

## Kennzahlen zur Steuerung kommunaler Verwaltungen

### Inhalt

1	Einführung und Ziel des Beitrags .....	3246
2	Kann, Soll oder muss man Verwaltungsleistungen und deren Wirkung messen? .....	325
3	Entwicklung von Kennzahlen .....	328
4	Kennzahlensysteme zur Steuerung kommunaler Leistungserbringung .....	331
5	Ziele und Kennzahlen in der kommunalen Praxis .....	337
	5.1 Systematik der Darstellung von Zielen und Kennzahlen .....	337
	5.2 Informationsgehalt und Steuerungsrelevanz ausgewiesener Kennzahlen .....	343
6	Fazit .....	345
	Literatur .....	348
	Quellen der genutzten Haushaltspläne .....	350

## 1 Einführung und Ziel des Beitrags

Die Steuerung von Verwaltungsleistungen über Ziele und Kennzahlen ist eine zentrale Idee des New Public Management (NPM).<sup>1</sup> Im Neuen Steuerungsmodell (NSM) machte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmo-  
 dernisierung (KGSt) den Vorschlag, Ziele und Kennzahlen für „Produkte“ der Verwaltung zu definieren um eine Grundlage für deren Steuerung zu schaffen.<sup>2</sup> Dieser Vorschlag, der bis 2005 in den Kommunen so gut wie nicht umgesetzt wurde,<sup>3</sup> findet sich seit 2004 in unterschiedlicher Form in den neuen, länderspezifischen Regelungen zum (doppischen) kommunalen Haushaltsrecht.<sup>4</sup> In einigen Bundesländern wurden Kennzahlen und Ziele für Planung und Reporting verpflichtender Bestandteil der Haushaltssystematik, in anderen Ländern bestehen lediglich Soll-Regelungen.<sup>5</sup> Nach wie vor lässt sich allerdings nur ein geringer Umsetzungsstand dieser Regelungen feststellen.<sup>6</sup>

In diesem Artikel soll zunächst die Notwendigkeit von Zielen und Kennzahlen für das Management-Konzept der Wirkungs- bzw. Output Steuerung erläutert werden. Im Anschluss hieran wird eine Systematik für das Verständnis und die Entwicklung von Kennzahlen dargestellt. Hierzu wird insbesondere auf theoretische Ansätze des betriebswirtschaftlichen Controlling wie auch auf Erfahrungen aus Praxisprojekten in bundesdeutschen Kommunen zurückgegriffen. Die entwickelte Systematik wird für eine explorative empirische Überprüfung des Umsetzungsstandes in deutschen Kommunen genutzt. Im Fazit ergeben sich einige Hinweise zur kommunalen Praxis sowie Überlegungen zu typischen Formen der derzeitigen Umsetzung.

<sup>1</sup> vgl. GORE 1993, S. xxxix f. sowie SCHEDLER/PROELLER 2000: 71 ff., vgl. auch den Beitrag von THOMAS SCHNEIDEWIND in diesem Band.

<sup>2</sup> vgl. KGST 1993, S. 20 ff.

<sup>3</sup> vgl. BOGUMIL et. al., S. 50 ff.

<sup>4</sup> vgl. zur Übersicht BURTH/GNÄDINGER 2011.

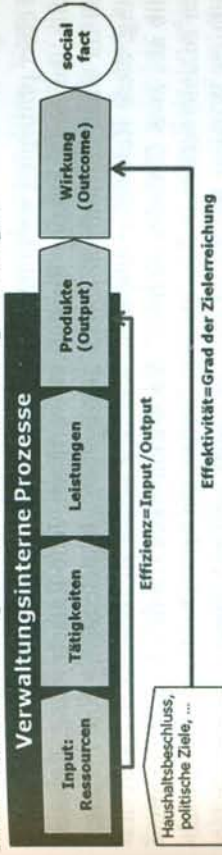
<sup>5</sup> vgl. MÜHLENKAMP/GLÖCKNER 2010, S. 2-34 ff. und 2-62 ff. Zum verpflichtenden Charakter der Regelungen in einzelnen Bundesländern vgl. auch KLEIVE/KNIRSCH 2010.

<sup>6</sup> vgl. BUCHHOLZ/LASAR 2010, S. 297 ff., BOGUMIL/EBINGER/HOLTKAMP 2011, S. 174 ff., HELLEBRAND/FRISCHMUTH 2011, S. 140 ff., DEUTSCHER STÄDTE-TAG/PWC 2011, S. 48 ff.

## 2 Kann, Soll oder muss man Verwaltungsleistungen und deren Wirkung messen?

In modernen Gesellschaften übernehmen Verwaltungen in einer Art Arbeitsteilung mit politischen Akteuren die Aufgabe soziale Konfliktsituationen zu erkennen, Regelungen zur Bearbeitung dieser Konflikte zu entwickeln und diese Regeln durchzusetzen.<sup>7</sup> Verwaltungen existieren, weil Sie eine Wirkung auf das soziale Zusammenleben haben und haben sollen. Das eigentliche Ziel des Verwaltungshandelns ist nicht die Erstellung eines Produkts oder einer Dienstleistung, sondern die Beeinflussung des Handelns von Menschen.<sup>8</sup> Das Handeln von Verwaltung soll im Auftrag des politischen Systems soziale Tatbestände im Sinne gesellschaftlicher Fakten verändern.

Abb. 1: „Produktionsprozess“ von Verwaltungsleistungen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BUSCHOR 1993, S. 238 und POLLITT/BOUCKAERT 2000, S. 106

Abbildung 1 gibt einen vereinfachten Überblick über den Produktions- und Wirkungszusammenhang von Verwaltungsleistungen. Die Verwaltung setzt Ressourcen ein, um durch bestimmte Tätigkeiten Leistungen zu erbringen. Die „Produkte“ der DOPPIK sind Aggregate von Einzelleistungen und der eigentliche Output der Verwaltung. Die Wirkung ist nicht von der Erstellung des Produkts determiniert sondern von einer komplexen Interaktion zwischen sozialen Akteuren Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, Verbänden, Vereinen usw. abhängig. Die „sozialen Tatbestände“ am Ende des Prozesses sind Ergebnisse eines manchmal nicht durchschaubaren Zusammenspiels von Handlungen unterschiedlichster Akteure und verschiedenen anderen Entwicklungen. Sie verändern sich „selbständig“ auch ohne Wirkungen von politischem Handeln oder Verwaltungshandeln. Sie werden überhaupt

<sup>7</sup> vgl. BOGUMIL/JANN 2009, S. 21 ff., GRIMMER 2004, S. 11 ff.

<sup>8</sup> vgl. DRUCKER 2005, S. 53. DRUCKER (2005, S. 45), der die Entwicklung des Controlling als Teildisziplin der Betriebswirtschaft in den letzten Jahrzehnten maßgeblich beeinflusst hat, sieht als Kennzeichen aller Organisationen, die nicht profitorientiert wirtschaften, das diese „exist to make a difference in society and in the life of the individual“.

erst dann Objekte des Verwaltungshandelns, wenn sie von politischen Akteuren oder Akteuren in der Verwaltung als soziales Problem wahrgenommen werden.

Beispielsweise bringt die massenweise Nutzung von PKW Gefährdungspotenzial mit sich. Verwaltungen setzen, auf Basis politischer Beschlüsse, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein, um den ruhenden Verkehr zu überwachern. Die „Leistung“ aus dieser Tätigkeit sind Verwarnungen, die im Produkt „Überwachung des ruhenden Straßenverkehrs“ möglicherweise mit anderen Leistungen zusammengefasst sind. Ob eine beabsichtigte Wirkung, z.B. die Vermeidung von Gefährdungen Dritter, tatsächlich realisiert wird, ist von verschiedenen Faktoren, etwa alternativen Parkmöglichkeiten aber auch der Elastizität der Nachfrage (Zahlungsbereitschaft für Normübertretung) abhängig.

In einer prinzipiell endlichen Welt können auch Verwaltungen nur über endliche, das heißt: knappe Ressourcen verfügen. Jede Entscheidung, Ressourcen für einen bestimmten Zweck auszugeben, ist gleichzeitig eine Entscheidung, diese Ressourcen nicht für andere Zwecke zu verwenden. Es ist deshalb aus zwei Gründen sinnvoll, die Wirkung des Handelns von Verwaltungen zu untersuchen und zu messen: Erstens um herauszufinden, ob die beabsichtigte Wirkung überhaupt erreicht wurde, und zweitens um fest zu stellen, ob realisierte Wirkung und aufgewendete Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis stehen oder ggf. die erzielte Wirkung mit einem geringeren Ressourceneinsatz zu realisieren sein könnte.

Eine Verwaltung, die wirtschaftlich handeln und politische Entscheidungen nicht unterlaufen, sondern umsetzen will, muss Auskunft über die durch ihr Handeln entstandenen Wirkungen geben können. Das ist selten einfach, denn wie in Abbildung 1 bereits angedeutet, liegt die Wirkung einer Verwaltungsleistung in der Regel außerhalb der Verwaltungsorganisation und steht in einer Vielzahl von Wechselwirkungen mit anderen Handlungen, Entwicklungen und Interaktionen. Ein anschauliches Beispiel für diesen Zusammenhang finden wir im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung. Nehmen wir an, Wirkungsziel der Wirtschaftsförderung wäre der Erhalt bzw. die Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Region durch Maßnahmen zum Erhalt der Bestandsunternehmen und zur Neuan siedlung. Betriebswirtschaftlich kann man eine Neuan siedlung als einen Vertriebsprozess verstehen, in der Wirtschaftsförderung versucht, Kunden, in diesem Fall einem Unternehmen, den eigenen Standort zu „verkaufen“. Der Kunde kann zu dieser Kaufentscheidung nicht gezwungen werden, denn er entscheidet souverän über seine Investition und zwar unter Abwägung einer Vielzahl von Parametern. Einige davon sind gar nicht (geographische Lage) oder nur langfristig (Anbindung

an den Schienenverkehr) durch die Wirtschaftsförderung beeinflussbar. Es besteht also kein deterministisches Verhältnis zwischen Handlungen der Wirtschaftsförderung und der Ansiedlungsentscheidung des Unternehmens.

Es muss aber einen probabilistischen Zusammenhang geben, das heißt es müssen Handlungen der Wirtschaftsförderung möglich sein, welche die *Wahrscheinlichkeit* einer Ansiedlung erhöhen. Gäbe es diese nicht, dann gäbe es auch keinen rationalen Grund, Wirtschaftsförderung zu betreiben. Zwischen Verwaltungshandeln und Wirkung kann außerdem eine erhebliche zeitliche Differenz bestehen. Viele Aktivitäten der Wirtschaftsförderung, bspw. Maßnahmen des Standortmarketing oder der Beginn des Aufbaus eines Cluster-Managements, entfalten möglicherweise eine Wirkung erst nach mehreren Jahren, d.h. mit zeitlicher Verzögerung.

Wir müssen grundsätzlich in dieser Weise über den Zusammenhang von Verwaltungsleistungen und deren Wirkungen nachdenken: Eine Verwaltungsleistung führt so gut wie niemals zwingend und in kurzer Zeit zu einer bestimmten Wirkung, es gibt immer nur einen „mittelbaren Zusammenhang“ zwischen Verwaltungsleistungen und deren Wirkung.<sup>9</sup> Während in manchen Fällen Wirkungen des Verwaltungshandelns relativ einfach messbar sein können, z.B. im Fall der Wirkung von Verwarnungen auf das Falschparken, gibt es Fälle, in denen eine Messung von Wirkungen nur mit großem Aufwand möglich ist, etwa in der Jugendhilfe. Die Messung der Wirkung, also des Einflusses, den Maßnahmen der Jugendhilfe beispielweise auf die Jugendkriminalität haben, ist aber zu unterscheiden von Kennzahlen, mit denen die Jugendkriminalität als sozialer Tatbestand gemessen werden kann.

Sollen politische Gremien und Verwaltung eine Basis für einen rationalen, also effizienten und effektiven Einsatz ihrer Ressourcen haben, so brauchen Sie mindestens zwei Arten von Information:

1. Damit politische Gremien entscheiden können, ob und in welchem Maße Eingriffe der Verwaltung notwendig sind, brauchen sie *Informationen über die „social facts“*, die sozialen Tatbestände, die Objekt möglichen Verwaltungshandelns sein sollen. Diese Informationen müssen das „soziale Problem“ beschreiben, das mittels Verwaltungshandeln gelöst werden soll.
2. Um einen effizienten Einsatz der Ressourcen zu gewährleisten, brauchen politische Gremien und Verwaltung Informationen zur Wirkung des Verwaltungshandelns, also *Wirkungskennzahlen*, am

<sup>9</sup> vgl. SCHEDLER/PROELLER 2000, S. 72 ff.

Besten in einer Form, die zum Ausdruck bringt, mit welchem Ressourcenaufwand welche Wirkung auf die social facts erreicht werden kann.

3. Stehen solche Informationen aufgrund komplexer Wirkungszusammenhänge nicht zur Verfügung, so bieten Informationen über Art und Umfang der von der Verwaltung erbrachten Leistungen, also *Leistungskennzahlen*, zumindest Anhaltspunkt für eine effiziente Steuerung. Grundlage für das Agieren der Verwaltung sind dann meist plausible, intersubjektiv geteilte Annahmen über einen Zusammenhang zwischen Leistung und Wirkung auf die „social facts“, der aber selbst nicht gemessen wird.

### 3 Entwicklung von Kennzahlen

Kennzahlen sind eine Möglichkeit, die wichtigsten Eigenschaften von Dingen oder Sachverhalten auch komplexer Art, einfach und komprimiert darzustellen. Ob Auto, Handy, Haus, Urlaub, Studium oder Schwimmbadbesuch, wir nutzen täglich Kennzahlen, um uns einen Überblick über Eigenschaften von Waren und Dienstleistungen zu verschaffen. Kennzahlen können niemals die Totalität dieser Dinge und Sachverhalte abbilden. Sie vereinfachen und reduzieren Komplexität auf bestimmte Informationen und blenden andere Informationen aus. Die Entscheidung darüber, mit welchen Kennzahlen gemessen werden soll, ist also immer eine Entscheidung über Transparenz und damit eine „mikropolitische“ Entscheidung, weil sie bestimmten Akteuren gewisse Informationen gibt und andere vorenthält. Die kommunale Gesetzgebung gibt, ganz im Sinne des NSM, verschiedentlich den Hinweis, dass Kennzahlen mit Bezug auf die Ziele der Produkte zu entwickeln sind.

Zielstellungen für Produkte können in drei verschiedenen Formen auftreten:

1. *Gesetzliche Zielstellungen* sind zwar im betriebswirtschaftlichen Sinne oft wenig konkret, können aber für die Steuerung von Produkten operationalisiert werden.
2. *Politische Zielstellungen* folgen aus den Entscheidungen politischer Gremien oder werden wengleich in deutschen Kommunen noch recht selten direkt als Produktziele von politischen Gremien formuliert.
3. Zielstellungen für Produkte können auch aus den *legitimen Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen oder anderen Stakeholdern bzw. Kunden* der Verwaltung resultieren. Beispielsweise könnte die Erwartung, bei der Abholung eines neuen Personalausweises nicht länger als eine Stunde zu warten, ein solches Ziel darstellen.

In einer Matrix können anhand dieser Zielebenen und dem Informationsbedarf zur Steuerung nun erste Überlegungen zu notwendigen Kennzahlen entwickelt werden, hier am Beispiel eines Schwimmbads dargestellt.

Abb.2: Einfaches Beispiel zur Entwicklung von Kennzahlen anhand der drei Zielfelder

Zielstellungen (Beispiele)	Messbar anhand von / mögliche Kennzahlen (Beispiele)	
Gesetzliche Zielstellungen	Wirtschaftlichkeit	Zuschussbedarf (absolute Zahl), Kostendeckungsgrad (relative Zahl)
	Sicherer Betrieb	Anzahl Unfälle (abs.), Unfälle/Besuche (rel.), Anzahl Diebstähle (abs.)
Politische Zielstellungen	Freizeitqualität für Bürgerinnen und Bürger	Anzahl Besuche (abs.), Anzahl Besuche aus anderen Gemeinden (abs.)
	Trainingsmöglichkeit für Sportvereine	Anzahl Trainingsstunden (abs.), durchschnittliche Anzahl Trainingsteilnehmer (rel.)
	Raum für Schwimmunterricht	Anzahl Stunden Schwimmunterricht Schulen (abs.), Anzahl Stunden Schwimmunterricht offen (abs.)
Erwartungen der Stakeholder	Spaß	(s. Freizeitqualität), Zufriedenheit der Besucher/innen mit dem Angebot (abs., Index)
	Sicherheit	(s. Sicherer Betrieb)

Quelle: eigene Darstellung

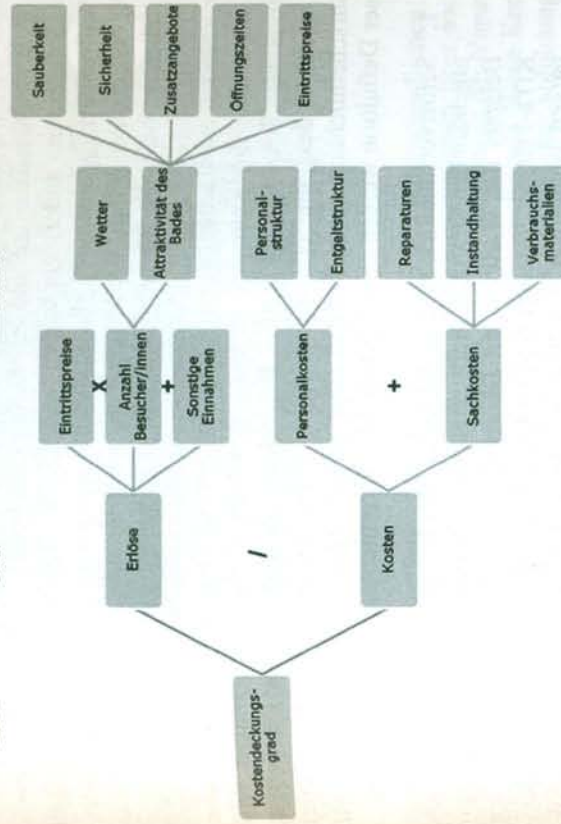
Kennzahlen können auf Basis allgemeiner Zielstellungen anhand der Fragestellung „Wie können wir erkennen, ob diese Zielstellung realisiert wird?“ entwickelt werden. Hierzu bedarf es eines Fachwissens über die Produkte, wie es üblicherweise Führungskräfte bzw. Produktverantwortliche haben, sowie ggf. einer methodischen Anleitung durch Beschäftigte aus den Bereichen Steuerung oder Finanzmanagement. Systematisch werden sowohl absolute Zahlen wie auch relative Zahlen als Kennzahlen genutzt, wobei beide Arten wiederum vielfach untergliederbar sind.<sup>10</sup> Eigenschaften, für die keine üblichen Maßstäbe und Messinstrumente vorliegen, insbesondere sogenannte weiche Faktoren wie Kundenzufriedenheit, bestimmte Qualitäten o.ä., können mit Befragungen oder anderen Erhebungsformen der empirischen Sozialforschung gemessen werden.<sup>11</sup> Die Ergebnisse werden mit Indizes abgebildet, die auch ein Konglomerat aus verschiedenen Kennzahlen sein können. Aus den üblicherweise leicht zu findenden „Spitzenkennzahlen“ lassen sich mit „Kennzahlenpyramiden“ oder „Treiberanalysen“ weitere Kennzahlen entwickeln.<sup>12</sup> Abbildung 3 zeigt beispielhaft, wie Kennzahlen durch thematische Operationen oder auf Basis von Überlegungen zu Wirkungszusammenhängen abgeleitet werden können.

<sup>10</sup> Zum Überblick vgl. bspw. BACHMANN 2009, S. 187 f.; GLADEN 2011, S. 16 ff.; HORVÁTH 2011, S. 498 ff.

<sup>11</sup> Vgl. grundsätzlich auch KGST 2001, S. 21 f., zur Einführung PROBST 2012, S. 22 ff., zur Methodenübersicht ATTESLANDER 2010. Am Beispiel der Leistung von Gerichten führt SCHNEIDER 2004 (S. 44) die Diskussion um die Messbarkeit komplexer Verwaltungsleistungen. Die meisten gebräuchlichen Argumente, mit denen die Messbarkeit von Verwaltungsleistungen in Frage gestellt wird, werden dort aufgegriffen und geprüft.

<sup>12</sup> Vgl. zu Terminologie und Vorgehen HORVÁTH 2011, S. 501 ff., PROBST 2012, S. 28 ff., sowie auch KGST 2001, S. 23 ff. und S. 31 f.

Abb.3: Beispiel für die Entwicklung eines Kennzahlensystems auf Basis des Kostendeckungsgrads eines Schwimmbades



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an HORVÁTH 2011, S. 503

#### 4 Kennzahlensysteme zur Steuerung kommunaler Leistungserbringung

Kennzahlen haben prinzipiell zwei Funktionen: Sie sollen über Sachverhalte informieren, und sie sollen es ermöglichen, die Verantwortung für die Steuerung bzw. Beeinflussung eines Sachverhalts einer bestimmten Hierarchie- bzw. Managementebene zuzuweisen. Die Informationsfunktion von Kennzahlen ist offensichtlich: Kennzahlen sollen den Stakeholdern, Aufsichtsräten oder Führungskräften und Managementkräften einer Organisation die für ihre Arbeit relevanten Informationen geben. Das heißt, die Kennzahlen müssen Informationen bieten, die auf der jeweiligen Ebene Urteile über Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung ermöglichen. Die wenigsten Kennzahlen haben einen Informationsgehalt „an sich“. Kennzahlen sind in der Regel erst im Vergleich, das heißt in einer Zeitreihe, in einer Gegenüberstellung mit Kennzahlen anderer Organisationseinheiten oder anderer Organisationen sinnvoll interpretierbar.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Vgl. auch KGST 2001, S. 13 f. und S. 19 f.

Kann die Kennzahl außerdem als Grundlage für Entscheidungen über den Einsatz von Ressourcen genutzt werden, ist sie auch *steuerungsrelevant*.<sup>14</sup> Trifft dieses Kriterium zu und ein Akteur entscheidet auf Basis einer Kennzahl, Ressourcen anders als bisher einzusetzen, ist damit immer auch eine Beeinflussbarkeit des durch die Kennzahl gemessenen Sachverhalts unterstellt. Würde der Akteur die Möglichkeit einer Beeinflussung komplett ausschließen, so wäre die Ressourcenentscheidung unsinnig.

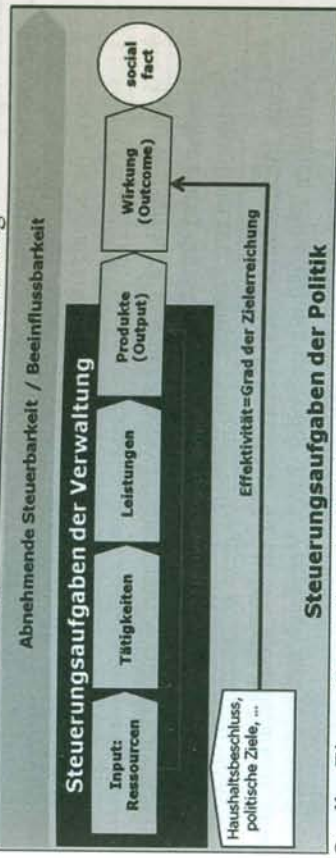
Die Ressourcenentscheidung impliziert außerdem, dass der Akteur ein Ziel verfolgt, also die Kennzahl in einer gewissen Richtung verändern will. Kommunale Steuerung heißt also, Ressourcen für kommunales Handeln so einzusetzen, dass die Wirkungen dieses Handelns mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit social facts in einer gewünschten Form verändern. Mit dieser Definition werden zwei typische Missverständnisse ausgeschlossen:

1. Selbstverständlich sind social facts, zum Beispiel die Rückfallquote jugendlicher Straftäter nicht „steuerbar“ in dem Sinne, in dem zum Beispiel die Wartezeit im Bürgerbüro oder die Verfügbarkeit von KiTa-Plätzen gesteuert werden kann. Steuerbarkeit oder Beeinflussbarkeit bestimmter Zustände nehmen mit fortschreitendem Produktionsprozesses (nach rechts in Abb. 1) ab. Inputs und Tätigkeiten sind sehr genau steuerbar, auch Leistungen lassen sich noch in hohem Maße steuern. Da aber Output und Outcome zunehmend von Interessen und Handlungen anderer Akteure abhängig sind, nimmt die Steuerbarkeit massiv ab und ggf. ist es hier sinnvoll, nur noch von einer „Beeinflussbarkeit“ zu sprechen.
2. Politik als Entscheidungsinstanz, z.B. in Form eines Stadtrats, und die Verwaltung als Produzentin von Dienstleistungen, haben unterschiedliche Steuerungsaufgaben. Die Politik hat die Aufgabe, soziale Problemlagen zu identifizieren und Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Hierzu muss sie Ressourcenentscheidungen fällen und Produkt- oder Wirkungsziele vorgeben. Die Verwaltung hat die Aufgabe, durch die Feinstuerung von Ressourcen- und Leistungen diese Ziele soweit als möglich zu realisieren.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Vgl. beispielsweise auch den Vorschlag zu Anforderungen an Kennzahlen der KGST 2001, S. 31 f.

<sup>15</sup> Es geht hier nicht darum, die alte und bekanntere Trennung zwischen „Was?“ und „Wie?“ der öffentlichen Leistungsproduktion (vgl. KGST 1993, S. 15 ff.) zu rehabilitieren. Wenn wir jedoch überhaupt über „Steuerung“ nachdenken wollen, müssen wir Steuerungssubjekte und -objekte zumindest idealtypisch definieren können.

Abb. 4: Steuerungsaufgaben von Politik und Verwaltung



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BUSCHOR 1993, S. 238 und POLLITT/BOUCKAERT 2000, S. 106

Unterschiedliche Steuerungsaufgaben führen zu einem unterschiedlichen Informationsbedarf. Während die Politik vor allem Informationen über social facts, Wirkungen und ggf. Produkte braucht, sind für Akteure in der Verwaltung, Fachbereichsleitungen oder Produktverantwortliche vor allem Kennzahlen zu Leistungen und Produkten relevant. Im Beispiel der Abbildung 3 sind Sachkosten und Zusatzangebote des Schwimmbades eindeutig durch die Verwaltung steuerbar. Produktverantwortliche für das Schwimmbad brauchen für ihr Controlling die Größe „Sachkosten“.

Für die Politik, die aggregierte Informationen braucht, ist diese Größe nachrangig, und der Kostendeckungsgrad die zentrale, relevante Steuerungsgröße um die Wirtschaftlichkeit des Schwimmbades zu erkennen und zu sichern. Der Kostendeckungsgrad allein reicht aber als Steuerungsgröße für Produktverantwortliche nicht aus, weil bei einer Veränderung des Kostendeckungsgrades nicht erkennbar ist, welche Ursache diese hat.

Versteht man den Haushaltsplan als Auftrag der Politik an die Verwaltung, mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen bestimmte Produkte zu „produzieren“ und nur dieser Auftrag ist im Rahmen der bisher dargestellten Überlegungen sinnvoll dann müssten Haushaltspläne im Sinne eines Reporting über die Erfüllung dieses Auftrags vor allem Kennzahlen zu den Produkten enthalten.

Versteht man die Ausweisung von Kennzahlen im Haushaltsplan vor allem im Sinne einer Information der Politik über die mittels öffentlicher Leistungen erzielten Wirkungen oder politische Handlungsbedarfe, dann müsste der Haushaltsplan vor allem Kennzahlen zu Wirkungen und social facts enthalten die dann auch im Bereich der nur schwachen Beeinflussbarkeit durch die

Politik liegen. Kennzahlensysteme müssen für die Steuerung kommunaler Leistungserbringung also

1. relevante Kennzahlen zu Produkten und/oder Wirkungen und/oder social facts enthalten;
2. diese Kennzahlen in einer übersichtlichen und komplexitätsreduzierenden Form darstellen in der Regel muss eine Ausweisung von 4-6 Kennzahlen pro Produkt<sup>16</sup> ausreichen;
3. eine Interpretation der Kennzahlen durch die Erkennbarkeit einer zeitlichen Entwicklung und/oder durch Vergleich mit relevanten anderen Leistungserbringern ermöglichen.

Anforderung 3 bedeutet umgekehrt, dass Kennzahlen über einen längeren Zeitraum ausgewiesen werden und die Art der Kennzahl nicht für jeden Bereichszeitraum und nur dann geändert wird, wenn besondere, neue Anforderungen an Informations- oder Steuerungsrelevanz gestellt werden. Dies kann sichergestellt werden, wenn sich die Kennzahlen entsprechend den Überlegungen in Abschnitt 3 auf gesetzliche Zielen, Erwartungen der Stakeholder oder auf mittelfristig zumindest über die Legislaturperiode hinweg stabile politische Ziele beziehen.

Abbildung 5 zeigt am Beispiel des kommunalen Produkts „Bürgerbüro“ ein Modell für die produktorientierte Darstellung eines Kennzahlensystems in einem Haushaltsplan.

Abb. 5: Modell für die Darstellung von Kennzahlen am Beispiel des Produkts „Bürgerbüro“

Produkt 0212220 Bürgerbüro						
	2009	2010	2011	Plan 2012	Plan 2013	
Anzahl Geschäftsvorfälle	26857	25732	27845	30000	27000	
Quote vollständig elektronisch abgewickelter Vorgänge (eGovernment)	-	-	-	-	-	2%
Durchschnittliche Wartezeit	2:47	3:10	3:17	3:00	3:00	
Zufriedenheit der Besucher/Innen (Stichprobe Befragung min. 10%)	92,6%	86,3%	91,7%	92%	92%	
Kostendeckungsgrad (Ordentliche Erträge/Ordentliche Aufwendungen)	45,6%	46,2%	45,7%	45%	45%	

Quelle: eigene Darstellung

Das Beispiel zeigt einige weitere Facetten der Nutzung von Kennzahlen zur Steuerung kommunaler Leistungen. Mit der Darstellung der Entwicklung des Kennzahlenwertes über die Zeit nicht nur für die Vergangenheit sondern auch für die Zukunft, werden Kennzahlen zu Planungsgrößen.

Die geplante Absenkung der durchschnittlichen Wartezeit ist gleichzeitig ein spezielles Produktziel für das Jahr 2012; es ist spezifisch, messbar und terminiert.<sup>17</sup> Die durchschnittliche Wartezeit ist eine typische Produktkennzahl, allerdings bereits schon außerhalb des Bereiches der unmittelbaren Steuerbarkeit, da sie von dem möglicherweise nur bedingt planbaren Kundenaufkommen und eventuellen Personalfehlzeiten beeinflusst wird. Ähnliche Überlegungen gelten für den Kostendeckungsgrad und die Zufriedenheit der Besucherinnen und Besucher als „weicher“ Kennzahl.

Die Anzahl der Geschäftsvorfälle liegt noch weiter außerhalb des Bereichs unmittelbarer Steuerung und kann in diesem Zusammenhang am ehesten als eine (Quasi) Wirkungskennzahl gesehen werden. Wirkung des Bürgerbüros soll ja u.a. eine kundenorientierte, schnelle und effiziente Versorgung der

<sup>17</sup> Nach den bekannten SMART-Kriterien sollen Ziele spezifisch, messbar, ambitioniert (oder manchmal auch: akzeptiert), realistisch und terminiert sein. Es ist nicht immer ganz klar, ob sich diese Kriterien auf Ziele im Allgemeinen oder auf Zielvereinbarungen beziehen. Die Kriterien „ambitioniert“ und „realistisch“ sind in der Regel deutlich weniger gut zu objektivieren als beispielsweise die Messbarkeit. Für die weitere Diskussion wird vorgeschlagen, dann von einem Ziel zu sprechen, wenn ein für die Zukunft zu realisierender Zustand so genau beschrieben ist, dass die Erreichung dieses Zustands mit großer Wahrscheinlichkeit intersubjektiv festgestellt werden kann.

<sup>16</sup> Vgl. PROBST 2012, S. 49.

Bürgerinnen und Bürger mit wichtigen direkten Verwaltungsdienstleistungen sein. Die Anzahl der Geschäftsvorfälle ist sicherlich nur in geringem Maße von der einzelnen kommunalen Verwaltung beeinflussbar. Ist allerdings und das ist der Hintergrund des obigen Beispiels eine starke Schwankung der Fallzahlen durch den Einfluss externer Faktoren zu erwarten, so müssen im Sinne einer rationalen Planung und Bewirtschaftung die Ressourcen angepasst werden.

Die Entwicklung von Kennzahlensystemen zur Steuerung öffentlicher Leistungen über den Haushaltsplan ist also auf Basis vorliegender Kenntnisse aus der (öffentlichen) Betriebswirtschaft und der Diskussionen zum NSM möglich. Die gewonnenen Erkenntnisse könnten zu Steigerung von Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns eingesetzt werden.

## 5 Ziele und Kennzahlen in der kommunalen Praxis

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen theoretischen Überlegungen wurden 42 zufällig ausgewählte doppische Haushaltspläne für das Jahr 2012 aus Landkreisen, Städten und Gemeinden bundesweit gesichtet.<sup>18</sup> Ziel war eine explorative, qualitative Untersuchung zum Umsetzungsstand von Kennzahlensystematiken.<sup>19</sup>

### 5.1 Systematiken der Darstellung von Zielen und Kennzahlen

In ca. drei Viertel der untersuchten Haushaltspläne werden formal „Ziele“ ausgewiesen, in ungefähr zwei Drittel der Haushaltspläne finden sich Kennzahlen.<sup>20</sup> Die einfachste aber kaum sinnvolle Form der Ausweisung ist die schlichte Aufführung von Kennzahlenbezeichnungen ohne Werte (vgl. Abbildung 6). Diese Variante kann eigentlich nur als provisorische Darstellung bis zur Erhebung und Ausweisung tatsächlicher Kennzahlenwerte interpretiert werden. Ebenso kann die Ausweisung von einzelnen Werten für Kennzahlen ohne jährliche Entwicklung nur als Zwischenschritt zur Etablierung eines Kennzahlensystems verstanden werden. Denn auch für diese, in einem der untersuchten Haushalte zu findende Variante, kann lediglich ein äußerst beschränkter Informations- und Steuerungsgehalt konstatiert werden.

<sup>18</sup> Die Untersuchung fand im Zeitraum von Juni bis August 2012 statt. Die Stichproben wurden mit einem Zufallsverfahren aus einer Liste aller Landkreise, Städte und Gemeinden mit veröffentlichtem doppischen Haushaltsplan nach Bundesländern getrennt gezogen. Die Anzahl der aus einem Bundesland zu ziehenden Proben wurde anhand der Einwohnerzahl des Bundeslandes im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung Deutschlands ermittelt. So wurden aus Nordrhein-Westfalen zehn Haushaltspläne, aus Bayern sieben, aus Baden-Württemberg sechs, aus Niedersachsen vier usw. ausgewählt. Schon aufgrund der unterschiedlichen Zeitpunkte zur verpflichtenden Einführung doppischer Haushaltssystematiken sind die Ergebnisse nicht repräsentativ.

<sup>19</sup> Auf genaue quantitative Angaben wird im Weiteren bewusst verzichtet. Vgl. als eher quantitativ ausgerichtete Evaluationen die in Fußnote 6 zitierten Veröffentlichungen.

<sup>20</sup> Es gibt doppische Haushaltspläne, in denen sich trotz gesetzlicher Verbindlichkeit keinerlei Kennzahlen finden lassen und in denen dies auch nicht weiter kommentiert wird (vgl. z.B. Haushaltsplan der Hansestadt Stralsund 2012). Nicht selten wird der Verzicht auf Ziele und Kennzahlen mit Verweis auf Umstellungsprobleme in einleitenden Kapiteln der Haushaltspläne als temporäres Defizit erläutert. Es ist bekannt, dass die Etablierung von Ziel- und Kennzahlensystemen in der Regel in einem zweiten oder dritten Schritt der Umstellung auf die DOPPIK erfolgt, vgl. BUCHHOLZ/LASAR 2010, S. 297, HELLENBRAND/FRISCHMUTH 2011, S. 140.



Viele Haushaltspläne stellen Kennzahlen in einem jährlichen Verlauf dar. In den meisten dieser Fälle werden, soweit sinnvoll und logisch, auch Plan- und Ist-Werte aufgeführt. Dabei ist auffällig, dass in vielen Fällen selbst dann, wenn aus der geplanten Entwicklung eindeutige Zielstellungen folgen, wie beispielsweise die Reduzierung der Kosten pro PC-Arbeitsplatz in Abbildung 7, diese nicht explizit aufgegriffen und formuliert werden. Stattdessen finden sich in den Produktbeschreibungen als „Ziele“ üblicherweise wie oben in vielen Haushalten eher allgemeine Aufgabenstellungen mit unspezifischen und nicht operationalisierbaren bzw. nicht messbaren Formulierungen.

Abb. 6: Beispiel Ausweisung von Kennzahlen ohne Zahlenwert

<b>Teilerggebnisplan 2012</b> Gemeinde: 00 Stadt Bad Oldesloe		Seite: 84 Datum: 30.11.2011 Uhrzeit: 07:59:11	
Hauptproduktbereich 1 Zentrale Verwaltung	Produktgruppe 12 Sicherheit und Ordnung	Produkt 121 Statistik und Wahlen	Produkt 12100 Statistik und Wahlen
<b>Verantwortlich:</b> Herr Schaumann			
<b>Auftraggrundlage:</b> jeweilige wahrrechtliche Bestimmungen auf Bundes-, Landes-, europäischer und kommunaler Ebene gesetzlich vorgeschriebene Durchführung nach den Bestimmungen des statischen Landesamtes			
<b>Beschreibung:</b> Durchführung von Wahlen zum Bundestag, Landtag, Europawahl, Gemeinde- und Kreiswahlen, Bürgermeisterwahl, Landratswahl, Durchführung von Bürgerentscheid und Bürgerbegehren, Volksentscheid und Volksbegehren, sonstige Wahlen (Bötze)			
Durchführung der repräsentativen Bodennutzungshaupterhebung, repräsentative Erhebung über die Verbestände, repräsentative Gemüseanbauerhebung und EG-Agrarstrukturverhebung			
<b>Leitwörter/Ziele:</b> Ordnungsgemäße Durchführung der einzelnen Wahlen und Abstimmungen Ordnungsgemäße Durchführung der Landwirtschaftsstatistik			
Anzahl der Wahlberechtigten, Anzahl der Wahlbezirke, Anzahl Wahlteiler, Kosten			

Quelle: Haushaltsplan der Stadt Bad Oldesloe 2012, S. 84.

Abb.7: Beispiel Ausweisung von jährlichen Plan- und Ist-Werten für eine Kennzahl

Produktbeschreibung Produkt-3.Gruppe 01011201 Informationsverarbeitung Gießen	Produktinformation		Verantw.Org.Einheit -16- Amt für Informationstechnik		Beschreibung Bereitstellung aller notwendigen Hard- und Softwarekomponenten zur technikkunterstützten Aufgabenerfüllung in der Stadt- verwaltung Gießen. Hierzu zählen neben dem Betrieb der gesamten Informationstechnologie auch Anwenderbetreuung und die Abwicklung von DV-Verfahren. Ziele Mit der Bereitstellung von Informationstechnologie soll mit einer höchstmöglichen Verfügbarkeit die technikkunterstützte Abwicklung aller Verwaltungsprozesse ermöglicht werden.	Kennzahlen & Leistungsmengen			in €
	Plan 2010	Ist 2010	Plan 2011	Plan 2012		Plan 2010	Ist 2010	Plan 2011	
	760	780	780	800	Anzahl der technikkunterstützter Arbeitsplätze	760	780	800	
	700	714	720	725	- davon Veranetung (ohne Schulen)	700	714	720	725
	60	66	60	75	- davon Eigenbetrieb und GmbHs	60	66	60	75
	874,85	887,34	877,25	910,65	Kosten pro PC incl. Standardsoftware	874,85	887,34	877,25	910,65

Quelle: Haushaltsplan der Stadt Gießen 2012, S. 139.

In geringerer Zahl lassen sich Haushaltspläne finden, in denen Kennzahlen einen expliziten Bezug auf die Produktziele ausweisen. Im Beispiel des Haushaltsplans der Stadt Helmstedt werden Kennzahlen zu formulierten, messbaren Zielen ausgewiesen (vgl. Abbildung 8).<sup>21</sup>

Abb. 8: Beispiel für die Verbindung produktbezogener Ziele mit ausgewiesenen Kennzahlen

Produktbeschreibung Produkt 1223 Öffentliche Sicherheit und Ordnung			
[...]			
Produktziele: 1. Ergebnis und Wirkung: (ohne Bezug zum Rahmenziel) Regelmäßige Präsenz von für den Bürger erkennbaren Ordnungskräften im Stadtgebiet als Präventivmaßnahme und im Rahmen der Umsetzung des Abfallvermeidungskonzeptes			
Programme und Produkte: Durchführung von mindestens drei Doppelstreifen wöchentlich			
[...]			
Intensivierung der im Jahre 2011 begonnenen Waffenaufbewahrungskontrollen			
Programme und Produkte: Durchführung von durchschnittlich monatlich mindestens drei Kontrollen der Waffenaufbewahrung vor Ort			
[...]			
Kennzahlen	IST 2009	IST 2012	PLAN 2012
Steuerrelevante Kennzahl zu 1.: Anzahl der Doppelstreifen wöchentlich im Durchschnitt	2,73	2,85	>=3
Steuerrelevante Kennzahl zu 2: Anzahl Waffenkontrollen monatlich im Durchschnitt			>=3*
[...]			
* = Mit den regelmäßigen Waffenaufbewahrungskontrollen vor Ort wurde erst im Jahre 2011 begonnen.			

Quelle: eigene Darstellung auf Basis des Haushaltsplans der Stadt Helmstedt 2012, S. 208

Im Haushaltsplan 2012 des Kreises Minden-Lübbecke werden zu den meisten Produkten jeweils getrennt Finanz- und Leistungskennzahlen ausgewiesen. Standardmäßig werden die Kennzahlen „Zuschuss je Einwohner“ und „Aufwandsdeckungsgrad“ für alle Produkte dargestellt.

In drei der gesichteten Haushalte sind darüber hinaus mindestens Ansätze einer durchgängigen Zielplanung mit entwickelten Kennzahlensystemen und eines systematischen Reporting zu erkennen. Der Haushaltsplan 2012 des Landkreises Lörrach stellt die Mechanismen strategischer Steuerung aus-

<sup>21</sup> Vgl. auch den Haushaltsplan der Stadt Aachen 2012 mit einem ähnlichen Verfahren. Hier werden allerdings für einige Produkte zehn und mehr Ziele mit jeweiligen Kennzahlen ausgewiesen (vgl. beispielsweise die Produkte der Produktgruppe 14.01, S. 372 ff.).

föhrlich dar.<sup>22</sup> Er enthält eine „Zielvereinbarung zwischen dem Kreisrat und dem Landrat“<sup>23</sup> mit Bezug auf strategische Leitsätze bzw. „strategische Schwerpunkte“. Zwar gibt es auf dieser Ebene keine Ziele, die den SMART-Kriterien entsprechen würden. Für viele Produkte wird allerdings eine nachvollziehbare Abbildung der „strategischen Schwerpunkte“ in den für die Produkte formulierten „Wirkungszielen“, „Leistungszielen“ und „Maßnahmen“ versucht. Formal sind in diesem Vorgehen die Ideen einer strategischen Steuerung, wie sie üblicherweise mit dem NSM verbunden werden, weitgehend umgesetzt. Abbildung 9 stellt vereinfacht zwei Beispiele dar.

Abb. 9: Beispiele für die Verbindung von „strategischen Schwerpunkten“, Zielen auf Produktebene und Kennzahlen anhand des Produkts „54.20 Kreisstraßen“

<b>Strategische Schwerpunkte</b>	Im Landkreis besteht ein verbessertes Angebot an Radwegen für eine gestiegene Anzahl der Rad nutzenden Bevölkerung.	
<b>Wirkungsziele</b> (auf Produktebene definiert)	Das Radwegekonzept für den Landkreis Lörrach ist bis Mitte 2012 erstellt (PG 51.10) und wird anschließend schrittweise umgesetzt.	Eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Unterhaltung, Erhaltung und Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur der Kreisstraßen im Landkreis Lörrach ist sichergestellt.
<b>Leistungsziele</b> (auf Produktebene definiert)	Im Landkreis besteht ein verbessertes Angebot an Radwegen für eine gestiegene Anzahl der Radnutzenden Bevölkerung.	Umsetzung des in 2012 fortgeschriebenen Kreisstraenbauprogramms: zum 31.12.2019 soll der Anteil der Kreisstraßen mit Zustandsnote 4,5 oder schlechter weniger als 25 % betragen.
<b>Kennzahlen</b> (auf Produktebene definiert)	Radwegekonzept liegt vor (Ja/Nein)	Anteil Kreisstraßen mit Zustandsnote 4,5 (in %) Anteil der Kreisstraßen mit Zustandsnote 3,5 (in %)

Quelle: eigene Darstellung auf Basis des Haushaltsplans des Landkreises Lörrach 2012, S. 17 und S. 356

<sup>22</sup> vgl. Haushaltsplan des Landkreises Lörrach 2012, S. 4 ff.

<sup>23</sup> vgl. ebd., S. 10 f.

Die formalen Strukturen sind als Grundlagen einer zielföhrenden Steuerung damit in nicht wenigen Haushaltsplänen bereits implementiert. In vielen weiteren Fällen ist die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des Ziel- und Kennzahlensystems, insbesondere die Notwendigkeit politisch beschlossener strategischer Ziele erkannt, und wird explizit im Haushaltsplan erwähnt.<sup>24</sup>

## 5.2 Informationsgehalt und Steuerungsrelevanz ausgewiesener Kennzahlen

Insgesamt erfüllt nur ein Teil der gesichteten Haushaltspläne die dargelegte Anforderung, einer systematischen Ausweisung von Kennzahlen. Darunter befindet sich eine größere Anzahl von Haushaltsplänen, die „digitale Kennzahlen“ wie in Abbildung 9, überwiegend zur Messung von ein- oder mehrjährigen Projekten, abbildet. Diese „digitalen Kennzahlen“ sind kaum für eine systematische Ressourcensteuerung geeignet, da sie nach Abschluss des Projektes entfallen.

Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit wie z.B. Kosten/Einwohner, Kosten/Mitarbeiter oder Kostendeckungsgrad werden gerade auch in Anbetracht ihrer Einfachheit und Bekanntheit dagegen auffallend selten in Haushaltsplänen ausgewiesen. In fortgeschrittenen Varianten lassen sich für einzelne Produkte sehr gute Leistungskennzahlen und auch teilweise wirkungsorientierte Kennzahlen finden. Unter den ausgewählten Haushaltsplänen befand sich aber kein Fall, in dem eine durchgehende und systematische Ausweisung überzeugender Kennzahlen gelungen ist.

Der weit überwiegende Teil der in den gesichteten Haushalten zu findenden Kennzahlen misst den Output bzw. die Beschaffenheit von Verwaltungsleistungen. Darüber hinaus lassen sich inputorientierte Kennzahlen finden, z.B. Personaleinsatz oder Personalkosten. Eine echte Wirkungsorientierung, das heißt, die Messung einer sozialen oder gesellschaftlichen Wirkung, lässt sich in den untersuchten Haushaltsplänen nur ausnahmsweise finden. Selbst bei Produkten wie der Wirtschafts- oder Tourismusförderung werden einfach messbare Wirkungen Anstellungen bzw. Anzahl der Arbeitsplätze und Anzahl der Übernachtungen nur in Einzelfällen dargestellt.

<sup>24</sup> vgl. bspw. Haushaltsplan der Stadt Aachen 2012, S. 5; Haushaltsplan des Landkreises Ebersberg 2012, S. 11 und 27; Haushaltsplan der Stadt Sentenberg 2012, S. 26

Selbstverständlich könnten politische Gremien mit Kennzahlen, wie sie in Abbildung 8 dargestellt sind, Verwaltungsleistung steuern, indem eine Veränderung der Leistung mehr oder weniger Kontrollen als Ziel formuliert wird. Hier kann dann aber eben keine Wirkungsorientierung (wurde die Sicherheit subjektiv/objektiv verbessert?) konstatiert werden. Ob und wie Kennzahlen ausgewiesen werden, scheint weniger von den Produkten abhängig, als vielmehr von den spezifischen Gegebenheiten vor Ort. In verschiedenen Haushalten lassen sich relativ gute Kennzahlen zu Produkten wie z.B. der Sozialarbeit und Jugendhilfe finden, die bisweilen als „schwer messbar“ gelten. Dagegen werden einfach zu findende und seit Jahren bekannte Kennzahlen wie beispielsweise Quoten für die Einhaltung der Hilfsfrist durch Feuerwehren bei weitem nicht in allen Haushaltsplänen genutzt, wohl gemerkt ohne bessere Alternativen.

Trotz aller Zurückhaltung, die im Rahmen einer explorativen Sichtung geboten ist, bestätigen die Ergebnisse dieser Untersuchung eher die pessimistischen Diagnosen quantitativ orientierter Evaluationen: Eine systematische Steuerung über Ziele und Kennzahlen ist in keiner der untersuchten Kommunen zu vermuten.<sup>25</sup> Auch wenn formale Strukturen des strategischen Managements teilweise bereits in Haushaltsplänen abgebildet sind, so ist die Qualität der Kennzahlen noch zu schlecht und die Heterogenität der Kennzahlen noch zu hoch, als dass sich eine Umsetzung in den nächsten zwei bis drei Jahren erwarten ließe.

## 6 Fazit

Die in den Abschnitten 2 bis 4 referierten Überlegungen der privaten und öffentlichen Organisations- und Betriebswirtschaftslehre liefern eine Systematik zur Planung und Darstellung und eine Suchheuristik zur strukturierten Ableitung von Kennzahlen. Sinnvolle Darstellungsformen für Ziele und Kennzahlen finden sich bereits in vielen kommunalen Haushalten (vgl. Abschnitt 5.1). Die Qualität, d.h. Informationsgehalt und Steuerungsrelevanz der Kennzahlen, ist bis auf Ausnahmen für eine systematische Steuerung noch nicht ausreichend entwickelt. In der groben Struktur sind derzeit drei Idealtypen von Haushaltsplänen zu erkennen.

Typ 1: In einer erheblichen Zahl von Haushaltsplänen werden gar keine oder keine sinnvollen Ziele und Kennzahlen ausgewiesen oder es werden lediglich Ziele bzw. Arten von Kennzahlen benannt, ohne dass für diese (Ziel-) Werte dargestellt würden. Diese Haushalte bieten keinerlei Grundlage für eine Steuerung über Ziele und Kennzahlen.

Typ 2: Viele Haushaltspläne weisen Kennzahlen in sehr heterogener Qualität und Struktur aus. In solchen Haushalten lassen sich für einzelne Produkte relativ gut entwickelte Kennzahlen finden, die in der Regel vor allem fachliche Outputs oder Wirkungen messen. Es ist zu vermuten, dass in vielen dieser Fälle Führungskräfte für die fraglichen Produkte verantwortlich sind, die in anderen Zusammenhängen interkommunaler Fachgruppen, Vergleichsränge o.ä. Kompetenzen zur Bildung von und zur Steuerung über Kennzahlen erworben haben. Die Kennzahlen in Haushalten des Typs 2 sind aber eben in der Qualität heterogen: Teilweise gibt es auch Produkte, für die keine Kennzahlen ausgewiesen werden.

Typ 3: In einigen Kommunen wird versucht, die Qualität von Kennzahlen durch eine standardisierte Struktur zu sichern. So werden in manchen Haushaltsplänen Standardkennzahlen z.B. zur Wirtschaftlichkeit für alle Produkte gleichermaßen abgebildet. Oder es wird versucht, Kennzahlen mit Bezug auf ein Zielsystem, z.B. strategische Zielstellungen der politischen Gremien, auszurichten. Insbesondere in dieser Variante werden Anforderungen des strategischen Managements bzw. des neuen Steuerungsmodells aufgegriffen. Nicht immer aber bringen diese formalen Strukturen tatsächlich eine Qualitätsverbesserung der Kennzahlen im Vergleich zu Haushaltsplänen des Typs 2.

<sup>25</sup> vgl. Fußnote 6

Es gibt theoretisch-logisch eine Mischform aus den Typen 2 und 3, die bislang aber empirisch kaum zu beobachten ist: In ihr würden systematisch standardisierte Kennzahlen, idealerweise mit Bezug auf politische definierte Oberziele durch fachlich wirkungsorientierte Ziele für die Produkte ergänzt.

Sehr wahrscheinlich gibt es in der Praxis zwei Wege, um zu einer Steuerung über Ziele und Kennzahlen zu kommen, nämlich ein eher an „Pilotprodukten“ orientiertes Vorgehen (Typ 2) oder ein strategisch-strukturiertes Vorgehen (Typ 3). Welche Variante in der Praxis sinnvoller ist, wird nur anhand der konkreten Situation vor Ort zu entscheiden sein. Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die von vielen Kommunen offenbar gewünschte Weiterentwicklung der heutigen Ziel- und Kennzahlensysteme scheint dabei zu sein, dass die politischen Gremien die angebotenen Kennzahlen tatsächlich rezipieren und zur Entwicklung von Steuerungsvorstellungen nutzen oder aber kritisieren und Wünsche zu einer Weiterentwicklung einbringen.<sup>26</sup>

Bei der Sichtung von Haushaltsplänen aus allen Bundesländern fiel auf, dass der Stand der Entwicklung von Ziel- und Kennzahlensystemen nicht unbedingt eng mit dem Zeitpunkt der DOPPIK-Einführung und der gesetzlichen Verbindlichkeit zur Ausweisung von Zielen und Kennzahlen zu korrelieren scheint. Möglicherweise haben Binnenfaktoren kommunaler politisch-administrativer Systeme wie beispielsweise die Vorgeschichte von Verwaltungsmodernisierungsprozessen, das Interesse bestimmter politischer Akteure an Zielen und Kennzahlen oder auch spezielles Wissen wichtiger Akteure wie der Fachbereichsleitungen oder der Kämmerer, einen stärkeren Einfluss auf die Umsetzung im Detail, als gesetzliche Regelungen. Know-How-Transfer scheint nach wie vor eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung einer Steuerung über Ziele und Kennzahlen. Dabei müssen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bereichen Finanzmanagement, Kämmerer, zentrale Steuerung o.ä. qualifiziert werden, um Strukturen und Standards für die Ableitung von Zielen und Kennzahlen und deren Controlling zu schaffen. Sie müssen eine beratende Funktion für die Führungskräfte und Produktverantwortlichen übernehmen, die in der Verantwortung stehen, steuerungsrelevante Kennzahlen für Ihre Produkte zu entwickeln.

In Anbetracht der beobachtbaren großen Heterogenität nicht nur der Qualität sondern auch der prinzipiellen Herangehensweisen an die (gesetzlichen) Forderungen zur Verbesserung der Steuerung, könnte allerdings auch ein gewisser Regelungsbedarf konstatiert werden. Wenn die Länder eine Output- oder Wirkungssteuerung der Kommunen wirklich wollen, dann bleibt auch

<sup>26</sup> Zur Weiterentwicklung von Steuerungsmechanismen in der Interaktion zwischen politischen Vertretungen und Verwaltung vgl. WEISS 2013.

mit Blick auf die detaillierten Vorgaben der Produktrahmentpläne zu fragen, weshalb den Kommunen nicht auch bestimmte Pflichtkennzahlen zur Ausweisung in den Haushaltsplänen vorgegeben werden sollten.

Allerdings ist die Erfüllung einer formalen Pflicht zur Ausweisung von Kennzahlen und Zielen nur notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für eine kommunale Steuerung. Ein erheblicher Teil der untersuchten Beispiele zeigt, dass zwar formale Ausweisungspflichten erfüllt werden, die ausgewiesenen Ziele und Kennzahlen aber mit größter Wahrscheinlichkeit nicht für Steuerungszwecke genutzt werden bzw. genutzt werden können.

## LIERATUR

- ATTESLANDER, PETER. Methoden der empirischen Sozialforschung. Berlin: Erich Schmidt, 2010.
- BACHMANN, PETER. Controlling für die öffentliche Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete. Wiesbaden: Gabler, 2009.
- BOGUMIL, JÖRG, FALK EBINGER, LARS HOLTkamp. „Vom Versuch, das neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen kommunalen Finanzmanagements in NRW.“ Verwaltung und Management, Heft 4 2011: 171-180.
- BOGUMIL, JÖRG, STEPHANN GROHS, SABINE KUHLMANN, ANNA K. OHM. Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma, 2008.
- BOGUMIL, JÖRG, WERNER JANN. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS, 2009.
- BUCHHOLZ, GABRIELE, ANDREAS LASAR. „Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung. Wesentliche Erkenntnisse aus der KGS-Umfrage 2010 zum Stand der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens.“ Verwaltung und Management, Heft 6 2010: 293-303.
- BURTH, ANDREAS, MARC GNÄDINGER. „Auf einen Blick: Haushaltsreformen in Deutschland.“ 22. 06 2011. <http://www.haushaltssteuerung.de/dokumente/auf-einen-blick-haushaltsreformen-in-deutschland.pdf> (Zugriff am 01. 06 2012).
- BUSCHOR, ERNST. „Zwanzig Jahre Haushaltsreform - eine verwaltungswissenschaftliche Bilanz.“ In Das neue Öffentliche Rechnungswesen. Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz, von Helmut Brede und Ernst Buschro, 199-269. Baden-Baden: Nomos, 1993.
- DEUTSCHER STÄDTETAG/PWC. Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. o.O.: Deutscher Städtetag/PWC, 2011.
- DRUCKER, PETER F. Managing the Nonprofit Organization. Principles and Practices. New York : Harper, 2005.

- GLADEN, WERNER. Performance Measurement. Controlling mit Kennzahlen. Wiesbaden: Gabler, 2011.
- GORE, AL. Creating a Government that Works Better & Costs Less. The REPORT OF THE NATIONAL PERFORMANCE REVIEW. NEW YORK: PLUME, 1993.
- GRIMMER, KLAUS. Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Eine problemorientierte Einführung. Wiesbaden : VS, 2004.
- HELLENBRAND, ANDREAS, UND BIRGIT FRISCHMUTH. „Evaluierung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Stand und Perspektiven der doppelischen Steuerung.“ Verwaltung und Management, Heft 3 2011: 140-143.
- HORVÁTH, PÉTER. Controlling. München: Vahlen, 2011.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung). Arbeit mit Kennzahlen. Teil 1: Grundlagen. Köln: KGSt, 2001.
- KLIEVE, LARS MARTIN, HANSPETER KNIRSCH. „Ziele und Kennzahlen im NKF.“ Verwaltungsrundschau, 56. Jahrgang. Heft 7 2010: 217-222.
- MÜHLENKAMP, HOLGER, ANDREAS GLÖCKNER. Rechtsvergleich kommunale Doppik. Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppelischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 2010.
- POLLITT, CHRISTOPHER, GEERT BOUCKAERT. Public Management Reform. New York: Oxford University Press, 2000.
- PROBST, HANS-JÜRGEN. Kennzahlen. Richtig anwenden und interpretieren. München: Redline, 2012.
- SCHEDLER, KUNO, ISABELLE PROELLER. New Public Management. Bern: Haupt, 2000.
- SCHNEIDER, MARTIN. Performance-Controlling professioneller Dienstleistungen. München: Rainer Hampp, 2004.
- WEISS, JENS. „Die Transformation deutscher Kommunalverwaltungen unter dem Einfluss des Neuen Steuerungsmodells.“ erscheint in: Der moderne Staat, 1/2013.

## Quellen der genutzten Haushaltspläne

- Haushaltsplan der Stadt Aachen 2012, online verfügbar unter [http://www.aachen.de/DE/stadt\\_buerger/politik\\_verwaltung/haushaltsplan/haushaltsplan\\_2012/index.html](http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/politik_verwaltung/haushaltsplan/haushaltsplan_2012/index.html), zuletzt abgerufen am 18.09.2012
- Haushaltsplan der Stadt Bad Oldesloe 2012, online verfügbar unter [http://www.badoldesloe.de/Homepage\\_Stadt\\_OD/Dokumente\\_aus\\_Upload/Politik/Haushalt\\_2012.pdf](http://www.badoldesloe.de/Homepage_Stadt_OD/Dokumente_aus_Upload/Politik/Haushalt_2012.pdf), zuletzt abgerufen am 18.09.2012
- Haushaltsplan des Landkreises Ebersberg 2012, online verfügbar unter <http://www.landratsamt-ebersberg.de/Dox.aspx?docid=26102E50-5B59-4310-92AD-AF5F1BDAB82B&orgid=05B61B65-3BB6-4BC3-8A5F-8859423D1022>, zuletzt abgerufen am 18.09.2012
- Haushaltsplan der Stadt Fulda 2012, online verfügbar unter [http://www.fulda.de/fileadmin/buergerservice/pdf\\_amt\\_20/Haushaltsplan\\_2012.pdf](http://www.fulda.de/fileadmin/buergerservice/pdf_amt_20/Haushaltsplan_2012.pdf), zuletzt abgerufen am 18.09.2012
- Haushaltsplan der Stadt Gießen 2012, online verfügbar unter [http://www.giessen.de/PDF/Haushaltssatzung\\_und\\_Haushaltsplan\\_2012\\_der\\_Universit%C3%A4tsstadt\\_Gie%C3%9Fen.PDF?ObjSvrID=684&ObjID=8170&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&ts=1331633986](http://www.giessen.de/PDF/Haushaltssatzung_und_Haushaltsplan_2012_der_Universit%C3%A4tsstadt_Gie%C3%9Fen.PDF?ObjSvrID=684&ObjID=8170&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&ts=1331633986), zuletzt abgerufen am 18.09.2012
- Haushaltsplan der Stadt Helmstedt 2012, online verfügbar unter [http://www.stadt-helmstedt.de/cms/rathaus/entwurf\\_haushalt\\_2012/index.html](http://www.stadt-helmstedt.de/cms/rathaus/entwurf_haushalt_2012/index.html), zuletzt abgerufen am 18.09.2012
- Haushaltsplan des Landkreises Lörrach 2012, online verfügbar unter [http://www.loerrach-land-kreis.de/servlet/PB/show/1611061/Haushaltsplan\\_2012\\_komplett.pdf](http://www.loerrach-land-kreis.de/servlet/PB/show/1611061/Haushaltsplan_2012_komplett.pdf), zuletzt abgerufen am 18.09.2012
- Haushaltsplan des Kreises Minden-Lübbecke 2012, online verfügbar unter <http://www.minden-luebbecke.de/index.php?NavID=1891.180>, zuletzt abgerufen am 18.09.2012
- Haushaltsplan der Stadt Senftenberg 2012, online verfügbar unter [http://www.senftenberg.de/PDF/B\\_Haushalt\\_2012\\_B\\_PDF?ObjSvrID=2055&ObjID=1020&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&ts=1336027497](http://www.senftenberg.de/PDF/B_Haushalt_2012_B_PDF?ObjSvrID=2055&ObjID=1020&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&ts=1336027497), zuletzt abgerufen am 18.09.2012
- Haushaltsplan der Hansestadt Stralsund 2012, online verfügbar unter [http://www.stralsund.de/alle/hhplan\\_neu.nsf/ansicht\\_web\\_css/D24A79E95F0DC0](http://www.stralsund.de/alle/hhplan_neu.nsf/ansicht_web_css/D24A79E95F0DC0)

F9C125795700213902/\$File/Haushaltsplan2012.pdf, zuletzt abgerufen am 18.09.2012