, und diese Grunddaten bräuchten Akzeptanz. Diese würde versucht dadurch zu erreichen, indem die erhobenen Kennzahlen gemeinsam festgelegt würden, z.B. mit dem Land. Es werde auch intensiv versucht, sich mit der KGSt bei den Grunddaten abzustimmen.

Die GPA habe beim Leistungsvergleich zunächst den jeweils „Besten“ zum Maßstab genommen. Das habe sich nicht bewährt, da oft Sondereffekte eine Rolle spielten. Heute dienten die zehn oder zwölf Besten als Benchmark, an dem die Anderen gemessen würden.

Als Ziel wolle man im Laufe der Zeit ein sog. GPS-Kennzahlenset mit Kennzahlen für alle wichtigen kommunalen Handlungsfelder aufbauen. Diese sollten ins Netz gestellt werden. Eine Kommune könne sich dort einbringen und erkennen, wo sie stehe.

Erfahrungen beständen bei der GPA auch im Bereich der Moderation von ausgabenkritischen Prozessen in Kommunen. Man setze sich in den Kreisen und Kommunen mit Fraktionen, Fraktionsvorständen und Verwaltungsvorständen zusammen, um die Dinge in Gang zu bringen. Der Prozess müsse transparent, gesteuert sein und alle Betroffenen abdecken, insbesondere die Kommunalpolitik.

Die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen werde sich nach den Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen nachhaltig nur dann sicherstellen lassen, wenn Bund, Land und Kommunen ihren Beitrag leisteten. Für die Kommunen bedeute dies, ihre Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten sowohl auf Aufwands- als auch auf Ertragsseite auszuschöpfen.

Im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit bestünden noch große Konsolidierungspotentiale. Die Kommunen befänden sich aus Sicht der GPA erst am Beginn eines Entwicklungsprozesses, der mit erheblich mehr Tempo, Dynamik und Konsequenz in praktisch allen Aufgabenfeldern vorangetrieben werden müsse. Dies erfordere jeweils einen starken Treiber und Befürworter an der Verwaltungsspitze.

Erfolgskritisch sei die Überzeugung aller Beteiligten, durch die Zusammenarbeit nichts zu verlieren oder aufzugeben, sondern für die Kommune einen „vorzeigbaren“ Erfolg zu erreichen. Es müsse eine win-win-Situation entstehen, indem z.B. bei zwei teilnehmenden Projektkommunen in zwei Aufgabenbereichen zusammengearbeitet werde und jede Kommune eine Aufgabe für die jeweils andere übernehme.

Interkommunale Zusammenarbeit könne auch in sehr spezialisierten Themenbereichen erfolgen. So gebe es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen einen Kreis mit einer Personalservice-stelle, die für angeschlossene Kommunen Fragen der Beihilfe erledige, oder eine Finanzagentur, die für angeschlossene Kommunen den Kassenbetrieb durchführe.

IV. Wesentliche Ausführungen von Herrn Rainer Korte⁴

Herr Korte erläuterte einleitend, die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) sei ein kommunaler Fachverband, der den Mitgliedern Dienstleistungen, Gutachten usw. zur Verfügung stelle, aber keine politischen Stellungnahmen abgebe. Seine Ausführungen beschränkten sich deshalb hauptsächlich auf den instrumentellen Aspekt, bezogen auf Benchmarks und Kennzahlen.

Er habe Erfahrungen mit interkommunalen Vergleichen im Laufe von 18 Jahren gesammelt. Leistungsvergleiche würden in ihrer Terminologie „Interkommunale Vergleichsringe“ genannt. Verglichen würden Produkte, Leistungen, Einrichtungen, Gebäude und Schulen auf die Inhalte Wirtschaftlichkeit, Qualität, Kundenzufriedenheit und Mitarbeiterzufriedenheit. Allerdings seien geschätzt 90 % der Vergleichsring-Projekte mit der Wirtschaftlichkeit befasst. Die Qualität spiele zwar auch eine Rolle, die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Leistungen stehe aber ganz eindeutig im Vordergrund. Den beteiligten Kommunen würden die Ergebnisse zur Verfügung gestellt. Die Teilnahme sei freiwillig und kostenpflichtig. Es gebe allerdings nur Standardkennzahlensysteme, Benchmarks usw. zu den jeweiligen Projekten bzw. Bereichen.

⁴ Protokoll der EK 16/1 vom 4. Februar 2015, S. 24 ff., 39; Vorlage EK 16/1-197.

Ziel der Vergleichsarbeit seien Leistungsverbesserungen und der Aufbau einer kennzahlengestützten Steuerung. Allerdings dauere es sehr lange, bis ein kennzahlengestütztes System bundesweit aufgebaut sei. Es stehe und falle mit der Freiwilligkeit und den handelnden Personen. Sie müssten auch mit Kennzahlen arbeiten wollen, sonst funktioniere die Steuerung hiermit nicht. Im Vordergrund bei den Mitgliedern stehe der Erfahrungsaustausch bei konkreten Maßnahmen und die Netzwerkbildung, nicht die Arbeit von statistischen Daten.

Die Kennzahlenarbeit und die Anwendung von Kennzahlen stehe und falle damit, dass Kennzahlen zielorientiert definiert seien, also ein klares Ziel formuliert werden müsse, zu dessen Erreichung sie beitragen sollten. Viele Projekte litten unter nicht klar und einfach genug definierten Daten.

Benchmarks und Kennzahlen seien der Einstieg. Die KGSt böte den Mitgliedern derzeit in etwa 50 Bereichen Benchmarks an, die aus der Vergleichsarbeit generiert würden. Diese Werte erklärten aber nichts, da sie aus allen Daten statistisch generiert würden. Sie bedürften der Interpretation.

Kennzahlen seien elementar für die lokale Steuerung. Für den Erfolg sei es notwendig, dass es steuerungsrelevante Kennzahlen seien, dass es ein akzeptables Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzung gebe und dass es kurz- oder mittelfristigen Nutzen gebe, nicht erst im übernächsten Jahr. Zudem müsse man über Kennzahlen mindestens im Jahresvergleich verfügen, ebenso wie über das Berichtswesen.

V. Wesentliche Ausführungen von Herrn Bernd Gard⁵

Herr Gard führte aus, man stehe vor sehr großen gesellschaftlichen Veränderungen, vor allem im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung. Als Ortsbürgermeister eines kleinen Dorfes erlebe er dies bereits seit 2009. Die Probleme der demografischen Entwicklung lägen darin, dass die Bevölkerung älter und weniger würde, zugleich aber auch alt und krank.

Gesundheit sei eng mit Demografie verbunden. Damit wiederum eng verbunden sei das Thema „Altersarmut“. Der allen bekannte Tannenbaum, der einmal mit vielen Kindern auf soliden Füßen gestanden habe und in der Spitze die Älteren aufführe, habe sich umgekehrt. Die Bevölkerung in Deutschland schrumpfe. Die Bundesrepublik gebe 300 Mio. Euro zur Behebung von Gesundheitsschäden aus, ohne Krankengeld. Die Prävention sei aber nur ein Bruchteil davon. Die Altersarmut, definiert mit einem Jahreseinkommen von unter 10.000 Euro, liege mittlerweile bei 15 % bundesweit.

Als Antwort hätten sie in der Gemeinde das Mannebacher Mobilitätsmodell entwickelt. Mit einbezogen worden seien auch Nachbargemeinden. Mannebach zähle unter 500 Einwohner, wie ca. 1.000 weitere Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Ziel sei es, die Lebensqualität und die psycho-

⁵ Protokoll der EK 16/1 vom 4. Februar 2015, S. 28 ff.; Vorlage EK 16/1-186.

soziale Gesundheit zu erhalten bzw. zu optimieren. Mit dem Begriff der psychosozialen Gesundheit solle neben der Abwesenheit von Krankheiten auch die Familie, der Freundeskreis und das Freizeitverhalten erfasst werden. Dies definiere man als Zufriedenheit.

Angefangen habe man bei den Kindern. Kinder könnten heute keinen Ball mehr fangen, nicht mehr rückwärts laufen. Jedes vierte Kind sei adipös. Als Antwort habe man eine Lern- und Erlebnisfläche gebaut mit dem Namen „Dreck macht Speck“, wo die Kinder spielen könnten, wo sie besser verstehen und im wörtlichen Sinne begreifen könnten.

Im Alter sei Einsamkeit ein großes Problem, insbesondere bei Frauen. Mannebach habe eine organisierte Seniorenbegleitung und eine organisierte Nachbarschaftshilfe in Form von Besuchsdiensten, Mittagessen oder Frühstück eingeführt.

Darüber hinaus sei körperliche und geistige Mobilität eine wesentliche Voraussetzung für Lebensqualität. Herzstück hierfür sei eine Dorfgemeinschaftshütte mit einem Bewegungsraum und Trainingsgeräten, die auch von Älteren angenommen würden. Mit längerer Gesundheit würden erhebliche Kosten für ein Senioren- oder Altersheim erspart, bei fünf Personen ca. 180.000 Euro jährlich. Ältere Menschen wollten meist solange wie möglich zu Hause leben.

Als weitere Bausteine seien in Planung der Aufbau einer nutzerorientierten Versorgung in Form einer Seniorenpension mit zwölf Wohneinheiten, die von privat gebaut und betrieben werde, sowie eine Inklusion durch technikgestützte Kommunikation. Mit der Seniorenpension könnten die Menschen in der regionalen Umgebung bleiben, selbst bei Vorliegen von Pflegebedürftigkeit. Dieser Baustein werde wissenschaftlich begleitet von der FH Jena. Mit der Inklusion werde ein virtueller Raum aufgebaut, wo ältere Menschen mittels Tablets miteinander kommunizieren könnten.

Für regionale Mobilität existiere ein Dorfmobil. Es werde von Jung und Alt genutzt.

Zur Finanzierung habe man sich verschiedener Programme und der Stiftung „Zukunft Trier“ bedient. Der Landkreis habe die Gedanken und Ideen unterstützt.

Erforderlich für den Erfolg sei Nachhaltigkeit. Das Personal müsse überzeugt werden. Zugleich interessierten sich die Bürgerinnen und Bürger wieder für Dorfpolitik. Kritisch sei allerdings, dass die Gleichgültigkeit stark ausgeprägt sei. Man müsse mit Veranstaltungen dafür werben, dass mehr Interesse an der dörflichen Politik entstehe.

VI. Fazit – übereinstimmende Positionen der Auskunftspersonen

Die Auskunftspersonen waren sich darüber einig, dass es im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit vielfältige erfolgreiche Kooperationen gebe, z.B. im Bereich Wasser, Abwasser, der Feuerwehr, der Abfallwirtschaft und bei Erneuerbaren Energien. Herr Haßenkamp sah noch weitere große Konsolidierungspotentiale.

Einig waren sich die Auskunftspersonen auch darin, dass Hauptgrund für die schwierige finanzielle Lage der Kommunen die hohen Kosten im Bereich Jugend und Soziales seien. Der neu geordnete Kommunale Finanzausgleich wurde überwiegend als unzureichend und von Herrn Fleck als mit den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz nicht vereinbar bezeichnet.

Benchmarking und best practice wurden von den Auskunftspersonen als gute Instrumente zur Ermittlung und zum Vergleich der Kosten sowie zu einer Optimierung des Verwaltungshandelns angesehen. Herr Haßenkamp stellte in diesem Zusammenhang das in Nordrhein-Westfalen praktizierte Modell einer verpflichtenden, kontinuierlichen und systematischen Fremdbeobachtung der Kommunen durch die dortige Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) vor. Diese, so führte Herr Haßenkamp aus, zeige auf Basis interkommunaler Vergleichswerte aus Kennzahlenvergleichen und Benchmarks Optimierungsmöglichkeiten auf, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert worden seien. Hierdurch liefere die GPA Impulse und Anregungen zur Steuerung und Konsolidierung der kommunalen Haushalte. Würden die Ergebnisse veröffentlicht, erhöhe sich der Druck auf die Kommunen, sich zu verbessern.

Die Auskunftspersonen betonten allerdings auch, dass für eine erfolgreiche Nutzung von Benchmarking dessen Akzeptanz als Instrument kommunaler Steuerung besonders wichtig sei. Die Ermittlung der Kennzahlen stehe und falle damit, dass sie zielorientiert definiert und gemeinsam festgelegt werden müssten, um Vergleichbarkeit und hohe Akzeptanz zu schaffen. Einig waren sich die Auskunftspersonen, dass der Erfolg von Benchmarking Willenssache sei und einen starken Förderer an der Verwaltungsspitze erfordere, der mit Kennzahlen arbeiten wolle. Andernfalls funktioniere der Ansatz nicht. Zum Vergleichsmaßstab erläuterte Herr Haßenkamp, dass sich der jeweils „Beste“ nicht bewährt habe. Vielmehr dienten die zehn bis zwölf Besten als Benchmark für die Anderen. Herr Korte hielt für die Akzeptanz von Kennzahlenvergleichen einen kurz- bis mittelfristigen Nutzen für erforderlich.

Kritisch wurde von Herrn Fleck ein dialogorientiertes Verfahren für den Austausch zwischen Land und Kommunen sowie den kommunalen Spitzenverbänden mit dem Ziel der Ausgaben-senkung gesehen. Er empfahl stattdessen, konkrete Aufgaben auszuwählen, dort mit einem dialogorientierten Verfahren zu beginnen, dies auszuprobieren und zum Abschluss zu bringen. Überwiegend forderten die Auskunftspersonen, die Einbeziehung der gesamten Bürgerschaft in den Dialog. Sie berichteten desweiteren von ihrer Beobachtung, dass Veränderungen immer von anderen gefordert würden, während die eigene Gruppe geschont werde.

Herr Scherrer hinterfragte, ob kleine Kommunen mit weniger als 500 oder 1.000 Einwohnern bei 1.000 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern noch die richtige Organisationseinheit sei und ob jede dieser Kommunen eigene Hauptsatzungen und eigene Haushaltspläne erstellen müsse mit der entsprechenden Anzahl der Ratssitzungen.

Herr Gard stellte als eine Antwort kleiner Gemeinden auf die demografische Entwicklung das in seiner Gemeinde entwickelte sog. Mannebacher Mobilitätsmodell vor. Ziel des Modells sei es, die Lebensqualität und die psychosoziale Gesundheit der Bevölkerung zu erhalten und zu optimieren. Darunter verstehe er neben der Abwesenheit von Krankheiten die Familie, den

Freundeskreis und das Freizeitverhalten. Bei den Kindern setze das Modell mit einer Lern- und Erlebnisfläche zum Spielen an. Für die Älteren gebe es in der Gemeinde organisierte Seniorenbegleitung, organisierte Nachbarschaftshilfe, eine Dorfgemeinschaftshütte mit Bewegungsraum und Trainingsgeräten sowie ein Dorfmobil für alle Altersgruppen. In Planung seien eine privat gebaute und betriebene örtliche Seniorenpension sowie eine Inklusion durch technikgestützte Kommunikation für Ältere.

Wissenschaftlicher Dienst