

Kommunale Verwaltungssteuerung

Band 6

Strategische und operative Planung in Kommunen

Koordination, Steuerung, Budgetierung

Von

Professor Dr. Ronald Gleich

und

Dr. Peter Schentler

Unter Mitarbeit von

Arnd Görner, Julia Kornacker, Sebastian Möbus,

Luise Sommer und Matthias Tyssen

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

**Weitere Informationen
zu diesem Titel finden Sie im Internet unter**

[ESV.info/978 3 503 12607 1](http://ESV.info/9783503126071)

ISBN: 978 3 503 12607 1

ISSN: 1867-0822

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2010

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO-Norm 9706.

Druck und Bindung: Danuvia, Neuburg a. d. Donau

Geleitwort der Herausgeber

Der Haushalt ist und bleibt das zentrale Steuerungs- und Rechenschaftsinstrument im öffentlichen Sektor. Planung und Budgetierung nehmen daher eine zentrale Rolle bei der Steuerung öffentlicher Organisation ein: Wie diese Rolle ausgestaltet wird, ist entscheidend dafür, ob und in welchem Ausmaß die Steuerung ihre Wirkungen entfalten kann und im Ergebnis eine effektive und effiziente Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben erreicht wird. Mit der über das Neue Steuerungsmodell in die Kommunen getragenen Abkehr von der input- zu einer verstärkt outputorientierten Steuerung, der Dezentralisierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung stellt sich die Frage, inwieweit die bislang genutzten Methoden und Verfahren noch stimmig und passfähig sind. Nicht nur die Entwicklungen in den Kommunen, auch die Änderungen durch das Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz zeigen, dass es nicht nur lohnenswert sondern ein dringliches Anliegen ist, sich intensiv mit der Planung und Budgetierung im öffentlichen Sektor auseinandersetzen, vorhandene Methoden kritisch zu reflektieren, alternative Methoden auf Übertragbarkeit und Steuerungswirkung zu analysieren und ggf. gänzlich neue Methoden und Konzepte in die Diskussion einzubringen. Die Abkehr von der inputorientierten Steuerung wird genau so wenig an Relevanz verlieren, wie die zunehmende Komplexität und Informationsunvollkommenheit von Entscheidungssituationen und die Notwendigkeit des Treffens von immer schnelleren, operativen Entscheidungen mit nachhaltigen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und damit die Gewährleistung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung.

Die Autoren haben sich in dem vorliegenden Band genau dieser zugleich aktuellen und anspruchsvollen Problemstellung angenommen. Der Intention der Reihe „Kommunale Verwaltungssteuerung“ folgend liefern sie einen sehr gut strukturierten, mit zahlreichen Beispielen unterlegten Einblick in die Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes moderner Planungs- und Budgetierungsverfahren in Kommunen. Der vorliegende Band richtet sich an Fach- und Führungskräfte in der Kommunalverwaltung sowie Studierende im Bereich Public Management und bietet einen fundierten Einstieg in diesen Themenbereich.

Oldenburg, Berlin im März 2010

*Stefan Müller
Christina Schaefer*

Vorwort

Planung und Budgetierung beschäftigen seit Jahrzehnten Manager und Controller. Oft kritisiert und immer wieder im Zentrum von Verbesserungsbestrebungen, sind sie doch aus der unternehmerischen Praxis nicht wegzudenken. Nahezu alle Unternehmen, die eine bestimmte Größe überschreiten, verwenden Budgets zur Koordination, Motivation und Steuerung.

Doch die Planung und Budgetierung finden nicht nur (gewinnorientierte) Unternehmen Anwendung, sondern auch Non-Profit-Organisationen und öffentlichen Verwaltungen. Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, das Kommunen helfen soll, sich an aktuelle Rahmenbedingungen anzupassen, ist die Budgetierung ein wesentlicher Baustein, der wirtschaftliches Handeln stärker in der Organisation verankern, mehr Flexibilität und Transparenz schaffen, eine stärkere Ergebnis- und Ressourcenverantwortung sicherstellen und eine klare Aufgabenverteilung zwischen Politik und Verwaltung ermöglichen soll. All das kann jedoch nur erfolgen, wenn die Budgetierung richtig angewendet wird.

Budgets sind der monetäre Endpunkt der operativen Planung. Doch im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells werden weitere (Planungs-) Anforderungen an Kommunen gestellt. Während sich die Verwaltung auf das „wie“ konzentrieren soll, also die operative Umsetzung (und entsprechende Planung), ist die Politik gefordert das „was“ zu definieren. Sie muss sich Gedanken darüber machen, welche Leistungen den Bürgern angeboten werden und Ziele, Finanz- und Leistungskennzahlen dafür vorgeben, d.h. definieren was erreicht werden soll. Dafür ist eine strategische Planung erforderlich. Denn auch wenn Kommunen einerseits staatliche Aufgaben erfüllen müssen, haben sie im eigenen Wirkungsbereich doch große Handlungsspielräume; hier sind strategische Überlegungen notwendig.

Dieses Buch greift die geschilderte Ausgangssituation auf und richtet sich an Leser, die sich mit der strategischen und operativen Planung und Kontrolle in Kommunen beschäftigen wollen.

Zum Gelingen dieses Werkes haben tatkräftig mehrere Personen beigetragen. Unser besonderer Dank gilt an dieser Stelle Frau Dipl.-Kffr. Luise Sommer, Herrn Dipl.-Kfm. Arnd Görner, Frau Julia Kornacker, MSc., Herrn Dipl.-Kfm. Sebastian Möbus und Herrn Dipl.-Kfm. techn. Matthias Tyssen, die bei unterschiedlichen Kapiteln dieses Buches beteiligt waren.

Oestrich-Winkel, im März 2010

*Ronald Gleich
Peter Schentler*

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort der Herausgeber	5
Vorwort	6
Inhaltsverzeichnis.....	7
Abbildungsverzeichnis.....	11
1 Einleitung.....	13
1.1 Neue Herausforderungen für Kommunen.....	13
1.2 Problemaufriss und Vorgehen.....	16
2 Strategische und operative Planung und Kontrolle im Neuen Steuerungsmodell.....	17
2.1 Strategische und operative Planung und Kontrolle	17
2.2 Steuerungsarten im politisch-administrativen System.....	20
2.3 Rahmenbedingungen und Verantwortungsträger der Planung.....	23
2.4 Aufgaben der Kommunen.....	25
2.4.1 Selbstverwaltung (Eigener Wirkungskreis).....	27
2.4.2 Staatliche Aufgaben (Übertragener Wirkungskreis).....	28
3 Strategien formulieren und auswählen.....	31
3.1 Der Prozess des strategischen Managements.....	31
3.2 Strategische Analyse in Kommunen.....	33
3.2.1 Umweltanalyse – Chancen und Risiken	35
3.2.1.1 Analyse der globalen Umwelt	36
3.2.1.2 Analyse des Wettbewerbsumfelds.....	39
3.2.2 Eigene Analyse – Stärken und Schwächen.....	39
3.2.3 SWOT-Analyse: Beispiel.....	41
3.3 Zielbildung in Kommunen	42
3.3.1 Vision.....	43
3.3.2 Leitbild.....	43
3.3.3 Kommunenweite Ziele.....	46
3.4 Strategieentwicklung, -bewertung und -auswahl in Kommunen.....	47
3.4.1 Strategieentwicklung.....	47
3.4.2 Strategiebewertung und -auswahl.....	47
3.4.2.1 Monetäre und nicht monetäre Faktoren der Strategieauswahl ..	48
3.4.2.2 Die Portfolio-Matrix für die öffentliche Verwaltung.....	50

3.5	Ableitung von Zielen für die einzelnen Handlungsfelder.....	53
3.6	Fazit.....	54
4	Strategien implementieren	55
4.1	Die Strategieimplementierung als Schnittstelle zwischen strategischer und operativer Planung	55
4.1.1	Ziele der Strategieimplementierung.....	55
4.1.2	Herausforderungen bei der Strategieimplementierung.....	59
4.1.3	Die Strategieimplementierung als mehrdimensionaler Ansatz.....	60
4.2	Performance Measurement als Werkzeug der Strategieimplementierung	60
4.2.1	Performance Measurement als multidimensionaler Steuerungsansatz....	60
4.2.2	Kriterien für erfolgreiches Performance Measurement	62
4.2.3	Praktische Anwendung von Performance Measurement.....	65
4.3	Performance Measurement mittels Einsatz der Balanced Scorecard.....	68
4.3.1	Das Grundkonzept der Balanced Scorecard	68
4.3.2	Die Balanced Scorecard als flexibles Instrument für die Anwendung von Performance Measurement	72
4.3.3	Anwendung der Balanced Scorecard.....	74
4.4	Fazit.....	77
5	Operative Planung und Budgetierung.....	79
5.1	Die Budgetierung im Neuen Steuerungsmodell	79
5.1.1	Definition und Nutzen der Budgetierung.....	80
5.1.2	Grundlagen des Budgetierungssystems	82
5.2	Das Budgetsystem.....	84
5.2.1	Arten der Budgets	84
5.2.2	Bestandteile der Budgets.....	85
	5.2.2.1 Ergebnishaushalt.....	87
	5.2.2.2 Finanzhaushalt	89
5.2.3	Die Produktorientierung als Basis für die Budgetierung.....	90
	5.2.3.1 Unterteilung der Teilhaushalte/Budgets.....	91
	5.2.3.2 Gliederung des Teilhaushalte/Budgets	92
	5.2.3.3 Anzahl der Teilhaushalte/Budgets.....	97
5.3	Die Aufbaustruktur des Budgetierungssystems.....	98
5.4	Die Ablaufstruktur des Budgetierungssystems.....	101
5.4.1	Der inhaltliche Ablauf der Budgetierung.....	101
5.4.2	Vertikale und horizontale Koordination	103
5.4.3	Phasen der Ablaufstruktur der Budgetierung.....	106
5.5	Die Budgetierungstechniken.....	110
5.5.1	Abweichungsanalyse.....	111
5.5.2	Forecasting	113
5.6	Formalisierung und Budgetierungsberichtssystem.....	115
5.6.1	Formalisierung	115

5.6.2	Budgetberichtssystem	117
5.7	Verbesserungsansätze der Budgetierung	121
5.7.1	Kritik an der Budgetierung	121
5.7.2	Better Budgeting und Beyond Budgeting.....	122
5.7.3	Empfehlungen für eine Moderne Budgetierung	124
5.8	Fazit.....	126
6	Kontrolle	129
6.1	Kontrolle in der kommunalen Verwaltung	129
6.1.1	Merkmale der Kontrolle.....	130
6.1.2	Strategische und operative Kontrolle.....	133
6.2	Strategische Kontrolle.....	133
6.3	Operative Kontrolle.....	139
6.4	Fazit.....	141
7	Literaturverzeichnis	143
	Stichwortverzeichnis	151
	Autoren.....	153