

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:
V/0161/2010
Auskunft erteilt: Herr Etienne
Ruf: 492-1114
E-Mail: Etienne@stadt-muenster.de
Datum: 12.04.2010

Betrifft

Entwicklung von Leitbildzielen und strategischen Zielen im Rahmen der Einführung einer zielorientierten Steuerung und weiteren Haushaltsentwicklung

Beratungsfolge

28.04.2010 Hauptausschuss
28.04.2010 Rat

Vorberatung
Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass
 - 1.1 Ziele und Kennzahlen in den bisherigen Haushalten der Jahre 2002 bis 2010 systematisch eingeführt und mit Hinweisen aus Politik, Verwaltung und interkommunaler Erfahrung weiterentwickelt worden sind, und bekräftigt, diese als Ausgangsbasis für weitere Entwicklungsschritte zum Aufbau einer an Zielen orientierten Steuerung zu nutzen.
 - 1.2 vor dem Hintergrund der Vielzahl von Zielen auf Produktgruppen- und Produktebene sowie des breiten Leistungsspektrums der Stadt Münster übergreifende Ziele (Leitbildziele, strategische Ziele, Produktbereichsziele) für eine zentrale Steuerung unerlässlich sind.
 - 1.3 in Anbetracht der hohen öffentlichen Erwartungen zu bestehenden und neuen kommunalen Dienstleistungen einerseits und der knappen Ressourcen (Finanzen, Personal, Vermögen) andererseits eine Priorisierung mit Hilfe von übergreifenden Zielen erforderlich ist, wenn die Aufstellung und Steuerung der zukünftigen städtischen Haushalte nachhaltig und generationengerecht gelingen soll.
2. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse beschließt der Rat, das in der Begründung beschriebene Zielsystem (mit Leitbildzielen und strategischen Zielen an der Spitze) für eine zukünftige an Zielen orientierte Steuerung bzw. Haushaltssteuerung einzuführen.
3. Leitbildziele im Sinne des neuen Zielsystems sind die in den Jahren 2002 bis 2004 entwickelten Leitorientierungen (Anlage 1; siehe auch Vorlage 118/2004 vom 10.03.2004 plus Ergänzungsvorlage).

4. Als strategische Ziele im Sinne des neuen Zielsystems werden zunächst Ziele mit vorläufigem Charakter entwickelt. Sie dienen der Erprobung einer systematischen Umsetzung in dem neuen Zielsystem.
5. Es wird so bald wie möglich - spätestens aber im 2. Halbjahr 2010 zur Vorbereitung des Haushaltes 2012 - ein Gremium eingerichtet, dem Ratsmitglieder, der Oberbürgermeister und Vertreter/innen der Verwaltung angehören. Aufgabe des Gremiums ist es, Verfahren zur Einführung des Zielsystems abzustimmen und entsprechende Beratungen in den politischen Gremien vorzubereiten.
6. Bei Vorschlägen der Verwaltung zur Konsolidierung des städtischen Haushaltes werden
 - 6.1 in diesem Jahr die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Erreichung der vorläufigen strategischen Ziele beschrieben und
 - 6.2 in den folgenden Jahren eine Verträglichkeit mit dem Zielsystem von vornherein bereits durch die Verwaltung geprüft werden.

II. Kosten/Folgekosten

Es wird zur Kenntnis genommen, dass für externe Unterstützung (Moderation, Dokumentation, etc.) der Prozesse mit Honoraraufwendungen von bis 12.000 € jeweils in 2010 und 2011 gerechnet wird.

III. Finanzierung/Mittelbereitstellung

Die Mehraufwendungen werden aus vorhandenen Mitteln der Produktgruppe 01.08 „Personal- und Organisationsmanagement“ finanziert.

Begründung:

1. Einleitung

Mit dem Ratsbeschluss vom 09.12.2009 über eine „Strategische Haushaltsentwicklung und Haushaltssteuerung in Münster“ (Vorlage V/0743/2009 vom 19.11.2009) wurden im vergangenen Dezember wesentliche Eckpunkte einer neuen kommunalen Steuerung, insbesondere Haushaltssteuerung, gefasst. Die hiermit begonnene Diskussion zwischen Rat und Verwaltung wurde unter anderem am 19.03.2010 mit einem gemeinsamen Hearing zum so genannten „Gegenstromverfahren“ fortgesetzt.

In Anbetracht der Verlagerung der Beratungen des Haushaltsplans 2011 auf das 4. Quartal 2010 sind alle vorbereitenden Aktivitäten in diesem Jahr einem besonderen Zeitdruck ausgesetzt. Da der Haushalt 2011 und damit eine weitere Haushaltskonsolidierung soweit möglich bereits auf der Grundlage der Ergebnisse einer Zieldiskussion aufgestellt werden sollen, sollten bestimmte Verfahrensentscheidungen bereits in der April-Sitzung des Rates getroffen werden. Gleichwohl können zum Haushalt 2011 nicht mehr alle Ansätze einer zielorientierten Steuerung aufgegriffen und umgesetzt werden. Methodische „Lücken“ sollten aber so bald wie möglich – spätestens zum Haushalt 2012 - geschlossen werden.

Mit der Umsetzung der vorgenannten Beschlussvorschläge können auch bereits wesentliche Eckpunkte des so genannten Gegenstromverfahrens realisiert werden. Die weitere Ausgestaltung des Gegenstromverfahrens ist dann im Zuge des weiteren Einführungsprozesses möglich und erforderlich.

Bereits mit Einführung der doppelten Buchführung (Doppik; im Pilotbetrieb ab dem Haushalt 2002) und des Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF; schrittweise ab dem Haushalt 2006) hat die Stadt Münster begonnen, die so genannte Output-Seite des „neuen“ Haushaltes mit aufzubauen. Es wurden systematisch Produkte als Ergebnisbündel von Verwaltungsleistungen definiert, die in einem Produktplan zu Produktgruppen und Produktbereichen zusammengefasst wurden. Wesentlicher Bestandteil der Beschreibungen der Produkte sind Ziele, Zielkennzahlen und ergänzende Leistungsdaten. Vor allem die Entwicklung von Zielen stellte sich als eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Nach dem so genannten smart-Prinzip gebildet, sollten sie spezifisch, messbar, angemessen, realistisch und terminiert sein.

Die Verwaltung hat bereits im Vorbericht zum Doppik-Haushalt 2002 und in den nachfolgenden Haushalten darauf hingewiesen, dass die bereits gebildeten Ziele in ein konsistentes, in sich schlüssiges Zielsystem eingebaut werden müssen. Nur auf diese Weise können Produkte, Ziele und Kennzahlen für die zentrale Steuerung nutzbar gemacht werden und kann eine wesentliche Intention der Einführung des NKF verwirklicht werden.

2. Zielsystem für die zukünftige Steuerung (Beschlussziffer 2)

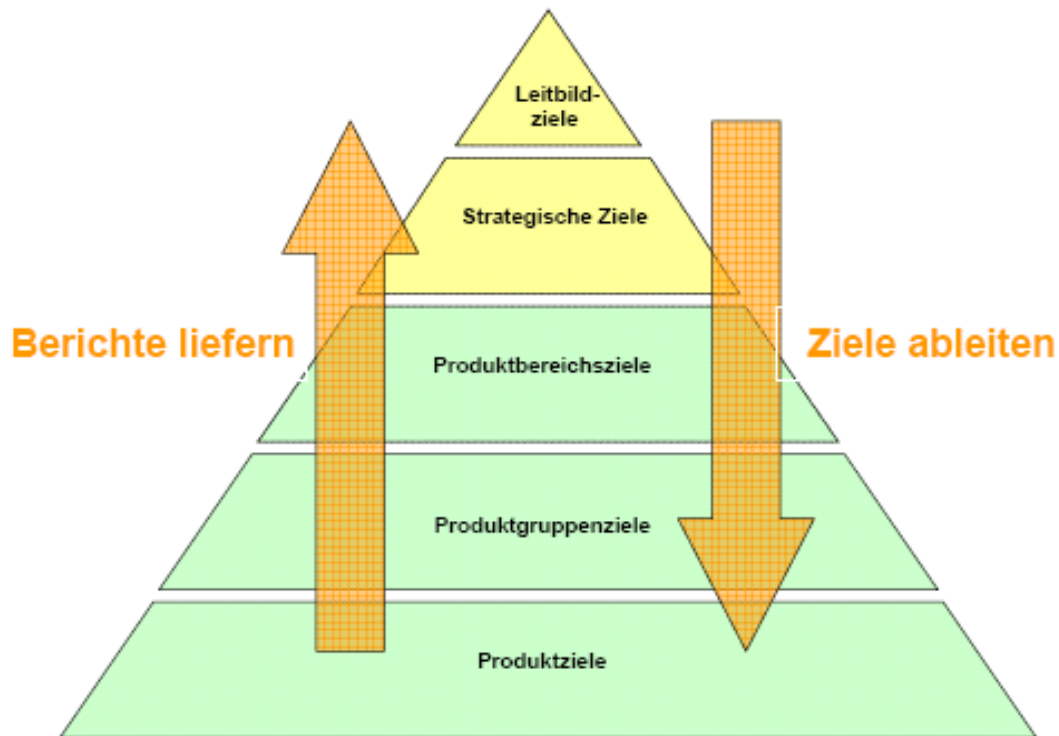
Wie bereits im Vorbericht zum Haushaltsplanentwurf 2010 berichtet, hat die Verwaltung im Jahre 2009 zwei Modellprojekte durchgeführt. Ziel beider Projekte war es, Erkenntnisse zum Aufbau und der Funktion eines konsistenten Zielsystems zu erhalten und damit eine wesentliche Grundlage für eine zielorientierte Steuerung zu erschließen. Aus den Ergebnissen der Projekte wurde folgendes Zielsystem entwickelt:

Zielebenen

Die bislang im Haushalt enthaltenen Ziele sind auf der Ebene der Produkte (insgesamt 193 im Haushaltsplanentwurf 2010) und Produktgruppen (insgesamt 70 im Haushaltsplanentwurf 2010) platziert. Zukünftig sollen oberhalb der Produktgruppen noch auf der Ebene der Produktbereiche (insgesamt 17 gem. landesrechtlicher Vorgaben), auf strategischer Ebene und auf Leitbildebene Ziele hinzukommen (siehe nachfolgende Grafik).

Ziele auf der Ebene der **Produktbereiche** bieten sich an, weil gem. der landesrechtlichen Vorgaben alle Produktgruppen (Teilhaushalte, -budgets) des Haushaltes bereits in 17 Produktbereichen zusammengefasst sind. Damit stehen auf dieser Ebene bereits heute Finanzinformationen (Ertrags- und Aufwandsdaten) zur Verfügung, denen Zielaussagen gegenüber gestellt werden könnten. Die Ebene der Produktbereiche eignet sich damit auch in besonderer Weise zur zukünftigen Festlegung der Finanzeckwerte.

Strategische Ziele erscheinen darüber hinaus geeignet, ohne eine rechtliche Gliederungsvorgabe die mittelfristig gewünschte Entwicklung zu formulieren. Die Entscheidung über strategische Ziele ist gem. § 41 Abs. 1 Buchst. t der Gemeindeordnung NRW Angelegenheit des Rates, die er nicht übertragen kann. **Leitbildziele** als höchste Zielebene sollen die langfristige Vision der gewünschten Entwicklung wiedergeben. Sie sollten daher auch längerfristig unverändert bleiben.



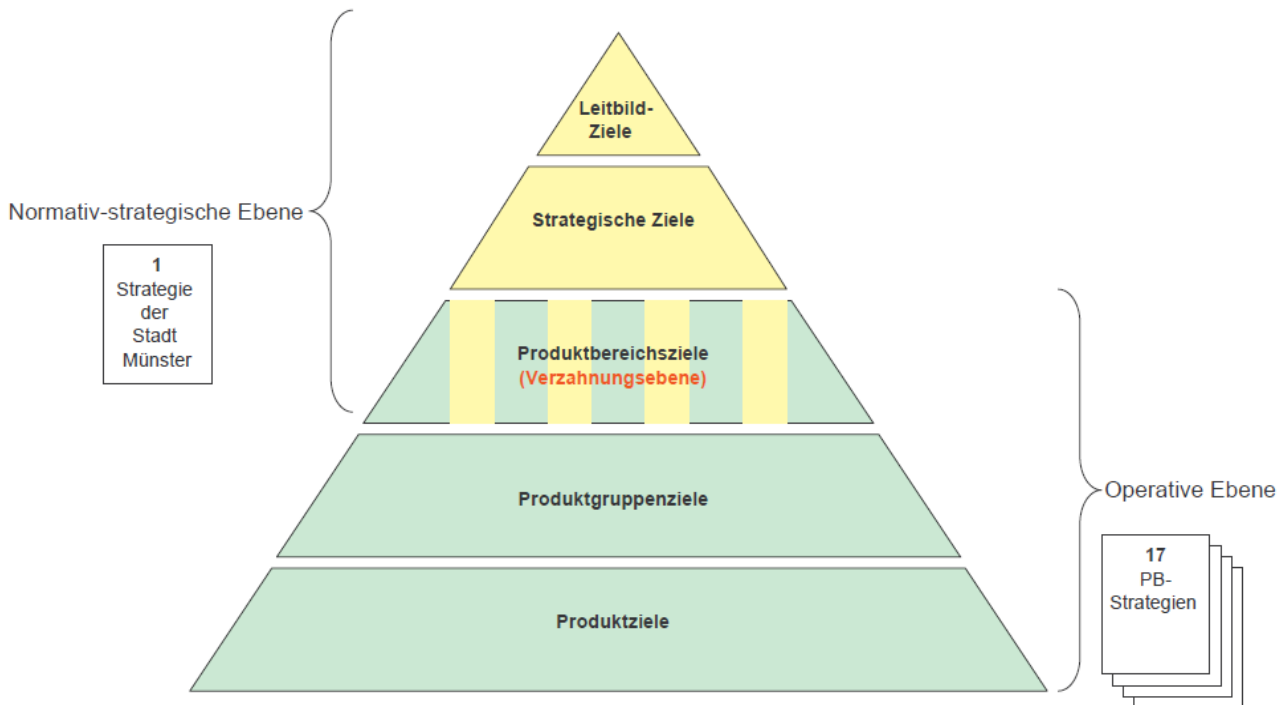
Der Sinn dieser 5 Zielebenen ist es, die zentrale Steuerung des komplexen Systems Stadtverwaltung mit seinen vielfältigen Leistungen entscheidend zu verbessern. Die Ausgestaltung von Gestaltungsspielräumen auf allen Ebenen soll sich an zentralen Zielen orientieren. Hierzu bedarf es einer konsequent hierarchischen **Ableitung inhaltlich Zielaussagen von oben nach unten**. Aus den langfristigen Leitbildzielen sind die mittelfristigen strategischen Ziele abzuleiten, aus den strategischen Zielen wiederum die Produktbereichsziele, etc.. Damit würde die mit dem NKF beabsichtigte Entwicklung von einer inputorientierten Ressourcensteuerung zu einer outputorientierten Ergebnissteuerung vollzogen.

Zur Kontrolle von Funktion und Wirksamkeit der definierten Ziele muss ein **Berichtswesen** installiert werden. Dieses kann den Erfolg einmal gesteckter Ziele nur von unten nach oben feststellen. So kann z. B. eine erfolgreiche Umsetzung von strategischen Zielen nur ermittelt werden, wenn zuvor die erfolgreiche Umsetzung der Ziele auf Produktbereichsebene beurteilt werden konnte.

Steuerungsebenen

Zur praktischen Handhabung der 5 Zielebenen bietet es sich an, diese in 2 Steuerungsebenen zu gliedern (siehe nächste Grafik). Zur oberen, normativ-strategischen Ebene sollten die Leitbildziele, die strategischen Ziele und die Ziele auf Produktbereichsebene zählen. Zur unteren, operativen Steuerungsebene sollten die Ziele auf der Produktbereichs-, der Produktgruppen- und der Produktebene gehören.

Den Zielen auf der Produktbereichsebene kommt die entscheidende Funktion zu, die normativ-strategische mit der operativen Ebene zu verbinden, so dass beides nicht nebeneinander her läuft. Die Produktbereichsebene stellt damit eine Verzahnungsebene dar.



Praktische Handhabung

Die obere Steuerungsebene (normativ-strategische Ebene) mit den Zielen auf den oberen 3 Ziel-ebenen sollte einmal jährlich rechtzeitig vor Erstellung des Haushaltsplanentwurfes des kommenden Jahres beschlossen werden. Das bedeutet nicht, dass Leitbildziele, strategische Ziele und Produktbereichsziele jährlich verändert werden müssen, sie sollten aber jeweils erneut bestätigt werden. Ergänzt um Finanzzwerte auf Produktbereichsebene stellt diese gesamtstädtische „Strategie“ dann eine geeignete Vorgabe zur Erstellung des Haushaltsplanentwurfes dar.

Die untere Steuerungsebene (operative Ebene) mit den Zielen auf den unteren 3 Zielebenen sollte in 17 einzelnen Produktbereichsstrategien dokumentiert werden. Diese Produktbereichsstrategien könnten den Charakter von Haushaltsbegleitpapieren erhalten und damit gemeinsam mit dem jährlichen Haushaltsplanentwurf in den zuständigen Fachausschüssen beraten werden.

Die detaillierte zeitliche Schrittfolge der praktischen Handhabung von gesamtstädtischer Strategie und Produktbereichsstrategien sollte jedoch im Rahmen der Diskussion um das so genannte „Gegenstromverfahren“ festgelegt werden.

3. Leitbildziele (Beschlussziffer 3)

Kritiker von Leitbildern argumentieren einerseits häufig mit dem erheblichen Aufwand zur Erstellung von Leitbildern und andererseits mit einer vermeintlichen mangelnden praktischen Bedeutung von Leitbildern für das alltägliche Handeln. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (siehe u. a. KGSt-Bericht 9/2000: Strategisches Management II, Wege zur Gesamtstrategie) stellt zwei wesentliche Aspekte von Leitbildern heraus:

- I. Zum einen wird der konstruktiven Auseinandersetzung über Leitbildziele einen bedeutenden eigenen Wert zugesprochen. Standpunkte und Denkweisen der Beteiligten werden transparenter. Die Diskutanten entwickeln ihre Positionen im Gespräch weiter. Es bildet sich ein Grundkonsens heraus. (KGSt: „Wichtiger als das schriftliche Leitbild ist der konstruktive „Streit“ über die wesentlichen Ziele, Prinzipien, Normen und Spiel-

regeln. Das Leitbild ist nicht das Ziel eines Entwicklungsprozesses, sondern nur die schriftliche Zusammenfassung der vereinbarten Handlungsgrundlage.“).

- II. Zum anderen ist es mit der Entwicklung eines Leitbildes nicht getan. Es muss ein Instrumentarium geschaffen werden, dass seine Umsetzung sicherstellt. Darüber hinaus ist der Frage systematisch nachzugehen, ob die Umsetzung tatsächlich voranschreitet.

In Anbetracht dieser Erkenntnisse erscheint es sinnvoll, von den bislang vorliegenden Leitbildziele (= Leitorientierungen des Integrierten Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzeptes gem. Ratsvorlage 118/2004 vom 10.03.2004 plus Ergänzungsvorlage) auszugehen, da diese in einem breiten Konsens entwickelt wurden. Eine Weiterentwicklung dieser Leitbildziele (siehe auch Seite 9 der o. g. Vorlage) sollte ins Auge gefasst werden, wenn deren systematische Umsetzung in die konkrete kommunale Praxis mit dem neuen Zielsystem erprobt ist.

4. Strategische Ziele (Beschlussziffer 4)

Der Begriff „Strategie“ bzw. „strategisch“ genießt eine breite Anwendung. Im Rahmen des unter Ziffer 2 beschriebenen Zielsystems sollen den strategischen Zielen eine eindeutige Position zugewiesen werden (siehe oben). Sie sollen die Lücke zwischen den langfristig, visionären Leitbildzielen und den bereits am Leistungsspektrum der Verwaltung orientierten Produktbereichszielen schließen und mittelfristige Aussagen treffen.

Die Entwicklung von strategischen Zielen muss sich an den vorhandenen Leitbildzielen orientieren, aus denen sie sich ableiten. Daher können strategische Ziele erst dann verlässlich erarbeitet werden, wenn bereits belastbare Leitbildziele vorliegen. Da das Instrumentarium zur Umsetzung von Leitbildzielen und strategischen Zielen – das oben genannte Zielsystem – noch weder vollständig eingeführt noch in der Praxis erprobt ist, macht es jedoch Sinn, zunächst vorläufige strategische Ziele für einen Erfahrungsbetrieb zur Verfügung zu stellen.

Vorgeschlagen wird, dass der unter Beschlussziffer 5 einzurichtende Strategiebeirat in 1 bis 3 Workshops möglichst bis Ende Mai 2010 vorläufige strategische Ziele vor dem Hintergrund der bisherigen ISM-Leitorientierungen entwickelt. Inhaltliche Hinweise könnten die bereits in 2006 von der Verwaltung formulierten „strategischen Zielen“ liefern. Dies ist aber nicht zwingend.

5. Gremium (Beschlussziffer 5)

Dem einzurichtenden Gremium könnten 10 Ratsmitglieder angehören. In Anlehnung an die Besetzung des Integrationsrates könnten 2 Sitze von der CDU, 2 Sitze von der SPD, 2 Sitze von Bündnis 90/Die Grünen, 1 Sitz von der FDP, 1 Sitz von den Linken, 1 Sitz von den Piraten, 1 Sitz von den ÖDP/UWG besetzt werden.

6. Haushaltskonsolidierung und Zielsystem (Beschlussziffer 6)

Aufgrund der zeitlichen Enge in diesem Jahr insbesondere auch im Hinblick auf die akute Notwendigkeit zur weiteren Haushaltskonsolidierung sollte die Entwicklung von vorläufigen strategischen Zielen zügig vorangetrieben werden. Trotz der aktuellen „Zeitfalle“ wird die Verwaltung bemüht sein, Konsolidierungsvorschläge auf entwickelte Zielprioritäten abzustimmen. Sollte die Entwicklung von vorläufigen strategischen Zielen nicht zeitnah gelingen, wird die Verwaltung die Auswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen auf die Erreichung von vorläufigen strategischen Zielen beschreiben, so bald diese vorliegen.

gez. Markus Lewe

2 Anlagen

