

Umfrage zur Realisierung von Reformmaßnahmen in kommunalen Bauhöfen

In vielen Kommunalverwaltungen werden verschiedene Instrumente des Neuen Steuerungsmodells eingeführt oder der Einsatz ist zumindest konkret geplant. Im nachfolgenden soll untersucht werden, inwieweit sich die Kommunalverwaltungen tatsächlich bereits mit Reformmaßnahmen allgemein und im speziellen Bereich des kommunalen Bauhofes beschäftigen.

1. Erhebungsdaten

Entwicklung, technische Abwicklung
und Interpretation:

Dipl. Ökonom Wolfgang Höhne

Rücklauf der empirischen Erhebung:

Juni 2000 bis Juli 2000

Zielgruppe:

Ausgewählte Gemeinde- und Stadt-
verwaltungen aller deutschen
Bundesländer zwischen 20.000 und
50.000 Einwohnern

Versandte Fragebögen:

435

Ausgewertete Fragebögen:

103

Rücklaufquote:

23,7 Prozent

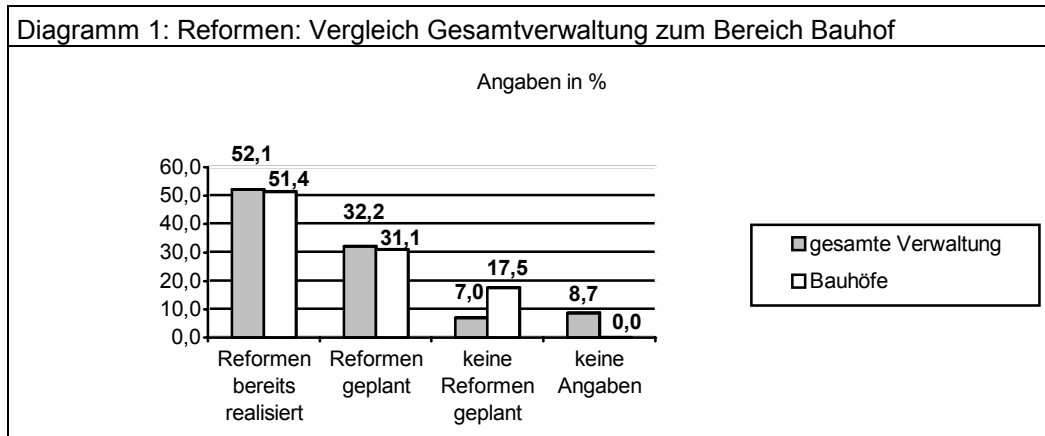
Anonymisierung:

Die Fragebögen wurden anonym
ausgewertet.

Bemerkung: Da nicht bekannt ist, wie sich jene Kommunen verhalten, die nicht geantwortet haben, können die Werte nicht einfach auf die Grundgesamtheit übertragen werden. Zudem ist anzumerken, dass sich in den Antworten z. T. Spielräume in der Interpretation der Selbstaussagen ergeben. Insofern bestätigen diese Ergebnisse im Grunde nur Tendenzen.

2. Generelle Umsetzung von Reformmaßnahmen

Um einen Überblick über die Reformaktivitäten in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen zu erhalten, wurden die Adressaten gefragt: „Hat Ihre Kommunalverwaltung im Bereich des Bauhofes einzelne Reformmaßnahmen des neuen Steuerungsmodells bereits realisiert oder ist deren Umsetzung konkret geplant?“ Aufgrund der Fragestellung gaben 82,5 Prozent der Kommunen an, dass sie bereits Reformmaßnahmen planen bzw. bereits realisiert haben. 17,5 Prozent der Kommunen planen keinerlei Reformmaßnahmen im Bereich Bauhof.

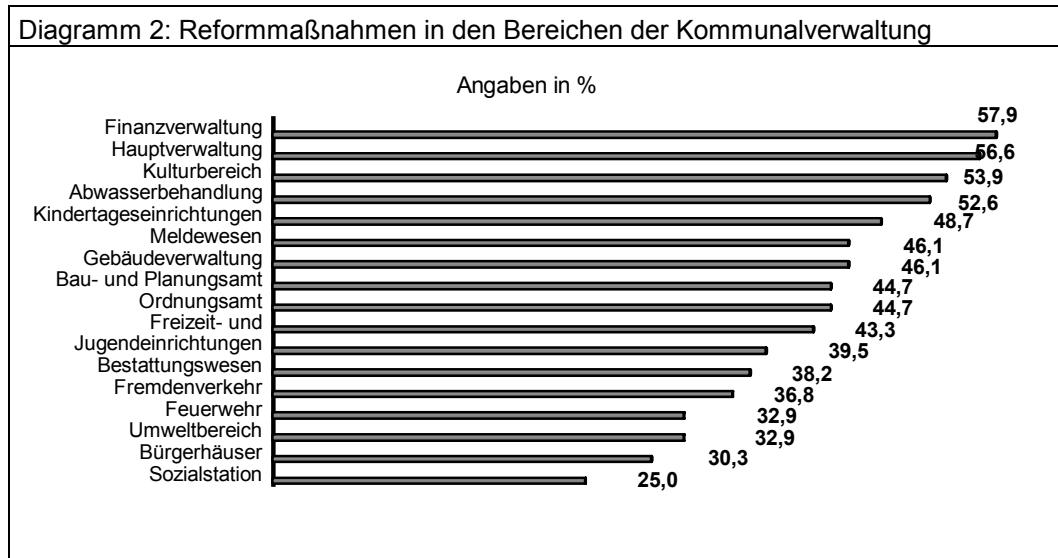


Bei ähnlicher Fragestellung in Bezug auf die gesamte Kommunalverwaltung gaben 84,3 Prozent an, einzelne Reformmaßnahmen des neuen Steuerungsmodells bereits realisiert zu haben oder deren Umsetzung konkret zu planen. Nur 7 Prozent der Kommunen planen keinerlei Reformmaßnahmen. Keine Angaben machten 8,7 Prozent. Bei einer Gegenüberstellung des Reformwillens in der gesamten Verwaltung im Vergleich zum Bereich der Bauhöfe kann als Ergebnis festgehalten werden, dass aufgrund der Angaben im Hinblick auf Reformmaßnahmen keine größeren Unterschiede festzustellen sind (Diagramm 1).

Um dies genauer zu untersuchen, wurde die Frage gestellt: „In welchen Bereichen der Kommunalverwaltung wurden Reformmaßnahmen des neuen Steuerungsmodells bereits durchgeführt?“ Mehrfachnennungen waren möglich. Bei einem Vergleich der einzelnen Ämter und Bereiche der Kommunalverwaltung, die bereits Reformmaßnahmen des neuen Steuerungsmodells durchgeführt haben, schneidet der Bereich Bauhof mit 51,4 Prozent überdurchschnittlich gut ab (Diagramm 2).

19,7 Prozent der Kommunen gaben an, dass sie bereits Reformmaßnahmen des NSM flächendeckend in der Gesamtverwaltung eingeführt haben. 7,9 Prozent der Kommunen budgetieren den kompletten Kommunalhaushalt, die Verwaltung wurde dafür in Produktbereiche strukturiert. In 2,6 Prozent der Kommunen wurde die Doppik flächendeckend zusätzlich zur Kameralistik eingeführt. Grundsätzlich positiv kann festgehalten werden, dass die Reformmaßnahmen in allen Bereichen der Kommunalverwaltung zum Einsatz kommen. In den sog. Querschnittsämtern der Kernverwaltung, dem Kulturbereich und der Abwasserbehandlung wurden

bereits in über der Hälfte der Kommunen Reformmaßnahmen durchgeführt (Finanzverwaltung: 57,9%, Hauptamt: 56,6%, Kulturbereich: 53,9%, Abwasserbehandlung: 52,6%).

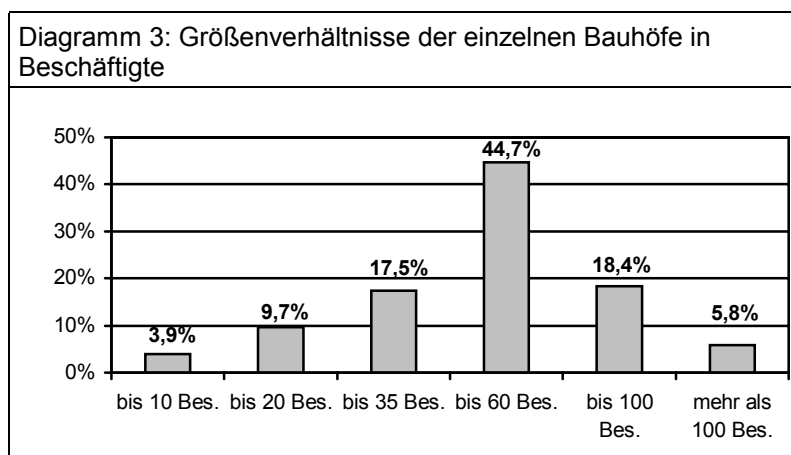


3. Reformmaßnahmen in den kommunalen Bauhöfen

Für den Bereich der kommunalen Bauhöfe wurden die Angaben zu den Reformmaßnahmen genauer untersucht, um den tatsächlichen Stand der Bemühungen darzustellen.

3.1 Größenverhältnisse der Bauhöfe

Zusammen haben 31,1 Prozent der Kommunen einen kommunalen Bauhof mit



bis zu 35 Beschäftigten. 44,7 Prozent haben 36 bis 60 Beschäftigte. 18,4 Prozent haben 61 bis 100 Beschäftigte. 5,8 Prozent der Bauhöfe haben mehr als 100 Beschäftigte. Die Größe der Bauhöfe bezüglich

der Beschäftigten wurde ins Verhältnis zu den bereits realisierten Reformmaßnahmen gesetzt (Diagramm 3). Die Auswertung ergab, dass ein

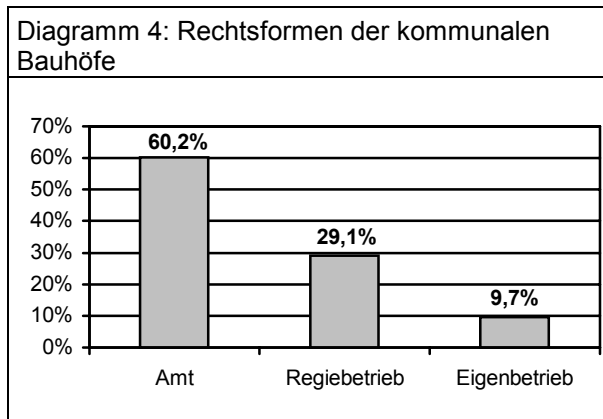
Zusammenhang zwischen der Anzahl der Beschäftigten (Größe des Bauhofes) und den realisierten Reformmaßnahmen nicht gegeben ist. (Siehe Tabelle unten)

X \ Y	Bis 10 Beschäftigte		11-20 Beschäftigte		21-35 Beschäftigte		36-60 Beschäftigte		61-100 Beschäftigte		Mehr als 100 Beschäftigte		Σ	
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil
Reformen Realisiert	1	0,020	3	0,050	13	0,090	21	0,230	10	0,095	2	0,030	53	0,514
Reformen Geplant	1	0,012	4	0,030	4	0,054	18	0,139	5	0,057	3	0,018	32	0,311
Keine Reformen	2	0,007	3	0,017	1	0,031	7	0,078	4	0,032	1	0,010	18	0,175
Σ	4	0,039	10	0,097	18	0,175	46	0,447	19	0,184	6	0,058	103	1

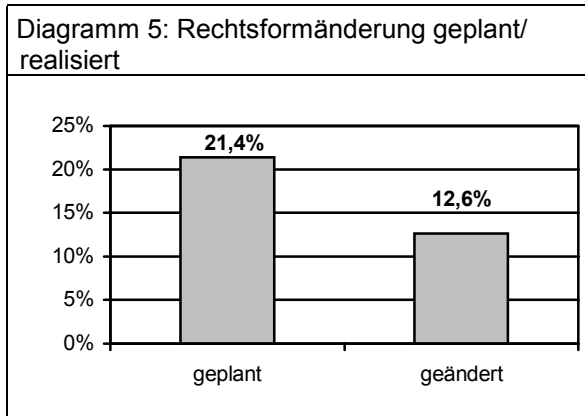
Quelle: Eigene Darstellung

3.2 Rechtsformen der Bauhöfe

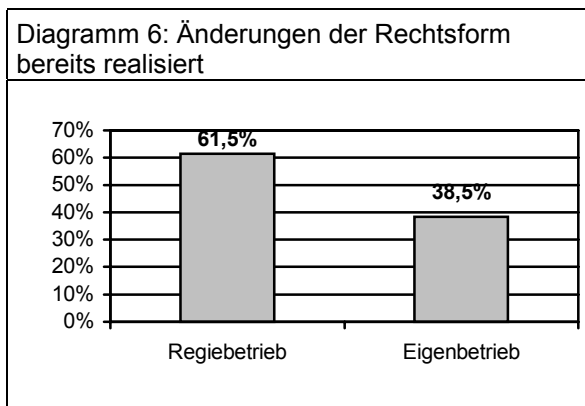
Die Rechtsform der Bauhöfe spielt eine nicht unerhebliche Rolle im Zusammenhang mit Reformmaßnahmen. Die Kommunen wurden gefragt: „Welche Rechtsform hat der kommunale Bauhof derzeit?“ Weit über die Hälfte der Bauhöfe (60,7 Prozent) wird in der Hoheit eines kommunalen Amtes oder einer kommunalen Abteilung geführt und ist damit bei Haushaltsplanung und -vollzug



nicht selbstständig. In 29,4 Prozent der Fälle wird der Bauhof als Regiebetrieb (RB) und in 9,8 Prozent der Fälle in der Rechtsform des Eigenbetriebes (EB) geführt. Die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft gibt es in keiner Kommune (Diagramm 4).

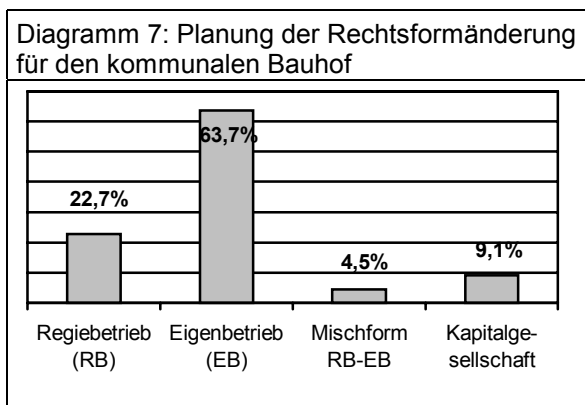


Auf die Frage: „Ist eine Änderung der Rechtsform geplant oder wurde diese bereits realisiert?“ antworteten 12,6 Prozent der Kommunen, dass sie bereits eine Änderung der Rechtsform realisiert hätten und 21,4 Prozent gaben an, eine Änderung der Rechtsform zu planen (Diagramm 5).



Die Kommunen, die eine Änderung der Rechtsform planen, wollen zu 63,7 Prozent einen Eigenbetrieb, weitere 22,7 Prozent einen Regiebetrieb und 4,5 Prozent gaben an einen eigenbetriebsähnlichen Regiebetrieb (Mischform RB-EB) mit Doppik gründen zu wollen. Bei 9,1 Prozent ist

Gründung einer Kapitalgesellschaft geplant (Diagramm 6).

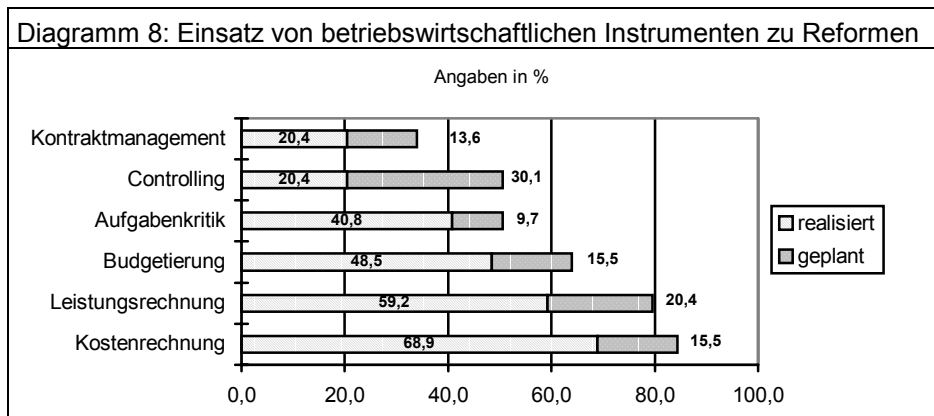


Bei den Kommunen, die bereits eine Rechtsformänderung realisiert haben, wurden in 38,5 Prozent der Fälle Eigenbetriebe gegründet. 61,5 Prozent gründeten Regiebetriebe (Diagramm 7).

3.3 Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten

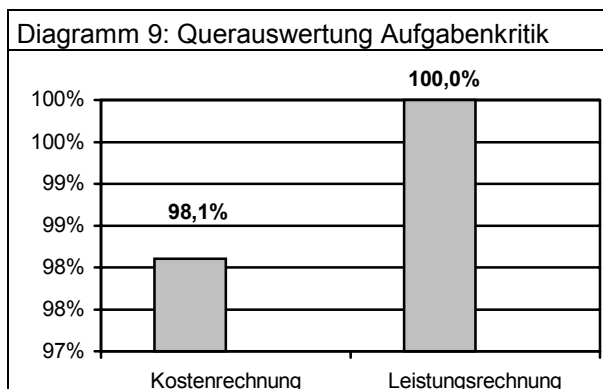
Seit einigen Jahren befinden sich bei den Kommunen unterschiedliche haushaltswirtschaftliche Instrumente im Einsatz. Sechs einzelne betriebswirtschaftliche Instrumente wurden den Kommunen genannt und verbunden mit der Frage: „Welche betriebswirtschaftlichen Instrumente haben Sie bereits bei Ihren Reformmaßnahmen eingesetzt bzw. welche wollen Sie im Bereich des Bauhofes einsetzen?“ Die Auswertung ergab folgendes Ergebnis: Die

Kostenrechnung haben 68,9 Prozent und die Leistungsrechnung haben 59,2 Prozent der Kommunen bereits umgesetzt, weitere Kommunen planen den Einsatz der Kostenrechnung (16,1%) und der Leistungsrechnung (21,8%). Die Budgetierung wird zu 48,5 Prozent eingesetzt, die Aufgabenkritik zu 40,8% und das Controlling zu 20,4%. Das Kontraktmanagement hat mit 20,4 Prozent einen geringen Wert (Diagramm 8).



Da aufgrund der Antworten der Kommunen die Instrumentarien der Beschaffung und Bereitstellung von betriebswirtschaftlicher Information (Kostenrechnung, Leistungsrechnung und Controlling) sehr weit verbreitet scheinen, dagegen die Steuerungsinstrumente des dezentralen Ressourcenmanagements kaum vertreten, kann davon aus gegangen werden, dass tendenziell weniger eine Steuerung betriebswirtschaftlicher Art angestrebt wird als vielmehr eine Informationsbeschaffung.

3.3.1 Aufgabenkritik



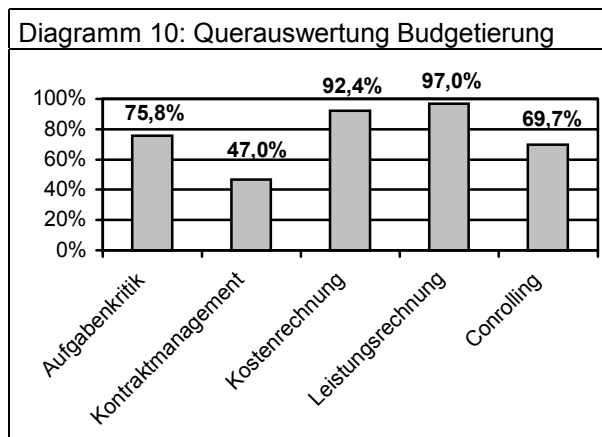
Die Aufgabenkritik ist eine der ergiebigsten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung. Von den 51,5 Prozent der Kommunen, die bereits die Aufgabenkritik realisiert haben oder deren Einsatz planen, haben 98,1 Prozent eine Kostenrechnung und alle Kommunen eine Leistungsrechnung vorgesehen.

Als qualitative Haushaltskonsolidierungsmaßnahme kann die Aufgabenkritik genutzt werden, wenn mindestens die

Kostenrechnung, besser eine Kosten- und Leistungsrechnung bereits implementiert sind, um die notwendige Datenbasis zu schaffen. Insofern ist die Aufgabenkritik unabhängig von den Instrumenten des NSM anwendbar. (Diagramm 9).

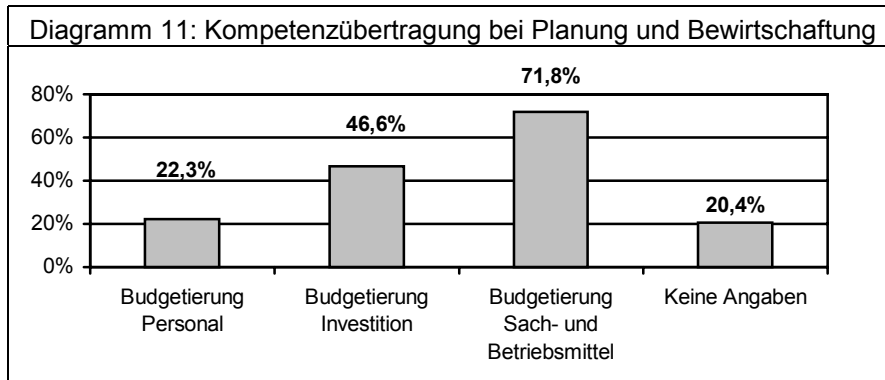
3.3.2 Budgetierung

Die Budgetierung soll der Umsetzung eines Kontraktmanagements dienen. Das bedeutet, dass eine Budgetierung ohne Kontraktmanagement kaum als betriebswirtschaftliches Instrumentarium tauglich ist. Von den Verwaltungen, die



Reformmaßnahmen in den kommunalen Bauhöfen realisiert oder konkret geplant haben, entschieden sich 64,1 Prozent für das Instrument der Budgetierung. Aufgrund einer Queranalyse zu anderen Reformmaßnahmen ergibt sich ein aussagefähiges Bild zur Qualität der Reformkonzepte: Nur 47 Prozent der

Kommunen, die eine Budgetierung umsetzen oder planen, berücksichtigen gleichzeitig ein Kontraktmanagement und nur 75,8 Prozent eine Aufgabenkritik (Diagramm 10). Voraussetzung für eine qualifizierte Budgetierung sind Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein Controlling, um ein Budget zu bewirtschaften, Budgetvorgaben sinnvoll zu planen und diese einhalten zu können. Die weitere Analyse der Abhängigkeit der Budgetierung mit oder ohne Kostenrechnung ergibt: 92,4 Prozent berücksichtigen eine Kostenrechnung, immerhin 97 Prozent eine Leistungsrechnung, nur 69,7 Prozent ein Controlling. Weiter wurde gefragt: „Welche Kompetenzen der Planung und Bewirtschaftung wurden auf den Bauhof bzw. die eigenverantwortlichen Entscheidungsträger übertragen?“ Mehrfachnennungen waren möglich (Diagramm 11). Werden diese Antworten nach den Budgetinhalten analysiert, dann wird deutlich, dass die Kompetenzübertragung einer Budgetierung bei Sach- und Betriebsmitteln mit 71,8 Prozent der Antworten bei den Kommunen dominiert, wobei das i.d.R. größte Budget „Personal“ nur zu 22,3 Prozent im Rahmen einer Budgetierung angewendet wird.

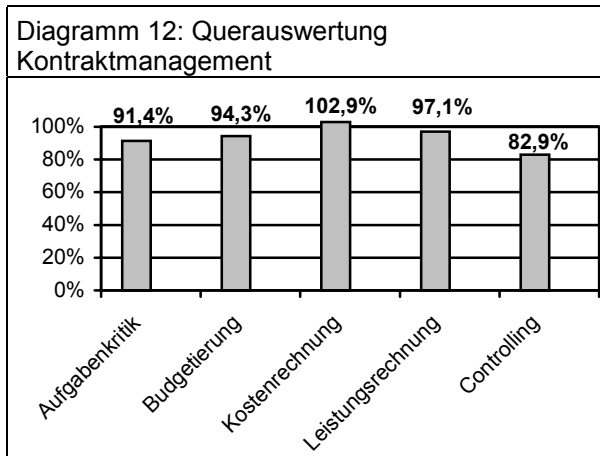


Die Investitionen und die daraus resultierenden Folgekosten nehmen i.d.R. größere Haushaltsvolumen in Anspruch. Bei weniger als der Hälfte der Kommunen (46,6 %) wird eine Budgetierung der Investitionen angestrebt. Möglicherweise bestehen auch Unterschiede in der Interpretation dessen, was unter Budgetierung im Zusammenhang mit einer Kosten- und Leistungsrechnung zu verstehen ist. Da rund 60 Prozent der Bauhöfe als kommunales Amt oder kommunale Abteilung im gemeindlichen Haushaltsplan und rund 30 Prozent mit einer optimierten Kameralistik als Regiebetrieb geführt werden, kann i.d.R. von einer Inputbudgetierung ausgegangen werden. Wahrscheinlich führt eine unrichtige sprachliche Einordnung zu dieser Verfälschung der Erhebungsergebnisse. Findet bei den meisten Kommunen eine Inputbudgetierung Anwendung, dann können die ermittelten Ergebnisse der Leistungsverrechnung nicht auf einer qualifizierten Datenbasis im Sinne des NSM ermittelt werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass richtig verstandene Kostenarten- und Kostenstellenbudgets eine Kosten- und Leistungsrechnung voraussetzen.¹

¹ Vgl.: KGSt-Bericht 10/1998: Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik, S. 33f.

3.3.3 Kontraktmanagement

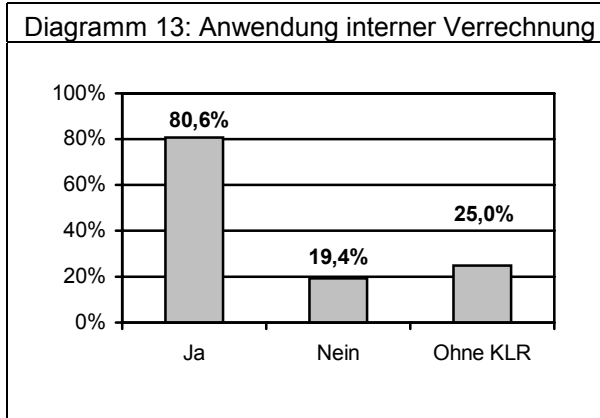
Die Einführung eines Kontraktmanagements kann nur im Zusammenhang mit anderen Instrumenten des NSM sinnvoll praktiziert werden. Im kommunalen



Bauhof haben 34 Prozent der Kommunen ein Kontraktmanagement realisiert oder konkret geplant. Von diesen Kommunen haben alle die Kostenrechnung eingeführt, nur 82,9 Prozent ein Controlling, 91,4 Prozent eine Aufgabenkritik, 94,3 Prozent eine Budgetierung und 97,1 Prozent eine Leistungsrechnung (Diagr. 12).

3.3.4 Interne Leistungsverrechnung

Auf die Frage: „Wird bereits eine interne Verrechnung zwischen dem Bauhof und anderen Leistungsträgern angewandt?“, antworteten 79 Prozent der Kommunen,



dass sie bereits eine interne Verrechnung des Bauhofes mit anderen Leistungsträgern anwenden. Allerdings dürften die meisten Kommunen dies mit einer internen Verrechnung in den Unterabschnitten des Haushaltsplans verwechseln. Voraussetzung für eine Leistungs-

verrechnung ist die Anwendung einer Kosten- und Leistungsrechnung. Hier sind inhaltliche Verständigungsprobleme offensichtlich (Diagramm 13).

4. Wertung der Umfrageergebnisse

Die Ergebnisse der Umfrage belegen, dass der Prozess der Modernisierung in vollem Gange ist. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass die eigentlichen Ziele des NSMs und dessen Effizienzpotentiale bisher nur ansatzweise erreicht sind, und die Umsetzung einzelner Elemente recht unterschiedlich vorangeschritten ist, wobei größere Kommunen, die i.d.R. damit auch eine größere Aufgabenerbringung im kommunalen Bauhof zu gewährleisten haben, durchweg

weiter in der Umsetzung des NSMs scheinen. Die Umfrageergebnisse lassen nur eingeschränkte Aussagen über den tatsächlichen Stand der Umsetzung und Realisierung des NSMs zu, da es sich um Selbstaussagen handelt. Auch beschreiten die Adressanten bei ihren Reformmaßnahmen unterschiedliche Wege. Besonders schwer wiegen die Reformdefizite bei jenen Elementen, die durch die mangelnde Umsetzung die Einführung weiterer Reformbausteine behindern. Für die KLR wie für das Controlling und auch für das Kontraktmanagement müssen die Grundvoraussetzungen im Rechnungswesen der Kommunen geschaffen werden. Das heißt: Entweder die Kommunen führen - derzeit aufgrund gesetzlicher Bestimmungen - die Doppik zusätzlich zur Kameralistik ein, oder der kommunale Bauhof wird in Regiebetriebe mit kaufmännischer Buchführung bzw. in Eigenbetriebe ausgegründet. Eine optimierte Kameralistik mit notwendiger Standard-Software zur EDV-unterstützten Bearbeitung der Vorgänge steht nicht zur Verfügung. Derzeit führen noch rund 62 Prozent den Bauhof als kommunales Amt oder kommunale Abteilung.

Eine notwendige fachliche Kenntnis betriebswirtschaftlicher Instrumente und deren Anwendung sowie Zielsetzung ist nicht in allen Kommunalverwaltungen ausreichend vorhanden. Dies wird auch durch Einzelangaben in den beantworteten Fragebögen bestätigt, da auf einigen Fragebögen von den Adressanten bei den Begriffen „Aufgabenkritik“ und „Kontraktmanagement“ handschriftliche Fragezeichen angebracht wurden. Positiv ist zu bemerken, dass rund ein Viertel der beantworteten Fragebögen freiwillige zusätzliche Informationen enthielten, die deutlich gemacht haben, dass die Mitarbeiter jetzt einige Probleme in der Umsetzung sehen, die sie so nicht erwartet hatten. Jedoch bescheinigen sie gleichzeitig, dass sie nur den Weg einer Reform der Verwaltung für möglich halten und eine Ermittlung und Bewertung der Leistungserstellung des kommunalen Bauhofes für erforderlich halten. Dabei sprechen sich diese Kommunen bzw. deren leitende Mitarbeiter für den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumentarien aus.



IKH Verlag Eberhard Goebel

Die Umfragen zu aktuellen kommunalwirtschaftlichen Fragestellungen, sind Bestandteil unserer Fachbücher sind.

Zum Bereich Bauamt steht Ihnen folgendes Fachbuch zur Verfügung:



Kosten- und Leistungsrechnung im Bauamt

Die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit

Eberhard Goebel (Hrsg.)

Lidke - Goebel - Büttner

ISBN 3 930985 18 7

Einzelpreis: 33,20 Euro

Im Buchverlag Eberhard Goebel erscheint seit Jahren aktuelle Fachliteratur für Öffentliche Verwaltungen, Unternehmen, Institute und Universitäten. Unsere Fachbücher können Sie auch Online bestellen. Die Bücher erhalten Sie in innerhalb weniger Tage auf dem Postwege.

[Fachbuch Online bestellen](#) (bitte anklicken)

[Verzeichnis aller Fachbücher](#) (bitte anklicken)



Institut für Kommunale Haushaltswirtschaft

Das Institut für Kommunale Haushaltswirtschaft steht Ihnen als kompetentes Beratungsbüro im Bereich der öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen zur Verfügung. Zusammen mit Unternehmensberatern und Wirtschaftsprüfern bietet die Kommunalberatung im Institut für Kommunale Haushaltswirtschaft Beratung, Konzeption und Umsetzung von Teil- und Gesamtkonzepten.

Zu aktuellen betriebswirtschaftlichen Themen bieten wir Seminare, Fortbildungen und Fachtagungen an. Die Seminare des Instituts werden sowohl als Inhouse-Seminare angeboten, als auch als regelmäßige Seminare an Bildungseinrichtungen.

[Informationsmaterial anfordern](#) (bitte anklicken)

[IKH Homepage aufrufen](#) (bitte anklicken)

Ansprechpartner:

Dipl. Oec. Eberhard Goebel

Kommunikation:
Telefon: 05604-5495
Telefax: 05604-5498

eMail: info@goebel-ikh.de

Postanschrift:
Sackgasse 7
34298 Helsa