

Wirkungsorientiert Steuern mit Kennzahlen

Ein Praxisbeispiel aus der Stadt Brühl

Stadt Brühl

11. März 2008



Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Dokumentinformationen

Wirkungsorientiert Steuern mit Kennzahlen

Ein Praxisbeispiel aus der Stadt Brühl

Stadt Brühl

Version:

0.9

Entwurf

Datum:

11. März 2008

Kommentar:

Ansprechpartner:

Jürgen Storms

Ulrich Fischer

Telefon:

Fax:

E-Mail:

Standort:

Steria Mummert Consulting AG

Neuer Zollhof 3

D-40221 Düsseldorf

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Ausgangssituation	4
2	Zielsetzung dieses Berichts	8
3	Nutzen eines wirkungsorientierten Steuerungsansatzes	10
4	Vorgehen bei der Einführung einer Wirkungsorientierten Steuerung	14
4.1	Erarbeitung und Priorisierung der strategischen Ziele der Kommune	14
4.2	Erarbeitung und Priorisierung der Kennzahlen für die Teilergebnispläne	17
4.2.1	Auswahl der fünf beispielhaften Aufgabenbereiche	17
4.2.2	Grundsätzliche Strukturierung der Kennzahlen in den Teilergebnisplänen	19
4.2.3	Kennzahlenbildung und -definition in den Aufgabenbereichen	21
4.2.4	Darstellung und Interpretation der ermittelten Werte der Kennzahlen	26
4.3	Einbindung der Kennzahlen in die Aufstellung des Haushaltsplans	31
5	Fazit und Ausblick	35

1 Ausgangssituation

Steuerungssysteme, -ansätze und –instrumente auf der Basis von Kennzahlen sind im kommunalen Bereich in Deutschland kein neues Thema. Vielmehr beschäftigen sich eine Reihe von Akteuren seit Jahren intensiv mit Theorie und Praxis der Steuerung im kommunalen Bereich. Bei den Akteuren handelt es sich unter anderem um die KGSt, das IKO-Netz, die Bertelsmann-Stiftung, eine Reihe von freiwilligen kommunalen Vergleichsringen oder die Überörtlichen kommunalen Prüfungen durch den Hessischen Rechnungshof oder die Gemeindeprüfanstalt in NRW. Auch an Steuerungsinstrumenten hat der kommunale Sektor in den vergangenen Jahren einige Themen beobachten können. Beispielsweise waren dies: KLR, Budgetierung, Kontrakte oder Produkthaushalte.

Unter anderem die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) in NRW bietet nun den Kommunen einen guten Anlass sich mit der Steuerungsthematik erneut und - wie wir meinen - vertieft auseinander zu setzen. Nach § 12 „Ziele, Kennzahlen der Zielerreichung“ der doppelten Gemeindehaushaltsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen heißt es nämlich:

„Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.“

Die **neue Qualität dieses Steuerungsansatzes** im Vergleich zu den bisherigen Ansätzen ist aus unserer Sicht, dass die Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung verpflichtender Bestandteil des Haushalts werden und gleichfalls eine Erfolgskontrolle nachzuhalten ist. Steuerung soll zukünftig nicht mehr „neben dem Haushalt“, „freiwillig“ und „nice to have“, als potentielle Fachauswertungsmöglichkeit des Fachamtes oder als „nette Spielerei von rein zahlenfixierten und fachfernen Controllern, Stabsmitarbeitern oder der Kämmerei“ erfolgen.

Steuerung wird stattdessen zukünftig verpflichtender, integraler und operativ messbarer Bestandteil des politisch zu beschließenden Haushalts der Kommune. Über die Erreichung der Ziele ist dem Rat zu berichten.

Es versteht sich fast von selbst, dass obige Ausführungen nicht auf die Situation der Stadt Brühl bezogen zu verstehen sind, sondern als generelle Aussage gemeint sind, um Unterschiede zur häufig angetroffenen bisherigen kommunalen Praxis zu verdeutlichen.

Wir hoffen vor diesem Hintergrund mit dem vorliegenden Bericht dem geneigten Leser ein Beispiel für die praktische Umsetzung des obigen Anspruchs an die Hand geben zu können und hierbei aufzeigen zu können, dass und wie sich dieser Anspruch am Beispiel der Stadt Brühl in der Praxis umsetzen lässt.

Praxisbericht Stadt Brühl

Bisheriger Umgang mit Kennzahlen

Im Jahre 1996 wurde von den Verbandsmitgliedern der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale Rhein-Erft-Ruhr das Projekt „Neue Steuerungsmodelle“ durchgeführt, an dem auch die Stadt Brühl teilgenommen hatte.

Das Teilprojekt „Finanzen“ hatte das Ziel, die Kommunen bei der Entwicklung und Einführung neuer Instrumente im Finanzwesen zu unterstützen, wozu u.a. auch die Empfehlung ausgesprochen wurde, einen output-orientierten Produkthaushalt in Verbindung mit einer Kosten- und Leistungsrechnung im Rahmen der damals durch die Experimentierklausel zulässigen Möglichkeiten einzuführen.

Die Ergebnisse des Projekts wurden dann Anfang 1997 vorgestellt. In einigen Kommunen wurden dann verstärkt Produkthaushalte auf der Grundlage des kameraleen Haushaltsrechts erstellt.

Im Anschluss daran beteiligte sich die Stadt Brühl an einem weiteren Projekt zur Einführung der Neuen Steuerungsmodelle, das sich ebenfalls u.a. zum Ziel gesetzt hatte, das Rechnungswesen zu modernisieren und betriebswirtschaftliche Komponenten in den kameraleen Haushalt einzubinden.

Trotz der intensiven Teilnahme an diesen Modellprojekten wurden sie nicht umgesetzt. Dies war u.a. darauf zurück zu führen, dass ein Bezug zwischen Kennzahlen und dem Haushalt fehlte.

Erst durch die Teilnahme an dem Modellprojekt „Einführung des doppischen Rechnungswesens in der Kommunalverwaltung“ änderte sich langsam die Sichtweise und stellte das haushaltswirtschaftliche Geschehen in den Vordergrund.

Produktbuch der Stadt Brühl

Bedingt durch die nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement den Kommunen eingeräumten Freiräume bei der Gestaltung des Haushaltsplanes, begannen 2003 – federführend durch das NKF-Team der Kämmererei - die Vorbereitungen für ein Produktbuch als Basis für die zukünftige Haushaltsdarstellung.

Der erste Schritt dazu war, dass nach einer vorhergehenden Informationsveranstaltung für die Fachbereichsleiter die einzelnen Fachbereiche gebeten wurden, Produktbeschreibungen zu erstellen. Diese Produktbeschreibungen wurden dann gesichtet und in Einzelgesprächen mit den Fachbereichen erörtert. In diesen Einzelgesprächen wurden insbesondere die Ziele, die zukünftig im Haushalt dargestellt werden sollten formuliert und verbal Kennzahlen definiert, ohne noch absolute Zahlen zu ermitteln.

Dieser Prozess dauerte fast ein Jahr, bis die endgültige Fassung des Produktbuches vorlag und vom Rat beschlossen werden konnte.

Im Mai 2004 wurde das Produktbuch mit insgesamt 54 Teilergebnisplänen, im Wesentlichen auf der Produktgruppenebene im Haupt- und Finanzausschuss beraten. Die Beratungen zeigten, dass die neue Haushaltsplandarstellung insgesamt Zuspruch fand, weil man sich dadurch auch eine größere Transparenz versprach.

Allerdings war auch eine gewisse Tendenz hin zu einer kleinteiligeren Haushaltsgliederung zu erkennen.

Die Beratungen im Haupt- und Finanzausschuss schlossen mit einer einstimmigen Empfehlung an den Rat, in der vorgelegten Form das Produktbuch als Grundlage für den ersten NKF-Haushalt 2005 zu beschließen.

Seit dem wurde das Produktbuch auch für die zukünftigen Haushalte beibehalten. Das Produktbuch bildete die Grundlage für die Gliederung des Haushalts. Es enthielt zwar die verbale Darstellung von möglichen Zielen und Kennzahlen, aber noch keine weitere Konkretisierung dazu.

Zusammenarbeit zwischen Kämmerei und Fachbereichen bei der Kennzahlenbildung

Aus den verschiedensten Gründen kam es bis zum Haushalt 2008 nicht dazu, Kennzahlen zu ermitteln und abzubilden. Wesentliche Hinderungsgründe waren die große Personalfuktuation in der Kämmerei und die mit der Umstellung des gesamten Rechnungswesens zum 1.1.2005 aufgetretenen Probleme.

Erst im Rahmen dieses Projektes wurde ernsthaft mit der Bildung von Kennzahlen in einigen Pilotbereichen begonnen. Die Zusammenarbeit zwischen der Kämmerei und den Fachbereichen stellte sich in der Anfangsphase des Projektes, als es um die Formulierung der Ziele und Kennzahlen ging, eigentlich problemlos dar. Erst als es darum ging, das entsprechende Zahlenmaterial zu liefern, ließ das Interesse in einigen Fachbereichen merklich nach.

Umgang der Politik mit dem Produktbuch

Das Produktbuch wurde von der Politik in erster Linie als Grundlage für die Haushaltsplandarstellung gesehen. Zwar wurde bei der Beratung im Hauptausschuss vom Kämmerer darauf hingewiesen, dass es sich bei dem vorgeschlagenen Produktbuch zunächst nur um einen Einstieg handele und eine laufende Ergänzung und Anpassung möglich sei. Seit der Einführung des Produktbuches für den Haushalt 2005 sind aber noch keine Fortschreibungen – weder von der Politik noch von der Verwaltung – angeregt worden.

Gefühlte Steuerungsqualität durch das Produktbuch

Der subjektive Eindruck bei der Kämmerei war der, dass das Ziel des NKF's, neben dem neuen Rechnungsstoff auch eine neue Steuerungsqualität im Haushalt zu integrieren, noch nicht in die Praxis Einzug gehalten hat. Allein durch die Einführung des Produktbuchs konnte spürbar eine neue Steuerungsqualität nicht festgestellt werden.

Erfüllung der neuen gesetzlichen Vorgaben

Seit dem 1.1.2005 hat die Stadt Brühl ihr Rechnungswesen vollständig auf die Doppik umgestellt. Was zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgte, war die nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften notwendige Darstellung von Zielen und Kennzahlen im Haushalt. Ein erster Schritt dazu wurde mit dem Haushalt 2008 getan, in dem in verschiedenen Teilplänen Kennzahlen dargestellt und mit den Aufwendungen und Erträgen verknüpft werden. Gleichzeitig erfolgt in verbaler Weise eine Aussage zu dem Beitrag des Produkts zur Zielerreichung.

Die Darstellung der Ziele und Kennzahlen wird in den kommenden Haushalten sukzessive auf den gesamten Haushalt ausgedehnt werden.

2 Zielsetzung dieses Berichts

Der Projektbericht soll dabei helfen die Doppikeinführung als Reform der Steuerung zu gestalten und ein neues Haushaltswesen aufzubauen, das Wirkungszusammenhänge aufzeigt und strategische Steuerung ermöglicht.

Es ist daher unser Ziel, gemeinsam mit der Stadt Brühl für den doppischen Produkthaushalt beispielhaft Kennzahlen zu entwickeln und damit zu zeigen, wie ein Haushalt für eine wirkungsorientierte Steuerung gestaltet werden sollte, der die Anforderungen des doppischen Haushaltsrechts erfüllt.

Dabei gilt es, auf Erfahrungen und Vorarbeiten des Neuen Steuerungsmodells oder von Projekten zur Kennzahlenbildung in Kommunen (z.B. von der KGST oder der Bertelsmann Stiftung) aufzubauen und diesen einen Platz im doppischen Haushaltswesen zuzuweisen. Kristallisationspunkte für diese verschiedenen Reformbausteine im Haushaltswesen sind dabei die Gestaltung des Haushaltsplans und der Haushaltsseiten sowie die Abbildung von Produkten, Zielen und Kennzahlen dort.

Das Vorgehen zu einer wirkungsorientierten Steuerung mit Kennzahlen soll aus Sicht der Kommunen so "kundenfreundlich" aufbereitet und dokumentiert zur Verfügung gestellt werden, dass es schnell Akzeptanz und weite Verbreitung findet. Akzeptanz, weil es den Kommunen aus der gegenwärtig zu beobachtenden Unsicherheit im Umgang mit dem Thema „Kennzahlenbildung“ heraus hilft und zudem Arbeit spart.

Der entscheidende Erfolgsfaktor für ein schlüssiges Vorgehen ist die Festlegung der Steuerungsthemen. Dies ist die vielleicht wichtigste methodische Festlegung, die wir für das Projekt vorschlagen: Bei der Bildung von Kennzahlen möchten wir nicht – wie herkömmlich – von den Aufgaben oder Produkten ausgehen, sondern von den typischen und wichtigen Steuerungsthemen. Zu diesen Steuerungsthemen sollen dann Kennzahlen gebildet werden.

Steuerung ist Führungsaufgabe: Die Steuerungsthemen sollen aus Sicht der Verwaltungsspitze und des Rates festgelegt werden. Wir haben feststellen können, dass bei vielen bereits vorhandenen Kennzahlensets die Frage der Steuerungsrelevanz nicht ausreichend gestellt wurde. Dies trifft insbesondere auf von Fachämtern entwickelte Kennzahlen zu, die häufig den Charakter einer deskriptiven Leistungsbewertung und Leistungsschau haben.

Die Festlegung der Steuerungsthemen und der dazu zu bildenden Kennzahlen ist politisch brisant und daher auch nicht unproblematisch.

- Es wäre naiv zu behaupten, es gäbe objektive Steuerungsbedarfe, zu denen ein "unpolitisches" Kennzahlenset aufgestellt werden kann.
- Andererseits engen die Erfahrung der letzten Jahre mit der Neuen Steuerung, die Management-erfahrungen aus der Wirtschaft, die Erkenntnisse der BWL und der Verwaltungswissenschaft sowie der gesunde Menschenverstand die relevanten Steuerungsthemen und Kennzahlen in der Praxis bereits stark ein.

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Es gilt in dem Projekt den Spagat zwischen Flexibilität und sinnvoller Vorfestlegung, zwischen Repräsentativität und Meinung zu bewerkstelligen. Ohne einen normativen Filter, „was wichtig sein sollte“, wird kein zielorientiertes Steuerungsinstrumentarium entstehen.

Diesen Filter beispielhaft zu setzen, gelingt nur in einem kleinen Projekt mit Verwaltungsvorstand, politischen Spitzen und Experten der Stadt Brühl, die breite Kommunalerfahrung haben sowie steuerungsrelevante Themen festlegen können und wollen. Wir sehen unsere Aufgabe insbesondere darin, den für die Steuerung zuständigen Entscheidungsträgern die Vorteile einer wirkungsorientierten Steuerung mit Kennzahlen zu erläutern. Der Nutzen ergibt sich für die Steuernden darin, die politischen Vorgaben und strategischen Themen operationalisiert und damit nachvollziehbar zum Gegenstand des Haushaltsverfahrens zu machen. Die mit der Ressourceninanspruchnahme durch die Fachämter erzielten Wirkungen sollen über Kennzahlen dokumentiert und noch deutlich stärker als bisher zum Gegenstand der Haushaltsberatungen werden.

Praxisbericht Stadt Brühl

Zumindest nach den Erfahrungen der Stadt Brühl hat sich mit der Umstellung des Rechnungswesens auf die Doppik bei den Haushaltsberatungen noch nichts Wesentliches verändert. In den bisherigen Haushalten wurden wie in den kameralen Haushalten in den Teilergebnisplänen die Aufwendungen und Erträge nicht auf Ebene der Kontengruppe sondern auf Kontenebene dargestellt. Dies führte bei den Haushaltsberatungen dazu, dass sich die Beratungen vielfach auf die einzelnen Konten und nicht auf das Ergebnis der im Haushalt dargestellten Produktgruppe bezogen.

Das Thema „Informationsverlust“ der Politik durch NKF nach dem Motto: „Unsere kameralen Haushaltstellen kannten wir!“ wurde daher kaum angesprochen.

Allein durch den NKF-Haushalt konnte keine Änderung an der nach wie vor traditionellen Denkweise, nämlich der Betrachtung einzelner Ertrags- und Aufwandsarten, festgestellt werden. Eine Festlegung von Zielen durch den Rat und den Auftrag an die Verwaltung, dieses Ziel mit den zur Verfügung gestellten Mitteln zu realisieren sowie über die Zielerreichung zu berichten, wurde noch nicht erreicht.

Auch wenn der Prozess langwierig sein wird, wird die Formulierung von Zielen und Kennzahlen, wie zumindest die Reaktion der am Projekt beteiligten Ratsmitglieder zeigten, eine neue Ebene der Diskussionsqualität mit der Politik eröffnen.

Durch die Mitwirkung bei der Erstellung eines praktikablen Vorgehens möchte die Stadt Brühl einen Beitrag dazu leisten, dass eine wirkungsorientierte Steuerung im Zuge der Aufstellung des Haushaltsplans mittels Zielen und Kennzahlen eine schnelle Verbreitung findet.

3 Nutzen eines wirkungsorientierten Steuerungsansatzes

Das bisherige Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung ist rein inputorientiert. Wird dieses um eine Kosten- und Leistungsrechnung erweitert, so sind die produktorientierte Erfassung des Outputs (erbrachte Leistungen) und die Gegenüberstellung des hierfür erforderlichen Ressourceninputs (eingesetzte Mittel) möglich. Im Ergebnis können u.a. Fragen nach der Höhe der Produktkosten, des Kostendeckungsgrades und der Stückkosten beantwortet werden. Diese Analysen werden für kosten- seitige Optimierungen genutzt. Die schwierige Frage, welche Wirkung mit den erstellten Produkten in der derzeitigen Qualität und Quantität erzielt wird, wird jedoch nicht systematisch untersucht.

Auf staatlicher Ebene haben die Wirkungsanalysen bereits Einzug in die öffentliche Verwaltung gefunden. Eine Kriminalitätsstatistik versucht, den Grad der erreichten öffentlichen Sicherheit darzustellen, die Pisa-Studien versuchen den Bildungserfolg zu greifen oder die von der EU geforderten wissenschaftlichen Evaluierungen untersuchen, ob die Mittel des europäischen Sozialfonds die beabsichtigten Wirkungen erreichen.

Die Beurteilung der Wirkung des Handelns ist in der Praxis komplex. Trotzdem ist die Wirkungsorientierung notwendig. Familienfreundlichkeit entsteht beispielsweise nicht zwangsläufig durch mehr Geld für den flächendeckenden Ausbau des Platzangebots im Elementarbereich. Es gilt zu überwachen, ob regional (nach Stadtteilen) ein Angebot erbracht wird (z.B. Krippenplätze zu bestimmten Öffnungszeiten) mit dem die angestrebte Wirkung (Vereinbarkeit von Beruf und Familie) erreicht werden kann.

Der wirkungsorientierte Haushalt hat folgende Ziele:

- Die Wirkung des politischen Handelns rückt in den Vordergrund der Steuerung.
- Die Wirkung der Aufgabenwahrnehmung wird nicht nur im Nachgang kontrolliert, sondern bildet die Grundlage für die Haushaltsplanung.
- Der Budgetbedarf von Aufgabenbereichen wird anhand der geplanten Wirkung bemessen.
- Über Wirkungskennzahlen lässt sich die Zielerreichung festhalten.

Auch heute werden im öffentlichen Bereich strategische Festlegungen getroffen. Diese beruhen auf politischen Programmen, Leitbildern oder ggf. auch ausformulierten Strategien. Festzustellen ist, dass diese Strategien häufig Einzelfallbezogen die Verwaltung steuern, z.B. wenn eine Kommune Gewerbeansiedlungen fördern möchte, werden alle mitarbeitenden Verwaltungseinheiten auf das strategische Ziel eingeschworen.

Die Verwaltungsführung gibt der Verwaltung jedoch nur selten strategische Ziele vor, nach denen sich die gesamte Aufgabenwahrnehmung ausrichten soll. Als Indikator für die Unverbindlichkeit der Strategie sehen wir das Beharren auf der Mittelanmeldung der Vorjahre an. Wenn die Mittelanmeldung nicht auf die Strategie reagiert, wird letztlich auch nicht strategisch gesteuert.

Nutzen des Wirkungsorientierten Haushalts für die Verwaltungsführung:

- Die Verwaltungsführung kann nachvollziehen, ob die Leistungserbringer die vereinbarten Zielsetzungen erreichen.

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

- Die mit den Leistungen erzielten Wirkungen können auch nach innen und außen besser dargestellt werden.
- Der Ressourceneinsatz kann optimiert werden, wenn die Wirkung einzelner Verwaltungsleistungen transparent wird.

Für die Leistungserbringer:

- Die Beiträge einzelner Leistungserbringer zur Erreichung strategischer Ziele werden transparent.
- Die Managementfunktion und -kompetenz der Leistungserbringer wird gestärkt.

Das traditionelle System der Verwaltungsführung ist durch Inputorientierung gekennzeichnet. Paradebeispiel ist der kamerale Haushalt: In großer Detaillierung und vor allem verbindlich wird festgelegt, wie viel Geld die Verwaltung ausgeben darf (Input). Dagegen werden die konkret zu erbringenden Leistungen/Produkte (Output), die damit beabsichtigten Wirkungen (Impact oder Outcome) und die letztlich verfolgten Ziele nur vereinzelt, unsystematisch oder vage (z. B. in Form eines Budgets für die "Stadtbücherei") festgelegt.

Unter den Begriffen Outputorientierung und Produktorientierung werden die Ansätze zur Überwindung dieses Mangels diskutiert. Danach soll mit der Bereitstellung von Ressourcen (Input) auch möglichst genau festgelegt werden, welche Leistungen bzw. Produkte (Output), in welcher Zahl, mit welcher Qualität und zu welchen Kosten dafür erbracht werden sollen. Je mehr dies gelingt, umso unbedenklicher kann bei der Inputsteuerung von der traditionellen zentralen haushaltsstellenscharfen Steuerung auf eine ergebnisorientierte Vorgabe von Finanzziele, d. h. auf Budgetierung umgestellt werden. Outputorientierung bedeutet also keine Abkehr von der Steuerung der Inputs, sondern meint die Verknüpfung von Ressourcen- mit Produktvorgaben. Zentrales Instrument einer integrierten Ressourcen- und Produktplanung ist der Produkthaushalt. Outputorientierung bedeutet hier die Überwindung der rein inputorientierten Budgetierung durch die Aufnahme der Produkte in den Haushalt (produktorientierte Budgetierung).

Das neue Verwaltungsmanagement richtet den Blick zunächst auf die Produkte; sie sind das unmittelbare Ergebnis der Verwaltungstätigkeit (der Output), und ihre Beschreibung und Messung ist weniger schwierig. Tatsächlich kommt es aber auf die Wirkung an (Impact). Darunter werden die Auswirkungen des Verwaltungshandels gemessen an den politischen Zielen verstanden. Während beispielsweise der Englischkurs der Volkshochschule das Produkt ist, wäre der Anteil derer, die die Abschlussprüfung bestehen, ein Indikator für die Wirkung. Wegen der Bedeutung der Wirkung wird das neue Verwaltungsmanagement in der Schweiz und teilweise auch in Österreich als Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) bezeichnet.

Praxisbericht Stadt Brühl

Erwartung der Stadt Brühl an das Projekt / an die Nutzung der erzielten Ergebnisse

Ohne die Darstellung von Zielen und Kennzahlen im Haushalt unterscheidet sich auch der doppische Haushalt nicht wesentlich vom kameralen Haushalt. Auch der NKF-Haushalt stellt lediglich ein Zahlenwerk dar, aus dem auch nicht erkennbar ist, welche Leistungen sich dahinter verbergen und zu welchem Zweck sie erbracht werden.

Aus diesem Grund wurde mit dem neuen Haushaltsrecht nicht allein das Ziel verfolgt, im Haushalt andere Rechengrößen zur besseren Darstellung des Ressourcenverbrauchs abzubilden, sondern es sollten auch andere Steuerungsinstrumente eingeführt werden. Vereinfacht ausgedrückt soll seitens der Politik ein Ziel vorgegeben werden. Von der Politik werden dazu Mittel bereitgestellt und die Verwaltung muss mit diesen Mittel das vorgegebene Ziel erreichen. Dabei sollte dann bei den Haushaltsberatungen nicht mehr darüber diskutiert werden, ob dafür 1.000 € oder 800 € für Portoaufwendungen bereitgestellt werden sondern die Verwaltung muss das vorgegebene Ziel mit den bereitgestellten Mittel erreichen, wobei der Verwaltung der Mitteleinsatz grundsätzlich freigestellt werden soll. Eine solche Betrachtungsweise ist derzeit gerade im Ansatz erkennbar.

Die Durchführung dieses Projekts soll zur weiteren Umsetzung der Grundgedanken des Neuen Kommunalen Finanzmanagements beitragen.

Durch die Definition von strategischen Zielen und Kennzahlen sollen politische Vorgaben langfristig operationalisiert und damit nachvollziehbar zum Gegenstand des Haushaltsverfahrens gemacht werden.

Auch ein interner Vergleich der Kennzahlen mehrerer aufeinanderfolgender Haushaltsjahre soll bisherige Entwicklungen verdeutlichen und einen Überblick über den Grad der strategischen Zielerreichung geben. Handlungs- und Steuerungsbedarfe sollen leichter identifizierbar gemacht werden.

Nutzen aus der Sicht der Stadt für Rat, Verwaltungsspitze, Amtsleiter und Bürger

Für alle Beteiligten – Rat, Verwaltungsführung, Fachbereichsleiter – erfordert die Definition von Zielen und die Ermittlung von Kennzahlen ein Umdenken und eine andere Sichtweise in Bezug auf den Haushalt. Welches Ziel erreicht und welche Leistungen mit den bereitgestellten Haushaltsmitteln erbracht wurden, war nach der bisherigen Handhabung jedenfalls nicht aus dem Haushalt ersichtlich und eher intransparent.

Mit der vollständigen Umsetzung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements wird in jedem Fall eine größere Transparenz erzielt und den Beteiligten ein Zahlenwerk an die Hand gegeben, das eine einfachere Steuerung und Erfolgskontrolle ermöglicht und dem Bürger ein Bild vermittelt, welche Leistungen erbracht werden.

Dazu ist es aber erforderlich, dass Ziele nicht nur formuliert sondern auch gelebt werden und Kennzahlen tatsächlich geeignet sind, die Zielerreichung zu messen.

An das System von Zielen und Kennzahlen sind folgende Anforderungen zu stellen:

- ⇒ Ziele müssen überprüfbar sein
- ⇒ Identifikation mit den Zielen
- ⇒ geeignete Kennzahlen formulieren
- ⇒ Beschränkung auf wenige relevante Kennzahlen
- ⇒ „ständige“ Rückmeldung über Zielerreichung | Berichtswesen

Allerdings ist nicht zu verkennen, dass diese Umstellung auch auf Widerstände gerade wegen der damit verbundenen Transparenz stößt und noch einige Überzeugungsarbeit zu leisten sein wird.

4 Vorgehen bei der Einführung einer Wirkungsorientierten Steuerung

4.1 Erarbeitung und Priorisierung der strategischen Ziele der Kommune

Die im Folgenden beschriebenen Beteiligten, Auswahlkriterien und Vorgehensweisen haben einen beispielhaften Charakter. Wenngleich hier auch Grundsätze benannt werden, die aus unserer Sicht für alle Kommunen gelten, so kann es bei dem einen oder anderen Aspekt gewisse kommunale Besonderheiten geben, die eine abweichende bzw. an die jeweiligen Besonderheiten angepasste Regelung erforderlich macht.

Beteiligte

Durch die Wahl der Ratsvertreter geben die Bürger ihren Vorstellungen der im Hinblick auf Gestaltung und Ausrichtung einer Stadt zu setzenden Schwerpunkte Ausdruck. Insofern obliegt es dem Rat, die strategischen Ziele und den Budgetrahmen für eine Gemeinde festzulegen sowie die Ausführung dieser Beschlüsse zu überwachen.

Der Verwaltungsvorstand ist seinerseits für das Erreichen der strategischen Vorgaben seitens der Verwaltung zuständig. Er berichtet dem Rat regelmäßig über die Fortschritte und den Status der Umsetzung. Die Beigeordneten vereinbaren sich mit ihren Amtsleitungen auf Produktgruppenebene und die Amtsleitungen ebenfalls mit ihren Abteilungsleitungen auf Produktebene.

Pflichtig und verbindlich für die Darstellung im Haushalt sind lediglich die Produktbereiche. Aufgrund der starken Themenzusammenfassung empfehlen wir allerdings zusätzlich auch die Produktgruppen mit abzubilden. Bei kleinen Verwaltungen kann sogar die Produktebene mit ausgewiesen werden, was streng an der Menge bemessen werden sollte. Um die Übersichtlichkeit nicht zu gefährden und nicht eine kleinteilige Steuerung zu provozieren wird hiervon i.d.R. abgeraten, sobald mehr als 100 - 150 Produkte vorhanden sind.

Als unterstützende Beteiligte sind jeweils die Querschnittsbereiche Finanzen, Personal und Organisation zu nennen. Diese beiden Bereiche bereiten die Entscheidungsfindung durch Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen im Rahmen des Berichtswesens vor bzw. geben zu den unterschiedlichen, ihre Themenbereiche betreffenden Handlungsoptionen eine Einschätzung ab.

Kriterien und Auswahl der strategischen Ziele

In einem ersten Schritt werden auf politischer Ebene die Strategieziele festgelegt. Diese bilden die Schwerpunkte des kurz- bis mittelfristigen Handelns der Verwaltung. Dementsprechend sollte bei der Benennung der Ziele auch eine Konzentration auf wenige Bereiche erfolgen, um nicht ein zu breit gefächertes Feld von unterschiedlichen Strategien zu erhalten. Dies würde zum einen den Überblick erschweren, die Gefahr von Zielkonflikten erhöhen und der gewollten Akzentuierung entgegen laufen. Eine übersichtliche und i.d.R. ausreichende Anzahl liegt bei vier bis acht Strategiezielen.

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Die Zielformulierungen sollten hierbei der sog. SMART-Regel folgen (vgl. Tabelle 1: SMART-Regel), als Voraussetzung dafür, dass sie von den Beteiligten verstanden und wunschgemäß umgesetzt werden können.

Kriterium	Erläuterung
spezifisch	Die Ziele müssen eindeutig formuliert sein
messbar	Die Ziele müssen messbar und objektiv zu beurteilen sein
angemessen	Die Ziele müssen mit den dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen erreichbar und auf die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Einheit(en) abgestellt sein
relevant	Die Ziele müssen bedeutsam für das Handeln der Verwaltung sein
terminiert	Die Ziele müssen zeitlich begrenzt sein

Tabelle 1: SMART-Regel

Die strategischen Ziele sollten eher grob gehalten werden. Eine Konkretisierung erfolgt im Laufe der weiteren Operationalisierung auf den weiteren hierarchischen Ebenen. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die so festgelegten strategischen Ziele nicht ausschließlicher Ausrichtungspunkt der Verwaltung sind. Selbstverständlich gibt es auch Aufgabenstellungen oder Produkte, für die ein gesetzliches Erfordernis besteht oder die dem gewollten Leistungsspektrum angehören, ohne hierbei im Mittelpunkt einer Strategie zu stehen. Diese Aufgaben werden nicht eingestellt, weil sie keinem strategischen Ziel direkt zugeordnet werden können. Gleichwohl wird jedes Produkt kritisch hinterfragt, in welcher Form es einen Beitrag zu den strategischen Zielen leisten kann. Die Strategischen Ziele sind verbindlich und eine Unterstützung dieser Ziele somit zwingend, auch wenn dies vielleicht im Einzelfall nur mittelbar erfolgen kann. Wenn beispielsweise ein strategisches Ziel lautet, dass man als kinderfreundliche Stadt wahrgenommen werden möchte, so ist auch für die Büchereien zu überlegen, in wieweit sie einen Beitrag hierzu leisten können (z.B. durch das Bereitstellen von Kinderbüchern o.ä.), obwohl dieser Bereich einen allgemeinen Bildungsauftrag hat und nicht primär auf diese Zielgruppe beschränkt ist.

Sofern erforderlich oder gewünscht, können die strategischen Ziele priorisiert werden, um bei eventuell entstehenden Zielkonflikten eine klare Vorrangsregelung zu haben.

Ablauf

Nachdem die strategischen Ziele in einem politischen Abstimmungsprozess erarbeitet wurden, bereitet die Verwaltung – hier sind insbesondere die Querschnittsbereiche Finanzen, Personal und Organisation gefragt – im Rahmen einer Finanz- und Strukturanalyse die mit der Politik durchzuführende Strategieanalyse vor. Die Finanzanalyse betrachtet das finanzielle Umfeld sowie die Entwicklungen wesentlicher Finanzpositionen der Gemeinde (z.B. Gewerbesteuerprognose, Sozialaufkommen, tarifliche Abschlüsse etc.). Die Strukturanalyse hingegen beschäftigt sich mit der Auswertung der von der Verwaltung erstellten Leistungen unter den Gesichtspunkten Effektivität und Effizienz.

Ausgestattet mit den Ergebnissen dieser Analysen empfiehlt sich ein moderierter Workshop der Verwaltungsleitung mit der Politik, um im Rahmen der Strategieanalyse die Ziele mit konkreteren Wirkungsbereichen zu verknüpfen. Dies können zum einen grobe Vorgaben sein, welche Produkt-

bereiche oder -gruppen man als besonders ausschlaggebend für die Strategieumsetzung sieht. Zum anderen können diese teilweise auch schon konkrete Maßnahmen (z.B. als Bestandteil eines politischen Programms) sein. Generell sollen die Vorgaben hier so grob wie möglich gehalten werden – der Fokus soll auf die gewünschte Wirkung gelegt werden, nicht auf den Weg, diese zu erreichen. Für die so ermittelten Handlungsschwerpunkte werden zunächst Wirkungskennzahlen formuliert, anhand derer man das Eintreten der gewünschten Wirkungen messen und bemessen kann. Anschließend werden hier Budgetziele formuliert und ggf. freie Finanzmittel zugeordnet um der thematischen Schwerpunktsetzung soweit erforderlich einen entsprechenden Ressourceneinsatz gegenüber zu stellen.

Die Ergebnisse dieses Abstimmungsprozesses fließen in die Vereinbarungen zwischen dem Verwaltungsvorstand und den Amtsleitungen ein. Diese Vereinbarungen sind Bestandteil eines standardisierten und formalisierten Planungsprozesses. Die Vereinbarungen enthalten die strategischen Zielsetzungen für den jeweiligen Vereinbarungsgegenstand (Produktbereich, -gruppe o. Produkt) sowie die Budgetziele, den Ressourceneinsatz und die zu erbringenden Leistungen in Form von Kennzahlen. Die Vereinbarungen bilden die Basis für das unterjährige Controlling und Berichtswesen. Sie enthalten die Planwerte und beschreiben – soweit möglich – das Vorgehen bei Abweichungen.

Die in den Vereinbarungen fixierten Kennzahlen werden in Abhängigkeit zu den strategischen Zielen gebildet und treffen Aussagen zu der Zielerreichung. Eine Anpassung der Ziele an schon vorhandene Kennzahlen einzelner Bereiche darf nicht erfolgen. Sind Kennzahlen für eine Zielmessung noch nicht erhoben, so muss dies nachgeholt oder übergangsweise mit Hilfsgrößen gearbeitet werden. Soweit möglich – insbesondere im Bereich der Effizienz – empfiehlt sich der Einsatz von Benchmarkingwerten, um eine Einschätzung über den Stand der eigenen Leistung zu erhalten. Da gerade im Bereich der kommunalen Strategie große Unterschiede bestehen, ist hier eine vorsichtige Herangehensweise geboten. Die Datenvalidität und der Betrachtungsschwerpunkt sind kritisch zu untersuchen. Es gilt zu vermeiden, dass man sich nicht am Ende auf Vergleichswerte einigt, die den Betroffenen am besten passen. Vielmehr sollen die Werte sachgerecht und vergleichbar sein.

Praxisbericht Stadt Brühl

Vorgehen im Detail bei der Erarbeitung und Priorisierung

Im Rahmen der Auftaktveranstaltung zu diesem Projekt, in der Inhalt und Ziele des Projektes den Vertretern der Fraktionen und beteiligten Fachbereichen sowie Stabsstellen vorgestellt wurden, sind im Einvernehmen mit den Vertretern der Fraktionen als strategische Ziele Kinderfreundliche Stadt und Haushaltskonsolidierung festgelegt worden. Im weiteren Verlauf der Vorbereitungen wurden auf Wunsch des Bürgermeisters die strategischen Ziele um die Bereiche Kultur, Sport und Tourismus erweitert, ohne diese jedoch weiter zu qualifizieren.

Für die Umsetzung des Projekts war es erforderlich, kurzfristig Ziele festzulegen. Alle Beteiligten waren sich bewusst, dass zukünftig die strategischen Ziele durch den Rat vorgegeben werden müssen. Dafür ist es erforderlich, ein Zielsystem zu erarbeiten, in dem auch mögliche Zielkonflikte aufgezeigt werden sollten.

Auf die Festlegung einer Rangfolge wurde verzichtet, aber das Ziel der Haushaltskonsolidierung sollte wegen der Haushaltssituation stets im Auge behalten werden.

Bewertung der ausgewählten strategischen Ziele

Im Wesentlichen entsprechen die festgelegten Ziele den Schwerpunkten, die von der Politik auch in der Vergangenheit bei den Haushaltseinbringungen gesetzt wurden.

4.2 Erarbeitung und Priorisierung der Kennzahlen für die Teilergebnispläne

4.2.1 Auswahl der fünf beispielhaften Aufgabenbereiche

Der nächste Vorgehensschritt nach der Erarbeitung, Priorisierung und Auswahl der strategischen Ziele der Kommune soll die Auswahl fünf beispielhafter Aufgabenbereiche / Piloten sein. Die Wirkungsorientierte Steuerung soll hierbei weiter operationalisiert, konkreter beschrieben und konkreter messbar werden.

Es hat sich bei der Einführung vergleichbarer Steuerungssystematiken bewährt, zunächst die Umsetzung zu pilotieren und anhand der Piloten für die flächendeckende Implementierung Erfahrungen zu sammeln und das Instrument dabei nach den gemeindeindividuellen Anforderungen anzupassen. Fünf Pilotbereiche / Teilergebnispläne lassen einerseits eine gewisse Einschränkung der Anzahl der Piloten zu, andererseits ist so ein effizientes Arbeiten möglich.

Die konkrete Auswahl der Teilergebnispläne ist ein wichtiger Einflussfaktor für den gesamten folgenden Projekterfolg. Kriterien für die Auswahl der Pilotbereiche / Teilergebnispläne sind unter anderem:

- Verfügbarkeit / Existenz von belastbarem Kennzahlenmaterial
- Vorerfahrungen bei der Erarbeitung und Nutzung von wirkungsorientierten Kennzahlen
- Engagement und Freiwilligkeit bei der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung
- Einfluss auf die positive Mitwirkung / Gestaltung der strategischen Ziele
- Bürgernähe und relativ hohe Fallhäufigkeit beim Bürger

Mindestens ein Pilotbereich sollte in Bezug auf das zugrundeliegende Finanzvolumen und / oder die Personalausstattung einige Bedeutung in der Kommune innehaben. Des Weiteren bietet es sich an, auch Teilergebnispläne von Beginn an aufzunehmen, die vermeintlich schwierig zu operationalisierende Zielkataloge aufweisen. Auf diese Art und Weise kann frühzeitig erkannt werden, wie in diesem Fall vorgegangen werden soll. Eine Auswirkung kann ggf. sein, dass der historisch

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

gewachsene Zuschnitt von Teilergebnisplänen unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierten Steuerung neu hinterfragt und möglicherweise angepasst wird.

Die Umsetzung der Wirkungsorientierten Steuerung lebt von Anfang an von der Akzeptanz des Projektes bei allen Beteiligten. Dies ist ein wichtiger Erfolgsfaktor des Projektes. Aus diesem Grund sollten von Anfang an Ratsvertreter, die Verwaltungsspitze und Amtsleiter bei der Auswahl der Pilotbereiche beteiligt sein. Dies unterstützt unter anderem die Kommunikation und den Zweck des Projektes bei allen Beteiligten.

Die Auswahl sollte in mehreren vorbereiteten Workshops vollzogen werden. Zunächst können die insgesamt möglichen Pilotbereiche / Teilergebnispläne identifiziert werden. Im Anschluss werden diese nach den skizzierten Kriterien abwägend immer weiter eingegrenzt bis zum Schluss die fünf geeignetsten Piloten übrigbleiben.

Jede Kommune wird bei diesem Vorgehen auf die für sie passende Kombination an Pilotbereichen / Teilergebnisplänen stoßen. Es ist somit wichtig sich vor Augen zu führen, dass die von der Stadt Brühl ausgewählten Piloten für das vorliegende Projekt angemessen und geeignet waren. Es sind die Beispielpilotenbereiche der Stadt Brühl und nicht der allgemeingültige generelle Standard für Kommunen.

Praxisbericht Stadt Brühl

Kriterien für die Auswahl der Aufgabenbereich, bei denen die Umsetzung der strategischen Ziele dargestellt werden sollen, war einmal die Frage, ob die entsprechenden Bereiche als Teilergebnisplan im Haushalt abgebildet sind, ob das Finanzvolumen ausreichend bemessen ist, um überhaupt einen Beitrag zur Zielerreichung leisten zu können, und wie schnell in diesem Bereichen Kennzahlen vorhanden oder ermittelt werden können.

Von den am Projekt beteiligten Ratsvertreter, den Dezernenten und Fachbereichsleitern wurden folgende fünf Produktgruppen festgelegt:

25 05 Kunst- und Musikschule (FB 40/5)

36 01 Förderung von Kindern in Tagesbetreuung (FB 50/1)

52 06 Hilfe bei Wohnproblemen (Obdachlose, Flüchtlinge) (FB 50/3)

54 03 Verkehrliche Planung (FB 61/1)

57 01 Wirtschaftsförderung und Tourismus (01/3)

Bei der Kunst- und Musikschule, der Förderungen von Kindern in Tagesbetreuung und der Hilfe bei Wohnproblemen war schon umfangreiches Zahlenmaterial als Grundlage für Kennzahlen vorhanden, so dass innerhalb des geplanten Zeitrahmens deren Aufbereitung für die Abbildung im Haushalt realisiert werden konnte.

Beim Teilergebnisplan **Kunst- und Musikschule** weist der Haushaltsentwurf 2008

ordentliche Erträge von 813.664 €

und ordentliche Aufwendungen von 1.302.398 €

aus. An der Kunst- und Musikschule werden insgesamt rd. 1.500 Teilnehmer Einzel oder in Gruppen unterrichtet.

Förderung von Kindern in Tagesbetreuung

Dieser Teilergebnisplan weist

ordentliche Erträge von 3.795.226 €

und ordentliche Aufwendungen von 7.313.008 €

aus. In den Kindertageseinrichtungen werden derzeit 1.453 Kinder betreut. In städtischer Trägerschaft stehen davon 662 Plätze.

Hilfe bei Wohnproblemen (Obdachl., Flüchtlinge)

In diesem Bereich stehen

ordentliche Erträge von 272.595 €

ordentlichen Aufwendungen von 777.249 €

gegenüber. Es werden derzeit 219 Personen mit Wohnraum versorgt.

Verkehrliche Planung

In diesem Bereich stehen

ordentliche Erträge von 6.800 €

ordentlichen Aufwendungen von 222.112 €

gegenüber.

Wirtschaftsförderung und Tourismus

In diesem Bereich stehen

ordentliche Erträge von 108.106 €

ordentlichen Aufwendungen von 511.259 €

gegenüber.

4.2.2 Grundsätzliche Strukturierung der Kennzahlen in den Teilergebnisplänen

Die grundsätzliche und übergeordnete Strukturierung der Kennzahlen der zukünftigen Haushaltsseiten in den Teilergebnisplänen ist der folgenden Abbildung zu entnehmen:

Lfd. Nr.	Kennzahlen-/Zielkategorien
1	Mitteinsatz
2	Leistung
3	Wirkung

Abbildung 1: Struktur: Mitteleinsatz, Leistung und Wirkung

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Für jeden Teilergebnisplan ist darzustellen, mit welchem Mittel- und Ressourceneinsatz in dem betreffenden Haushaltsjahr gearbeitet werden soll. Zudem ist anzugeben, welche Leistung mit Hilfe dieses Mittel- und Ressourceneinsatzes erzielt werden soll. Schließlich ist jeweils zu beschreiben, welche Wirkung in Bezug auf die bereits definierten strategischen Ziele der Kommune erwartet werden kann.

Innerhalb dieser grundsätzlichen Dreiteilung der Kennzahlen sehen wir weitere Unterstrukturen vor. Sie sind in der folgenden Abbildung dargestellt:

Lfd. Nr.	Kennzahlen-/Zielkategorien
1 Mitteleinsatz	
1.1	Finanzen
1.2	Personal
1.3	Infrastruktur
2 Leistung	
2.1	Output
2.2	Prozess
2.3	Ergebnis
3 Wirkung	
3.1	Strategisches Ziel - Kinderfreundliche Stadt
3.2	Strategisches Ziel - Haushaltskonsolidierung
3.3	Strategische Ziele - Förderung von Kultur, Sport und Tourismus
3.4	Sonstige Ziele

Abbildung 2: Unterstruktur der Kennzahlen in den Teilergebnisplänen

Die Kennzahlen des Mitteleinsatzes sind in die Unterkategorien „Finanzen“, „Personal“ und „Infrastruktur“ unterteilt. Die Kennzahlen der **Finanzen** sind in der Regel das ordentliche Ergebnis des Teilergebnisplans als Übersichtskennzahlen. Bewährt haben sich zudem Kennzahlen des ordentlichen Ergebnisses pro Leistungseinheit sowie der Kostendeckungsgrad des Teilergebnisplans.

Generell ist anzumerken, dass es eher gilt, die Kennzahlen zu priorisieren, das heißt sich auf die möglichst wenigen, wirklich wichtigen Kennzahlen zu beschränken und nicht alles mit der gleichen Intensität nachverfolgen zu wollen. Weniger ist in diesem Fall mehr. Angesichts der großen Anzahl an

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Teilergebnisplänen in den Kommunen, die bei vollständiger Implementierung zu pflegen sind, wird dieser Grundsatz nachvollziehbar.

Die Kennzahlen des Bereiches **Personal** beschreiben die benötigte Personalkapazität in den jeweiligen Teilergebnisplänen sowie die Personalkapazität pro Leistungseinheit. Dies gibt eine gute Rückmeldung über die Personalintensität der einzelnen Teilergebnispläne.

Die Kennzahlen der **Infrastruktur** geben in Bezug auf das Vermögen je Einwohner und die Investitionen pro Einwohner an, wie viel Vermögen und Investitionen in den jeweiligen Teilergebnisplänen gebunden sind. Ergänzend kann die Investitionsquote dargestellt werden.

Die Leistungskennzahlen hängen individueller als die Mittelkennzahlen von dem jeweiligen Teilergebnisplan ab. Der jeweilige **Output** eines Teilergebnisplans soll betrachtet werden. Dabei kann es sich beispielsweise um die Anzahl der angebotenen Musikstunden (im Teilergebnisplan Kunst- und Musikschule) handeln. Die Kennzahlen der Unterkategorie **Prozess** beschreiben in der Regel die Qualität der erbrachten Leistung. Am Beispiel des Teilergebnisplans Kunst- und Musikschule könnte dies das Verhältnis von Gruppen- zu Einzelunterricht sein. Das zu messende **Ergebnis** der Leistungen soll ebenfalls dargestellt werden. Am Beispiel des Teilergebnisplans Kunst- und Musikschule kann die Belegung je Unterrichtsstunde nachvollzogen werden.

Die **Wirkungskennzahlen** richten sich nach den definierten strategischen Zielen der Kommune. Im Fall der Stadt Brühl wurden beispielhaft die drei strategischen Ziele „Kinderfreundliche Stadt“, „Haushaltskonsolidierung“ und „Förderung von Kultur, Tourismus und Sport“ ausgewählt. Für jeden Teilergebnisplan ist nun aufzustellen inwiefern die strategischen Ziele messbar und nachvollziehbar unterstützt werden. Am Beispiel des Teilergebnisplans Kunst- und Musikschule kann das strategische Ziel „Kinderfreundliche Stadt“ durch die Kennzahl „Steigerung des Anteils der Nutzer bis 14 Jahre an allen Nutzern um x Prozent“ gefördert werden. Das strategische Ziel „Haushaltskonsolidierung“ kann durch die Kennzahl „Verbesserung des Kostendeckungsgrads um x Prozent“ besser mess- und nachvollziehbar verfolgt werden.

4.2.3 Kennzahlenbildung und -definition in den Aufgabenbereichen

Die Kennzahlenbildung und -definition in den konkreten Teilergebnisplänen nahmen wir in einem mehrstufigen Prozess gemeinsam mit den Vertretern des Rates, Mitgliedern der Verwaltungsspitze und der Verantwortlichen der Ämter vor.

Zunächst sammelten wir die in den fünf betroffenen Teilergebnisplänen bereits vorhandenen Grunddaten, Auswertungen und Kennzahlen. Diese gingen in den ersten Entwurf eines Vorschlags an insgesamt verfügbaren Kennzahlen für einen Teilergebnisplan ein.

Anschließend führten wir diesen Vorschlag in einer gemeinsamen Sitzung mit Vertretern des Rates, Mitgliedern der Verwaltungsspitze und den Verantwortlichen der Ämter einer ersten gemeinsamen Bewertung zu. Es wurde eine erste Priorisierung der Kennzahlen vorgenommen, da – wie bereits erwähnt – angesichts der Vielzahl der später zu betrachtenden Teilergebnispläne die **Konzentration auf die wichtigen Steuerungsinformationen** ein wichtiger Baustein bei der Anwendung der Kennzahlen darstellt. Zudem sammelten wir hierbei weitere Vorschläge für Kennzahlen.

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Die angepasste Version besprachen wir in der darauf folgenden Zeit mit den Verantwortlichen der Ämter und konkretisierten die Ausgestaltung der detaillierten Kennzahlen immer weiter. Diese Abstimmung mit den Fachämtern ist überaus wichtig, da vor der Implementierung ihre weitgehende Akzeptanz der Inhalte und der Anwendung gesichert sein sollte.

Den fertigen Entwurf der Kennzahlen für die fünf gewählten Teilergebnispläne stellen wir in einer weiteren Sitzung mit den Vertretern des Rates, Mitgliedern der Verwaltungsspitze und den Verantwortlichen der Ämter vor und nahmen hier im Verlaufe der abschließenden Diskussion die letzten Anpassungen und Priorisierungen vor. Das Zwischenergebnis für die weitere Arbeit war somit entschieden. Dieses Zwischenergebnis ist am Beispiel des Teilergebnisplans „Kunst- und Musikschule“ in der folgenden Abbildung dargestellt:

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Lfd. Nr.	Kennzahlen-/Zielkategorien	Aufgaben
		Kunst+Musik
1	Mitteinsatz	
1.1	Finanzen	
	Ordentliches Ergebnis (in Euro)	Ergebnis
	Ordentliches Ergebnis je Leistungseinheit (in Euro)	Ergebnis je Teilnehmer
		Ergebnis je Unterrichtseinheit/ Veranstaltung
	Kostendeckungsgrad (in Prozent)	Ertrag zu Aufwand
1.2	Personal	
	Vollzeitäquivalente (VZÄ) (absolut)	VZÄ
	VZÄ je Leistungseinheit (absolut)	Teilnehmer je VZÄ
1.3	Infrastruktur	
	Vermögen (Gebäude, BGA, etc.) je Einwohner (in Euro)	Vermögen je Einwohner
	Investitionen (in Euro)	Investitionen je Einwohner
	Investitionsquote (in Prozent)	Investitionsquote
2	Leistung	
2.1	Output	
		Anzahl der Unterrichtsstunden (à 45 Minuten)
2.2	Prozess	
		Verhältnis von Gruppen- zu Einzelunterricht
2.3	Ergebnis	
		Belegung je Unterrichtsstunde
3	Wirkung	
3.1	Strategisches Ziel - Kinderfreundliche Stadt	
		Steigerung des Anteils der Nutzer bis 14 Jahre an allen Nutzern um x Prozent
		Steigerung des Anteils der Nutzer von 3 bis 14 Jahren an allen 3- bis 14-Jährigen um x Prozent
3.2	Strategisches Ziel - Haushaltskonsolidierung	
		Verbesserung des Kostendeckungsgrads um x Prozent
3.3	Strategische Ziele - Förderung von Kultur, Sport und Tourismus	
		Steigerung der Besucherzahlen von kulturellen Veranstaltungen um x Prozent
3.4	Sonstige Ziele	

Abbildung 3: Kennzahlen im Teilergebnisplan „Kunst + Musik“

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

In den Kennzahlen des **Mittleinsatzes** finden sich annähernd standardisiert die bereits skizzierten Finanz-, Personal- und Infrastrukturkennzahlen wieder. Die Finanzen sollen anhand des ordentlichen Ergebnisses (je Teilnehmer bzw. je Unterrichtseinheit / Veranstaltung) und des Kostendeckungsgrads aufgeführt werden. Die Personalintensität soll anhand der Darstellung der Vollzeitäquivalente erfolgen. Zudem wird gezeigt, wie viele Teilnehmer je Vollzeitäquivalent an Personal betreut / geschult werden können. In Bezug auf die Infrastruktur soll dargestellt werden, welches Vermögen je Einwohner bzw. welche Investitionen je Einwohner in dem Teilergebnisplan gebunden sind. Im Vergleich der Teilergebnispläne ergibt dies ein gutes Bild der Bindung oder Schaffung von kommunalem Vermögen.

Die **Leistungskennzahlen** hängen individueller als die Mittelkennzahlen von dem jeweiligen Teilergebnisplan ab:

- Der jeweilige **Output** eines Teilergebnisplans soll betrachtet werden. Dabei handelt es sich im vorliegenden Beispiel des Teilergebnisplans der Kunst- und Musikschule um die Anzahl der angebotenen Unterrichtsstunden. Dies sagt unter anderem aus, welches Leistungsangebot in diesem Aufgabenbereich angeboten bzw. unterhalten wird.
- Die Kennzahlen der Unterkategorie **Prozess** beschreiben in der Regel die Qualität der erbrachten Leistung. Am Beispiel des Teilergebnisplans Kunst- und Musikschule soll dies das Verhältnis von Gruppen- zu Einzelunterricht sein. Dies wurde in der fachlichen Diskussion als eine der entscheidenden qualitativen Stellschrauben zur Steuerung des Angebots der Kunst- und Musikschule bewertet.
- Das zu messende **Ergebnis** der Leistungen soll ebenfalls dargestellt werden. Am Beispiel des Teilergebnisplans Kunst- und Musikschule soll die Belegung je Unterrichtsstunde dargestellt werden.

Die **Wirkungskennzahlen** richten sich nach den definierten strategischen Zielen der Kommune. Im Fall der Stadt Brühl wurden beispielhaft die drei strategischen Ziele „Kinderfreundliche Stadt“, „Haushaltskonsolidierung“ und „Förderung von Kultur, Tourismus und Sport“ ausgewählt.

Für jeden Teilergebnisplan ist aufzustellen, inwiefern die strategischen Ziele messbar und nachvollziehbar unterstützt werden. Am Beispiel des Teilergebnisplans Kunst- und Musikschule soll das **strategische Ziel „Kinderfreundliche Stadt“** durch die Kennzahlen „Steigerung des Anteils der Nutzer bis 14 Jahre an allen Nutzern um x Prozent“ und „Steigerung des Anteils der Nutzer von 3 bis 14 Jahren an allen 3- bis 14-Jährigen um x Prozent“ gefördert werden. Durch die erstgenannte Kennzahl soll zukünftig gesteuert werden, wie viele der Nutzer der Angebote der Kunst- und Musikschule Kinder bis 14 Jahren sind, um diesen Anteil ggf. gezielt erhöhen zu können. Durch die zweite Kennzahl soll gesteuert werden, wie hoch der Anteil der Kinder zwischen 3 und 14 Jahren ist, die mit den Angeboten der Kunst- und Musikschule in der Stadt Brühl insgesamt erreicht werden. Dieser Anteil kann ggf. erhöht werden, um unter Umständen noch mehr Kinder teilhaben lassen zu können.

Das **strategische Ziel „Haushaltskonsolidierung“** kann durch die Kennzahl „Verbesserung des Kostendeckungsgrads um x Prozent“ besser mess- und nachvollziehbar verfolgt werden. In dieser Kennzahl spiegeln sich erstens die leistungsbezogenen Vorgaben für den Teilergebnisplan wieder. Zweitens zeigt sich hierbei die effiziente Leistungserbringung innerhalb der sonstigen

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Rahmenbedingungen eines Teilergebnisplans. Nach einiger Zeit lassen sich auch die Ergebnisse des Kostendeckungsgrads der Vorjahre in die Zielsetzung des zu planenden Haushaltsjahres mit einbeziehen.

Das **strategische Ziel „Förderung von Kultur, Sport und Tourismus“** soll im Teilergebnisplan „Kunst- und Musikschule“ zukünftig mit der Kennzahl „Steigerung der Besucherzahlen von kulturellen Veranstaltungen um x Prozent“ beeinflusst werden. Die Kennzahl sagt aus inwieweit es gelingt, innerhalb der sonstigen Rahmenbedingungen des Teilergebnisplans die Besucherzahlen zu steigern.

Zusammengefasst betrachtet zeigt sich der aus unserer Sicht überragende Vorteil der Zuordnung und Strukturierung der Kennzahlen. Der **Rat bekommt ein operatives Instrument** an die Hand mit Hilfe dessen er für ihn entscheidende Beiträge von Teilergebnisplänen und Teilergebnisplanverantwortlichen zu seinen strategischen Zielen und Leistungszielen schriftlich fixiert in den Haushalt mit aufnehmen und nachverfolgen kann, ob und wie diese konkreten und messbaren Ziele von der Verwaltung erreicht werden.

Praxisbericht Stadt Brühl

Beschreibung des detaillierten Vorgehens

Bei der Entwicklung der Kennzahlen kam es vor allem darauf an, dass diese für die entsprechenden Pilotbereiche später aussagekräftig genug sind, um eventuelle Handlungsbedarfe aufzeigen zu können. Verschiedene Strukturinformationen wurden miteinander oder mit entsprechenden Haushaltszahlen in Beziehung gesetzt um so vergleichbare Kennzahlen zu bilden.

Besonders wichtig war, die einzelnen Strukturinformationen so präzise wie möglich zu definieren. So stellte sich beispielsweise die Frage, ob man im Obdachlosenbereich bei der Kennzahl „Ergebnis je qm“ die gesamte Nutzfläche der jeweiligen Obdachlosenunterkunft zugrunde legt oder aber nur die reine Wohnfläche, welche den Obdachlosen tatsächlich zur Verfügung steht. Bei der ersten Alternative hätten unterschiedlich große Gemeinschaftsräume einen Vergleich zwischen den einzelnen Obdachlosenunterkünften möglicherweise verfälscht. Über solche Fragen sollte mit den einzelnen Abteilungen ausführlich beraten werden, da eine spätere Änderung einen Vergleich mit den Vorjahreskennzahlen unmöglich macht. Entsprechende Definitionen sollten unbedingt schriftlich festgehalten werden, um die fortlaufende Eingabe aktueller Daten zu vereinfachen und die gleichbleibende Zusammensetzung der Kennzahlen zu gewährleisten.

Auf der Grundlage eines vorher erarbeiteten verbalen Kennzahlenkatalogs wurde in Einzelgesprächen mit den entsprechenden Fachbereichen die Kennzahlen ermittelt.

Begründung der Auswahl bestimmter Kennzahlen und Erläuterung

Im Hinblick auf die strategischen Ziele wurde z.B. bei der Förderung von Kindern in Tagesbetreuung eine Kennzahl für die Betreuung der Kinder unter 3 Jahre gebildet.

Bei der Kunst- und Musikschule wurde ermittelt, wie viele Kinder bis zum 14. Lebensjahr diese Einrichtung nutzen.

Aus der Natur der Sache ließ sich im Bereich **Hilfe bei Wohnproblemen (Obdachlose, Flüchtlinge)** nur schwer eine Kennzahl zur Erreichung des strategischen Ziels **Kinderfreundliche Stadt** oder **Förderung von Kultur, Sport und Tourismus** ermitteln.

Dies zeigt auch, dass nicht alle Aufgabenbereiche geeignet sind, zu allen strategischen Zielen Beiträge zu leisten.

Zu Bedenken ist bei der Festlegung von Kennzahlen auch der mit ihrer Ermittlung und Pflege verbundene Aufwand. Es wurde daher auch Wert darauf gelegt, dass auf Zahlenmaterial zurückgegriffen wird, das aus vorhandenen Unterlagen leicht ermittelbar aber auch nachprüfbar ist.

Bei der Festlegung der Kennzahlen wurde auch darauf geachtet, dass zwischen ihnen und den Daten des Haushaltsplans ohne weiteres eine Verbindung hergestellt werden konnte. So ergibt z.B. die Kennzahl Fortbildungskosten der Erzieherinnen keinen Sinn, wenn die Aufwendungen aus dem Haushaltsplan nicht ohne weiteres ersichtlich sind.

Hier zeigte sich schon bei den Aufgabenbereichen **Verkehrliche Planung** und **Wirtschaftsförderung und Tourismus**, dass keine geeigneten Unterlagen vorhanden waren, aus denen Kennzahlen kurzfristig ermittelt werden konnten.

4.2.4 Darstellung und Interpretation der ermittelten Werte der Kennzahlen

Nach der Aufstellung, Abstimmung und Priorisierung der Inhalte der Kennzahlen der Teilergebnispläne waren die **Kennzahlenwerte** im Detail zu ermitteln und darzustellen. Dies war auch ein Kontrolllauf, wie aussagekräftig die Kennzahlen sind und wie es mit der momentanen Datenverfügbarkeit im Einzelnen bestellt ist.

In der folgenden Abbildung haben wir am Beispiel des Teilergebnisplans „Kunst- und Musikschule“ die Kennzahlenwerte für die Bereiche „Miteinsatz“ und „Wirkung“ dargestellt. Die zugrunde liegenden Basisdaten und Quellen sind jeweils mit aufgeführt.

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Lfd. Nr.	Kennzahlen- /Zielkategorien	Aufgaben	
			Kunst+Musik
1	Mitteleinsatz		
1.1	Finanzen		
	Ordentliches Ergebnis (in Euro)	Ergebnis	Quelle: Haushalt -491.818 €
	Ordentliches Ergebnis je Leistungseinheit (in Euro)	Ergebnis je Teilnehmer	Quelle: Haushalt und TN Musik: 1.026 (Kopfzahl); TN Musik Belegung: 1.350 (ohne Instrumentenausleihe) TN Kunst: 153 (Kopfzahl); TN Kunst Belegung: 180 -417 €
		Ergebnis je Unterrichtseinheit bzw. Veranstaltung	Unterrichtsstunden à 45 Minuten Musik (feste Mitarbeiter TvöD): 488 Stunden; Unterrichtsstunden Musik freie Mitarbeiter: 196+17,66 (OGS) Stunden (pro Woche) bei 39 bzw. 40 Wochen p. a. Unterrichtsstunden à 45 Minuten Kunst (feste Mitarbeiter TvöD): 16,83 Stunden; Unterrichtsstunden Kunst (freie Mitarbeiter): 26+21,33 (OGS) Stunden (pro Woche) bei 39 bzw. 40 Wochen p. a. -16 €
	Kostendeckungsgrad (in Prozent)	Ertrag zu Aufwand	Quelle: Haushalt 62%
1.2	Personal		
	Vollzeitäquivalente (VZÄ) (absolut)	VZÄ	Musik: 23,37 VZÄ (feste und freie Mitarbeiter und OGS) Kunst: 2,14 VZÄ (feste und freie Mitarbeiter und OGS) 25,51
	VZÄ je Leistungseinheit (absolut)	Teilnehmer je VZÄ	46
. . .			
3	Wirkung		
3.1	Strategisches Ziel - Kinderfreundliche Stadt		
		Steigerung des Anteils der Nutzer bis 14 Jahre an allen Nutzern um x Prozent	Anzahl der Nutzer bis 14 Jahre: 785 (Musik) Anzahl der Nutzer bis 14 Jahre: 109 (Kunst) Anzahl der Nutzer bis 14 Jahre: 120 (OGS - Musik) + 150 (OGS - Kunst) 3 Prozent
		Steigerung des Anteils der Nutzer von 3 bis 14 Jahren an allen 3- bis 14-Jährigen um x Prozent	Anzahl der Nutzer bis 14 Jahre: 785 (Musik) Anzahl der Nutzer bis 14 Jahre: 109 (Kunst) Anzahl der Nutzer bis 14 Jahre: 120 (OGS - Musik) + 150 (OGS - Kunst) Einwohnerzahlen stammen aus LDS-Statistik. 3 Prozent
3.2	Strategisches Ziel - Haushaltskonsolidierung		
		Verbesserung des Kostendeckungsgrads um x	2,5 Prozent
3.3	Strategische Ziele - Förderung von Kultur, Sport und Tourismus		
		Steigerung der Besucherzahlen von kulturellen	24.000 Besucher bei 170 bis 180 Veranstaltungen p. a. 5 Prozent
3.4	Sonstige Ziele		

Abbildung 4: Ermittelte Kennzahlenwerte im Teilergebnisplan „Kunst + Musik“

In der obigen Abbildung sind zunächst die **Kennzahlenwerte der Finanzen** aufgeführt.

Das ordentliche Ergebnis des Teilergebnisplans „Kunst- und Musikschule“ beträgt rund -0,5 Mio. Euro p. a. Das ordentliche Ergebnis je Teilnehmer beträgt rund -417 Euro pro Jahr. Jeder Teilnehmer der Kunst- und Musikschule wird also mit rund 417 Euro pro Jahr bezuschusst.

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Das Ergebnis je Unterrichtseinheit (von 45 Minuten) bzw. je Veranstaltung beträgt -16 Euro. Das bedeutet grob gesagt, dass jede Unterrichtsstunde in der Kunst- und Musikstunde der Stadt Brühl mit etwa 16 Euro pro Stunde im Durchschnitt aller Gruppen- und Einzelunterrichtsstunden bezuschusst wird.

Der Kostendeckungsgrad der Kunst- und Musikschule beträgt rund 62 Prozent. Das bedeutet, dass rund 62 Prozent der Aufwendungen durch Erträge (z. B. Unterrichtsgebühren oder Zuweisungen vom Land) gedeckt sind. Anhand der politischen Einschätzung des Rates, mit Hilfe von vergleichenden Fachstatistiken oder Vergleichswerten anderer Kommunen kann unter Berücksichtigung der örtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen bewertet werden, wie effizient der Teilergebnisplan wirtschaftet.

Aus den **Kennzahlenwerten des Personals** kann man erkennen, dass 25,51 Vollzeitäquivalente (VZÄ) an Personalkapazität an festen und freien Mitarbeitern in der Kunst- und Musikschule eingesetzt wurden und dass dies etwa 46 Teilnehmern pro VZÄ entspricht.

Für die **Wirkungskennzahlen** haben wir beispielhafte und nicht verbindliche Zielwerte eingefügt, um die skizzierten Kennzahlen anschaulich zu machen und zu konkretisieren.

Unter „3.2 Strategisches Ziele – Haushaltskonsolidierung“ ist in der vorseitigen Abbildung die Kennzahl „Verbesserung des Kostendeckungsgrads um x Prozent“ dargestellt. In der letzten Spalte ist hierbei ein beispielhafter Zielwert in Höhe von 2,5 Prozent (ungleich Prozentpunkte!) angegeben. Der bestehende Kostendeckungsgrad betrug wie bereits oben erläutert rund 62 Prozent.

Zukünftig wird somit ein Kostendeckungsgrad in Höhe von 63,55 Prozent (entspricht $1,025 \times 62$) angestrebt. Dieser Wert könnte vom Rat im Verlaufe der Haushaltsberatungen gesetzt werden und wäre vom Teilergebnisverantwortlichen als Teil seiner Managementaufgabe bei der Bewirtschaftung der Ressourcen der Kunst- und Musikschule zu erreichen. Hierbei wären selbstverständlich die übrigen Kennzahlenwerte und die sonstigen Rahmenbedingungen innerhalb derer der Teilergebnisplanverantwortliche tätig ist zu berücksichtigen. Analoge Herangehensweisen gelten für die weiteren ebenfalls beispielhaft aufgeführten Zielwerte der Wirkungskennzahlen dieses Aufgabenbereichs.

Aus unserer Sicht ist aus der Ausweisung der Basisdaten für die Kennzahlenermittlung eines Teilergebnisplans in der vorseitigen Abbildung ersichtlich, dass mit der Erhebung und Ermittlung der Kennzahlenwerte ein gewisser Aufwand verbunden ist.

Es ist aus unserer Sicht anzuraten die Ermittlung und Aufbereitung / Auswertung der erforderlichen Daten mit einem gewissen Maß an **IT-Unterstützung** und damit Automatisierung vorzunehmen. Diesen Weg hat auch die Stadt Brühl gewählt. Es begrenzt den Aufwand nach der Einführungsphase des Instruments deutlich. In welchem Ausmaß und mit welchem Produkt die IT-Unterstützung erfolgen soll, liegt sicherlich stets im Ermessen und den örtlichen Gegebenheiten und Voraussetzungen jeder Kommune.

Praxisbericht Stadt Brühl

Beschreibung des detaillierten Vorgehens

Die mit den Fachbereichen gemeinsam erarbeiteten Kennzahlen mussten für die Verarbeitung in der bei der Stadt Brühl eingesetzten Software (DATEV-PROFIS) aufbereitet werden, weil die Kennzahlen regelmäßig als „Jahreswerte“ vorhanden waren. Für ein unterjähriges Controlling sind aber Jahreswerte ungeeignet. Deshalb wurden die Jahreswerte entweder gezwölftelt oder, wo dies zu einem falschen Ergebnis führt, mit den entsprechenden Fachbereichen die zutreffenden Monatswerte ermittelt.

Masken / Screenshots aus DATEV-ProfIS hinein nehmen, Werte erläutern und interpretieren

Die Eingabe in DATEV-ProfIS erfolgte auf der untersten Ebene – nachstehendes Beispiel die einzelne Obdachlosenunterkunft – beginnend mit den grundlegenden Parametern.

V.2.50.3
52060240

Obdachlosenunterk Auf d Steinen (50/3)

Kennzahlen

	Kategorie	Strukt.bezeichnung	Einheit	Geltung
	Strukt.Nr		Nachkommata	Operation
▶	Werte	Strukturinformatio	{ 1 1 1 2 1 1 3 1 1 4 1 1 5 1 1 6 1 1 7 1 1 8 1 1 9 1 1 1	Kostenstelle
Σ	10	qm Nutzfläche (A.d. Steinen)	keine	Inventur
				Normal
▶	Werte	Strukturinformatio	{ 1 1 1 2 1 1 3 1 1 4 1 1 5 1 1 6 1 1 7 1 1 8 1 1 9 1 1 1	Kostenstelle
Σ	20	Anzahl Wohnungslose (A.d. Steinen)	keine	Mittelwert bil
				Normal
▶	Werte	Leistungen	{ 1 1 1 2 1 1 3 1 1 4 1 1 5 1 1 6 1 1 7 1 1 8 1 1 9 1 1 1	Kostenstelle
Σ	30	Max. Belegung (A.d. Steinen)	keine	Mittelwert bil
				Normal
*	Werte	Leistungen	{ 1 1 1 2 1 1 3 1 1 4 1 1 5 1 1 6 1 1 7 1 1 8 1 1 9 1 1 1	Kostenstelle
Σ			keine	Summieren
				Normal

Datensatz: 1 von 3

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Die Werte – hier für die qm Nutzfläche der Obdachlosenunterkunft – müssen für jeden Monat getrennt eingegeben werden.

The screenshot shows a software window titled 'Strukturinfo' with a sub-header 'qm Nutzfläche (A.d. Steinen)'. Below this, there are dropdown menus for 'Jahr: 2005' and 'Plan/Ist: Plan'. There are two buttons: 'Ist Vorjahr übernehmen' (highlighted in red) and 'Plan Vorjahr übernehmen'. A table follows with columns for 'Monat' (1-12) and 'Wert'. Each row is labeled 'Monat übernehmen v'. At the bottom, there is a 'Datensatz:' section with navigation icons and the number '1 von 12'.

Für jedes Jahr und für Plan/Ist können jeweils unterschiedliche Werte eingegeben werden.

Nachdem die Strukturinformationen eingegeben wurden, können die Kennzahlen festgelegt werden:

The screenshot shows a software window titled '2.50.3.52060240 Obdachlosenunterk Auf d Steinen (50/3)'. It features a table for defining key figures with columns for 'Kennzahler', 'Bezeichnung der Finanzkennzahl', 'Definition', 'Betrag 1', 'Menge 2', 'Betrag 2', 'Einheit', 'Darstellung', and 'Dezimalstellen'. Five key figures are listed:

Kennzahler	Bezeichnung der Finanzkennzahl	Definition	Betrag 1	Menge 2	Betrag 2	Einheit	Darstellung	Dezimalstellen
10	Aufwand pro qm-Nutzfläche (A.d. Steinen)					Euro	Normal	2
20	Aufwand pro Person (A.d. Steinen)					Euro	Normal	2
25	Erträge je Person (A.d. Steinen)					Euro	Normal	2
27	Einzahlung je Person					Euro	Normal	2
30	qm pro Wohnungsloser (A.d. Steinen)					Quadratmet	Normal	2

At the bottom, there is a 'Datensatz:' section with navigation icons and the number '1 von 6'.

Unter „Beträge“ sind Aufwands- oder Ertragskonten zuzuordnen, , aus denen DATEV - ProfIS die Werte der Kennzahlen ermittelt.

Auswertungen können für einzelne Jahre und getrennt nach Plan/Ist abgerufen werden..

4.3 Einbindung der Kennzahlen in die Aufstellung des Haushaltsplans

Kennzahlendarstellung im Haushalt

Ein wesentliches Ergebnis der Kennzahlenbildung ist die Übernahme von aussagekräftigen Kennzahlen in die Haushaltsdarstellung. Die gebildeten Kennzahlen dienen nicht ausschließlich dem Zweck der internen Steuerung, sondern sollen auch nach außen hin Transparenz schaffen.

Transparenz wird allerdings nicht durch eine reine Aneinanderreihung von Zahlenkolonnen oder einer Ansammlung sämtlicher betriebswirtschaftlicher Daten erreicht. Vielmehr ist hier zu berücksichtigen, dass die Entscheidung über den Haushalt im Rat gefällt wird. Die hier zu treffenden Entscheidungen beziehen sich auf die strategische Ausrichtung und den hierfür gesetzten Rahmen. Mit Rahmen ist hier also eine grobe Ebene gemeint. Detaildaten der Produkte und eine große Kennzahlenflut würden es sicherlich erschweren, sich einen Überblick über den Haushalt zu verschaffen und eine griffige Gesamtsicht zu erhalten. Abgesehen davon sind nicht alle Ratsmitglieder Experten in betriebswirtschaftlichen Belangen oder den Fachthemen aller Produkte. Die Anforderung an die Transparenz des Haushaltes ist demnach in erster Linie nicht als eine mengenmäßige sondern als eine qualitative zu betrachten. Es gilt, den Haushalt mit verständlichen und entscheidungsrelevanten Daten auszustatten anstatt ihn mit einer Informationsflut und „statistischem Ballast“ zu überfrachten.

Für die Übernahme von Kennzahlen in den Haushalt ergibt sich daher eine notwendige Selektion. Es sind jeweils die aussagekräftigsten und relevantesten Kennzahlen auszuwählen. Die bereits vorliegenden Ziele und Kennzahlen pro Organisationseinheit – das können Ämter, Referate oder Teilbereiche davon sein – müssen zunächst aufgelistet und gesichtet werden, um sie dann den Produktgruppen zuzuordnen. Darüber hinaus sind neue Kennzahlen (z. B. als Ergebnis von Vergleichsringen anderer Kommunen) einzubeziehen. Als allgemeine Richtlinie empfiehlt sich eine Beschränkung auf jeweils eine bis drei Kennzahlen pro Kennzahlenunterkategorie (vgl. 4.2.3 Kennzahlenbildung und -definition in den Aufgabenbereichen). Eine Auflistung mit Beispielen kann der folgenden Tabelle entnommen werden.

Kennzahlenkategorie	Umfang	Beispiele
Mitteleinsatz <ul style="list-style-type: none">Finanzen	1 – 3 Kennzahlen	<ul style="list-style-type: none">– Ergebnis– Ergebnis je Leistungseinheit– Kostendeckungsgrad

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

Kennzahlenkategorie	Umfang	Beispiele
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personal 	1 – 2 Kennzahlen	<ul style="list-style-type: none"> – VZÄ absolut – VZÄ je Leistungseinheit – Personalintensität
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Infrastruktur 	1 – 2 Kennzahlen	<ul style="list-style-type: none"> – Vermögen je Einwohner – Investitionen je Einwohner – Investitionsquote
Leistung		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Output 	1 – 2 Kennzahlen	<ul style="list-style-type: none"> – Bearbeitete Anträge – Geleistete Unterrichtsstunden
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prozess 	1 – 2 Kennzahlen	<ul style="list-style-type: none"> – Durchschnittliche Bearbeitungszeit – Auslastung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ergebnis 	1 Kennzahl	<ul style="list-style-type: none"> – Teilnehmer – (mit der Leistung) Erreichte Bürger
Wirkung		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategisches Ziel 1 ff. 	1 – 3 Kennzahlen	Individuelle an der Strategie ausgerichtete Kennzahlen, z.B. <ul style="list-style-type: none"> – Anteil der Nutzer unter 18 Jahren am Gesamtnutzeraufkommen – Verbesserung des Kostendeckungsgrades um x %

Tabelle 2: Empfohlener Kennzahlenumfang für den Haushalt

Die so in den Haushalt eingebrachten Kennzahlen sind für den Planungszeitraum absolut verbindlich. Die Einhaltung der im Haushalt fixierten Werte ist von zentraler Stelle aus zu überwachen. Hierfür ist ein unterjähriges Berichtswesen erforderlich, das die Entwicklung der Kennzahlen gleichermaßen berücksichtigt, wie die Entwicklung der - Ergebnis- und Finanzrechnung.

Unterstützendes Berichtswesen

Ein funktionierendes Berichtswesen ist essentiell, um vereinbarte Ziele zu messen, zu überwachen und die Ergebnisse rückzumelden. Die jeweiligen Anforderungen an das Berichtswesen sind hierbei vielfältig. In erster Linie dient ein Berichtswesen der Informationsversorgung sämtlicher Beteiligter. Wie schon die Beteiligten sehr unterschiedlich sein können – von Produktverantwortlichen bis hin zur Politik –, so sind es auch die jeweiligen Ansprüche an die Berichte. Grob lassen sich für die Beteiligten zwei Ebenen bilden – eine strategische Ebene und eine operative Ebene. Für diese beiden Ebenen gilt auch ein entsprechend unterschiedlicher Informationsbedarf. Im Wesentlichen gilt der Grundsatz,

Wirkungsorientiert Steuern - Ein Praxisbeispiel

dass der Detaillierungsgrad von der operativen Ebene hin zur strategischen Ebene sukzessive abnimmt, während die Datenaggregation entsprechend zunimmt. Als Aggregation ist hier weniger eine Aufsummierung im mathematischen Sinne zu verstehen als vielmehr eine Reduzierung des Datenvolumens bei gleichzeitiger Konzentration auf die der jeweiligen Ebene angepasste Steuerungsrelevanz der berichteten Daten, wie es ja auch schon die weiter oben erwähnte mengenmäßige Beschränkung der Kennzahlen im Haushalt darstellt. So sind beispielsweise für den Kulturdezernenten die genauen Zuschauerzahlen der durchgeführten Theatervorstellungen i.d.R. nicht von vorrangigem Interesse. Die Auslastung hingegen ist es sicherlich, gerade auch beispielsweise im Hinblick auf das strategische Ziel „Förderung von Kultur, Sport und Tourismus“. Für den Produktverantwortlichen werden auch die absoluten Zuschauerzahlen im Rahmen der Raumplanung von Interesse sein.

Damit das Berichtswesen daher nicht ausschließlich einer Zielgruppe dient und von den anderen Beteiligten lediglich als lästige Pflicht ohne eigenen Mehrwert angesehen wird, ist es erforderlich, dass die verschiedenen Ansprüche an Informationsgehalt und -umfang berücksichtigt werden. Das Berichtswesen muss adressatenorientiert sein. Dieser Anspruch geht über reine Informationsbedarfsdeckung hinaus. Sachgerechte Entscheidungen und Maßnahmen können am einfachsten gefällt werden, wenn die Berichtsempfänger nicht von einer Informationsflut überrollt werden, sondern wenn vielmehr die Berichtsdaten auf die Empfänger zugeschnitten sind. Dies erleichtert nicht nur die Lesbarkeit und Auswertung der Daten. Es sichert zudem, dass sich die Entscheidungen nicht auf – ihrer Ebene nicht entsprechenden – Detailproblematiken erstrecken und gewährleistet somit die Trennung der Steuerungsebenen. Hier gilt demnach der Grundsatz „weniger ist meist mehr“. Fehlen einem Berichtsempfänger gewisse Inhalte, so wird er diese recht zügig bei den Berichtspflichtigen einfordern. Werden hingegen zu viele (überflüssige) Informationen gegeben, so besteht oft auf Empfängerseite eine Scheu, Inhalte zu reduzieren. Meist wird hier befürchtet, damit auf gegebenenfalls doch relevante Daten zu verzichten.

Gestuftes Eingriffssystem

Mit der Einführung des **Wirkungsorientierten** Haushaltes werden auf den verschiedenen Ebenen Vereinbarungen über das Budget, die Leistung und die Wirkung der Verwaltungsleistungen getroffen, Das auf diesen Vereinbarungen aufgesetzte Controlling überprüft fortlaufend die Zielerreichung, gibt Hinweise auf mögliche Problemstellungen und Risiken sowie eine Rückmeldung zu erreichten Erfolgen. Ebenso analysiert es bei auftretenden Abweichungen von den Zielen die möglichen Maßnahmen, um die Zielerreichung wieder herzustellen. Die Controllinginstrumente sollen die Erreichung der vereinbarten Ziele gewährleisten, indem sie diese transparent und messbar machen sowie die erforderlichen Steuerungsmöglichkeiten bieten.

Für den Erfolg des **Wirkungsorientierten** Haushaltes ist es wichtig, dass die einzelnen Leistungserbringer engagiert an der Erreichung der vereinbarten Ziele arbeiten. Dies soll durch ein Anreizsystem gewährleistet werden. Durch ein solches System wird der Leistungserbringer motiviert, an der Verwirklichung der strategischen Ziele mitzuarbeiten, auch wenn diese über seine originäre Aufgabenstellung hinausgehen. Der Begriff Anreizsystem ist zum einen nicht als reines Belohnungssystem zu verstehen, sondern muss gerade auch für den Fall negativer Abweichungen entsprechende Sanktionsmaßnahmen vorsehen. Zum anderen stellt es ein gestuftes Verfahren dar, das jeweils an die verschiedenen Erreichungsgrade angepasste Maßnahmen vorsieht.

Maßgeblich für dieses System von Anreizen und Sanktionen ist ein grundsätzlicher Kulturwandel von der Misstrauenskultur hin zu einer Vertrauenskultur. In diesem Rahmen soll den Verantwortlichen eine größtmögliche Entscheidungsfreiheit bezüglich der Gestaltung und des Ressourceneinsatzes für ihren Verantwortungsbereich eingeräumt werden. Erst bei Zielabweichungen soll dieser in einem gestuften Vorgehen zurückgefahren werden. Die Kriterien müssen nachvollziehbar und transparent sein und sollten im Rahmen des Berichtswesens beispielsweise in Form einer Ampelfunktion für alle Seiten eindeutig abgebildet werden.

Praxisbericht Stadt Brühl

Umsetzung und Grad der Verbindlichkeit der Piloten für die Haushaltsplanaufstellung

Alle Beteiligte an dem Projekt waren darüber informiert, dass die Kennzahlen im Haushalt 2008 verbindlich dargestellt und zumindest im Jahresabschluss überprüft würden. Am 10. Dez. 2007 wurde der Haushalt 2008 im Rat eingebracht und am 3. März 2008 verabschiedet.

Der Haushaltsentwurf 2008 mit den für die Pilotbereiche ermittelten Kennzahlen steht im PDF-Format auf der Internetseite der Stadt Brühl <http://www.bruehl.de/rathaus/stadtverwaltung/haushalt> zum Download zur Verfügung.

Ausblick / Vision des zukünftigen Vorgehens in der Stadt Brühl

Unabhängig von den gesetzlichen Vorgaben ist das Zahlenwerk des Haushalts ohne die Darstellung der damit verbundenen Leistungen wenig aussagekräftig. Von daher war dieses Modellprojekt der Beginn einer flächendeckenden sukzessiven Einführung von Zielen und Kennzahlen im Haushalt. Allein die Darstellung im Haushalt reicht aber nicht aus, wenn nicht durch geeignete Instrumente die Zielerreichung überprüft wird. Dies kann sich nicht allein auf den Jahresabschluss beschränken sondern muss auch unterjährig erfolgen.

Wichtig ist dabei, den damit zweifellos verbundenen Mehraufwand so gering wie möglich zu halten, was letztlich auch den Einsatz geeigneter Software, mit der Leistungskennzahlen unmittelbar mit den Daten des Haushalts und des Abschlusses verknüpft werden können, erforderlich machen wird.

Bei den Beratungen des Haushaltsentwurfs 2008 im Haupt- und Finanzausschuss wurde von einzelnen Ausschussmitgliedern angedeutet, dass zukünftige nicht mehr wie bisher das einzelne Konto sondern die Kennzahlen Gegenstand der Beratungen und Entscheidungen sein würden.

Im Rahmen des Projektes wurde von den beteiligten Ratsmitgliedern Bedenken geäußert, dass ihnen dadurch Detailinformationen, wie z.B. der Zuschuss an den Verein XY u.ä. verloren gingen. Diese Befürchtungen konnten mit dem Hinweis ausgeräumt werden, dass diese Informationen, auch wenn sie nicht mehr im Haushalt abgebildet würden, jederzeit zur Verfügung gestellt werden können. Denn unabhängig von der Haushaltsplandarstellung wird auch weiterhin auf unterster Ebene – sprich Produkt/Leistung und Konto – geplant.

5 Fazit und Ausblick

In den vorhergehenden Kapiteln wurde aufgezeigt, dass für eine stringente, wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung ein geregelter Haushaltsverfahren festzulegen ist. Dieses beinhaltet eine klare Strategiedefinition, eine analytisch kritische Auseinandersetzung mit der Aufgabenstruktur (Effektivität) und der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) sowie eine umfassende Berücksichtigung der Rahmenbedingungen. Hierbei sind klar abgegrenzte Verantwortlichkeiten sowie eine normierte Vorgehensweise erforderlich. Mittels eines Vereinbarungswesens lassen sich die strategischen und wirtschaftlichen Ziele durch alle Ebenen hindurch vermitteln, beziffern und fixieren. Durch das auf den vereinbarten Inhalten aufbauende Controlling und Berichtswesen wird die Zielerreichung nachgehalten und bei gegebenenfalls auftretenden Abweichungen frühzeitig gegengesteuert. Das interne und externe Berichtswesen haben durch die Strategischen Ziele und die damit verknüpften Kennzahlen eine deutliche Verbindung, die über die rein monetären Zahlen hinausgeht.

Eine wichtige Komponente sind hier die Kennzahlen, die eine Konkretisierung der Zielbeschreibung darstellen. So wird mit den Kennzahlen beschrieben, wie die Ziele bemessen werden und ab wann sie als erreicht gelten. An die Aussagekraft und die Qualität der Kennzahlen werden demnach hohe Anforderungen gestellt. Die Verbindlichkeit der für die Zieldefinition herangezogenen Kennzahlen erfordert zudem eine gewisse Kontinuität. Zwar können Ergänzungen oder Änderungen aufgrund inhaltlich spezifischerer oder technisch genauerer Daten erfolgen, sollten aber die Ausnahme bleiben, damit nicht ein ständig wechselndes Kennzahlenset der Vergleichbarkeit über den Planungszeitraum zuwider läuft.

Unerlässlich für die unterjährige Steuerung ist ein entsprechend aufgestelltes Controlling, das die Zielerreichung einerseits überwacht und andererseits in der Lage ist, bei Abweichungen entsprechende Gegenmaßnahmen zu eruieren und den Entscheidungsträgern die Alternativen aufzuzeigen. Das kann aus unserer Sicht nur mit einem unterjährigem Berichtswesen einhergehen, dem klare Berichtszyklen und -verantwortlichkeiten zugrunde liegen.

Im Gegensatz zu den Ausprägungen der Verwaltungsmodernisierung der Neunziger Jahre stellt der Wirkungsorientierte Haushalt ein durchgängiges Modell der Verwaltungssteuerung dar. Während im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung überwiegend punktuell mit Themen wie Budgets, Controlling oder Vereinbarungswesen gearbeitet wurde, stellt der Wirkungsorientierte Haushalt die notwendige Verbindung zwischen politischem Willen und verwaltungstechnischem Handeln dar. Sein Erfolg bemisst sich nicht an dem was rein gesteckt oder verbraucht wird, sondern an dem was ankommt – an der Wirkung.

Die gemeinsame Zieldefinition und Bemessung der Zielerreichung über Kennzahlen schafft für Politik und Verwaltung eine Vereinbarungsebene, die der Politik eine inhaltliche Gestaltungsmöglichkeit bietet und gleichzeitig der Verwaltung die erforderliche Eigenständigkeit bei der Umsetzung lässt. Dies ist ein entscheidender Beitrag, dass Politik und Verwaltung sich künftig weniger über Detailmaßnahmen unterhalten sondern zusehends über (strategische) Richtungen.