

Stadtvertretung der Landeshauptstadt

Schwerin

Datum: 2008-12-02

Dezernat/ Amt: II / Lenkungsgruppe
Strategische Steuerung
Bearbeiter: Herr Andreas Ruhl
Telefon: 545 - 1301

Beschlussvorlage Drucksache Nr.

02334/2008

öffentlich

Beratung und Beschlussfassung

Dezernentenberatung
Hauptausschuss
Ausschuss für Finanzen und Rechnungsprüfung
Stadtvertretung

Betreff

Kontraktmanagement / Zielvereinbarungen

Beschlussvorschlag

Die Stadtvertretung nimmt die nachfolgenden Festlegungen zur Kenntnis:

1. In der Stadtverwaltung der Landeshauptstadt Schwerin sollen zur Steuerung und Ausgestaltung der Fachbudgets künftig Zielvereinbarungen abgeschlossen werden (siehe auch Antrag der Stadtvertretung Drs.-Nr. 01874/2007).
2. Als Pilotbereiche werden das Kulturbüro und die Lenkungsgruppe Strategische Steuerung vorgesehen. Die Einbeziehung weiterer Bereiche (Amt für Verkehrsmanagement, SDS, ZGM) wird zurzeit geprüft. Dabei soll das „Rahmenkonzept Kontraktmanagement – Steuerung über Zielvereinbarungen“ als Orientierung dienen. Danach sind Zielvereinbarungen Instrument der verwaltungsinternen Steuerung.
3. Auf Basis der Erfahrungen in den Pilotbereichen sollen ab 2010 flächendeckend Zielvereinbarungen abgeschlossen werden. Die flächendeckende Einführung steht unter dem Vorbehalt einer Prüfung in Bezug auf die dafür zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten in den Fachbereichen.
4. Unabhängig von den Vereinbarungen mit den Pilotbereichen sollen auf Basis des Produktplanes der Landeshauptstadt Schwerin und des beschlossenen Haushaltsplanes 2009 flächendeckend Budgetvereinbarungen abgeschlossen werden. Die Abschlüsse stehen unter dem Vorbehalt einer Prüfung in Bezug auf die dafür zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten in den Fachbereichen.

Begründung

1. Sachverhalt / Problem

Zielvereinbarungen können grundsätzlich verstanden werden als

- verbindliche (schriftliche) Absprachen
- zwischen zwei unterschiedlichen Ebenen (Führungskraft – Beschäftigter/Team)
- über einen festgelegten Zeitraum.¹

Zielvereinbarungen in dem hier relevanten Zusammenhang sind Kontrakte zwischen Verwaltungsleitung (Oberbürgermeisterin und/oder Beigeordnete) und Budget- oder Produktverantwortlichen.² Sie dienen vorrangig der Steuerung und Ausgestaltung der Fachbudgets.

Für die momentane Diskussion in der Stadtverwaltung und in den städtischen Gremien gibt es zwei Anknüpfungspunkte:

Der eine ist die geplante Umstellung auf die Doppik bzw. das NKHR. Dabei sieht das System vor, dass der Haushalt in Teilhaushalte zu gliedern ist. Diese wiederum setzen sich aus Produkten zusammen. Diese sind **zwingend** mit Zielen zu untersetzen. Die Ziele wiederum sind Grundlage der Gestaltung, Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushaltes (vgl. § 4 Abs. 7 GemHVO-Doppik MV).

Die Lenkungsgruppe Strategische Steuerung hat dementsprechend ein „Rahmenkonzept Kontraktmanagement - Steuerung über Zielvereinbarungen“ erarbeitet (Stand: 22.07.2008).³ Das Konzept sieht vor, dass die Oberbürgermeisterin und/oder die Beigeordneten mit den Budgetverantwortlichen Vereinbarungen abschließen.

Basis für die Vereinbarungen sollen vorläufig zum einen der Produktplan bzw. die Produktbeschreibungen und zum anderen der Haushalt 2009 sein.

Die Produktbeschreibungen sind von der Stadtvertretung am 07.07.2008 beschlossen worden. Die Aufstellung eines Produkthaushaltes – wenn auch nur auf kameraler Basis – konnte bisher allerdings nicht realisiert werden.

Zukünftig sollen die konkreten Ziele der Produkte **im Zuge** der Haushaltsberatung besprochen und beschlossen werden. Daran anschließend sollen konkretere Zielvereinbarungen mit den Produktverantwortlichen auf doppischer Basis abgeschlossen werden.

Das impliziert auch, dass die konkreten Zielvereinbarungen über die Zieldefinition für die Produkte hinausgehen. Die Vereinbarungen sollen detaillierter sein, sie sollen die strategischen Ziele der Vertretung aufnehmen und handhabbarer machen. Die Vereinbarungen sollen dann auch die Arbeitsplanung ersetzen und ggf. weitere Berichtspflichten ablösen (z.B. Budgetberichte).

Mittelfristig sollen Ziele zwischen Vertretung und Verwaltung dann in einem so genannten Gegenstromverfahren bzw. in einem Wechselspiel konkretisiert werden.

Voraussetzung für ein erfolgreiches Steuern ist dann – noch stärker als heute –, ein entsprechendes Controlling und Berichtswesen zu implementieren.

Der andere Anknüpfungspunkt ist ein Beschluss der Stadtvertretung. Danach

„wird der Oberbürgermeister beauftragt, mit dem Haushaltsplanentwurf (2009) **für die jeweiligen Budgetbereiche** des Verwaltungshaushaltes **Zielvereinbarungen vorzulegen**, mit denen die Budgets sächlich und personell unterlegt werden.“⁴

¹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 4/1998 „Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen“, S. 10

² Daneben werden Zielvereinbarungen beispielsweise im Rahmen leistungs- und/oder erfolgsorientierter Bezahlung auf Basis des § 18 TVöD abgeschlossen.

³ Der Begriff Kontraktmanagement wurde gewählt, um Missverständnisse zu vermeiden bzw. um eine Abgrenzung zur TVöD-Diskussion zu schaffen.

⁴ Antrag 01874/2007 der Fraktion Unabhängige Bürger vom 23.11.2007 („Zielvereinbarungen“), beschlossen am 31.03.2008

Die Intention des Beschlusses dürfte von der der Verwaltung ein Stück weit abweichen: So sollen aus Verwaltungssicht die Zielvereinbarungen die herkömmliche hierarchische Steuerung über jederzeitige Eingriffsrechte, Einzelanweisungen und nachträgliche Kontrollen durch eine Steuerung „auf Abstand“ ersetzen.⁵ Das entspricht dem Grundgedanken des Neuen Steuerungsmodells und auch der Doppik, dezentrale Ressourcenverantwortung zu stärken.

Der Beschluss der Stadtvertretung zielt eher darauf, dass Budgets „effektiv und richtig beraten und schließlich gegenüber der Stadtvertretung abgerechnet werden“ können.⁶

Beiden Ansätzen gemeinsam ist der Grundgedanke, dass eine Stärkung der Kompetenzen der Budget- oder der Produktverantwortlichen einhergehen muss mit einer Konkretisierung der Zielvorgaben und einer Gewährleistung entsprechender Berichtspflichten. Nur so dürfte der Möglichkeit zur Wahrnehmung des Budgetrechts der Vertretung in hinreichender Weise Genüge getan werden können.

Als problematisch wird seitens der Verwaltung jedoch die Forderung betrachtet, **mit dem Haushaltsplanentwurf** Vereinbarungen vorzulegen. Einvernehmliche Vereinbarungen bedingen, dass die Kontraktpartner wissen, welche Ressourcen zur Erreichung von Zielen zur Verfügung stehen. Mit anderen Worten: Vereinbarungen sollten auf Basis eines von der Vertretung beschlossenen Haushaltes (inkl. Stellenplan und Haushaltssicherungskonzept) abgeschlossen werden. Kommt es im Laufe der Haushaltsberatungen noch zu Änderungen in Bezug auf die Ziele, die finanzielle, sachliche und personelle Ausstattung, müsste jeweils nachverhandelt werden. Aus Sicht der Verwaltung können Zielvereinbarungen daher erst unmittelbar im Anschluss an die Haushaltsberatungen abgeschlossen werden.

Darüber hinaus sollten Zielvereinbarungen nicht nur der Ausgestaltung der Budgets dienen, sondern konkrete Festlegungen in Bezug auf weitergehende Pflichten, wie Berichtspflichten etc. enthalten. Insofern sollen die verwaltungsinterne Arbeitsplanung oder die Budgetberichte ggf. auch Zwischenberichte zur Umsetzung von Haushaltssicherungsvorgaben künftig in Zielvereinbarungen aufgehen. Und schließlich dürften Zielvereinbarungen künftig auch etwas detaillierter auszuformulieren sein, als die Ziele, die beispielsweise den Produkten zugeordnet werden. Das betrifft insbesondere operative Ziele.⁷

Um der Intention des Stadtvertretungsbeschlusses gleichwohl Rechnung zu tragen, wird seitens der Verwaltung ein zweigleisiges Verfahren vorgeschlagen:

- Die Verwaltung bereitet Zielvereinbarungen auf Basis der Budgetverteilung für die Fachbudgets vor (vgl. den entsprechenden Abschnitt im Haushaltsplanentwurf 2009).
- Diesen Budgets (ohne Sonderbudgets) werden Ziele aus dem beschlossenen Produktplan zugeordnet.⁸
- Ein solches Vorgehen entspricht im Wesentlichen den so genannten Budgetvereinbarungen auf Basis des Budgetierungskonzeptes 3.0.⁹
- Die entsprechenden Budgets werden zusätzlich mit Informationen aus dem Stellenplanentwurf und/oder dem PBK untersetzt.

Verwaltungsintern sollen dagegen konkrete Zielvereinbarungen abgeschlossen werden.

Als Pilotbereiche werden einstweilen das Kulturbüro und die Lenkungsgruppe Strategische Steuerung vorgesehen, da in diesen Bereichen beispielsweise auch schon eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt wurde.

⁵ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 4/1998, S. 10

⁶ Vgl. Begründung zu o. g. Antrag

⁷ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 3/2001, S. 12 f.

⁸ Beschluss der Stadtvertretung vom 07.07.2008

⁹ Stand: 26.02.2007

Der wesentliche Unterschied zwischen Budgetvereinbarungen und Zielvereinbarungen liegt darin, dass Zielvereinbarungen detaillierter ausgestaltet sind. Sie basieren auf einem größeren Instrumentarium und sollen auf doppischer Basis abgeschlossen werden. Sie sollen sich an den entsprechenden Veröffentlichungen der KGSt orientieren. Mittelfristig sollen die Budgetvereinbarungen in den Zielvereinbarungen aufgehen. Dabei wird unterstellt, dass die Ziele, die den Produkten zugeschrieben werden, sukzessive im Zusammenwirken von Verwaltung und Vertretung konkretisiert und präzisiert werden können. Das betrifft insbesondere „übergeordnete“ Ziele, die seitens der Vertretung definiert werden sollten und die im weiteren Verfahren „heruntergebrochen“ werden können, um operative Ziele definieren zu können.

2. Notwendigkeit

siehe Sachverhalt

3. Alternativen

Eine Alternative zum Abschluss von Budgetvereinbarungen auf Basis von Produktzielen und Budgetvorgaben bzw. Stellenausstattungsangaben könnte darin bestehen, für bestimmte Haushaltsstellen die jeweiligen Einzelzweckbindungen zur Grundlage der Budgetvereinbarungen zu machen. Diese könnten z.B. aus den Erläuterungen zu Haushaltsstellen im Haushaltsplan hervorgehen. Die betroffenen Haushaltsstellen wären damit der dezentralen Bewirtschaftungskompetenz ein Stück weit entzogen.

Nachteil dieses Verfahrens ist, dass im momentanen Haushaltsplanentwurf die Erläuterungen nur vereinzelt angebracht sind. Eine dezidierte Zweckbindung in Form entsprechender Erläuterungen müsste eventuell über Änderungsanträge nachgearbeitet werden. Mithin müsste die Stadtvertretung aufgefordert werden zu benennen, welche Haushaltsstellen mit entsprechenden Erläuterungen zu versehen sind und damit der eigenverantwortlichen Bewirtschaftungskompetenz der Budgetverantwortlichen faktisch entzogen werden sollen.

Schließlich dürften die momentanen Regelungen des Budgetierungskonzeptes der Intention des Antrages aus der Stadtvertretung insoweit Rechnung tragen, als dass bei größeren Abweichungen von Festlegungen des Haushaltsplanes zwingend Bericht zu erstatten ist. Konkret haben die Budgetverantwortlichen im jeweiligen Fachausschuss „ab einer prognostizierten Überschreitung einzelner Ausgabeansätze / Unterschreitung einzelner Einnahmeansätze um 20.000 € zu berichten“. Bei Einzelansätzen ab 500.000 € tritt eine Berichtspflicht erst ein, wenn Abweichungen um 50.000 € prognostiziert werden (vgl. Punkt 7.2 des Budgetierungskonzeptes 3.0).

4. Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse von Familien

Der Inhalt dieser Vorlage hat keine unmittelbare Auswirkung auf familienpolitische Belange.

5. Wirtschafts- / Arbeitsmarktrelevanz

keine

6. Finanzielle Auswirkungen

keine

Anlagen:

Keine

gez. Dr. Wolfram Friedersdorff
Beigeordneter

gez. Dieter Niesen
Beigeordneter

gez. Hermann Junghans
Beigeordneter

gez. Angelika Gramkow
Oberbürgermeisterin