

Lars Martin Klieve und Dr. Hanspeter Knirsch, Essen/Emsdetten*

Ziele und Kennzahlen im NKF

A. Die Bedeutung von Zielen und Kennzahlen für die politisch-administrative Steuerung

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sollen stärker als bisher die Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns in den Mittelpunkt des Interesses rücken. Während in der Kameralistik vor allem der Mittelzu- und -abfluss Gegenstand der politischen Beratungen war, sollen die produktorientierte Gliederung des Haushalts sowie die Erfassung des vollständigen Ressourcenverbrauchs eine neue Art der politisch-administrativen Steuerung ermöglichen. Es handelt sich um eine konsequente Weiterentwicklung der Grundgedanken des sog. Neuen Steuerungsmodells (NSM¹), das seit Anfang der 90-er Jahre die Reformdebatte im kommunalen Bereich beherrschte². Neben der Erfassung des vollständigen Ressourcenverbrauchs und der stärkeren Berücksichtigung von Ergebnissen und Wirkungen kann das Prinzip der möglichst dezentralen Ressourcenverantwortung mit Hilfe der Budgetierung³ als drittes wichtiges Element der neuen Form der Steuerung angesehen werden. Die Eigenverantwortung der Akteure soll durch eine möglichst weitgehende Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung gestärkt werden. Damit dennoch zielgerichtet gesteuert werden kann, müssen die Budgets mit Leistungsvereinbarungen und -vorgaben verbunden werden, deren Erreichung mit Hilfe eines Berichtswesens überwacht wird. Budgetierung umfasst daher auch die Abstimmung von Finanz- und Leistungszielen. Zentrales Element der Zielerreichungskontrolle und der Bewertung von Erfolgen oder Misserfolgen sind die zu den Zielen zu definierenden Kennzahlen. Es ist also festzuhalten, dass für alle drei Elemente des NSM

- Steuerung über Ergebnisse und Wirkungen
- Erfassung des vollständigen Ressourcenverbrauchs und
- Budgetierung

Ziele und Kennzahlen eine zentrale Rolle spielen. Das gilt sowohl für die eigentliche Kernverwaltung als auch für die ausgliederten und verselbstständigten Bereiche. Dementsprechend sieht der „Leittext für eine doppische Gemeindehaushaltsverordnung“⁴, vor, dass Ziele und Kennzahlen zur Grundlage der Gestaltung von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden sol-

len. In jedem Teilhaushalt sollen die Produktgruppen, die wesentlichen Produkte, die Ziele und Kennzahlen dargestellt bzw. in einer Übersicht jedem Teilhaushalt beigelegt werden⁵. Gleichwohl steckt die Umsetzung dieser Vorgabe noch in den Kinderschuhen. Vollerorts sind noch gar keine Ziele und Kennzahlen formuliert. Oftmals drängt sich auch der Eindruck auf, dass lediglich statistische Daten verwendet werden, deren Steuerungsrelevanz jedoch gering ist. Auch fehlen brauchbare Bewertungsmaßstäbe in Form von Zeitreihenvergleichen, externen Betriebsvergleichen oder interkommunalen Vergleichswerten. Bislang hat sich die politische Steuerung in den Gemeinden mit der Einführung und Anwendung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements noch nicht grundlegend geändert, wie dies als Erwartung in der Handreichung des Innenministeriums zum NKF⁶ formuliert ist.

Neben der produktorientierten Steuerung spielen Ziele und Kennzahlen auch auf der Ebene des Gesamthaushalts eine wichtige Rolle. Hier hat insbesondere die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) NRW mit ihrem Kennzahlenset wertvolle Standards der kommunalen Jahresabschlussanalyse gesetzt. Dieses Kennzahlenset hat letztlich Eingang gefunden in den Runderlass des Innenministeriums vom 1.10.2008. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich allerdings auf produktorientierte Ziele und Kennzahlen.

1. Definition von Zielen und Kennzahlen

„Wenn man nicht weiß, welchen Hafen man ansteuert, ist kein Wind günstig.“ Dieser dem römischen Philosophen und

* Lars Martin Klieve ist Beigeordneter und Stadtkämmerer der Stadt Essen; Dr. jur. Hanspeter Knirsch, Stadtdirektor und Beigeordneter a. D., ist Rechtsanwalt und Inhaber eines Beratungsunternehmens.

¹ Vgl. KGSt Bericht Nr. 5/1993 „Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung“, Köln 1993.

² Eine kritische Bilanz der Reformbemühungen findet sich u. a. in: *Bogumil* u. a., Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin 2007.

³ Unter Budgetierung versteht man ein Verfahren der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung, bei dem mehrere Aufwands- und Ertragspositionen zu einer gemeinsamen Finanzposition, einem „Budget“, zusammengefasst und einem Bereich der Verwaltung zur weitgehend eigenständigen Bewirtschaftung zugeteilt werden.

⁴ Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003

⁵ Eine entsprechende Formulierung ist in § 12 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO) übernommen worden, hierzu sogleich unter A. II.

⁶ NKF-Handreichung des Innenministeriums, 3. Aufl., Teil 1, Einführung 4.4.

Staatsmann *Seneca* zugeschriebene Satz macht deutlich, dass Ziele immer eine Richtungsentscheidung erfordern, der eine eigene Standortbestimmung vorausgehen muss. Kommunale Selbstverwaltung ist ein hochkomplexes System, auf das viele Kräfte einwirken. Wer das kommunale Schiff in den sicheren Hafen bringen will, muss nicht nur auf den günstigen Wind achten. Strömungen, Untiefen und Riffe, ausreichend Treibstoff, zufriedenes und motiviertes Personal, Wünsche der Passagiere und Vorgaben des Reeders können den Erfolg beeinflussen. Kapitän und Steuermann müssen harmonisieren.

Ziele müssen immer im Gesamtzusammenhang der beabsichtigten Ergebnisse und angestrebten Wirkungen kommunalen Handelns gesehen werden. Strategische und operative Ziele sind im Hinblick auf ihren Zeithorizont und ihren Konkretisierungsgrad zu unterscheiden. Ziele können sich auf Finanzen, Qualität, Personal, Kunden und andere Felder beziehen und deshalb durchaus auch in Konflikt miteinander geraten⁷. Wegen der vielfältigen Interessen und unterschiedlichen Sichtweisen kann methodische Unterstützung im Erarbeitungsprozess oftmals sinnvoll sein. Die Erfahrung zeigt, dass vor allem die Abstimmung der Ziele zwischen Politik und Verwaltung durch eine neutrale Moderation erleichtert wird. Die Umstellung auf eine an Zielen orientierte Steuerung ist so etwas wie ein Kulturwechsel und braucht daher Zeit, Übung und Fehlertoleranz.

Für die Entwicklung steuerungsrelevanter Ziele gibt es eine einfache Regel. Ziele müssen

- messbar,
- erreichbar,
- relevant und
- kontrollierbar sein.

Die Anfangsbuchstaben ergeben das Wort **merk**, weswegen diese Regel auch Merk-Regel genannt wird. Die englischsprachige Variante fordert, dass Ziele **smart** sein müssen. Smart steht in den Anfangsbuchstaben für

- specific
- measurable
- achievable
- time phased
- relevant.

Ziele, die diesen Anforderungen nicht genügen, sollte man lieber erst gar nicht auswählen, weil sie nur falsche Erwartungen wecken.

Mit Hilfe der zu den Zielen formulierten **Kennzahlen** kann der Zielerreichungsgrad gemessen werden. Kennzahlen stammen zwar aus der Betriebswirtschaft, können aber natürlich auch über den engeren Bereich der ökonomisch orientierten Betrachtungsweise hinaus angewendet werden.

In der Literatur existiert kein einheitlich definierter Kennzahlenbegriff. Dabei geht es u. a. um die Frage, ob nur relative Zahlen oder auch absolute Zahlen in die jeweilige Kennzahlendefinition einbezogen werden sollen. Eine absolute Zahl ist z. B. die Anzahl der Fälle, eine relative Zahl der Aufwand pro Fall. Beides kann für die Steuerung von Bedeutung sein. Auf jeden Fall muss eine Kennzahl über einen zahlenmäßig erfassbaren Tatbestand informieren. Im kommunalen Bereich

wird unter einer Kennzahl in der Regel die Relation von zwei absoluten Werten verstanden.

In der NKF-Handreichung des Innenministeriums⁸ heißt es dazu:

„Die gebildeten Ziele (Leistungs- und Finanzziele) sind u. a. zur Messung der Zielerreichung mit Leistungskennzahlen zu verbinden, d. h. erst sind die Ziele zu bestimmen, dann dazu die Leistungskennzahlen. Betriebswirtschaftlich sind Kennzahlen jene Zahlen, durch die quantitativ erfassbare Sachverhalte in konzentrierter Form wiedergegeben werden können. Sie setzen sich in der Regel aus zwei oder mehreren Grundzahlen zusammen und enthalten quantitative und aussagekräftige Informationen. Diese Kennzahlen nehmen unterschiedliche Funktionen wahr:

- Sie stehen in engem Zusammenhang mit den vom Rat aufgestellten Zielvorgaben. Sie können häufig bereits der Ermittlung und Beschreibung von Zielvorgaben dienen.
- Sie dienen zur Kontrolle des Grades der Zielerreichung, insbesondere wenn mit der Zielbestimmung eine „Soll-Zahl“ verbunden wurde.
- Sie haben eine Warnfunktion inne, weil durch sie Abweichungen ersichtlich und Analysen ermöglicht werden.“

II. Rechtliche Grundlagen für die Bestimmung von Zielen und Kennzahlen im Haushalt⁹

1. Gemeindeordnung

Normative Grundlage für die Bildung von Zielen und Kennzahlen ist nicht die Gemeindeordnung, sondern die aufgrund der Gemeindeordnung erlassene Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO). Die ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung ist kein allgemeiner Haushaltsgrundsatz im Sinne des § 75 Abs. 1 und 2 GO. Lediglich die Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen ist direkt in der GO geregelt. § 41 Abs. 1 lit. t GO schreibt vor, dass der Rat die Zuständigkeit dafür nicht übertragen darf. Damit ist jedoch keineswegs entschieden, dass diese nicht delegierbare Beschlusszuständigkeit auch für die eher operativen Ziele und Kennzahlen des produktorientierten Haushaltsplanes gilt.

2. Gemeindehaushaltsverordnung

Zentrale Vorschrift zur Bestimmung von Zielen und Kennzahlen im neuen Haushaltswesen ist § 12 GemHVO, wonach für die gemeindlichen Aufgaben produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden sollen¹⁰. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden und müssen dementsprechend konkret und zeitlich bestimmt sein. Die Ziele müssen in ihrem Erreichungsgrad messbar sein. Sie sollten

⁷ Hierzu unten B. IV.

⁸ NKF-Handreichung des Innenministeriums, 3. Aufl., Teil 3, § 12 GemHVO, Erl. II 1.1.

⁹ Grundlegend *Knirsch*, Zum Rechtscharakter von Zielen und Kennzahlen, Kommunale Steuerzeitschrift 7/2009 S. 121 ff.

¹⁰ Die Vorschrift lautet wörtlich: „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.“

realistisch sein und zugleich nicht nur aus einer Fortschreibung vorhandener Ergebnisse bestehen¹¹. Wenn Kennzahlen als Instrument der Steuerung genutzt werden sollen, muss ihre Ermittlung zu einer relevanten Information führen. Wenn ein Produkt beispielsweise keine oder nicht beeinflussbar geringe Erträge erwirtschaftet, macht es wenig Sinn, den Aufwandsdeckungsgrad als Wirtschaftlichkeitskennzahl zu ermitteln. In einem solchen Fall bietet sich eine Relation von Aufwand und Menge als Kennzahl an. Mögliche Kennzahlen wären dann z.B. Aufwand pro Fall, Aufwand pro Einwohner oder Aufwand pro Nutzer. Der Haushaltsplan soll eine Verknüpfung von Leistungs-, Ertrags- und Finanzdaten enthalten, um übersichtliche und nachvollziehbare Informationen für den Rat der Gemeinde zu gewährleisten (vgl. Nr. 1.2.5 des Runderlasses vom 24.2.2005, SMBl. NRW. 6300). Durch die Formulierung als Soll-Vorschrift hat der Verordnungsgeber eine Verpflichtung konstituiert, von der nur in atypischen Fällen abgewichen werden darf¹². Auch § 4 Abs. 2 GemHVO, der die Bestimmung von Zielen und Kennzahlen für die Teilpläne vorschreibt, enthält eine entsprechende Soll-Vorschrift. § 48 GemHVO spricht davon, dass in der Analyse des Lageberichts nach § 95 Abs. 1 Satz 4 GO die produktorientierten Ziele und Kennzahlen einbezogen werden sollen, soweit sie bedeutsam für das Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde sind. Eine weitere Soll-Vorschrift findet sich in § 51 Abs. 1 GemHVO, in dem der Gesamtlagebericht geregelt ist. Auch hier wird die Verpflichtung zur Einbeziehung von Zielen und Kennzahlen in die Analyse vorgeschrieben. Mit der systematischen Aufbereitung von Wirkungen (Zielerreichung) und Kennzahlen im Lagebericht nach § 48 und im Gesamtlagebericht nach § 51 Abs. 1 GemHVO soll eine permanente Auseinandersetzung mit dem eigenen Handeln und eine sich automatisch wiederholende Überprüfung der Ziele und der Zielerreichungsgrade bewirkt werden. Das Ergebnis der Überprüfung soll wiederum in den Planungsprozess einfließen. Zielen und Kennzahlen wird damit eine zentrale Funktion im Steuerungsprozess zugewiesen.

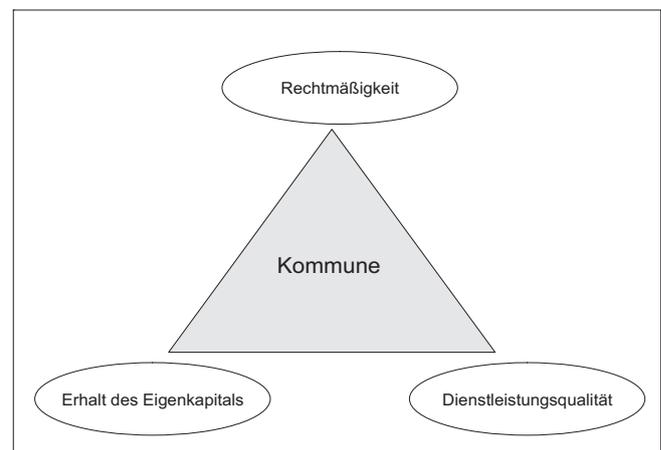
B. Gesetzte Ziele

Die Bildung von Zielen ist nach der bisherigen Definition ein Willensakt. Es gibt jedoch auch gesetzlich vorgegebene Ziele. Das gilt in besonderem Maße für die Kommunalverwaltung. § 1 Abs. 1 Satz 1 GO formuliert: „Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus.“ Im Rahmen der Selbstverwaltungsaufgaben, die die Gemeinden im Rahmen der geltenden Gesetze wahrnehmen, sind neben den freiwilligen Aufgaben die Pflichtaufgaben zu nennen. Pflichtaufgaben können gem. § 3 Abs. 1 GO nur durch Gesetz auferlegt werden. Es wird unterschieden zwischen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, bei denen die Gemeinde der Sach- und Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht) unterliegt, sowie den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen die Gemeinde lediglich der Rechtsaufsicht unterliegt. Die Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Ziele leitet sich unmittelbar aus dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung ab.

Aus den vorgegebenen Zielen lassen sich auf der strategischen Ebene drei Zielfelder benennen, die von herausragender Bedeutung sind. Die **Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns** leitet sich aus dem im Verfassungsrang stehenden Rechtsstaatsprinzip ab, das die Vertrauenswürdigkeit des Staates garantiert.

Der **Erhalt des Eigenkapitals** ist seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements der Leitgedanke kommunaler Haushaltswirtschaft. Das übergeordnete Ziel der Nachhaltigkeit verbietet eine Haushaltswirtschaft zu Lasten künftiger Generationen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von intergenerativer Gerechtigkeit. § 1 Abs. 1 Satz 3 GO lautet: „Sie handeln zugleich in Verantwortung für zukünftige Generationen.“ Das Eigenkapital wird direkt beeinflusst von der Ergebnisrechnung, in der die für den Haushaltsausgleich entscheidenden Erträge und Aufwendungen abgebildet werden. Nach § 75 Abs. 2 Satz 1 GO ist der Haushalt nur dann ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrags der Aufwendungen erreicht oder übersteigt.

Ebenfalls aus § 1 Abs. 1 GO lässt sich das dritte strategische Leitziel der **Dienstleistungsqualität** ableiten. In § 1 Abs. 1 Satz 2 GO heißt es: „Sie fördern das Wohl der Einwohner ...“



I. Rechtmäßigkeit

Indikatoren für das Maß an Rechtmäßigkeit lassen sich bei den einzelnen Produkten definieren. Hier könnte die (möglichst niedrige) Quote erfolgreich angefochtener Bescheide ein aussagekräftiger Indikator sein. Rechtmäßigkeit kann aber auch ein Wirkungsfeld sein. So ist es z.B. das Ziel kommunaler Ordnungsdienste, ein möglichst rechtmäßiges und damit störungsfreies Verhalten der Einwohner im öffentlichen Raum zu bewirken. Auch dafür lassen sich Indikatoren finden, wie z. B. die Zahl der Beschwerden über Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

II. Erhalt des Eigenkapitals

Das Eigenkapital berechnet sich in der kommunalen Bilanz aus der Differenz zwischen den Verbindlichkeiten und dem Vermögen einer Gemeinde. Wenn das Eigenkapital verzehrt ist, ist die Gemeinde überschuldet. Da alle Kommunen bei Einführung des NKF eine Eröffnungsbilanz aufstellen mussten, existiert erstmals ein umfassender Überblick über die Vermögenslage der Kommunen. Für die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung als oberstem Haushaltsgrundsatz (§ 75 Abs. 1 Satz 1 GO) kommt es entscheidend darauf an, das vorhandene Eigenkapital nicht zu verzehren (so auch ausdrücklich das Überschuldungsverbot in § 75 Abs. 7 GO). Es liegt auf der Hand, dass der Abbau der Verschuldung neben der Erhöhung der Erträge und der Verbesserung der

¹¹ Siemonsmeier in: Siemonsmeier/Rettler u. a., Gemeindehaushaltsrecht NRW, Kommentar zu § 12 GemHVO, S. 2.

¹² Vgl. grundlegend Wolff, Verwaltungsrecht I, § 31 II b.

Wirtschaftlichkeit der Verwaltung der entscheidende Hebel zur positiven Beeinflussung der Entwicklung des Eigenkapitals ist.

Im Hinblick auf die strategische Bedeutung des Erhalts des Eigenkapitals, sollte bei jedem Produkt vermerkt sein, welche Bedeutung (keine, mittel, hoch) dieses Produkt für die Entwicklung des Eigenkapitals hat. Je nach Bedeutungsgrad ist es ratsam, spezifische Ziele und Kennzahlen zur Unterstützung dieses strategischen Zieles darzustellen.

III. Dienstleistungsqualität

Kennzahlen zur Messung der Dienstleistungsqualität müssen sich selbstverständlich an den Qualitätszielen orientieren. Qualität kann klassischerweise verstanden werden als die Einhaltung von definierten Standards. Die Qualität einer kommunalen Dienstleistung ist aber vor allem auch aus der Perspektive des Empfängers zu betrachten. Die KGSt schreibt in ihrem Bericht¹³ „Qualitätsmanagement“:

„Qualität gilt nun als relativer Begriff und wird definiert als die Übereinstimmung zwischen den Anforderungen der Kunden bzw. Interessengruppen und dem Ergebnis, das bei ihnen ankommt. Es geht also nicht mehr per se um die bestdenkbare Qualität, sondern um die Qualität, die die (berechtigten) Anforderungen der Kunden erfüllt und die im Rahmen des Potenzials einer Organisation erreichbar ist.“

Will man Dienstleistungsqualität mit Hilfe von Kennzahlen messen, ist also zunächst eine Verständigung auf die wichtigsten Qualitätsziele erforderlich. Ein produktübergreifendes Ziel kann es beispielsweise sein, dass die Bürgerinnen und Bürger wegen ihres Anliegens nur zu einer Stelle und auch möglichst nur einmal ins Rathaus kommen müssen. Dies kann mit der Kennzahl „Anteil der Bürger, die mehr als einmal wegen ihres Anliegens ins Rathaus kommen mussten“ erfasst werden. Produktspezifische Qualitätsziele müssen auf jeden Fall so konkret sein, dass sie die operative Steuerung unterstützen können.

IV. Spannungsverhältnis

Die drei Zielfelder stehen dabei durchaus in einem Spannungsverhältnis. So kann etwa das Ziel möglichst kurzer Wartezeiten in einem Bürgerbüro mit dem Ziel einer möglichst kostengünstigen Aufgabenerledigung kollidieren. Gesichtspunkte der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns müssen dabei stets Vorrang genießen. Sowohl Finanz- als auch Dienstleistungsqualitätsgesichtspunkte haben dahinter stets zurückzustehen. Gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass das Opportunitätsprinzip mehr Spielräume eröffnet als zuweilen angenommen. Wegen der überragenden Bedeutung rechtmäßigen Verwaltungshandelns ist, bei aller Fokussierung auf Bürgerfreundlichkeit und Finanzen, eine Verankerung als zentrale Zielebene durchaus angezeigt.

V. Gesetzte Ziele und Produktziele

Die gesetzten Ziele und die Produktziele müssen kongruent sein. Aus den gesetzten Zielen sind auf der Produktebene Standardziele abzuleiten. Auf der Ebene der Produktgruppen oder Produktbereiche (je nach Darstellungstiefe) kann dargestellt werden, ob und wie die Erreichung der gesetzten Ziele beeinflusst wird. Die Relevanz einzelner Produktgruppen für die Erreichung der gesetzten Ziele auf gesamtstädtischer Ebene wird auf diese Weise offensichtlich.

C. Ziele und Kennzahlen als Bestandteil des Haushaltsplans

Als Bestandteile des Haushaltsplanes gehören Ziele und Kennzahlen gem. § 79 Abs. 3 Satz 1 GO zu den Grundlagen der Haushaltswirtschaft der Gemeinde. Durch die Einbeziehung in die Haushaltssatzung gem. § 78 Abs. 2 GO wird der Haushaltsplan als deren Teil Ortsrecht. Die Festsetzungen und Bestimmungen des Haushaltsplanes wenden sich ausschließlich an die mit der Ausführung des Haushaltes befassten Organe und Funktionsträger der Gemeinde¹⁴. Das gilt auch für die Ziele und Kennzahlen. Grundlage der buchhalterischen Abwicklung des Haushalts ist der NKF-Kontenrahmen. Soweit Einzahlungen und Erträge sowie Auszahlungen und Aufwendungen in die Berechnung von Kennzahlen einfließen, sind die Werte der Buchhaltung maßgeblich. Die Kennzahlen selbst stellen keine Grundlage für Buchungsvorgänge dar. Ihre Funktion ist die Unterstützung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle. Im Rahmen dieser Zweckbestimmung sind sie verbindlich und deshalb von der Verwaltung zu beachten. Es wäre beispielsweise unzulässig, die Ziele und Kennzahlen nur als Anlagen oder Erläuterungen zum Haushaltsplan zu behandeln. Ziele und Kennzahlen sind für Rat und Verwaltung verbindlich. Als Bestandteil des Haushaltsplanes müssen sie der Aufsichtsbehörde angezeigt werden. Ein Haushaltsplan ohne Ziele und Kennzahlen ist unvollständig.

1. Beschlussfassung durch den Rat

Gelegentlich wird in der Kommentierung davon gesprochen, dass die Ziele zwischen Rat und Verwaltung abgestimmt werden müssen¹⁵. Auch die sog. NKF-Handreichung des Innenministeriums spricht davon, dass die Ziele zwischen dem Rat und der gemeindlichen Verwaltung abgestimmt werden. Die Öffentlichkeit könne in den Prozess eingebunden werden¹⁶. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich hier um eine Beschlusskompetenz und zugleich Beschlussverpflichtung des Rates handelt.

Die Beschlusskompetenz ergibt sich aus § 41 Abs. 1 lit. t GO und ist letztlich Ausfluss der Budgethoheit¹⁷. Eine Konsenspflicht mit der Verwaltung lässt sich rechtlich ebenso wenig begründen, wie eine Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Dem Rat steht es frei, Ziele und Kennzahlen, wie jeden anderen im Haushalt enthaltenen Wert, grundsätzlich im Rahmen seiner Budgethoheit selbst festzulegen. Ebenso gilt aber, dass der Entwurf, der vom Kämmerer aufzustellen und vom Bürgermeister zu bestätigen ist, mit den darin enthaltenen Daten Ausgangspunkt bzw. Beratungsgrundlage ist. Insofern als dies auch für Ziele und Kennzahlen gilt, bietet es sich an, diese im Rahmen eines Dialog- oder Gegenstromverfahrens von hauptamtlicher Verwaltung und politischen Gremien zu entwickeln¹⁸.

Die Beschlussverpflichtung ergibt sich aus dem Umstand, dass der Haushaltsplan, der vom Rat als Bestandteil der Haushaltssatzung zu beschließen ist¹⁹, aus dem Gesamtplan

¹³ KGSt Bericht 2/2009 S. 14.

¹⁴ Knirsch in: Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, GO-Kommentar, § 79 Erl. IV.3.

¹⁵ So z. B. Freytag/Hamacher/Wohland, Neues Kommunales Finanzmanagement Nordrhein-Westfalen, Erl. zu § 41 GO; Smith in: Kleerbaum/Palmen, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Erl. 20 zu § 41 GO.

¹⁶ NKF-Handreichung des Innenministeriums, 3. Aufl., Teil 3, § 12 GemHVO, Erl. II 2.1.1.

¹⁷ Vgl. oben A. II. 1.

¹⁸ Hierzu sogleich C. II.

und den Teilplänen besteht, die an die Stelle der kameralen Einzelpläne getreten sind. Auch wenn in der Haushaltssatzung nur die Endsummen des Haushaltsjahres festgeschrieben werden, so ergeben sich diese doch zwingend aus dem Rechenwerk der Teilpläne. Unabhängig von ihrer Gliederungstiefe sind in den Teilplänen jeweils die Ziele und die Kennzahlen zur Messung des Zielerreichungsgrades zu bestimmen, die somit wesensnotwendiger Bestandteil der Beschlussfassung des Rates sind. Es wäre daher unzulässig, sie dem Rat nur zur Kenntnis zu geben. Das bedeutet, dass Änderungen der Kennzahlen und Ziele für das laufende Haushaltsjahr nur durch den Rat im Wege der Nachtragsatzung gem. § 81 GO möglich sind²⁰. Das unterstreicht noch einmal die Notwendigkeit, bei der Bestimmung von Zielen und Kennzahlen die entsprechende Sorgfalt walten zu lassen. Wenn man Ziele als Näherungswerte begreift und dementsprechend definiert, sollte sich das Problem in der Praxis jedoch entschärfen.

II. Methoden der Entwicklung von Zielen und Kennzahlen

Ziele und Kennzahlen zu definieren ist nicht einfach, denn man macht sich angreifbar. Daher überrascht es nicht, dass Vorschläge der Verwaltung vielfach auf bloße Tätigkeitsnachweise hinauslaufen (etwa die Zahl erstellter Bescheide). Diese sind nämlich einer Kritik im Einzelfall nicht zugänglich, da das bloße Tätigwerden häufig allein in Abhängigkeit externer Einflüsse steht. So hängt die Zahl der Bescheide von der Zahl der Antragstellungen ab, ein Mehr oder Weniger als im Vorjahr bzw. als durch die Zielmarke gesetzt, entzieht sich damit jeglicher Kritik (besonders augenfällig wird dies bei der Zahl gelöschter Brände). Solche Kennzahlen entfalten mithin auch keinerlei Steuerungswirkung und sind vollkommen ungeeignet. Um den Widerspruch zwischen dieser Neigung zu Unangreifbarkeit und der Steuerungsrelevanz aufzulösen, erscheint ein Dialogverfahren von Fachverwaltung und politischen Gremien besonders geeignet. Ein solches der Haushaltseinbringung vorgelagertes Verfahren würde auch eine mühsame Weiterentwicklung aus „Versuch und Irrtum“ im Zuge von (vermutlich mehreren) Haushaltsberatungen vermeiden helfen. Für die Festlegung der strategischen Ziele und einer einheitlichen Systematik bietet sich die Bildung einer interfraktionellen Arbeitsgruppe an, in der Politik und Verwaltung gemeinsam zu Ergebnissen kommen. Die Festlegung von Zielen und Kennzahlen auf der Ebene der Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte kann in den jeweiligen Fachausschüssen vorbereitet werden, wobei auch hier interfraktionelle Arbeitsgruppen eine gute Lösung darstellen können. Über obligatorische Wirtschaftlichkeitskennzahlen (Aufwandsdeckungsgrad, Zuschussbedarf, Aufwand pro Fall etc.) hinaus, sollte auf Leistungs- und Qualitätskennzahlen nicht verzichtet werden. Um Datenfriedhöfe zu vermeiden, sollte man den Grundsatz beherzigen, dass nur erhoben wird, was auch wirklich zur Verwaltungssteuerung genutzt wird. Ebenso sollte man als nicht steuerungsrelevant erkannte Kennzahlen auch wieder aufgeben. Schon aufgrund solcher Lernprozesse im praktischen Umgang mit diesen Steuerungselementen, wird deren Weiterentwicklung eine Daueraufgabe bleiben.

1. Schlüssigkeit von Zielen und Kennzahlen

Ziele zu formulieren ist daher auch mehr als nur ein technokratischer Vorgang. Anstelle eines in Form einer Prozentzahl angegebenen Aufwandsdeckungsgrades bietet es sich an, als Zielformulierung die Steigerung des Aufwandsdeckungsgrades zu bestimmen. Die dazugehörige Kennzahl ist der Aufwandsdeckungsgrad. Zulässig wären auch Vorga-

ben wie „kleiner als“ oder „größer als“. Bei Qualitätskennzahlen wie etwa „Wartezeiten“, „Bearbeitungsdauer“ oder „Anteil der erfolgreichen Rechtsmittel“ ist es ratsam, die Abhängigkeiten vom Ressourcenverbrauch in die Erläuterungen zu Kennzahlen und Zielvorgaben einzubeziehen. Auch ist es Aufgabe der Verwaltung, bereits im Entwurfsstadium auf die Schlüssigkeit des Zielsystems zu achten. Bei von der Politik eingebrachten Änderungsanträgen bleibt es Aufgabe der Verwaltung, Interdependenzen und Konsequenzen z. B. für den Ressourcenverbrauch aufzuzeigen. Zugleich kann durch die Konzentration auf ein adressatengerechtes Ziele- und Kennzahlensystem sowohl die Qualität als auch die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns deutlich verbessert werden. Dies setzt voraus, dass im Gegenzug eine Vielzahl isolierter Berichte entfällt.

Wenig Erfahrungen liegen bisher mit ergebnis- und wirkungsorientierten Kennzahlen vor, obwohl gerade die Umstellung auf eine stärker ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung neben der Sichtbarmachung des vollständigen Ressourcenverbrauchs das Hauptziel des neuen Kommunalen Finanzmanagements ist²¹. Denkbar ist auch, dass sich die politische Steuerung über Ergebnisse und Wirkungen von der Produktebene lösen könnte; quasi als Ebene zwischen der langfristig orientierten strategischen Steuerung (vgl. § 41 Abs. 1 lit. t GO) und der auf Jährlichkeit ausgerichteten Steuerung des produktorientierten Haushalts. Auch derartige von den Haushaltsberatungen getrennte Beratungen und Beschlüsse über angestrebte politische Ziele und Wirkungen würden in den Bereich der allgemeinen Beschlusskompetenzen des Rates und seiner Ausschüsse fallen, wobei es wiederum Aufgabe der Verwaltung ist, auf die Plausibilität des Gesamtsystems zu achten.

2. Einheit von strategischer Steuerung und Ressourcenplanung

Die Einheit von strategischer Steuerung und Ressourcenplanung müsste allerdings erhalten bleiben, sonst droht ein wesentliches Element verloren zu gehen: Nur in der Zusammenschau mit der Ressourcenplanung können operationalisierte Ziele zur Konsolidierung dienen, soweit nämlich die aus der Kameralistik tradierte und auch dem Erfahrungsmuster der Entscheidungsträger vertraute Inputsteuerung überwunden wird. In der früheren inputorientierten Kameralistik war die Dotierung von Haushaltsstellen das vorherrschende Mittel zur Priorisierung. Wollte man den politischen Stellenwert einer Aufgabe hervorheben, wurde der Haushaltsansatz erhöht. Eine Vorgehensweise, die Konsolidierung in dramatischer Weise zuwider läuft. Dabei soll nicht verkannt werden, dass auch bislang die politischen Entscheidungsträger durchaus die Erreichung bestimmter Wirkung vor Augen hatten. Geld ausgeben, erfolgte nicht zum Selbstzweck. Diesem Mangel an Ausdrucksmöglichkeiten ist nun im NKF ein differenziertes und abgestuftes Zielsystem entgegenzusetzen. Dies ist schon deshalb besonders wichtig, weil NKF ohne Ziele und Kennzahlen sogar ein Weniger an politischer Steuerung bedeuten würde. Denn den politischen Entschei-

¹⁹ Vgl. *Klieve* in: Held/Becker, Kommentar zur GO, § 78 NKF, Anm. 3.1; *Knirsch* a. a. O., § 78 Erl. III.1; *Flüshöh* in: Kleebaum/Palmen, Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Kommentar, § 78 Erl. II; auch wenn man den Haushaltsplan als vom Rat zu beschließende unverzichtbare Anlage zur Haushaltssatzung ansieht, wie dies noch *Scheel/Steup* in ihrer Kommentierung zu § 79 GO a. F. getan haben, führt dies zu keinem anderen Ergebnis.

²⁰ *Siemonsmeier* a. a. O.

²¹ Vgl. Handreichung des Innenministeriums, Einführung 4.4.

dungsträgern würden die liebgewonnenen Haushaltsstellen genommen, ohne dass etwas Neues an deren Stelle tritt. Eine neue Qualität kann daher im NKF nur über die Definition von Zielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichungsgrade erreicht werden. So wird die Definition von Zielen im Haushalt ausdrücklich mitbeschlossen und im Jahresabschluss überprüfbar gemacht.

3. Effizienz des Zielesystems

Zugleich kann durch ein Zielesystem ein höheres Maß an Effizienz der Steuerung erreicht werden, wie mit folgendem Vergleich illustriert werden soll: Die rein inputbezogene Steuerung durch die Dotierung von Haushaltsstellen gleicht der Aufstellung eines Slalomparcours, in dem durch das dichte Staffeln von Slalomstangen die Verwaltung auf Kurs gehalten wird. Allerdings ist bekanntermaßen die Abfahrt auf direkter Linie ins Ziel schneller. Daher ist es effizienter, das Ziel zu beschreiben und die Verwaltung selbst auf kürzestem Wege dorthin gelangen zu lassen. Dies zu erreichen, wird durch knappe Ressourcenvorgaben erzwungen. Im Ergebnis können Ziele und Kennzahlen den ursprünglichen Widerstreit von politischen Entscheidungsträgern, die über das Budgetrecht an Effekten bei im Übrigen sparsamer Mittelbewirtschaftung interessiert sind, und hauptamtlicher Verwaltung, der an größtmöglicher Flexibilität ihres Handelns gelegen ist, zu wechselseitigem Nutzen führen. Schlüssel hierzu ist das Erreichen definierter Ziele ohne größeren Mittelverbrauch durch steigende Effizienz bei zugleich höherer Eigenverantwortung der Verwaltung.

Hier setzt ein Zielsystem an, das neben Prioritäten auch Posterioritäten kennt und Wirkung im Spannungsverhältnis zur knappen Ressource Geld sieht und nicht umgekehrt Finanzmittel proportional zu angestrebten Ergebnissen einsetzen will.

Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen müssen bereits in der Planungsphase mit ihren Auswirkungen auf das Zielesystems dargestellt werden. Dazu bedarf es wiederum des frühzeitigen Dialogs zwischen Politik und Verwaltung.

III. Messgrößen zur Zielerreichung und ihre Bewertung

Bei der Bestimmung von und dem Umgang mit Zielen ist zu beachten, dass es sich bei Zielen immer um Näherungswerte handelt. Eine 100%ige Zielerreichung wäre reiner Zufall. Kennzahlen sind Instrumente zur Messung des Zielerreichungsgrades. Sie geben noch keinen Bewertungsmaßstab an die Hand. Wie wirtschaftlich, effektiv, sparsam, bürgerorientiert oder mitarbeiterorientiert die Verwaltung in der Erledigung ihrer Aufgaben ist, lässt sich erst aus der Gewinnung von Maßstäben ableiten. Was bedeutet eine Eigenkapitalquote von 30%? Ist ein Aufwandsdeckungsgrad von 15% in der städtischen Bibliothek gut, mittel oder schlecht? Ist eine Schulabbrecherquote von 5% gut oder schlecht? Solche und andere Fragen, die sich aus dem Umgang mit Kennzahlen ergeben, machen deutlich, dass man Bewertungsmaßstäbe braucht.

1. Der Zielerreichungsgrad als Messgröße

Wenn das gesetzte Ziel zahlenmäßig beziffert ist, ist der Zielerreichungsgrad die Messgröße. Das wird in der kommunalen Praxis aber nicht die Regel sein, da seriös häufig nur ein Richtungsziel angegeben werden kann.

2. Zeitreihenvergleiche

Ein durchaus geeigneter Bewertungsmaßstab kann sich aus dem Zeitreihenvergleich ergeben. Mit dem Vorjahresergebnis,

dem laufenden Jahr und dem nächsten Planjahr hat man bereits drei Werte, die eine Trendbetrachtung ermöglichen. Man vergleicht sich zwar nur mit sich selbst, aber aus Entwicklungen lassen sich häufig wichtige Steuerungsimpulse gewinnen.

3. Interkommunale Vergleiche

Interkommunale Vergleichswerte sind für die Steuerung unentbehrlich, da ohne sie die äußeren Impulse, die im privaten Bereich der Markt liefert, fehlen würden. Interkommunale Vergleichswerte machen die Verständigung auf eine einheitliche Definition der Kennzahlen und eine einheitliche Systematik erforderlich. Interkommunale Vergleichswerte lassen sich anonymisiert und internetgestützt organisieren (z.B. durch das System www.ikvs.de). Will man sich nicht nur vergleichen, sondern voneinander lernen, bietet sich der Zusammenschluss in Vergleichsringen an, wobei hier der Aufwand sorgfältig zum möglichen Ertrag abgewogen werden muss.

Wiss. Mitarbeiter Andreas Walus, Berlin*

Selektives (Un-)Recht

Bericht zur Tagung „Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung“ des Forschungszentrums Katastrophenrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin am 18. Februar 2010

A. Einleitung

„Frauen und Kinder zuerst“? Im Laufe der Menschheitsgeschichte wurden verschiedenste Prinzipien entwickelt, um Priorisierungskonflikte in Notsituationen aufzulösen. Die Trennung nach dem Alter oder dem Geschlecht stellt das wohl populärste Differenzialprinzip dar¹. Daneben versuchen akzidentell geprägte Entscheidungsmechanismen Konflikte *zeitlich* nach dem Schema „prior tempore portior iure“² zu bewältigen oder eine Lösung mit Hilfe eines Losverfahrens – etwa bei der „Survival Lottery“ – herbeizuführen³. Jenseits ihrer praktischen Relevanz zeigt sich bei genauerer Betrachtung auch die *rechtliche* Brisanz von Selektionen. Denn das Festsetzen von Vor- und Nachrangigkeit und ihr anschließender Vollzug sind zumindest auf dem Gebiet der katastrophen- und infektionsschutzmedizinischen Gefahrenabwehr angesichts der grundrechtlichen Aufladung – insbesondere durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 1 GG – stark normativ geprägt.

Einer derartigen rechtsproblematischen und zugleich aktuellen Thematik hat sich die interdisziplinäre Tagung des Forschungszentrums Katastrophenrecht (FZK) an der Humboldt-

* Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungszentrum Katastrophenrecht (Humboldt-Universität zu Berlin).

¹ Dennoch steht eine umfassende (rechts-)historische Untersuchung des Satzes aus.

² Vgl. *Brech*, *Triage im Recht*, 2008, S. 297; *Voßkuhle*, „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst!“ – Das Prioritätsprinzip als antiquierter Verteilungsmodus einer modernen Rechtsordnung, *Die Verwaltung* 32 (1999), 21 ff.

³ Vgl. *Martini*, *Der Markt als Instrument hoheitlicher Verteilungslenkung*, 2008, S. 96 ff.