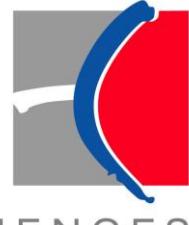


Hochschule für öffentliche  
Verwaltung Kehl



UNIVERSITY  
OF APPLIED SCIENCES

---

**Nachhaltig und transparent Steuern durch  
Wirkungsorientierung?  
Eine Umsetzungsempfehlung für die Stadt Albstadt**

---

**BACHELORARBEIT**

zur Erlangung des Grades

Bachelor of Arts

im Studiengang „gehobener Verwaltungsdienst – Public Management“

vorgelegt von  
Manuela Mayer  
Sigmaringer Straße 43  
72501 Gammertingen

Wintersemester 2014/ 2015

Erstgutachter: Herr Prof. Dieter Brettschneider, Hochschule Kehl  
Zweitgutachterin: Frau Michaela Wild, Stadt Albstadt

„Wer im Leben kein Ziel hat, verläuft sich.“

Abraham Lincoln  
US-amerikanischer Staatsmann

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	I
Abbildungsverzeichnis .....	III
Abkürzungsverzeichnis .....	IV
1. Einleitung .....	1
2. Das neue Steuerungsmodell.....	3
2.1. Notwendigkeit einer neuen Steuerung .....	3
2.2. Bestandteile des neuen Steuerungsmodells.....	5
3. Bedeutung der Ratsmitglieder bei der Implementierung der neuen Steuerung .....	11
4. Ratsinformation „Wirkungsorientierte Steuerung in Albstadt“ .....	13
Vorwort.....	18
4.1. Wirkungsorientierte Steuerung .....	20
4.1.1. Begriffsdefinitionen.....	20
4.1.2. Merkmale wirkungsorientierter Steuerung.....	21
4.1.3. Vorgehensweise.....	24
4.1.4. Die Rolle des Gemeinderats .....	28
4.1.5. Potenziale wirkungsorientierter Steuerung.....	29
4.1.5.1. Risiken.....	29
4.1.5.2. Chancen .....	30
4.2. Steuern mit Zielen.....	32
4.2.1. Verschiedene Zielarten .....	32
4.2.2. Rechtsgrundlage .....	33

4.2.3. Kontraktmanagement.....	34
4.2.4. Implementierung der Zielsteuerung.....	36
4.2.5. Bedeutung der Zielsteuerung für die öffentliche Hand .....	40
4.3. Empfehlung für die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung bei der Stadt Albstadt.....	41
4.3.1. Ausgangslage Stadt Albstadt .....	41
4.3.2. Umsetzungsempfehlung anhand eines Meinungsbildes des Gemeinderats der Umfragegemeinde.....	41
4.3.2.1. Ziel der Erstellung eines Meinungsbildes .....	42
4.3.2.2. Konzeptionierung und Durchführung .....	42
4.3.2.3. Auswertung.....	43
4.4. Schlussbetrachtung .....	49
5. Fazit.....	51
Literaturverzeichnis.....	V
Anlagenverzeichnis.....	IX
Anlagen.....	X
Ehrenwörtliche Erklärung .....	XVI

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zielhierarchie im Neuen Steuerungsmodell .....	6
Abbildung 2: Das Gegenstromverfahren.....	9
Abbildung 3: Weiterentwicklung zur wirkungsorientierten Steuerung.....	10
Abbildung 4: Wirkungsorientierter Steuerungskreislauf .....	27
Abbildung 5: Die KGSt Zielfelder .....	39
Abbildung 6: Kosten-Nutzen-Verhältnis wirkungsorientierte Steuerung..	45
Abbildung 7: Einschätzung der Neuerungen.....	49

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
Doppik	doppelte Buchführung in den Konten „Soll“ und „Haben“
f.	folgende
ff.	fortfolgende
gem.	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
Hrsg.	Herausgeber
i. v. F.	im vorliegenden Fall
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
Nr.	Nummer
S.	Seite
THH	Teilhaushalt
Vgl.	Vergleiche
z.B.	zum Beispiel

### Anmerkung:

Die in der Arbeit benutzten Begriffe „Rat“, „Gemeinderat“ und „Stadtrat“ beziehen sich sowohl in Ein- wie auch in Mehrzahl auf die weibliche und männliche Form. Aus Vereinfachungsgründen wurde an bestimmten Stellen nur die männliche Form genannt.

## 1. Einleitung

Aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen, wie beispielsweise der demographische Wandel, haben auch auf die Kommunen und deren Finanzen drastische Auswirkungen.<sup>1</sup> So steigen durch die zunehmende „Veralterung“ der Gesellschaft die Sozialausgaben an, während sich die personelle Situation in Zukunft verschärfen wird.<sup>2</sup> Auch werden die Kommunen mit zunehmend geringeren Finanzmitteln auskommen müssen.<sup>3</sup> Demgegenüber steht jedoch das erhöhte Leistungsdenken in der Gesellschaft.

Diese geänderten Rahmenbedingungen stellen die Kommunen vor große Herausforderungen, die ein zunehmend ressourcenorientiertes Denken erfordern.<sup>4</sup> So soll ein Wandel von der Behörde hin zu einem Dienstleistungsunternehmen angestrebt werden.<sup>5</sup> Damit dies gelingen kann müssen sich die Kommunen über die genauen Kosten ihrer Leistungserstellung bewusst werden und die vorhandenen Ressourcen genau dort einsetzen, wo sie auch die erwünschten Ziele und Wirkungen erreichen.<sup>6</sup>

Bereits im Jahre 2003 hat die ständige Konferenz der Innenminister die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens und eine Neuerung der kommunalen Steuerung beschlossen.<sup>7</sup> So soll den geänderten Rahmenbedingungen begegnet werden, um die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten.

In Baden-Württemberg wurde das neue Rechnungssystem bereits von einigen Kommunen eingeführt. Die Umsetzung der neuen Steuerung, die

---

<sup>11</sup> Vgl. Dressel/ Kaufmann/ Grabisna, Landkreisnachrichten Baden-Württemberg 2011, 191, 191.

<sup>2</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.7.

<sup>3</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.7.

<sup>4</sup> Vgl. Mühlenkamp, S.1.

<sup>5</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.7.

<sup>6</sup> Vgl. Dressel/ Kaufmann/ Grabisna, Landkreisnachrichten Baden-Württemberg 2011, 191, 191.

<sup>7</sup> Vgl. Mühlenkamp, S.1 f.

unter anderem auch die Einführung eines ganzheitlichen Ziel- und Kennzahlensystems umfasst, hinkt allerdings noch immer hinterher. So auch bei der Stadt Albstadt, die zwar bereits seit dem Haushaltsjahr 2011 im Sinne der Doppik wirtschaftet, jedoch noch keine Änderung im kommunalen Steuerungsverständnis herbeiführen konnte.

Die vorliegende Arbeit möchte diesem Problem begegnen und hat sich zum Ziel gesetzt, den Gemeinderat der Stadt Albstadt über die wirkungsorientierte Steuerung sowie die Einführung eines ganzheitlichen Ziel- und Kennzahlensystems zu informieren, um diesen dann von der Bedeutung der Umsetzung einer neuen Steuerung zu überzeugen.

In Kapitel zwei und drei wird zunächst auf die Grundlagen des neuen Steuerungsmodells und die Rolle des Gemeinderats innerhalb dieses Systems näher eingegangen, um dem Gemeinderat der Stadt Albstadt in Kapitel vier dann eine Ratsinformation an die Hand zu geben, die ihn über die allgemeinen Grundlagen der wirkungsorientierten Steuerung informiert und die Vorteile einer Umstellung auf diese aufzeigt. Anhand einer Meinungsumfrage beim Gemeinderat einer ausgewählten Umfragegemeinde wird anschließend eine Umsetzungsempfehlung für die wirkungsorientierte Steuerung in Albstadt erarbeitet. Da die vorliegende Ratsinformation speziell für den Albstädter Gemeinderat verfasst wurde, um diesen von der Notwendigkeit der Einführung eines neuen Steuerungssystems zu überzeugen, ist sie sowohl inhaltlich als auch in Hinblick auf die Ausdrucksform adressatenorientiert aufgebaut. Die Arbeit mündet letztendlich in ein abschließendes Fazit, das die wichtigsten Erkenntnisse der Ausarbeitung wiedergibt und zusammenfasst.

## 2. Das neue Steuerungsmodell

Die vorliegende Arbeit möchte auf die Zusammenhänge und die Bedeutung der wirkungsorientierten Steuerung eingehen.

Diese steht in enger Verbindung mit dem Verständnis für eine neue Verwaltungsführung.

Damit die Wirkungsorientierung also näher betrachtet werden kann, ist es zunächst wichtig, das neue Steuerungsmodell, dessen Bestandteile, Auswirkungen und Intentionen zu beleuchten und kennenzulernen.

### 2.1. Notwendigkeit einer neuen Steuerung

Bei der traditionellen Verwaltungsführung wurden im Laufe der Zeit zunehmend Defizite augenscheinlich.<sup>8</sup> Eines dieser Defizite ist die Strategielücke, welche die Aneinanderreihung von Einzelmaßnahmen beschreibt, die sich nur auf einen kurzfristigen Planungshorizont beziehen. Es sind in der Praxis derzeit noch fast keine konkreten längerfristigen Ziele bekannt, nach denen die Politik lenken kann. Dies ist problematisch, da die Kommune ohne diese generellen Ziele nicht effizient, beziehungsweise effektiv geführt werden kann. Eine Lösung hierfür kann die Orientierung an einem auf etwa 10 – 15 Jahre angelegten Leitbild sein, welches die grundsätzliche Richtung kommunaler Entwicklung beinhaltet.

Ebenfalls gibt es gewichtige Mängel auf Managementebene. Die KGSt bezeichnet die sogenannte Managementlücke als das Nichtvorhandensein eines präzisen Leistungsauftrages und eines strikt vorgegebenen Ressourcenrahmens.<sup>9</sup> Dadurch haben die Fachgebietsleiter oftmals gar keinen Anreiz, anstatt einer Ressourcenerhöhung die Leistungserstellung zu verbessern. Zum Einen erhöht ein größerer Ressourcenrahmen den eigenen Einfluss innerhalb der Organisation und zum Anderen wird dieses

---

<sup>8</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.9 ff.

<sup>9</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.9 ff.

Verhalten durch die Trennung der Fach- und Ressourcenverantwortung nur noch verstärkt. Denn diese Trennung lenkt die Aufmerksamkeit der Fachbereichsleiter ausschließlich auf die eigenen Interessen und nicht etwa auf die der Gesamtorganisation. Hier wird die Wichtigkeit der Implementierung eines strategischen Handlungsrahmens und der Zusammenlegung der Fach- und Ressourcenverantwortung deutlich.

Ein weiteres Problem stellt die fehlende Attraktivität der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeberin dar. Dies ist auf die stark hierarchisierte und arbeitsteilige Organisationsstruktur, sowie auf das vergleichsweise geringere Gehalt und die fehlenden Gestaltungsmöglichkeiten zurückzuführen.<sup>10</sup> Die Kommunen müssen daher in Zukunft mit zahlenmig weniger Mitarbeitern zurechtkommen. Damit dies gelingen kann, ist es wichtig, dass dementsprechend qualifizierteres Personal für die Kommune gewonnen und auch gehalten werden kann.

Zuletzt besteht bei der traditionellen Verwaltungsführung noch die sogenannte Legitimittlcke. Diese beinhaltet das schlechte Image der Verwaltung durch zunehmend teure Leistungen, die wegen der bermigigen Bürokratie aber nur langsam erbracht werden können.<sup>11</sup> Als Lösung für dieses Defizit kann ein regelmigiges Berichtswesen über Effizienz und Genauigkeit der Zielerreichung implementiert werden.

Die genannten Steuerungsmngel verdeutlichen die Notwendigkeit eines neuen Führungsverhaltens. Im Rahmen des neuen Steuerungsmodells wurde versucht, Lösungen und Verbesserungen zu entwickeln, wodurch der Wandel der Kommune von einer klassischen Behörde zu einem politisch gelenkten „Dienstleistungsunternehmen“ angestrebt wird.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.11 f.

<sup>11</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.12.

<sup>12</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.7.

## 2.2. Bestandteile des neuen Steuerungsmodells

Das neue Steuerungsmodell strebt eine Imageänderung der öffentlichen Hand an. Diese kann durch eine unternehmensähnliche und dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur erreicht werden.<sup>13</sup>

Instrumente für die Umsetzung und Einführung dieser neuen Organisationsstruktur sind eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung einerseits und zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen andererseits. Hier wird eine dezentrale Gesamtverantwortung in den Fachbereichen mit einer zentralen Steuerung neuer Art kombiniert. Dies bedeutet, dass der Gemeinderat als oberstes Kommunalorgan zukünftig nicht mehr über alle Einzelmaßnahmen entscheidet, sondern den dezentralen Fachbereichen über das Setzen von Rahmenbedingungen und Leistungsaufträgen, sowie die Kontrolle dieser dezentralen Bereiche, Handlungsspielräume eingestehst. Die Verwaltung kann dann selbstständig die gegebenen Leistungsaufträge erfüllen.<sup>14</sup> Aufgrund dieser Handlungsfreiheiten steht die Verwaltung aber auch in der Pflicht, der Politik regelmäßig über die Erfüllung der Leistungsaufträge zu berichten.<sup>15</sup>

Es ist somit festzuhalten, dass sich der Gemeinderat vorwiegend auf das Setzen von Zielen und auf die Kontrolle der Zielerreichung konzentrieren muss. Der Gemeinderat legt insofern das „Was“ und die Verwaltung das „Wie“ der Zielerreichung und der Leistungserstellung fest. Dies verhindert die sogenannte „Kanaldeckelpolitik“, bei der sich die Politik derart in Kleinigkeiten verstrickt, dass letztlich die Zeit für die bedeutenden Entscheidungen fehlt, die Organisation also operativ über- und strategisch untersteuert wird.<sup>16</sup> Auch kann durch die gesamtheitliche Aufgabenerfüllung, die zu mehr Generalisierung der Organisation führt,

---

<sup>13</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.15.

<sup>14</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.16 ff.

<sup>15</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.16.

<sup>16</sup> Vgl. Kegelmann, S.250.

die bei der ehemaligen Verwaltungsführung kritisierte „organisierte Unverantwortlichkeit“ beseitigt werden.<sup>17</sup>

Diese Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Gemeinderat und Verwaltung kann wie folgt dargestellt werden:

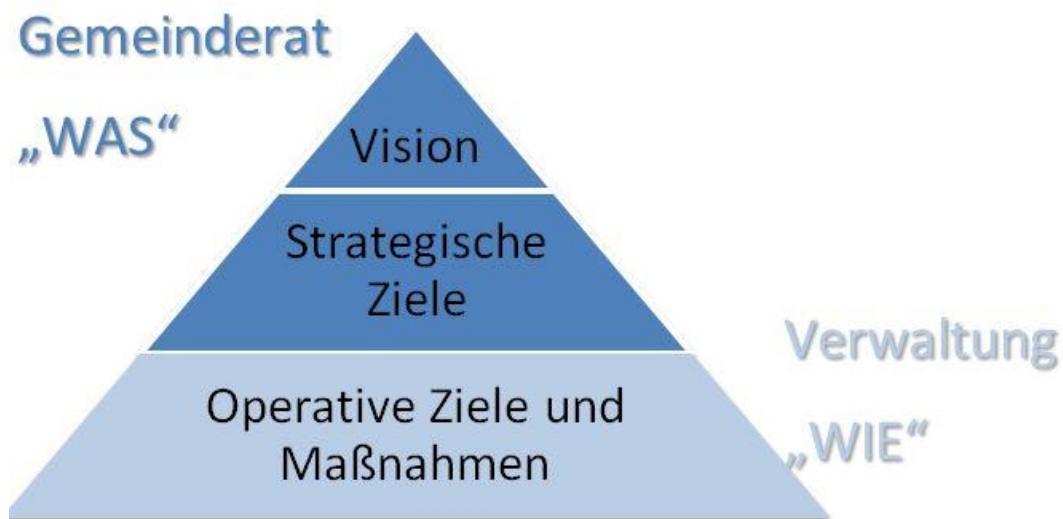


Abbildung 1: Zielhierarchie im Neuen Steuerungsmodell<sup>18</sup>

Die intendierte Verantwortungsabgrenzung kann durch das Kontraktmanagement, also die Führung über Ziele und Leistungsabsprachen festgehalten werden.<sup>19</sup> Kontrakte sind in diesem Fall Verträge, die die verschiedenen Verantwortlichkeiten, detaillierte Vorgaben zum gewünschten Produkt sowie das für deren Erstellung bereitgestellte Budget beinhalten. Der Haushaltsplan stellt dabei den Hauptkontrakt zwischen der Legislative und der Verwaltungsführung dar, da er sämtliche kommunalen Angaben beinhaltet, zusammenführt und durch seinen Satzungscharakter für verbindlich erklärt.<sup>20</sup> Aufgabe der Fachbereichsleitung ist es dann, diese Kontrakte und Leistungsaufträge

<sup>17</sup> Vgl. Kegelmann, S.252.

<sup>18</sup> Eigene Darstellung

Vgl. Wild, Michaela (Stadt Albstadt)  
Fraktionssitzung der SPD der Stadt Albstadt, *Das Steuerungsverständnis im NKHR Wirkungsorientierte Politik vom Feinsten...* am 27.03.2012, Folie 35 (siehe Anlage 1).

<sup>19</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.17.

<sup>20</sup> Vgl. Mühlenkamp, S.5.

schrittweise bis auf Mitarbeiterebene herunterzubrechen, was den positiven Effekt hat, dass allen Mitarbeitern eine persönliche Ergebnisverantwortung zukommt.<sup>21</sup> Die Kontrakte zwischen Führung und Mitarbeitern werden, abgeleitet aus den jeweiligen Dezernatsbeziehungsweise Amts- und Abteilungskontrakten, in Mitarbeitergesprächen festgelegt. Durch die in der neuen Verwaltungsführung vorliegende persönliche Ergebnisverantwortung schlüpfen die Mitarbeiter in eine Dienstleisterrolle und sehen die Bürger fortwährend als Kunden an.<sup>22</sup> Sollte es der Kommune gelingen, die Managementverantwortung in der hierarchischen Ordnung möglichst niedrig zu setzen, kann außerdem durch die neu eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten ein bedeutendes Merkmal der Attraktivitätslücke der öffentlichen Verwaltung geschlossen werden.

Für die Unterstützung des Rates sowie der Verwaltungsführung, wie auch für die Entwicklung und Kontrolle zentraler Leitlinien muss des Weiteren ein zentraler Steuerungs- und Controllingbereich geschaffen werden. Dieser garantiert dann – trotz dezentral geführten Fachbereichen – eine einheitliche Gemeindeverwaltung und macht deren Handeln durch regelmäßige Berichte transparenter.<sup>23</sup>

Zuletzt ist noch die outputorientierte Steuerung aufzuzeigen. Diese bildet die instrumentelle Voraussetzung für die Darstellung der Kommune als Dienstleistungsunternehmen.<sup>24</sup>

Bei der traditionellen Verwaltungsführung wurde hauptsächlich inputorientiert, also über die finanziellen Mittel, die der Verwaltung von der Verwaltungsführung und der Politik zur Verfügung gestellt werden, gelenkt. Hier meldet die Verwaltung einen bestimmten Ansatz von benötigten Mitteln an. Diese Budgetierung erfolgt „bottom up“, also – bezogen auf die Hierarchieebenen – von unten nach oben. Im Mittelpunkt

---

<sup>21</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.17.

<sup>22</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.17 f.

<sup>23</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.19 f.

<sup>24</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.20 ff.

der Inputorientierung steht demnach der Ressourceneinsatz und ob die festgesetzten Mittel eingehalten werden, nicht aber ob die erbrachte Leistung auch den Vorstellungen der Zielgruppe und der politischen Führung entspricht.<sup>25</sup>

Im neuen Steuerungsmodell verschiebt sich das Hauptaugenmerk vom Mitteleinsatz auf das gewünschte und messbare Ergebnis der Leistungserbringung.<sup>26</sup> So erfolgt eine Verwaltungsführung „von der Leistungs- (Output)seite her“<sup>27</sup>. Dies bedeutet, dass nicht die Leistung nach dem verfügbaren Budget bestimmt wird, sondern dass das Budget danach festgesetzt wird, welche Leistungen mit diesem erbracht werden sollen. Um die Outputsteuerung umzusetzen, muss der Haushaltsplan in Produkte gegliedert und diese wiederum in Produktbudgets zusammengefasst werden. Für diese Produktbudgets können dann die nötigen finanziellen Mittel bereitgestellt werden. Diese Vorgehensweise ermöglicht die Verbindung von Input und Output. Außerdem ist es ratsam, die mit den Produkten verbundenen Ziele festzulegen, um zukünftig zielgerichtet und infolgedessen effektiv führen zu können.<sup>28</sup>

Die Budgetierung im neuen Steuerungsmodell erfolgt über ein Gegenstromverfahren.<sup>29</sup> Hier werden das produktorientierte Bottom-Up-Verfahren und das budgetorientierte Top-Down-Verfahren kombiniert. Beim Gegenstromverfahren legt der Gemeinderat zunächst von oben nach unten, also „Top-Down“, im Rahmen von Eckwertbeschlüssen Rahmenbedingungen und Ziele fest, die anschließend von der Verwaltung ausgefüllt werden. Denn die Verwaltung teilt die vorgegebenen Finanzmittel detailliert auf die verschiedenen Produktgruppen auf, indem sie bestimmt, welche Produkte produziert werden können und welche Ressourcen hierfür benötigt werden. Diese detaillierte Aufteilung erfolgt „Bottom-Up“.

---

<sup>25</sup> Vgl. Kientz, S.94.

<sup>26</sup> Vgl. Kientz, S.94.

<sup>27</sup> KGSt – Bericht 1993, S.20.

<sup>28</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.21.

<sup>29</sup> Vgl. Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg, S.71 ff.

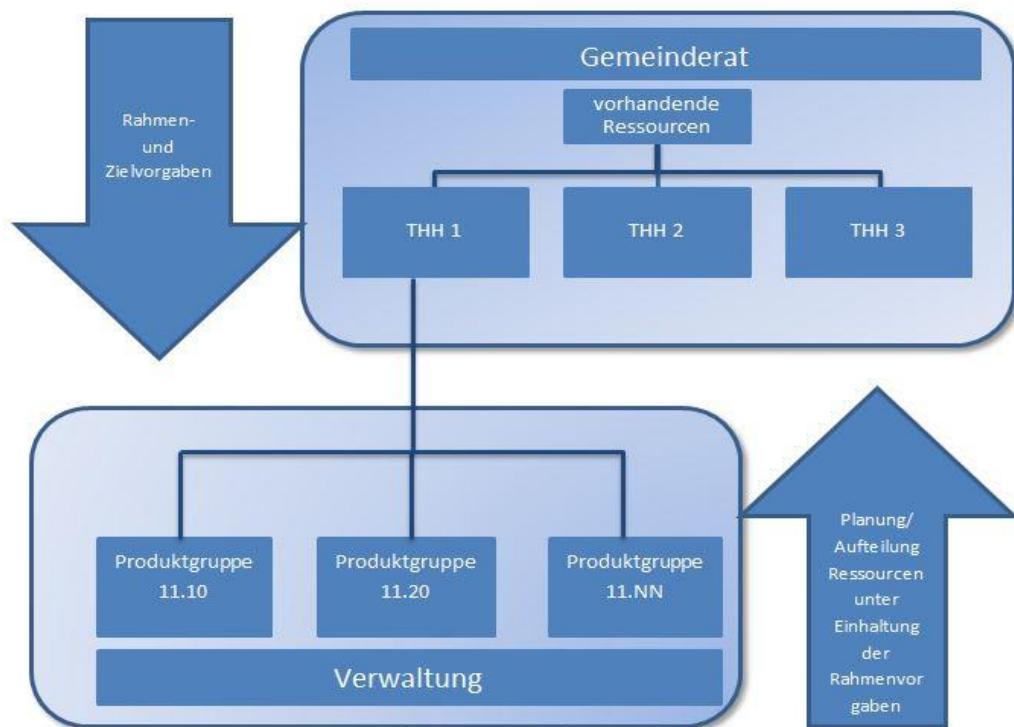


Abbildung 2: Das Gegenstromverfahren<sup>30</sup>

Ein weiterer Bestandteil der Outputorientierung ist das Qualitätsmanagement. Hier soll festgestellt werden, ob und inwieweit mit den bereitgestellten Leistungen die Wünsche und Erwartungen der Bürger erfüllt werden.<sup>31</sup>

An dieser Stelle setzt die wirkungsorientierte Steuerung an. Die Zusammenführung von Produkten und Ressourcen, wie sie die ergebnis- oder outputorientierte Verwaltungsführung intendiert, ist ebenso wichtig wie die Verknüpfung der erwünschten Wirkung und der Ziele kommunaler Leistungserbringung mit den Maßnahmen, mit denen diese erreicht werden sollen.<sup>32</sup> Daher ist die Weiterentwicklung der ergebnis- zur wirkungsorientierten Steuerung und die Kombination dieser beiden Ansätze richtig und wichtig.

<sup>30</sup> Eigene Darstellung

Vgl. Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg, S.73.

<sup>31</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.22.

<sup>32</sup> Vgl. Kientz, S.80.



Abbildung 3: Weiterentwicklung zur wirkungsorientierten Steuerung<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Eigene Darstellung  
Vgl. Wild, Michaela (Stadt Albstadt),  
Fraktionssitzung der SPD der Stadt Albstadt, *Das Steuerungsverständnis im NKHR „Wirkungsorientierte Politik vom Feinsten...“* am 27.03.2012, Folie 37 (siehe Anlage 1).

### 3. Bedeutung der Ratsmitglieder bei der Implementierung der neuen Steuerung

Bei einer Veränderung im Rahmen der neuen Steuerung sind, wie bereits oben beschrieben, alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung betroffen und müssen daher aktiv in den Veränderungsprozess miteinbezogen werden. So auch das jeweilige politische Entscheidungsorgan. Denn der Rat hat sein eigenes Rollenverständnis grundlegend zu ändern.<sup>34</sup>

Während sich dieser innerhalb der traditionellen Verwaltungsführung noch ausführlich mit detaillierten Einzelentscheidungen und –maßnahmen beschäftigte, wird die Arbeit der politischen Entscheidungsträger im Rahmen der neuen Steuerung künftig effektiver gestaltet, indem sich diese mehr auf die grundsätzlichen Entscheidungen konzentriert und sich vorwiegend richtungsweisend bemerkbar macht.<sup>35</sup> Der Verwaltung wird fortan ein bestimmter Handlungsrahmen vorgegeben, welcher die intendierten Ziele und die zugehörigen Kennzahlen beinhaltet. Die Verwaltung hat nun die Kompetenz, innerhalb dieses Handlungsrahmens geeignete Maßnahmen zur Erreichung der vorgegebenen Ziele festzulegen.

Diese Neuorientierung könnte von vielen Ratsmitgliedern als schmerzhaften Einschnitt in deren Entscheidungsfähigkeit empfunden werden. Daher ist es umso wichtiger, die Politik von der Relevanz der Einführung einer neuen Verwaltungsführung in der eigenen Kommune und von deren Vorteilen zu überzeugen.<sup>36</sup> Nur so kann der Rat die Veränderungen hinsichtlich seiner eigenen Rolle akzeptieren.

Denn diese Änderungen schaffen auch zahlreiche Vorteile. So bestand bei der traditionellen Verwaltungsführung das Problem, dass die Politik mit der

---

<sup>34</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.29.

<sup>35</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.16 f.

<sup>36</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1996, S.43.

Vielzahl von Einzelentscheidungen oftmals überfordert war und ihr die Zeit für wirklich bedeutende Diskussionsgegenstände fehlte. Dem kann künftig durch die Konzentration auf Grundsatzentscheidungen entgegengewirkt werden.<sup>37</sup> Sie kann sich jetzt mehr den Dingen widmen, die für die Entwicklung der Kommune bedeutend sind und durch die auch nachhaltige Verbesserungen und Veränderungen erreicht werden können.

Der Einführungserfolg einer neuen Steuerung hängt allerdings nicht allein von deren Akzeptanz durch den Rat ab. Ein weiteres wichtiges Erfolgskriterium ist, dass dieser den Reformprozess aktiv mitgestaltet, um so den dringend benötigten Konsens zwischen der Verwaltung und dem politischen Entscheidungsträger als oberstem Lenkungsorgan einer Kommune herzustellen.<sup>38</sup>

Hier wird deutlich, dass die Ratsmitglieder ein wesentlicher und nicht zu vernachlässigender Bestandteil bei der Implementierung der neuen Steuerung sind.

---

<sup>37</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.16 f.

<sup>38</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1996, S.43.

## 4. Ratsinformation „Wirkungsorientierte Steuerung in Albstadt“

Die Große Kreisstadt Albstadt mit ihren 44.461 Einwohnern liegt im Herzen der Schwäbischen Alb und ist die größte Stadt im Zollernalbkreis.<sup>39</sup> Albstadt hat bereits zum Wirtschaftsjahr 2011 im Rahmen der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik, die doppelte Buchführung in Konten, umgestellt. Schon im Jahr 2005 konnte die Stadtkasse der Stadtverwaltung Albstadt Erfahrungen bei der Umstellung auf das NKHR sammeln. Dort führte nämlich die Gemeinde Stetten am kalten Markt – aufgrund einer interkommunalen Zusammenarbeit mit Hilfe der Stadt Albstadt – die Doppik als Erstpilot in Baden-Württemberg ein.

Seither konnten große Fortschritte erzielt werden und die Stadt Albstadt avancierte in wenigen Jahren zu einem Vorreiter auf dem Gebiet des NKHR.

Trotz der positiven Entwicklungen und Resultate der Arbeit der Stadt Albstadt, wie beispielsweise den doppischen Haushaltsplänen der Jahre 2011 – 2014 und den jeweiligen Jahresabschlüssen, konnte bislang noch kein neues Führungsverständnis in Form einer wirkungsorientierten Steuerung in der Verwaltung etabliert werden.

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, den Stadträtinnen und –räten der Großen Kreisstadt Albstadt eine Information an die Hand zu geben, was die wirkungsorientierte Steuerung beinhaltet, welche Chancen und Risiken mit einer Umstellung auf diese verbunden sind und wie sie bestmöglich durchgeführt werden kann, um so eine schnelle und erfolgreiche Implementierung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu erreichen.

---

<sup>39</sup> Vgl. abrufbar unter: <http://www.albstadt.de/stadt/zahlendatenfakten/einwohnerzahlen> (08.08.2014).

Im Vorfeld der Erstellung dieser Ratsinformation hat sich die Verfasserin intensiv mit den behandelten Themenkomplexen befasst und auseinandergesetzt. Eine vollständige Vertiefung dieser Themen im Rahmen der vorliegenden Arbeit würde jedoch aufgrund der Zielsetzung zu weit gehen und wäre infolgedessen nicht mehr adressatengerecht.

Daher werden in der folgenden Ratsinformation die Themenbereiche nach dem Interesse und der Relevanz für die Adressaten ausgewählt, behandelt und ausgearbeitet.

# Ratsinformation 2.0



Basisinformation für die  
politischen Entscheidungsträger zur  
**Wirkungsorientierten Steuerung in**



Stand: 15.09.2014

Diese Ratsinformation ist Teil der Schriftenreihe zum Projekt „NKHR in Albstadt“. Im Rahmen dieser Schriftenreihe sind bereits erschienen:

- Prolog: Leitfaden zum Projektmanagement – Dokumentation des Gesamtprojekts „NKHR in Albstadt“
- Teil 1: Vermögensbewertung und Eröffnungsbilanz - „Bewertungsrichtlinie der Stadt Albstadt“
- Teil 2: Produktplan Albstadt – „Vom Produkt zum Neuen Haushalt“
- Teil 3: Kosten- und Leistungsrechnung
- Teil 4: Organisation des Rechnungswesens/ Mitarbeiterqualifikation
- Teil 5: Ratsinformation „NKHR in Albstadt“  
Basisinformation für die politischen Entscheidungsträger zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen
- Teil 6: Ratsinformation 2.0**  
**Basisinformation für die politischen**  
**Entscheidungsträger zur Wirkungsorientierten**  
**Steuerung in Albstadt**

Für Rückfragen oder sonstigen Informationen zu der Schriftenreihe steht Ihnen die Projektleitung gerne zur Verfügung.

**Kontakt:**

**Michaela Wild**

Telefon: 07431/ 160 – 2110

E-Mail: [michaela.wild@albstadt.de](mailto:michaela.wild@albstadt.de)

© Stadt Albstadt, Projektleitung „NKHR in Albstadt“

Diese Broschüre ist Eigentum der Stadt Albstadt.

Die komplette Schriftenreihe spiegelt die Verhältnisse der Stadt Albstadt wider. Sie wurde mit größter Sorgfalt erstellt, erhebt aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit und Richtigkeit. Jegliche Verwertung, Weitergabe oder sonstige Verwendung ist nur mit Genehmigung der Stadt Albstadt gestattet. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen und die Weiterverarbeitung mit elektronischen Medien.

## Änderungsdokumentation

Datum	Autor	Beschreibung
15.09.2014	Manuela Mayer	Erstellung der Erstfassung

Die Erstfassung der „Ratsinformation 2.0“ ist Teil der Bachelorarbeit  
**„Nachhaltig und transparent Steuern durch Wirkungsorientierung?  
Eine Umsetzungsempfehlung für die Stadt Albstadt“**  
von Frau Manuela Mayer

Die einzelnen Berichtsteile werden laufend weiterentwickelt und unterliegen einer ständigen Aktualisierung und Überarbeitung.

Die aktuellen Versionen finden Sie zum kostenlosen Download unter:

[www.nkhr-albstadt.de](http://www.nkhr-albstadt.de)

## Vorwort

Sehr geehrte Stadträtinnen und Stadträte der Stadt Albstadt, sehr geehrte Damen und Herren,

die Einführung des „Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“ in Albstadt konnte im Haushaltsjahr 2011 nach einer langen und arbeitsreichen Umsetzungsphase erfolgreich bewältigt werden.

Seither wurden die Haushaltspläne für die Jahre 2011 bis 2014 aufgestellt, sowie die Jahresabschlüsse 2011 und 2012 erarbeitet und Sie, verehrte Stadträtinnen und Stadträte, haben darüber befunden.

Die Umstellung vom vorangehend angewandten Rechnungssystem, der Kameralistik, auf die Doppik erforderte einiges an Zeit und Anstrengung – auch von Ihnen. Denn auch Sie haben zum Erfolg der Einführung des NKHR beigetragen.

Doch zur Umsetzung der neuen Steuerung gehört nicht nur die Neuerung des Rechnungswesens. Ein wesentlicher und nicht zu vernachlässigender Bestandteil ist die Umsetzung einer Verwaltungsführung, die sich vermehrt an der strategischen Ausrichtung der Gemeinde und der Wirkung der Leistungserstellung auf die Bürgerinnen und Bürger orientiert.

Hierdurch wird das „Dienstleistungsunternehmen“ Stadt Albstadt mehr Transparenz und Bürgernähe erfahren und so seine Geschäfte effizienter führen können.

Für Sie als Ratsmitglieder wurde daher die vorliegende Broschüre erstellt. Diese soll Sie über die Grundlagen der wirkungsorientierten Steuerung sowie über eine Umsetzungsmöglichkeit informieren und Ihnen das notwendige Wissen präsentieren, um Sie aktiv in den Einführungsprozess miteinzubeziehen. Denn der Erfolg dieses zweiten großen Projektes im Rahmen des NKHR ist in erheblichem Maße und ganz besonders von Ihrer Mitarbeit und Ihrem Zutun abhängig. Bei diesem Projekt haben Sie

die Möglichkeit das **Steuer in die Hand zu nehmen** und die Stadtverwaltung Albstadt in eine neue Richtung zu führen.

Des Weiteren verfolgt die Verfasserin mit der vorliegenden Broschüre die Intention Ihnen aufzuzeigen, welche Chancen eine wirkungsorientierte Steuerung bietet und wie bzw. wann diese bestenfalls eingeführt werden kann.

Auch dient sie als Informationsmaterial für Ihre zukünftige Ratsarbeit und soll Ihnen Antworten bei auftretenden Fragen geben.

**Lassen Sie uns nun zusammen einen weiteren Schritt in Richtung „moderne Stadt Albstadt“ gehen und dieses neue Projekt gemeinsam zum Erfolg führen. Jetzt ist der richtige Zeitpunkt dafür!**



Albstadt, im September 2014

Manuela Mayer

## 4.1. Wirkungsorientierte Steuerung

### 4.1.1. Begriffsdefinitionen

Bevor intensiver auf die Bestandteile der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingegangen werden kann, ist es zunächst wichtig, die „Wirkung“ sowie die „Steuerung“ als zentrale Begriffe dieser Arbeit zu definieren.

Eine **Wirkung** beinhaltet „weiter gefasste Ergebnisse, Einflüsse, Auswirkungen des Handelns im öffentlichen Bereich (...) auf die Gesellschaft als Ganzes [und] auf einzelne Interessengruppen.“<sup>40</sup>

Dies bedeutet, dass bei der Betrachtung der Wirkung gefragt wird, was die Handlungen der Verwaltung bei der Gesellschaft oder der Zielgruppe der Leistungserstellung auslösen und wie diese die Leistungen empfinden und wahrnehmen.

Beispiel:

Bei einer Ganztagesschule wird demnach nicht das Betreuungsangebot an sich betrachtet (Output), sondern was dies für die Eltern bedeutet. Beispielsweise inwiefern Eltern durch dieses Betreuungsangebot berufstätig sein können.

Unter **Steuerung** versteht man in diesem Kontext „zielgerichtete Maßnahmen, die der Umsetzung des Geplanten dienen und das Verhalten der Mitarbeiter beeinflussen sollen.“<sup>41</sup> Dies verdeutlicht, dass es wichtig ist, sich zuerst über seine Ziele bewusst zu werden, um dann, auf dieser Grundlage, das weitere Vorgehen und die weiteren Maßnahmen planen zu können.

<sup>40</sup> Bauer/Mösenbacher, Forum Public Management 3/ 2006, 4, 4.

<sup>41</sup> Abrufbar unter: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-steuerung.html> (08.08.2013).

#### 4.1.2. Merkmale wirkungsorientierter Steuerung

---

Bei der traditionellen Verwaltungsführung wird über die Bereitstellung von finanziellen sowie personellen Ressourcen – also inputorientiert – gelenkt. Im Rahmen des neuen Steuerungsmodells rückt nun das Ergebnis, also der Output, weiter in den Mittelpunkt. So kann sichergestellt werden, dass das Verwaltungshandeln auch das vom Rat gewünschte Ergebnis erzielt.

Die wirkungsorientierte Steuerung, auch Wirkungssteuerung oder Outcomesteuerung genannt, möchte diesen Ansatz nun erneut weiterentwickeln und das Hauptaugenmerk öffentlichen Handelns auf die bei der Zielgruppe erreichte Wirkung richten.

Als Grundlage wirkungsorientierter Verwaltungsführung gilt das öffentliche Interesse, also das Gemeinwohl.<sup>42</sup> Daher wird hier hinterfragt, welche Zustände bei der Zielgruppe einer Leistung und in deren Umfeld und in der Gesellschaft als Ganzes verändert werden sollen und wie dies erreicht werden kann. Anschließend möchte das wirkungsorientierte Controlling überprüfen, ob diese Zustandsänderung auch in gewünschter Weise erfolgt ist.<sup>43</sup>

**Durch wirkungsorientierte Steuerung wird auf die Wünsche und Bedürfnisse aller Bürgerinnen und Bürger eingegangen!**



Eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg einer wirkungsorientierten Steuerung ist die Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung.<sup>44</sup> Dies bedeutet i. v. F., dass der Rat den strategischen Rahmen kommunaler Handlungen vorgibt, also festlegt, in welche Richtung sich das Verwaltungshandeln und somit die Kommune ganz allgemein entwickeln soll. Die Verwaltung hingegen legt innerhalb dieser Strategie die konkreten Handlungen und Maßnahmen fest, wie diese strategischen Ziele erreicht werden können und sollen. Diese

---

<sup>42</sup> Vgl. Kientz, S.101 ff.

<sup>43</sup> Vgl. Kientz, S.102 f.

<sup>44</sup> Vgl. Kientz, S.99 ff.

strategischen Ziele, an denen sich die operativen Maßnahmen der Verwaltung ausrichten, sind Leistungs- und Wirkungsziele. Sie werden dabei möglichst klar und transparent definiert und sagen aus, welche Wirkungen konkret erzielt werden sollen.

Beispiel:

Strategische Ziele einer Grundschule:

Wirkungsziel: Erhalt einer wohnortnahmen Grundschule

Leistungsziel: Erhalt/ Erhöhung der aktuellen Schülerzahlen

Hierdurch kann die Verwaltungsleistung erfolgreicher geplant und eingesetzt werden.<sup>45</sup>

Des Weiteren müssen diese strategischen Ziele **priorisiert und in eine Rangfolge** gebracht werden. So kann eine entsprechende Reihenfolge der Handlungsschritte ausgearbeitet werden und der von der politischen Führung vorgegebene Ressourcenrahmen eingehalten und effizient auf die verschiedenen Leistungen verteilt werden.<sup>46</sup>

Denn die **effektive und effiziente Aufgabenerledigung** der öffentlichen Hand gilt als eine der Errungenschaften der Wirkungssteuerung. Effektives Verwaltungshandeln bedeutet hier, „die richtigen Dinge [zu] tun“<sup>47</sup>, also die gesetzten Ziele zu erreichen, während die Effizienz meint, „die Dinge richtig [zu] tun“<sup>48</sup> und das gewünschte Ergebnis mit minimalem Mitteleinsatz zu erreichen. Die verbesserte Wirtschaftlichkeit sowie die effektivere Verwaltungssteuerung sind neben der stärkeren Bürgerorientierung die Ziele wirkungsorientierter Verwaltungsführung.<sup>49</sup>

Neben der Planung und Umsetzung beinhaltet der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf auch die Evaluation der erbrachten Leistungen und

<sup>45</sup> Vgl. Kientz, S.99 ff.

<sup>46</sup> Vgl. Dressel/ Kaufmann/ Grabisna, Landkreisnachrichten Baden-Württemberg 2011, 191, 194.

<sup>47</sup> Vgl. Heinisch-Hosek, S.12.

<sup>48</sup> Vgl. Heinisch-Hosek, S.12.

<sup>49</sup> Vlg. abrufbar unter: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-wirkungssteuerung.html> (28.08.2014).

## Beispiel:

der erzielten Wirkungen.<sup>50</sup> Dies wird durch ein regelmäßiges – auch unterjähriges – Berichtswesen erreicht. Hier legen die Produktverantwortlichen, die bei der Wirkungsorientierung für die Zielerreichung verantwortlich sind, Rechenschaft über den Grad dieser sowie die Einhaltung des vorgegebenen Budgets ab. Diese müssen dann von der Verwaltung gebündelt und dem Rat vorgelegt werden, um eventuell notwendige Maßnahmen der Gegensteuerung festlegen und erarbeiten zu können.<sup>51</sup> Dies gibt sowohl dem Rat und der Verwaltung als auch den interessierten Bürgern einen Überblick über den Erfolg der Verwaltungstätigkeiten.

Die Messung und Beurteilung dieser Wirkung ist jedoch schwierig, da diese von externen Effekten beeinflusst werden kann, wodurch der Ursache-Wirkungszusammenhang oftmals unklar ist oder verfälscht wird.<sup>52</sup> Die Beeinflussbarkeit der Wirkung durch externe Effekte ist deshalb bei der Wirkungsbeurteilung unbedingt zu beachten.

Eine mögliche Wirkung einer Hausaufgabenbetreuung im Rahmen einer Ganztagesschule könnte sein, dass sich die Noten der Schüler bessern. Allerdings kann nicht klar gesagt werden, ob dies ausschließlich an der Hausaufgabenbetreuung liegt oder ob einige Schüler zusätzlich externe Nachhilfeangebote in Anspruch genommen haben.

Die Wirkungsmessung erfolgt entweder über festgelegte Indikatoren oder über direkte Befragungen der Zielgruppe.<sup>53</sup> Hier kommen partizipative Elemente der Wirkungsorientierung zum Vorschein. Die Partizipation und Einbindung der Zielgruppe in den wirkungsorientierten Steuerungskreislauf ist ein bedeutender Bestandteil der Outcomesteuerung. Bereits bei der Planung und Festlegung der

<sup>50</sup> Vgl. Heinisch-Hosek, S.14.

<sup>51</sup> Vgl. Dressel/ Kaufmann/ Grabisna, Landkreisnachrichten Baden-Württemberg 2011, 191, S.195.

<sup>52</sup> Vgl. Kientz, S.97.

<sup>53</sup> Vgl. Kientz, S.97 ff.

Wirkungsziele muss diese beteiligt werden. Nur so können die beschlossenen Ziele auch die von der Zielgruppe erwünschte Wirkung entfalten. Dies steigert sowohl die Transparenz der Leistungserstellung als auch die Zufriedenheit der Bürger. Denn dort gilt, dass Bürgerinnen und Bürger die öffentliche Verwaltung nach den erreichten Ergebnissen und Wirkungen, die für sie im Alltag spürbar sind, bewerten – nicht über den Mitteleinsatz.<sup>54</sup>

Es wird hierbei deutlich, wie essentiell die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist. Denn obwohl die Messung der Wirkung schwierig und die Implementierung der Wirkungsorientierung zunächst zeitaufwändig erscheinen, ist die vorliegend **größere Nähe zur Zielgruppe** und die damit verbundene **erhöhte Zufriedenheit**, wie dies etwa bei der input- beziehungsweise outputorientierten Steuerung der Fall ist, erstrebenswert.

#### 4.1.3. Vorgehensweise

---

Bei der wirkungsorientierten Steuerung wird von einer vorab vom Rat festgelegten mittel- bis langfristigen Strategie ausgegangen. Diese Strategie beinhaltet die bereits beschriebenen Ziele, die im Haushaltsplan festgeschrieben werden und über Verträge immer weiter auf die verschiedenen Hierarchieebenen der Verwaltung heruntergebrochen und mehr und mehr detailliert werden.<sup>55</sup> Die Festlegung im Haushaltsplan garantiert dabei die tatsächliche Umsetzung im Haushaltsjahr.<sup>56</sup> Der Strategiefindungsprozess soll verdeutlichen, welche Chancen und Risiken bei der Leistungserstellung auftreten können, welche Stärken und Schwächen in der jeweiligen Organisation vorliegen und in welche Richtung sich die Kommune entwickeln soll.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Vgl. Bauer/ Mösenbacher, Forum Public Management 3/ 2006, 4, 4.

<sup>55</sup> Vgl. Kientz, S.99 ff.

<sup>56</sup> Vgl. Kientz, S.99.

<sup>57</sup> Vgl. Kientz, S.101 ff.

**Beispiel:**

Ein möglicher Schwerpunkt im Teilhaushalt „Bereitstellung und Betrieb von allgemeinbildenden Schulen“:

Die Stadt Albstadt stärkt den Wirtschaftsstandort durch eine bedarfsgerechte und effiziente Bildungslandschaft.

Nachfolgend müssen dann auf dieser Grundlage Wirkungsziele für alle Produktgruppen beschrieben und für deren Erfolgsmessung Kennzahlen und Indikatoren diskutiert und festgelegt werden.<sup>58</sup>

Ein vierter wichtiger Schritt ist die Formulierung von Leistungszielen, also der Klärung der Frage, was zur Erreichung der Wirkungsziele konkret getan werden muss.<sup>59</sup> Diese Leistungsziele sind – anders als die Wirkungsziele – konkret messbar. Essentiell bei dem Prozess der Leistungszieldefinition ist, dass die einzelnen Fachbereiche und Produktverantwortlichen rechtzeitig miteinbezogen werden, da die Fachbereiche auf Ebene der Leistungserstellung spezialisiert sind und somit die Wahrscheinlichkeit des Umsetzungserfolges erhöht wird. Des Weiteren ist bei der Leistungszieldefinition unbedingt auf einen **Diskurs zwischen Verwaltung und Politik** hinzuarbeiten.

Als nächstes ist konkret festzulegen, wie die Kommune zu handeln hat.<sup>60</sup> Hierbei werden von der Verwaltung verschiedene Handlungsalternativen herausgesucht und nach deren Effektivität, Effizienz und Wirkung analysiert und beurteilt. In diesem Schritt werden auch die notwendigen Ressourcen ausgemacht. Hier ist zu beachten, dass eine Budgetierung erfolgt, bei der den Fachbereichen lediglich ein Globalbudget für den

---

<sup>58</sup> Vgl. Kientz, S.101 f.

<sup>59</sup> Vgl. Kientz, S.102.

<sup>60</sup> Vgl. Kientz, S.102 f.

gesamten Fachbereich vorgegeben wird, innerhalb derer die Verwaltung frei wirtschaften kann. Hier deckt sich die Bewirtschaftungs- und Fachbereichsverantwortung. Die Budgetierung erfolgt im wirkungsorientierten Steuerungsansatz über das Gegenstromverfahren,<sup>61</sup> bei dem das produktorientierte „bottom-up-Verfahren“ und das budgetorientierte „top-down-Verfahren“ verknüpft werden.<sup>62</sup> Das heißt, dass der Verwaltung vom Rat von oben nach unten, also top-down, Rahmenbedingungen und Ziele sowie Fachbereichsbudgets vorgegeben werden, die die Fachbereiche bottom-up – von unten nach oben – durch Leistungen und Handlungen ausfüllen und wiederum vorgeben, welche Ressourcen hierfür benötigt werden.

Konnte der Strategieprozess bis zu dieser Stelle erfolgreich durchgeführt werden, so können die dezentralen Fachbereiche mit der Umsetzung der festgeschriebenen Leistungsziele beginnen.<sup>63</sup>

Letztlich soll durch ein regelmäßiges und adressatenorientiertes Berichtswesen eine zentrale Steuerung und Kontrolle der dezentralen Kompetenzzentren erreicht werden.

Der beschriebene Steuerungsprozess lässt sich ebenfalls als Kreislauf bezeichnen, denn die Wirkungskontrolle verdeutlicht letztendlich Verbesserungspotenziale, anhand derer die Strategie gegebenenfalls angepasst werden kann.<sup>64</sup> Der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf beginnt dann von Neuem.

---

<sup>61</sup> Vgl. Dressel/ Kaufmann/ Grabisna, Landkreisnachrichten Baden-Württemberg 2011, 191, S.194.

<sup>62</sup> Vgl. Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg, S.71 ff.

<sup>63</sup> Vgl. Kientz, S.102 f.

<sup>64</sup> Vgl. Heinisch-Hosek, S.17 f.

Grafisch lässt sich der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf wie folgt darstellen:



**Abbildung 4: Wirkungsorientierter Steuerungskreislauf<sup>65</sup>**

Hinsichtlich des Zeitpunkts der Einführung der Wirkungssteuerung ist zu beachten, dass diese nicht zu weit entfernt von der des neuen Rechnungssystems sein sollte. Denn das NKHR hat die Grundlagen für dieses neue Steuerungsverständnis gelegt.<sup>66</sup>

Die wichtigsten Instrumente wirkungsorientierter Steuerung sind also:

- der Haushaltsplan
  - die Budgetierung
  - das Kontraktmanagement
  - und das Controlling

Auf das Kontraktmanagement oder auch Steuern mit Zielen soll im Punkt 4.2. noch näher eingegangen werden.

<sup>65</sup> Eigene Darstellung  
Vgl. Kientz, S. 100 ff.

<sup>66</sup> Vgl. Dressel/ Kaufmann/ Grabisna, Landkreisnachrichten Baden-Württemberg 2011, 191, 192.

#### 4.1.4. Die Rolle des Gemeinderats

Wie bereits vorangehend beschrieben, ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der wirkungsorientierten Verwaltungsführung die Verantwortungsabgrenzung zwischen Rat und Verwaltung.<sup>67</sup> Der Rat – und somit Sie, verehrte Stadträtinnen und Stadträte – muss hierbei sein eigenes Rollenverständnis grundlegend überdenken und ändern.<sup>68</sup> Denn während sich der Rat in der traditionellen Verwaltungsführung noch mit sämtlichen Detailentscheidungen befasste, bleiben ihm bei der Wirkungssteuerung die Grundsatzentscheidungen überlassen. Genauer gesagt entscheidet der Rat fortan über das „Was“ der Aufgabenerfüllung, wohingegen das „Wie“, also die genaue inhaltliche Ausgestaltung kommunalen Handelns, der Verwaltung überlassen bleibt. Die einzelnen Fachbereiche bekommen hier die volle Ressourcenverantwortung und müssen künftig Rechenschaft über das Einhalten des vom Rat vorgegebenen Zielrahmens ablegen. Dies hat den entscheidenden Vorteil, dass sich der Rat künftig nicht mehr mit sämtlichen Details aufzuhalten muss und die Ratsarbeit auf diese Weise effizienter gestaltet wird.

Beispiel:

„WAS“ des Gemeinderats: Erhalt einer wohnortnahmen Grundschule

„WIE“ der Verwaltung: Erhalt durch Zusammenlegung mehrerer Klassen einer Klassenstufe

Der Gemeinderat nimmt bei der wirkungsorientierten Steuerung zwar eine schwierige, aber umso bedeutendere Rolle ein. So steht der Rat als von den Bürgern gewähltes Gremium zwischen den Wählern und der Verwaltung und hat hier einen Spagat zwischen den Bedürfnissen der Bürger und der Verwaltung zu vollführen.<sup>69</sup> Denn einerseits ist er Auftragnehmer und wurde gewählt, um die Interessen und Wünsche der Bürger zu erfüllen und andererseits ist er als Auftraggeber gegenüber der Verwaltung zu einer effektiven und effizienten Aufgabenwahrnehmung

<sup>67</sup> Vgl. Kientz, S.100.

<sup>68</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1993, S.16 f.

<sup>69</sup> Vgl. Kientz, S.83 ff.

verpflichtet. Dies könnte zu Zielkonflikten bei den Ratsmitgliedern führen, da die Zufriedenheit der Bürger – und somit der Wähler – von der Wirkung abhängt, die auch bei Ihnen ankommt. Die Räte müssen sich dieser Doppelrolle bewusst sein.

**Sie als Gemeinderäte sind bei der wirkungsorientierten Steuerung die entscheidenden Akteure und die maßgebliche Verbindungsstelle zwischen Bürger und Verwaltung. Denn Sie sind sowohl für die Bürgerzufriedenheit als auch für das Funktionieren der Verwaltung zuständig!**



#### 4.1.5. Potenziale wirkungsorientierter Steuerung

##### 4.1.5.1. Risiken

Die Outcomesteuerung umfasst zahlreiche Merkmale und Eigenschaften, die sich von der input- sowie outputorientierten Steuerung erheblich unterscheiden. Ein Umstellungsprozess hin zur Outcomesteuerung kann neben den vielen positiven Errungenschaften auch einige Risiken beinhalten, über die Sie als Akteure während des besagten Prozesses Bescheid wissen sollten, um ihnen effektiv entgegenwirken zu können.

Zuerst ist zu beachten, dass ein Implementierungsprozess immer auch Kosten verursacht. Diese entstehen durch den mit der Einführung und Umsetzung verbundenen erhöhten Zeitaufwand bei der Zieldefinition und durch notwendige Schulungen der Betroffenen. Des Weiteren können Kosten für externe Berater hinzukommen. Daher ist es von großer Bedeutung, die gesetzten Ziele möglichst genau auszuarbeiten und zu formulieren. Dadurch wird die Erfolgswahrscheinlichkeit der Maßnahme gesteigert und die hieraus resultierenden positiven Errungenschaften des neuen Ansatzes können den Kostenaufwand übersteigen.

Darüber hinaus ist durch die größeren Verantwortungsbereiche der Führungskräfte mit einem gleichzeitigen Anstieg des Drucks auf sie zu

rechnen. Sie werden künftig persönlich das Erreichen, aber eben auch das Scheitern der Zielerreichung während des Haushaltsjahres zu vertreten haben. Hier ist es wichtig, den Betroffenen die erweiterten Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen und nicht nur Sanktionen, sondern auch – sollte sich die Führungskraft bei der Zielumsetzung bewähren – Belohnungen zu gewähren. So ist es möglich, dass die größere Ergebnisverantwortung statt zu Einschüchterung zu erhöhter Motivation führt.

#### 4.1.5.2. Chancen

Neben den aufgezeigten Risiken der Umstellung auf die Wirkungssteuerung hat diese auch vielerlei positive Effekte auf die Verwaltung und die Kommune im Ganzen.

Zunächst kann durch die Integration von Planung, Umsetzung und Kontrolle sowie von Input, Output und Wirkung eine **ganzheitliche Steuerung der Verwaltung** erreicht werden, die dadurch zunehmend effektiv und auch effizient handeln kann.<sup>70</sup>

Diese **Effektivitäts- und Effizienzsteigerung** kann auch durch die vorliegende größere Außenorientierung der Verwaltung<sup>71</sup> und durch die Konzentration des Rates auf Grundsatzentscheidungen erreicht werden. Die Konzentration des Rates auf grundsätzliche Entscheidungen verhindert dabei den bisher noch vorherrschenden Zeitverlust durch das „Einschießen auf Details“<sup>72</sup>, während die Außenorientierung auf die Wirkung des Verwaltungshandelns bei den Bürgern dazu führt, dass die vorhandenen Ressourcen tatsächlich auch für diejenigen Leistungen eingesetzt werden, bei denen die bestmögliche Wirkung erzielt wird. Dies

---

<sup>70</sup> Vgl. Heinisch-Hosek, S.14.

<sup>71</sup> Vgl. Heinisch-Hosek, S.14.

<sup>72</sup> Vgl. Kientz, S.69.

kann Fehlausgaben reduzieren und deckt außerdem Potenziale zur Haushaltskonsolidierung auf.<sup>73</sup>

Ferner ist durch die dezentrale Ressourcenverantwortung eine **höhere Ergebnisverantwortung** der einzelnen Führungskräfte zu erwarten.<sup>74</sup> Dies ist wahrscheinlich, da jeder Führungskraft durch Zuteilung eines Globalbudgets und der daraus resultierenden Zusammenlegung der Fach- und Ressourcenverantwortung mehr Kompetenzen und Partizipationsmöglichkeiten zukommen. Diese höhere Ergebnisverantwortung führt zu mehr Motivation und Engagement der Beteiligten, da diese nun ganz persönlich für die Ergebnisse ihrer Fachbereiche einstehen.

Letztendlich bringt die größere Partizipations- und Kommunikationsmöglichkeit mit der Zielgruppe, also den Bürgern, weitere entscheidende Änderungen mit sich. Denn dieser Dialog zwischen Verwaltung und Bürger und die Festlegung der Ziele im Haushaltsplan führt zu **mehr Bürgernähe** und zu **mehr Transparenz** über das Verwaltungshandeln und die Ziele der Politik. Als Resultat hieraus entsteht mehr Vertrauen zwischen den Beteiligten. Außerdem wird sich die **Qualität** der Politik verbessern, da sich diese bei der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung zum einen eingehend mit den Ergebnissen und Wirkungen ihres Handelns bei der Zielgruppe, zum anderen mit deren Wünschen und Bedürfnissen beschäftigt.<sup>75</sup> Hierdurch kann die Wahrscheinlichkeit, dass genau jenes Ergebnis bei der Zielgruppe erwirkt wird, welches auch erwünscht ist, vergrößert werden. Dies wird die in der Gesellschaft zu beobachtende Politikverdrossenheit eindämmen und verringern.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Vgl. Kientz, S.105.

<sup>74</sup> Vgl. Heinisch-Hosek, S.14.

<sup>75</sup> Vgl. Kientz, S.98.

<sup>76</sup> Vgl. Kientz, S.105.

<sup>76</sup> Vgl. Kientz, S.87.

Betrachtet man nun die aufgezeigten Chancen und Risiken wirkungsorientierter Steuerung, zeigt sich, dass die Weiterentwicklung der ergebnis- zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung und in diesem Rahmen das Einbeziehen der Ergebniswirkung bei der Gesellschaft zahlreiche entscheidende Vorteile mit sich bringt. Diese überwiegen fraglos die aufgezeigten Risiken, da jene – werden sie nur rechtzeitig im Implementierungs- und Umsetzungsprozess der Wirkungsorientierung berücksichtigt – verhindert oder zumindest verringert werden können.

Die wirkungsorientierte Steuerung führt zu zahlreichen Vorteilen und Errungenschaften gegenüber der alten Verwaltungsführung.  
**Bei der Umstellung auf die Wirkungsorientierung kann eine Kommune daher nur gewinnen!**



## 4.2. Steuern mit Zielen

### 4.2.1. Verschiedene Zielarten

Ziele können als ein „definierter und angestrebter Endpunkt eines Prozesses, meist einer menschlichen Handlung“<sup>77</sup> beschrieben werden. Diese Definition deckt sich mit der Sichtweise der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), die ein Ziel ebenfalls als einen erwünschten und angestrebten Zustand interpretiert.<sup>78</sup>

Bei der wirkungsorientierten Steuerung unterscheidet man die Ziele in Wirkungs-, Leistungs- und Finanzziele.<sup>79</sup>

**Wirkungsziele** sind erwünschte Zustände, die eine Veränderung oder auch den Fortbestand der vorherrschenden Situation in einer bestimmten Zielgruppe oder in der Gesellschaft im Ganzen voraussetzen.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Herre, Der Gemeindehaushalt 2009, 73, 74.

<sup>78</sup> Vgl. KGSt – Bericht 2007, S.7.

<sup>79</sup> Vgl. Herre, Der Gemeindehaushalt 2009, 73, 73 f.

<sup>80</sup> Vgl. KGSt – Bericht 2007, S.8.

Wirkungsziele haben eine strategische, also mittel- bis langfristige Ausrichtung und werden auf circa fünf Jahre festgelegt.<sup>81</sup>

**Leistungsziele** hingegen sind eher operativ, also kurzfristig ausgerichtet<sup>82</sup> und konkretisieren die Art, die Quantität und Qualität kommunaler Leistungen, mit denen die übergeordneten Wirkungsziele erreicht werden sollen.<sup>83</sup>

Die dritte Ausprägung kommunalpolitisch relevanter Ziele – die **Finanzziele** – bestimmt das Budget, das für die Umsetzung und Erfüllung der Leistungsziele vonnöten ist.<sup>84</sup>

Darüber hinaus ist für die Entwicklung eines Zielsystems die Aufteilung in **Ober- und Unterziele** von Bedeutung. Oberziele sind in diesem Fall übergeordnete und abstrakt formulierte Ziele, aus denen sich die Unterziele ableiten. Die Unterziele dienen der Erreichung der Oberziele und müssen operational, also messbar formuliert sein. Die Oberziele sind nicht operational und bedürfen daher zugehöriger Unterziele. Bei Bedarf können zwischen den Ober- und Unterzielen auch Zwischenziele eingeschoben werden.<sup>85</sup>

#### 4.2.2. Rechtsgrundlage

---

Gemäß § 1 Abs.1 Nr. 2 GemHVO ist der Haushalt in Teilhaushalte zu gliedern, die sich nach § 4 Abs. 1 Satz 2 GemHVO an den kommunalen Produkten zu orientieren haben. Diese Teilhaushalte können entweder nach den vom Innenministerium vorgegebenen Produktbereichen festgelegt oder nach der örtlichen Organisation gebildet werden. Jedem Teilhaushalt wird dabei ein Budget zugewiesen, für das ein Budgetverantwortlicher bestimmt wird. Dieser erhält die volle Bewirtschaftungskompetenz. Rechtliche Grundlage hierfür ist § 4 Abs. 2

---

<sup>81</sup> Vgl. Kientz, S.338.

<sup>82</sup> Vgl. Kientz, S.338.

<sup>83</sup> Vgl. Herre, Der Gemeindehaushalt 2009, 73, 78.

<sup>84</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1998, S.10.

<sup>85</sup> Vgl. Herre, Der Gemeindehaushalt 2009, 73, 75.

GemHVO, der im Übrigen festlegt, dass jedem Budget Ziele und Kennzahlen zu deren Messung zuzuweisen sind.

Kennzahlen werden gebildet und den Unterzielen zugeordnet, um der Verwaltung, der Politik und auch der interessierten Bürgerschaft Daten und Informationen über den Grad der Zielerreichung öffentlichen Handelns zu liefern. Die Zuordnung der Kennzahlen zu Oberzielen ist nicht möglich, da diese nicht konkret genug formuliert und daher nicht messbar sind, was jedoch eine zwingende Voraussetzung für die Verbindung von Zielen und Kennzahlen ist.<sup>86</sup>

Des Weiteren sind eventuelle Änderungen der Ziele und Kennzahlen gem. § 6 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO im Vorbericht und nach § 8 Abs. 1 GemHVO im Nachtragshaushalt aufzuführen.

§ 54 Abs. 2 Nr. 1 GemHVO und § 58 Abs. 1 Nr. 3c) GemHVO sehen außerdem die Darstellung der Ziele und der kommunalen Strategie im Rechenschafts- sowie im Konsolidierungsbericht vor.

Die Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg intendiert bei den genannten Paragraphen das Steuern über Ziele und legt dies sogar gesetzlich fest. Der organisch gegliederte Haushalt und die klaren und direkten Budgetverantwortlichkeiten sind so als gesetzliche Ausgangsbasis für die Durchführung wirkungsorientierter Verwaltungsführung anzusehen.

#### 4.2.3. Kontraktmanagement

---

Das Kontraktmanagement ist ein wichtiges Instrument wirkungsorientierter Steuerung. Es umfasst die Steuerung über Zielabsprachen und reicht von der Zielfindung bis zur Kontrolle der Erreichung dieser Ziele.<sup>87</sup>

Kontrakte sind hierbei als schriftliche Vereinbarungen zwischen zwei unterschiedlichen Hierarchieebenen – nicht zwischen zwei Einzelpersonen

---

<sup>86</sup> Vgl. Herre, Der Gemeindehaushalt 2009, 73, 79.

<sup>87</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1998, S.10.

– anzusehen. Die Kontrakte enthalten Festlegungen über die erwünschten Leistungen und die zu erreichenden Wirkungen sowie den hierfür zur Verfügung stehenden Ressourcenrahmen. Sie verbinden also die Finanz- mit den Leistungszielen, welche für die Parteien dann verpflichtend und für einen bestimmten Zeitraum gültig sind.<sup>88</sup>

Die Grundlage des Kontraktmanagements bildet der Haushaltsplan, der auch als Hauptkontrakt zwischen politischer Führung und Verwaltung anzusehen ist.<sup>89</sup> Dieser kann ebenfalls als politischer Primärkontrakt bezeichnet werden, der anschließend zu Verwaltungskontrakten zwischen Verwaltungsführung und den nachgeordneten Dienststellen heruntergebrochen wird und letztlich in Leistungskontrakten zwischen den Fachbereichsverantwortlichen und den Mitarbeitern der vollziehenden Stellen mündet. Hier werden die Leistungs- und Finanzvorgaben dann auf unterster Stelle konkretisiert. Das Herunterbrechen der Ziele bis auf Mitarbeiterebene bringt dabei den Vorteil, dass sich ein jeder Mitarbeiter mit den gesetzten Zielen identifizieren kann.<sup>90</sup>

Beispiel:

<b>Politischer Primärkontrakt</b>	= Haushaltsplan
<b>Verwaltungskontrakt</b>	= Dezernats- oder Amtskontrakt
<b>Leistungskontrakt</b>	= kann in Zielvereinbarungs- gesprächen festgelegt werden

Des Weiteren ist im Rahmen des Kontraktmanagements zu beachten, dass die oben beschriebene Kontraktihierarchie der Budgetihierarchie entsprechen muss,<sup>91</sup> hier also die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt wird. Dies kann durch eine organische Gliederung des Haushalts erreicht werden. Dadurch wird die gewünschte Kombination von Finanz-, Leistungs- und Wirkungszielen vereinfacht, da sich fortan alles in einer Hand befindet.

<sup>88</sup> Vgl. Herre, Der Gemeindehaushalt 2009, 73, 80.

<sup>89</sup> Vgl. Bals, S.397.

<sup>90</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1998, S.11.

<sup>91</sup> Vgl. Bals, S.397.

Das Kontraktmanagement kann allgemein in vier Phasen eingeteilt werden. Dies sind die Zielfindungs- und die Zielvereinbarungsphase sowie die Vollzugsphase und die Rechenschaftsphase.<sup>92</sup> Bei der **Zielfindungsphase** werden die Leistungs- und Finanzziele entweder aus übergeordneten Zielen bzw. Leitbildern abgeleitet oder auf Grundlage von Vergleichsdaten entwickelt. In dieser Phase ist zu beachten, dass nicht zu viele Ziele formuliert werden, da ansonsten die Übersichtlichkeit der Ziele verloren geht. Vielmehr sollte man sich bereits in dieser Phase auf Schlüsselprodukte konzentrieren. Bei der anschließenden **Zielvereinbarungsphase** wird dann der erarbeitete Konsens zwischen Verwaltung und Politik festgehalten und über Kontrakte für verbindlich erklärt. Während des **Vollzugs** setzen die dezentralen Einheiten diese Ziele in eigener Verantwortung um und legen in regelmäßigen Berichten **Rechenschaft** über den Grad der Zielerreichung ab. Dies sichert den Kommunikationsfluss zwischen den dezentralen Einheiten und der zentralen Steuerung und sichert die Transparenz der Leistungserstellung gegenüber dem Rat und der Öffentlichkeit.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für den Erfolg des Kontraktmanagements ist das Vertrauen zwischen den verschiedenen Verwaltungsstellen bzw. Kontraktepartnern. Denn nur wenn sich diese aufeinander und auf die Zielerfüllung des jeweils anderen verlassen können, handelt jeder einzelne Vertragspartner dem Kontrakt entsprechend und somit effektiv und effizient.

#### 4.2.4. Implementierung der Zielsteuerung

---

Die Zieldefinition und damit die Einführung einer zielgestützten Steuerung erfolgt allgemein in zwei Schritten.

Zunächst sind die verschiedenen Ziele zu formulieren, um diese dann in einem zweiten Schritt zu einem System zu verknüpfen.<sup>93</sup> Die Bildung

---

<sup>92</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1998, S.22 ff.

<sup>93</sup> Vgl. Herre, Der Gemeindehaushalt 2009, 73, 75.

eines ganzen **Ziel- und Kennzahlensystems** ist dabei notwendig, da für ein effektives Kontraktmanagement mehrere Ziele gebildet werden müssen und die Vielzahl dieser ansonsten unübersichtlich wäre und die Erreichung erschwert werden würde.<sup>94</sup> Nichtsdestotrotz ist bereits bei der Zieldefinition darauf zu achten, dass keine zu große Anzahl an Zielen formuliert wird, da dies – besonders in der Einführungsphase – zur Überforderung der Beteiligten führen könnte.<sup>95</sup> Es ist also nach der Maxime „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ zu handeln.

Zunächst sollte der Rat ein Leitbild aufstellen.<sup>96</sup> Dieses enthält die strategische Ausrichtung, die Vision bzw. die Handlungsgrundsätze der Kommune.<sup>97</sup> Das Leitbild ist auf mehrere Jahre angelegt und muss daher nicht jedes Jahr neu erstellt, aber zumindest analysiert und überprüft werden, ob gegebenenfalls Änderungen vorgenommen werden müssen. Aus diesem Leitbild können dann die kommunalen Oberziele abgeleitet und entwickelt werden.<sup>98</sup> Deren Ausformulierung ist der zentrale Punkt, von dem der Einführungserfolg der Zielsteuerung maßgeblich abhängt. Hierbei ist es wichtig, dass die Ziele bestimmte Kriterien erfüllen. Diese Kriterien können durch die sogenannte SMART-Formulierung erfüllt werden, wonach die Ziele

**S** = spezifisch

**M** = messbar

**A** = anspruchsvoll

**R** = resultatorientiert und

**T** = terminiert

formuliert werden müssen.<sup>99</sup>



<sup>94</sup> Vgl. Böllhoff, S.201.

<sup>95</sup> Vgl. KGSt – Bericht 1998, S.15.

<sup>96</sup> Vgl. Herre, Der Gemeindehaushalt 2009, 73, 75.

<sup>97</sup> Vgl. Böllhoff, S.201.

<sup>98</sup> Vgl. Herre, Der Gemeindehaushalt 2009, 73, 75.

<sup>99</sup> Vgl. abrufbar unter: <http://www.olev.de/xyz/ziele.htm> (08.08.2014).

Die Messbarkeit kann durch Kennzahlen und die Terminierung durch einen konkreten Zeitbezug erreicht werden. Dies sichert die spätere Überprüfung im Rahmen des Controllings. Anspruchsvolle Ziele sollten herausfordernd, aber nicht überfordernd sein, da dies die Motivation der Mitarbeiter fördert und so zu einer effizienteren Aufgabenwahrnehmung führt, während die Resultat- bzw. Ergebnisorientierung die Konzentration auf das Ergebnis und die Wirkung kommunaler Leistungserstellung und nicht auf spezielle Maßnahmen intendiert. Bei der Zielformulierung ist weiterhin zu beachten, dass durch die Mehrheit der Ziele Konkurrenzen entstehen können, die unbedingt vermieden werden müssen. Diese Konkurrenzen können bei der Verknüpfung der Ziele zu einem System erkannt werden.<sup>100</sup> Bei fehlender Messbarkeit der Ziele werden diese Zielkonflikte verdeckt.<sup>101</sup> Außerdem ist die Zielfindung ein kollektiver und kreativer Prozess, der nur durch den Dialog zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen erfolgreich sein kann.<sup>102</sup> Letztendlich sollten sich die Beteiligten bewusst sein, dass die Zielplanung zumeist unter Unsicherheit abläuft, da der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen den Handlungen der Verwaltung und den Ergebnissen und Wirkungen – wie bereits vorangehend beschrieben – meist nicht klar nachweisbar ist.<sup>103</sup>

Bei der Zieldefinition empfiehlt die KGSt ein Vorgehen in drei Arbeitsschritten.<sup>104</sup>

Zunächst sollte von den Führungskräften deren grundlegende Vorstellung erfasst werden, was die Ziele enthalten sollen. Eine Erleichterung hierbei stellt die Orientierung an den von der KGSt erstellten Zielfeldern dar.

Zielfelder sind Hilfsmittel zur Ermittlung von Zielen und sind sowohl beim globalen Zielbildungsprozess als auch bei der detaillierten Zielfindung behilflich.<sup>105</sup>

<sup>100</sup> Vgl. Herre, Der Gemeindehaushalt 2009, 73, 75.

<sup>101</sup> Vgl. KGSt – Bericht 2001, S.34.

<sup>102</sup> Vgl. Böllhoff, S.202.

<sup>103</sup> Vgl. KGSt –Bericht 1998, S.26 f.

<sup>104</sup> Vgl. KGSt – Bericht 2001, S.14-16.

Bei der Orientierung an diesen werden Ziele aus den Perspektiven Ergebnisse/ Wirkungen, Prozesse/ Strukturen, Programme/ Produkte und Finanzen entwickelt.<sup>106</sup> Die Einnahme der verschiedenen Blickwinkel ermöglicht der Kommune eine ganzheitliche und vollständige Zielformulierung und sorgt für einen systematischen Überblick über die Vielzahl der Ziele.

Als zweiten Schritt müssen die Ziele dann formuliert, also spezifiziert und gewichtet werden.<sup>107</sup> Hierfür sind für jedes Zielfeld Fragen zu beantworten, die die Diskussion und Präzisierung der Ziele erreichen sollen.

Die KGSt Zielfelder in Verbindung mit den zugehörigen Leitfragen stellen sich wie folgt dar:

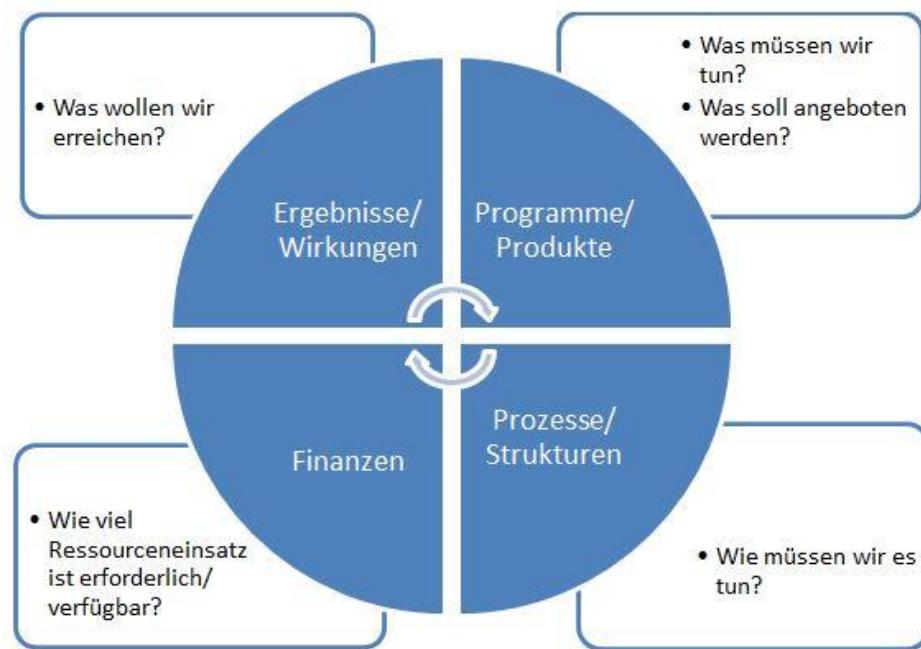


Abbildung 5: Die KGSt Zielfelder<sup>108</sup>

<sup>105</sup> Vgl. KGSt – Bericht 2001, S. 15.

<sup>106</sup> Vgl. KGSt – Bericht 2001, S. 14-16.

<sup>107</sup> Vgl. KGSt – Bericht 2001, S. 14-16.

<sup>108</sup> Eigene Darstellung

Vgl. KGSt – Bericht 2001, S.14 ff.

Im dritten Schritt müssen die formulierten und in eine Rangfolge gebrachten Ziele durch Kennzahlendefinition noch operationalisiert, also messbar gemacht werden.<sup>109</sup>

Ist die Ziel- und Kennzahlenformulierung auf diese Weise abgeschlossen, werden diese systematisiert. Hier werden zunächst die abstrakten Oberziele aufgeführt und absteigend die Zwischen- und Unterziele und die mit diesen Zielen verbundenen Kennzahlen zugeordnet. Wenn dies für alle Oberziele durchgeführt wird und die verschiedenen Oberziele nach deren Priorität vertikal geordnet werden, entsteht ein Netz bzw. eine Übersicht über alle kommunalen Ziele. Es existiert nun ein Ziel- und Kennzahlensystem, das für die Einführung einer effektiven und effizienten Zielsteuerung von essentieller Bedeutung und somit unumgänglich ist.

#### 4.2.5. Bedeutung der Zielsteuerung für die öffentliche Hand

---

Die Formulierung von Zielen und das Steuern der Verwaltung mit diesen gewinnt in der öffentlichen Verwaltung immer mehr an Bedeutung. Denn ohne Ziele hat die Verwaltungstätigkeit keine Richtung, weshalb auch keine Steuerung möglich ist. Eine fehlende Zielrichtung hat weiterhin zur Folge, dass weder erfolgreich noch effektiv oder effizient gehandelt werden kann und durch das Nichtvorhandensein eines angestrebten Endzustandes auch kein Soll-Ist-Vergleich im Rahmen des Wirkungscontrollings möglich ist.<sup>110</sup>

Darüberhinaus führt die Steuerung über Ziele zu den bereits oben aufgeführten Chancen wirkungsorientierter Verwaltungsführung.

**Die Zielfestlegung erleichtert es dem Gemeinderat, der Verwaltung und auch den Bürgern, die zu erbringende Leistung und die hierfür benötigten Ressourcen in Zusammenhang zu bringen.**



---

<sup>109</sup> Vgl. KGSt – Bericht 2001, S. 14-16.

<sup>110</sup> Vgl. Herre, Der Gemeindehaushalt 2009, 73, 74.

Abrufbar unter: <http://www.olev.de/xyz/ziele.htm> (08.08.2014).

## 4.3. Empfehlung für die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung bei der Stadt Albstadt

### 4.3.1. Ausgangslage Stadt Albstadt

---

Mit Verabschiedung des ersten doppischen Haushalts im Dezember 2010 konnte die Kämmerei der Stadtverwaltung Albstadt ihre Geschäfte zum Haushaltsjahr 2011 auf die kommunale Doppik umstellen. Inzwischen avancierte die Stadt Albstadt zu einem Vorreiter in Fragen der Doppelten Buchführung in Konten und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtkämmerei geben zunehmend auch für andere Kommunen Workshops und Informationsveranstaltungen auf diesem Gebiet. Was die Rechnungslegung und Haushaltsführung betrifft, konnte die Stadt Albstadt also bereits einen großen Schritt in Richtung modernes Dienstleistungsunternehmen machen. Doch ein entscheidender Bestandteil des NKHR konnte in Albstadt noch nicht implementiert werden, nämlich die wirkungsorientierte Steuerung und die damit verbundene Einführung eines ganzheitlichen Ziel- und Kennzahlensystems. Die Frage der Einführung eines Solchen im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung wurde zwar bereits in einer Fraktionssitzung der SPD im Frühjahr 2012 angesprochen, jedoch wurde von Seiten des Rates bis dato keine Initiative ergriffen, um dieses Thema weiter voranzutreiben.

### 4.3.2. Umsetzungsempfehlung anhand eines Meinungsbildes des Gemeinderats der Umfragegemeinde<sup>111</sup>

---

Bei der Umfragegemeinde handelt es sich um eine große Kreisstadt in Baden-Württemberg mit ca. 90 000 Einwohnern. Sie hat zum Jahre 2011 auf die Doppik umgestellt und die wirkungsorientierte Steuerung bereits umgesetzt. Ein Ziel- und Kennzahlensystem wurde in den Haushaltsplan

---

<sup>111</sup> Gemeindenname wurde von der Verfasserin anonymisiert. Im Folgenden: Umfragegemeinde.

integriert. Im Frühjahr 2014 hat die Verfasserin die Stadträte der Umfragegemeinde anhand eines Online-Fragebogens<sup>112</sup> zum Einführungsprozess der wirkungsorientierten Steuerung in der Umfragegemeinde befragt.

#### 4.3.2.1. Ziel der Erstellung eines Meinungsbildes

Ziel der Befragung des Gemeinderats der Umfragegemeinde war es herauszufinden, wie der Implementierungsprozess der wirkungsorientierten Steuerung in der Umfragegemeinde aussah und welche Schwierigkeiten währenddessen aufgetreten sind. Die Verfasserin verfolgt die Intention, aus diesen Schwierigkeiten zu lernen, um diesen in Albstadt von vornherein entgegenwirken zu können. Außerdem soll auch die Meinung der Stadträte hinsichtlich der Vor- und Nachteile der wirkungsorientierten Steuerung zusammengestellt werden, um so Argumente „aus erster Hand“ zu sammeln, mit deren Hilfe die Räte der Stadt Albstadt von der Wichtigkeit der Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung überzeugt werden können.

#### 4.3.2.2. Konzeptionierung und Durchführung

Vor der Erstellung der Fragebögen stand die Stichprobenauswahl an. Hier wurde in Absprache mit der Kassenleiterin der Stadt Albstadt, Frau Wild, der Gemeinderat der Umfragegemeinde für die Durchführung der Befragung ausgewählt, da diese bereits seit 2011 über ein Ziel- und Kennzahlensystem verfügt und ihr Gemeinderat mit seinen 40 Mitgliedern die richtige Größe für die Erstellung eines Meinungsbildes darstellt. Nach Rücksprache mit der Kämmerin der Umfragegemeinde, wurden 39 der 40 Gemeinderäte angeschrieben<sup>113</sup>, da eine Stadträtin über keinen Internetzugang verfügt. Die Rücklaufquote lag mit 24 Teilnehmern bei ca. 61,54 %.<sup>114</sup> Auch in Hinblick auf die Fraktionszugehörigkeit der

---

<sup>112</sup> Vgl. Anlage 3.

<sup>113</sup> Vgl. Anlage 2 (Zu dieser Zeit befand sich noch der vorherige Gemeinderat im Amt)

<sup>114</sup> Vgl. 1. Antwort in Anlage 4.

Teilnehmer ergibt sich bei der Auswertung eine Verteilung, die in etwa der des Gesamtgemeinderats entspricht.

#### 4.3.2.3. Auswertung

Die Antworten der Teilnehmer wurden in Anlage 4 graphisch dargestellt; die gegebenen freien Antworten wurden aufgeführt. Zunächst wurden die Stadträte in Frage eins befragt, wie diese über die wirkungsorientierte Steuerung informiert wurden. Dies geschah laut Mehrheit der Befragten im Rahmen einer mehrtägigen Klausurtagung. Daneben wurde eine Steuerungsgruppe des NKHR gebildet, in der laut der freien Antworten zweier Stadträte Informationsveranstaltungen zur wirkungsorientierten Steuerung stattfanden. Diese Information erfolgte hauptsächlich (83,3 %) durch Mitarbeiter der Stadtkämmerei, aber auch durch den Bürgermeister. Des Weiteren wurden in der Umfragegemeinde externe Experten mit der Information beauftragt. Für die Stadt Albstadt wäre ein entsprechendes Vorgehen mit Informationsveranstaltungen durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtkämmerei im Rahmen einer mehrtägigen Klausurtagung empfehlenswert.

In Frage vier wurde den Stadträten dann die Möglichkeit gegeben, anhand freier Antworten anzugeben, was bei der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung in der Umfragegemeinde hätte besser gemacht werden können. Hier waren sich die Antwortenden größtenteils einig, dass der Einführungsprozess in Hinblick auf die Information des Gemeinderats insgesamt zufriedenstellend war. Einige hätten sich jedoch noch mehr Praxisbeispiele gewünscht. Auch sei die Anzahl der Ziele und Kennzahlen im Haushalt noch sehr unterschiedlich verteilt, was die Steuerung für den Gemeinderat erschwere. Hier könnte in Albstadt durch die Formulierung der Ziele über die von der KGSt vorgeschlagenen Zielfelder entgegengewirkt werden. Denn dadurch wird im gesamten Haushalt über die selbe Art von Zielen verfügt. Dies vereinfacht die Vergleichbarkeit und somit die Steuerungsfähigkeit der festgesetzten Ziele und Kennzahlen. Als weiterer Verbesserungsvorschlag wurde die

Verteilung einer kurzen Managementfassung der wesentlichen Änderungen und Begriffe des NKHR und der wirkungsorientierten Steuerung genannt. Im Falle der Einführung bei der Stadt Albstadt soll die vorliegende Ratsinformation 2.0 als eine solche Managementfassung dienen.

Laut den Befragten wurde in der Umfragegemeinde ebenfalls die interessierte Bürgerschaft informiert. Auch dies sollte in Albstadt – besonders in Hinblick auf die Partizipation der Öffentlichkeit – nicht vernachlässigt werden.

Auf die Frage, welche Aspekte wirkungsorientierter Steuerung in der Umfragegemeinde bereits umgesetzt wurden, verdeutlicht sich die Schwierigkeit der ganzheitlichen Umsetzung dieser Steuerungsart in der Praxis. So wurden zwar sowohl Finanz- als auch Leistungs- und Wirkungsziele definiert, jedoch gaben nur 25 % der Befragten an, dass die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt wurde und nur 10 % sprechen von einem umgesetzten Kontraktmanagement. Dies sind, außer der Zieldefinition, jedoch wichtige Aspekte der Wirkungsorientierung. Hier zeigt sich, dass der Gemeinderat oftmals nicht hinreichend über die Umsetzung der Wirkungsorientierung informiert wird und dass sich der Rat auch nach der Definition der verschiedenen Ziele im Haushalt nicht auf diesen ausruhen darf. Vielmehr kommen auch außer der Ziel- und Kennzahlendefinition Aufgaben auf den Rat und die Verwaltung zu, die regelmäßig, auch unterjährig, zu überprüfen und auszuführen sind. Diese Überprüfung sollte nach Auffassung der Verfasserin nicht nur die bloße Zielerreichung umfassen, sondern den Rat auch darüber informieren, inwiefern sich die Verwaltung organisiert hat, um diese Aufgaben zu meistern. In diesem Punkt besteht bei der Umfragegemeinde noch Verbesserungspotenzial.

Im nächsten Fragenteil (Fragen sechs und sieben) wurde der Gemeinderat hinsichtlich der Einschätzung des Aufwands und des Nutzens wirkungsorientierter Steuerung im Vergleich zur alten

Verwaltungsführung befragt. Die Fragen nach der Veränderung des Aufwands bzw. des Nutzens waren intervallskaliert mit den Ausprägungen eins bis fünf. Dabei stellt Ausprägung eins dar, dass der Nutzen bzw. der Aufwand höher ist als vorher und die Ausprägung fünf verdeutlicht einen niedrigeren Aufwand bzw. Nutzen. Die ungerade Anzahl der Ausprägung wurde dabei bewusst gewählt, um die Befragten bei keiner deutlich spürbaren Nutzen- bzw. Aufwandsveränderung der Ratsarbeit seit Einführung der wirkungsorientierten Steuerung nicht in eine Richtung zu drängen. Dadurch sollen alle Antworten auch dem tatsächlichen Meinungsbild der Stadträte entsprechen. Die Frage nach dem Aufwand der wirkungsorientierten Steuerung ergab mit einem Mittelwert aller Antworten zwar einen Wert von 2,37 – also einen leicht erhöhten Aufwand im Vergleich zur alten Verwaltungsführung – jedoch liegt der Mittelwert des empfundenen Nutzens mit einem Mittelwert von 1,74 deutlich höher. Erwähnenswert ist außerdem, dass keiner der Befragten angab, dass der Nutzen wirkungsorientierter Steuerung im Vergleich zur ehemaligen Verwaltungsführung niedriger sei. Hier zeigt sich, dass die Aufwand-Nutzen-Analyse unverkennbar ins Positive tendiert, was auch die Auswertung der Frage sieben bestätigt. Hier wurde gefragt, ob der Aufwand für die Einführung der wirkungsorientierten Steuerung in angemessenem Verhältnis zu deren Nutzen steht. Eine große Mehrheit von 89,47 % bejahte dies.



**Abbildung 6: Kosten-Nutzen-Verhältnis wirkungsorientierte Steuerung<sup>115</sup>**

An dieser Stelle bestand zusätzlich die Möglichkeit, die Gründe für die in Frage sieben abgefragte Meinung darzustellen. Argument für ein negatives Kosten-Nutzen-Verhältnis ist, dass die Umsetzung im Alltag

<sup>115</sup> Eigene Darstellung.

noch Zeit benötige und besonders zu Beginn der Umstellung Fehler und Ungenauigkeiten aufgetreten seien. Ein mehrjähriger Vergleich sei abzuwarten. Hier ist anzumerken, dass besonders durch die genaue Ziel- und Kennzahlendefinition solchen Fehlern entgegengewirkt werden kann. Sollte sich im Berichtswesen dann herausstellen, dass doch noch Ungenauigkeiten bestehen, müssen diese für das kommende Haushaltsjahr entsprechend abgeändert werden. So kann sukzessive ein funktionierendes und vor allem effektives und effizientes Ziel- und Kennzahlensystem aufgebaut werden.

Die Argumente dafür, dass der Aufwand in einem positiven Verhältnis zum daraus resultierenden Nutzen steht, waren um einiges vielseitiger. So wurde genannt, dass durch die Definition von Wirkungszielen die Kontrolle durch den Gemeinderat besser sei und dadurch eine klarere Steuerung möglich werde. Auch seien die Auswirkungen von im Rat getroffenen finanziellen Entscheidungen sehr viel deutlicher darstellbar als vorher. Hierdurch können die städtischen Mittel effektiver und effizienter und auf diese Weise nachhaltig eingesetzt werden. Des Weiteren sei die Definition von Wirkungszielen für die Räte und die Bürger sehr viel verständlicher als die vorangehende Kameralistik, was die Transparenz der Verwaltungsarbeit gegenüber der Öffentlichkeit erhöht.

**Zusammenfassend zeigt sich, dass die Räte der Umfragegemeinde einen großen Nutzen in der Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung sehen, da die Verwaltungstätigkeit dadurch transparenter wird!**



Frage acht zielte sodann darauf ab herauszufinden, ob und inwiefern sich die persönliche Gemeinderatsarbeit für die einzelnen Räte seit der Einführung wirkungsorientierter Steuerung geändert hat. Dabei gaben 68,4 % (13 Teilnehmer) an, dass sich diese verändert habe. Nur sechs Räte verneinten eine Änderung in der persönlichen Gemeinderatsarbeit. Hinsichtlich des Zeitaufwands gaben 53,8 % der Befragten an, dass sich

der Zeitaufwand erhöht habe und nur ein Teilnehmer gab an, dass er seit Einführung weniger Zeit für die Gemeinderatsarbeit benötige. Bei 38,5 % änderte sich hinsichtlich der Zeitaufwendung nichts im Vergleich zur ehemaligen Verwaltungsführung. Der erhöhte Zeitaufwand ergab sich laut den Räten der Umfragegemeinde aus der zusätzlichen Zieldiskussion und den hierdurch zahlreicher Vorlagen und Sitzungen. Allerdings wird auch genannt, dass sich der Rat durch die wirkungsorientierte Steuerung **nicht mehr in Kleinigkeiten verstricken** müsse. Dadurch kann, sobald ein funktionierendes Ziel- und Kennzahlensystem sowie ein darauf aufbauendes Kontraktmanagement und die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenkompetenzen hinreichend umgesetzt wurden, diese zusätzliche Zeit wieder eingespart werden.

Interessant ist außerdem, dass über die Hälfte der antwortenden Räte (53,8 %) die Einflussmöglichkeiten des Gemeinderates auf die Gemeindeverwaltung und den Gemeindehaushalt bei der wirkungsorientierten Steuerung als größer empfindet als vorher. Dies liege unter anderem daran, dass die Verwaltung im vorgegebenen Rahmen zwar relativ frei handeln könne, sie dieses Handeln allerdings innerhalb des Controllings zu verantworten und zu rechtfertigen habe. Auch könne durch die konkrete Zielformulierung mehr Einfluss auf die Verwaltung ausgeübt werden.

**Auch die Einflussmöglichkeiten des Gemeinderats auf die Verwaltung erhöhen sich!**



In Frage 8.3 hatten die Befragten anschließend noch die Möglichkeit, nicht genannte Veränderungen in der persönlichen Gemeinderatsarbeit zu nennen. Hier ergab sich, dass das Berichtswesen sowohl den Rat als auch die Verwaltung vor neue Aufgaben stelle und eine erhöhte Aufmerksamkeit von den Räten abverlange. Hierzu ist jedoch zu sagen, dass das Berichtswesen besonders auch durch die vorherige Ziel- und Kennzahlendefinition erleichtert wird und dadurch die Zielerreichung sowie der Mitteleinsatz transparenter werden.

Im Fragenblock zehn und elf wurde die Meinung der Räte hinsichtlich der Vor- und Nachteile der wirkungsorientierten Steuerung erfragt. Als Nachteile wurden hauptsächlich der erhöhte Zeitaufwand und die noch mangelhafte Ziel- und Kennzahlenbeschreibung genannt. Die Verfasserin vertritt jedoch die Ansicht, dass durch einen sorgfältig geplanten Einführungsprozess diese Probleme umgangen werden können. Auch zeigt sich hier, wie wichtig es ist, dass sich der Rat genügend Zeit für die erstmalige Ziel- und Kennzahlendefinition nimmt. Denn auf einem genauen Ziel- und Kennzahlensystem kann dann in den folgenden Jahren einfacher aufgebaut werden.

**Folgende Vorteile beinhaltet die wirkungsorientierte Steuerung nach Meinung der befragten Stadträte:**

- Gemeinderat wird zum „höchsten Verwaltungsorgan“
- Finanzen werden transparenter und Mittel effizienter eingesetzt
- Schneller Vergleich von Zielerreichung und eingesetzten Mitteln
- Gemeinderäte können IHRE Zielevorstellungen formulieren, einbringen und darüber diskutieren
- Die gesamte Stadtentwicklung kann verbessert werden!



Alles in Allem zeigt sich, dass der Gemeinderat der Umfragegemeinde ein überwiegend positives Bild von der wirkungsorientierten Steuerung hat. Dies zeigt auch die Auswertung der Frage neun, welche, wie bereits Frage sechs, intervallskaliert ist. Die Ausprägung eins beschreibt eine positive Einschätzung der Neuerungen durch die Wirkungsorientierung und die Ausprägung fünf stellt eine negative Einschätzung dar. Hier ergibt sich bei einem Mittelwert von 1,95 ein eher positives bis positives Meinungsbild. Die Standardabweichung beschreibt die Streuung der Messwerte um den Mittelwert. Die sehr geringe Standardabweichung von  $\pm 0,78$  zeigt, dass die befragten Räte hierin eine sehr einheitliche Meinung vertreten.

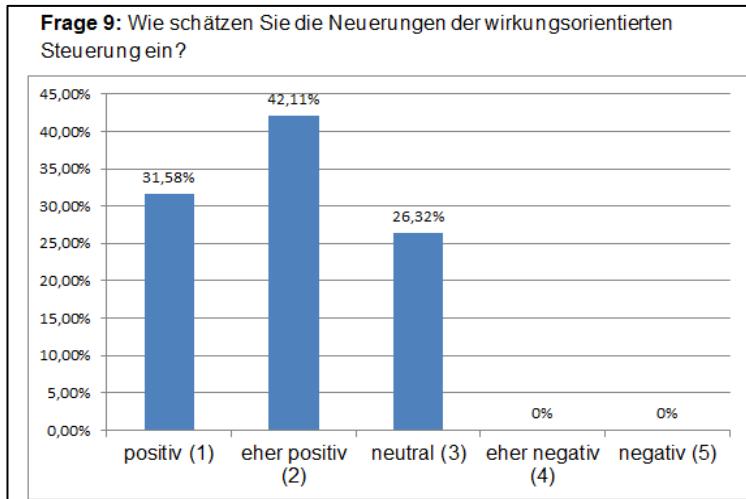


Abbildung 7: Einschätzung der Neuerungen<sup>116</sup>

In Frage 12 wurden die Teilnehmer dann abschließend gefragt, wie sie heute, im Nachhinein, über die Einführung der wirkungsorientierten Steuerung abstimmen würden. Hier spricht sich bei einer Zustimmung von 89,5 % eine eindeutige Mehrheit für die positiven Errungenschaften und den großen Fortschritt und Nutzen der Wirkungsorientierung aus.

**89,5 % der Befragten würde im Nachhinein FÜR die Einführung wirkungsorientierter Steuerung stimmen!**



#### 4.4. Schlussbetrachtung

Mit der vorliegenden Ausarbeitung habe ich Sie, liebe Stadträtinnen und Stadträte, ausführlich über die Bestandteile der wirkungsorientierten Steuerung informiert und Ihnen anhand des Praxisbeispiels einer Umfragegemeinde aufgezeigt, wie diese am besten umzusetzen und einzuführen sind.

Es wurde deutlich, dass die Umstellung hin zu einer auf die Wirkung kommunalen Handelns bezogenen Steuerung von allen Akteuren, aber besonders auch von Ihnen, einiges an Zeit und Arbeit abverlangen wird. Es ist aber wichtig, dass Sie sich diese Zeit nehmen und auf die in den vorangegangenen Kapiteln beschriebene Art und Weise die für die Stadt

<sup>116</sup> Eigene Darstellung.

Albstadt spezifischen Ziele und Kennzahlen entwickeln, darüber diskutieren und diese dann in ein System verknüpfen. Auch ist es wichtig, der Verwaltung Handlungskompetenzen abzugeben und diese dann über ein unterjähriges Berichtswesen zu kontrollieren. So werden Sie auf alle Aspekte der Wirkungsorientierung eingehen und eine ganzheitliche Einführung und Umsetzung herbeiführen können. Über eine Klausurtagung und hinreichend Praxisbeispiele können Sie vorweg „fit“ gemacht werden, damit Ihnen bei der erfolgreichen Ratsarbeit im Sinne einer wirkungsorientierten Steuerung nichts mehr im Wege steht. Besagte Information an Sie sowie die Information der interessierten Bürgerschaft ist eine Aufgabe, der sich die Stadtverwaltung Albstadt zu stellen hat.

Wenn allen Merkmalen wirkungsorientierter Steuerung Rechnung getragen wird, kann ein neues Steuerungssystem entstehen, das die Stadt Albstadt nicht nur zu einem modernen, sondern auch zu einem transparenten und bürgerfreundlichen Unternehmen machen wird.

**Die Umstellung auf die Wirkungsorientierung wird sich für Sie auszahlen, denn dadurch können Sie sich den wirklich bedeutenden Themen für die Stadt Albstadt widmen und transparenter steuern! Dies macht auch die Bürgerinnen und Bürger (und damit Ihre Wählerinnen und Wähler) zufriedener!**

Der römische Philosoph Lucius Annaeus Seneca d. J. sagte einst:

**„Nicht weil es schwer ist, wagen wir es nicht, sondern weil wir es nicht wagen, ist es schwer.“<sup>117</sup>**

In diesem Sinne lassen Sie uns das Ruder des Bootes „Stadt Albstadt“ in die Hand nehmen und dieses gemeinsam in noch erfolgreichere und modernere Gewässer steuern!

---

<sup>117</sup> Abrufbar unter: <http://www.zitate-online.de/literaturzitate/allgemein/1121/nicht-weil-es-schwer-ist-wagen-wir-es-nicht.html> (06.08.2014)

Anmerkung: Hervorhebungen durch die Verfasserin.

## 5. Fazit

„Wer im Leben kein Ziel hat, verläuft sich.“<sup>118</sup> Dieses Zitat des US-amerikanischen Staatsmannes Abraham Lincoln verdeutlicht die Wichtigkeit, sich von Anfang an seiner Ziele bewusst zu sein. Nur so kann man letztendlich auch den Ort und die Ziele erreichen, die man mit seinem Tun und Handeln zu erreichen intendiert.

Dies gilt auch für Kommunen, weshalb die Zielsteuerung als ein essentieller Punkt in das neue Steuerungsmodell im Rahmen der Neuerungen des NKHR aufgenommen wurde. Bis dato konzentrieren sich die Kommunen allerdings noch hauptsächlich auf die Umstellung des Rechnungssystems von der Kameralistik auf die Doppik. Dies bedeutet in allen Phasen der Umstellung, im Voraus, währenddessen und auch im Nachhinein, einen so großen zeitlichen und auch personellen Aufwand für die umstellenden Kommunen, dass viele nicht die Zeit finden, sich daneben noch auf das zweite große Projekt, nämlich die Umstellung des Steuerungssystems zu konzentrieren.

Die Stadt Albstadt hat zum Jahr 2011 auf das neue Rechnungssystem umgestellt. Sie hat sich in den letzten Jahren gut in das neue Modell eingearbeitet und konnte so bereits zwei Jahresabschlüsse nach dem neuen Rechnungswesen erstellen. In Baden-Württemberg avancierte die Stadt Albstadt auf diese Weise zu einem Vorreiter auf dem Gebiet des NKHR. Daher ist nun genau der richtige Zeitpunkt, das zweite große Projekt im Rahmen der Umstellung auf das NKHR in Angriff zu nehmen und umzusetzen.

Die vorliegende Arbeit hat sich auf der Grundlage ausführlicher Recherchen zunächst mit der Notwendigkeit der Einführung einer neuen Steuerung beschäftigt und anschließend die Merkmale und Instrumente wirkungsorientierter Steuerung und die Chancen und Risiken bei der Umstellung aufgezeigt und für die Stadt Albstadt letztlich eine

---

<sup>118</sup> Abrufbar unter: <http://www.haushaltssteuerung.de/zitate-haushaltsreden-ziele-zielerreichung.html> (21.08.2014).

Umsetzungsempfehlung anhand eines Best-Practices einer ausgewählten Umfragegemeinde ausgearbeitet. Dies geschah im Rahmen einer Ratsinformation, die den Gemeinderat der Stadt Albstadt motivieren soll, dieses Projekt in Angriff zu nehmen.

Es wurde deutlich, dass die Umstellung auf die wirkungsorientierte Steuerung und die damit einhergehende Erstellung eines Ziel- und Kennzahlensystems einiges an Zeit und Energie kosten wird. Demgegenüber stehen allerdings zahlreiche Vorteile und Errungenschaften, die diese neue Steuerung mit sich bringen wird. So schafft das Steuern nach vorab festgelegten Zielen und die über das Berichtswesen stattfindende Kontrolle mehr Transparenz gegenüber der breiten Öffentlichkeit. Des Weiteren kann, wenn die gesellschaftlichen Wünsche und Bedürfnisse in den Mittelpunkt der Zieldefinition gestellt werden, die Bürgerzufriedenheit langfristig erhöht werden und eine effektive und effiziente Verteilung der kommunalen Finanzmittel erreicht werden. Diese effektivere und effizientere Haushaltssteuerung erhöht ebenfalls die Nachhaltigkeit kommunaler Tätigkeit, was besonders im Hinblick auf die veränderten Rahmenbedingungen, mit der eine jede Kommune zu kämpfen hat, von besonderer Bedeutung ist. Beim Umsetzungsprozess der wirkungsorientierten Steuerung ist unbedingt zu beachten, dass die handelnden Akteure, unter anderem der Gemeinderat, ausführlich über diesen informiert und miteinbezogen werden. Auch muss genügend Zeit genommen werden, um ein ganzheitliches Ziel- und Kennzahlensystem auszuarbeiten. Nur so kann sich letztendlich ein funktionierendes Steuerungssystem einstellen, das all die Vorteile wirkungsorientierter Steuerung beinhaltet.

Aus diesen Gründen sollten sich die Kommunen neben der Umstellung des Rechnungssystems die Zeit nehmen, genau den Zielort auszumachen, den sie künftig ansteuern möchten. Um sich nicht zu verlaufen und auf diese Weise den Weg in eine nachhaltige und transparente Zukunft zu finden – mit Hilfe der Wirkungsorientierung.

## Literaturverzeichnis

Bals, Hansjürgen

    Neue Haushaltssteuerung  
    in: Handbuch zur Verwaltungsreform  
    herausgegeben von: Bernhard Blanke  
    4. aktualisierte und ergänzte Auflage; 2011  
    VS Verlag für Sozialwissenschaften; Wiesbaden  
    zitiert als: Bals

Bauer, Helfried; Mösenbacher, Christine

    Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung? – internationale  
    Beispiele  
    Forum Public Management 3/ 2006, 4 ff.

Böllhoff, Dominik

    Steuerung mit Zielen  
    in: Handbuch zur Verwaltungsreform  
    herausgegeben von: Bernhard Blanke  
    4. aktualisierte und ergänzte Auflage; 2011  
    VS Verlag für Sozialwissenschaften; Wiesbaden  
    zitiert als: Böllhoff

Dressel, Corina; Kaufmann, Philip; Grabisna, Claus

    Die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und  
    Rechnungswesens (NKHR) unter dem Gesichtspunkt der  
    Wirkungsorientierten Steuerung  
    Landkreisnachrichten Baden-Württemberg, 2011, 191 ff.

Heinisch-Hosek, Gabriele (Hrsg.)

Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung – Unser Handeln erzeugt  
Wirkung

Version 4.0; 2011

Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im  
Bundeskanzleramt Österreich; Wien  
zitiert als: Heinisch-Hosek

Herre, Andrea

Steuerung im Neuen Haushaltsrecht  
Der Gemeindehaushalt, 2009, 73 ff.

Kegelmann, Jürgen

Die Zukunft der Verwaltung  
in: Kommunale Nachhaltigkeit – Jubiläumsband zum 40-jährigen  
Bestehen der Hochschule Kehl und des Ortenaukreises  
herausgegeben von: Kegelmann, Jürgen; Martens, Kay-Uwe  
2013  
Nomos Verlagsgesellschaft; Baden-Baden  
zitiert als: Kegelmann

KGSt (Hrsg.)

Das Neue Steuerungsmodell  
KGSt – Bericht Nr. 5/1993; 1993  
Köln  
zitiert als KGSt – Bericht 1993

KGSt (Hrsg.)

Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen  
Steuerungsmodell  
KGSt – Bericht Nr. 10/1996; 1996  
Köln  
zitiert als: KGSt – Bericht 1996

KGSt (Hrsg.)

Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen

KGSt – Bericht Nr. 4/1998; 1998

Köln

zitiert als: KGSt – Bericht 1998

KGSt (Hrsg.)

Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren

KGSt – Bericht Nr. 3/2001; 2001

Köln

zitiert als: KGSt – Bericht 2001

KGSt (Hrsg.)

Wirkungsziele

KGSt – Bericht Nr. 1/2007; 2007

Köln

zitiert als: KGSt – Bericht 2007

Kientz, Jürgen

Integration der Strategischen Planung in die Haushaltsplanung  
einer Kommune – dargestellt am Beispiel des Landkreises Lörrach  
Dissertation; 2013

Abrufbar unter: <https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2013020842502/3/DissertationJuergenKientz.pdf>

zitiert als: Kientz

Mühlenkamp, Holger

Zu den Steuerungswirkungen des Neuen öffentlichen Haushalts-  
und Rechnungswesens und seiner Akzeptanz

Speyrer Arbeitsheft Nr. 203; 2011

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer;  
Speyer

zitiert als: Mühlenkamp

Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg (Hrsg.)

Leitfaden Gemeindewirtschaftsrecht Doppik

Stand Januar 2011; 2011

zitiert als: Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg

## Anlagenverzeichnis

Anlage 1: ausgewählte Folien aus der Präsentation von Frau Michaela Wild zur Fraktionssitzung der SPD der Stadt Albstadt, <i>Das Steuerungsverständnis im NKHR „Wirkungsorientierte Politik vom Feinsten...“</i> am 27.03.2012.....	XI
Anlage 2: Anschreiben an die Stadträte des Gemeinderats der Umfragegemeinde .....	XIII
Anlage 3: Fragebogen im Rahmen der Online-Umfrage.....	XIV
Anlage 4: Auswertung der Antworten des Gemeinderats der Umfragegemeinde .....	XV

# Anlagen

**Anlage 1:** ausgewählte Folien aus der Präsentation von Frau Michaela Wild zur Fraktionssitzung der SPD der Stadt Albstadt, *Das Steuerungsverständnis im NKHR „Wirkungsorientierte Politik vom Feinsten...“* am 27.03.2012<sup>119</sup>

Folie 1:

NKHR in **ALB**STADT

## **Das Steuerungsverständnis im NKHR** „Wirkungsorientierte Politik vom Feinsten...“

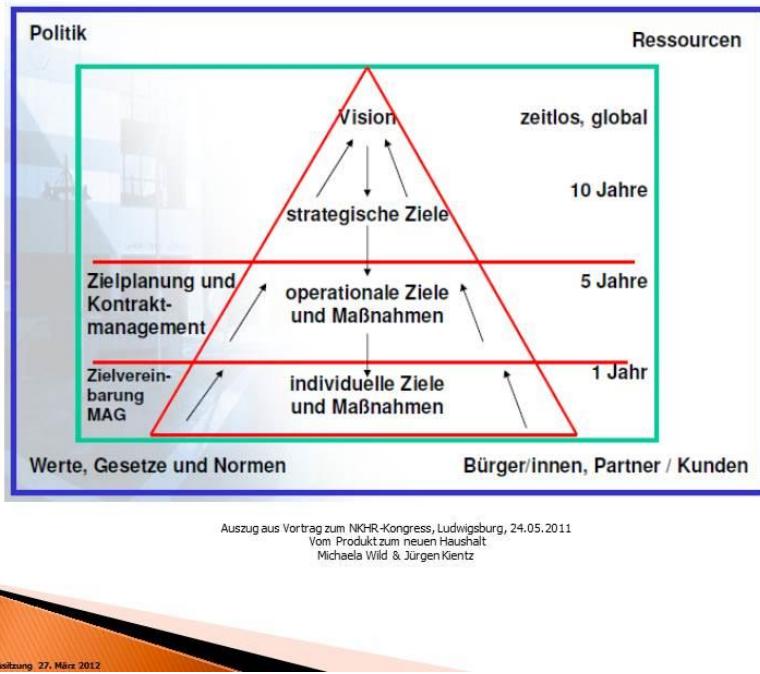
Albstadt, den 27. März 2012



---

<sup>119</sup> Aus Platzgründen wurde auf das vollständige Abdrucken dieser Präsentation im Rahmen der vorliegenden Arbeit verzichtet. Bei Interesse kann diese jedoch bei der Verfasserin erfragt werden.

## Folie 35:



35

## Folie 37:

# Strategische Grundlagen



37

**Anlage 2:** Anschreiben an die Stadträte des Gemeinderats der Umfragegemeinde<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Aus Datenschutzgründen wird diese Anlage nicht veröffentlicht.

**Anlage 3:** Fragebogen im Rahmen der Online-Umfrage<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Aus Datenschutzgründen wird diese Anlage nicht veröffentlicht.

**Anlage 4:** Auswertung der Antworten des Gemeinderats der Umfragegemeinde<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Aus Datenschutzgründen wird diese Anlage nicht veröffentlicht.

## Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere,

1. dass ich diese Bachelorarbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst habe,
2. dass ich die Übernahme wörtlicher Zitate aus der Literatur sowie die Verwendung von Gedanken anderer Autoren an den entsprechenden Stellen innerhalb der Arbeit gekennzeichnet habe (Entsprechendes gilt für wörtliche Zitate bzw. Fremdgedanken aus der Rechtsprechung) und
3. dass die Arbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen hat.

Ich bin mir bewusst, dass eine falsche Erklärung gravierende rechtliche Folgen haben kann.

Gammertingen, den 15.09.2014

Manuela Mayer