

ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

Vorstandsbereich für Finanzen und interne Dienste

Beteiligt:

20 Fachbereich Finanzen und Controlling

Betreff:

Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts in der Stadt Hagen.

Beratungsfolge:

17.03.2011 Haupt- und Finanzausschuss

31.03.2011 Rat der Stadt Hagen

Beschlussfassung:

Rat der Stadt Hagen

Beschlussvorschlag:

1. Der Rat der Stadt stimmt der Vorgehensweise zur Einführung des wirkungsorientierten Haushalts zu.
2. Er stellt hierfür die in der Vorlage dargestellten finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung.
3. Die Verwaltung wird beauftragt, zunächst das gesetzlich erforderliche Vergabeverfahren durchzuführen und anschließend eine detaillierte Projektplanung (einschließlich einer konkretisierten Zeit- und Maßnahmeplanung) vorzulegen.

Kurzfassung

Die gesetzlich vorgeschriebene Darstellung der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage und die Erfassung des Ressourcenverbrauchs wurden mit der Doppik-Einführung für die Gesamtverwaltung weitgehend erreicht.

Es fehlt allerdings bisher die darüber hinausgehende Verbesserung der Steuerungsqualität.

Erste grundlegende Hinweise zu einer neuen Steuerungsqualität gibt der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen in § 12 GemHVO NRW, der Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung betrifft.

Die Vorschriften sind allerdings so allgemein gehalten, dass sie dazu führen, dass die Kommunen zwar -mehr oder weniger- Kennzahlen in ihren Haushalten aufführen, aber die Gefahr besteht, dass weiterhin das inputorientierte Haushaltsverfahren fortgeführt wird, d.h. es werden Ressourcen bereitgestellt, ohne das Ergebnis und die Wirkung der kommunalen Produkte systematisch zu steuern. Damit würde die NKF-Einführung jedoch zu einem bloßen Wechsel des Rechnungsstils geführt haben.

Um die weitere politische Handlungsfähigkeit zu erhalten, ist es daher erforderlich, nach einem durchdachten System Schwerpunkte aufgrund von strategischen Zielen zu setzen. Zu einer qualifizierten Steuerung gehören Informationen über Effizienz und Qualität der einzelnen Produkte.

Der konzeptionelle Ansatz zur Beantwortung der Fragen ist - vor dem Hintergrund der strategischen Ausrichtung der Stadt - der „Wirkungsorientierte Haushalt“.

Dieser hat die Aufgabe, die mittel- bis langfristige Perspektive bzw. die strategischen Ziele der Kommune im Haushaltsverfahren so zu operationalisieren, dass sie in der Praxis für alle Beteiligten verbindlich und für den Bürger nachvollziehbar werden.

Dabei ist der Kerngedanke des wirkungsorientierten Haushalts, dass die Steuerungsvereinbarungen im Haushaltsverfahren getroffen werden müssen. Der Haushalt ist der Grundkontrakt zwischen Rat und Verwaltung über die Ziele und die hierfür benötigten Ressourcen im nächsten Jahr.

Durch den veränderten Steuerungsansatz bietet sich die Möglichkeit, die kommunale Leistungserbringung systematisch stärker auf die wichtigen politischen und strategischen Ziele zu fokussieren und durch die Verankerung im Haushaltsverfahren auch operativ umzusetzen.

Dies führt im Ergebnis dazu, dass die Verantwortlichen in einer Kommune ihre politischen Ziele besser umsetzen können.

Dazu gehört auch die Frage, welche Leistungen diese Ziele fördern und welche entbehrlich sind. Gerade in Zeiten der Haushaltskonsolidierung sind die Fragen nach Art, Umfang, Qualität und Kosten von allen Produkten des kommunalen Leistungsspektrums zu beantworten.

In der praktischen Einführung sind folgende tiefgreifende Umstellungsprozesse in allen Aufgabenbereichen zu konkretisieren:

- Exakte Festlegung des Ablaufs im Haushaltsverfahren mit der Maßgabe, die Produkte über Ziel- und Budgetvereinbarungen zu steuern.
- „Produktscharfes“ Herunterbrechen der bisherigen Vereinbarungen zur Haushaltskonsolidierung aufgrund der produktorientierten Ziel- und Budgetvereinbarungen.
- Sicherstellung der Steuerungsqualität durch ein flächendeckendes Controlling mit einem entsprechenden Berichtswesen. Die Ergebnisse der Kontrakte sollen über Kennzahlen im Haushaltsplan abgebildet werden.
- Anpassung der Rollen und Zuständigkeiten von Rat, Verwaltungsspitze, Fachverwaltung und Querschnittsverwaltung an die Anforderungen des neuen Steuerungssystems.
- Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Fachdezernaten und Fachbereichen. Diese sind zukünftig für die vereinbarten Produktziele sowie das Ergebnis und die Wirkung der Produkte verantwortlich.
- Erarbeitung von Benchmarks.

Die Lenkungsgruppe ist im Jahr 2010 in mehreren Sitzungen über das Modell eines wirkungsorientierten Haushalts informiert worden. Hierbei ist bereits deutlich geworden, dass auch in Hagen zur Umsetzung eines solchen mehrjährigen Prozesses umfangreiche, extern zu vergebende Beratungsunterstützung erforderlich wird.

Außerdem ist die Kommunalaufsicht in die Überlegungen eingebunden worden und in Gesprächen mit der NRW-Bank wurde von dort die Unterstützung des externen Beratungsprozesses mit dortigem Personal zugesagt.

Finanzielle Auswirkungen

Für die Einführung des wirkungsorientierten Haushalts ist von Beratungskosten in einer Gesamthöhe von rd. 400.000 Euro brutto auszugehen. Hinzu kommen interne Personalkosten für den gesamten etwa vierjährigen Projektverlauf von ca. 540.000 Euro sowie Sachkosten für Software von rd. 100.000 Euro. Die Aufschlüsselung ergibt sich aus Ziffer 3 der Begründung der Vorlage.

Zeitliche Planung

Aufgrund der Komplexität der Aufgabenstellung mit Auswirkung auf zahlreiche Verwaltungsvorgänge ist die Einführung des wirkungsorientierten Haushaltsverfahrens in einem mehrjährigen Prozess angelegt.

Der wirkungsorientierte Haushalt kann ab dem Haushaltsjahr 2012 schrittweise eingeführt und so weiterentwickelt werden, dass er in wenigen Jahren flächendeckend wirkungsorientiert gestaltet ist (2015).

Mit der Erarbeitung des dafür erforderlichen Systems von Zielen, Wirkungen, qualitativen und quantitativen Kennzahlen, Benchmarks und Standards würde umgehend begonnen.

Weitere Vorgehensweise

Die Verwaltung wird beauftragt, in einem neuen Haushaltsverfahren die Grundlagen für eine präzise Ressourcensteuerung zu legen. Dabei soll die Steuerung der Produkte über Ziele und Kennzahlen und die konsequente Erfassung der Wirkung des Verwaltungshandelns im Vordergrund stehen. Ergänzend hierzu werden in einem weiteren Schritt die Produkte an den gesamtstädtischen/ strategischen Zielen ausgerichtet.

Nach entsprechender politischer Beschlussfassung über die zur Verfügungstellung der finanziellen und personellen Ressourcen würde die Verwaltung zunächst die Beratungsleistungen in einem ersten Teilschritt vergeben und anschließend eine detaillierte Projektplanung (einschließlich einer konkretisierten Zeit- und Maßnahmeplanung) vorlegen.

Begründung

1. Einleitung

Die seit langem schwierige Haushaltslage der Stadt Hagen führt dazu, dass Hagen mit zu den ersten Kommunen in Nordrhein-Westfalen gehört, die bilanziell überschuldet sein werden.

Die Einführung des NKF zeigt die kommunale Vermögenslage schonungslos auf. Dies ist umso dramatischer, weil die Stadt Hagen bereits seit den 80er Jahren fortlaufende Konsolidierungsbemühungen unternommen hat. Eine nachhaltige Verbesserung der Haushaltslage wurde seither nicht erreicht. Die Gründe hierfür sind vielfältig.

Ein wesentlicher Grund ist darin zu sehen, dass neue Finanzlöcher z.B. durch Steueränderungen, Anstieg der Sozialausgaben und neue Aufgaben schneller entstehen, als alte geschlossen werden können. Die kontinuierliche Entwicklung der Personalkosten und der allgemeine Preisanstieg kommen als „Basisbelastungen“ hinzu.

Darüber hinaus kommt das bisherige Vorgehen bei der Haushaltskonsolidierung an seine Grenzen. Typisch für Konsolidierungsbemühungen in Kommunen ist ein selektives Vorgehen mit einer Konzentration auf einzelne Themen. Die Schwerpunkte der Untersuchungen liegen häufig bei den sog. freiwilligen Aufgaben. Die getroffenen Konsolidierungsfeststellungen sind oftmals nicht geeignet, um hieraus Konsequenzen ziehen zu können (oder zu müssen), weil sie die Arbeitsweise und die Prozesse in der Verwaltung nicht ändern und daher nicht die notwendige Verbindlichkeit entfalten. Komplexe Organisationen benötigen aber gerade konkrete und verbindliche Vorgaben, um sich daran ausrichten zu können. Mit anderen Worten, es geht um die Verbesserung der Steuerungsqualität, wie dies auch ausdrückliches Ziel des NKF war.

Festzustellen ist, dass die Darstellung der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage und die Erfassung des Ressourcenverbrauchs mit der Doppik-Einführung für die Kommunen in NRW weitgehend verwirklicht worden ist.

Es fehlt allerdings die darüber hinausgehende Verbesserung der Steuerungsqualität. Um die weitere politische Handlungsfähigkeit zu erhalten, ist es erforderlich, nach einem durchdachten System Schwerpunkte zu setzen. Langfristig soll dadurch eine Handlungsfähigkeit der Stadt gewährleistet werden.

Dieses System muss, damit es nicht das Schicksal der vielen „Modeerscheinungen“ des Neuen Steuerungsmodells erleidet, direkt im Haushaltsverfahren verankert sein. Denn der Haushalt ist der Grundkontrakt zwischen Rat und Verwaltung über die Ziele und die hierfür benötigten Ressourcen im nächsten Jahr.

Die Einführung des wirkungsorientierten Haushalts mit einem neuen Haushaltsverfahren ist für Kommunen Neuland. Aus der bisherigen Reformbewegung des Neuen Steuerungsmodells lassen sich keine durchgreifenden Praxisbeispiele ableiten. So schreibt Prof. Reichard: „Zwar gibt es in vielen Konzepten der Verwaltungsmodernisierung ein Bekenntnis zur Notwendigkeit von Wirkungssteuerung, aber in der tagtäglichen Steuerungspraxis kommt es immer noch eher selten vor.“¹

Die Bewertung von Prof. Reichard lässt den Schluss zu, dass die Reform des Gemeindehaushaltsrechts in der zentralen Zielsetzung „Verbesserung der Steuerungsqualität“ zu kurz gegriffen hat.

Erste grundlegende Hinweise zu einer neuen Steuerungsqualität gibt der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen in § 12 GemHVO NRW, der Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung betrifft:

„Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts dienen.“

Ergänzend ist § 41 der Gemeindeordnung (GO) NRW zu betrachten, der die Zuständigkeit für die Festlegung der strategischen Ziele der Politik überträgt:

„Die Entscheidungen über folgende Angelegenheiten kann der Rat nicht übertragen:(...) die Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen.“

Die Vorschriften sind so allgemein gehalten, dass sie keine eindeutige Handlungsanweisung darstellen. Einen Hinweis, wie die Kennzahlensystematik aus sehen könnte, gibt das Innenministerium mit dem Bericht über das Modellprojekt „Wirkungsorientiert Steuern mit Kennzahlen“.

Insgesamt ist festzustellen, die Kommunen zwar -mehr oder weniger- Kennzahlen in ihren Haushalten aufführen, aber weiterhin das inputorientierte Haushaltsverfahren der Kameralistik fortführen. Es werden zwar Ressourcen bereitgestellt, ohne das Ergebnis und die Wirkung der kommunalen Produkte systematisch zu steuern. Damit wird die NKF -Einführung jedoch zu einem bloßen Wechsel des Rechnungsstils.

¹ Prof. Dr. Christoph Reichard in Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor, 2007, Seite 6

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Stadt ein Steuerungssystem benötigt, das strategische Festlegungen aufnimmt und über Ziel- und Kennzahlenhierarchien operationalisiert.

Die prekäre Haushaltslage verlangt eine umfassende Betrachtung aller freiwilligen und hoheitlichen Aufgabenbereiche der Kommune. Über eine Betrachtung der Effizienz der kommunalen Aufgabenwahrnehmung in der Breite wird eine einseitige Konzentration der Konsolidierungsbemühungen zu Lasten der so genannten freiwilligen Leistungen vermieden.

In der Praxis zeigt sich darüber hinaus, dass ein Benchmarking durch einen interkommunalen Vergleich ausgesprochen problematisch ist. Es führt nur dann zu einem akzeptablen Ergebnis, wenn Kostenstruktur, Qualität und Rahmenbedingungen für jede verglichene Aufgabe exakt erhoben werden.

Hierbei ergeben sich zwei grundlegende Probleme:

- Das Benchmarking, z.B. durch interkommunalen Vergleich, setzt - wie bei der inputorientierten Steuerung - eine weitgehend identische Kostenstruktur und Qualität bei den einbezogenen Kommunen voraus.
- Die Effizienz ist ein wichtiges, aber nicht das alleinige Ziel von Kommunen.

Die effizienten Produkte sind ein wichtiger Zwischenschritt, aber es bleiben folgende Fragen offen: „Welchen Nutzen erzielt das Produkt zur Umsetzung der strategischen Ziele und benötigen wir das Produkt überhaupt?“.

Der konzeptionelle Ansatz zur Beantwortung der Fragen ist - vor dem Hintergrund der strategischen Ausrichtung der Stadt - der wirkungsorientierte Haushalt.

Dieser hat die Aufgabe, die mittel- bis langfristige Perspektive bzw. die strategischen Ziele der Kommune im Haushaltsverfahren so zu operationalisieren, dass sie in der Praxis für alle Beteiligten verbindlich und für den Bürger nachvollziehbar werden. Dabei ist der Kerngedanke des Wirkungsorientierten Haushalts, dass die Steuerungsvereinbarungen im Haushaltsverfahren getroffen werden müssen.

Durch diesen Steuerungsansatz bietet sich die Möglichkeit, die kommunale Leistungserbringung systematisch stärker auf die wichtigen politischen und strategischen Ziele zu fokussieren und durch die Verankerung im Haushaltsverfahren auch operativ umzusetzen. Dabei sollte die Haushaltskonsolidierung ein gleichberechtigtes strategisches Ziel im Verhältnis zu anderen strategischen Zielen sein.



Die Haushaltskonsolidierung auf der Grundlage eines wirkungsorientierten Haushalts kann als Alternativmodell zu einer inputorientierten Haushaltskonsolidierung bezeichnet werden, weil

- in dem System des wirkungsorientierten Haushalts über Ziel- und Budgetvereinbarungen und ein flächendeckendes Controlling zwischen den Verantwortungsebenen festgelegt wird, welche Ausprägung und Effizienz für jedes einzelne Produkt notwendig und sinnvoll sind. Hierzu liefert das Benchmarking Orientierungswerte.
- Rat und Verwaltung im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit zusammenarbeiten (der Rat in seiner Zuständigkeit für die strategischen Festlegungen, die Verwaltung für die Umsetzung bzw. Ausführung),
- die Kommune ihre Handlungsfähigkeit über eine gesamtstädtische Steuerung zurückgewinnen kann.

Der wirkungsorientierte Haushalt ist eine Steuerungsphilosophie, die im Ergebnis dazu führt, dass die Verantwortlichen in einer Kommune ihre politischen Ziele besser umsetzen können. Dazu gehört auch die Frage, welche Leistungen diese Ziele fördern und welche entbehrlich sind. Gerade in Zeiten der Haushaltskonsolidierung sind die Fragen nach Art, Umfang, Qualität und Kosten von allen Produkten des kommunalen Leistungsspektrums zu beantworten. Die Praxis zeigt, dass die Kommune diese Fragen selber beantworten muss, will sie nicht von außen Vorgaben bekommen, die die kommunale Infrastruktur nachhaltig in Frage stellen.

Das Modell des wirkungsorientierten Haushaltes soll dabei nicht erstmals für Hagen entwickelt werden. In der Landeshauptstadt Kiel wurde der Prozess bereits vor einigen Jahren begonnen. An Hand der dortigen Erfahrungen wurde das Modell der Politik bereits in der Lenkungsgruppe vorgestellt.

Aufgrund der Komplexität der Aufgabenstellung mit Auswirkung auf zahlreiche Verwaltungsvorgänge ist die Einführung des wirkungsorientierten Haushaltsverfahrens in einem mehrjährigen Prozess angelegt. Dies haben auch die Erfahrungen im Kieler Projekt eindeutig bestätigt. Der wirkungsorientierte Haushalt kann ab dem Haushaltsjahr 2012 schrittweise eingeführt und so weiterentwickelt werden, dass er in wenigen Jahren flächendeckend wirkungsorientiert gestaltet ist (2015).

Mit der Erarbeitung des dafür erforderlichen Systems von Zielen, Wirkungen, qualitativen und quantitativen Kennzahlen, Benchmarks und Standards würde umgehend begonnen.

In der praktischen Einführung sind folgende tiefgreifende Umstellungsprozesse in allen Aufgabenbereichen zu konkretisieren:

- Der wichtigste Schritt ist die exakte Festlegung des Ablaufs im Haushaltsverfahren mit der Maßgabe, die Produkte über Ziel- und Budgetvereinbarungen zu steuern. Es werden nicht mehr ausschließlich Ressourcen zur Verfügung gestellt, sondern Vereinbarungen mit den Leistungserbringern in den Fachbereichen, Ämtern und Beteiligungen über Produktziele, Prozesse (im weitesten Sinne: Arbeitsweisen) und Ergebnisse (Kennzahlen für die Umsetzung der Ziele) geschlossen. Über diese detaillierte Produktsteuerung hinaus, sind alle Produkte verpflichtet sich an den strategischen Zielen der Stadt Hagen auszurichten. In einem mittelfristigen Prozess sollen Produkte, die einen Bezug zu strategischen Zielen haben, ausgebaut und andere Produkte zurückgebaut werden. Besondere strategische Schwerpunkte bedürfen jedoch zusätzlicher Budgets.
- Die produktorientierten Ziel- und Budgetvereinbarungen ermöglichen das „produktscharfe“ Herunterbrechen der bisherigen Vereinbarungen zur Haushaltskonsolidierung. D.h. die bislang aus Sicht des Ressourceneinsatzes (inputorientiert) mit der Bezirksregierung vereinbarten Konsolidierungsschritte werden mit ihren Auswirkungen auf Output, Prozess und Ergebnis des Produktes dargestellt.
- Die Steuerungsqualität soll durch ein flächendeckendes Controlling mit einem entsprechenden Berichtswesen sichergestellt werden. Die Ergebnisse der Kontrakte sollen über Kennzahlen im Haushaltsplan abgebildet werden. Hierzu müssen Regeln aufgestellt werden, damit die Kennzahlen eine einheitliche Qualität haben. Es müssen ferner Regeln für ein unterjähriges Gegensteuern festgelegt werden, die greifen, wenn die Zielerreichung gefährdet ist.
- Die Rollen und Zuständigkeiten von Rat, Verwaltungsspitze, Fachverwaltung und Querschnittsverwaltung müssen den Anforderungen des neuen Steuerungssystems angepasst werden.
- Die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Fachdezernaten und Fachämtern ist eine Grundvoraussetzung für eine funktionierende Haushaltssteuerung. Über die Verantwortung für die Budgetansätze hinaus sollen die Fachdezernate und Fachbereiche/ämter zukünftig für die vereinbarten Produktziele sowie das Ergebnis und Wirkung der Produkte verantwortlich zeichnen.

Erfahrungen in anderen Kommunen

Das Konzept des wirkungsorientierten Haushalt -wie oben beschrieben- wurde bei der Doppik-Einführung der Landeshauptstadt Kiel entwickelt. Dort sind die konzeptionellen Grundlagen gelegt und die Praxiseinführung hat begonnen.

In Nordrhein-Westfalen hat die Stadt Herdecke mit der Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts Anfang 2010 mit externer Begleitung durch ein Beratungsunternehmen begonnen.

Im Regierungsbezirk Arnsberg haben zudem die Städte Dortmund und Bochum ebenfalls die Einführung eines wirkungsorientierten Haushalts beschlossen.

2. Aktueller Stand

In mehreren Sitzungen ist die Lenkungsgruppe im Jahr 2010 über dieses Modell eines wirkungsorientierten Haushalts informiert worden. Hierbei ist bereits deutlich geworden, dass auch in Hagen zur Umsetzung eines solchen mehrjährigen Prozesses umfangreiche externe Beratungsunterstützung erforderlich wird.

Die in die bisherigen Überlegungen eingebundene Kommunalaufsicht steht dem Projekt eines wirkungsorientierten Haushalts positiv gegenüber. Von dort wurden lediglich Schwierigkeiten gesehen, wenn der Konsolidierungsprozess und die Einführung des wirkungsorientierten Haushalts zeitgleich angegangen werden sollten.

Des weiteren hat der Rat der Stadt Hagen in seiner Sitzung am 6.5.2010 folgenden einstimmigen Beschluss gefasst:

Die Verwaltung wird beauftragt:

- *Die internen Leistungsverrechnungen werden neu geordnet.*
- *Es werden Budgets für alle Sachkostenbereiche gebildet.*
- *Die Voraussetzungen für einen „wirkungsorientierten Haushalt“ durch die Schaffung von Transparenz in Form detaillierter Kosten- und Leistungsübersichten sowie durch die Erstellung von Kennzahlensystemen und Benchmarks im interkommunalen Vergleich für alle Vorstands-, Fachbereiche und Ämter zu schaffen.*
- *Ein Konzept mit Anreizsystemen und Sanktionsmaßnahmen für die jeweiligen Vorstands-, Fachbereiche und Ämter zu erstellen. Mit dem Ziel, die Implementierung einer wirkungsorientierten Haushaltssteuerung innerhalb der*

Verwaltung zügig, respektive fristgerecht sicherzustellen. Das Konzept ist dem Rat zur Entscheidung vorzulegen.

Als Realisierungsziel wird der Haushalt 2012 angesehen.

Parallel hat die Verwaltung vereinbarungsgemäß Kontakt mit der NRW-Bank hinsichtlich der Förderung eines solchen Projektes aufgenommen. Aufgrund der Rückmeldungen der Ansprechpartner bei der NRW-Bank ist zu berichten, dass es von dort zwar keine direkte finanzielle Förderung geben wird. Stattdessen hat die NRW-Bank allerdings die Unterstützung des externen Beratungsprozesses mit eigenem Personal zugesagt. Vor dem Hintergrund dieser Zusage und der bisherigen Gespräche mit der Kommunalaufsicht kann nun eine Vergabe für einen Beratungsauftrag erfolgen.

Finanzielle Auswirkungen

(Bitte ankreuzen und Teile, die nicht benötigt werden löschen).

Aufgrund der Absprachen in der Lenkungsgruppe kann die Verwaltung nunmehr erste Kostenaussagen vornehmen.

3.1 Beraterkosten

Mit personeller Unterstützung der die NRW-Bank ist nach einer ersten Einschätzung für die Einführung des Wirkungsorientierten Haushalts mit Beraterkosten in Höhe von bis zu rd. 400 Tsd. € zu rechnen.

Eine genaue Kostenaussage verbunden mit einer konkreten Zeit- und Maßnahmeplanung wird nach Durchführung des notwendigen Vergabeverfahrens und nach Beauftragung des auszuwählenden Beratungsunternehmens unter Einbindung der NRW-Bank erfolgen.

Die Verwaltung wird daher nach einem entsprechenden Ratsbeschluss aufgrund der bestehenden Rechtsvorschriften im Bereich des Vergaberechtes das erforderliche Vergabeverfahren durchführen.

Im Rahmen der abzuschließenden Verträge ist seitens der Stadt Hagen eine Ausstiegsklausel nach den jeweiligen Projektstufen zu vereinbaren.

3.2 Personalkosten bei der Stadt Hagen

Nach entsprechender politischer Beschlussfassung ist die Anbindung für die Federführung des Projektes im Fachbereich Finanzen und Controlling vorgesehen.

In dem dortigen Bereich der Finanzsteuerung und des Controllings werden mit Hilfe der Dezernatsbetriebswirte Arbeiten in nicht unerheblichem Umfang zu leisten sein. Bereits an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die dort eingesetzten Mitarbeiter schon jetzt mit zahlreichen weiteren Projekten und laufenden Aufgaben, wie z.B. Jahresabschlüssen, Bilanz, Umstrukturierungen (GWH, Theater, SEH), Aufbau des Controllings und Implementierung in die Abteilung, Umsetzung des Haushaltssicherungskonzept 2011, laufende Haushaltsplanung 2011 ff. ausgelastet sind.

Außerdem gilt auch für diesen Bereich grundsätzlich die Vorgabe der zu erzielenden fast 19 % Personaleinsparung bis 2014. Daher wird es im Rahmen einer Prioritätensetzung zu einer diesen Umständen angepassten Zeit- und Maßnahmenplanung kommen müssen.

Nach bisherigen Erfahrungen, bedingt auch durch die Einführung von SAP, ist pro eingesetzten Beratertag mit bis zu drei zusätzlichen Projekttagen in der Verwaltung

zu rechnen, da die Umsetzung des erarbeiteten Konzeptes mit einer kompletten Analyse der bisherigen Haushaltsstrukturen und auch mit entsprechenden Änderung im SAP-System einhergehen muss. Daneben ist die Einführung eines Berichtswesens sowohl für den Haushaltsplan als auch für das unterjährige Controlling arbeitsintensiv umzusetzen.

Dies wird erkennbar zu personellem Mehraufwand im dortigen Bereich führen. Hierfür werden befristet für einen vierjährigen Zeitraum drei zusätzliche, betriebswirtschaftlich vorgebildete, Mitarbeiter benötigt. Bei Annahme von durchschnittlichen jährlichen Personalkosten in Höhe von ca. 45 Tsd. € pro Mitarbeiter ergeben sich Personalkosten bei der Stadt Hagen in Höhe von rd. 540 Tsd. € ($45 \text{ Tsd.€} \times 3 \text{ Mitarbeiter} \times 4 \text{ Jahre}$). Es ist beabsichtigt, diese Mitarbeiter aus dem internen Personalpool zu gewinnen.

3.3 Sachkosten

Der bisherige Produkthaushalt und die Kosten- und Leistungsrechnung sind an die Informationserfordernisse des neuen Haushaltssteuerungssystems anzupassen. Kernpunkt ist die „Kontraktfähigkeit“ des Produkthaushalts und die präzise Kostenzuordnungen bzw- Schlüsselung zu den Produkten.

Der wirkungsorientierte Haushalt stellt über die bisherige Installation hinausgehende Anforderungen an das SAP-System. Für das Berichtswesen und die möglichen Änderungen sind Kosten von rund 100.000.-- € als realistisch anzusehen.

Weitere Vorgehensweise

Die Verwaltung wird beauftragt, in einem neuen Haushaltsverfahren die Grundlagen für eine präzise Ressourcensteuerung zu legen. Dabei soll die Steuerung der Produkte über Ziele und Kennzahlen und die konsequente Erfassung der Wirkung des Verwaltungshandelns im Vordergrund stehen. Ergänzend hierzu werden in einem weiteren Schritt die Produkte an den gesamtstädtischen/ strategischen Zielen ausgerichtet.

Ziel ist die Gewinnung von produktbezogenen Entscheidungsgrundlagen, um das kommunale Aufgabenspektrum insgesamt zu bewerten und in einem mittelfristigen Prozess den niedrigeren Ressourcen anzupassen. Die zentralen Fragestellungen für jedes Produkt sind:

- Was wird gemacht? (Output, Fallzahlen, Ergebnis etc.)
- Warum wird es gemacht? (Gesetzliche Grundlagen mit exakter Beschreibungen der Anforderungen an die Stadt Hagen, Verträge, Beschlüsse etc.)
- Wie wird es gemacht? (Prozessbeschreibung und -kennzahlen etc.)

Detaillierte Informationen über die kommunale Aufgabenwahrnehmung soll eine präzise Produkt- oder Outputsteuerung ermöglichen. Dadurch soll die Umsetzung der bisherigen Konsolidierungsvereinbarungen nachvollziehbar gemacht werden und zukünftige Vereinbarungen erleichtert werden.

Für die Steuerung durch einen wirkungsorientierten Haushalt sind Regeln festzulegen, die gewährleisten, dass Festlegungen im Haushalt in der Verwaltungspraxis konsequent und nachvollziehbar umgesetzt werden.

Nach entsprechender politischer Beschlussfassung über die zur Verfügungstellung der finanziellen und personellen Ressourcen würde die Verwaltung zunächst die Beratungsleistungen in einem ersten Teilschritt vergeben und anschließend eine detaillierte Projektplanung (einschließlich einer konkretisierten Zeit- und Maßnahmeplanung) vorlegen.

Die Vergabe kann nur an ein auf diesem speziellen Feld versiertes Beratungsunternehmen erfolgen. Erfahrungen in anderen Kommunen mit dem speziellen Modell des wirkungsorientierten Haushaltes nicht unabdingbare Voraussetzung.

Das der Umbau des Haushaltssystems auf ein mehrjähriges Projekt angelegt ist, soll die Vergabe des Auftrages in mehreren Projektschritten erfolgen, um während des Projektverlaufes flexibel reagieren zu können.

Im Laufe des Projektes wird es eine intensive Einbindung der Politik in die Erarbeitung der steuerungsrelevanten Ziele und Kennzahlen durch den Berater und die Verwaltung geben müssen. Das Projekt kann nur mit Erfolg abgeschlossen werden, wenn Politik und Verwaltung das neue Steuerungsmodell für den Haushalt gemeinsam akzeptieren. Da es sich um einen mehrjährigen Prozess handelt, muss bei allen Beteiligten der klare Wille vorhanden sein, das dann neu entwickelte Steuerungsmodell anschließend auch ohne Einschränkungen anzuwenden.

Verfügung / Unterschriften

Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich _____

Oberbürgermeister**Gesehen:**_____
Stadtkämmerer_____
Stadtsyndikus_____
Beigeordnete/r**Amt/Eigenbetrieb:**Vorstandsbereich für Finanzen und interne Dienste
20 Fachbereich Finanzen und Controlling**Gegenzeichnen:**

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:**Amt/Eigenbetrieb:****Anzahl:**
