

Das Standardkosten-Modell – Instrument kommunaler Modernisierung?

Das Standardkosten-Modell wurde von der Bundesregierung am 25.04.2006 eingeführt. Wesentliche Zielsetzung war unter dem Stichwort Entbürokratisierung die Identifizierung von Informationspflichten für Wirtschaft, Verwaltung¹ und Bürger, die sich aus einzelnen Bundesnormen ergeben.² Mithilfe dieses methodischen Ansatzes wurde zunächst die Belastung der Wirtschaft durch Bundesrecht erhoben, eine Erhebung und Bewertung der Informationspflichten von Verwaltung und Bürgern folgt. Aktuell wird nun die Anwendung des Standardkosten-Modells als Instrument auf Landesebene bzw. in modifizierter Form für die Kommunen eingebracht.³ Dies geschieht für die Kommunen vor dem Hintergrund, dass sie Aufgaben nach Maßgabe des Art. 28 Abs. 2 GG wahrnehmen und eine tragende Rolle beim Vollzug bundes- und landesrechtlicher Normen innehaben.

Voraussetzungen

Eine Anwendung der Standardkosten-Modellrechnung in den Kommunen wird unter den Voraussetzungen erfolgreich zu Bürokratieabbau und Entlastungen führen, dass:

- (1) die Modellrechnung in der Praxis am kommunalen Bedarf (weiter-) entwickelt wird.
- (2) es in der seit Jahren anhaltenden kommunalen Reformdiskussion – insbesondere deren Defiziten – konzeptionell und inhaltlich eine Verortung findet.
- (3) die konzeptionellen und methodischen Erfahrungen des Bundes und der Länder mit dem Standardkosten-Modell effektiv genutzt und soweit möglich integriert werden.

Die nachfolgenden Ausführungen legen ihren Schwerpunkt auf die ersten beiden Gesichtspunkte und wollen darstellen, an welcher Stelle sich nun konkrete Anknüpfungspunkte zwischen kommunaler Reformdiskussion und Nutzen und Zielen des Standardkosten-Modells ergeben, wobei zunächst thematisiert wird, worin der Mehrwert der Anwendung der Standardkosten-Modellrechnung für die Kommunen besteht.

Kommunalpolitische Entwicklungslinien

Konkrete Referenzpunkte sind die **vier gängigen Leitbilder** kommunaler Entwicklung und das mit

ihnen verbundene Selbstverständnis der Kommunen. Dargestellt werden das bürokratische Modell der **Ordnungskommune**, das Modell der **Dienstleistungskommune** und als neuere Entwicklungen die **Gewährleistungskommune** und das Modell der **Bürgerkommune**. Anhand der Inhalte der Modelle – die faktisch nebeneinander stehen – wird dargestellt, an welchen Stellen sich das Instrumentarium des Standardkosten-Modells wirksam einbinden lässt.

Traditionell verwurzelt kommunales Leitbild ist die **Ordnungskommune** mit der Anbindung an die klassischen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und des Bürokratieprinzips. Würde man diesen Grundgedanken folgen, ergäbe sich eine Einbindung des Standardkosten-Modells unter den in Abbildung 1 aufgeführten Gesichtspunkten.

Der Wandel, der sich in den letzten Jahren in kommunalen Leitbildern zeigt, rückt jedoch ökonomische Gedanken in den Vordergrund. Dies zeigt sich bei der Leitvorstellung der **Dienstleistungskommune**. Die Modernisierungsbestrebungen des New Public Management oder der Neuen Steuerungsinstrumente seit

¹ Zur Abgrenzung von Informationspflichten der Verwaltung, sowie zur Unterscheidung zwischen Informationspflichten und inhaltlichen Pflichten/materiell-rechtlichen Bezügen vgl. KIENBAUM: Studie SKM-Verwaltung: Anwendungsmöglichkeiten des Standardkosten-Modells in der öffentlichen Verwaltung, 2007, S. 20.

² BUNDESREGIERUNG: Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten, 2006.

³ ROHN, S.: Das Standardkosten-Modell in den Bundesländern bzw. ZÜLKA, J.: Standardkosten-Modell kommunal, in: AWW – Informationen Special, AWW-Verlag, 2008. LEY, F.: Bürokratiekosten belasten Kommunen, in: Stadt und Gemeinde, 03/2008, S. 79.

Leitbild 1 – Ordnungskommune	
Ziel	Rechtstaatlichkeit
Fokus	Juristisch <ul style="list-style-type: none"> ● Klassisches Staats- und Bürokratiebild
Stichworte	<ul style="list-style-type: none"> ● Obrigkeitsstaat ● Legalität ● Stabilität
Verwaltungsintern	<ul style="list-style-type: none"> ● Geschäftsverteilung ● Dienstweg ● Aktenmäßigkeit der Verwaltung
Verhältnis von Verwaltung, Rat, Bürger, Wirtschaft im politisch administrativen System	<ul style="list-style-type: none"> ● Recht ● Verwaltungsakt ● Satzung ● Politische Beamte ● Konditional Programmierung (wenn/dann)

Ziele, welche durch die Einbindung des SKM-Instrumentariums für die Kommunen erreicht werden können:

- Bei der ordnungskommunalen Leitvorstellung mit ihrer Dominanz des Legalitätsprinzips und einer vollziehenden Verwaltung läge der Schwerpunkt auf einer Prüfung des rechtlichen Rahmens. Im kommunalen Verantwortungsbereich sind hier insbesondere kommunale Satzungen.
- Verwaltungsintern besteht eine enge Beziehung zur Aufbauorganisation. Ansatzpunkt wäre hier die Nähe zwischen Standardkosten-Modell und der Analyse von Geschäftsprozessen.

Abb. 1: Ordnungskommune.

den 90er Jahren waren auf den „markt- und managementorientierten Staat“ bezogen. Es ging und geht um die Steigerung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit. Zielerreichung und Leistungsorientiertheit gelten als Kernpunkte der Konzeption. Der Bürger wird als Kunde verstanden, der ein Anrecht auf eine effiziente Erbringung von Dienstleistungen hat. Bedeutsam ist, dass auch politische Steuerung thematisiert wurde. Zunächst war von einer (Neu-) Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen Rat und Verwaltung die Rede, in einem zweiten Schritt von verbesserter Kommunikation zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung. Es wurde eine Entflechtung von Rat und Verwaltung angestrebt, wobei das „Was“ Aufgabe der Politik sein sollte und das „Wie“ Aufgabe der Verwaltung. Diese Konzeption wurde kritisch hinterfragt⁴.

Eine Anbindung zwischen kommunaler Leitvorstellung und dem

Standardkosten-Modell ergibt sich dabei unter den in Abbildung 2 dargestellten Themenbereichen und Zielbezügen.

Leitbild 2 – Dienstleistungskommune	
Ziel	Wettbewerb, Management <ul style="list-style-type: none"> ● Kommunale Leistungserfüllung
Fokus	Ökonomie <ul style="list-style-type: none"> ● Markt ● Bürger/Unternehmen als Kunden ● Privatisierung
Stichworte	<ul style="list-style-type: none"> ● Entbürokratisierung ● Serviceorientierung ● Neue Dienstleistungsformen
Verwaltungsintern	<ul style="list-style-type: none"> ● Kontraktmanagement ● Budgets, dezentrale Ressourcenverantwortung, operatives Controlling ● Output-Steuerung über Produkte ● Leistungsvergleiche
Verhältnis von Verwaltung, Rat, Bürger, Wirtschaft im politisch administrativen System	<ul style="list-style-type: none"> ● Steuerung über Wettbewerb ● Qualitätsmanagement ● Kundenorientierung ● Serviceleistungen ● Ursprünglich Trennung "Was" und "Wie" zwischen Rat und Verwaltung, die heute relativiert wird.

Ziele, welche durch die Einbindung des SKM-Instrumentariums für die Kommunen erreicht werden können:

- Messung von Informationspflichten im Verhältnis Bürger-Kommune. SKM grundsätzlich geeignet, um Lebenssituationen/-lagen abzubilden.
- SKM als Mess-Instrument vor Umsetzung von Reformen zur Verbesserung von Kundenorientierung und Serviceleistungen.
- Weiterentwicklungen sind denkbar, beispielsweise inwieweit SKM-Messungen auf den durch Verwaltungsreformen eingeführten Produkthaushalten bzw. Daten aus der Verbindung zwischen Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung "aufsetzen" könnten.
- Für das Verhältnis von Rat und Verwaltung könnten Messungen Mittel zur Darstellung der Kosten der Demokratie sein und darauf aufbauend Auslöser zur Optimierung der Abläufe zwischen Rat und Verwaltung.

Abb. 2: Dienstleistungskommune.

Was den letztgenannten Gesichtspunkt, das Neu-Austarieren des Verhältnisses von Rat zu Verwaltung anbelangt, so zeigen neuere Studien, dass bisher lediglich ein geringer Anteil der befragten Kommunen diesen Reformbereich bearbeitet (30 v. H.)⁵. Könnte das SKM an dieser Stelle als Instrument in die Nähe der Geschäftsprozessanalyse gerückt werden⁶, entstünde zunächst eine Transparenz, die den Beteiligten eine offene Diskussion zur Einleitung von Veränderungsprozessen ermöglicht.

Dass darüber hinaus ein an **Prozessen** orientiertes kommunales Standardkosten-Modell in hohem Maße kompatibel mit einem bürgerorientierten Lebenslagenmodell

⁴ Vgl. GERSTLBERGER, W. / KNEIBLER, T.: Reformierung von Verwaltung und Politik im Kontext der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: ZIELINSKI, H. (Hrsg.): Die Modernisierung der Städte: Verwaltung und Politik zwischen Ökonomisierung und Innovation, Wiesbaden: DUV, 2000, S. 156–158.

⁵ Vgl. BOGUMIL, J.: Verwaltungsmodernisierung und die Logik der Politik, in: DfK, II/2006, S. 15.

⁶ Vgl. KIENBAUM: Studie SKM-Verwaltung: Anwendungsmöglichkeiten des Standardkosten-Modells in der öffentlichen Verwaltung, 2007, S. 20.

ist, liegt auf der Hand. Auch der Bürger als Kunde kommunaler Leistungen findet sich darin wieder, wenn einzelne bürokratische Erfordernisse auf der Ebene einer bestimmten Lebenslage aggregiert werden, um in einem zweiten Schritt Entlastungsoptionen zu erarbeiten.

Weitere kommunale Leitbilder, betonen explizit die **Bürgerschaftlichkeit** und wollen bürgerschaftliches Engagement voranbringen. Wichtig ist hierbei, dass mit den neuen bürgerorientierten Ansätzen ein Bürgertypus verbunden wird, der an einem funktionierenden lokalen Gemeinwesen und lokaler Gemeinschaft interessiert ist⁷. Die

repräsentative Demokratie wird ergänzt, auch um eine bessere Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Gemeinde zu erreichen. Nachfolgend wird daher die gedankliche Anbindung einer kommunalen Kosten - Modellrechnung an die Konzeption Bürgerkommune⁸ dargestellt.

Würde man an dieser Stelle eine an Kosten- bzw. Zeitwerten orientierte Transparenz schaffen, bekäme Entbürokratisierung einen gewandelten demokratieorientierten Bezug, der auch politische Mitgestaltung und Beteiligung an Planungs- oder Produktionsprozessen messbar zu machen sucht. Der vielfach diskutierte **Paradigmen-**

wechsel, der das Verhältnis von politisch-administrativem System und Gesellschaft betrifft, würde damit begleitet.

Möchte man darüber hinaus das Verhältnis von Verwaltung zu Privatwirtschaft und einzelne Kooperationsmodelle in den Blick nehmen, steht dies vor dem Hintergrund rechtlicher Rahmenbedingungen des kommunalen politisch-administrativen Systems.

Für das vierte kommunale Leitbild – die **Gewährleistungskommune**⁹ – gestaltet sich die Einbindung an eine kostenbezogene kommunale Modellrechnung wie in Abbildung 4 (S.13) dargestellt.

Zu beachten ist, dass das Modell der Gewährleistungskommune eine intensive Auseinandersetzung mit kommunaler Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik voraussetzt. Dabei könnten die Erkenntnisse aus der Aufgabenanalyse konzeptionell mit der SKM-Rechnung verknüpft werden.¹⁰

Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen haben – ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit – den kommunalen Reformbedarf aufgeführt und Anknüpfungspunkte an ein (modifiziertes) Standardkosten-Modell gezeigt. Obere Zielmarke ist die Schaffung einer an Kosten- bzw. Zeitwerten orientierten

Leitbild 3 – Bürgerkommune	
Ziel	Leistungserfüllung, sozialer Zusammenhalt und partizipative Elemente
Fokus	Politisch <ul style="list-style-type: none"> ● Bürgerschaft ● Örtliche Gemeinschaft
Stichworte	<ul style="list-style-type: none"> ● Gemeinwohl, Partizipation, Kooperation
Verwaltungsintern	<ul style="list-style-type: none"> ● Erweiterte Steuerungsmodi
Verwaltungsextern	<ul style="list-style-type: none"> ● Gemeinschaft in Kombination mit Markt und Hierarchie ● Netzwerke und kooperatives Handeln
Verhältnis von Verwaltung, Rat, Bürger, Wirtschaft im politisch administrativen System	<ul style="list-style-type: none"> ● Bürger als politischer Mitgestalter, Auftraggeber, Kunde ● Bürger als Coplaner und Coproduzent ● Flexibilisierung der Steuerungsinstrumente ● Management des Wandels

Ziele, welche durch die Einbindung des SKM-Instrumentariums für die Kommunen erreicht werden können:

Fallkonstellation 1: bürgerschaftliche Netzwerke übernehmen bisher kommunale Aufgaben, SKM könnte hier als Schätzinstrument dienen, mit dem die realisierte kommunale Entlastung/bürgerschaftliche Belastung festgestellt wird oder mit dem Entlastungspotenziale eingeschätzt werden können.

Fallkonstellation 2: Kommunen haben eine Rolle/Funktion in neuen Netzwerken. An dieser Stelle wären die Kosten für die Kommune zu erheben.

Anpassungserfordernisse von Politik und Verwaltung bei sich ändernden Umweltbedingungen könnten berücksichtigt werden. Das Standardkosten-Modell würde sich an dieser Stelle von der begrifflichen Definition der „Informationspflichten“ weit entfernen.

Abb. 3: Bürgerkommune.

⁷ Vgl. GABRIEL, O.: Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik, in: SCHUSTER, W. (Hrsg.): Die regierbare Stadt, Stuttgart: DGV, 2002, S. 139.

⁸ Vgl. BOGUMIL, J. / HOLTkamp, L.: Bürgerkommune konkret, Bonn: FES, 2002, S. 128. BOGUMIL, J. / HOLTkamp, L. / SCHWARZ, G.: Das Reformmodell Bürgerkommune, Berlin: Sigma, 2003, S. 39 ff.

⁹ Grundlegend SCHUPPERT, G.: Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat, in: SCHRÖTER, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske und Budrich, 2001, S. 23, 38, 39.

¹⁰ zur Anbindung vgl. KIENBAUM: Studie SKM-Verwaltung: Anwendungsmöglichkeiten des Standardkosten-Modells in der öffentlichen Verwaltung, 2007, S. 20, S. 33 ff.

Leitbild 4 – Gewährleistungskommune	
Ziel	Leistungserfüllung ● Kooperative Aufgabenerfüllung
Fokus	Politisch ● Trias: Staat, Wirtschaft, Bürgerschaft ● Örtliche Gemeinschaft
Stichworte	● Bürgerschaftliche Gemeinwohlkompetenz, Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung ● Partizipation und Kooperation
Erweiterte Steuerungsdimension/Governance	
Verwaltungsintern	● Hierarchie plus Steuerungsmodi der Dienstleistungskommune modifiziert
Verhältnis von Verwaltung, Rat, Bürger, Wirtschaft im politisch-administrativen System	● Kommune stellt Aufgabenerledigung sicher ● Kommune kooperiert bei der Aufgabenerfüllung mit Dritten ● Regulierungsverantwortung, evtl. Kontraktwesen ● Kommune muss Leistungserbringung steuern und überwachen und Monitoring des Leistungsprozesses wahrnehmen

Ziele, welche durch die Einbindung des SKM-Instrumentariums für die Kommunen erreicht werden können:
● Kostenschätzungen als Instrument, mit dem Entlastungspotenziale ermittelt werden können.
● Ausweitung der Standardkosten – Modellrechnung zur Berücksichtigung von Risikodeterminanten, speziell bei PPP-Projekten. Weiterentwicklung bisheriger Kostenkalkulationen und Systematisierung.
● Kosten der Kommunen i. S. von Monitoringkosten sollten methodisch Eingang/Berücksichtigung finden.
● Rolle der Kommunen im Leistungsprozess wird zeitlich oder monetär erfasst.

Abb. 4: Gewährleistungskommune.

Transparenz, die Voraussetzung für wirksame Entbürokratisierungsmaßnahmen ist.

Neben Informationspflichten im Verhältnis von Kommune zu Bür-

gern und innerhalb der Verwaltung, der Erfassung administrativer Lasten und einer Berücksichtigung von Prozessen und Informationsanfordernissen innerhalb der Verwaltung oder zwischen Verwal-

tungseinheiten, stehen gesellschaftliche und ökonomische Gedanken im Vordergrund der Überlegungen.

Damit wird deutlich, wie weit sich die Diskussion vom klassischen „SKM-Begriff“ mit der Bezogenheit auf Informationspflichten aus Gesetzen entfernt.

Dies birgt die Gefahr, das SKM-Instrumentarium zu überlasten. Andererseits enthält eine Adaption an bestehende Reformkonzepte vielfältige Möglichkeiten, ein zunächst technisches Konzept mit Fragen von Strategiefähigkeit, Umfeld- oder Governancekompetenz zu verbinden und Modernisierungsprozesse durch die Anwendung einer Kostenermittlungskonzeption in unterschiedlichen Bereichen zu begleiten.

Petra Pfisterer ist Verwaltungswissenschaftlerin und bei der AWW als Fachreferentin im Fachausschuss 1 „Verwaltungsmanagement und -modernisierung“ zuständig für den Bereich Entbürokratisierung und Deregulierung.

Cutting Red Tape: Administrative simplification in the Netherlands

UNO-Verlag 2007, 1. Auflage, 98 Seiten, 16,-€, ISBN 978-92-64-03749-6



Der vorliegende Report untersucht kritisch das niederländische Programm zur Reduzierung von Bürokratiekosten, welche für die Wirtschaft und die Bürger anfallen. Der Bericht wendet sich daher an Entscheider

und Verantwortliche für Entbürokratisierungsprozesse in Politik und Verwaltung, an Interessierte in Unternehmen und Verbänden sowie an Bürgerinnen und Bürger.

Inhaltlich werden die niederländischen Programme mit ihren zwei Schwerpunkten dargestellt: Einerseits bezogen auf administrative Vereinfachungen für die Wirtschaft, andererseits in ihrem Blickwinkel auf Maßnahmen, welche sich auf einen Abbau der administrativen Lasten im Verhältnis zu den Bürgern beziehen. Die „lessons learned“ sollen dabei einen respektablen und weitreichenden Ertrag über die Niederlande hinaus vor dem Hintergrund

einzelner nationaler Vorhaben der Entbürokratisierung ergeben und bereichern die nationalen Diskussionen. Übersichtlich werden sowohl einzelne gesetzliche Initiativen zur Reduzierung von Verwaltungslasten in den Niederlanden dargestellt als auch das Reduktionspotenzial der Maßnahmen und die für die Reduzierung verwendeten Instrumente.

Der Text des OECD-Reports ist online über den link www.sourceoecd.org/governance/9789264038295 abrufbar bzw. als Print-Version bestellbar unter der Adresse: E-mail: oezd@uno-verlag.de

(pfis)