

Ziele und Kennzahlen zur Steuerung: Sachstand, Möglichkeiten und Grenzen

Ziele und Kennzahlen sollen eine an Ergebnissen und Wirkungen orientierte Steuerung der kommunalen Haushaltswirtschaft ermöglichen und unterstützen. Dieser hohe Anspruch hält einer kritischen Überprüfung in der Praxis kaum stand. Was sind die Gründe dafür? Und wie kann man das Instrumentarium im Sinne einer Entlastung der Akteure gleichwohl sinnvoll nutzen? Welche Fehler kann man vermeiden und wo liegen sinnvolle Ansatzpunkte zur Nutzung von Zielen und Kennzahlen?

Inhalt	Seite
1 Ausgangslage	607
1.1 Anspruch	607
1.1.1 Jahresabschluss	610
1.1.2 Gesamtabschluss	610
1.2 Wirklichkeit	611
1.2.1 Fehlender Zusammenhang zwischen Zielen und Kennzahlen	612
1.2.2 Inputorientierte Herangehensweise	612
1.2.3 Kennzahlen ja, Anwendung nein	614
1.3 Gründe für Vollzugsdefizite	615
2 Ziele und Kennzahlen nutzbringend entwickeln und anwenden	618
2.1 Führungsaufgabe Steuerung	619
2.2 Effiziente Generierung von Kennzahlen	619
2.3 Bewertungshilfen geben	620
2.4 Kennzahlen und Ziele immer zusammen betrachten	620
2.5 Ziele und Kennzahlen politisch implementieren	620
2.6 Ergebnis- und Wirkungssteuerung müssen sich von Produkten lösen	621
2.7 Systematisch vorgehen, aber Perfektionismus vermeiden	622
3 Resümee und Ausblick	622
4 Literaturhinweise	622

■ Der Autor

Dr. Hanspeter Knirsch, Rechtsanwalt und Kommunalberater mit langjähriger Erfahrung in verschiedenen Führungsfunktionen kommunaler Verwaltungen. Als Autor zahlreicher Fachveröffentlichungen hat er sich vor allem im Bereich des kommunalen Haushaltsrechts und hier speziell auf dem Gebiet des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einen Namen gemacht.

1 Ausgangslage

1.1 Anspruch

Wie ein roter Faden zieht sich durch die Reformdebatte der vergangenen 25 Jahre die Forderung, die kommunale Haushaltswirtschaft über Ziele, Ergebnisse und Wirkungen zu steuern. Mehr noch: Nicht nur die Zahlenwerke des Haushalts und des Jahresabschlusses, sondern auch das kommunale Handeln insgesamt sollen über Ziele und Kennzahlen geplant, gesteuert und kontrolliert werden. Die Umstellung auf einen neuen, am kaufmännischen Rechnungswesen orientierten Rechnungsstil und die Gliederung des kommunalen Haushalts nach Produktbereichen, Produktgruppen und Produkten sollen diese neue Art der Steuerung unterstützen bzw. gar erst ermöglichen. Das ist ein ziemlich hoher Anspruch, der exemplarisch in § 12 GemHVO NRW¹ verankert ist, wo es heißt:

„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.“

Damit ist zwar noch nicht gesagt, in welcher Gliederungstiefe und mit welcher Verbindlichkeit dies geschehen soll.² § 4 GemHVO NRW schreibt jedoch vor, dass auch auf der Ebene der Teilpläne Ziele und soweit möglich die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung beschrieben werden sollen. Konsequenterweise sollen Ziele und Kennzahlen auch im Jahresabschluss eine Rolle spielen. So heißt es in § 48 GemHVO NRW zur Analyse des Jahresabschlusses im Lagebericht:

„In die Analyse sollen die produktorientierten Ziele und Kennzahlen nach § 12, soweit sie bedeutsam für das Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde sind, einbezogen und unter Bezugnahme auf die im Jahresabschluss enthaltenen Ergebnisse erläutert werden.“

Die ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung ist zwar kein allgemeiner Haushaltsgrundsatz i. S. d. § 75 Abs. 1 und 2 GO NRW. Aber das Thema der strategischen Steuerung ist immerhin direkt in der Gemeindeordnung geregelt.

¹ Exemplarisch wird die Rechtslage der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung (GO NRW) und der nordrhein-westfälischen Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) zugrunde gelegt.

² Zur Verbindlichkeit vgl. Knirsch, Kommunale Steuerzeitschrift 7/2009, S. 121 ff.

§ 41 Abs. 1 Buchstabe t GO NRW schreibt nämlich vor, dass der Rat die Zuständigkeit für die Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen nicht übertragen darf. Die Vorschrift unterstreicht die Bedeutung des neuen Kommunalen Finanzmanagements als politisches Steuerungsinstrument.³

Das Verständnis von gemeindlicher Steuerung, das diesen normativen Vorgaben zugrunde liegt, geht zurück auf die Leitideen des sog. Neuen Steuerungsmodells (NSM), das in den 90er Jahren unter maßgeblicher Beteiligung des KGSt⁴ diskutiert und entwickelt worden ist. Die Kommunalverwaltungen sollten sich von ihrer bürokratischen Binnenorientierung verabschieden und sich zu modernen, kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen entwickeln.

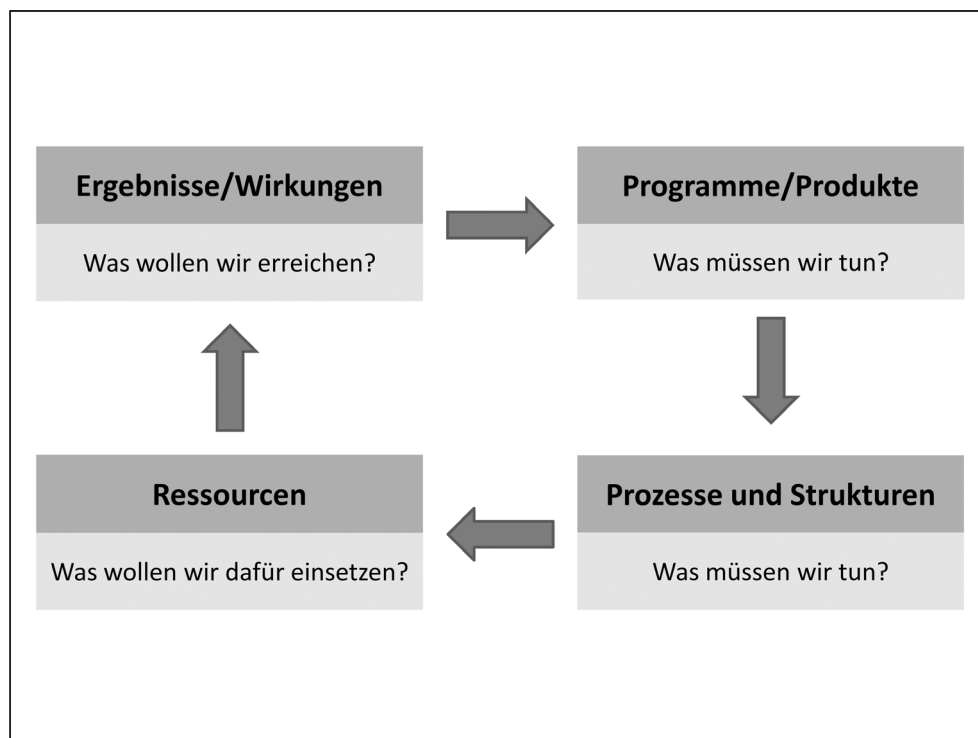


Abb. 1: Leitideen des neuen Steuerungsmodells⁵

³ Lennep, von, in: Rehn/Cronauge/Lennep, von/Knirsch (Hrsg.), Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 41 II. 3. t).

⁴ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Bericht 5/1993.

⁵ Heinz, SOCIALmanagement 3/2001, Vorabdruck, Veröffentlichung im Internet.

Die Beschlüsse der Innenministerkonferenz aus dem Jahr 2003 und des nordrhein-westfälischen Landtags aus dem Jahr 2004 zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) haben 2 zentrale Aussagen:

- Es soll mit der Doppik ein der Kameralistik überlegener Rechnungsstil eingeführt werden, der eine periodengerechte Erfassung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs und damit die Ermittlung des kommunalen Eigenkapitals sowie seiner Entwicklung im Zeitablauf erlaubt.
- Es soll mit der Entwicklung von Zielen und Kennzahlen für die kommunalen Produkte und Dienstleistungen eine Ergebnis- und Wirkungssteuerung erreicht werden.

Diese konzeptionelle Verknüpfung von Neuer Steuerung (NSM) und Neuem Kommunalen Finanzmanagement (NKF) setzt sich in den Folgejahren fort. Die NKF-Handreichung des nordrhein-westfälischen Innenministeriums macht in seiner Erläuterung zu § 12 GemHVO NRW deutlich, wie man sich auf ministerieller Ebene die Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung vorstellt. Eine produktorientierte Steuerung soll die Ergebnisse im Blick haben und dafür Ziele und Kennzahlen nutzen.

Die Kernelemente der gemeindlichen Steuerung
- Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen dem Rat der Gemeinde und der gemeindlichen Verwaltung
- Steuerung und Führung durch Leistungsabsprachen mit Vereinbarungen (Kontrakte)
- Produktorientierung mit Outputsteuerung
- Zielvereinbarungen mit Benennung konkreter messbarer Ziele
- Dezentrale Ressourcenverantwortung mit Budgetbildung
- Controlling sowie Kosten- und Leistungsrechnung

Abb. 2: Kernelemente der gemeindlichen Steuerung⁶

⁶ NKF-Handreichung des nordrhein-westfälischen Innenministeriums, 5. Aufl. 2012, S. 1466.

1.1.1 Jahresabschluss

Die programmatische Darstellung des Jahresabschlusses, in dem wiederum Ziele und Kennzahlen eine zentrale Rolle spielen sollen, untermauert die Aufforderung, den Grad der Zielerreichung in das Zentrum des Interesses zu stellen. Die zum Jahresabschluss gehörenden Teilrechnungen sind gem. § 49 Abs. 2 GemHVO NRW jeweils um die Ist-Zahlen zu den in den Teilplänen ausgewiesenen Leistungsmengen und Kennzahlen zu ergänzen. Die Vorschrift knüpft damit an die Regelung des § 12 GemHVO NRW an.⁷ Gleiches gilt auch für den dem Jahresabschluss als Anlage beizufügenden Lagebericht. In die Analyse der Haushaltswirtschaft sollen die produktorientierten Ziele und Kennzahlen nach § 12 GemHVO NRW, soweit sie für das Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage von Bedeutung sind, einbezogen und unter Bezugnahme auf die im Jahresabschluss enthaltenen Ergebnisse erläutert werden.⁸ Insbesondere der zukunftsbezogene Berichtsteil muss auf die strategische Ausrichtung der Kommune Bezug nehmen, die mit Zielen und Kennzahlen untermauert sein sollte.

Der gemeindliche Jahresabschluss im NKF			
JAHRESABSCHLUSS	Ergebnisrechnung	Finanzrechnung	Bilanz
	- Erträge	- Einzahlungen	- Aktiva
	- Aufwendungen	- Auszahlungen	- Passiva
	Produktorientierte Teilrechnungen (17 Produktbereiche) Ziele und Leistungskennzahlen mit Messung der Zielerreichung mit Teilergebnisplänen mit Teilfinanzplänen		
	Anhang mit Anlagenspiegel mit Forderungsspiegel		mit Verbindlichkeits- spiegel
Lagebericht			

Abb. 3: Der gemeindliche Jahresabschluss im NKF⁹

1.1.2 Gesamtabschluss

Auch für den nach § 116 GO NRW zu erstellenden Gesamtabschluss gilt, dass in dem Gesamtlagebericht Ziele und Kennzahlen zur Analyse der Gesamtfinanz- und Vermögenslage der Gemeinde genutzt werden sollen. Dem liegt die konzeptionelle Vorstellung zugrunde, dass auch der Gesamtkonzern Stadt

⁷ Knirsch, in: Rehn/Cronauge/Lennep, von/Knirsch (Hrsg.), Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 95 II. 3.

⁸ Knirsch, in: Rehn/Cronauge/Lennep, von/Knirsch (Hrsg.), Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 95 III. 1.

⁹ NKF-Handreichung des nordrhein-westfälischen Innenministeriums, 5. Aufl. 2012, S. 2081.

über Ziele und Kennzahlen gesteuert wird. Dementsprechend stellt der Abschlussbericht zum Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss des nordrhein-westfälischen Innenministeriums aus dem Jahr 2009 die Zielorientierung als wesentliches Element der Gesamtsteuerung dar. Auch in der NKF-Handreichung des Innenministeriums¹⁰ wird die Bedeutung der Kennzahlen hervorgehoben, wenn dort gefordert wird, dass im Rahmen der Analyse der wirtschaftlichen Gesamtlage der Gemeinde auch geeignete Kennzahlen eingesetzt und in eine Zeitreihe gestellt werden sollen. Genannt werden z. B.

- der Aufwandsdeckungsgrad,
- die Eigenkapitalquote,
- die Fehlbetragsquote,
- die Infrastrukturquote und
- weitere Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset.¹¹

Der Gesamtabschluss wäre der Ort, an dem eine Verbindung zwischen den langfristigen Leitbildvorstellungen und der strategischen Steuerung der Stadt und ihrer ausgegliederten Bereiche und Beteiligungen herzustellen wäre. Da dem Gesamtabschluss zumindest normativ keine Gesamtplanung vorausgeht, erfordert eine solche Herangehensweise eine einigermaßen zeitnahe Erstellung des Gesamtabschlusses, was wiederum die Erstellung der Einzelabschlüsse innerhalb der gesetzlichen Fristen voraussetzt.

1.2 Wirklichkeit

Analysiert man heute, rund 10 Jahre nach Verabschiedung des NKF-Gesetzes durch den nordrhein-westfälischen Landtag, die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Lageberichte in den Kommunen, muss man feststellen, dass der Anspruch nur rudimentär erfüllt wird.¹² Vielerorts verzichtet man vollständig auf die Einbeziehung von Zielen und Kennzahlen. Oftmals wird nicht einmal auf der Ebene des Gesamthaushalts mit der Darstellung von Kennzahlen gearbeitet, obwohl hier eigentlich mit dem NKF-Kennzahlenset¹³ und dem dazu vorliegenden Handbuch¹⁴ ein vorgefertigter Rahmen zur Verfügung steht. Wenn und soweit Ziele und Kennzahlen bei den Produkten, Produktgruppen oder Produktbereichen dargestellt werden, haben diese häufig eher den Cha-

¹⁰ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, NKF-Handreichung 5. Aufl. 2012, S. 2637.

¹¹ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass v. 1.10.2008.

¹² So auch Schwarting, Der Gemeindehaushalt 12/2010, S. 130 ff.

¹³ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass v. 1.10.2008.

¹⁴ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Handbuch zum NKF-Kennzahlenset NRW, 2012.

rakter von Tätigkeitsnachweisen oder statistischen Darstellungen¹⁵ wie z. B. die Anzahl der Leistungsbescheide in der Schornsteinfegeraufsicht¹⁶ oder die Zahl der Jagdscheinerteilungen und -verlängerungen¹⁷.

1.2.1 Fehlender Zusammenhang zwischen Zielen und Kennzahlen

Gelegentlich findet man offensichtlich von den Kämmergeien zentral vorgegebene finanzwirtschaftliche Kennzahlen wie etwa das (Teil-)Ergebnis pro Einwohner und den Aufwandsdeckungsgrad (in %).¹⁸ Die starre Vorgabe von Einheitskennzahlen führt dazu, dass bei einzelnen Produkten völlig unsinnige Informationen gegeben werden. Bei Produkten, die keinen oder nur einen eher symbolischen Ertrag erwirtschaften, eignet sich der Aufwandsdeckungsgrad nicht zur Messung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung. Statt in solchen Fällen eine andere Kennzahl anzubieten, wie etwa den Aufwand pro Fall, wird schematisch an einer zentralen Vorgabe festgehalten. Ziele und Kennzahlen stehen häufig nicht in einem inhaltlichen Zusammenhang. D. h., die angegebenen Kennzahlen haben keine Relevanz für die zuvor benannten Ziele. I. d. R. fehlen Bewertungsmaßstäbe und Interpretationshilfen.

1.2.2 Inputorientierte Herangehensweise

Es gibt bislang keine systematischen Untersuchungen zur Nutzung von Zielen und Kennzahlen i. S. d. § 12 GemHVO NRW.¹⁹ Es spricht jedoch viel dafür, dass Haushaltsplanung, -vollzug und -kontrolle im Wesentlichen noch so erfolgen, wie dies vor Einführung des neuen Kommunalen Finanzmanagements der Fall war.

Wo früher im Zuge der Planung die Haushaltsstellen der Vorjahre i. d. R. fortgeschrieben wurden, geschieht dies nun auf der Ebene der Konten. Die Steuerung erfolgt über die bereitgestellten Mittel. Auch die Kommunalaufsicht orientiert sich an den klassischen Methoden der Inputsteuerung, wenn es ernst wird, wie z. B. bei der Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten (HSK)

¹⁵ Eine große Anzahl ausdrücklich als statistische Kennzahlen bezeichnete Leistungsnachweise bietet z. B. der Haushaltsplan der Stadt Bochum.

¹⁶ Kreis Soest, Haushaltsplan 2013.

¹⁷ Kreis Unna, Haushaltsplan 2013.

¹⁸ So z. B. im Haushalt 2013 der Stadt Münster/Westfalen; vgl. Kreis Münster, Haushaltsplan 2013.

¹⁹ „Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.“ Vgl. auch van der Zee, Der Gemeinderat 12/2008, S. 62 ff.; die Studie von Kroll/Proeller, Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten, Universität Potsdam 2012, bezieht sich nicht auf die Aufgabenstellung nach § 12 GemHVO NRW. Die Studie belegt im Wesentlichen, dass zunehmend Kennzahlen verschiedenster Art in den Verwaltungen vorliegen.

nach § 76 GO NRW. Der Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“, der zwar durch Erlass vom 25.5.2012 mit Wirkung zum 30.9.2012 aufgehoben, dessen Weitergeltung zugleich aber in den wesentlichen Teilen angeordnet worden ist (!), ignoriert die Existenz von § 12 GemHVO NRW. Die Prüfpunkte für ein HSK entsprechen inhaltlich im Wesentlichen dem Erlass vom 6.10.1999. Lediglich die Terminologie ist an die des NKF-Gesetzes angepasst.

Das gilt auch für die Genehmigungspraxis der Haushaltssanierungspläne nach § 6 des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011.²⁰ Mit dem Stärkungspaktgesetz will das Land Nordrhein-Westfalen dazu beitragen, dass überschuldete Städte und Gemeinden wieder handlungsfähig werden. Dafür stellt das Land den Kommunen seit 2011 jährlich 350 Mio. – insgesamt 5,85 Mrd. EUR – zur Verfügung. Zusätzlich werden 65 Mio. EUR im Jahr 2012, 115 Mio. EUR im Jahr 2013 und jeweils 310 Mio. EUR ab dem Jahr 2014 bis zum Jahr 2020 von denjenigen Städten und Gemeinden bereitgestellt, deren Finanzkraft überdurchschnittlich hoch ist.²¹ Im Gegenzug müssen die unterstützten Kommunen über das bisherige Maß hinaus Haushaltssanierung betreiben. Sie müssen in jährlich fortzuschreibenden Haushaltssanierungsplänen nachweisen, dass sie ihre Haushalte mit dem Geld aus dem Stärkungspakt 2016 (Stärkungspaktkommunen der Stufe 1) bzw. 2018 (Stufe 2) ausgleichen. Bis 2021 muss der Haushaltsausgleich jeweils aus eigener Kraft hergestellt sein. Es handelt sich also um eine komplexe strategische Aufgabenstellung, die zudem mit vielen Beteiligten gemeinsam zu bewältigen ist. Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit, Interessengruppen und nicht zuletzt die Bezirksregierung als zuständige Kommunalaufsicht müssen sich einem gemeinsamen Ziel verpflichten. Will man eine möglichst hohe Akzeptanz erreichen, muss das Verfahren transparent und nachvollziehbar sein.

Man sollte meinen, dass dabei durch die beratende Tätigkeit der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) bei der Aufstellung von Haushaltssanierungsplänen Ziele und Kennzahlen ein größeres Gewicht bekommen, weil die GPA mit ihrem kennzahlengestützten System der überörtlichen Prüfung im Grundsatz über ein entsprechendes Instrumentarium verfügt. Die Praxis zeigt jedoch, dass

²⁰ Vgl. Knirsch, Der Gemeindehaushalt 5/2012, S. 97 ff.; Klieve, Der Gemeindehaushalt 3/2012, S. 52 ff.

²¹ Die Finanzierung dieser sog. Komplementärmittel soll von den „nachhaltig abundanten Kommunen“ jährlich über das Gemeindefinanzierungsgesetz erfolgen.

auch die Haushaltssanierungspläne klassisch inputorientiert aufgebaut sind.²² Von ergebnis- oder gar wirkungsorientierter Steuerung über Ziele und Kennzahlen kann keine Rede sein.

1.2.3 Kennzahlen ja, Anwendung nein

Recht fleißig wird seit Jahren im Rahmen der zahlreichen KGSt-Vergleichsringe mit Kennzahlen gearbeitet.²³ Von den Ergebnissen und vor allem den ermittelten Benchmarks sind in der Vergangenheit immer wieder wichtige Impulse für die operative Steuerung in den Kommunen ausgegangen. Aufgrund der jeweils thematischen Begrenzung und der mangelnden Verknüpfung mit dem Haushalts- und Rechnungswesen dürfte jedoch die Einflussmöglichkeit auf die Steuerung der Haushaltswirtschaft begrenzt sein. Dass sich ein Verwaltungsvorstand mit Ergebnissen der Mitarbeit der Gemeinde in einem KGSt-Vergleichsring befasst, ist eher die Ausnahme. Mit dieser Feststellung wird zugleich ein zentrales Problem im Umgang mit Zielen und Kennzahlen angesprochen.

Der Nutzen, den Führungskräfte von Zielen und Kennzahlen haben können, scheint eher von einem allgemeinen Desinteresse oder Misstrauen gegenüber diesem Instrument überlagert zu sein.²⁴ Die Behauptung, das neue Haushalts- und Rechnungswesen sei die Grundlage für eine neue Verwaltungssteuerung und es integriere konzeptionell und instrumentell die unterschiedlichen Funktionen von Politik und Verwaltung in ein Gesamtsystem, könnte sich nach alledem als eher gewagt herausstellen.²⁵ Auch die Erwartung, dass durch die Bereitstellung von Kennzahlenvergleichssystemen²⁶ sich quasi automatisch die Art der Steuerung verändert, dürfte sich in der Praxis nicht bewahrheiten. Auch hier gilt, dass der konkrete Nutzen auf der jeweiligen Verwaltungs- und Politik-ebene das Maß der Anwendung solcher Systeme dirigiert. Es mangelt nicht an Kennzahlensets, aus denen sich Städte und Gemeinden bedienen können.²⁷

²² Vgl. z.B. die im Internet verfügbaren Sanierungspläne der Städte Hagen, Wuppertal, Duisburg, Oberhausen und Mönchengladbach.

²³ Vgl. Bericht: Vergleichen – Lernen – Handeln. Ergebnisse aus 10 Jahren Vergleichsringarbeit des IKO-Netzes der KGSt (B 10/2006); vgl. auch den Sachstandsbericht von Stallmeyer/Korte, Innovative Verwaltung 5/2013, S. 32 ff.

²⁴ Vgl. Knirsch, Der Gemeinderat 10/2011, S. 72 f.

²⁵ So aber das Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland, Berlin 2009, S. 123.

²⁶ Z. B. Interkommunales Kennzahlen-Vergleichssystem (IKVS).

²⁷ Z. B. das kostenlose Internetportal <http://www.haushaltssteuerung.de> (Abruf: 1.10.2013), die Datenbank der Bertelsmann Stiftung <http://www.wegweiser-kommunen.de> (Abruf: 1.10.2013) oder die Datenbank <http://www.kommzuk.de> (Abruf: 1.10.2013), deren Nutzung ebenfalls kostenfrei ist.

1.3 Gründe für Vollzugsdefizite

Die Nutzung von Zielen und Kennzahlen macht angreifbar. Unvergessen bleibt das vom damaligen Bundeskanzler Helmut Kohl 1996 ausgerufene Ziel, die Arbeitslosigkeit von rund 4 Mio. bis zum Jahr 2000 zu halbieren. Im Jahr 2005 lag die Zahl tatsächlich bei 4,7 Mio. Arbeitslosen und die Quote bei 11,3 %. Seither halten sich Politiker mit konkreten Zahlen zurück, wenn es darum geht eigene Zielvorstellungen zu beschreiben.

Politisierte Kennzahlen

Kennzahlen werden gerne als Waffe in der politischen Auseinandersetzung benutzt, weil sie den Anschein von Unangreifbarkeit erwecken sollen. Auch die regelmäßigen Städterankings z.B. des Bundes der Steuerzahler tragen nicht zur Popularität von Kennzahlen bei den Verantwortlichen in Städten und Gemeinden bei.

Hauptkritikpunkt ist hier der plakative Vergleich, der die Leistungsunterschiede, die sich hinter den Zahlen verbergen, nur unzureichend berücksichtigt. Dass Kennzahlen nur Indikatoren, aber keine Beweismittel sind, wird generell gerne übersehen. Recht beliebt waren eine Zeit lang kommunale Leitbilder mit entsprechend allgemein formulierten Zielvorstellungen. Manchmal kann man bei der Lektüre solcher Leitbilder den Eindruck gewinnen, dass eine Werbeagentur mit der Formulierung beauftragt worden ist, wenn es etwa blumig heißt: „Aalen ist einfach erfrischend“.²⁸ Woran man den Grad der Erfrischung vielleicht messen könnte, wird natürlich nicht erwähnt.

Auch mangelt es bei Leitbildern i. d. R. an Ableitungen in konkrete kommunalpolitische Strategien. Es gibt jedoch auch interessante Beispiele, die zeigen, wie man Leitbildzielen strategische Ziele zuordnen kann, wie Abb. 4 aus dem Haushalt der Gemeinde Morsbach zeigt.

²⁸ Leitbild der Stadt Aalen, <http://www.aalen-schafft-zukunft.de> (Abruf: 1.10.2013).

Jugend und Bildung	Arbeit und Wohnen	Infrastruktur	Energieversorgung
„Kinder und Jugendliche sind die Zukunft unserer Gemeinde“	„Unsere Bürger und Unternehmen sind gern in Morsbach“	„Unsere Infrastruktur ist für den Zusammenhalt in unserer Gemeinde von besonderer Bedeutung“	„Die Energieversorgung unserer Gemeinde ist sicher und bezahlbar“
<ol style="list-style-type: none"> 1. Kinder und Jugendliche unserer Gemeinde haben hervorragende Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten. 2. Kinder und Jugendliche nutzen in unserer Gemeinde attraktive Freizeitmöglichkeiten. 3. Es gibt eine bedarfsgerechte Betreuung für Kinder im Vorschulalter. 4. Wir sind als familienfreundliche Kommune bekannt. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Unsere Bürger genießen eine gute Wohnortqualität zu einem attraktiven Preis. 2. Die Mehrzahl unserer Bürger hat einen Arbeitsplatz in Wohnortnähe. 3. Wir haben ein auf den Bedarf ausgerichtetes Sport- und Freizeitangebot. 4. Wir sind ein kompetenter Partner für Unternehmen. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Unser Wege- und Straßennetz ist in einem guten Zustand erhalten und dem erschließungsbedingten Bedarf angepasst. 2. Die Anbindung des Zentralortes an das überörtliche Straßennetz hat sich deutlich verbessert. 3. Für alle Ortschaften ist eine Grundversorgung sichergestellt. 4. Wir haben eine ausgewogene Einzelhandels- und Dienstleistungsstruktur mit einem bedarfsgerechten Leistungsangebot für unsere Bürger. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wir haben eine zukunftsorientierte und wirtschaftliche Energieversorgung. 2. Unsere Bürger und Unternehmen haben eine geringere Energiekostenbelastung als in vergleichbaren Gemeinden. 3. Wir sind zunehmend unabhängiger von externen Energieversorgern.

Abb. 4: Aus dem Haushalt 2013 der Gemeinde Morsbach²⁹

Vorgefertigte Kennzahlensets können sich kontraproduktiv auswirken, wenn sie schematisch quasi als Nachweis für die Erfüllung gesetzlicher Pflichten übernommen werden. Kennzahlen, die nicht aktiv genutzt werden, entwickeln sich schnell zum Ballast.

Weniger ist mehr

Handlungsanleitungen für die Formulierung von Zielen und Kennzahlen wirken gelegentlich eher abschreckend, weil der Eindruck erweckt wird, die gesamte Komplexität einer Kommunalverwaltung müsse in Zielen und Kennzahlen abgebildet werden. Dabei besteht die Gefahr der Überforderung und Überfrachtung. Natürlich ist es nicht falsch, bei der Formulierung von Zielen und Kennzahlen an die Adressaten zu denken. Auch macht es Sinn, zwischen reinen Finanzkennzahlen und Leistungskennzahlen oder Qualitätskennzahlen

²⁹ Quelle: Haushalt 2013 der Gemeinde Morsbach.

zu differenzieren. Aber auch bei der Entwicklung von Kennzahlen gilt: Weniger ist mehr. Kennzahlen sollen der Reduktion von Komplexität auf das Wesentliche dienen und nicht umgekehrt. Keinesfalls sind Kennzahlen Selbstzweck.

In ihrer kritischen Analyse der Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements weisen Bogumil, Ebinger und Holtkamp³⁰ darauf hin, dass bei der Haushaltsplanung die Beschränkung auf inputbezogene Haushaltsansätze des Vorjahres und der Fokus auf graduelle Veränderungen eine rationale Methode der Komplexitätsreduktion sei. Wozu braucht man da noch Kennzahlen? Es könnte sein, dass die Frage falsch gestellt ist. Natürlich kann man einen Haushalt planen und umsetzen, ohne eine einzige Kennzahl zu benutzen. Die Praxis beweist das. Die Frage müsste deshalb vielleicht lauten, an welcher Stelle und für wen welche Kennzahlen einen zusätzlichen Nutzen im Sinne einer guten Haushaltsplanung und -steuerung bringen.

Faktor Ressourcen

Ein weiterer Grund für die wenig entwickelte Einbeziehung von Zielen und Kennzahlen in die Haushaltssteuerung dürfte das Zusammentreffen von einer Reihe belastender Faktoren sein. Die Auswirkungen der Finanzkrise, steigende Sozillasten, demografischer Wandel und ein enormer technischer Umstellungsaufwand bei der Einführung des am kaufmännischen Rechnungswesen orientierten Neuen Kommunalen Finanzmanagements binden so viel Arbeitskraft in den Kommunalverwaltungen und der Kommunalpolitik, dass zuweilen die Grenzen der Belastbarkeit erreicht sind. Sich jetzt noch mit der Entwicklung von Zielen und Kennzahlen zu beschäftigen – dafür fehlen einfach die Kapazitäten. Typisch dürfte die Aussage eines Leiters einer mittelstädtischen Kämmerei sein: „Für Kennzahlen haben wir keine Zeit. Wir müssen erst den Haushalt sanieren.“

Letztlich sollte man auch nicht vergessen, dass Kommunalverwaltungen nur begrenzt mit privatwirtschaftlichen Unternehmen vergleichbar sind. Die Rolle, die Kommunen im demokratischen Staatsaufbau spielen und ihre dem Gemeinwohl und nicht primär dem Markt verpflichtete Aufgabenerledigung führen zu komplexen Meinungsbildungsprozessen, bei denen eine schematische Anwendung betriebswirtschaftlich orientierter Instrumente nicht in jedem Fall zu einer Steigerung der Effizienz führt. Wirtschaftliche Entscheidungen können sich im Ergebnis unwirtschaftlich auswirken.³¹ Die Vermutung liegt nahe, dass die

³⁰ Bogmuil/Ebinger/Holtkamp, VM 4/2011, S. 171-175.

³¹ Darauf weisen Bogumil/Ebinger/Holtkamp unter Bezugnahme auf Niklas Luhmann, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in Verwaltungsarchiv 2/1960, S. 100, hin und vgl. VM 4/2011, S. 179.

zögerliche Anwendung der als Marktersatz gedachten Ziele und Kennzahlen also auch systemische Ursachen hat.

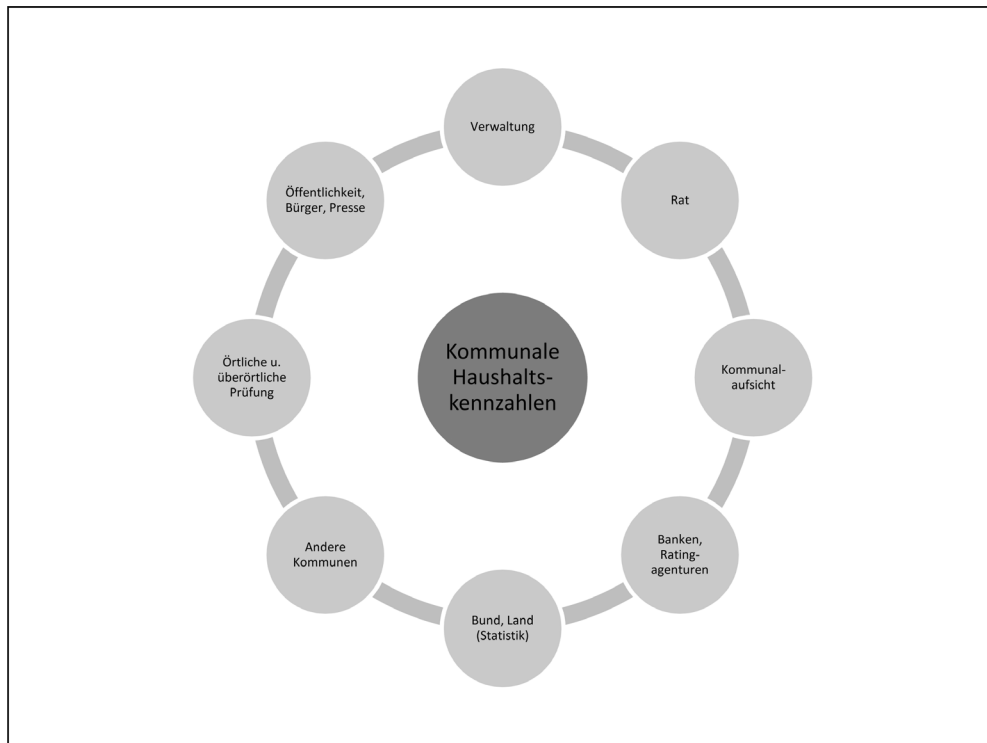


Abb. 5: Kommunale Haushaltskennzahlen³²

2 Ziele und Kennzahlen nutzbringend entwickeln und anwenden

Ziele und Kennzahlen tatsächlich zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts zu machen, wie es in § 12 GemHVO NRW heißt, würde eine völlige Umgestaltung kommunalpolitischer Strukturen und Prozesse voraussetzen. Da dies aber in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist, wird man die Vorschrift bis auf Weiteres als eine Art

³² Quelle: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Handbuch zum NKF-Kennzahlenset, 2012.

Programmsatz ansehen müssen.³³ D. h. jedoch nicht, dass man sich still und heimlich von der Aufgabe verabschieden sollte, Ziele und Kennzahlen sinnvoll in den Prozess der Haushaltssteuerung einzubeziehen.

2.1 Führungsaufgabe Steuerung

Die alltägliche Einbeziehung von Zielen und Kennzahlen in die Verwaltungsabläufe stellt eine Art Kulturwandel dar. Das kann nur funktionieren, wenn die Verwaltungsführung sichtbar selbst voran geht.³⁴ Berichte und Vorlagen an den Verwaltungsvorstand müssen da, wo es sinnvoll ist, Kennzahlen enthalten als Mittel der komprimierten Information. Das gilt im Übrigen auch für Berichte an die Politik. Kennzahlen müssen kommuniziert werden, d.h. nicht nur die bloße Kennzahl, sondern auch die Aussage und die Bewertung.

Zentrale Kennzahlen wie etwa das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit oder auch die Entwicklung der Eigenkapitalquote müssen mit entsprechenden Bewertungsmaßstäben (Zeitreihe, interkommunaler Vergleich) offengelegt werden. Es gibt keine geheimen Kennzahlen. Der Verwaltungsvorstand sollte festlegen, welche Kennzahlen im Mittelpunkt seines Interesses stehen, und deutlich machen, in welchem Gesamtzusammenhang sie zu den wesentlich Entwicklungslinien und Zielen der Stadtpolitik stehen.³⁵ Ähnlich kann auf Dezernats- oder Fachbereichsebene verfahren werden. Auch hier gilt: Kennzahlen sind komprimierte Information. Sie dienen i. d. R. als Grundlage für ein Berichts- oder Planungsgespräch und sind kein Ersatz dafür.

2.2 Effiziente Generierung von Kennzahlen

Kennzahlen sollten keinen zusätzlichen Aufwand auslösen. Sämtliche hauswirtschaftswirksamen Daten sind im automatisierten Rechnungswesen vorhanden. Es ist nicht einsehbar, dass vor diesem Hintergrund noch Kennzahlen manuell oder mit hausgemachten Excel-Tabellen ermittelt werden. Es gibt Systeme, die über eine automatische Verknüpfung Datenbanklösungen anbieten, die mit wenig Aufwand zu pflegen sind. Aus der großen Menge voreingestellter Kennzahlen können diejenigen in einem persönlichen Favoritenordner abgelegt werden, die für den Einzelnen oder eine definierte Zielgruppe von besonderer Bedeutung sind. Kennzahlen und ihre grafische Darstellung sollten Berichte in

³³ Im NKF-Evaluierungsbericht, Neues Kommunales Finanzmanagement Nordrhein-Westfalen, 2010, S. 25, wird darauf hingewiesen, dass die Etablierung einer neuen Steuerungsphilosophie ein langwieriger Prozess sei, der über die rein technische Umstellung des Rechnungswesens hinausgehe.

³⁴ Die Studie von Kroll/Poeller, Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten, 2012, geht auf dieses spezielle Thema bedauerlicherweise nicht ein.

³⁵ Klieve/Knirsch, Verwaltungsrundschau 7/2010, S. 217 ff.

standardisierter Form vereinfachen, sodass zumindest nach einer gewissen Anlaufphase eine spürbare Arbeitserleichterung eintritt. Die grafische Aufbereitung sollte einen zusätzlichen Informationswert haben und nicht nur bunte Bilder liefern.

2.3 Bewertungshilfen geben

Bedeutung erlangen Kennzahlen immer dann, wenn Auffälligkeiten auftreten. Die Kennzahl für sich ergibt i. d. R. keinen zusätzlichen Informationswert. Die Auffälligkeit ergibt sich aus dem Vergleich.³⁶ Das kann der Vergleich mit einem Planwert sein, das kann die Zeitreihe sein oder der Vergleich mit anderen Städten. Die Abweichung allein erlaubt noch keine wirkliche Bewertung. Erst die Beantwortung der Frage, warum eine Abweichung vorliegt, kann Anlass für weitergehende Aktivität sein. Der angemessene Umgang mit Kennzahlen führt von der Wahrnehmung der Auffälligkeit über die Ursachenforschung bis hin zum Handlungsimpuls. Ob und ggf. welche Maßnahme zu ergreifen ist, hängt dann wiederum von mehreren Faktoren ab wie z. B. die zur Verfügung stehenden Ressourcen, die politische Prioritätensetzung oder äußere Einflüsse.

2.4 Kennzahlen und Ziele immer zusammen betrachten

Ziele und Kennzahlen gehören zusammen. Es macht wenig Sinn, Ziele zu formulieren, die mit den Kennzahlen in keinem Zusammenhang stehen und umgekehrt.³⁷ Das gilt auch für zentral vorgegebene Standardkennzahlen. Ziele können im Widerstreit miteinander stehen. Das gilt vor allem für Finanz- und Sachziele. Insbesondere, wenn Haushaltskonsolidierung angesagt ist, legen die Finanzdaten den Rahmen fest. Insoweit besteht zwischen der Budgetierung und der Steuerung über Ziele und Kennzahlen ein untrennbarer Zusammenhang.

2.5 Ziele und Kennzahlen politisch implementieren

Insbesondere wenn fachpolitische Ziele und Kennzahlen definiert werden sollen, empfiehlt es sich, sich zeitlich von den Haushaltsberatungen zu lösen. Die einfach erscheinende Frage, wie man sich die Stadt insgesamt oder ein bestimmtes Politikfeld in 5 oder 10 Jahren vorstellt und woran man Erfolge oder Misserfolge messen könnte, führt schnell in eine entsprechende Diskussion. Die Fachausschüsse des Rats können hier unter externer Moderation eine

³⁶ Gegen interkommunale Vergleiche wird gerne das Argument der Unterschiede vor örtlichen Verhältnisse angeführt. Das Maß der Ausgliederungen beeinflusst selbstverständlich viele Kennzahlen. Auch die Unterschiede bei Aufwandsgrößen z. B. im Bereich des Gebäudemanagements kann Vergleiche erschweren. Vergleiche von Kommunen verschiedener Bundesländer werden in der Tat z. B. durch unterschiedliche Bewertungsregeln erschwert.

³⁷ Vgl. Knirsch, Der Gemeinderat 10/2011, S. 71 f., These 3.

wichtige Rolle spielen. An dieser Stelle kann durchaus auch bürgerschaftliches Engagement genutzt und einbezogen werden, ohne die Gesamtverantwortung des Rats zu schwächen.³⁸

2.6 Ergebnis- und Wirkungssteuerung müssen sich von Produkten lösen

Kommunalpolitische Wirkungen halten sich nicht an die Grenzen von Produktdefinitionen und an Organisationspläne der Verwaltung oder Zuständigkeitsregeln politischer Fachausschüsse.

Beispiel: „Lebensqualität verbessern“ als Ziel

Will man beispielweise das Sicherheitsempfinden der Einwohnerinnen und Einwohner als wesentlichen Bestandteil von Lebensqualität verbessern, kann man dafür Indikatoren entwickeln. Dass man dabei schnell über die klassischen Handlungsfelder kommunaler Ordnungsämter hinaus andere Bereiche der Verwaltung und auch Akteure außerhalb der Kommunalverwaltung (z. B. Schulen, Polizei, Vereine, Private) einbeziehen muss, liegt auf der Hand. Sauberkeit auf den Straßen und Plätzen, schnelle Beseitigung von Vandalismusschäden, eine freundliche Gestaltung des Straßenbildes, ausreichende Beleuchtung, frühzeitige Ansprache möglicher Problemverursacher usw. All dies sind Handlungsfelder, die deutlich machen, dass es sich um eine Querschnittsaufgabe handelt, für die produktübergreifend auch Ziele und Kennzahlen festgelegt werden müssen.

Haushaltsberatungen müssen sich jedoch an der Produktgliederung orientieren, wirkungsorientierte Steuerung geht darüber hinaus. Die Reihenfolge muss lauten:

1. Die beabsichtigten Ergebnisse und Wirkungen diskutieren und festlegen.
2. Geeignete Kennzahlen zur Messung des Zielerreichungsgrads definieren.
3. Die Übersetzung in den Haushalt vornehmen. Dabei kann dann gefragt werden, welchen Beitrag das Produkt zur Zielerreichung leisten kann.
4. Erst im 4. Schritt kommen die produktorientierten Kennzahlen ins Spiel.

³⁸ Vgl. Maly, *Innovative Verwaltung* 12/2012, S. 17 ff.; Weeke, *Innovative Verwaltung* 4/2013, S. 18 ff.; Knirsch, *Bürgerhaushalt – Chancen und Risiken*, in: Kegelmann/Böhmer/Willmann, *Rechnungswesen und Controlling in der Öffentlichen Verwaltung*, Gruppe 4, Loseblatt-Zeitschrift, 2013, S. 909 ff.

2.7 Systematisch vorgehen, aber Perfektionismus vermeiden

Für die Entwicklung einer ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung mit Zielen und Kennzahlen ist ein in sich schlüssiger Informations-, Beratungs- und Entscheidungsablauf erforderlich. Dafür bedarf es allgemeiner Regeln, mit denen Standards, Verfahren, Termine, Zuständigkeiten etc. festgelegt werden.

Andererseits sollte man nicht allzu schematisch jedes Detail vorschreiben. Zu jedem Zeitpunkt muss allen Beteiligten der Nutzen klar sein. Eine Todsünde sollte man vermeiden, nämlich die Schaffung von Scheinrationalitäten. Zum Vorzeigen werden Ziele und Kennzahlen definiert, die dann im Alltag in der Schublade verschwinden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen werden das als Zumutung empfinden und ein solches System ins Leere laufen lassen. Die Politik wird schnell das Interesse verlieren, wenn es keinen Nutzen bringt.

3 Resümee und Ausblick

Das am kaufmännischen Rechnungswesen orientierte Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) führt alleine noch nicht zu einer verbesserten Steuerung. Der politische Anspruch, der mit der Einführung des NKF verbunden war, ist bislang noch nicht erfüllt.

Dies könnte neben einer Reihe von eher technischen Gründen auch systemische Ursachen haben. Die vollständige und periodengenaue Erfassung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs liefert jedoch eine Fülle von Informationen, die eine an Zielen orientierte und mit Kennzahlen gestützte Steuerung der kommunalen Haushaltswirtschaft erleichtert.

Ziele und Kennzahlen sollten als Instrumentarium jedoch nicht überfordert werden. Richtig angewandt, sind sie ein praktisches Hilfsmittel der Steuerung. Sie können demokratisch legitimierte Steuerung jedoch nicht ersetzen.

4 Literaturhinweise

Bogumil/Ebinger/Holtkamp, VM 4/2011, S. 171 ff.

Heinz, SOCIALmanagement 3/2001, Vorabdruck, Veröffentlichung im Internet.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, NKF-Handreichung, 5. Aufl. 2012; als pdf-Datei unter <http://www.mik.nrw.de> verfügbar (Abruf: 1.10.2013).

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Handbuch zum NKF-Kennzahlenset, 2012; als pdf-Datei unter <http://www.mik.nrw.de> verfügbar (Abruf: 1.10.2013).

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, NKF-Evaluierungsbericht, 2010; als pdf-Datei unter <http://www.mik.nrw.de> verfügbar (Abruf: 1.10.2013).

Klieve, Der Gemeindehaushalt 3/2012, S. 52 ff.

Klieve/Knirsch, Verwaltungsrundschau 7/2010, S. 217 ff.

Knirsch, Bürgerhaushalt – Chancen und Risiken, in: Kegelmann/Böhmer/Willmann, Rechnungswesen und Controlling in der Öffentlichen Verwaltung, Gruppe 4, Loseblatt-Zeitschrift, 2013, S. 909 ff.

Knirsch, Der Gemeinderat 10/2011, S. 72 f.

Knirsch, Kommunale Steuerzeitschrift 7/2009, S. 121 ff.

Knirsch, Der Gemeindehaushalt 5/2012, S. 97 ff.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/1993.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), Vergleichen – Lernen – Handeln, Bericht 10/2006.

Kreis Soest, Haushaltsplan 2013; <http://www.kreis-soest.de> (Abruf: 1.10.2013).

Kreis Unna, Haushaltsplan 2013; <http://www.kreis-unna.de> (Abruf: 1.10.2013).

Kroll/Proeller, Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten, 2012, herausgegeben und unterstützt von der Bertelsmann Stiftung und der KGSt.

Maly, Innovative Verwaltung 4/2013, S. 18 ff.

Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland, Berlin 2009; als pdf-Datei unter <http://www.wegweiser-kommune.de> verfügbar (Abruf: 1.10.2013).

Rehn/Cronauge/Lennep, von/Knirsch (Hrsg.), Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Loseblattsammlung, 2003.

Schwarting, Der Gemeindehaushalt 12/2010, S. 130 ff.

Stadt Aalen, Leitbild; <http://www.aalen-schafft-zukunft.de> (Abruf: 1.10.2013).

Stadt Bochum, Haushaltsplan 2013 (Entwurf); <http://www.bochum.de> (Abruf: 1.10.2013).

Stadt Duisburg, Haushaltssanierungsplan 2013; <http://www.duisburg.de> (Abruf: 1.10.2013).

Stadt Hagen, Haushaltssanierungsplan 2013; <http://www.hagen.de> (Abruf: 1.10.2013).

Stadt Mönchengladbach, Haushaltssanierungsplan 2013; <http://www.moenchengladbach.de> (Abruf: 1.10.2013).

Stadt Münster, Haushaltsplan 2013; <http://www.muenster.de> (Abruf: 1.10.2013).

Stadt Oberhausen, Haushaltssanierungsplan 2013; <http://www.oberhausen.de> (Abruf: 1.10.2013).

Stadt Wuppertal, Haushaltssanierungsplan 2013; <http://www.wuppertal.de> (Abruf: 1.10.2013).

Stallmeyer/Korte, Innovative Verwaltung 5/2013, S. 32 ff.

van der Zee, Der Gemeinderat 12/2008, S. 62 ff.