

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Finanzausschuss	17.12.2012

Einführung eines wirkungsorientierten Haushaltes bei der Stadt Köln

Durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) gewinnt die Haushaltssteuerung über Ziele und Kennzahlen erheblich an Bedeutung. Die Entscheidungsträger sollen die Möglichkeit erhalten, das Haushaltshandeln anhand von Zielen und deren Umsetzung über spezifische Kennzahlen steuern und kontrollieren zu können. Die rechtlichen Regelungen des NKF enthalten dazu an verschiedenen Stellen Vorgaben, nach denen neben der Umstellung des Rechnungssystems auf die Doppelte Buchführung in Konten die Festlegung von Zielen und Kennzahlen wesentlicher Bestandteil der Reform des Gemeindefinanzsystems ist.

Dabei werden sowohl die strategische wie die operative Ebene geregelt, insbesondere die Regelungen zur strategischen Zielplanung machen den spezifischen neuen Ansatz der Ressourcenverbrauchs- und Wirkungsorientierung deutlich.

Gem. § 41 Abs. 1 GO NW darf der Rat die Entscheidung über bestimmte Angelegenheiten nicht übertragen; hierzu gehört gem. Buchstabe t „die Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen“.

§ 12 GemHVO gibt daran ansetzend für die operative – produktbezogene – Ebene konkret vor, dass für die gemeindliche Aufgabenerfüllung produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenverbrauchs festgelegt werden sollen sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushaltes gemacht werden.

Die bisher im stadtkölnischen Haushaltsplan enthaltenen Ziele und Kennzahlen müssen daher mit Blick auf ihre Wirkungsorientierung überprüft und angepasst werden; außerdem ist eine Ausrichtung an den im Stadtvorstand diskutierten Leitzielen erforderlich.

Vor dem Hintergrund der nicht vorhandenen Erfahrungen in anderen Großstädten wurde entschieden, bei der erforderlichen Grundlagenarbeit externe Beratung in Anspruch zu nehmen. Der Beratungsauftrag - der in einem ersten Schritt die Erarbeitung von Verfahren, die Klärung von Grundsatzfragen und die Erstellung eines Zeitplans für die Umsetzung beinhaltet - wurde im Rahmen einer freihändigen Vergabe an die Unternehmensberatung Rödl & Partner GbR vergeben.

Der Abschlussbericht liegt inzwischen vor, die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Der wirkungsorientierte Haushalt in Köln soll aus vier Grundelementen bestehen:

- Grundlage des Kölner Modells eines wirkungsorientierten Haushaltes wird ein aus strategischen und operativen Zielen bestehendes **Zielsystem**. **Auf der strategischen Zielebene** wurden im Stadtvorstand elf strategische Ziele mit jeweils einer Reihe von zugeordneten Managementzielen erarbeitet. Die elf strategischen Ziele mit den jeweiligen Managementzielen bilden die Grundlage für den von den Dezernaten vorzunehmenden Operationalisierungsprozess. Die Operationalisierung erfolgt auf Produktgruppenebene (= Teilergebnisplanebene im Haushalt). Die Zielerreichung (Wirkungsorientierung) auf Produktebene wird durch einen Steuerungskreislauf unterstützt.

- Die Zielplanung wird in Köln im **Haushaltsplanverfahren** verankert. Der Finanzmittelbedarf der Organisationseinheiten wird u.a. auch danach bemessen, welchen strategischen Beitrag die Produktgruppen der jeweiligen Organisationseinheit zur strategischen Zielerreichung leisten sollen. Zur Umsetzung der von den Dezernaten erarbeiteten Managementziele werden während des Haushaltsplanverfahrens zwischen Politik und Verwaltung **Maßnahmen** vereinbart, die im Haushalt auf Produktgruppenebene dargestellt werden.
- Die Zielerreichung bzw. Wirkung wird über ein effektives **Kennzahlensystem** laufend und zeitnah gesteuert. Auf diese Weise kann bei Zielabweichungen nachgesteuert werden. Die Messung der strategischen Zielerreichung erfolgt durch ggf. dezernatsübergreifend zu erarbeitende globale Indikatoren. Die Messung der operativen Zielerreichung und Maßnahmenrealisierung erfolgt durch steuerungsrelevante aussagekräftige Kennzahlen auf Produktgruppen- und Produktebene.
- Die **Darstellung der Zielerreichung im Haushalt** wird durch ein Berichtswesen unterstützt. Das Haushaltsplanverfahren und das Berichtswesen sind im Steuerungskreislauf miteinander verknüpft. Die Kosten- und Leistungsrechnung, die zentralen und dezentralen Controllingsysteme leisten einen unterstützenden Beitrag für die Planung und das Berichtswesen.

Das Konzept des wirkungsorientierten Haushalts wird einen nachhaltigen Erfolg entfalten, wenn es gelingt, bestehende Steuerungsroutinen weiterzuentwickeln. Ein stringenter Steuerungskreislauf kann helfen, Führungsentscheidungen vorzubereiten und die Umsetzung von Entscheidungen zu überprüfen. Voraussetzung für einen funktionierenden Steuerungskreislauf ist eine schlüssige und verzahnte zentrale und dezentrale Steuerung.

Entsprechend einer Grundsatzentscheidung durch den Stadtvorstand soll zunächst eine Pilotphase unter Beteiligung aller Dezernate (eine Dienststelle je Dezernat) durchgeführt werden. Im Anschluss daran ist bei entsprechender Entscheidung eine flächendeckende Implementierung vorgesehen.

Für eine erfolgreiche Umsetzung müssen verschiedene Akteure in unterschiedlichen Rollen eingebunden werden. Zentrales Element der Umsetzungsorganisation ist eine Projektgruppe. Diese prüft die Umsetzungsergebnisse und lässt sich diese vom Stadtvorstand bestätigen. Als Bindeglied zwischen Projektgruppe und Dezernaten sollten Projektkoordinatoren fungieren. Diese rekrutieren sich aus den Dezernaten.

Ein einzurichtendes begleitendes politisches Gremium sollte frühzeitig in den Implementierungsprozess eingebunden werden. Dort wird das zukünftige Arbeiten mit strategischen Zielen und Managementzielen erörtert und die Beratung in den Fachausschüssen zu den Managementzielen vorbereitet.

Die Umsetzung des wirkungsorientierten Haushalts erfordert sowohl beim verantwortlichen Dezernat Finanzen als auch bei allen anderen Dezernaten einen nicht zu unterschätzenden Ressourceneinsatz.

Der Umsetzungsprozess soll durch ein dreiteiliges Kommunikationskonzept bestehend aus Information, Führung und Motivation unterstützt werden. Insbesondere die Verwaltungsführung soll einen aktiven Part im Kommunikationsprozess übernehmen.

Die Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts in Köln wird erfolgreich sein, wenn drei wichtige Erfolgsfaktoren beachtet werden:

- Verwaltung und Politik entwickeln ein gemeinsames Zielverständnis und verständigen sich auf konkrete Managementziele,
- Fach- und Querschnittsverwaltung verstehen den wirkungsorientierten Haushalt als gemeinsames Steuerungsinstrument und
- Führungskräfte nehmen das Entwickeln und Umsetzen von Zielen als Führungsaufgabe an und nutzen das Potenzial ihrer Organisation für die Zielerreichung.

Die wesentlichen Eckpunkte des Abschlussberichtes sind auf den als Anlage beigefügten Präsentationsfolien dargestellt; auf Wunsch kann der komplette Abschlussbericht (ca. 30 Seiten) den Ausschussmitgliedern zur Verfügung gestellt werden.

