

Öffentliche Ergebnissteuerung auf der kommunalen Ebene – Herausforderungen und Umsetzung

Christian Sander

privat, Glisser Heide 11, 31604 Raddestorf (Deutschland)

1. Ausgangspunkt

30 Jahre liegt mittlerweile das Aufkommen des Neuen Steuerungsmodells (NSM) zurück. Zweifelsfrei hat es seither einen festen Platz in den Lehrbüchern öffentlichen Managements und der wissenschaftlichen Befassung gefunden. In der Praxis ist seine Bedeutung gleichwohl spürbar zurückgegangen.

Am Vorliegen des Bedarfes von guter Steuerung liegt dies gleichwohl nicht. Immens und immer volatiler erscheinen die Herausforderungen des staatlichen und nicht zuletzt des kommunalen Sektors. Zudem haben sich die Ansprüche der Bürger*innen an öffentliches Management und Partizipation spürbar erhöht. Dysfunktionalitäten treten auf und werden als solche in einer vernetzten Welt immer offener und breiter kommuniziert. Bürokratie ist mehr und mehr negativ konnotiert. Das Vertrauen in die Funktion des Staates leidet. (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach, 2020; vgl. Einig & Meissner, 2022; zu den Vollzugsproblemen deutscher Bürokratie siehe auch Schuppan, 2022)

Bereits bei der Konzeption des NSM konstatierte die KGSt vier zentrale Missstände kommunaler Verwaltung: eine Strategielücke, eine Managementlücke, eine Attraktivitätslücke sowie eine Legitimitätslücke (vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement [KGSt], 2013, S. 11 - 13; siehe hierzu auch ausführlicher KGSt, 1993).

Zweifelsohne haben sich im Bereich der Serviceorientierung spürbare Verbesserungen eingestellt (vgl. KGSt, 2013, S. 14). Überdies hat sich der Duktus mehrheitlich in Richtung Bürger- oder gar Netzwerkkommune entwickelt (siehe hierzu KGSt, 1993, S. 12 und Bernhart, Decarli & Promberger, 2019, S. 25). Evident ist gleichwohl, dass die kommunalen Administrationen gerade im Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung zu wenig strategisch agieren. Aufgrund des Fehlens eines Fokus auf die langfristige Ausrichtung folgt allzu oft, dass Aktivitäten von aktionistischen und divergierenden Handlungen dominiert sind. Der Mangel an strategischer Steuerung führt desgleichen zu Fehlfunktionen des operativen Managements, dessen bildliches Fundament es ist.

Die Schlüsselrolle bei der Bewältigung jener Steuerungsprobleme kommt einem Instrument zu, welches insofern bei Konzeption des NSM zum Kernbestandteil erklärt wurde (vgl. Budäus als Geleitwort bei Deckert, 2006, S. 3) und dessen Etablierung hierzulande zudem ein erklärtes Ansinnen der Doppik-Einführung war: der Ergebnissteuerung (vgl. IMK, 2003, S. 1f.; vgl. IMK, 2003, Anlage 1, S. 1; vgl. Proeller & Siegel, 2009, S. 463ff.; vgl. Hilgers, 2009, S. 434).

In der Festlegung von Zielen auf den unterschiedlichen Ebenen der Administration und deren Operationalisierung liegt (in der Theorie) der Schlüssel zur Lösung der beschriebenen Missstände. Strategien werden dadurch bewertbar, diskutierbar, messbar und

können so zur Steuerung Anwendung finden. Hierzu sind sie von Ebene zu Ebene herunter zu kaskadieren und stetig zu konkretisieren. Im Optimalfall können auf diese Weise selbst auf Ebene der Mitarbeitenden noch Ziele vereinbart werden, deren roter Faden sich bis zu den strategischen Leitbildern der politischen Vertretung nachverfolgen lässt. Dies gibt den ausführenden Akteuren Orientierung und Flexibilität – die Steuernden wiederum erhalten Freiraum für strategische und Führungsaufgaben. Strategiefähigkeit, Personalentwicklung sowie Agilität in der Aufgabenerledigung steigen (siehe hierzu Schröter, 2011, S. 83f.). Und trotzdem: Es bleibt bei der Theorie. In der Praxis teilt die Ergebnissteuerung dasselbe Schicksal, wie das NSM. Sie findet nur rudimentär statt.

2. Hintergründe der Ergebnissteuerung

Angesichts des potentiellen Nutzens der Ergebnissteuerung ist selbige stetig Gegenstand entsprechender Befassungen. Während sie unter den allermeisten Praktikern mittlerweile vermehrt den Ruf einer reinen Lehrbuchmethode fristet, wird im wissenschaftlichen Diskurs immer wieder über ihre Eignung gestritten.

Ihre theoretische Fundierung ist dabei als mindestens ambivalent zu bezeichnen. Wie auch das NSM scheint sie eher als Adaption privatwirtschaftlicher Methoden daherzukommen – mit entsprechend managerialistischem Schwerpunkt (zur Widersprüchlichkeit und den Grenzen der theoretischen Fundierung siehe Peukert, o. J. und Schaefer, 2015, S. 308). Und so verwundert es wenig, dass bis heute die betriebswirtschaftlich dominierte Verwaltungswissenschaft den Misserfolg der Ergebnissteuerung eher mit Umsetzungsmängeln begründet, während Vertreter*innen der Politikwissenschaften vielmehr ein grundlegendes Konzeptversagen attestieren.

Unstreitig ist: Es gibt Beispiele funktionierender Ergebnissteuerung in der kommunalen Praxis. Als ebenso unstreitig kann indes gelten, dass die betreffenden Fälle ausgesprochen selten und in ihrer Ausprägung äußerst heterogen sind. Das lenkt den Blick auf die Empirie, die bislang aber ebenso (nur) diese Quintessenz herausbeförderte und demgemäß noch nicht zur Klärung des „Mysteriums Ergebnissteuerung“ beitragen konnte. Qualitativ geprägte Fallstudien untersuch(t)en bisher Einzelfälle, deren Erkenntnisse sich aufgrund ihrer hohen Individualität nicht zur induktiven Theoriegenerierung eigneten. Die bestehenden quantitativen Studien liefern bis dato noch nicht *die* fokussierte Befassung *konkret* mit der Ergebnissteuerung, als dass daraus ein Grundmuster zu deren Gelingens- und Hinderungsfaktoren abzuleiten wäre. Zumindest bezüglich des Status quo der Umsetzung sind sich die Autoren*innen der besagten Studien indes einig: Sie findet in der Breite nicht statt. Im Gegenteil.

Aber was sind nun die Gründe dafür? Offenkundig scheinen drei Aspekte: (1) Überlastung der Administrationen, (2) komplizierte Operationalisierbarkeit kommunaler Aufgabendimensionen und vor allem (3) systemische Komponenten. Doch gerade letztere sind im Setting kommunaler Arrangements mit deren Vielzahl an Stakeholdern und Einflussfaktoren derart diffizil, dass sie weiter im Unklaren verbleiben. Und so lassen sich die Erkenntnisse der bestehenden Empirie zur Funktion und vor allem zum Funktionieren der Ergebnissteuerung sowohl in die eine, wie auch die andere Richtung deuten – in Richtung Umsetzungs- und ebenso in Richtung eines Konzeptversagens (siehe hierzu Proeller & Siegel, 2012, S. 137 sowie Jethon, 2017, S. 50f.). In der Zusammenfassung bedeutet dies, dass auch 30 Jahre nach Aufkommen des NSM und seines wichtigsten

Werkzeugs noch nicht geklärt ist, ob man selbiges nun doch eher verwerfen oder vielmehr endlich forcieren sollte (siehe hierzu Blasweiler, 2022, S. 137; Bogumil, 2022, S. 131 und Knirsch, 2022, S. 29). Hierin liegt die zentrale Forschungslücke des betreffenden Themas.

3. Ansatz des Forschungsprojekts und Ausblick

Das vorliegende Projekt umfasst eine breite Erarbeitung der theoretischen Grundlagen auf Basis von Literaturrecherche nebst Auswertung und Reflexion der vorhandenen Empirie zum betreffenden Thema. Auch hierin liegt angesichts der Auswertung u. a. der neueren Studien bereits ein Erkenntnisgewinn. Primär wird letzterer aber durch eine nunmehr im April 2023 startende explanative Befragung erwartet: Im Format einer tiefgehenden, sich auf Ergebnissteuerung fokussierenden, überwiegend quantitativen Studie sollen die Kommunen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz¹ zu deren Einschätzungen, Erfahrungen und Umsetzungen der Ergebnissteuerung befragt werden. Als Adressatenkreis werden die örtlichen fachlich Verantwortlichen sowie, um konstruktivistischen Strömungen zu begeben, die Personalräte vorgesehen.

Explanativ ist die Studie deshalb, weil die Megatrends zur Ergebnissteuerung evident erscheinen – sowohl zur tatsächlichen Umsetzung, als auch zu deren Einflussfaktoren *im Groben*. Aber welche Faktoren sind *im Detail* relevant? Welche Umstände kommen regelmäßig(er) bei einem entsprechenden Gelingen oder Misslingen zusammen?

Die Gegenüberstellung der kommunalen Ebenen dreier Staaten erscheint dabei aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Faktoren lohnend und beinahe explorativ. Wo liegen eventuell Unterschiede in Hinblick auf Durchschnittsgrößen der Körperschaften, die Organstrukturen, demokratisch-partizipative Arrangements? Dies stellt sich gerade in Bezug auf die konkordanz- und direktdemokratisch geprägte Schweiz.

Der Ausgang der angedachten Untersuchung ist freilich offen. Liefert sie finale Erkenntnisse zur Abwägung zwischen Umsetzungs- und Konzeptversagen von Ergebnissteuerung oder lediglich weitergehende Hinweise, denen wiederum nachzugehen sein wird? Aufgrund des fokussierten Befragungsformates besteht zumindest die Chance auf ein Stück weit mehr Klarheit zu diesem so wichtigen und in der Theorie so schlüssigen Steuerungsinstrument.

Quellen

Blasweiler, K. H. (2022). Beziehungsstatus: Es ist kompliziert – Persönliche Anmerkungen zum Umsetzungsstand des NKF in NRW. *Verwaltung & Management*, 28 (3), 132-137

Bernhart, J., Decarli, P. & Promberger, K. (2019). Wirkungsorientierte Steuerung und der Weg zum Strategischen Management. In Weiß, J. (Hrsg.), *Strategisches Management und wirkungsorientierte Steuerung in Kommunen* (S. 7 – 38). Wiesbaden: Springer VS

Bogumil, J. (2022). Outputorientierte Steuerung im kommunalen Haushalt – ein jahrzehntelanges Missverständnis! *Verwaltung & Management*, 28 (3), 128-131

¹ In Deutschland ab 20.000 Einwohner*innen; in Österreich und der Schweiz aufgrund kleinteiliger Kommunalstrukturen ab 10.000 Einwohner*innen.

- Deckert, R. (2006). *Steuerung von Verwaltungen über Ziele: Konzeptionelle Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells*. Universität Hamburg
- Einig, M. & Meissner, M. (2022). Der dysfunktionale Staat. *Ausgabe der Welt am Sonntag vom 29.05.2022 (Nr. 22)*, 2-3
- Hilgers, D. (2009). Management by Performance: Konturen und Instrumente eines leistungsorientierten Verwaltungsmanagements. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2 (2), 433-454
- Innenministerkonferenz [IMK]. (2003). *Reform des Gemeindehaushaltsrecht*. Zugriff am 13.11.2022 unter https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschlu-esse/2003-11-21/anlage-18.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Institut für Demoskopie Allensbach. (2020). *Die Last mit der Bürokratie: Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 42 vom 19. Februar 2020*. Zugriff am 13.11.2022 unter https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte_dokumentationen/FAZ_Februar2020_Buerokratie.pdf
- Jethon, A. (2017). *Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) zwischen Ergebnissteuerung und Mikropolitik*. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag
- Knirsch, H. (2022). Neues Kommunales Finanzmanagement oder des Kaisers neue Kleider. *Verwaltung & Management*, 28 (1), 27-30
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement [KGSt]. (1993). *Das Neue Steuerungsmodell (KGSt-Bericht 5/1993)*. Köln: KGSt
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement [KGSt]. (2013). *Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM; KGSt-Bericht 5/2013)*. Köln: KGSt
- Peukert, H. (o. J.). Neue Institutionsökonomik. *Gabler Wirtschaftslexikon*. Zugriff am 08.11.2022 unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/neue-institutionenoeconomik-38077>
- Proeller, I. & Siegel, J. P. (2009). Performance Management in der deutschen Verwaltung: eine explorative Ergänzung, *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2 (2), 455-474
- Schaefer, C. (2015). Ansatz und Grenzen des Managementgedankens. *Verwaltung & Management*, 21 (6), 304-309
- Schröter, E. (2011). New Public Management. In Blanke, B., Nullmeier, F., Reichard, C. & Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (4. Aufl., S. 79 – 89)
- Schuppan, T. (2022). Houston: Wir haben ein (Vollzugs-)Problem. *Verwaltung & Management*, 28 (4), 146-149