

# Hochschule Osnabrück

University of Applied Sciences

**Kommunale Gesamtsteuerung**  
– Vision oder Illusion:  
Konzept, Umsetzungsstand,  
Empfehlungen

**Prof. Dr. Andreas Lasar**

**Hamburger Finanztage**

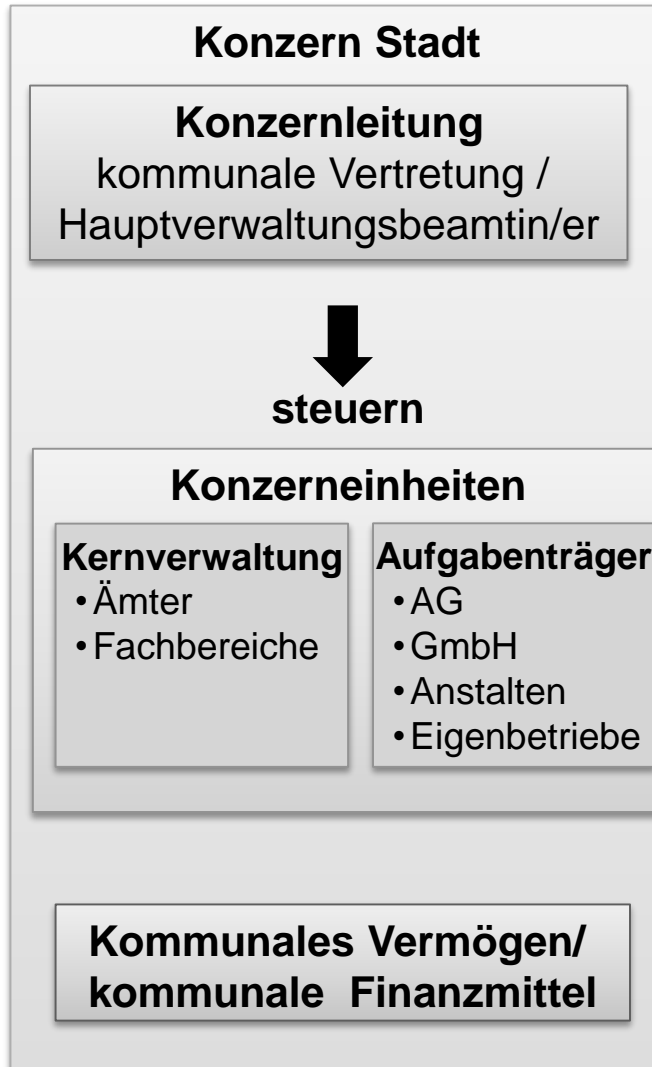
**16. 5. 2019**

## Inhalt

1. Begriff und Notwendigkeit einer Gesamtsteuerung
2. Konzeptionelle Grundlagen
3. Stand der Umsetzung in der kommunalen Praxis
4. Empfehlungen
5. Gesamtabschluss und Gesamtsteuerung
6. Zusammenfassung und Ausblick

# 1. Begriff und Notwendigkeit einer Gesamtsteuerung

Einwohner  
**wählen**  
unmittelbar



Einwohner /  
private  
Unternehmen  
**finanzieren**  
unmittelbar /  
mittelbar durch  
Abgaben



→ Beteiligungen sind in die  
kommunale Steuerung  
zwingend zu integrieren!

→ Ganzheitliche und integrative  
Steuerung des kommunalen  
Konzerns ist notwendig!

erstellen **Produkte** zur  
Förderung des Wohls der  
Einwohner

# 1. Begriff und Notwendigkeit einer Gesamtsteuerung

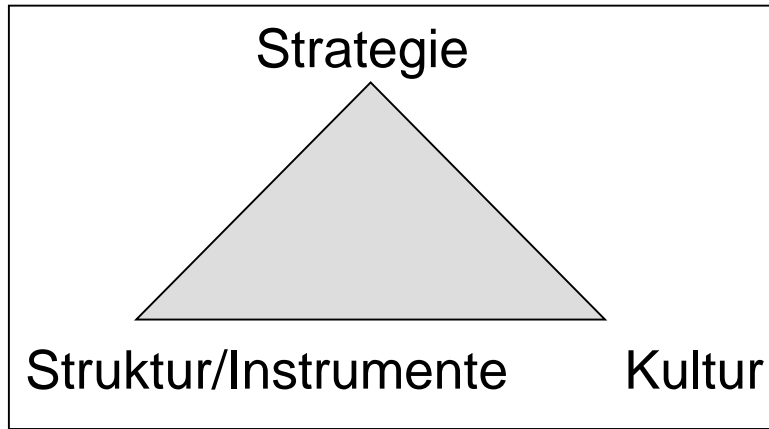
## Beispiel

<b>Ziele im Handlungsfeld Kinder, Jugendliche</b>	<b>Leitbild</b>	Kinder- und Jugendliche sind die Zukunft unserer Stadt
	<b>Strategische Ziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Langfristig höheres Bildungsniveau</li> <li>▪ Bedarfsgerechte Betreuung von Kindern im Vorschulalter</li> <li>▪ Unterstützung und Entlastung von Familien mit Kindern</li> </ul>
	<b>Indikatoren/ Kennzahlen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen bezogen auf den Bedarf</li> <li>▪ Anzahl Schulabbrecher</li> <li>▪ Preis kommunaler Leistungen im Vergleich</li> </ul>
	<b>Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unterstützung privater Initiativen der Kinderbetreuung</li> <li>▪ Sicherstellung einer modernen Schulausstattung</li> <li>▪ Aufrechterhaltung akzeptabler Preise f. kommunale Leistung</li> </ul>
	<b>Produktgruppen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tageseinrichtungen für Kinder</li> <li>▪ Schulen</li> <li>▪ Wohnbauförderung</li> <li>▪ Elektrizitätsversorgung</li> <li>▪ ÖPNV</li> </ul>

**Strategische Ziele betreffen i. d. R. Kernverwaltung und Beteiligungen**

## 2. Konzeptionelle Grundlagen

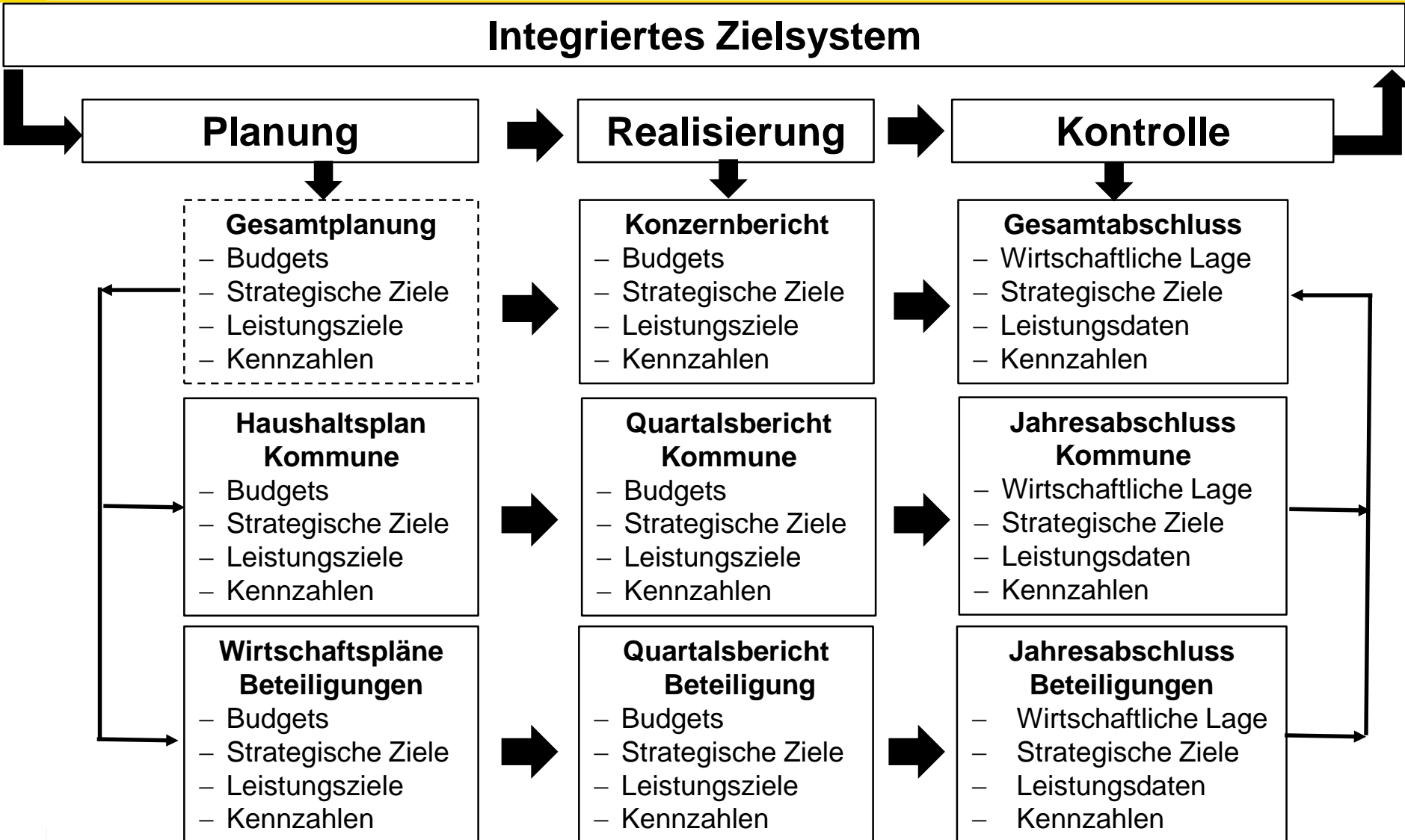
### Integration von Strategie, Struktur und Kultur



- Die Steuerung der **Kernverwaltung** und der Beteiligungen sollte zusammengeführt werden
- Neben einer Gesamtstrategie ist die Vereinheitlichung und Verzahnung von **Steuerungsstrukturen und -instrumenten** und der Annäherung der **Verwaltungs- bzw. Unternehmenskulturen** notwendig

- Integriertes **Zielsystem** mit Gesamtstrategie als Ausgangspunkt
- Einheitliche **Planungsinhalte**
- Einheitliches, integriertes **Berichtswesen**
- Einheitliche **Methoden** und **Verfahren**
- Einheitliche **Symbole**
- Zentrale **Konzernsteuerung** und zentrales **Konzerncontrolling**

# 2. Konzeptionelle Grundlagen Steuerungsinstrumente



## 2. Konzeptionelle Grundlagen

### Annäherung der Organisationskultur

Eine **einheitliche Organisationskultur** kann gefördert werden durch:

- **Gemeinsames Leitbild**
- **Integration der Aufgabenträger** in die Gesamtstrategie und die Konzernstrukturen
- **Vereinheitlichung** von Richtlinien und Standards
- **Gemeinsame Strategiekonferenzen** mit Führungskräften der Kernverwaltung und der verselbstständigten Aufgabenträger
- **Personelle Verflechtungen** in den Leitungsfunktionen
- **Austausch** von Personal
- Konzernweite **Arbeitnehmervertretung**
- Permanente Überprüfung von **Synergieeffekten**

### 3. Stand der Umsetzung in der kommunalen Praxis (1)

- Nur **wenige empirische Untersuchungen** befassen sich mit dem kommunalen Konzern insgesamt: z. B. Hochschule Osnabrück u. a. 2014; Bremeier u. a., 2006. Aspekte der Gesamtsteuerung lassen sich auch ableiten insbesondere aus Umfragen zum Haushalts- und Rechnungswesen: z. B. KGSt, 2010.
- Ausgliederung kommunaler Aufgaben ist weiterhin ein **wichtiges Thema**. Insbesondere **werden höhere Wirtschaftlichkeit** und oftmals auch **steuerliche Vorteile** erwartet. Eine **Kontrolle der Vorteilhaftigkeit** von Ausgliederungen findet aber kaum statt.
- Eine Rückkehr einer zuvor ausgliederten Aufgabe in die Kernverwaltung ist eher die Ausnahme. Eine **strategische Organisationspolitik** und eine regelmäßige Überprüfung des Beteiligungsportfolios findet kaum statt.
- Die Notwendigkeit der Einbindung der Beteiligungen in eine ganzheitliche Steuerung wird für **komplex** gehalten und teilweise in ihren Realisierungsmöglichkeiten angezweifelt, aber grundsätzlich für **notwendig** erachtet.
- Ein Impuls für eine Verbesserung der Steuerung in der Kernverwaltung oder im Konzern konnte durch die Reform des **Haushalts- und Rechnungswesens** bisher nicht gesetzt werden.



### 3. Stand der Umsetzung in der kommunalen Praxis (2)

- Mit **zunehmender Größenordnung** der Kommunen werden durchaus strategische Ziele formuliert. Da diese aber kaum operationalisiert werden und auch in vielen Fällen keine ausreichende Kontrolle der Zielerreichung erfolgt, ist die seit langem identifizierte „**strategische Lücke**“ nicht nur in der Kernverwaltung, sondern auch im kommunalen Konzern insgesamt weiterhin evident.
- Beteiligungen werden mehrheitlich nicht in ein vorhandenes Zielsystem der Kommune einbezogen. Ein **zentrales Konzerncontrolling** ist kaum vorhanden.
- **Beteiligungen** werden überwiegend anhand von Finanzzielen und durch die Mandatsträger gesteuert. Auch in der **Kernverwaltung** dominiert die Steuerung mit Finanzzielen und unterjährigem Finanzcontrolling. Insbesondere fehlen Wirkungs- und Leistungsdaten.
- Ein **einheitliches Konzernverständnis** ist kaum vorhanden. Die Beteiligungen tendieren dazu, sich von der Kernverwaltung abzugrenzen sowie ihre Selbstständigkeit zu erhalten und auszubauen.
- Insgesamt scheinen weniger konzeptionelle Probleme als **Schwierigkeiten in der Umsetzung** vorzuliegen.

## 4. Empfehlungen Erfolgsfaktoren

- Es fehlt nicht an geeigneten Konzepten, Instrumenten und Methoden, sondern es mangelt an der **Umsetzung in der kommunalen Praxis**.
- Als **Erfolgsfaktoren** für eine Umsetzung gelten insbesondere:
  - Anpassung an die örtlichen **Verhältnisse** und **Bedürfnisse**
  - Initiative der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten bzw. der **Verwaltungsführung**
  - Unterstützung durch die **politische Ebene**
  - Anreize für und Qualifikation von **Führungskräften**
  - **Kommunikationsstrukturen** aufbauen und Kommunikation unterstützen
  - Einbindung in die **Aufbau- und Ablauforganisation**
  - Aufbau von **Methodenwissen**
  - Entwicklung eines **gemeinsamen Verständnisses** in den Konzerneinheiten
  - Aktives **Veränderungsmanagement**
  - Akzeptanz der **Langfristperspektive** und von **Ungenauigkeiten**

# 4. Empfehlungen Entwicklungsstufen

- Vollständige Umsetzung einer Gesamtsteuerung ist **anspruchsvoll** und daher nur **mittel- bis langfristig** zu erreichen
- Die Einführung der Gesamtsteuerung sollte **schrittweise** erfolgen und **langsam** entwickelt werden

<p>1. Stufe</p> 	<p><b>Transparenz schaffen, Daten zusammentragen, Rechtmäßigkeit sichern</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Zusammenfassung, Analyse und Aufbereitung von Informationen über Steuerungsinstrumente und -strukturen</li><li>• Zusammenführen wichtiger Dokumente</li><li>• Sicherung des rechtmäßigen Handelns in Kernverwaltung und Beteiligungen</li><li>• Standardisierung der Wirtschaftsplanung</li><li>• Finanzorientiertes unterjähriges Berichtswesen</li><li>• Betreuung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger</li><li>• Harmonisierung von Verträgen und Richtlinien in den Beteiligungen</li><li>• Erstellen des Beteiligungsberichtes</li><li>• Betätigungsprüfung durch die Rechnungsprüfung</li></ul>
<p>2. Stufe</p> 	<p><b>Operatives Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Bildung und Abstimmung von Finanz- und operativen Leistungszielen in der Planung der Konzerneinheiten</li><li>• Operatives Verwaltungs- und Beteiligungscontrolling mit unterjährigem Berichtswesen und Einbeziehung der Leistungsziele</li><li>• Entwicklung einer Konzernrichtlinie mit Regularien zu Strukturen und Abläufe in der Steuerung</li></ul>
<p>3. Stufe</p> 	<p><b>Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Entwicklung von Strategien in der Kernverwaltung und den Beteiligungen</li><li>• Bildung und Abstimmung von Finanzziele und Wirkungszielen</li><li>• Systematische Organisationspolitik/Portfoliosteuerung</li><li>• Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungscontrolling</li></ul>
<p>4. Stufe</p>	<p><b>Ganzheitliches und integriertes Konzernmanagement</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Entwicklung einer Gesamtstrategie für die Kommune</li><li>• Planung der Finanzziele und Wirkungs- und Leistungsziele auf Konzernebene</li><li>• Planung der Investitionen und der Finanzierung auf Konzernebene</li><li>• Konzerncontrolling</li></ul>

aus: Hochschule Osnabrück, 2014a, S. 14 f.

## 5. Gesamtsteuerung und Gesamtabschluss Umsetzung in der kommunalen Praxis

- Aufstellung des Gesamtabschlusses ist - abhängig von der Größe des Beteiligungsportfolios - **sehr aufwendig**. In vielen Kommunen konnten und können die vorgegebenen **Fristen** zur Aufstellung des Gesamtabschlusses **nicht eingehalten** werden.
- **Beispiel Niedersachsen**: Der erste Gesamtabschluss soll mit Stichtag 31.12.2012 aufgestellt werden. Von den 54 Landkreisen, kreisfreien und großen selbständigen Städten haben bisher 24 Gesamtabschlüsse erstellt. Für das Jahr 2016 liegt aktuell ein Gesamtabschluss vor und für das Jahr 2015 insgesamt sechs Gesamtabschlüsse.
- Die Kommunalaufsicht **akzeptiert** (wie bei der verspäteten Erstellung der ersten Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse) die **nicht fristgerechte** Aufstellung
- Der **Gesetzgeber** reagiert oftmals auf Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände mit Fristverlängerungen und Erleichterungen
- In den Kommunen, in denen Gesamtabschlüsse vorliegen, sind die **Reaktionen von kommunaler Vertretung und Verwaltungsführung** auf die Ergebnisse des Gesamtabschlusses zurückhaltend

## 5. Gesamtsteuerung und Gesamtabschluss

### Grenzen des Gesamtabschlusses

- Insgesamt kann der Gesamtabschluss im Rahmen der gegenwärtigen rechtlichen Ausgestaltung **nur eingeschränkt** für die Gesamtsteuerung dienen
- Der **direkte Nutzen** des Gesamtabschlusses **für die Steuerung** des kommunalen Konzerns ist eher **gering**:
  - Es fehlt die **Einbindung in die Haushaltswirtschaft**, insbesondere in die Planung
  - Es ergeben sich **keine rechtlichen Wirkungen**, insbesondere besteht kein Bezug zum Haushaltsausgleich
  - Er löst nicht das Problem einer **fehlenden Strategie** oder einer **fehlenden Steuerung** von Kernverwaltung und Beteiligungen

# 5. Gesamtsteuerung und Gesamtabschluss

## Möglichkeiten des Gesamtabschlusses

- Der Gesamtabschluss liefert wichtige **Informationen** für die Steuerung der Kommune und dient der Rechenschaft
- Der Gesamtabschluss liefert einen **Impuls** zum sukzessiven Aufbau eines Konzernmanagements
- Die Aufstellung des Gesamtabschlusses kann als **Ausgangspunkt für eine Weiterentwicklung der Steuerungsstrukturen** genutzt werden:
  - Aufbau eines **Beteiligungscontrollings**
  - Aufbau einer **strategischen Planung**
  - Aufbau eines **gesamtstädtischen Zielsystems**
  - Aufbau einer **integrierten Gesamtsteuerung**
  - Schaffung der **kulturellen Bedingungen** für eine Gesamtsteuerung

## 6. Zusammenfassung und Ausblick

- Eine Gesamtsteuerung des kommunalen Konzerns mit dem Ziel, die kommunalen Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen, wird aufgrund der hohen **Zahl der Ausgliederungen** immer bedeutsamer
- Kommunen sollten die **rechtlichen Vorgaben des Haushalts- und Rechnungswesens** nicht als lästige Pflicht verstehen, sondern als Chance „gute“ Grundlagen für eine Steuerung der Kommune zu erhalten
- Unterstellt man, dass Gesamtsteuerung die Integration aller Konzerneinheiten in ein **ganzheitliches Zielsystem** bedeutet, befinden sich viele Kommunen noch am Anfang des Prozesses zum Aufbau einer Steuerung
- Der **Steuerungsprozess** sollte grundsätzlich nach den **individuellen Kriterien** und mit eigenen Schwerpunkten ausgestaltet werden. In der kommunalen Praxis hat sich eine **schrittweise Einführung** als vorteilhaft erwiesen
- Wesentlicher **Erfolgsfaktor** einer „guten“ Gesamtsteuerung ist die Unterstützung von Verwaltungsführung und kommunaler Vertretung
- Der **Gesetzgeber** sollte die Themenbereiche **Gesamtabschluss** und **Gesamtsteuerung** überdenken.

# Literaturhinweise

- Bremeier, Wolfgang/Brinckmann, Hans/Killian, Werner, 2006: Public Governance kommunaler Unternehmen, Kassel
- Hochschule Osnabrück/Stadt Salzgitter/Stadt Wolfsburg (Hrsg.), 2014a: Kommunales Konzernmanagement, Ein Leitfaden für die Implementierung einer Gesamtsteuerung für Kommunen  
<https://www.haushaltssteuerung.de/dokumente/Hochschule-Osnabrueck-Leitfaden-Kommunales-Konzernmanagement.pdf>
- Hochschule Osnabrück/Stadt Salzgitter/Stadt Wolfsburg (Hrsg.), 2014b: Kommunales Konzernmanagement, Forschungsbericht
- KGSt, 2010: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens, Materialien Nr. 6/2010, Köln
- Lasar, Andreas/Bußmann, Christopher, 2015: Kommunales Rechnungswesen in Niedersachsen, Band 3: Konsolidierter Gesamtabschluss, Verlag Bernhardt-Witten  
<http://www.bernhardt-schuenemann.de/>



# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit! Ihre Fragen, Anregungen, Ideen!

## Kontakt:

Prof. Dr. Andreas Lasar  
Hochschule Osnabrück  
Kompetenzzentrum für Verwaltungsmanagement

E-Mail: [A.Lasar@hs-osnabrueck.de](mailto:A.Lasar@hs-osnabrueck.de)