



Wirkungsorientierung

Beratung - Training - Evaluation

Konzept

Einführung eines kommunalen wirkungsorientierten Haushalts

Peter Finger & Christiane Kranzhoff

Kontakt

Peter Finger M.A.
Stationsweg 3 | 53127 Bonn
0177 301 62 85
peter.finger@web.de

Christiane Kranzhoff Dipl. Sozw.
Andreasstraße 6 | 53179 Bonn
0162 789 16 29
christiane.kranzhoff@gmail.com

I. Ausgangssituation

In den Gemeinde-/Kreisordnungen und kommunalen Haushaltsverordnungen in Deutschland gibt es die Vorgabe, Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung darzustellen. So ist z. B. in Nordrhein-Westfalen im § 41 Abs. 1 u) der Gemeindeordnung geregelt, dass dem Rat die “Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen” vorbehalten ist. Gemäß § 4 Abs. 2 der Kommunalhaushaltsverordnung NRW ist die Aufstellung der Teilpläne nach der Maßgabe vorzunehmen, dass dabei “Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung” beschrieben werden.

Diesen Vorgaben werden die meisten Kommunen gerecht, indem sie Leitbilder oder Visionen formulieren oder in Vorberichten und Teilplänen des Haushalts Ziele nennen. In einem Teil der Haushalte werden auch Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung genannt. In den Gesetzen und Verordnungen werden keine Vorgaben gemacht, in welcher Form und in welchem Umfang Ziele und Kennzahlen darzustellen sind. So können z. B. gemäß § 4 Abs. 2 KomHVO NRW Kommunen eigenständig nach ihrem örtlichen Bedarf ein Zielsystem entwickeln und darstellen.

Das Problem: Die Inhalte dieser Zielsysteme stehen oftmals unverbunden nebeneinander und sind nicht wirkungsorientiert aufeinander bezogen (“Wirkungsgefüge”). Es findet keine Bündelung des Haushalts auf Wirkungsziele statt. Erfolgsindikatoren, die helfen den Zielerreichungsgrad sichtbar zu machen, werden selten oder nicht spezifisch genug formuliert.

Dementsprechend findet bei den Haushaltsberatungen in der Regel keine vertiefte politische Ziel- und Strategiediskussion im Sinne einer Wirkungsorientierung statt. Soweit Kennzahlen vorhanden sind, werden diese vielleicht zur Kenntnis genommen, spielen aber für die konkreten Haushaltsberatungen kaum eine Rolle.

II. Wirkungsorientierung im kommunalen Haushalt

Als Wirkungsorientierung bezeichnet man eine (neue) Grundausrichtung des Handelns von Politik und Verwaltung: Die Orientierung liegt nicht mehr allein auf der Durchführung von (Dienst-)Leistungen, sondern nimmt die Wirkungen dieser Leistungen in den Blick. Zudem werden Ressourcen wie Finanzen und Personal gezielt mit den Wirkungszielen verknüpft. Mit passenden Erfolgsindikatoren wird gemessen, ob und inwieweit die angestrebten Wirkungsziele erreicht werden.

Beispiele für Zielformulierungen:

Leistungsorientiertes Ziel (alt)	Wirkungsorientiertes Ziel (neu)
Förderung von umweltgerechtem Verhalten, Bewusstseinsstärkung im Umweltbereich.	Die Kommune leistet einen Beitrag zur Wahrung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen. (Politische Vision, Impact)
Wirtschaftsförderung veräußert und vermittelt Flächen für Unternehmen aus Gewerbe, Industrie und Dienstleistung.	Der wirtschaftliche Wohlstand der Stadt wird erhalten und kann weiter ausgebaut werden. (Outcome)
Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben, Sicherstellung eines angemessenen Bildungsangebotes.	Der Kreis leistet einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, so dass Familien die gleichen Entwicklungsmöglichkeiten haben. (Outcome)
Erreichung einer hohen Kunden-zufriedenheit bei allen internen und externen Leistungen durch Einführung eines Beschwerdemanagements.	Die Verwaltung erhält und verbessert die Qualität ihrer (Dienst-)Leistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger und steigert die Zufriedenheit mit ihren Angeboten. (Outcome)

Die Wirkungsziele als Bündelung des Haushalts und seiner finanziellen und personellen Ressourcen können auf der Ebene der einzelnen Produktbereiche oder einer Produktgruppe verankert werden, bei Bedarf auch auf der Ebene eines Produkts. Der Vorbericht bietet sich für eine Übersicht über alle Wirkungsziele an. Auch eine Steuerung der Beteiligungen ist grundsätzlich über Wirkungsziele möglich ("Wirkungs-Kontrakte").

Verankerung des wirkungsorientierten Haushalts im Haushaltsplan:



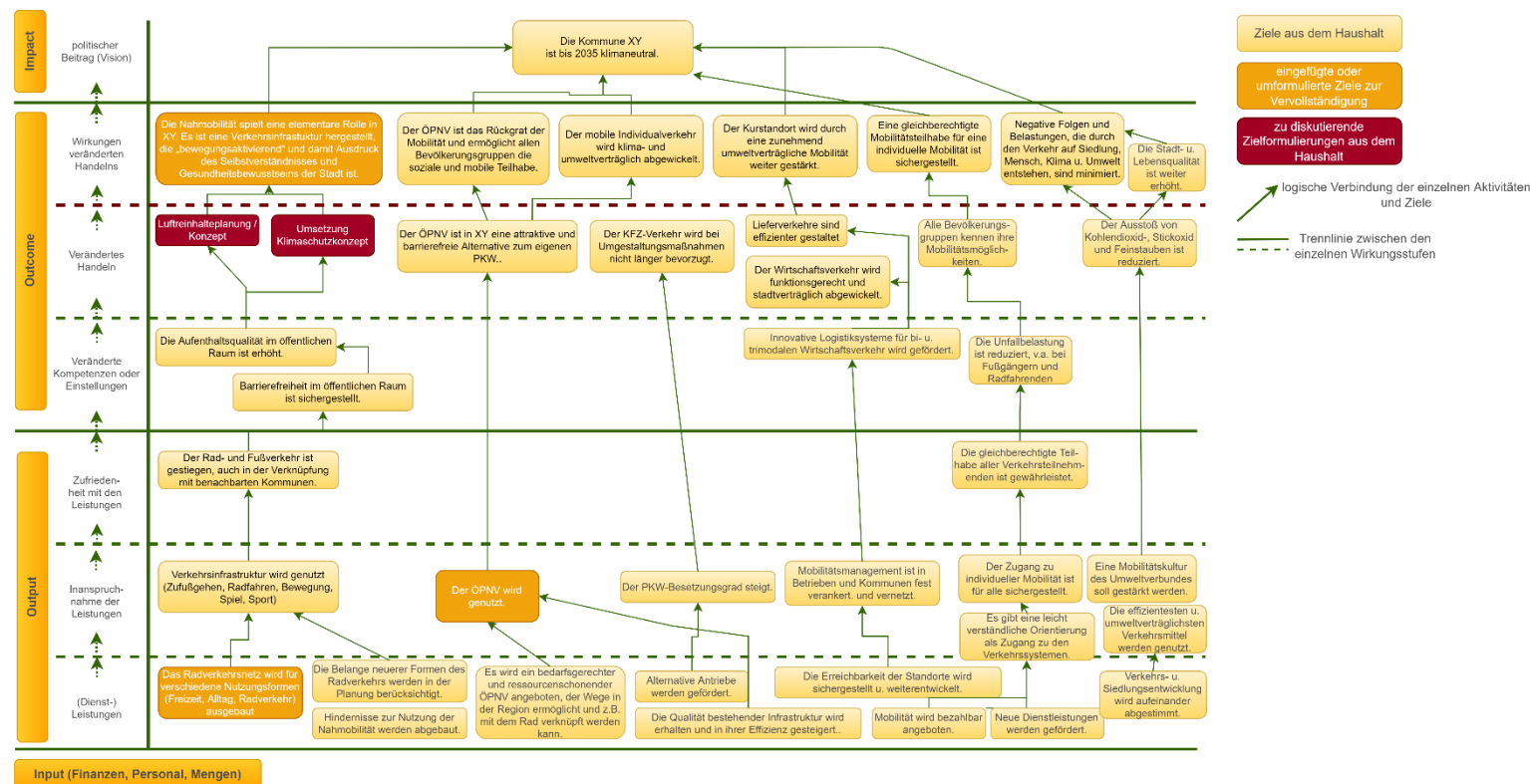
Bei der Entwicklung eines wirkungsorientierten Haushalts ist es zunächst wichtig, ein Grundverständnis über Zielstrukturen des kommunalen Haushalts zu bekommen. Um einen guten Überblick sowie einen möglichst verlässlichen Fahrplan über alle Zielhierarchien hinweg zu erhalten (vom Input bis zur angestrebten Wirkung), werden im ersten Schritt die aktuellen Zielsysteme und Ziele ermittelt und auf dieser Grundlage "Wirkungsgefüge" für die einzelnen Produktbereiche zusammengestellt. Ggf. kommt bei Bedarf der Kommune ein zusätzlicher Prozess in Frage, z. B. der Beschluss zu einem haushaltspolitischen Leitbild, welches als weitere, wichtige Grundlage für das Wirkungsgefüge genutzt werden kann.

Vorteile von Wirkungsgefügen:

- Schneller Überblick über die Zusammenhänge zwischen den einzelnen (Dienst-) Leistungen für einzelne Zielgruppen und den zugehörigen Zielsetzungen und angestrebten Wirkungen in den jeweiligen Produktbereichen
- Identifizierung und Füllen von logischen Lücken in dem vorgefundenen Wirkungsgefüge
- Basis für Diskussionen und Abstimmungsprozesse zwischen Politik und Verwaltung und weiteren Akteuren
- Erste Grundlagen und Hinweise für eine wirkungsorientierte Haushaltsplanung und wirkungsorientierte politische Steuerung

Beispiel für ein Wirkungsgefüge:

Wirkungsgefüge zum Querschnitts-Wirkungsziel Klimaneutralität (örtlich anzupassen)
Grundlage: Klimaschutzkonzept ... und Produktbereiche ...



Datenerhebungsplan und Analyseraster

Nach der Entwicklung der Wirkungsgefüge für die Produktbereiche erfolgt eine systematische Übertragung der Ziele und (Dienst-)Leistungen in einen Datenerhebungsplan und ein Analyseraster.

Der **Datenerhebungsplan** unterstützt bei der Strukturierung, Planung und Kontrolle des wirkungsorientierten Haushalts. Es werden alle Informationen dokumentiert, die zur Haushaltssteuerung benötigt werden. Über die gesetzten Wirkungsziele hinaus werden hier die Erfolgsindikatoren einschl. dem erwünschten Zielzustand und dem zeitlichen Horizont genannt. Damit kann der Grad der Zielerreichung bestimmt werden. Hinzu kommen Angaben zur Datenerhebungsquelle, den Erhebungsinstrumenten und die zugehörigen Budgetansätze aus Ergebnishaushalt, Investitionshaushalt und Personalaufwand. Der Datenerhebungsplan ist ein standardisiertes Instrument innerhalb des wirkungsorientierten Haushalts, welches auch Vergleiche über mehrere Haushaltsjahre ermöglicht.

Die Berichterstattung der Verwaltung an die Politik erfolgt zeitlich nach Bedarf – z. B. quartalsweise, jährlich oder nach jeder Datenerhebung. Hierzu werden die erhobenen Daten in ein **Analyseraster** übertragen. So kann auf einen Blick ein Soll-Ist-Vergleich über den Grad der Zielerreichung bei den einzelnen Wirkungszielen erfolgen und zugleich die Grundlage für eine strukturierte Analyse und Diskussion zwischen Politik und Verwaltung zu den Ergebnissen und Abweichungen geschaffen werden.

Beispiel für einen Datenerhebungsplan:

Produkt- bereiche	Vision (Wirkungsziel) bezogen auf mehrere Produktbereiche (Querschnitt)	Produkt- bereich	Wirkungsziele bezogen auf einen konkreten Produktbereich	Ifd. Nr.	Unterziel	Ifd. Nr.	Erfolgsindikator	Zielwert zum Indikator (ggf. auch viertel- oder halbjährlich; mind. Zeitraum der Projektumsetzung)			Erhebungsmethode	Zeitpunkt der Erhebung	Quelle	Leistungen zur Erreichung des Unterziels	Zeitplanung zur Projektumsetzung (ggf. auch viertel- oder halbjährlich)			Ergebnis- haushalt		Investitions- haushalt		Personal Kosten		Verantwortlich
								HH-Jahr 1	HH-Jahr 2	HH-Jahr 3					HH-Jahr 1	HH-Jahr 2	HH-Jahr 3	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	
09 10 12 14	Die Stadt/Gemeinde XY ist bis zum Jahr JJJJ klimaneutral.	12	Der Anteil des Umweltverbundes (Bahn/Bus, Fahrrad, Füsse) am Gesamt- verkehrs-aufkommen beträgt im Jahr JJJJ mindestens XY %. (Anmerkung: Die Wirkungsziele können sich aus dem vom Rat verabschiedeten haushalts-politischen Leitbild ergeben.)	1.	Die Infrastruktur für den Radverkehr ist auf der Grundlage eines Konzeptes bis Jahr XY bedarfsgerecht und lückenlos ausgebaut.	1.1	Anzahl Kilometer gebautes Radverkehrsnetz pro Jahr.	25 km	50 km	75 km	Bestandserhebung Radwege einschl. Erfassung von Lücken	jährlich		Es wird eine Bestandserhebung des Radwegenetzes einschl. Lückenschlüsse und der Fahrrad-Parkplätze durchgeführt.										
				1.		1.2	Anzahl der gebauten/geschaffenen Fahrrad-Parkplätze pro Jahr (Hinweis: Ortsangabe wäre noch gut, z.B. ÖPNV-Haltestellen, an allen städtischen Einrichtungen, am Rand der Fußgängerzone, etc.)	400 Parkplätze	800 Parkplätze	1200 Parkplätze	Erhebung Zahl der Fahrrad- Parkplätze	Projektanfang, anschl. jährlich;		Es wird ein Konzept für ein durchgängiges, lückenloses Radverkehrsnetz einschl. Bedarfs- und Zielgruppenanalyse sowie Finanzanalyse erarbeitet und den Gremien zur Beschlussfassung vorgelegt.										
				1.		1.3	Prozentualer Anteil der Bevölkerung, die zufrieden sind mit dem Radverkehrskonzept.	0%	0%	80%	Qualitative Befragung Bürgerinnen und Bürger zum Radverkehr	zum Projektschluss		Es wird bei Bedarf mit anderen Verkehrsträgern Kontakt aufgenommen, die Umsetzung des Radverkehrskonzepts zu unterstützen und ggf. Finanzierungen bereit zu stellen.										
				1.		1.4	Prozentualer Anteil der Bevölkerung, die das Radverkehrsnetz nutzt.	0%	0%	25%	Erhebung Anteil Radverkehr am Gesamtverkehr	Projektanfang, anschl. jährlich;		Das Radverkehrsnetz wird auf der Grundlage des Konzepts schrittweise ausgebaut.										
				1.		1.4								Es wird eine Befragung bei den Bürgerinnen und Bürgern zur Qualität des Radverkehrsnetzes durchgeführt.										

Beispiel für ein Analyseraster:

Bezug Produkt- bereich	Bezug lfd. Nr. Unterziel	lfd. Nr.	Erfolgsindikator	Zielwert zum Indikator (ggf. auch 1/4- oder 1/2- jährlich; mind. Zeitraum der Projektumsetzung)		Datum der Erhebung	Quelle	Stand der Projektumsetzung (ggf. auch 1/4- oder 1/2-jährlich)		Ergebnis- haushalt		Investitions- haushalt		Personal Kosten		Verantwortlich
				SOLL HH-Jahr 1	IST HH-Jahr 1			SOLL HH-Jahr 1	IST HH-Jahr 1	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	
	1	1.1	Anzahl Kilometer gebautes Radverkehrsnetz pro Jahr.	25 km	50 km	jährlich	Projektfortschrittsbericht									
		1.2	Anzahl der gebauten Fahrrad- Parkplätze pro Jahr (Hinweis: Ortsangabe wäre noch gut, z.B. ÖPNV-Haltestellen, an allen städtischen Einrichtungen, etc.)	400 Parkplätze	800 Parkplätze	Projektanfang, anschl. jährlich;	Projektfortschrittsbericht									
		1.3	Prozentualer Anteil der Bevölkerung, die zufrieden sind mit dem Radverkehrskonzept.	0%	0%	zum Projektschluss	Befragung - Bürger									
		1.4	Prozentualer Anteil der Bevölkerung, die das Radverkehrsnetz nutzt.	0%	0%	Projektanfang, anschl. jährlich;	Befragung - Zählung									

Akzeptanz schaffen

Bei der Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts ist es besonders wichtig, bei den relevanten Akteuren aus Politik und Verwaltung Akzeptanz zu schaffen hinsichtlich der Zielsetzung und für ein einheitliches, systematisches Vorgehen. Dies geschieht u. a. durch:

- Gemeinsame Festlegung der handelnden Akteure in Politik und Verwaltung bei der Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts
- Zuordnung von Verantwortungsbereichen zu den einzelnen Akteuren
- Rechtzeitige Einbindung der Akteure durch Workshop- und Austauschformate
- Identifizierung der Zielgruppen, an die sich das Handeln von Politik und Verwaltung richtet (z. B. Bürgerinnen und Bürger, Familien, Unternehmen, Vereine, die Verwaltung selbst)

III. Angebot

Unsere Vision

Die Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts bedeutet ein Umdenken von Politik und Verwaltung im Umgang mit dem Haushalt. Es geht bei den Haushaltsberatungen künftig weniger um einzelne (Dienst-)Leistungen und einzelne Zeilen des Haushaltsplans als vielmehr um erwünschte Wirkungen des Haushalts – einschl. des Monitorings, ob die angestrebten Wirkungsziele auch erreicht werden. Gerade vor dem Hintergrund knapper finanzieller Ressourcen ist eine konsequente Bündelung des Haushalts auf Wirkungsziele von großem Vorteil. Es kann so ein wichtiger Beitrag zu einem nachhaltigen kommunalen Finanzmanagement geleistet werden. Die Entwicklung eines zukunftsweisenden Wirkungsgefüges, aussagekräftiger Erfolgsindikatoren und passender (Dienst-)Leistungen stellt dabei einen zentralen Punkt für das Gelingen der neuen wirkungsorientierten Steuerung dar.

Von einem wirkungsorientierten Haushalt profitieren auch die Bürgerinnen und Bürger, denn er leistet einen Beitrag dazu, den Haushalt und die Mittelverwendung verständlicher und transparenter zu machen.

Unsere Zielgruppen

Unser Angebot richtet sich an Politik und Verwaltung von Kommunen.

DREI MODULE

Unser Beratungsangebot basiert auf drei Modulen: Beratung, Training, Evaluation. Aus diesem Angebot können für die Kommune passende Module ausgewählt werden. Alle Module sind untereinander kombinierbar, Erweiterungen sind möglich.

Modul Beratung

Wir bieten an, die in einer Kommune vorhandenen Leitbilder, Zielsysteme und Ziele in einen Wirkungszusammenhang für den Haushalt zu bringen ("Wirkungsgefüge"), um den Haushalt an Wirkungszielen operativ messen zu können. Dazu erstellen wir gemeinsam mit Politik und Verwaltung – in der Regel auf der Grundlage vorhandener Zielsysteme und Ziele – ein in sich schlüssiges System von Wirkungszielen, passenden Unterzielen und Erfolgsindikatoren sowie geeigneten Erhebungsmethoden zur Erfolgsmessung. Hinzu kommen die gemeinsame Zusammenstellung passender (Dienst-)Leistungen zur Erreichung der Wirkungsziele, ein geeignetes System für das Monitoring sowie Empfehlungen für geeignete Software zur Umsetzung eines wirkungsorientierten kommunalen Haushalts.

Unser Beratungsprozess ist beteiligungsorientiert: Ziel ist, alle relevanten Akteure in Politik und Verwaltung einzubinden, um ein gemeinsames Verständnis für das Vorgehen und eine breite Unterstützung für den Prozess zur Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts zu erreichen. Der Beratungsprozess durchläuft idealtypisch drei Phasen: Vorbereitung, Modellierung, Umsetzung.

Vorbereitungs- phase

Erstgespräch mit Politik / Verwaltung zu folgenden Leitfragen:

1. Was ist das Ziel für die Beratung?
2. Welche Leitbilder, Zielsysteme, Ziele gibt es?
3. Welche davon sind wo im Haushalt verankert?
4. Welche verantwortlichen Personen gibt es bzw. soll es in Politik/Verwaltung geben, die den Prozess begleiten?
5. Ist an einen interfraktionellen Arbeitskreis einschl. Verwaltung zur Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts gedacht?
6. Soll in Pilotprojekten oder eher flächendeckend vorgegangen werden?
7. Wie sieht ein möglicher Zeitplan aus? Wann sollen erste Schritte erfolgen?

Modell- phase

1. Falls Pilotprojekte:
Auswahl der Projekte
2. Identifikation der handelnden Akteure und deren Aufgabenbereiche einschl. der betreffenden Zielgruppen der Kommune.
3. Einordnung vorhandener Leitbilder, Zielsysteme und Ziele (soweit geeignet) in ein Wirkungsgefüge.
4. Formulierung weiterer Ziele/Wirkungen auf Grundlage von Informationen aus Politik/Verwaltung (ggf. auf Grundlage eines weiteren Prozesses).
5. Ableitung von konkreten (Dienst-)Leistungen aus den Zielen.
6. Gemeinsame Entwicklung von Erfolgsindikatoren, um die Ziele aus dem Wirkungsgefüge messbar zu machen.
7. Festlegung der Datenquellen und ggf. Entwicklung von Instrumenten zur Datenerhebung (z.B. Fragebögen) sowie der Verantwortlichen.
8. Dokumentation aller Informationen in einem Datenerhebungsplan.

Umsetzungs- phase

1. Festlegung von Zielwerten und Zielzeitpunkten für die Erfolgsindikatoren.
2. Ergänzung des Datenerhebungsplans um weitere Informationen: u.a. Erfolgsindikatoren, Zielwerte, Zielzeitpunkt, Quelle, Erhebungsinstrument, Verantwortliche.
3. Bei Pilotprojekten:
Durchführung der ausgewählten Projekte
4. Übertragung der Ergebnisse aus der Datenerhebung in ein Analyseraster
5. Beratung bei der Bewertung der Ergebnisse aus der Pilotphase.
6. Beratung bei der Konzeption eines künftigen standardisierten, ggf. flächendeckenden Vorgehens.

Modul Training

Training ist eine wichtige Säule des Angebots, denn Politik und Verwaltung sollen möglichst schnell in die Lage versetzt werden, auch ohne externe Beratung den Haushalt wirkungsorientiert steuern zu können. Dazu werden geeignete Kompetenzen, Methoden und Tools vermittelt, mit denen Akzeptanz und Vertrauen in das wirkungsorientierte Vorgehen aufgebaut wird. Unser Training bezieht sich u. a. auf folgende Themen:

- Herausforderungen für eine wirkungsorientierte Haushaltsplanung und Haushaltssteuerung
- Nutzen eines wirkungsorientierten Haushalts für Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger
- Entwicklung eines haushaltspolitischen Leitbilds (Vision)
- Formulierung von Wirkungszielen und Erfolgsindikatoren
- Entwicklung eines "Wirkungsgefüges" (von der Vision zur operativen Umsetzung)
- Steuerungsmöglichkeiten für einen wirkungsorientierten Haushalt
- Training zur Ausschreibung von spezifischen Projekten hinsichtlich Relevanz (Bedarfsorientierung), Effektivität (Zielerreichung), Wirkungen (Beiträge zu übergeordneten Zielsetzungen), Komplementarität und Kohärenz (geeignete Strukturen), Effizienz und Nachhaltigkeit
- Einführung in die Evaluation inkl. Evaluationsstandards, Evaluationskriterien, Evaluationsprozesse inklusive einer Management Response zum systematischen Umgang mit Ergebnissen von Evaluierungen
- Auswahl geeigneter Erhebungsinstrumente und Tools zur Durchführung von Befragungen



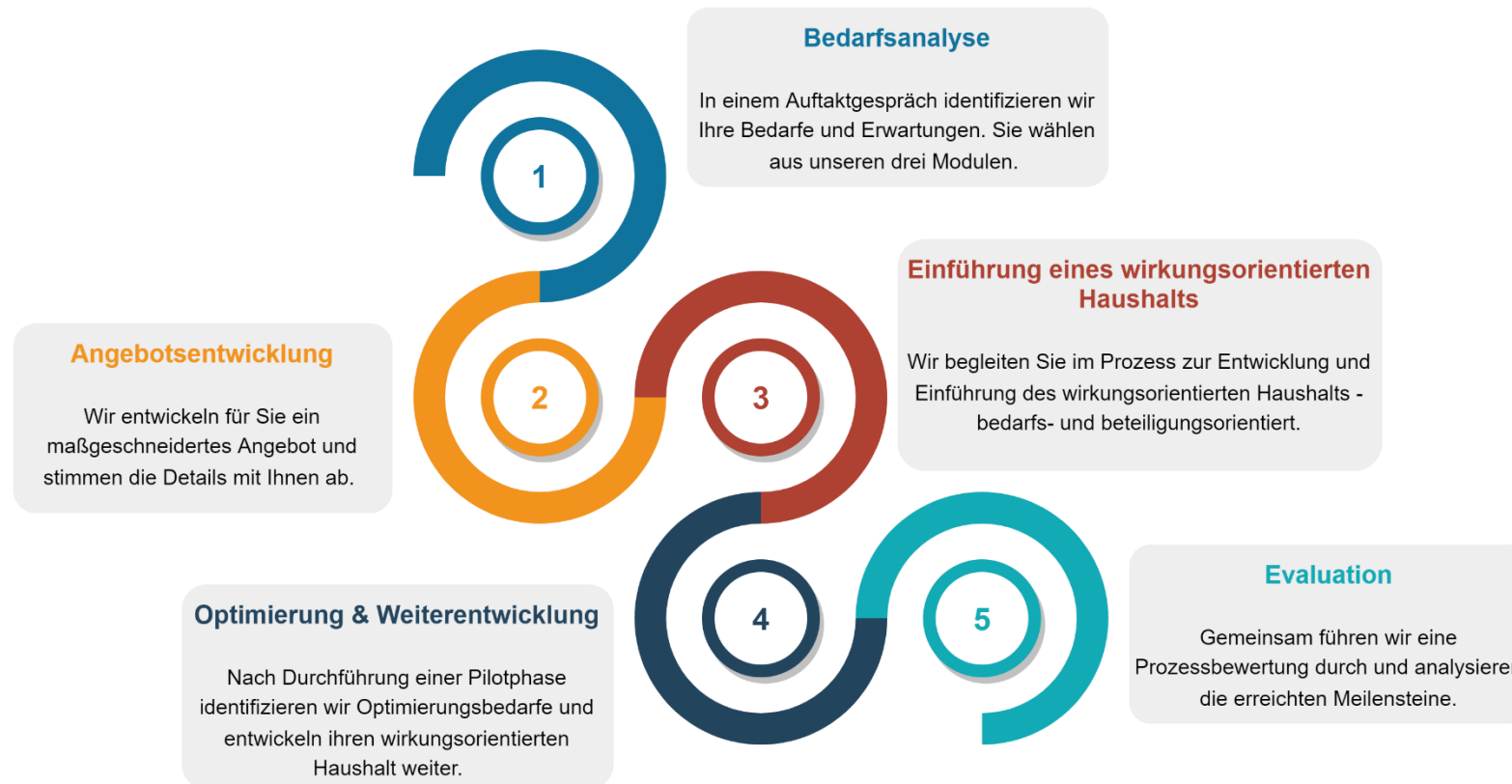
Modul Evaluation

Evaluationen dienen dazu, beabsichtigte wie unbeabsichtigte Effekte des wirkungsorientierten Haushalts sichtbar zu machen. Evaluationen geben Politik und Verwaltung Entscheidungshilfen an die Hand und können vor, während und nach Abschluss einer Umsetzungsphase durchgeführt werden.

Vor Einführung dienen sie als Planungsgrundlage und können z. B. Bedarfslagen abschätzen oder gewünschte Wirkungsziele abklären. Während der Umsetzungsphase können sie einen Zwischenstand und Entscheidungshilfen zur Weiterführung des Projekts geben. Nach Abschluss der Einführung geben sie Aufschluss über den bisherigen Umsetzungserfolg und Hinweise für das weitere Vorgehen. Unser Angebot erstreckt sich u. a. auf folgende Themen:



IV. Von der Bedarfsanalyse zum wirkungsorientierten Haushalt



Ob mit Beratung, Training oder Evaluation – wir begleiten Sie gerne bei Ihren Prozessen zur Einführung und Anpassung einer wirkungsorientierten Steuerung des kommunalen Haushalts. Wir freuen uns auf ein erstes Gespräch und den weiteren Austausch mit Ihnen.