

Investitionscontrolling nordrhein-westfälischer Kommunen

Investitionscontrolling; Kommunen; Neues Kommunales Finanzmanagement; Organisation; Politik; Rat; Verwaltung; Ziele

Die angespannte finanzielle Lage führt in nordrhein-westfälischen Kommunen zu großen Herausforderungen für die Planung, Durchführung und Kontrolle kommunaler Investitionen. Diesen Herausforderungen werden Kommunen bislang nicht immer gerecht. Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag, ob und inwiefern Kommunen von einem umfassenden Investitionscontrolling profitieren. Dazu werden neben der organisatorischen Gestaltung v. a. wirtschaftliche, rechtliche und politische Einflüsse betrachtet, da diese sowohl die Einrichtung als auch Umfang und Qualität des Investitionscontrollings wesentlich bestimmen.

I. Einleitung

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (NRW) müssen ihre Aufgaben seit Jahren unter schwierigen finanziellen Bedingungen erfüllen. Viele Kommunen befinden sich in der Haushaltssicherung (MIK NRW 2014) oder können ihre Zahlungsfähigkeit nur durch Liquiditätssicherungskredite (§ 89 Abs. 2 GO NRW)¹ dauerhaft sicherstellen (Rehm 2012, S. 187 ff.). Einige Kommunen, z. B. Dorsten und Düsseldorf, haben die Neuaufnahme von Investitionskrediten satzungsmäßig nahezu ausgeschlossen, um einen Beitrag zur Schuldenbegrenzung zu leisten. Insgesamt wirkt sich dies massiv auf die konsumtive und investive Flexibilität sowie die Unabhängigkeit der Kommunen (Schwarting 2011, S. 66 und 71 f.) aus. Gerade wegen des aufgelaufenen Investitionsrückstands und des anhaltend hohen Investitionsbedarfs (Reidenbach et al. 2008) ist diese Situation besonders prekär. Zudem misslingen immer wieder Planung und Kontrolle kommunaler Investitionen (Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V. 2014). Zur Lösung ist ein Investitionscontrolling notwendig, auch um die in § 75 Abs. 1 GO NRW geforderte wirtschaftliche Haushaltsführung zu unterstützen.

Als Reaktion auf den erhöhten Handlungsdruck wurde seit den 1990er Jahren mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) und dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) ein Verwaltungsmodernisierungsprozess mit dem Ziel in Gang gesetzt, „die gemeindlichen Ziele künftig nicht mehr ausschließlich auf die Finanzwirtschaft und die Substanzerhaltung ..., sondern verstärkt auf eine generationenübergreifende, wirkungsorientierte Ressourcensteuerung auszurichten, um einen effizienten Ressourceneinsatz zu erreichen“ (Biskoping-Kriening 2014,

¹ Hier und im Folgenden: GO NRW v. 14. Juli 1994 (GV. NW. 1994, S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz v. 1. Oktober 2013 (GV. NRW. 2013, S. 564).

S. 174). Dieser Prozess zielt auf die Adaption betriebswirtschaftlicher Systeme und Instrumente, v. a. auch des Controllings, ab (Budäus 2002, S. 206; Holtkamp 2010, S. 15 ff.).

Allerdings besteht nach wie vor Handlungsbedarf, weil sich bis dato einige der an das NKF geknüpften Erwartungen nicht erfüllt haben bzw. die Umsetzung langsamer als geplant verläuft (Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011; Bogumil/Holtkamp 2012). Dies liegt auch daran, dass Controlling in dem politisch-administrativen System Kommune (Bogumil 2001, S. 35 ff.) nicht allein auf die fachlich-instrumentelle Seite begrenzt, sondern nur ein Teil eines komplexen Entscheidungsprozesses mit vielen direkten und indirekten politischen Einflüssen ist (Berens et al. 2004, S. 23). Gerade das kommunale Investitionscontrolling dürfte hiervon stark beeinflusst werden, weil viele Investitionen hohe Summen auch in Folgejahren binden und politisch entschieden werden. Auf diese Erkenntnis wird im Folgenden mit der Betrachtung des Investitionscontrollings im kommunalen Kontext reagiert.

Einige Aufsätze bejahen bereits die Eignung bestimmter Verfahren für das kommunale Investitionscontrolling (z. B. Berens et al. 2004; Hoffjan 1994; Siemes 2003), stellen das Investitionscontrolling kommunaler Beteiligungen dar (Schaefer 2004, S. 219 ff.) oder betrachten das Investitionscontrolling als einen Teil des Controllings kommunaler Einrichtungen (z. B. Ossadnik 1987). Eine umfassende Analyse des Controllings der kommunalen Investitionen, die sowohl die fachlich-instrumentelle als auch die organisatorisch-strategisch-politische Seite betrachtet und so den Kontext umfassend berücksichtigt, fehlt jedoch bislang und ist daher das zentrale Ziel dieses Beitrags.

Ausgangspunkt der durch den Analyserahmen in Abb. 1 zusammengefassten Überlegungen ist daher, dass die Gestaltung abhängig von dem organisatorischen und sozialen Kontext den Erfolg des Investitionscontrollings der Kommunen beeinflusst (Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011, S. 178). Daher werden rechtliche, politische und wirtschaftliche Einflüsse in die Analyse einbezogen. Erkenntnisleitende Fragen sind dabei, welche Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Investitionscontrollings bestehen und wie es gestaltet werden könnte, um einen Erfolgsbeitrag im kommunalen Kontext zu leisten. Dazu werden im Folgenden zunächst das Investitionscontrolling sowie der kommunale Kontext erläutert. Im vierten Kapitel folgt die Diskussion wesentlicher Problemfelder des kommunalen Investitionscontrollings. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

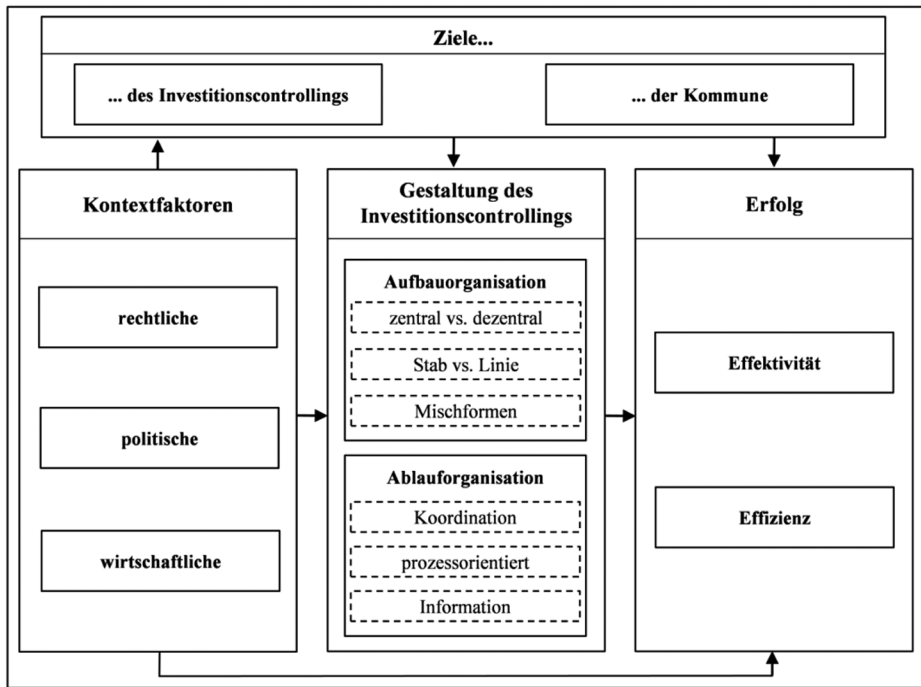


Abbildung 1: Analyserahmen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Littkemann/Derfuß (2009), S. 203

II. Charakterisierung des Investitionscontrollings

1. Controlling, Investition und Investitionscontrolling

Controlling dient der effektiven und effizienten Erreichung der Unternehmensziele durch die Planung und Kontrolle im Sinne einer koordinierenden Steuerung der Betriebs- und Geschäftsprozesse. Seine wesentlichen Aufgaben sind die zielgerichtete Koordination der Teileinheiten eines Unternehmens sowie die Unterstützung des Managements durch den Aufbau und Betrieb eines auf die Unternehmensziele ausgerichteten Informationssystems (Littkemann 2006, S. 8 ff. und 122 f.). Effektivität bezieht sich aus Sicht des Controllings auf den Grad der Zielerreichung und Effizienz auf die Wirtschaftlichkeit einer Handlung (Littkemann 2006, S. 114).

Eine Investition ist gemäß der vermögensorientierten Sichtweise „eine für eine längere Frist beabsichtigte Bindung finanzieller Mittel in materiellen oder immateriellen Objekten, mit der Absicht, diese Objekte in Verfolgung einer individuellen Zielsetzung zu nutzen“ (Kern 1974, S. 8; ähnlich Biskoping-Kriening 2014, S. 1946). Diese Sichtweise ist auf Kommunen übertragbar, weil Zahlungsströme sowie qualitative Größen für diese relevante Entscheidungskriterien sind (Rückle 1983, S. 462) und weil diese Definition die für das Controlling bindenden Ziele weiter

fasst (Biskoping-Kriening 2014, S. 1709). Unter Investitionscontrolling wird daher die zielorientierte Planung und Kontrolle im Sinne einer koordinierenden Steuerung von Investitionsprozessen verstanden.

2. Ziele und Aufgaben des Investitionscontrollings

Aufgrund der Orientierung des Investitionscontrollings an langfristigen Erfolgen sind Schaffung und Entwicklung von Erfolgspotenzialen die zentralen strategischen Ziele, dagegen zielt das operative Investitionscontrolling auf die wirtschaftliche Nutzung dieser Potenziale (Adam 2000, S. 26). Ausgehend von diesen allgemeinen Zielen verfolgt das Investitionscontrolling vier spezifische Ziele; erstens die effektive und effiziente Planung, Realisation und Kontrolle einzelner Investitionen hinsichtlich ihrer Sach- und Erfolgszielerreichung, zweitens die Koordination aller Einzelinvestitionen, drittens die Beachtung anlagenwirtschaftlicher Aspekte und viertens die Versorgung der Entscheidungsträger mit Informationen (Schulte/Littkemann 2006, S. 564).

Aus diesen Zielen des Investitionscontrollings resultieren seine Aufgaben. Zum einen übernimmt das Investitionscontrolling mehrere Koordinationsaufgaben, erstens die Koordination der Investitionen untereinander und zweitens die Koordination mit dem Controlling, den anderen Organisationseinheiten und im Zeitablauf. Zum anderen ist auch die Informationsversorgung zentrale Aufgabe des Investitionscontrollings. Von den Zielen der Entscheidungsträger ausgehend, erhebt es externe und interne Daten, die mithilfe von Controllinginstrumenten aufzubereiten und zu Kennzahlen oder Handlungsempfehlungen verdichtet an die Entscheidungsträger zu übermitteln sind (Küpper et al. 2013, S. 619 ff.; Schaefer 2004, S. 18 ff.).

Diese Koordinations- und Informationsaufgaben beziehen sich auf alle drei Phasen des Investitionsprozesses, in denen jeweils noch spezifische Controllingaufgaben anfallen: Die Planungsphase dient der Problemidentifikation sowie der Investitionsanregung, der Suche und Beurteilung möglicher Lösungen und dem Treffen einer zielgerichteten Entscheidung, die in der Realisationsphase umgesetzt wird. Effektivität und Effizienz der Umsetzung sowie Abweichungen zwischen dem geplanten Soll- und dem Ist-Zustand werden in der Kontrollphase untersucht (Schulte/Littkemann 2006, S. 567 ff.; Shalchi 2014, S. 639).

3. Organisation des Investitionscontrollings

Erfolgreiches Investitionscontrolling setzt einen in Quantität und Qualität adäquaten Personaleinsatz voraus (Littkemann 2006, S. 119 ff.) und ist daher auch Gegenstand organisatorischer Gestaltung (Küpper et al. 2013, S. 667 ff.; Blohm/Lüder/Schaefer 2012, S. 7 ff.). Grundsätzlich ist zu klären, inwieweit die Aufgaben in Nebentätigkeit oder von einer spezialisierten Stelle wahrgenommen werden können, wo und wie sich das Controlling in die Hierarchie einordnet, mit welchen Kompetenzen der Inhaber einer Stabs- oder Linienstelle auszustatten ist und wem der Stelleninhaber fachlich und disziplinarisch unterstellt ist (Littkemann 2006, S. 116 f.). Meist erfordert das Investitionscontrolling den Einsatz von Mitarbeitern mehrerer Bereiche, sodass

fachbereichsübergreifende Teams seinen Erfolg sicherstellen helfen (Hoffjan 1994, S. 26; Littkemann 2006, S. 118).

III. Das politisch-administrative System Kommune

1. Charakterisierung der Kommune

Staatsorganisatorisch sind Kommunen die unterste politisch-administrative Einheit, juristisch sind sie Körperschaften des öffentlichen Rechts (Bogumil 2001, S. 61 f.). Laut Art. 28 Abs. 2 GG besteht für Kommunen eine Selbstverwaltungsgarantie. In diesem Rahmen übernehmen sie verpflichtende Aufgaben mit unterschiedlichem Verbindlichkeitsgrad (z. B. Straßenbau, Betrieb von Kindergärten, Volkshochschulen) sowie freiwillige Aufgaben (z. B. Einrichtung und Betrieb von Jugendzentren, Museen, Schwimmbädern). Die Aufsicht über die Aufgabenerfüllung obliegt den Aufsichtsbehörden (Bogumil/Jann 2009, S. 103 f.).

Einerseits sind Kommunen politische Organisationen, die nach Effektivität im Sinne politischer Steuerungsfähigkeit und Zielerreichung sowie nach politischem Konsens und Wählerstimmen – d. h. demokratischer Legitimation – streben. Andererseits sind v. a. die Verwaltungen Arbeitsorganisationen, die programmierte Entscheidungen, unter Beachtung geltenden Rechts, möglichst effizient umsetzen (Bogumil 2001, S. 35). Als oberstes Ziel ist die Wohlfahrtsmaximierung in § 1 Abs. 1, S. 2 GO NRW verankert, sodass Gemeinden sich im Vergleich zur Privatwirtschaft eher an Sach- als an Formalzielen orientieren (Busch 2004, S. 37; Homann 2005, S. 138). Der Erfolg einer Kommune lässt sich deshalb zusammenfassend als ein Beitrag zum Gemeinwohl der Bürger definieren (Dincher et al. 2010, S. 21).

2. Finanzierung kommunaler Aufgaben

Dem hohen kommunalen Investitionsbedarf kann nur mit einer ausreichenden Finanzausstattung begegnet werden. Allerdings existieren diesbezüglich deutliche Restriktionen, die sich auch auf die Institutionalisierung und Durchführung des Investitionscontrollings auswirken. Obwohl die Finanzhoheit ein wesentlicher Teil der Selbstverwaltungsgarantie ist (Brüning 2011, S. 213), haben Kommunen letztlich wenig Einfluss auf ihre Finanzmittelbeschaffung, weil sie lediglich über die von Bund und Land zugewiesenen Finanzierungsquellen verfügen (Dincher et al. 2010, S. 21).

Formal basiert die Finanzierung kommunaler Leistungen auf Abgaben (§ 1 Abs. 1 KAG NRW),² ergänzt um weitere öffentliche (z. B. Bußgelder, Umlagen, Zuwendungen) sowie privatrechtliche (z. B. Mieten, Verkaufserlöse) Erträge (Biskoping-Kriening 2014, S. 534). Die Finanzierungsreihenfolge ist ebenfalls vorgeschrieben; nach den sonstigen Deckungsmitteln (z. B. Bußgelder) sind die speziellen Entgelte (z. B. Gebühren, Beiträge), dann die Steuern und

2 KAG NRW v. 21. Oktober 1969 (GV. NW. 1969, S. 712), zuletzt geändert durch Gesetz v. 13. Dezember 2011 (GV. NRW. 2011, S. 687).

zuletzt Kredite zur Deckung (z. B. für Investitionen) heranzuziehen (§ 77 Abs. 2 und 3 GO NRW). Die Investitionsauszahlungen selbst sind durch Zahlungsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit, Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit (v. a. Beiträge, ähnliche Entgelte, Zuwendungen) und durch Investitionskredite zu decken (§ 20 Nr. 3 GemHVO NRW).

In praxi ist die Gewerbesteuer aber die zentrale Ertragsquelle der Kommunen. Deshalb ist ihre finanzielle Situation erheblich durch die gesamtwirtschaftlichen und lokalen wirtschaftlichen Bedingungen determiniert. Der hier einschlägige steuerungspolitische Hebel, die Anpassung des Hebesatzes, wirkt jedoch nicht mehr voll umfänglich. Mögliche Folge konsolidierungsbedingt steigender Hebesätze sind Schwierigkeiten bei der Bindung und Neuansiedlung von Gewerbebetrieben und, daraus folgend, Probleme bei der Finanzierung der Investitionen (Burth et al. 2013, S. 70 ff.).

Die Investitionsfinanzierung stellen daher oft zweckgebundene Zuweisungen von Bund und Land sicher. Da diese aber häufig an die Realisierung bestimmter Vorhaben geknüpft sind, erfolgt die Investitionsauswahl nicht gemäß den Prioritäten der Kommune, sondern danach, wann welche Förderung bereitgestellt wird. Dies hemmt die Durchführung freiwilliger Investitionen (Holtkamp 2000, S. 140). Zudem sind v. a. die Nothaushaltskommunen (Rehm 2012) sogar bei notwendigen Investitionen stark durch die Rechtslage eingeschränkt. Um nötige Investitionen trotzdem durchführen zu können, ist eine teilweise privatwirtschaftliche Finanzierung denkbar. Abhängig von den jeweiligen Beteiligungsquoten und den vertraglichen Einflussmöglichkeiten begrenzt diese aber die kommunale Gestaltungsfreiheit.

3. Zentrale Rechtsvorschriften für kommunale Investitionsprojekte

Rechtsvorschriften bestimmen das Handeln und die Entscheidungen von Politik und Verwaltung erheblich (Tauberner 2008, S. 6). Für kommunale Investitionen sind neben der GO NRW und der GemHVO NRW³ auch europarechtliche Vorschriften, das Abgaben- (z. B. das Beitragsrecht für die Erschließungsbeiträge) und das Vergaberecht (z. B. § 25 Abs. 1 GemHVO NRW) einschlägig. Zentral für das Investitionscontrolling sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze. Neben dem oben genannten Wirtschaftlichkeitspostulat ist hier v. a. der Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung (§ 75 Abs. 1, S. 1 GO NRW) relevant. Dieser strebt mit dem Ziel der Erreichung intergenerativer Gerechtigkeit die langfristige Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Gemeinde an (Biskoping-Kriening 2014, S. 424 ff.). Daher dürfen Kredite für Investitionen nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung unmöglich oder wirtschaftlich ungeeignet ist (§§ 77 Abs. 3, 86 Abs. 1, S. 1 GO NRW). Auch die Verpflichtungen aus der Kreditaufnahme selbst müssen stets im Einklang mit der dauernden Leistungsfähigkeit stehen (§ 86 Abs. 1, S. 2 GO NRW). Um die Gemeinden vor riskanten und unwirtschaftlichen Geschäften zu schützen, sind kreditähnliche Rechtsgeschäfte (z. B. Leasing, PPP-Projekte) vor Begründung der Zahlungsverpflichtung der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen (§ 86 Abs. 4 GO NRW). Dabei muss die Gemeinde neben der vertraglichen Gestaltung durch einen

3 Hier und im Folgenden: GemHVO NRW v. 16. November 2004 (GV. NRW. 2004, S. 644), zuletzt geändert durch Gesetz v. 8. September 2012 (GV. NRW. 2012, S. 432).

Wirtschaftlichkeitsvergleich die finanziellen Folgen offenlegen (Biskoping-Kriening 2014, S. 818).

Nach § 41 Abs. 1 lit. h) GO NRW ist es Aufgabe des Rates, mindestens eine geeignete und sachgerechte Wertgrenze zur Trennung kleiner von großen Investitionen, ggf. nach Produktbereichen oder Investitionsvolumina differenziert, festzulegen. Dabei sind steuerungsrelevante Aspekte und die örtlichen Verhältnisse zu beachten. Investitionen oberhalb dieser Wertgrenzen sind im Teilfinanzplan als Einzelmaßnahmen anzusetzen (§ 4 Abs. 4, S. 2 GemHVO NRW) und vom Rat zu beschließen. Zudem muss vor einem Ratsbeschluss über die Durchführung einer oberhalb der Wertgrenzen liegenden Investition und vor ihrer Veranschlagung im Haushaltsplan durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich die wirtschaftlichste Alternative ermittelt werden (§ 14 Abs. 1 GemHVO NRW). Dazu sind möglichst alle Einflussgrößen offen zu legen und rechnerisch zu berücksichtigen sowie die gesamte Nutzungsdauer und die Folgekosten der Investition zu betrachten. Sämtliche Zahlungsströme sind periodengerecht und transparent in diese Rechnung einzubeziehen (Biskoping-Kriening 2014, S. 1959). Für Investitionen unterhalb der Wertgrenzen sind mindestens die Kosten zu berechnen (§ 14 Abs. 3 GemHVO NRW). Unterstützend soll zudem eine Kosten- und Leistungsrechnung geführt werden (§ 18 Abs. 1 GemHVO NRW). Die Investitionsbewertung ist damit als ein zentraler Teil des Investitionscontrollings durch das kommunale Verwaltungsrecht bereits vorgegeben, außerdem beeinflusst auch der Rat durch das Setzen der Wertgrenzen automatisch das Investitionscontrolling.

Nothaushaltskommunen sind darüber hinaus an die Bestimmungen zur vorläufigen Haushaltsführung gebunden (§ 82 GO NRW). Zwar darf die Gemeinde bereits im Haushaltsplan des Vorjahres veranschlagte Investitionen fortsetzen (§ 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW), die Aufnahme von Investitionskrediten ist aber von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen (§ 82 Abs. 2, S. 1 GO NRW). Damit wirken sich diese Regelungen unmittelbar auf die selbstbestimmte Investitionstätigkeit aus. Die Gemeinde muss der Aufsichtsbehörde für das Genehmigungsverfahren eine vom Rat zu beschließende und nach Dringlichkeit geordnete Liste der vorgesehenen Investitionen übermitteln (§ 82 Abs. 2, S. 2 GO NRW). Bei der Priorisierung ist sie unter Beachtung der rechtlichen Pflichten (z. B. Verkehrssicherungspflicht) und der gesetzlichen Pflichtaufgaben frei (Biskoping-Kriening 2014, S. 712). Die Aufsichtsbehörde muss die Kreditaufnahme i. d. R. ablehnen, wenn sie nicht im Einklang mit der dauerhaften Leistungsfähigkeit steht (§ 82 Abs. 2, S. 4 GO NRW).

Zur Beurteilung, ob die Finanzierung einer Investition gesichert ist, sind neben diesen Vorschriften auch der Status von Zuwendungsverfahren und die Beiträge Dritter zu berücksichtigen. Dazu sollte geregelt sein, wer feststellt, wann und bei welchen Investitionen die Finanzierung sichergestellt ist (Biskoping-Kriening 2014, S. 474).

4. Politische Akteure

Aus der Rechtslage sowie den oben erläuterten Charakteristika einer Kommune folgt, dass Rat und Verwaltung untrennbar miteinander verflochten sind (Bogumil/Jann 2009, S. 197 f.). Der Rat besitzt als oberstes Verwaltungsorgan Allzuständigkeit (§ 41 Abs. 1 GO NRW), deshalb ist er die höchste kommunale Entscheidungsinstanz. Ihm ist auch das Setzen der kommunalen Zie-

le vorbehalten (§ 41 Abs. 1 lit. t) GO NRW, § 4 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 12 GemHVO NRW). Allerdings sind die Pflichtaufgaben durch Bundes- und Landesrecht weitgehend geregelt, sodass der Gestaltungsspielraum des Rates hierbei eingeschränkt ist. Daher setzt er v. a. für die freiwilligen Aufgaben eigenständige Ziele (Bogumil/Jann 2009, S. 105).

Die gewählten Ratsmitglieder sind ehrenamtlich und oft nebenberuflich tätig, sodass sie wegen der Anzahl und des Umfangs der Verwaltungsvorlagen stark belastet sind (Andersen 1998, S. 27 f.). Dies bleibt v. a. bei großen Investitionsprojekten nicht ohne Auswirkungen. Zudem handeln Politiker nicht nur rational, sondern entscheiden auch aus Eigeninteresse, welches Ziele wie die Sicherung ihrer Macht, die Durchsetzung ihrer Interessen und die Steigerung ihrer Wiederwahlchancen prägen (Bogumil 2001, S. 29 und 39; Brüggemeier 1997, S. 209).

Obwohl sie nur den Willen der Bürger umsetzen soll (§ 40 Abs. 1 GO NRW), handelt die Verwaltung politisch, indem sie Beschlüsse vorbereitet und so politische Weichen stellt (Banner 1982, S. 34). Die Verwaltung verfolgt Ziele wie Ressourcensicherung und Machtausbau, die ihrer Selbsterhaltung dienen (Bogumil 2001, S. 39).

Der offizielle Kommunikationsweg zwischen Rat und Verwaltung führt über den Bürgermeister, der im Rahmen der örtlichen Gestaltung (z. B. über die Hauptsatzung) als Chef der Verwaltung grundsätzlich unabhängig vom Rat ist, z. B. bei personellen und organisatorischen Entscheidungen (§§ 62 und 73 GO NRW). Dennoch hat der Bürgermeister in NRW eine relativ schwache Stellung, weil ihn im Rat i. d. R. nur die eigene Fraktion stützt. Dies ist für eine Konkurrenzdemokratie typisch, in der Parteien die Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase monopolisieren (Holtkamp 2006, S. 641 f.). Die Nominierung als Bürgermeisterkandidat belohnt häufig langjähriges parteipolitisches Engagement, wodurch die Bürgermeister oft über einen ehrenamtlichen politischen Hintergrund und weniger Fachwissen verfügen. Sie konzentrieren sich eher auf ihre repräsentativen Aufgaben, sodass die Verwaltung sich weitgehend selbst führt und organisiert (Holtkamp 2010, S. 44 f.).

Eine zentrale politische Schnittstelle liegt in der auf dem Wahl- und Abberufungsrecht des Rates (§ 71 Abs. 1 und 7 GO NRW) basierenden Position des Kämmerers. Dieser hat durch seine gesetzlich zugewiesenen Aufgaben, die der Bürgermeister nicht wahrnehmen darf, eine starke Position in der Verwaltung (Biskoping-Kriening 2014, S. 400). Er ist für das gesamte finanzwirtschaftliche und haushaltsrechtliche Geschehen zuständig und steht dazu in ständiger Beziehung zu Rat und Bürgermeister (Klieve 2005, S. 50). Deshalb verfügen der Kämmerer und seine Mitarbeiter i. d. R. über die Kompetenzen zur Wahrnehmung der Aufgaben des Investitionscontrollings.

Politische Auftraggeber einer Gemeinde sind die wahlberechtigten Bürger. Diese üben in Erwartung eines hohen Leistungsstandards großen politischen Druck aus. Neben Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 26 GO NRW) sind Kommunalwahlen die wichtigste Form der Bürgerbeteiligung. Ihre Interessen setzen die Bürger auch über Vermittlungsinstanzen durch, wie z. B. Bürgerinitiativen, Medien, Parteien, Vereine oder Wirtschaftsverbände (Andersen 1998, S. 22 f.; Reichard 1987, S. 37).

Besonders die Parteien spielen bei der politischen Willensbildung eine zentrale Rolle. Zwar impliziert die grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltung einen Vorrang der Verwaltungsangelegenheiten gegenüber der Politik, dennoch ist auf kommunaler Ebene eine wachsende Parteipolitisierung festzustellen. Daher ist fraglich, ob Sach- immer Vorrang vor Parteipolitik hat

(Holtkamp 2000, S. 94 f.). Parteien sind außerdem häufig Teil eines interorganisatorischen Netzes mit vielen Verbindungen zu anderen Organisationen, z. B. Bürgerinitiativen, Medien, Vereinen, Wirtschaftsverbänden und Unternehmen, welche die politische Willensbildung und das Leistungsangebot einer Kommune ebenfalls beeinflussen (Naßmacher 1998, S. 126 f.). Die Meinung dieser Gruppierungen ist bei großen kommunalen Investitionen relevant und von Politik und Verwaltung bei jeder Planung zu beachten.

Zudem hängen Kommunen vertikal und horizontal von anderen Entscheidungsträgern ab. Vertikal bestehen Beziehungen zu Land und Bund sowie zur Europäischen Union. Horizontal bestehen einerseits interkommunale Konflikte, die aus der Konkurrenz um Einwohner und Unternehmen sowie aus den Verteilungskriterien für den kommunalen Finanzausgleich resultieren. Diese interkommunale Konkurrenz könnte der Politik zur Begründung sonst nur schwer durchsetzbarer Investitionen dienen. Andererseits ergeben sich aus der häufig belastenden Bundes- und Landespolitik auch gemeinsame Interessen, die ein partnerschaftliches Agieren der Kommunen zur Steigerung ihrer Durchsetzungskraft erfordern (Andersen 1998, S. 29 ff.). Hierzu zählt auch die interkommunale Zusammenarbeit bei der Verwirklichung von Großinvestitionen.

IV. Kritische Bestandsaufnahme des kommunalen Investitionscontrollings

1. Ziele als Orientierungsrahmen des Investitionscontrollings

Wie die Kommunen das Ziel langfristiger Wohlfahrtsmaximierung erreichen wollen, folgt aus ihrer strategischen Ausrichtung, die eine strategische Gesamtplanung und Zielsetzung durch den Rat erfordert. Deren Ergebnis bestimmt wiederum Intensität und Umfang der Investitionstätigkeit und ihres Controllings.

Abgestimmt mit der strategischen Gesamtplanung kann das Investitionscontrolling strategische Lücken sowie entsprechende Chancen und Risiken identifizieren helfen und so die Definition und Priorisierung operationaler Ziele durch den Rat unterstützen (Reichmann 2006, S. 288). Außerdem trägt es durch seine wirtschaftliche Ausrichtung zur Einhaltung der Formalziele bei und löst so die in Kommunen vorherrschende Sachzieldominanz teilweise auf (Schmidberger 1994, S. 180). Aber auch zur Ausrichtung seiner eigenen Aktivitäten und zur Kontrolle seiner Wirksamkeit benötigt das Investitionscontrolling Ziele (Schmidberger 1994, S. 177). Daher ist der Rat nicht nur rechtlich verpflichtet, strategische (§ 41 Abs. 1 lit. t) GO NRW) und operative (§ 12 GemHVO NRW) Ziele zu setzen, die Ziele sind auch zur Orientierung und klaren Abgrenzung der Verantwortungsbereiche nötig, damit ein Durchregieren der Politik in die Verwaltung reduziert wird (Busch 2004, S. 100).

Allerdings sind für die Politik klare Ziele als Steuerungsinstrument nebensächlich, weil sie Politiker in ihrer individuellen Rationalität einschränken (Reichard 1987, S. 34). Die Praxis ist deshalb bislang in den meisten Fällen an der Definition strategischer Ziele gescheitert (Bogumil 2001, S. 168; Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011, S. 175; Tauberger 2008, S. 37 ff.). Legt der Rat Ziele fest, sind diese oft unpräzise, da so ein politischer Konsens einfacher zu erzielen ist. Auch

das Konfliktrisiko und das Risiko politischen Scheiterns werden dadurch reduziert, weil das Erreichen unpräziser Ziele kaum kontrollierbar ist (Budäus 2002, S. 209; Schmidberger 1994, S. 186). Zudem führen zeitliche und inhaltliche Inkonsistenz der Ziele zu konfliktären und komplexen Zielstrukturen ohne eindeutige Ziel-Mittel-Beziehungen (Reichard 1987, S. 35). Verstärkend kommt hinzu, dass individuelle Zielvorstellungen, z. B. von Bürgern oder Parteien, die Entscheidungen der Verwaltungsführung und des zur Zielsetzung legitimierten Rats beeinflussen (Kirsch 1977, S. 55 f.).

In diesen Fällen fehlen aber die für das Investitionscontrolling obligatorischen operationalen Ziele. Daraus folgen enorme Probleme bei der Steuerung, nicht zuletzt, weil Planungsprozesse auch für kommunale Investitionen zunehmend komplexer werden und länger dauern (Reichard 1987, S. 34). Das Investitionscontrolling muss dann einen Weg finden, mit dieser Situation umzugehen. Eine Möglichkeit wäre die Orientierung am globalen Oberziel bzw. an sich implizit daraus ergebenden Zielen, z. B. die Beurteilung aller Investitionen hinsichtlich ihres Beitrags zur Wohlfahrtsmaximierung, die Wahrung der finanziellen Eigenständigkeit oder deren Wiedererlangung in Nothaushaltskommunen. Auch die produktorientierte Ausrichtung des Haushaltes (§ 4 Abs. 1 GemHVO NRW) bildet einen guten Orientierungsrahmen.

2. Fachlich-instrumentelle Seite

a) Aufgaben des kommunalen Investitionscontrollings

Wegen der zwingenden Orientierung an der Wohlfahrtsmaximierung (§ 1 Abs. 1, S. 2 GO NRW) sowie der Verpflichtungen zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung, zur Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung und zum Haushaltsausgleich (§ 75 Abs. 1 und 2 GO NRW) ist die Erfüllung der phasenübergreifenden Koordinations- und Informationsaufgaben im Interesse von Rat und Verwaltung.

Das kommunale Investitionscontrolling hat mehrere Koordinationsaufgaben. Dabei ist die Koordination der Investitionen mit der Gesamtplanung und den anderen Bereichen der Verwaltung vordringlich (Homann 2005, S. 171). Wichtige Ansprechpartner sind hierbei Schuldenmanagement und Finanzplanung, weil deren Daten, z. B. aktuelle Zinssätze, für die Kalkulation benötigt werden, und weil diese Bereiche über geplante Investitionen informiert sein müssen. Dadurch trägt das Investitionscontrolling zur Sicherstellung der Finanzierung (§ 75 Abs. 6 GO NRW) und der effektiven Investitionsbudgetierung (§ 21 GemHVO NRW) bei. Auch eine Abstimmung mit der Fachverwaltung ist erforderlich, da diese auch über benötigte Daten, z. B. bezüglich der Folgekosten, verfügt, Bedarfe ggf. frühzeitig erkennt und die Investitionen schließlich in ihrem Tagesgeschäft berücksichtigen muss (ähnlich z. B. Ossadnik 1987, S. 152). Eine zweite wichtige Koordinationsaufgabe ist die sach- und formalzielbezogene Steuerung der Anlagen über ihren gesamten Lebenszyklus, der auch die Nutzung, Ausmusterung und den Ersatz zum optimalen Zeitpunkt umfasst (auch für das Folgende Rösgen 2000, S. 257 f.). Dies berührt u. a. die kommunale Eigentümerstellung, weil sich wirtschaftliches Eigentum (Biskoping-Krienig 2014, S. 2449) auf die Bilanzierung (§ 33 Abs. 1 GemHVO NRW) und die Folgekosten eines Vermögensgegenstandes (z. B. Abschreibungen, Instandhaltungen) auswirkt. Erstens

kann das Investitionscontrolling bei der Bewertung aktivierter Eigenleistungen (§ 33 Abs. 3 GemHVO NRW) durch Rückgriff auf die Kosten- und Leistungsrechnung (§ 18 GemHVO NRW) helfen. Ein hoher Wertansatz steigert zunächst Anlagevermögen und Eigenkapital, führt in den Folgejahren aber zu größeren Abschreibungen, schlechteren Jahresergebnissen und erschwert u. U. den Haushaltsausgleich. Zweitens sind als Investitionsalternativen kreditähnliche Rechtsgeschäfte (z. B. Leasing) und bei Großprojekten verschiedene Privatisierungsformen zu analysieren. Neben möglichen Effizienzvorteilen bieten diese den Kommunen mehr Flexibilität bei der Finanzierung, wenn auch ggf. zu veränderten Bedingungen, z. B. höheren Zinssätzen aufgrund sinkender Bonität. Drittens sind mit den zuständigen Bereichen (z. B. dem Beteiligungscontrolling) auch Rekommunalisierungsfragen zu koordinieren. Viertens sollte das Investitionscontrolling die Nachnutzung nicht mehr benötigter Vermögensgegenstände (z. B. Umwidmung einer Industriebrache in Wohnbaufläche unter Ausschöpfung von Fördergeldern) oder ihren gezielten Verkauf (z. B. bei aufgrund des demografischen Wandels ungenutzten Schulgebäuden) initiieren und steuern. Somit vermeidet eine umfassende Koordination eine unnötige Mittelbindung und verbessert die kommunale Entscheidungsfreiheit.

Darüber hinaus ist die Informationsversorgung eine zentrale Aufgabe des kommunalen Investitionscontrollings. Durch eine von den Zielen des Rates (und der Verwaltung) ausgehende Informationssammlung, -aufbereitung und -bereitstellung verbessert es die Qualität und Quantität der Entscheidungsgrundlagen und der Entscheidungen (Schaefer 2004, S. 23 f.; Schulte/Littkemann 2006, S. 571). Durch die daraus ebenfalls resultierende Komplexitätsreduktion unterstützt das Investitionscontrolling letztlich auch die Ratsmitglieder bei ihrer nebenberuflichen Aufgabenwahrnehmung. Außerdem kann durch Informationen des Investitionscontrollings die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Kreditfinanzierungen (§ 77 Abs. 3 i. V. m. § 86 Abs. 1 GO NRW) belegt werden. Dies ist v. a. bei Kreditgenehmigungsverfahren (§ 82 Abs. 2 oder § 86 Abs. 4 GO NRW) von Belang. Das Investitionscontrolling ermöglicht profundere Anträge zur Kreditgenehmigung, wodurch die Genehmigungschancen steigen, und erleichtert im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung durch seine strategische Ausrichtung die Priorisierung der Investitionen (§ 82 Abs. 2 GO NRW).

b) Anwendbarkeit ausgewählter Investitionscontrollinginstrumente

Die beschriebenen Koordinations- und Informationsaufgaben umfassen die Planungs-, Realisations- und Kontrollphase des Investitionsprozesses, mit ihren spezifischen Controllingaufgaben und -instrumenten (Adam 2000, S. 29). Neben den Stärken und Schwächen müssen die Kommunen die den Investitionsrechnungsverfahren jeweils eigene Komplexität berücksichtigen und auf eine ausgewogene Zweck-Mittel-Relation achten. Dabei muss das Investitionscontrolling die Verwaltungsführung und den Rat unterstützen (Schulte/Littkemann 2006, S. 561).

Um statt einer budgetorientierten eine generationengerechte, wirkungsorientierte Ressourcensteuerung i. S. des NKF zu gewährleisten (Biskoping-Kriening 2014, S. 174), sollten schon zur Problemidentifikation und Investitionsanregung strategische Planungsinstrumente genutzt werden, z. B. SWOT-Analysen (Homann 2005, S. 34 ff.; Tauberger 2008, S. 38 f.). Dabei sind Schwierigkeiten bei der politischen Planung zu bedenken, z. B. ein fehlender Konsens über

kommunale Ziele (IV. 1.), der nicht technokratisch durch strategische Planungsinstrumente erzwungen werden sollte (Brüggemeier/Küpper 1992, S. 568 f.).

Für die Beurteilung alternativer Anlagen, zur Entscheidung, während der Realisation und zur Kontrolle kommen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 14 GemHVO NRW) statische und dynamische Investitionsrechnungsverfahren zur Anwendung. Ein dynamisches Verfahren, das sich besonders für große oder komplexe Investitionen empfiehlt, ist die Methode des Vollständigen Finanzplanes (VoFi), die in tabellarischer Darstellung die Investitions- mit der Finanzierungsentscheidung verknüpft. Der VoFi lässt sich leicht an spezifische Erfordernisse anpassen, z. B. durch Berücksichtigung der Risiken eines Projektes oder der steuerlichen Auswirkungen von Investitionen, die Betriebe gewerblicher Art betreffen, und sorgt so für eine wesentlich transparentere Entscheidungssituation. Zudem empfehlen sich bei derartigen Projekten Sensitivitäts- und Szenarioanalysen, welche die i. d. R. hohe Unsicherheit erfassen helfen (Berens et al. 2004; Grob 2006, S. 104 ff.; Schulte/Littkemann 2006, S. 628 ff.; Siemes 2003). Bestimmte Investitionsrechnungsverfahren (z. B. Kapitalwertmethode) sind nur bei den Investitionen uneingeschränkt anwendbar, bei denen Einzahlungen den Auszahlungen gegenüber stehen (Grob 2006, S. 14 ff.; Reichmann 2006, S. 298 ff.), so z. B. substantielle Zuwendungen von Bund und Land (Brösel/Hering/Matschke 1999, S. 185) oder geschätzte Eintrittsgelder bei Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Liegen keine Einzahlungen vor, sollten, ebenfalls mittels dieser Verfahren, wenigstens die Kosten bzw. Auszahlungen verglichen werden.

Für Investitionsprojekte, für die eine Quantifizierung allein in Geldeinheiten nicht sinnvoll bzw. unmöglich ist (z. B. Brösel/Hering/Matschke 1999, S. 192 f.) oder für die keine Einzahlungen vorliegen, wird der Einsatz von Nutzwertanalysen empfohlen. Diese können die im Sinne der Wohlfahrtsmaximierung zweckmäßigste Verwendung der Investitionssumme sicherstellen, sind wegen der subjektiven Präferenzordnung aber für Manipulationen anfällig (Homann 2005, S. 173 f.) und daher stets mit anderen Verfahren zu kombinieren (Blohm/Lüder/Schaefer 2012, S. 150 f.).

Darüber hinaus sollte ein periodisches Berichtswesen die Verwaltungsführung sowie ggf. den Rat phasenübergreifend regelmäßig informieren und v. a. die Einhaltung des bereitgestellten Budgets, die Finanzierungskosten, die erhaltenen Zuschüsse, den Zu- und Abfluss der Ein- und Auszahlungen sowie die Folgekosten überwachen (Reichmann 2006, S. 293). Dadurch wird auch eine phasenübergreifende Kontrolle sichergestellt, die hilft, rechtzeitig auf Fehlsteuerungen zu reagieren und bekannte Fehler in Zukunft zu vermeiden (Kruschwitz 2009, S. 8).

Da der Gesetzgeber keine Verfahren vorschreibt, können Kommunen frei über deren Anwendung entscheiden (Biskoping-Kriening 2014, S. 1959). Für viele kommunale Investitionsprojekte dürfte die kombinierte Nutzung von Nutzwertanalyse und VoFi zweckmäßig sein, weil dadurch die Sach- und Formalziele sowie die Finanzierung bei der Analyse berücksichtigt werden. Interne Regelungen, wie z. B. Planungs- und Bewilligungsrichtlinien, könnten diese und weitere in den einzelnen Phasen zu nutzende Instrumente festlegen (Reichmann 2006, S. 288). Ob Ratsmitglieder aber auf Basis verfahrensbasierter Empfehlungen oder, aufgrund ihrer Allzuständigkeit, rein politische Investitionsentscheidungen treffen, ist von ihrem politischen Willen abhängig (Bogumil 2001, S. 37; Bogumil/Jann 2009, S. 192). Eine gesetzliche Regelung über die bestehenden Vorgaben hinaus ist derzeit allerdings nicht erforderlich, weil sie diese politi-

schen Entscheidungen nicht begrenzte, aber die zur Gestaltung notwendige Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten ggf. konterkarierte.

3. Organisatorisch-strategisch-politische Seite

a) Verhältnis von Politik und Verwaltung

Der Investitionscontrollingprozess beginnt mit der Problemstellungsphase (Shalchi 2014, S. 639), deren strategische Ausrichtung die in IV. 1. beschriebenen Probleme bei der Zieldefinition beeinträchtigen. Zentral ist in dieser Phase die Kompetenz zur Investitionsanregung, die im Verhältnis von Rat und Verwaltung zu klären ist.

Grundsätzlich ist die Verwaltung aus ihrer operativen Tätigkeit heraus als Ideengeber prädestiniert und besitzt über den Bürgermeister die Möglichkeit, die Tagesordnung der Ratssitzungen zu bestimmen (§ 48 Abs. 1, S. 1 GO NRW). Aus Sicht des Rates liegt hierin aber die Gefahr, dass die Verwaltung sich selbst steuert und er nur deren Programmauswahl bestätigt. So könnten im Extrem, v. a. bei großen Investitionen, die Schwierigkeiten bei der Zielsetzung dazu führen, dass die Verwaltung die Strategie der Kommune festlegt (Bogumil 2001, S. 121; Bogumil/Jann 2009, S. 197). Verfügt der Rat jedoch über geeignete Entscheidungs- und Kontrollmechanismen, kann die Verwaltung nicht dominieren. Dann ist es im Sinne des Rates, dass die Verwaltung Mangellagen erkennt, analysiert und ihm Investitionen als Gegenmaßnahmen zur Bewertung und Entscheidung vorlegt (Schmidberger 1994, S. 195). Behält sich der Rat die Investitionsanregung vor, besteht ggf. die Gefahr, dass sich Investitionen aus einer subjektiven, politisch soufflierten Mangellage ergeben, die nur einen gesellschaftlich nicht repräsentativen Anteil der Bürger wirklich betrifft (ähnlich Bogumil 2001, S. 92). Dies könnte eine Übernutzung des Budgets und eine weiter steigende Verschuldung bewirken (Holtkamp 2010, S. 32 und 40). Dieses Spannungsverhältnis können ablauforganisatorische Regelungen formalisieren und entschärfen (Homann 2005, S. 171). Erstens zählt dazu ein Investitionsprogramm, das in einer Gesamtschau alle aktuellen Investitionsvorhaben, vom Ratsbeschluss bis zur Inbetriebnahme, erfasst. Dem Investitionscontrolling dient es zur Orientierung bei seiner über die Haushaltsplanung hinausgehenden Betrachtung und dem Rat hilft es bei der regelmäßigen Kontrolle der Ausführung seiner Beschlüsse. Anhand der Bilanzpositionen des Sach- und Finanzanlagevermögens, des Anlagenspiegels oder der kommunalen Aufgaben kann das Investitionsprogramm produkt- bzw. zielorientiert gegliedert werden. Zweitens bieten die nach Volumen oder Produktbereichen (z. B. für den Baubereich) definierten Wertgrenzen, wie in § 14 GemHVO NRW vorgesehen, ein regulierendes Instrument. Verzichtet der Rat auf solche Wertgrenzen, muss er über alle Investitionen entscheiden (Biskoping-Kriening 2014, S. 1952 ff.). Drittens können interne Richtlinien festlegen, dass für Investitionen oberhalb bestimmter Wertgrenzen dem Rat mindestens zwei Alternativen vorzuschlagen sind, um die oben genannte Steuerung durch die Verwaltung zu verhindern. Viertens ist ein strukturiertes Vorlagenmanagement zur abschließenden Prüfung der Vollständigkeit von Ratsvorlagen sinnvoll. Es könnte organisatorisch dem Bürgermeisterbüro zugeordnet werden, nicht zuletzt auch, weil der Bürgermeister ein wichtiger Vermittler zwischen Rat und Verwaltung sein sollte. Fünftens böte auch ein Kontraktmanage-

ment eine Lösung, der aber die Schwierigkeiten bei der Zielsetzung (vgl. IV. 1.) im Wege stehen.

Ein weiteres, aus der engen Verflechtung von Rat und Verwaltung resultierendes Problem ist, dass die Parteien über eine politische Personalauswahl Einfluss auf die Verwaltung nehmen, indem Parteibuch vor beruflicher Qualifikation gilt (Andersen 1998, S. 28). In diesen Fällen beeinflusst die Politik ggf. den Aufbau und den Ablauf, v. a. aber die Qualität und den Erfolg des Investitionscontrollings. Dies könnte sich z. B. darin äußern, dass den Mitarbeitern des Investitionscontrollings die notwendigen betriebswirtschaftlichen Kompetenzen fehlen.

Dieser politische Einfluss manifestiert sich v. a. in der Wahl bzw. Abberufung der Beigeordneten und insbesondere des Kämmerers durch den Rat (§ 71 GO NRW). Über ihre Ratsmitglieder bestimmen die Parteien diese zentrale finanzwirtschaftliche Position direkt. Sie beeinflussen den Kämmerer durch diese Abhängigkeit aber auch mittelbar, sodass er sich im Extremfall gezwungen sehen könnte, Investitionen nicht zu verhindern, die zwar politisch gewollt, wirtschaftlich jedoch weder notwendig noch sinnvoll sind. Dieser politische Einfluss ist mit dem politisch-administrativen System Kommune unweigerlich verknüpft, sein Ausmaß hängt aber stets von der persönlichen Stärke und Machtposition des Kämmerers ab (Timm-Arnold 2011, S. 56 f.).

b) Verwaltungsinterne Organisation des kommunalen Investitionscontrollings

Im Rahmen der verwaltungsinternen Aufbauorganisation des Investitionscontrollings sind mehrere Alternativen denkbar (vertiefend Schmidberger 1994, S. 384 ff.). Ein großes Problem bei allen Organisationsalternativen sind die divergierenden Interessen der dezentralen Fach- und der zentralen Steuerungsverwaltungsakteure. Die Fachverwaltungsakteure sind primär an Wachstum und operativer Stabilität ihrer Fachbereiche interessiert und benötigen i. d. R. kein Investitionscontrolling für ihre Tätigkeiten. Es ist für sie nur dann relevant, wenn sie es zur Verfolgung ihrer eigenen Ziele einsetzen können. Daher bevorzugen sie dezentrale Controllingstellen, die sie selbst lenken können. Die Steuerungsakteure, die an finanzpolitischer Stabilität und Haushaltskonsolidierung sowie an der Steuerbarkeit der Gesamtverwaltung interessiert sind, kennen dieses Risiko. Sie stehen daher einem dezentralisierten Investitionscontrolling kritisch gegenüber (Brüggemeier 1997, S. 210 ff.). In dieser Konstellation fällt es ihnen aber ggf. schwer, von der Fachverwaltung die nötigen Informationen zu erhalten (Bogumil 2001, S. 90 f.; Brüggemeier 1997, S. 213 f.).

Zur Lösung dieser Organisationsproblematik bieten sich verschiedene Ansatzpunkte. Zunächst ist zu klären, wo die zentrale Investitionscontrollingverantwortung angesiedelt wird. Als Organisationseinheiten kommen dazu im Wesentlichen die Bereiche des Bürgermeisters und des Kämmerers in Betracht.

Für die Einordnung in das Bürgermeisterbüro (z. B. als Stabsstelle) spricht v. a. die dadurch hervorgehobene Bedeutung des Investitionscontrollings. Der Bürgermeister hat zusätzlich als Leiter der Verwaltung (§ 62 Abs. 1 GO NRW) durchgreifenden Zugang zu allen Informationen aus den dezentralen Einheiten. Zudem steht er durch seine repräsentativen Aufgaben (III. 4.) ständig in engem Kontakt zu Bürgern, Vereinen und Verbänden und erhält viele, ggf. auch über

den Informationsstand der Verwaltung hinausgehende Anregungen und Informationen. Der Bürgermeister sollte außerdem wegen seiner größeren Gesamtsicht die Gemeinwohlorientierung besser gewährleisten können als ein positionsbedingt eher formalzielorientierter Kämmerer. Die mit dieser Alternative verbundene Nähe zum Rat förderte wegen der deutlichen Abhängigkeit des Bürgermeisters von der Ratsfraktion seiner Partei (Holtkamp 2006, S. 657; Timm-Arnold 2011, S. 286) zwar ggf. das Durchregieren der Politik in die Verwaltung, könnte aus politisch-strategischer Sicht aber erwünscht sein. Einerseits wäre der Rat so eher in der Lage, seine Entscheidungen durchzusetzen, andererseits könnten Bürgermeister und Verwaltung den Rat bei Fehlentwicklungen auf seine maßgebliche Mitbestimmung hinweisen. Aus politisch-strategischer Sicht wäre daher die Einordnung des Investitionscontrollings in das Bürgermeisterbüro denkbar. Allerdings dürften bei dieser Organisationsalternative immer dann Probleme auftreten, wenn die Ratsfraktion der Partei des Bürgermeisters nicht die Ratsmehrheit stellt, weil in diesem Fall die enge Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung zweifelhaft ist (Timm-Arnold 2011, S. 286 ff.). Zudem dürfte v. a. in kleineren Gemeinden eine Stabsstelle nur für Investitionscontrollingaufgaben nicht notwendig sein.

Alternativ spricht, trotz des beschriebenen Problems der politischen Einflussnahme auf die Position des Kämmerers, vieles für eine Zuordnung des Investitionscontrollings zu dessen Bereich. Erstens ist das Investitionscontrolling durch die finanzwirtschaftlichen Regelungen des NKF's geprägt, zweitens laufen im Dezernat des Kämmerers sämtliche Finanzdaten zusammen und drittens wird es u. a. am haushaltswirtschaftlichen Erfolg gemessen. Daher liegt das für das Investitionscontrolling nötige technische Know-how im Dezernat des Kämmerers vor, sodass diese Zuordnung sowohl die Beurteilung, ob Investitionen wirtschaftlich sinnvoll und ausreichend finanziert sind, als auch einen umfassenden und schnellen Zugriff auf die notwendigen Informationen sicherstellt. Weil die Haushaltswirtschaft außerdem durch die Aufsichtsbehörde kontrolliert wird, dürfte diese Zuordnung die politische Einflussnahme des Rates zumindest einschränken. Deshalb erscheint die Übertragung wenigstens der zentralen Investitionscontrollingverantwortung an das Dezernat des Kämmerers sinnvoll.

Darüber hinaus ist zu klären, ob und ggf. welche Investitionscontrollingaufgaben an Stabs- bzw. Linienstellen in dezentralen Einheiten delegiert werden sollen. Auch für dieses Organisationsproblem sind mehrere Alternativen denkbar, die genau abzuwägen sind, weil der bessere Zugang zu dezentralen Informationen mit lokaler Loyalität der Mitarbeiter erkauft wird. Erstens könnte das strategische Investitionscontrolling zentral, z. B. in der Kämmererei, und das operative Investitionscontrolling dezentral eingeordnet werden (Schulte/Littkemann 2006, S. 564 f.). Dieser Weg ist v. a. für größere Kommunen mit konzernartigen Strukturen geeignet, weil nur diese Kommunen über die notwendigen Kapazitäten verfügen. Zweitens könnten die Wertgrenzen auch hier bei der organisatorischen Strukturierung helfen: Investitionen, die bestimmte Wertgrenzen unterschreiten, könnten dezentral durchgeführt werden, während die Verantwortung beim zentralen Investitionscontrolling läge, sofern die Investitionen diese Wertgrenzen überschreiten. Zur Sicherung der Information des zentralen Investitionscontrollings wäre bei beiden Alternativen ein verantwortlicher dezentraler Ansprechpartner wichtig, z. B. der jeweilige Haushaltssachbearbeiter.

Ergänzend helfen heterogene Projektteams die Informationsasymmetrie zwischen Steuerungs- und Fachverwaltung zu reduzieren und gewährleisten die Einbindung letzterer in das Investi-

onscontrolling sowie die Kooperation beider Gruppen (z. B. Hoffjan 1994, S. 37). Diese Teams sollten v. a. bei Investitionen oberhalb definierter Wertgrenzen zum Einsatz kommen. Zudem kommen sie in kleineren Kommunen als Alternative zur dauerhaften Dezentralisation von Investitionscontrollingaufgaben in Frage. Zusätzlich sind Fachkonferenzen ebenso denkbar wie die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes als neutraler Berater.

Durch eine Kombination dieser unterschiedlichen Organisationsformen wird auch im Sinne des NKF die schon mit dem NSM verfolgte Dezentralität bei gleichzeitiger zentraler Steuerung und Kontrolle erreicht. Welche Form der Aufgabenverteilung letztendlich gewählt wird, muss jede Kommune daher individuell aufgrund der lokalen Gegebenheiten entscheiden. Obwohl ein ausgebautes Investitionscontrolling neben neuer Bürokratie eventuell auch weitere Stellen schafft und so den Haushalt zusätzlich belastet, könnte es gerade in schlechten Zeiten sinnvoll sein, zur Verbesserung der finanziellen Lage das Investitionscontrolling zu intensivieren (Amschhoff 1993, S. 382 ff.). Ob Kommunen ihr Investitionscontrolling über die gesetzlichen Vorgaben hinaus ausbauen, hängt daher auch von den lokalen Voraussetzungen ab; z. B. lässt es sich mit verfügbarem, qualifiziertem Personal schneller und günstiger als mit dazu nötigen Neueinstellungen ausbauen. Mindestens sollten aber durch eine Organisationsprüfung Schwachstellen identifiziert und durch eine Reorganisation der Aufgaben der bereits vorhandenen Stellen behoben werden (Blohm/Lüder/Schaefer 2012, S. 5 ff.).

V. Fazit und Ausblick

Der Gesetzgeber strebt mit den Vorgaben des NKF die Sicherstellung intergenerativer Gerechtigkeit und eine wirtschaftliche Haushaltsführung an. Durch die entsprechenden gesetzlichen Regelungen sind viele Koordinations- und Informationsaufgaben des Investitionscontrollings normiert und damit zwingend wahrzunehmen. Zudem sind zahlreiche betriebswirtschaftliche Instrumente in Kommunen anwendbar (z. B. Hoffjan 1994; Siemes 2003). So erscheint z. B. der kombinierte Einsatz von Nutzwertanalyse und VoFi mindestens für alle großen Investitionen sinnvoll, weil er eine qualitative sowie quantitative Bewertung sicherstellt. Hindernisse für das Investitionscontrolling ergeben sich v. a. aus der politischen Rationalität, deren Dominanz durch die ökonomischen Ziele des Investitionscontrollings konterkariert werden könnte. Daraus resultieren gravierende Lücken in der Umsetzung des NKF (Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011), die mindestens teilweise auch die eingangs konstatierten Defizite des kommunalen Investitionscontrollings erklären.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sollten die Kommunen daher zur Verbesserung des Investitionscontrollings das aus dem Kommunalrecht resultierende Instrumentarium durch eine Justierung des politisch-administrativen Systems besser umsetzen. Eine weitere gesetzliche Regelung ist bezüglich des Investitionscontrollings gegenwärtig weder zweckmäßig noch erforderlich, weil sie lokale Unterschiede ignorierte, die bei der Gestaltung des Investitionscontrollings zu beachten sind. Zudem ist nur mit einer gewissen Routine in der Ausführung der NKF-Vorgaben erkennbar, wo die gültigen Regelungen ausreichen und welche Gesetzesänderungen die Lage verbessern könnten.

Da das Setzen messbarer strategischer Ziele in den meisten Kommunen politisch kaum durchsetzbar sein dürfte, sollte der Rat zur Vereinfachung des Investitionscontrollings mindestens eine Wertgrenze sowie ablauforganisatorische Regelungen beschließen. Außerdem bieten diese den verantwortlichen Stellen in der Verwaltung ein Minimum an Sicherheit gegenüber einem Durchregieren der Politik in die Verwaltung und entlasten den Rat deutlich. Darüber hinaus senken sie die Gefahr einer Steuerung des Rates durch die Verwaltung, weil sie deren Handlungsspielräume ebenfalls einschränken. Letzten Endes können diese Instrumente auch besser als gesetzliche Regelungen auf die einzelne Kommune zugeschnitten werden, sodass zu hoffen ist, dass sie ein effektives und effizientes Investitionscontrolling erleichtern.

Verwaltungsintern bestehen mehrere Gestaltungsmöglichkeiten. Vor dem Hintergrund der Regelungen des NKF's erscheint eine Institutionalisierung mindestens der zentralen Aufgaben des Investitionscontrollings in der Kämmererei, ggf. kombiniert mit fachbereichsübergreifenden Projektteams, sinnvoll. Zudem sollten die Bürgermeister Motor und Multiplikator des Investitionscontrollings sein und mittels eines gezielten Vorlagenmanagements Investitionsanregung und -durchführung koordinieren und im Verhältnis von Rat und Verwaltung vermitteln helfen. Darüber hinaus sollte jede Kommune prüfen, ob die Investitionscontrollingorganisation mit den örtlichen Gegebenheiten übereinstimmt. Dazu wäre zuerst zu erfassen, wer welche Aufgaben wahrnimmt und wo Verbesserungen möglich sind (Blohm/Lüder/Schaefer 2012, S. 6). Eventuell müsste die Aufgabenwahrnehmung dann durch eine klare organisatorische Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortung neu geregelt werden.

Insgesamt dürften diese Maßnahmen die lokalen Widerstände gegen ein umfassendes Investitionscontrolling überwinden helfen. Dadurch würden, bei gleichzeitiger Vermeidung einer reinen Ökonomisierung des kommunalen Handelns zu Lasten politischer Einflüsse, die gemäß den Regelungen des NKF's verpflichtenden Haushalts- und Gemeinwohlziele gleichermaßen erreicht. Auf Basis der in diesem Beitrag gewonnen Erkenntnisse lassen sich künftig weitere Untersuchungen aufbauen, die auf die empirische Erforschung des Kontexts oder der organisatorischen Gestaltung des kommunalen Investitionscontrollings zielen könnten. Außerdem beziehen sich die vorliegenden Ergebnisse auf NRW. Eine Übertragung auf andere Bundesländer erscheint zwar mit Anpassungen an das jeweils geltende Recht möglich, weil dort ähnliche Probleme auftreten (Bogumil/Holtkamp 2012; Rehm 2012), sollte aber dennoch im Detail geprüft werden.

Abstract

Stephan Körner and Klaus Derfuß; Control of Municipal Investments in North Rhine-Westphalian Municipalities

Administration; City Council; Goals; Investment; Municipality; New Public Management; Organization; Politics

Municipalities' tense financial situation provides a demanding background for the control of municipal investments – a demand that many North Rhine-Westphalian municipalities fail to

live up to. On this backdrop, this paper analyzes whether and in how far municipalities would profit from a comprehensive management control system to account for their investments. To this end, and apart from the control processes' design, the analysis takes into account economic, legal, and political influences that most likely limit the implementation as well as the scope and quality of the control of municipal investments.

Literaturverzeichnis

- Adam, Dietrich (2000), Investitionscontrolling, 3. Aufl., München.
- Amshoff, Bernhard (1993), Controlling in deutschen Unternehmungen: Realtypen, Kontext und Effizienz, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Andersen, Uwe (1998), Kommunalpolitik im Umbruch, in: Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Bd. 12, hrsg. von Uwe Andersen, Köln-Stuttgart-Berlin, S. 9-43.
- Banner, Gerhard (1982), Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 21. Jg., Heft 1, S. 26-47.
- Berens, Wolfgang, Klaus Segbers, Andreas Siemes und Wolfgang Beckermann (2004), Investitionscontrolling in der öffentlichen Verwaltung: Das Praxisbeispiel Airportpark am internationalen Flughafen Münster-Osnabrück in Greven, in: Zeitschrift für Controlling und Management, Sonderheft 1, S. 16-23.
- Biskoping-Kriening, Ludwig (2014), Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen, 6. Aufl., Düsseldorf.
- Blohm, Hans, Klaus Lüder und Christina Schaefer (2012), Investition, Schwachstellenanalyse des Investitionsbereichs und Investitionsrechnung, 10. Aufl., München.
- Bogumil, Jörg (2001), Modernisierung lokaler Politik, Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg, Falk Ebinger und Lars Holtkamp (2011), Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW, in: Verwaltung und Management, 17. Jg., Heft 4, S. 171-180.
- Bogumil, Jörg und Lars Holtkamp (2012), Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient!, in: Verwaltung und Management, 18. Jg., Heft 3, S. 115-117.
- Bogumil, Jörg und Werner Jann (2009), Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Brösel, Gerrit, Thomas Hering und Manfred Jürgen Matschke (1999), Wirtschaftlichkeitsanalyse alternativer Organisationsformen der Abwasserbeseitigung am Beispiel eines Zweckverbands, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 22. Jg., Heft 2, S. 182-193.
- Brüggemeier, Martin (1997), Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, 2. Aufl., München-Mering.
- Brüggemeier, Martin und Willi Küpper (1992), Controlling als Steuerungskonzept für die öffentliche Verwaltung? Zehn thesenartige Anmerkungen zum Entwicklungsstand eines Verwaltungs-Controlling, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 62. Jg., Heft 5, S. 567-577.
- Brüning, Christoph (2011), Gebühren, in: Praxishandbuch Kämmerei, hrsg. von Wolfgang Veldboer, Mario Bruns und Christoph Eckert, Berlin, S. 213-236.
- Budäus, Dietrich (2002), Operatives und strategisches Verwaltungscontrolling im aktuellen Reformprozess des öffentlichen Sektors (Teil 1), in: Controlling, 14. Jg., Heft 4-5, S. 205-211.
- Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. (2014), Schwarzbuchfälle 2014 Nordrhein-Westfalen, http://www.steuerzahler-nrw.de/files/34123/23_Schwarzbuch_2014_Anlage.pdf, letzter Zugriff am 13.1.2015.
- Burth, Andreas, René Geißler, Marc Gnädiger und Dennis Hilgers (2013), Kommunaler Finanzreport, Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Busch, Volker (2004), Wettbewerbsbezogene Controllinginstrumente im Rahmen des New Public Management, Möglichkeiten und Grenzen einer kompetitiven Ausgestaltung der Controllingfunktion in hoheitlich dominierten Leistungsbereichen kommunaler Verwaltungen, München.
- Dincher, Roland, Heinrich Müller-Godeffroy, Michael Scharpf und Tino Schuppan (2010), Einführung in die Betriebswirtschaftslehre für die Verwaltung, 3. Aufl., Neuhofen/Pf.
- Grob, Heinz Lothar (2006), Einführung in die Investitionsrechnung, Eine Fallstudiengeschichte, 5. Aufl., München.
- Hoffjan, Andreas (1994), Strategisches Zielkostenmanagement für öffentliche Investitionen: Darstellung und kritische Analyse am Beispiel eines Parkhauses, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 17. Jg., Heft 1, S. 24-38.

- Holtkamp, Lars (2000), Kommunale Haushaltspolitik in NRW, Haushaltslage, Konsolidierungspotenziale, Sparstrategien, Opladen.
- Holtkamp, Lars (2006), Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 47. Jg., Heft 4, S. 641-661.
- Holtkamp, Lars (2010), Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin.
- Homann, Klaus (2005), Verwaltungscontrolling, Grundlagen – Konzept – Anwendung, Wiesbaden.
- Kern, Werner (1974), Investitionsrechnung, Stuttgart.
- Kirsch, Werner (1977), Einführung in die Theorie der Entscheidungsprozesse, Dritter Band: Entscheidungen in Organisationen, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Klieve, Lars Martin (2005), Die Rechtsstellung des Kämmerers nach der Einführung des NKF in Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 20. Jg., Heft 3, S. 49-53.
- Kruschwitz, Lutz (2009), Investitionsrechnung, 12. Aufl., München.
- Küpper, Hans-Ulrich, Gunther Friedl, Christian Hofmann, Yvette Hofmann und Burkhard Pedell (2013), Controlling, Konzeption, Aufgaben, Instrumente, 6. Aufl., Stuttgart.
- Littkemann, Jörn (2006), Konzeption des Controlling, in: Unternehmenscontrolling, Konzepte, Instrumente, praktische Anwendungen mit durchgängiger Fallstudie, hrsg. von Jörn Littkemann, Herne-Berlin, S. 1-128.
- Littkemann, Jörn und Klaus Derfuß (2009), Stand der empirischen Forschung zum Controlling und zum Beteiligungscontrolling, in: Beteiligungscontrolling, Ein Handbuch für die Unternehmens- und Beratungspraxis, Band I, hrsg. von Jörn Littkemann, Herne-Berlin, S. 199-239.
- MIK NRW (2014), Haushaltsstatus der Gemeinden, <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/daten-berichte/haushaltsstatus.html>, letzter Zugriff am 13.1.2015.
- Naßmacher, Karl-Heinz (1998), Einflußfaktoren in der kommunalpolitischen Willensbildung, in: Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Bd. 12, hrsg. von Uwe Andersen, Köln-Stuttgart-Berlin, S. 121-141.
- Ossadnik, Wolfgang (1987), Theatermanagement mittels Controlling, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 10. Jg., Heft 2, S. 145-157.
- Rehm, Hannes (2012), Quo vadis Kommunalverschuldung?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 35. Jg., Heft 2, S. 187-215.
- Reichard, Christoph (1987), Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2. Aufl., Berlin-New York.
- Reichmann, Thomas (2006), Controlling mit Kennzahlen und Management-Tools, Die systemgestützte Controlling-Konzeption, 7. Aufl., München.
- Reidenbach, Michael, Tilman Bracher, Busso Grabow, Stefan Schneider und Antje Seidel-Schulze (2008), Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, Deutsches Institut für Urbanistik, 4. Aufl., Berlin.
- Rösgen, Klaus (2000), Aufgabenfelder des Investitionscontrollings, in: Kostenrechnungspraxis, 44. Jg., Heft 4, S. 251-261.
- Rückle, Dieter (1983), Betriebliche Investitionen, in: Die Betriebswirtschaft, Jg. 43, S. 457-476.
- Schaefer, Christina (2004), Steuerung und Kontrolle von Investitionsprozessen: Theoretischer Ansatz und Konkretisierung für das öffentliche Beteiligungscontrolling, Wiesbaden.
- Schmidberger, Jürgen (1994), Controlling für öffentliche Verwaltungen, Funktionen – Aufgabenfelder – Instrumente, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Schulte, Klaus und Jörn Littkemann (2006), Investitionscontrolling, in: Unternehmenscontrolling, Konzepte, Instrumente, praktische Anwendungen mit durchgängiger Fallstudie, hrsg. von Jörn Littkemann, Herne-Berlin, S. 555-665.
- Schwarting, Gunnar (2011), Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Leitfaden für Rat und Verwaltung, 3. Aufl., Berlin.
- Shalchi, Shaereh (2014), Controlling von Großinvestitionen, in: Controlling, 26. Jg., Heft 11, S. 638-640.
- Siemes, Andreas (2003), Vollständige Finanzsimulation für komplexe öffentliche Investitionen, Am Beispiel der Ansiedlung von Unternehmen, in: Verwaltung und Management, 9. Jg., Heft 3, S. 127-133.
- Tauberger, André (2008), Controlling für die öffentliche Verwaltung, München.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter (2011), Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik, Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden.