

„Wirkungsorientierter Haushalt“: Potenziale richtig nutzen

Kommunen stehen derzeit vor komplexen Herausforderungen. Digitalisierung, der demografische Wandel sowie budgetärer Druck und Einsparungen werden in den nächsten fünf Jahren den größten Handlungsbedarf für Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen darstellen.¹ Insbesondere im Sozialbereich steigt die finanzielle Belastung für Kommunen. Die Verantwortlichen in den Verwaltungen stehen vor der Aufgabe, die wirtschaftliche Leistung ihrer Kommune trotz und gerade wegen dieser Herausforderungen effektiv und effizient zu gestalten. Eine Möglichkeit hierzu ist die Steuerungsphilosophie des wirkungsorientierten Haushalts: Diese führt dazu, dass die Verantwortlichen in einer Kommune ihre politischen Ziele besser umsetzen können.

Die Doppik als Grundlage

Die Grundlage für eine neue Steuerungsphilosophie wurde mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz im November 2003 über eine Reform des Gemeindehaushaltsrechts geschaffen. Ziel war eine zutreffende Darstellung der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage in kommunalen Einzel- und Gesamtabschlüssen.² Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts sollte darüber hinaus auch zu einem Paradigmenwechsel vom input- und zahlungsorientierten bzw. kameralen zum leistungs- und ressourcenorientierten öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen führen. Entsprechend dem Ressourcenverbrauchskonzept der Doppik wird der gesamte Ressourcenverbrauch der Kommune in der Periode (Haushaltsjahr) erfasst. Damit soll im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit die Belastung zukünftiger Generationen mit heute getätigten Ausgaben vermieden werden.

Das Konzept

Das systematische Erfassen der Wirkung des Verwaltungshandelns über das von mir entwickelte Konzept „Wirkungsorientierter Haushalt“ führt im Idealfall zu einer verbesserten Steuerungsqualität. Unter Wirkungen werden „Veränderungen, die mit den Aktivitäten einer Organisation bzw. einer Gebietskörperschaft bei den jeweiligen Zielgruppen oder der Gesellschaft insgesamt erreicht werden“,³ verstanden, während die wirkungsorientierte Steuerung „eine Steuerungsmethode [darstellt], die Veränderungen bei den Zielgruppen anstrebt und durch eine entsprechende Zielsetzung und Messung von Wirkungen im Steuerungskreislauf der Gebietskörperschaft gekennzeichnet ist“.⁴ Insbesondere in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen in den Kommunen kommt es darauf an, die finanziell verfügbaren Mittel dort einzusetzen, wo sie am dringendsten gebraucht werden und die größte Wirkung entfalten.

In der Praxis gibt es bereits einige Städte und Landkreise, die Wirkungsgrößen in ihre kommunalen Haushalte aufnehmen. Deutlich mehr Kommunen nutzen darü-

ber hinaus zwar nicht den Begriff „Wirkungsorientierung“, legen in ihren Haushalten aber trotzdem Wirkungsziele für bestimmte Produkte oder Produktbereiche fest.⁵ Vielfach wird die Wirkungsorientierung lediglich für einzelne Bereiche (zum Beispiel Fachbereiche oder Produktgruppen) angewandt und nicht für den Haushalt als Ganzes. Teilweise werden auch eher Leistungs- bzw. Outputgrößen statt Wirkungen zur Steuerung verwendet. Um einen tatsächlichen „Wirkungsorientierten Haushalt“ im Sinne dieses Artikels handelt es sich dabei jedoch in den meisten Fällen nicht. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden eine umfassende und konsequent wirkungsorientierte Haushaltssteuerung dargestellt werden.

Die Voraussetzung dafür ist die dargestellte Kennzahlensystematik (vgl. Abbildung 1), die für alle Produkte anzuwenden ist. In der ersten Kategorie wird der Ressourceneinsatz für ein Produkt dargestellt. In den Unterkategorien werden Finanz-, Personal- und Infrastrukturkennzahlen gebildet. Die zweite Kategorie stellt die Produktsteuerung dar, die das

1 Vgl. Hertie School of Governance und Wegweiser GmbH (2016): Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016: Krise als Chance – Gemeinsam handeln im föderalen Staat: Effizient und digital!, S. 3

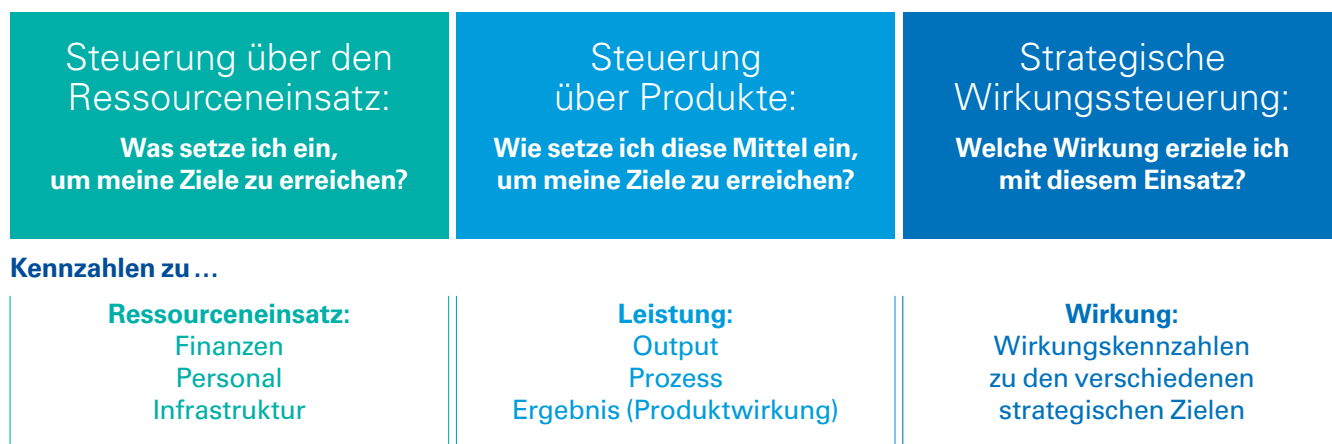
2 Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2003): Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena

3 Plazek, M./Schuster, F. (2015): Wirkungsorientierung im staatlichen Handeln. In: PublicGovernance Winter 2015, S. 21

4 Schuster, F. (2017): Regieren mit Strategie: Potenziale der Wirkungssteuerung. In: Hinz, E. (Hrsg.): Regieren in Kommunen, S. 67–81

5 Vgl. Plazek, M./Schuster, F. (2015): Wirkungsorientierung im staatlichen Handeln. In: PublicGovernance Winter 2015, S. 23

Abbildung 1: Kennzahlengliederung – Instrumente des wirkungsorientierten Haushalts in der Praxis



Quelle: eigene Darstellung

Minimalziel der Reform des Gemeindehaushaltsrechts ist. In der Ergebniskategorie wird neben Output- und Prozesskennzahlen die in den Produktzielen festgelegte Produktwirkung für das jeweilige Haushaltsjahr dokumentiert. Die Ziele sollen den Auftrag widerspiegeln. So geht es bei der kommunalen Schulträgeraufgabe etwa um die Bedarfsdeckung der Bevölkerung nach Schulplätzen und nur indirekt um Bildungsinhalte, die von den Ländern verantwortet werden. Insofern wäre die Kennzahl „Bedarfsdeckung“ (angenommene/angemeldete Kinder) die Ergebniskennzahl der Schulträgerprodukte.

In der dritten Kategorie wird der Bezug zwischen strategischen Zielen und Produkten hergestellt. In einer Strategiekonferenz sollten zu Beginn des Haushaltsverfahrens die Prioritäten festgelegt werden. Darüber hinaus wird bestimmt, welches Produkt bei der Verwirklichung eines strategischen Ziels einen konkreten Beitrag leisten soll. So lässt sich im Haushalt ablesen, wie Kommunen strategische Ziele umsetzen. So kann etwa das strategische Ziel „familienfreundliche Stadt“ Auswirkungen über weite Teile des Haushalts haben, von den Öffnungszeiten in Kindertagesstätten und Offenem Ganztags bis zu geförderten Ferienangeboten in Sportvereinen und Familienangeboten im Theater.

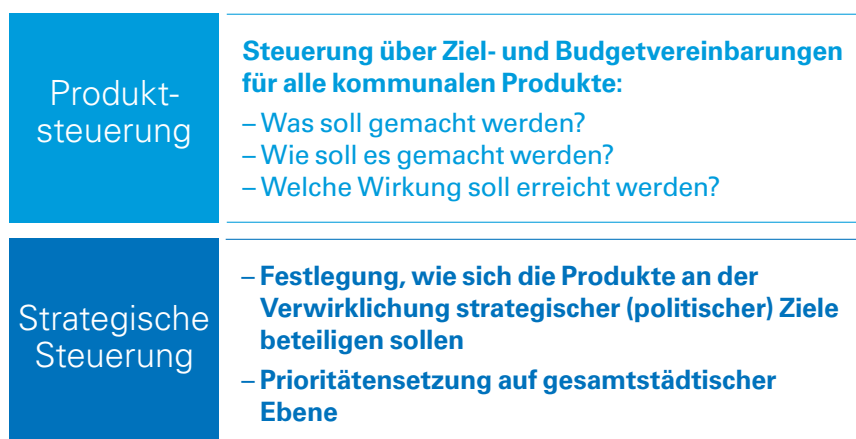
Der Mehrwert

Die neue Qualität des Steuerungsansatzes „Wirkungsorientierter Haushalt“ liegt im Vergleich zu bisherigen Ansätzen darin, dass die Vereinbarungen zur Zielerreichung durch Kennzahlen, die in einem standardisierten Verfahren erhoben werden, verpflichtender Bestandteil des Haushalts werden.

Der Nutzen für den Bürger besteht darin, dass im Gegensatz zum gegenwärtigen Zustand transparent wird, ob und in welchem Ausmaß eine gewünschte Wirkung beim Einsatz von Steuergeldern erreicht wird. Die knappen Steuergelder können zielgerichteter und damit wirkungsorientierter als bisher eingesetzt werden. Durch die Integration der strategischen Ziele wird der Haushalt zudem prinzipiell „politischer“: Er ist kein „Zahlenfriedhof“ mehr, sondern der Bericht über die gesamtstädtische Entwicklung.

Gesteuert wird dabei auf zwei Ebenen: der Produktebene und der strategischen Ebene (vgl. Abbildung 2). Während mit der Produktsteuerung Wirkungsziele und Budgetvereinbarungen für alle kommunalen Produkte umgesetzt werden sollen, zielt die strategische Steuerung auf die Verwirklichung gesamtstädtischer Ziele ab. Hier wird deutlich, wie die strategische und die Produktsteuerung im wirkungsorientierten Haushalt zusammenhängen: Die Produkte werden als Mittel zur Verwirklichung strategischer und politischer Ziele eingesetzt.

Abbildung 2: Steuerungsebenen des wirkungsorientierten Haushalts



Quelle: eigene Darstellung

Status quo der Haushaltssteuerung

Bei der Steuerung öffentlicher Haushalte fällt auf, dass es oftmals an der notwendigen Systematik bei der Bildung und Erhebung von Zielen und Kennzahlen mangelt. Ziele und Kennzahlen auf Haushaltsseite, die ohne stringente Systematik durch Abfrage bei den Ämtern entstanden sind, können jedoch keine Verbesserung der Steuerungsqualität hervorrufen, da der Haushaltsplanungsprozess weiterhin überwiegend von unten nach oben verläuft, indem die mittelbewirtschaftenden Stellen ihren Ressourcenbedarf bei der Kämmerei anmelden. Die Kämmerei gleicht nun die Mittelanforderungen mit den zu erwartenden Einnahmen ab und steht vor der Herausforderung, die Mittelanforderungen im Gespräch mit den Fachämtern zu kürzen, ohne über detaillierte Informationen des Fachamts zu verfügen.

Zudem ist die Steuerung über Leistungen in öffentlichen Haushalten nach wie vor stark verbreitet. Unter dem Stichwort „Wirkungsziel“ werden meist reine Leistungsgrößen als Kennzahlen angegeben, denen der Wirkungscharakter fehlt.⁶ Zudem werden Wirkungskennzahlen von weniger als zehn Prozent der Führungskräfte in Kommunalverwaltungen genutzt.⁷

Welche Leistung mit welchem Ergebnis erbracht wird, kann jedoch in einem traditionellen, am Ressourceninput orientierten Haushaltsverfahren nicht systematisch erfasst und festgelegt werden. Die derzeitige Steuerung über Leistungen (outputorientierte Steuerung) führt demnach zu folgenden Rollenbildern in Kommunalverwaltungen:

- Die Ämter haben fachliche Aufgaben, die je nach Aufgabenstellung als hoheitlich oder freiwillig angesehen werden. Welche Ressourcen hierfür zur Verfügung stehen, wird im Haushaltsverfahren festgelegt. Weiter gehende Festlegungen zu Prozess, Ergebnis

oder Wirkung des Handelns erfolgen nur ausnahmsweise, wenn in der Mittelanmeldung „Wirkungsversprechen“ gegeben werden.

- Die Kämmerei hat die Aufgabe des Haushaltsausgleichs. In Zeiten unausgeglichener Haushalte werden Mittelzuweisungen gekürzt. Dabei orientiert sich die Kämmerei mangels Informationen über den exakten Auftrag der Fachämter, den Prozess oder die Ergebnisse an der landläufig üblichen Differenzierung in hoheitliche und freiwillige Aufgaben.
- Der Rat hat die Aufgabe der politischen Steuerung. Da er nur rudimentäre Informationen über Ergebnis und Wirkung des Verwaltungshandels hat, steuert der Rat jedoch über den Mitteleinsatz, das heißt in der traditionellen Weise am finanziellen Input orientiert.

Voraussetzungen

Um einer leistungsorientierten Haushaltssteuerung entgegenzuwirken, sollten sich die Ziele für das jeweilige Haushaltsjahr an mittel- bis langfristigen Entwicklungsperspektiven in Form strategischer Ziele orientieren. In Ausnahmefällen ist auch eine kurzfristige Zielsetzung denkbar. Da allerdings ein Wechsel der Zielsetzung in der Regel zusätzlichen Aufwand bedeutet, sind vor dem Hintergrund knapper Ressourcen mittel- bis langfristige Zielsetzungen zu empfehlen. Voraussetzung ist also eine Festlegung der strategischen Ziele der Kommune durch den Rat.

Wesentlich für die Ansätze zur Ziel- und Wirkungsorientierung ist darüber hinaus Folgendes: In Politik und Verwaltung muss es zunächst Führungskräfte geben, die überhaupt ein Interesse daran haben, Ziele offen und konkret zu formulieren, die Zielerreichung zu messen und zu untersuchen, ob die gewünschten Wirkungen tatsächlich erzielt wurden. Die Realität zeigt jedoch mitunter ein anderes Bild: „Politik dagegen hat eher ein geringes Interesse an Ergebnisorientierung und langfristiger Strategieorientierung, denn konkrete Zielvereinbarungen binden nicht nur den Leistungserbringer (Verwaltung), sondern auch den Auftraggeber (Politik). Sie machen Politik kontrollierbar (Darstellung von Zielerreichung und

Wirkungen) und erschweren es, schwierige Themen zu vertagen [...] Für die Verwaltung wiederum bedeutet es einen Machtverlust, Informationen zur Verfügung zu stellen, die zu einer höheren Transparenz beitragen und deshalb politische Eingriffe herausfordern können.“⁸

Notwendig ist daher ein Instrument zur Überwindung der Vorbehalte und zur Vereinbarung der Interessen der beteiligten Akteure. Denn besonders in Zeiten der Haushaltskrise ist es problematisch, die Potenziale der Doppik und eines wirkungsorientierten Haushalts nicht zu heben. Wenn der Haushaltsausgleich nicht mehr durch „technische“ Instrumente (pauschale Mittelkürzungen usw.) der Kämmerei hergestellt werden kann, wenn Prioritäten gesetzt und Effizienzpotenziale gehoben werden müssen, fehlt es an einem Instrumentarium, das einen Interessenausgleich zwischen den Akteuren ermöglicht. Der kleinste gemeinsame Nenner sind dann mühsam ausgehandelte Konsolidierungslisten, die oftmals keine nachhaltige Haushaltskonsolidierung bewirken können, weil es an einer strukturierten Aufgabenkritik, einem konsequenten Controlling und der notwendigen Akzeptanz fehlt.

Der wirkungsorientierte Haushalt im Rahmen der Haushaltssanierung

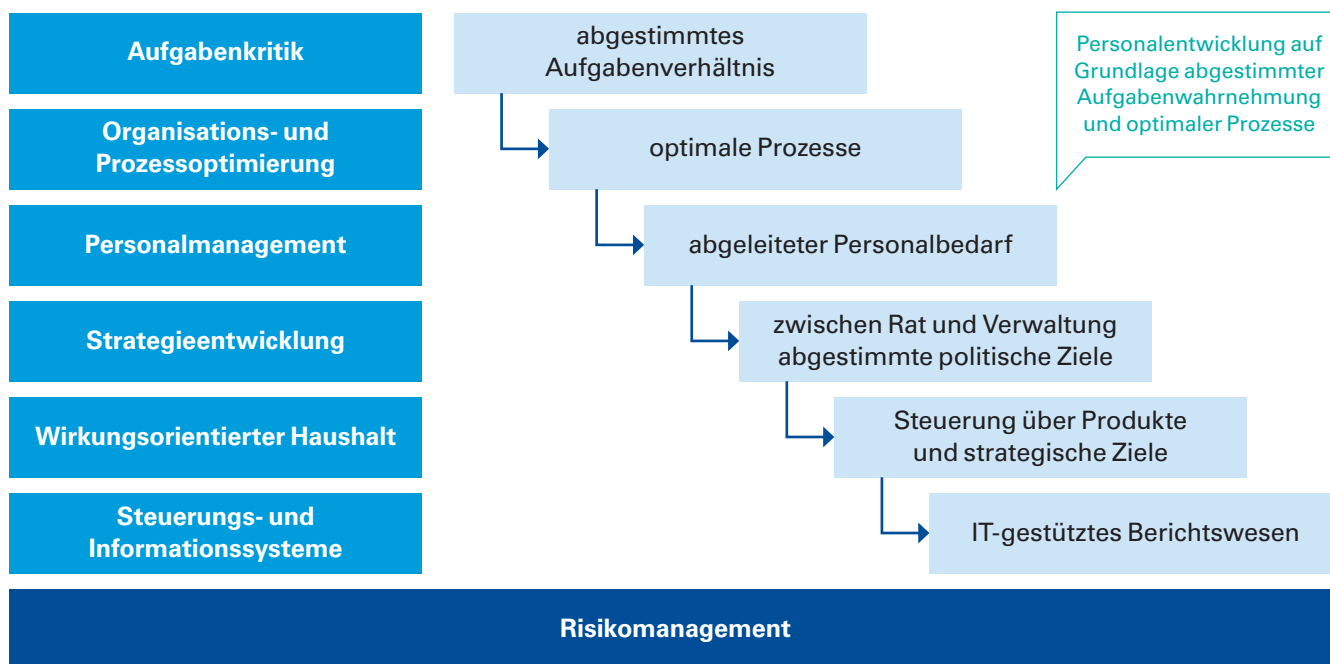
In Zeiten knapper öffentlicher Kassen sind die Kommunen aufgerufen, einen zielgerichteten Ressourceneinsatz anzustreben und ihren Haushalt wirkungsorientiert zu steuern. Nur so kann die kommunale Handlungsfähigkeit dauerhaft gewährleistet werden. Voraussetzung für einen nachhaltigen Erfolg ist eine neue Zusammenarbeit zwischen Ämtern, Kämmerei, Verwaltungsspitze und Politik. Diese ist nur möglich, wenn die Informationsdefizite des inputorientierten Haushaltsverfahrens überwunden werden. Die Abbildung 3 zeigt einen idealtypischen Verlauf der Einführung des wirkungsorientierten Haushalts mit dem Zweck einer nachhaltigen Haushaltssanierung.

⁶ Vgl. Plazek, M./Schuster, F. (2015): Wirkungsorientierung im staatlichen Handeln. In: PublicGovernance Winter 2015, S. 23

⁷ Vgl. Kroll, A./Meier, A.-K. (2014): Erfahrungen mit Performance-Informationen in der Kommunalverwaltung: Datennutzung, Routinen und Soziale Kognition. In: Ziekow, J. (Hrsg.): Bewerten und Bewertet-Werden. Wirkungskontrolle und Leistungssicherung in der öffentlichen Verwaltung, S. 133–148

⁸ Finger, S. (2007): Das neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen als Chance für Ansätze zur Ziel- und Wirkungsorientierung. In: Brüggemeier, M./Schauer, R./Schedler, K. (Hrsg.): Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor, S. 97

Abbildung 3: Idealtypischer Einführungsprozess eines wirkungsorientierten Haushalts



Quelle: eigene Darstellung

- Zunächst werden die kommunalen Aufgaben in Zusammenarbeit mit den Fachleuten in den Ämtern transparent gemacht. Dazu werden die Handlungsgrundlagen (Gesetze, Beschlüsse, Verträge) detailliert dargelegt. Eine anschließende Geschäftsprozessanalyse kann hohe Einsparpotenziale sichtbar machen und öffnet auch bei begrenzten Ressourcen den Weg zur Priorisierung von Aufgaben. Parallel zu einer Geschäftsprozessoptimierung werden die Aufgaben und wird damit der gesamte Prozess auf Notwendigkeit hinterfragt. Als Ergebnis wird der zukünftig notwendige Personalkörper bestimmt, der sich aus der Aufgabe heraus ergibt.
- Hinzu kommen die Klärung der Bindungsgrade und der bisherigen Produktziele aus Verwaltungssicht. Durch die Bildung von Kennzahlen in einer für alle Produkte vergleichbaren Systematik werden weitere Einzelheiten der Aufgabenwahrnehmung dokumentiert. Durchgängig werden hoheitliche (nach Art und Umfang gesetzlich bestimmte) Aufgaben als unveränderlich angesehen. Dabei gibt es kaum kommunale Aufgaben, die vom Gesetzgeber bis ins Detail vorgegeben sind. Auch bei Aufgaben, deren Ergeb-

nis zwingend ein rechtssicherer Verwaltungsakt ist, zum Beispiel Aufgaben des Standesamts, ist der Komfort für die Bürger und die von der Kommune bereitgestellte Kapazität kommunal disponibel.

- Im Anschluss wird das neue Haushaltsverfahren definiert. Der Ablauf sowie die Rollen und Zuständigkeiten werden exakt festgelegt und mit allen Beteiligten abgestimmt. Insbesondere die Frage, wie mit Zielabweichungen umzugehen ist, muss vorab geklärt werden.
- Mit der Einrichtung des Controllings und der technischen Umsetzung des Berichtswesens beginnt der Praxisteil des Projekts. Dabei ist die unterjährige Nachvollziehbarkeit der im Haushaltsverfahren getroffenen (Ziel-)Verbindungen unbedingte Voraussetzung für die Haushaltssteuerung. Auf die Kämmerei kommen mit dem „Wirkungsorientierten Haushalt“ große Herausforderungen zu. Die Aufbereitung der Daten, die Bewertung von Kennzahlenwerten sowie das laufende Controlling sind Aufgaben, die viel Detailarbeit erfordern. Ein unterjähriges Berichtswesen und Risikomanagement sollen dem System eine hohe Verbindlichkeit und Nachvollziehbarkeit geben.

Fazit

Die vorangegangenen Darstellungen verdeutlichen, dass Wirkungsorientierung an Bedeutung gewinnt. In der praktischen Umsetzung bestehen zwischen Kommunen jedoch noch erhebliche Unterschiede. Der wirkungsorientierte Haushalt führt zwar im Idealfall auf Basis transparenter Produkte und nachvollziehbarer Entscheidungen zu einer fairen Verteilung der Ressourcen innerhalb der Verwaltung und zu einer besseren Information und Beteiligung der Bürger. Jedoch ist zu beachten, dass für eine erfolgreiche Implementierung zahlreiche Voraussetzungen zu erfüllen sind. Nicht nur die Bereitschaft der Politik und der Verwaltung, das eigene Handeln transparent zu machen, auch die Bereitschaft zur Steuerung mit Wirkungsgrößen durch Führungskräfte ist hier zu nennen. Durch einen entsprechenden Standard auf Landes- oder Bundesebene oder die Verknüpfung von Fördergeldern mit Wirkungszielen könnte diese Bereitschaft in eine verbindliche Einführung von Wirkungsgrößen in kommunalen Haushalten münden.⁹ |

Jürgen Storms

⁹ Vgl. Schuster, F. (2017): Regieren mit Strategie: Potenziale der Wirkungssteuerung. In: Hinz, E. (Hrsg.): Regieren in Kommunen, S. 79