

**Leitfragen zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/1
„Kommunale Finanzen“ am 4. Februar 2015**

Thema: „Benchmark und best practice – Standard- und Aufgabenkritik“



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

1. *Welche erfolgreichen Ansätze zur Standard- und Aufgabenkritik sind Ihnen bekannt?*

Klassischerweise wird Aufgabenkritik als Oberbegriff für Zweckkritik also das „ob“ der Aufgabe und wer sie ausführt und andererseits als Vollzugskritik verstanden, wobei letztere auch als Geschäftsprozessanalyse firmiert. Aufgabenkritik sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt werden.

Zweckkritik ist ein oft vernachlässigter Teil der Aufgabenkritik, der aber ein hohes Einsparpotential verspricht und der bei begrenzten Ressourcen den Weg zur Priorisierung von Aufgaben öffnet. Während die Geschäftsprozessoptimierung (Vollzugskritik) Ressourcen einspart, die sich aus einer Verkürzung oder Verschlinkung eines Prozesses ergeben, hinterfragt die Zweckkritik die Aufgabe und damit den gesamten Prozess auf dessen Notwendigkeit. Und das macht es natürlich schwierig.

Um ein Beispiel zu nennen: Natürlich kann man aufgabenkritisch fragen: Brauchen wir im Rahmen der Jugendhilfe Jugendtreffs in der Verbandsgemeinde. Bei einer Entscheidung gegen Jugendtreffs lässt sich kurzfristig sogar eine Haushaltsverbesserung erzielen. Gesellschaftlich fällt uns die Schließung von Jugendtreffs mittel- und langfristig unter Umständen auf die Füße - und verursacht Kosten, die die aktuellen Einsparungen übersteigen.

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?*

Uns bekannt sind nur die im Kommunaldatenprofil aufgeführten Zahlen und Vergleiche sowie die nach persönlicher Recherche gefundenen Daten und Fakten des Statistischen Landesamtes; darüber hinaus noch vergleichende Zahlen, welche vom Kreis oder anderen Kommunen individuell erstellt werden, wenn sie denn uns zugänglich sind.

Die Untersuchungen des Rechnungshofes zu Organisation und Personalbedarf von Kommunalverwaltungen setze ich als bekannt voraus. Hierzu erwarten wir ja erste Ergebnis zum Spätjahr diesen Jahres.

3. *Wie könnten rechtliche Regelungen ausgestaltet werden, um Benchmarking in Kommunen zu fördern?*

Ich denke, dies ist kein rechtliches Problem. Benchmarking funktioniert, wenn Organisationen/Verwaltungseinheiten selbst das Bedürfnis haben, sich zu vergleichen und dies auch anstreben. Sich vergleichen und messen wollen, ist eine Einstellungssache.

Um ein weiteres Beispiel zu nennen: Man könnte ein Benchmark für die Öffnungszeiten einer VG-Verwaltung erfinden.

Die eigene VG kommt an fünf Wochentagen auf Öffnungszeiten von 28 Stunden. Eine andere VG kommt ebenfalls an fünf Tagen auf 26 Stunden, wieder eine dritte VG kommt an vier Tagen auf 22,5 Stunden.

Offensichtlich gibt es einen Bedarf, die Öffnungszeiten nach den örtlichen Bedürfnissen festzulegen. Der Vergleich - sprich das Benchmark - hilft nur bedingt weiter. Dies dann noch mit rechtlichen Vorgaben zu regeln, denke ich, ist nicht zielführend.

4. *Wie können die Ergebnisse von Benchmarking Analysen auf kommunaler Ebene genutzt und wie können „Implementierungsprozesse“ in der Verwaltung gefördert werden?*

Wenn man es selbst will und fördert, ist der Lerneffekt groß. Nicht nur Zahlen zu vergleichen bringt einem weiter, sondern auch das Kennenlernen von unterschiedlichen Arbeitsweisen kann positive Effekte nach sich ziehen. Der Geschäftsprozess und die Abwicklung der Aufgaben wird durch den Vergleich in sich hinterfragt und dadurch Lösungsansätze deutlich. Bis hin, wie schon erwähnt, die Frage zu stellen ist, ob die Aufgabe überhaupt so notwendig ist.

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?*

Im Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird gefragt, ob ein dialogorientiertes Verfahren für den Austausch zwischen Land und Kommunen sowie den kommunalen Spitzenverbänden mit dem Ziel der Ausgabensenkung und Effizienzsteigerung in geeigneter Weise institutionalisiert werden kann.

Mir ist nur das hessische Verfahren bekannt. Die unbestimmte Einführung eines dialogorientierten Verfahrens halte ich allerdings für wenig zielführend. Es könnte in einer Endlosschleife landen und dann seinen aufrüttelnden Charakter verlieren. Es wäre besser, zunächst einige konkrete Aufgaben auszuwählen und dort mit einem dialogorientierten Verfahren zu beginnen, um es einmal auszuprobieren.

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?*

Grundsätzlich ist Benchmarking und best practice positiv. Deshalb haben wir uns beim Ministerium des Innern beworben bei dem Projekt „Starke Kommunen - Starkes Land“. Dabei haben wir insbesondere auch Benchmarking als Teilprojekt aufgenommen. Ziel ist es hierbei, Infrastrukturen in ihrer Ausdehnung und ihrem Nutzen sowie den Kosten vergleichbar zu machen. Daran arbeiten wir derzeit. Schwierig gestaltet sich dabei, dass Daten und Fakten erst mühselig aufgearbeitet und gesammelt werden müssen, um vergleichbar zu werden.

Dies hört sich zwar leicht an, ist aber schwierig. Ein Beispiel sind hier die Energiekosten: unzählige Zähler und Anlagen müssen angeschaut und Flächen berechnet werden. Ein Ziel kann es sein, die Kosten je Kind in Schulen/Kitas oder Besucher bei Kulturveranstaltungen zu ermitteln, um daraus positive Lehren zu ziehen, ohne das Angebot qualitativ zu schmälern, sondern im Gegenteil dieses zu erhöhen. Dies ist eine mühselige Kleinarbeit.

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?*

Durch ausreichende Finanzierung der Pflichtaufgaben der Kommunen. Da sind der Bund und das Land gleichermaßen gefordert. Die politische Diskussion ist aktuell und muss hier nicht wiederholt werden. Auch wenn es nicht populär ist durch Überprüfung der Standards in Kitas und Schulen, Personalschlüssel etc., darüber kann man auch trefflich streiten. Wenn der Gesetzgeber dies vorgibt, muss er dafür die Kommunen auch finanziell ausstatten.

Im Rahmen der Kommunalreform sollten Aufgaben auch auf die Verbandsgemeinden konzentriert werden, wie beispielsweise Kindergärten, Bauhöfe von Ortsgemeinden auf die Verbandsgemeinden. Nicht unbedingt in großen Gemeinden, aber in Gemeinden bis ca. 2.000 Einwohner macht eine einzelne Betrachtung keinen Sinn bzw. bei Kitas wäre die Möglichkeit des personellen Ausgleiches wesentlich einfacher, wenn der Arbeitgeber die Verbandsgemeinde wäre. Für solche Lösungen brauchen wir keine rechtlichen Vorgaben, sondern unsere kommunale Familie ist gefragt, solche sinnvollen Lösungen einfach umzusetzen.

b) *Wie können die Handlungsspielräume der Kommunen ausgebaut werden?*

Die Handlungsspielräume erweitern sich, wenn die sonstigen Ausgaben gesenkt oder die Einnahmen erhöht werden können (oder beides). Wir haben in Rheinland-Pfalz über 1.000 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern - und damit auch über 1.000 Hauptsatzungen, jährlich über 1.000 Haushaltspläne, wahrscheinlich jährlich über 1.000 Ratssitzungen mit vorherigen Einladungen und nachträglichen Niederschriften usw. Da gibt es sicherlich Handlungsspielräume. In der Gemeindeordnung (§ 11 Abs. 1 Satz 1) heißt es dazu: "Wenn die beteiligten Gemeinden eine Gebietsänderung beantragen oder ihr zustimmen, entscheidet die Aufsichtsbehörde über die Gebietsänderung." Das hört sich einfach an. Aber in der Praxis wenig genutzt, weil lieb gewonnenes kritisch hinterfragt wird.

Auch gäbe es theoretisch die Möglichkeiten, die Einnahmen auszuweiten, hier insbesondere die Anteile der Kommunen an Gewerbesteuer und Einkommensteuer zu erhöhen. Immerhin hat der Bundesfinanzminister schon im letzten Jahr einen Ist-Überschuss in seinen Haushalt schreiben können, und er will die "schwarze Null" in diesem Jahr wiederholen. Aber auch hier ist der Verteilungskampf der finanziellen Ressourcen ein alltäglicher Kampf, wenn man die Medien aufmerksam verfolgt.

c) *Wie können die Maßnahmen rechtlich abgesichert werden?*

Eine rechtliche Absicherung dürfte nicht einfach sein. Kommunale Aufgaben haben keinen Vorrang vor Landesaufgaben, sondern sind gleichwertig. Ansonsten bliebe nur eine Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs oder ein höherer Ausgleich im Länderfinanzausgleich.

d) *Wie können bewährte Steuerungsalternativen im kommunalen Finanzmanagement besser genutzt werden?*

Steuerungsinstrumente gibt es viele, Haushalt, eigene Wünsche usw. Der politische Wille der Gremien in Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden muss vorhanden sein, um Dinge anders anzugehen. Ein Beispiel: Prüfaufträge der Gremien kosten Geld, es ist aber nicht immer bei den Gremien präsent, dass dies nicht zum Nulltarif zu bekommen ist.

3. *Welche Erfahrungen bestehen im Bereich interkommunale Zusammenarbeit?*

Wir haben im Rahmen des Projektes „Starke Kommunen - Starkes Land“ die Chance gesehen, Benchmarking zu nutzen und die eigene Art, Aufgaben zu erledigen, kritisch zu hinterfragen. Man hat dabei die Chance, dies durch externe Unterstützung neben dem Regelgeschäft zu tun. Dies ist ein erheblicher Arbeitsaufwand, welcher sich jedoch lohnt, wenn auch nicht immer finanziell. Auch qualitative Verbesserungen sind erstrebenswert. Allein das kritische Hinterfragen, wie eine Aufgabe da oder dort erledigt wird, und dabei die eigene Arbeitsweise zu überdenken und Positives zu übernehmen, ist hilfreich. Beispielsweise haben die Feuerwehren der Verbandsgemeinden Kandel und Hagenbach ein Konzept zur Zusammenarbeit erstellt, um Kapazitäten besser nutzen zu können. Alle Feuerwehren haben das gleiche Ziel, nämlich größtmögliche Sicherheit für die Menschen zu gewährleisten. Und wenn das besser zusammen als alleine geht, dann machen wir das.

Oder um ein anderes Beispiel zu nennen: In der Stadt Kaiserslautern gibt es vier kommunale Verwaltungen: für den Bezirksverband, für den Landkreis, für die kreisfreie Stadt und für die Verbandsgemeinde. Es gibt zahlreiche andere Standorte mit ebenfalls mehreren Kommunalverwaltungen. Bei solchen Konstellationen wäre es an der Zeit, Erfahrungen zu sammeln, etwa im Bereich der Personalverwaltung oder auch der Kämmerei. Natürlich gilt das auch für andere Verwaltungen: Ein gemeinsames Standesamt ist durchaus vorstellbar.

Auch standardisierte Software für alle Kommunen gleich sollte überdacht werden, trotz kommunaler Selbstverwaltung.

Für einen großen Konzern wäre es undenkbar, dass jede Niederlassung alleine entscheidet, welche Programme sie verwendet. Dadurch wäre auch eine kostengünstige Systemadministration möglich. Ein nicht zu unterschätzender Kostenfaktor in der heutigen Zeit.