

Handwritten notes at the top left of the page, including "Stadtkommunale Plan der Gemeinde - H. Stoll, 1. April 1980".

Stadtkommunale Plan der Gemeinde - H. Stoll, 1. April 1980

Die allgemeinen Planungsgrundsätze bleiben in der Doppik weitgehend unverändert. Erträge und Aufwendungen sind in voller Höhe und getrennt voneinander in den Teilergebnishaushalten zu veranschlagen. Ansätze sind dabei dem Haushaltsjahr zuzuordnen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind; die kaufmännische Periodenabgrenzung löst damit das kamerale Kassenwirtschaftsprinzip ab.

Beispiel:

Die Gemeinde kauft für den Winterdienst Anfang Dezember Streusalz für 20.000 EUR ein und bezahlt die Rechnung Anfang Dezember. Im Januar setzen Frost und Straßenglätte ein, so dass das Streusalz verbraucht wird. Kameral wird die Rechnung im Dezember zum Soll gestellt und bezahlt – der Vorgang ist „erledigt“. Doppisch wird die Rechnung im Dezember gebucht und bezahlt (wie in der Kameralistik). Die Gemeinde hat aber zu diesem Zeitpunkt bisher lediglich Geld gegen Streusalz „getauscht“, sie ist weder „ärmer“ noch „reicher“ geworden. Im Januar wird das Streusalz aus dem Lager entnommen und „verbraucht“ – erst damit entstehen Werteverzehr oder Aufwand.

5.3 Was sind Leistungsziele und Kennzahlen?

Die Doppik sieht vor, dass zur Verbesserung der Steuerung die Finanzdaten auf der Ebene der Produkte mit Leistungsdaten und Kennzahlen (bestehend aus Qualität und Wirtschaftlichkeit) verknüpft werden sollen. Auf der Basis dieser Daten ist es möglich, Zielvereinbarungen zwischen Ihnen als Mandatsträger und der Verwaltung Ihrer Kommune zu treffen.

Leistungsziele:

Produkt	Kennzahl	Erhebungszeitraum
Kurzbeschreibung	Prüfung von Eheveraussetzungen, Durchführung und Beurkundung von Eheschließungen, ...	Jährlich
Ziele	Durchführung von Eheschließungen, Aktualisierung personenbezogener Daten und Namen, rechtliche Dokumentation des Personenstandes durch deutsche Urkunde, etc.	Jährlich
Leistungen	Beratung Bescheinigungen & Urkunden an Berechtigte Beurkundung von Namens- und Personenstandsveränderungen Durchführung von Eheschließungen Entgegennahme der Anmeldung der Eheschließung Ertelung von Auskünften Fortführung des Familienbuches Prüfung der Eheschließung & Feststellung von Ehehindernissen	Jährlich

Kennzahlen:

Qualität	Kennzahl	Erhebungsmethode	Erhebungszeitraum
	Verhältnis abgabener zu erhaltener Ermächtigungen Eheschließung *	Formel	Jährlich
Wirtschaftlichkeit	Kennzahl	Erhebungsmethode	Erhebungszeitraum
	Kosten je Eheanmeldung und -schließung	Gesamtkosten (Aufwand minus Ertrag) geteilt durch Anzahl	Jährlich
	Kostendeckungsgrad je Eheanmeldung	Ertrag geteilt durch Aufwand mal 100	Jährlich
	Kostendeckungsgrad je Service Eheschließung	Ertrag geteilt durch Aufwand mal 100	Jährlich

* Grundsätzlich sind die Kennzahlen nur mit der Eheschließungsgesetzgebung der jeweiligen Gemeinde zu vergleichen.

Ihre Notizen

Der Darstellung von Kennzahlen ist rechtlich keine Grenze gesetzt. Die Mandatsträger sollten sich jedoch auf die wichtigsten Informationen beschränken, um sie tatsächlich für Steuerungszwecke nutzen zu können. Dabei sollten sie darauf achten, dass für die vorgegebenen Ziele Messgrößen gefunden werden, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann.

Werden zwischen Ihnen und der Verwaltung kommunalpolitische Ziele zu den jeweiligen Produkten gesetzt und mit den entsprechenden Zielerreichungskennzahlen hinterlegt, dann bietet die Haushaltsplanung eine solide Grundlage für Ihre politische Steuerung. Sie haben als Mandatsträger mit der kommunalen Doppik die Möglichkeit, jederzeit den tatsächlichen Verbrauch kommunaler Ressourcen abzulesen und können anhand der aktuellen Situation zeitnah reagieren.

5.4 Wozu eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einführen?

Um die Verwaltungssteuerung zu unterstützen und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung aller Verwaltungsbereiche zu beurteilen, ist eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) im doppelischen Haushaltswesen zu führen. Der Einsatz einer KLR beschränkt sich damit nicht nur auf kostenrechnende Einrichtungen. Dabei entscheiden die Kommunen selbst, in welchem Umfang die KLR eingeführt wird. In der Kameralistik dominiert rechnungstechnisch der Haushalt. Die KLR ergänzt diese Daten meist als „Nebenrechnung“ für kostenrechnende Einrichtungen und Gebührenkalkulation. In der Doppik kann mit Erträgen und Aufwendungen in der KLR als (Grund-)Kosten unmittelbar weitergerechnet werden. Rechnungstechnisch ist damit eine direkte Integration von Haushalt (als Planrechnung), Ist-Rechnung und KLR möglich. Die KLR kann mehr Transparenz für die interne Verwaltungssteuerung schaffen, reale Kosten von Leistungen aufzeigen (z. B. Verrechnung von Personalkosten, Transprunahme des Bauhofs durch Vereine) und den Haushalt durch zusätzliche Informationen ergänzen.

Beispiel:

Für die Nutzung von Sporthallen werden – soweit örtlich Entgelte erhoben werden – derzeit Entgelte zwischen zwei und zehn EUR je Hallenstunde erhoben. Die Kosten (mit Abschreibungen, Unterhalt, Personal- und Verwaltungskosten) liegen dagegen in einer Größenordnung von 35 bis 40 EUR je Stunde. Die Differenz zwischen erhobenen Entgelten und tatsächlichen Kosten stellt gewissermaßen eine „indirekte“ Sportförderung durch die Gemeinde dar.

Abb. 9 Übersicht zu Informationen aus Haushaltsplan und KLR

Mit Hilfe der KLR können an den Bedürfnissen der Politik ausgerichtete Berichte für politische Gremien gefertigt werden.

Welche Informationen bieten Haushaltsplan und KLR?

Informationen aus dem Haushaltsplan	Informationen aus der KLR
Produktbereich	Kostenstelle (Verantwortung für Organisation)
Produktgruppe	Produkt (Kostenträger)
Produktgruppenbezogene	
Teilergebnishaushalte	Kosten-, Erlösartenrechnung
Teilfinanzhaushalte	Personalausstattung
Personalausstattung	Ziele, Leistungsvorgaben, Kennzahlen je Produkt
Ziele, Leistungsvorgaben, Kennzahlen je Produkt der Produktgruppe	

Zu der **Gestaltung der Indikatoren** können nur folgende grundsätzliche Anmerkungen getätigt werden: Die Planung der öffentlichen Hand vollzieht sich nicht anhand der gewinnmaximierenden Unternehmestheorie, sondern vielmehr an der Allokationstheorie. Dieser zufolge wird versucht, ein gegebenes Budget / Einkommen so aufzuteilen, dass daraus ein Güterbündel „entsteht“, das den Haushaltsmitgliedern (hier also den Bürgerinnen und Bürgern) größtmöglichen Nutzen stiftet.¹⁰³ Die Verwaltung muss Leistungen in solchen **Quantitäten**¹⁰⁴ und **Qualitäten** anbieten, die bei den Bürgerinnen und Bürgern eine möglichst hohe Zufriedenheit stiften.¹⁰⁵

Rein produkt-, d.h. outputorientierte Kennzahlen (also Kennzahlen zur Quantität i.w.S.) sind relativ einfach zu ermitteln und einzusetzen¹⁰⁶, denkbar sind hier Kennzahlen zu Bearbeitungsmengen und -zeiten, der Produktivität und der Kosten pro Produkt. Hinsichtlich dieser Kennzahlen ist deshalb die Einführung einer Kostenrechnung bzw. einer funktionierenden Controllingorganisation zwangsläufig.¹⁰⁷

Outcome-, d.h. wirkungsorientierte Kennzahlen (also Kennzahlen zur Qualität) sind wesentlich schwerer zu definieren. Der wirkliche Erfolg einer Verwaltung lässt sich nur zu einem kleinen Teil an der Ergebnisrechnung ersehen bzw. in Geld- oder Mengengrößen messen.¹⁰⁸ Kennzahlen, die die Qualität der kommunalen Leistungen ausdrücken, sind für eine Kommune wesentlich wichtiger als solche, die sich auf Quantität beschränken. Allein die eingesetzte Summe an Aufwendungen sowie die daraus resultierende Menge an Output sagt noch nichts über den Outcome / Impact aus, d.h. ob das eigentliche öffentliche Ziel mit dem Vollzug der öffentlichen Aufgabe und eben dem Einsatz der ausgewählten Instrumente tatsächlich erreicht wurde und welche Konsequenzen dies für den Prinzipal, die heimische Wirtschaft und andere externe Dritte hat. Klar ist, dass es „keinen Sinn (macht, Ergänzung durch die Verfasser), Indikatoren und Leistungsziele in den Haushaltsplan einzustellen, ohne dass geklärt ist, ob und wie sie gemessen werden können“¹⁰⁹. Um der zum Teil in der Praxis bestehenden Bilanzkennzahlen-Affinität entgegenzuwirken, sei in diesem Kontext nochmals erwähnt, dass insbesondere Kennzahlen des externen Rechnungswesens im öffentlichen Sektor kaum Aussagekraft bezüglich dessen haben, was Kern des Strebens und Trachtens einer Kommune sein muss: Die öffentliche Aufgabenerledigung und dadurch die Erreichung politischer Ziele. So kann eine geringe Residualgröße (unter bestimmten Umständen sogar ein einmalig negativer Saldo) in der Ergeb-

¹⁰³ Vgl. König, M. (2007), S. 52.

¹⁰⁴ Siehe hierzu Anmerkung in Fußnote 27.

¹⁰⁵ Vgl. König, M. (2007), S. 51.

¹⁰⁶ König beschreibt jedoch eine Situation, in der Produktmengen und daraus berechnete Kennzahlen in der Planung nicht eingesetzt werden (können). Vgl. König, M. (2007), S. 51.

¹⁰⁷ Vgl. Rüd, H. / Vogelbusch, F. / Falken, C. (2005), S. 16 f.

¹⁰⁸ Vgl. König, M. (2007), S. 50.

¹⁰⁹ Lüder, K. (2006), S. 610

einfach.⁹⁷ Bei der Ermittlung und Messung geeigneter Leistungsindikatoren sowie deren Aggregation gibt es noch einen erheblichen Forschungs- und Experimentierbedarf.⁹⁸

Die Gesetz- und Verordnungsgeber haben den Kommunen keine Handreichungen zur Entwicklung von Indikatoren an die Hand gegeben, die ihrer Ansicht nach die Messung des Erfüllungsgrades bewerkstelligen. Die **Festlegung solcher Kennzahlen und Erfolgsmaßstäbe**, die zwangsläufig von Ziel zu Ziel variieren müssen, liegt im **freien Ermessen der politischen Entscheidungsträger vor Ort**.⁹⁹ Die kommunalen Ziele und Kennzahlen sind – im Gegensatz zu den Produkten und den diesen zugrunde liegenden Produktkatalogen – nicht zentral vorzugeben. Ein solches Ansinnen wäre schon deshalb obsolet, da es in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen würde. Die Vorgabe der strategischen Ziele und die daraus resultierende, zugegebenermaßen schwierige zwangsläufige Operationalisierung, liegen bei den Entscheidungsträgern in den Kommunen.¹⁰⁰ Dies ist auch der Grund, weshalb die Gesetzgeber auf Landesebene nur relativ allgemein gehaltene „Planungsgrundsätze“ entwickelt haben. Die Mehrheit der Bundesländer hat¹⁰¹ die oben zitierte Soll-Vorgabe des IMK-Leittextes als „Allgemeinen Planungsgrundsatz“ mehr oder minder exakt übernommen (Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt) oder in einem Zusatzgrundsatz zu „Ziele, Kennzahlen zur Zielerreichung“ bzw. „Steuerung“ den Kommunen ähnliche Vorgaben gemacht (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland). Die Kennzahlen- und Zielberichterstattung in den verschiedenen Teilen des Berichtswesens ist Bestandteil der Ausführungen in Abschnitt 2.9 (z.B. auch in Baden-Württemberg). Ob die auf dieser gesetzlichen Grundlage individuell von den Kommunen erstellten Ziel- und Kennzahlenkataloge taugen, kann letztlich – so unbefriedigend dies auch sein mag – nur ex post von der Kommunalaufsicht (bzw. den anderen Kontrolleuren kommunaler Tätigkeit) beurteilt werden; gesetzgeberisch können zum Thema „Planungsziele und -kennzahlen“ lediglich die bereits vorhandenen pauschalen Vorgaben gemacht werden, nämlich, dass aussagefähige Erfolgsindikatoren zu erheben sind, welche einen Soll-Ist-Vergleich mit den politisch definierten Zielen erlauben.¹⁰² Wie diese Indikatoren auszusehen haben und wie sie zu erheben sind, überfordert die Regelungsmöglichkeiten und auch die Zuständigkeiten der Landesgesetzgeber. Dies kann auch nicht Bestandteil von Vereinheitlichungsbemühungen sein; vereinheitlicht werden können hingegen die Vorschriften in den Gesetzen und Verordnungen, die die abstrakte Verpflichtung zur strategischen Steuerung mit Zielen und Kennzahlen regeln (siehe hierzu Abschnitt 2.9) und an welchen Stellen des Berichtswesens hierüber zu berichten ist.

⁹⁷ Vgl. Fischer, E. (2001), S. 213.

⁹⁸ Vgl. Lüder, K. (2006), S. 610 f.

⁹⁹ Vgl. Eichhorn, P. / Vogel, R. (2006), S. 200.

¹⁰⁰ Als Beispiel des erfolgreichen Formulierens eines strategischen Zielsystems, allerdings ohne weitere Operationalisierung in Kennzahlen, findet sich in KGSt (2005), S. 18 f.

¹⁰¹ Vergleiche hierzu die Synopse in Anlage 2.2.

¹⁰² Vgl. Eichhorn, P. / Vogel, R. (2006), S. 199 f.

nische Rechnung bei gleichzeitig nachgewiesener guter Zielerreichung bewusst in Kauf genommen worden sein.¹¹⁰

Sind jedoch aussagekräftige **Kennzahlen** erst einmal definiert und erhoben, müssen sie auch für **Steuerungs- und Informationszwecke eingesetzt** werden, um nicht zur reinen Arbeitsbeschaffung für die Verwaltung zu verkommen. Die Ergebnisse der Kennzahlenmessung, also der festgestellte Grad der Zielerreichung, sollte zunächst der kommunalen politischen Führungsebene vorgelegt werden, damit diese aus den Diskrepanzen und Zielabweichungen die entsprechenden steuerungsrelevanten Schlüsse ziehen kann.¹¹¹ Es sei hierbei auf folgendes hingewiesen: Selbst wenn es gelingt, Kennzahlen zu entwickeln, die in direktem Zusammenhang mit der Zielerreichung einer Kommune stehen, sind diese nur als „Indizien“ zu werten. Sinnvolle Kennzahlen geben Anlass für näheres Nachschauen und haben eine Signalfunktion inne. Die Kennzahlen betreffen den Politiker jedoch nicht davon, den **Indizien nachzugehen und diese auf ihre Stichhaltigkeit bzw. die dahinter sich verborgenden Wirkungsmechanismen zu prüfen**. Auch obliegt es ihnen, entsprechende Steuerungskonsequenzen aus den Kennzahlenwerken zu ziehen. Doch auch das Nachgehen dieser Indizien kann schwierig sein. So existieren öffentliche Aktivitäten, die gleich mehreren Zielen dienen. Eindimensionale Ursachen-Wirkungsbeziehungen gibt es in der Realität fast nicht; die direkte Zuordnung einzelner Kennzahlen zu einzelnen Zielen, deren Erreichung sie abbilden sollen, ist deshalb kaum möglich. Vielmehr müssen „trade-offs“ zwischen den Programmen und den dazugehörigen Kennzahlen erwartet werden.¹¹² Dies ist es, was lokalen Sachverstand und Steuerungskompetenz zu einer notwendigen Voraussetzung von Kommunalpolitik macht.

Im Nachgang hierzu, sind Politik und Verwaltung in den meisten Ländern verpflichtet, die Ergebnisse der Untersuchungen zu Kennzahlen der kommunalen Leistungen durch ein Berichtswesen (vgl. Abschnitt 2.9) der interessierten Öffentlichkeit mitzuteilen.¹¹³ Es sei darauf hingewiesen, dass sich die politisch Verantwortlichen mit der Offenlegung von Planzielen nebst -erreichungsgraden, Aufgabenkennzahlen sowie finanziellen und ressourcenorientierten Plan- und Istwerten natürlich in erhöhtem Maße kontrollierbar machen.¹¹⁴ Ob Politiker ein Interesse an einem solch öffentlich kontrollierbaren Managementkreislauf haben, ist fraglich. Allerdings sollten Politiker schon vor dem Hintergrund einer reibungslosen Steuerung aus eigenem Interesse auf einen offenen und durchsichtigen Kreislauf bedacht sein.

¹¹⁰ Vgl. Eichhorn, P. (1983), S. 10.

¹¹¹ Vgl. Maerker, R. (2007), S. 257.

¹¹² Vgl. Rürup, B. / Hansmeyer, K.-H. (1984), S. 68 ff. und S. 149.

¹¹³ Vgl. Pook, M. (2007), S. 190.

¹¹⁴ Vgl. Hauser, T. (2002), S. 133.

Produkt 365 - Tageseinrichtungen für Kinder

Produkt-Steckbrief

Übergeordneter Produktbereich:

Produktbereich 3 - Soziales und Jugend

Übergeordnete Produktgruppe:

Produktgruppe 36 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Zugehörige Leistungen:

Krippen, Kindergärten und Horte sowie Einrichtungen mit altersgemischten Gruppen; Sonderschulkinderergärten

Zielgruppen:

Kinder;

Eltern

Operationales Ziel:

Die gesamten Aufwendungen für dieses Produkt sollen x Euro je 500 Kinder im nächsten Geschäftsjahr nicht übersteigen

Kennzahl:

Gesamtaufwendungen / 500 Kinder < = x Euro

Geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung:

Suche nach günstigeren Angeboten und / oder Anbietern der benötigten Leistungen zur Produkterstellung; Aushandlung besserer Konditionen für bestimmte Produktaufwendungen

Operationales Ziel:

Bis Ende des laufenden Geschäftsjahres sollen 200 Krippenplätze eingerichtet werden

Kennzahl:

Zahl der Krippenplätze muss bis Ende des Geschäftsjahres um 200 gestiegen sein

Geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung:

Bereitstellung der nötigen Haushaltsmittel;

Frühzeitiger Beginn einer umfassenden Planung;

Gespräche mit Trägern

Operationales Ziel:

Schaffung und Erhaltung einer bedarfsgerechten Anzahl von Kita-Plätzen im Gemeindegebiet

Kennzahl:

Anzahl der Kinder auf der Warteliste für eigene kommunale Kitas, die zum Stichtag noch nicht versorgt waren muss sich gegen Null bewegen

Geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung:

Ermittlung und Definition einer bedarfsgerechten Anzahl;

Schaffung der räumlichen und personellen Voraussetzungen

Bearbeitungsstand: 22.07.2012