

## Den kommunalen Haushalt politisch steuern

# Gezielte Wirkung

Die finanzielle Situation der kommunalen Haushalte hat sich auch in den vergangenen Jahren nicht durchgreifend verbessert. Nach wie vor gibt es in vielen Haushalten Fehlbeträge und gesetzlich notwendige Haushaltssicherungskonzepte. Gibt es trotz schwieriger finanzieller Lage Möglichkeiten für ein strategisches Sparen?

> Peter Finger

Wie gelingt es, den Haushalt zielorientiert auf Themen wie Klimaschutz, Verkehrswende und eine sozial gerechtere Infrastruktur auszurichten? Im Wesentlichen gibt es dafür zwei Instrumente:

- die Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts und
- Qualitative Aufgabenkritik.

Hinzu kommt idealerweise eine politische Steuerung über Budgets, die eine andere Einflussnahme der Politik auf die Haushaltsplanung ermöglicht. Für die

Umsetzung bedarf es politischen Willen, neue Denkweisen und eine kooperationsbereite Verwaltung.

### **Kein Geld, außer die Verwaltung will es**

Zunächst einmal: Kommunalpolitik in Deutschland ist gesetzlich gefordert, den Haushalt politisch zu steuern. So soll beispielsweise laut Paragraph 41 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens der Rat strategische Ziele festlegen, was sich insbesondere auch auf den Haushalt beziehen kann. In Paragraph 4 der Kommunalhaushaltsverordnung des

Landes ist festgelegt, dass im Haushalt sowohl Ziele als auch Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung genannt werden sollen.

Trotz solcher Vorgaben durchforstet Politik bei Haushaltsberatungen den Haushalt immer noch mühsam nach einzelnen Haushaltsstellen, um Deckungen für die eigenen Einzelanträge zu finden. Denn die Botschaft seitens der Verwaltung lautet in der Regel: „Alles sehr knapp, für politische Geschenke ist kein Platz.“

Teilweise kapitulieren Fraktionen auch vor den vielen Zahlenreihen und dem Gefühl, den Wald (Haushalt) vor lauter Bäumen (Haushaltsstellen) nicht mehr zu sehen. Das Wunder, welches wahrscheinlich jede Fraktion schon erlebt hat: Wenn die Verwaltung etwas finanziell will, findet sich immer irgendwo Geld im Haushalt. Zeit, die Alternativen aufzuzeigen.

### **Politische Steuerung über Budgets**

Ein kommunaler Haushalt hat zwei Ordnungsprinzipien:

1. den Produkthaushalt mit seinen Produktbereichen, Produktgruppen und Produkten und
2. die Kontenklassen mit ihren Kontengruppen, Kontenarten und Sachkonten.

Ansatzpunkt für eine politische Steuerung über Budgets sind die Kontenklassen des Ergebnishaushalts:



Foto: Ameer Basheer / Unsplash

- Kontenklasse 4 „Erträge“ – zum Beispiel mit Kontengruppe 40: unter anderem Gewerbesteuer, Grundsteuer und
- Kontenklasse 5 „Aufwendungen“ – zum Beispiel mit Kontengruppe 52: Aufwendung für Sach- und Dienstleistungen.

Wichtig für eine fundierte politische Steuerung über Budgets ist ein Blick zurück in den Haushalt mit seinen Planansätzen und Rechnungsergebnissen – zumindest für einen Zeitraum von fünf Jahren. Und eine Budgetsteuerung macht nur Sinn, wenn sie sich auf den kompletten Zeitraum des Haushalts erstreckt – in der Regel also auf vier Jahre in die Zukunft (bei einem Doppelhaushalt fünf Jahre).

Das Problem: Ein längerer Blick zurück in die Vergangenheit liegt den Fraktionen mit den Haushaltsunterlagen so gut wie nie vor: Meist wird nur ein Rechnungsergebnis für ein vergangenes Haushaltsjahr dargestellt – so wie es gesetzlich vorgeschrieben ist. Diese Information reicht jedoch bei weitem nicht aus, um einschätzen zu können, wie plausibel die Ansätze der Verwaltung für die Zukunft sind.

Auf Grundlage einer Plausibilitätsanalyse der Daten aus der Vergangenheit im Vergleich zu den von der Verwaltung geplanten Haushaltsansätzen können von der Politik Budgets für die kommenden Jahre für einzelne Kontengruppen oder Kontenarten festgelegt werden. Oftmals gibt es zum Beispiel auffällige Diskrepanzen zwischen Ansätzen und Rechnungsergebnissen in der Kontenart „Geschäftsaufwendungen“. Teil der Budgetsteuerung sind auch politische Rahmenleitlinien für ein regelmäßiges Controlling einschließlich Abweichungsanalysen sowie eine systematische Aufbereitung von Entgelten und Gebühren.

Die Erfahrung zeigt, dass mit der Budgetsteuerung eine ganz andere Grundlage für politische Einzelanträge geschaffen wird, da Haushaltsmittel in einer re-

**Wie funktioniert ein Wirkungsorientierter Haushalt?**

---

**Teil 1: Einführung und allgemeine Zielsetzungen**

Ebene	Beschreibung
<p><b>Oberziel („Vision“)</b></p> <p>Beispiel: „Musterstadt ist bis zum Jahr 2030 klimaneutral, hat die Verkehrswende umgesetzt und eine sozial gerechte Infrastruktur.“</p>	<p>Bei Bedarf kann als generelle Orientierung noch oberhalb des Haushaltspolitischen Leitbilds ein Oberziel in Form einer „Vision“ formuliert werden. Das Oberziel kann sehr allgemein gehalten werden.</p>
<p><b>Haushaltspolitisches Leitbild</b></p> <p>Das Haushaltspolitische Leitbild enthält Wirkungsziele, bezogen auf die Produktbereiche des Haushalts.</p>	<p>Das Haushaltspolitische Leitbild ist vom Rat/Kreistag zu beschließen, es ist nicht zu verwechseln mit einem allgemeinen Leitbild oder Vision für die Gemeinde/den Kreis.</p> <p>Es setzt bewusst auf der Ebene der Produktbereiche an, da hier unmittelbar und von Beginn an Haushaltszahlen und -volumina als Information zur Verfügung stehen. Das Leitbild soll pro Produktbereich nicht mehr als drei Wirkungsziele enthalten, die positiv formuliert sind. Die Frage lautet: „Welche politischen Wirkungen sollen in diesem Produktbereich erzielt werden?“</p>
<p><b>Wirkungsziele in den Produktbereichen</b></p> <p>Beispiel: „Der Anteil des Umweltverbundes – Bahn, Bus, Fahrrad Fußverkehr – am Gesamtverkehrsaufkommen beträgt im Jahr 2030 mindestens 70 Prozent.“</p>	<p>Die einzelnen Wirkungsziele werden aus dem Haushaltspolitischen Leitbild abgeleitet, soweit ein solches beschlossen ist. Ein solches Leitbild ist sehr hilfreich für den Wirkungsorientierten Haushalt, aber keine zwingende Voraussetzung. Es können auch ohne Leitbild Wirkungsziele für einzelne Produktbereiche als Einstieg in den Wirkungsorientierten Haushalt formuliert werden.</p>

levanten Größenordnung eingespart werden können. Der Rat beziehungsweise Kreistag sollte sich bei der Budgetsteuerung konsequent in die Rolle einer Unternehmensleitung versetzen, die es mit einer schwierigen finanziellen Situation zu tun hat. Auch hier würde sich die Leitung nicht jede einzelne Haushaltsstelle bis ins Letzte ansehen, sondern „Top Down“ Budgets vorgeben, die einzuhalten sind.

**Wirkungsorientierter Haushalt**

Kommunale Haushaltspolitik funktioniert nach wie vor weitgehend aus dem Bauch heraus und noch immer wird sich

die Köpfe über einzelne Maßnahmen heiß geredet. Das eigentliche Ziel einer modernen Haushaltspolitik sollte jedoch sein, den Haushalt an gewünschten politischen Wirkungen zu orientieren und diesen systematisch Finanzen und Personal zuzuordnen.

Natürlich werden gewünschte Wirkungen politisch sehr umstritten sein, diese demokratische Debatte wird weitergehen und ist notwendig. Ein wirkungsorientiertes Herangehen an den Haushalt funktioniert jedoch sehr viel anders als herkömmliche Haushaltspolitik – nicht zuletzt erfordert es eine andere Art des

Wie funktioniert ein Wirkungsorientierter Haushalt?

Teil 2: Unterziele und konkrete Ausarbeitung

Ebene/Verfahrensschritte	Beschreibung
<b>Unterziel</b> Beispiel: „Die Infrastruktur für den Radverkehr ist auf der Grundlage eines Konzeptes bedarfsgerecht ausgebaut.“	Die einzelnen Wirkungsziele des Produktbereichs werden heruntergebrochen auf wirkungsorientierte Unterziele. Ein Wirkungsziel umfasst in der Regel mehrere Unterziele. Die Unterziele müssen nachvollziehbar zur Erreichung des Wirkungsziels beitragen („Wirkungskette“).
<b>Erfolgsindikatoren zum Unterziel</b> Beispiel: „1. Es gibt im Jahr 2030 ein durchgängiges, lückenloses Radverkehrsnetz. 2. Es gibt im Jahr 2030 mindestens 1.000 Fahrrad-Parkplätze. 3. Bei einer Befragung zum Ende des Projektzeitraums zeigen sich mindestens 80 Prozent der Bürger*innen zufrieden mit dem Radverkehrsnetz.“	Die Erfolgsindikatoren beantworten die Frage: „Woran erkenne ich, dass die Unterziele und damit das Wirkungsziel erreicht sind?“  Sie sollen messbar formuliert sein und – wenn möglich – auch die Ausgangssituation als „Baseline“ festhalten. Bei den Erfolgsindikatoren ist der sinnvolle Platz für Kennzahlen zu finden. Interessante Anhaltspunkte für „grüne“ Erfolgsindikatoren können unter anderem die Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen bieten.  Gegebenenfalls können Erfolgsindikatoren und Kennzahlen auch getrennt als „Wertbestückungen“ zu den Erfolgsindikatoren aufgeführt sein.
<b>Erhebungsmethoden/Quelle</b>	Hier wird die Frage beantwortet: „Anhand welcher Unterlagen erkenne ich, dass die Erfolgsindikatoren erreicht sind?“ Zu Erfolgsindikator 3 kann dies zum Beispiel eine qualitative, repräsentative Befragung der Bürger*innen sein.
<b>Aktivitäten mit Angabe des Umsetzungszeitraums</b>	Mit welchen konkreten Maßnahmen erreiche ich die Unterziele/Erfolgsindikatoren und in welchem Zeitraum sollen die jeweiligen Maßnahmen durchgeführt werden? Das kann zum Beispiel in Quartalen oder Halbjahren angegeben werden.  Welche Maßnahmen notwendig sind, um die Unterziele zu erreichen, sollte im Dialog mit der Verwaltung geklärt werden. Politik kann und sollte hier aber konkrete Vorstellungen in die Debatte einbringen.
<b>Zuordnung von Finanzen und Personal zu den Wirkungszielen</b>	Das Tüpfelchen auf dem i ist eine systematische Zuordnung von Finanzen und Personal zu den Wirkungszielen und Unterzielen. Dies ist über eine geeignete Steuerungssoftware und entsprechende Berechnungsverfahren möglich.
<b>Controlling der Umsetzung</b>	Es sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich der Umsetzung der Maßnahmen und der Erreichung der Unterziele/Erfolgsindikatoren stattfinden, zum Beispiel halbjährlich.

Denkens (siehe Abbildungen). Deshalb spricht viel dafür, vor Ort zunächst ein Verständnis zur Wirkungsorientierung aufzubauen und mit Pilotprojekten zu starten.

**Qualitative Aufgabenkritik**

Der Wirkungsorientierte Haushalt – im optimalen Fall verbunden mit einem vom Rat oder Kreistag beschlossenen Haushaltspolitischen Leitbild – hat das Potenzial, die kommunale Haushaltspolitik neu zu justieren. Er bietet in jedem Fall eine hervorragende Grundlage, den Haushalt und seine Ressourcen trotz knapper Mittel sehr strategisch auszurichten.

Auch wenn mit dem Wirkungsorientierten Haushalt die Ressourcen schon sehr gut gebündelt werden können, sollte zusätzlich flächendeckend für den Haushalt eine qualitative Aufgabenkritik durchgeführt werden. Wo stecken noch Haushaltsmittel, die nicht mit dem Klimaschutz vereinbar sind oder der Verkehrswende entgegenstehen? Wo Gelder, die den Aufbau einer sozial gerechten Infrastruktur behindern?

Die Verwaltung kann hier im ersten Schritt aufgefordert werden, eine solche Zusammenstellung für die Fraktionen vorzunehmen. Aufwendungen, zum Beispiel für den Autoverkehr, sollten schrittweise auf null zurückgeführt werden, soweit sie nicht gesetzlich vorgegeben sind, wie das etwa bei der Straßenerhaltung der Fall ist.

Abschließend bleibt anzumerken, dass trotz weiterhin schwieriger finanzieller Lage eine andere, sehr zielorientierte Haushaltspolitik möglich ist. Es gibt die Chance auf ein „strategisches Sparen“ und es lohnt sich, wenn Grüne sich vor Ort dafür einsetzen.

> Peter Finger war über 35 Jahre in der Kommunalpolitik in Bonn tätig, davon viele Jahre als Fraktionsvorsitzender und auch ehrenamtlicher Bürgermeister. Er führt – auch online – Haushalts- und Politikberatungen durch.  
[www.peter-finger.de](http://www.peter-finger.de)