

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 12 GemHVO NRW

§ 12

Ziele, Kennzahlen zur Zielerreichung

¹Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. ²Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Erläuterungen zu § 12:

I. Allgemeines

1. Der Einsatz neuer Steuerungsinstrumente

Die politische Steuerung in den Gemeinden wird sich mit der Einführung und Anwendung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements grundlegend ändern. Während die gemeindliche Steuerung bisher durch die Bereitstellung der erforderlichen Geldmittel geprägt war, soll die gemeindliche Haushaltswirtschaft künftig über Ziele und Leistungskennzahlen gesteuert werden. Die neue Steuerung in der Gemeinde bedarf regelmäßig mehrerer Kernelemente, die es umzusetzen gilt (vgl. Abbildung).

Kernelemente der gemeindlichen Steuerung
Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen dem Rat der Gemeinde und der gemeindlichen Verwaltung
Steuerung und Führung durch Leistungsabsprachen mit Vereinbarungen (Kontrakte)
Produktorientierung mit Outputsteuerung
Dezentrale Ressourcenverantwortung mit Budgetbildung
Controlling sowie Kosten- und Leistungsrechnung

Abbildung 245 „Kernelemente der gemeindlichen Steuerung“

Die neue Steuerung erfordert sowohl neues Wissen bei allen Verantwortlichen in Rat und Verwaltung als auch deren Einbindung in den Reformprozess und den Einsatz neuer Steuerungsinstrumente. Dieses erfordert aber auch die Entwicklung eines zukunftsorientierten Bildes der Gemeinde mit wenigen qualitativ hochwertigen Leitorientierungen als Kernaussagen, aus denen die Grundlagen für die Ausrichtung des gemeindlichen Handelns auf die Zukunft festgelegt werden.

2. Die Rechte der gemeindlichen Organe

Die Rechte der gemeindlichen Organe bleiben im Rahmen der Reform des Gemeindehaushaltsrechts unter Berücksichtigung des NKF und der Abbildung des Ressourcenaufkommens und des vollständigen Ressourcenverbrauchs unangetastet. Es bedarf aber gleichwohl einer Anpassung des Verhältnisses von Rat und Verwaltung, um eine klare Rollen- und Verantwortungsabgrenzung zu erreichen. Vielfach kann der Rat als „Auftraggeber“

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 12 GemHVO NRW

gegenüber der Verwaltung bezeichnet werden, der strategische Ziele setzt und deren Umsetzung mit der gemeindlichen Verwaltung vereinbart sowie deren Erfüllung mit Hilfe geeigneter Instrumente auch kontrolliert. Diese Verhältnisse erfordern, dass der Rat künftig auf eine Detailsteuerung verzichtet und durch klare Ziel- und Leistungsvorgaben zu einer ergebnisorientierten Steuerung zu gelangen. Am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres gilt es dann, nicht nur die Leistungsergebnisse der gemeindlichen Verwaltung, sondern auch die Wirkungen der vom Rat getroffenen Entscheidungen transparent zu machen.

Im Rahmen der Neuausrichtung der örtlichen Steuerung gilt es, die politisch festgelegten Standards und Ziele sowie Ressourcen für die Sicherstellung der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Gemeinde erkennbar und damit die Generationengerechtigkeit sichtbar sowie die Erfüllung der produktorientierten Aufgaben mit den dafür erforderlichen Finanzmitteln nachvollziehbar zu machen. Diese Ansätze für eine Verbesserung der örtlichen Steuerung können jedoch in Einzelfällen dazu führen, dass es einer Neuausrichtung des Verhältnisses von Rat und gemeindlicher Verwaltung bedarf. In der gemeindlichen Verwaltung sollte es dabei über die Produktorientierung zu einer eindeutigen und verursachungsgerechten Zuordnung von Verantwortlichkeiten kommen.

3. Gemeindliche Steuerung und Zielstruktur

Die Gemeinde muss sich daher ein zukunftsorientiertes Profil geben. Aus solchen Visionen und Leitlinien (Leitbildern) lassen sich strategische und operative Ziele bestimmen, die eine Leitorientierung für die gemeindliche Haushaltswirksamkeit entfalten können und sollen. Dadurch lassen sich die Steuerung und die Finanzen der Gemeinde unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze, z.B. in § 75 GO NRW, miteinander verknüpfen. Der Gemeinde stehen dabei verschiedenen Handlungsmöglichkeiten offen, unter denen sie eine Auswahl zu treffen hat, um die angestrebten zukünftigen Verhältnisse zu erreichen. Insgesamt gesehen muss daher ein örtlich gestaltetes handhabbares System entstehen, in dem durch quantitative Sollgrößen wünschenswerte Zustände beschrieben werden, die in einem von der Gemeinde zu bestimmenden Zeitraum erreicht werden sollen (vgl. Abbildung).

Gemeindliche Steuerung und Zielstruktur		
Schritte	Umsetzung	Maßnahmen
Leitbild	Grundlegende Bedingungen schaffen	Kooperation der Aufgabenträger
Mittelfristige Entwicklungsziele	Grundsatzprogramm	Zukunftsorientierte Entwicklung
Jahresbezogene operative Ziele	Handlungsschwerpunkte	Handlungskonzepte
Strategien	Produktorientierung	Einzelziele
Maßnahmen	Messen der Zielerreichung	Budgetgestaltung

Abbildung 246 „Gemeindliche Steuerungsfelder“

Die Bürgerinnen und Bürger sind als Öffentlichkeit bzw. als Adressaten des gemeindlichen Handelns in die örtlichen Arbeiten einzubeziehen, denn sie sollen das Handeln des Rates und der Verwaltung der Gemeinde unterstützen. Es muss eine Verknüpfung zwischen den Leitlinien (Leitorientierung), den örtlichen strategischen und operativen Zielen und den daraus abgeleiteten Handlungen sowie deren Überprüfung (Messen der Zielerreichung und Umsetzbarkeit) bestehen. Dies ermöglicht u.a. die notwendig werdenden Anpassungen und Weiterentwicklungen.

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT § 12 GemHVO NRW

Auf der Grundlage, dass der Gesamtabchluss die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage des Kernbereichs der Gemeinde zusammen mit der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der in den gemeindlichen Gesamtabchluss einbezogenen Unternehmen so darzustellen hat, als wäre die Gemeinde zusammen mit ihren Unternehmen eine wirtschaftliche Einheit, wird dieser für die Gemeinde zu einem Instrument der Steuerung und Kontrolle. Zumal an den Gesamtabchluss unter Einbeziehung des Grundsatzes der gemeindlichen Einheit keine höheren Anforderungen als an den einzelnen Jahresabschluss gestellt werden. Dies ermöglicht ein Controlling der Geschäftsbereiche der gemeindlichen „Wirtschaftseinheit“ über die Grenzen der Kernverwaltung der Gemeinde hinweg und gewinnt durch den Gesamtabchluss an Bedeutung.

4. Gemeindliche Ziele und Budgetierung

Das Neue Kommunale Finanzmanagement beinhaltet neben dem Ressourcenverbrauchskonzept auch die dezentrale Ressourcenverantwortung und eine flexible Haushaltsbewirtschaftung für die Gemeinden. Die Vorschrift des § 21 GemHVO NRW erkennt die Budgets als Bewirtschaftungsinstrument für die gemeindliche Verwaltung an. Unter Budgetierung wird verstanden, den Fachbereichen oder Ämtern in der gemeindlichen Verwaltung bestimmte Ressourcen zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zu übertragen. Dieses Verständnis von Budgetierung ist gekoppelt an Organisationseinheiten mit eindeutiger Festlegung von Verantwortlichkeiten. Das Haushaltsrecht stellt dazu Instrumente zur Verfügung, die eine flexible Bildung und Bewirtschaftung von Budgets ermöglichen.

Die Festlegung der gemeindlichen Budgets erfordert die Bildung von örtlichen Zielen und Leistungskennzahlen und ist an der Produktorientierung im gemeindlichen Haushalt auszurichten. Die Ziele und Kennzahlen, die zur Grundlage der örtlichen Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht und zwischen dem Rat und der gemeindlichen Verwaltung abgestimmt werden, müssen in eine Zielhierarchie eingebunden sein und bis in die unterste Ebene der örtlichen Gliederung des Haushaltsplans hineinreichen, wenn auf dieser Ebene von der Gemeinde die Budgets gebildet werden. Nur so werden auch die Budgets dem Gedanken einer kompetenten und ressourcenverbrauchsorientierten Verwaltungsteuerung und dezentralen Ressourcenverantwortung gerecht.

5. Gemeindliche Ziele und Leistungskennzahlen

Das Neue Kommunale Finanzmanagement beinhaltet, dass für die gemeindliche Aufgabenerfüllung produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Leistungskennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Die Leistungskennzahlen sollen neben den Zielen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden. Die Festlegung der gemeindlichen Leistungskennzahlen muss daher deren Funktion und Zweck sowie den möglichen Nutzen berücksichtigen.

Für die Gemeinde gilt es daher z.B. ihre Leistungskennzahlen auszuwählen, dass diese zielbezogen und steuerungrelevant sind, für die Adressaten eindeutig, glaubwürdig und verständlich sind und daher von ihnen im Rahmen des Ergebnisses der jährlichen Haushaltswirtschaft der Gemeinde interpretiert werden können. Daher muss auch immer ein zeitnahe Bezug zum gemessenen gemeindlichen Ereignis bestehen, so dass für die notwendige Bewertung die Leistungskennzahlen darüber auch schnell verfügbar gemacht werden müssen. Vor einem dauerhaften Einsatz ist daher auch dessen Tauglichkeit für den vorgesehenen Zweck zu prüfen.

II. Erläuterungen im Einzelnen

1. Zu Satz 1 (Ziele und Leistungskennzahlen der Gemeinde):

1.1 Die Festlegung von Zielen

Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Leistungskennzahlen zur Zielerreichung bestimmt und mit Finanzzielen verknüpft werden. Dabei sind Ziele, die nur einen bestehenden Zustand oder die Einhaltung von rechtlichen Vorgaben erfassen, nur bedingt brauchbar. Im Zielbildungsprozess werden die Ziele zwischen dem Rat und der gemeindlichen Verwaltung abgestimmt. Auch die Öffentlichkeit kann in den Prozess eingebunden werden. Dadurch soll erreicht werden, dass die Ziele und Leistungskennzahlen der Gemeinde gleichgewichtig zu den übrigen Haushaltsdaten und unverzichtbarer Bestandteil der gemeindlichen Haushaltsplanung sind. Bei der Festlegung gemeindlicher Ziele sollten daher die unterschiedlichen Zielfunktionen nicht außer Acht bleiben (vgl. Abbildung).

Zielfunktionen bei gemeindlichen Zielen	
Auswahlfunktion	Durch die formulierten Ziele muss eine Bewertung von Handlungsalternativen im Hinblick auf ihren Beitrag zur Erreichung der gesetzten Ziele möglich sein.
Anreizfunktion	Durch konkrete Zielvorgaben müssen dem Ausführenden die notwendigen Anreize zur Umsetzung, ggf. auch Leistungssteigerung, geboten werden.
Beurteilungsfunktion	Durch die Zielvorgaben muss noch eine Beurteilung möglicher Handlungsalternativen im Hinblick auf die Zielerreichung möglich sein.
Kontrollfunktion	Durch die Gestaltung messbarer Ziele muss die Möglichkeit einer Gegenüberstellung der erreichten Ergebnisse mit den gesetzten Zielvorgaben geschaffen werden.
Koordinationsfunktion	Durch die Zielvorgaben sollen die möglicherweise unterschiedlichen Aktivitäten im Sinne der Zielerreichung angepasst und aufeinander abgestimmt bzw. harmonisiert werden.
Orientierungsfunktion	Durch die Zielvorgabe soll eine Ausrichtung sämtlicher Handlungen auf die gesetzten Ziele erfolgen.
Steuerungsfunktion	Durch die Zielvorgaben sollen noch Möglichkeiten der eigenen Entscheidung über die zur Zielerreichung erforderlichen Handlungen bleiben.

Abbildung 247 „Zielfunktionen bei gemeindlichen Zielen“

Die Verpflichtung nach dieser Vorschrift, produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festzulegen sowie Kennzahlen zur Zielerreichung zu bestimmen, verlangt von der Gemeinde nichts Unmögliches, auch wenn es bei der Vielzahl der örtlichen Aufgaben nicht immer einfach sein dürfte, zutreffende Ziele und Leistungskennzahlen festzulegen. Ebenso muss wegen dieser neuen Transparenz über das haushaltswirtschaftliche Handeln der Gemeinde zwischen den Beteiligten abgestimmt sein, dass die Nichterreichung von Zielen nicht zwingend oder automatisch „Versagen“

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 12 GemHVO NRW

bedeutet, sondern einen neuen sachlichen Prozess auslösen sollte, der den Weg für eine bessere systematische Steuerung für den Rat und die Verwaltung der Gemeinde schafft.

Den Einstieg für eine örtliche Zielbildung bietet der gemeindliche Haushaltsplan nach § 79 GO NRW, der mindestens die nach § 4 GemHVO NRW vorgesehenen Produktbereiche aufweisen muss, zumal produktorientierte Ziele auf den haushaltswirtschaftlichen Produkten, Produktgruppen und Produktbereichen aufbauen. Die Steuerung der Gemeinde bzw. der gemeindlichen Verwaltung darf sich dabei nicht nur auf die Ziele auf der untersten Ebene der Gliederung des Haushaltsplans erstrecken. Alle gemeindlichen Ziele müssen zudem in eine Zielhierarchie eingebunden sein, die ausgehend vom Rat und dem Leitbild der Gemeinde (strategische Ziele), bis in die unterste Verantwortungsebene der gemeindlichen Verwaltung (operative Ziele) hineinreicht. Nur so kann bei der Gemeinde ein in sich stimmiges Zielsystem entstehen, das einer kompetenten und ressourcenverbrauchsorientierten Verwaltungssteuerung mit dezentraler Ressourcenverantwortung gerecht werden kann.

1.2 Die Festlegung von Leistungskennzahlen

Die gebildeten Ziele (Leistungs- und Finanzziele) sind u.a. zur Messung der Zielerreichung mit Leistungskennzahlen zu verbinden, d.h. erst sind von der Gemeinde die örtlichen Ziele zu bestimmen, dann dazu die Leistungskennzahlen. Betriebswirtschaftlich sind solche Kennzahlen jene Zahlen, durch die quantitativ erfassbare Sachverhalte in konzentrierter Form wiedergegeben werden können. Sie stellen relative Maßzahlen dar, die als Quotient aus einem Zähler und einem Nenner gebildet werden. Die gemeindlichen Leistungskennzahlen setzen sich i.d.R. aus zwei oder mehreren Grundzahlen zusammen und enthalten quantitative und aussagekräftige Informationen. Diese Kennzahlen nehmen unterschiedliche Funktionen wahr (vgl. Abbildung).

Funktionen gemeindlicher Leistungskennzahlen	
-	Die Leistungskennzahlen stehen in engem Zusammenhang mit den vom Rat aufgestellten Zielvorgaben. Sie dienen u.a. der Ermittlung und Beschreibung von Zielvorgaben.
-	Die Leistungskennzahlen dienen zur Kontrolle des Grades der Zielerreichung, insbesondere wenn mit der Zielbestimmung eine „Soll-Zahl“ verbunden wurde, und damit auch zur Feststellung der Leistungsfähigkeit der Gemeinde.
-	Die Leistungskennzahlen haben eine Warnfunktion inne, weil durch sie die entstandenen Abweichungen von den Haushaltsvorgaben ersichtlich und Ursachenanalysen möglich werden.

Abbildung 248 „Funktionen gemeindlicher Kennzahlen“

Die Festlegung der gemeindlichen Leistungskennzahlen muss daher deren Funktion und Zweck sowie den möglichen Nutzen berücksichtigen. So gilt es z.B. Leistungskennzahlen auszuwählen, die zielbezogen und steuerungsrelevant sind, für die Adressaten eindeutig, glaubwürdig und verständlich sind und daher von ihnen interpretiert werden können. Daher muss auch immer ein zeitnaher Bezug zum gemessenen gemeindlichen Ereignis bestehen, so dass für die notwendige Bewertung die Leistungskennzahlen darüber auch schnell verfügbar gemacht werden müssen. Vor einem dauerhaften Einsatz ist daher auch dessen Tauglichkeit für den vorgesehenen Zweck zu prüfen.

Die Rechte und Kompetenzen des Rates, z.B. das Budgetrecht, die Beschlussfassung über den Haushaltsplan, die Feststellung des Jahresabschlusses, bleiben erhalten. Trotzdem bringt die Einführung von Leistungskennzahlen besondere Veränderungen in den Beratungen und Entscheidungen mit sich, denn es gilt für den Rat, zukünftig ergebnisorientiert zu steuern. Insbesondere der aufzustellende Gesamtabschluss, in dem die Einzelabschlüsse

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 12 GemHVO NRW

se der gemeindlichen Kernverwaltung und der Betriebe der Gemeinde konsolidiert werden, führt zu einem neuen Überblick über die wirtschaftliche Gesamtlage der Gemeinde.

Die wesentlich verbesserte Informationsbasis sowie die neuen Komponenten des gemeindlichen Haushalts gebieten eine neue und qualifizierte Steuerung des gemeindlichen Handelns, die durch Ziele und Kennzahlen unterstützt wird. In Abhängigkeit von der örtlichen Produktbildung und der jeweils gewünschten Informationstiefe über die gemeindliche Leistungserbringung sind Leistungskennzahlen von jeder Gemeinde eigenverantwortlich zu definieren. Dem steht nicht entgegen, auf Erfahrungen anderer Gemeinden aufzubauen oder erprobte Leistungskennzahlen den örtlichen Bedürfnissen anzupassen.

1.3 Die Produktorientierung im gemeindlichen Haushalt

Die Festlegung von Zielen und Leistungskennzahlen ist auch an der Produktorientierung im gemeindlichen Haushalt auszurichten. Mit der Einführung des NKF in den Gemeinden wird die bisherige ausschließliche Auskunft über die Verwendung der eingesetzten Mittel durch Aussagen und Bewertungen über die mit den eingesetzten Mitteln erzielten Ergebnisse ersetzt, d.h. die Inputorientierung wird durch eine Outputorientierung abgelöst. Dadurch wird die Aufgabenerfüllung der Gemeinden transparenter und das wirtschaftliche Handeln gestärkt.

Die Einführung der Produktorientierung erfordert daher von den Gemeinden, sich einen Überblick über die vielfältigen Tätigkeiten, die erbrachten Leistungen sowie die damit erzielten Wirkungen zu verschaffen, um eine Definition von Produkten sowie von Zielen und Leistungskennzahlen zu ermöglichen. Es ist dabei nicht ausreichend, nur die Leistungen aufzulisten, sondern auch die Produkten und die Ziele müssen eindeutig definiert und voneinander abgegrenzt werden. Dies erfordert u.a. auch, eine Produktqualität festzulegen. Eine systematische Ordnung und Darstellung der Produkte als gemeindlichen Leistungen erleichtert die haushaltswirtschaftliche Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen, um der Ressourcenorientierung ausreichend Rechnung tragen zu können und die Aufgabenerfüllung verstehbar zu machen.

2. Zu Satz 2 (Ziele und Leistungskennzahlen für Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle):

2.1 Allgemeines

Die Vorgabe aus dieser Vorschrift, Ziele und Kennzahlen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts zu machen, führt dazu, dass der Rat für seine strategische Steuerung zukünftig neue Informationen benötigt. In diesem Zusammenhang ist es nicht hilfreich, den Bedarf dafür allein aus dem durch die Vorschrift ausgedrückten Willen des Gesetzgebers abzuleiten. Der Auslöser für den örtlichen Einsatz von Zielen und Leistungskennzahlen muss vielmehr der eigene Steuerungsbedarf für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sein, der unter Berücksichtigung der gemeindlichen Haushaltsplanung entsteht und dessen Wirkungen sich im gemeindlichen Jahresabschluss zeigen. Es gilt daher, auch die gemeindliche Haushaltswirtschaft insgesamt darauf auszurichten (vgl. Abbildung).

Neue Informationen über die gemeindliche Haushaltswirtschaft	
-	Durch die Abbildung des geplanten Ressourcenverbrauchs im zu beschließenden Haushaltsplan.
-	Durch die Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden und deren stichtagsbezogenen Nachweis in der Bilanz.
-	Durch die Gestaltung des Haushaltsausgleichs auf der Grundlage von Erträgen und Aufwendungen.

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 12 GemHVO NRW

gen.
- Durch die Zuordnung von Ressourcen zu Aufgaben, Zielen und Leistungen in den Teilplänen des Haushaltsplans.
- Durch Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.

Abbildung 249 „Neue Informationen über die gemeindliche Haushaltswirtschaft“

Diese Gegebenheiten erfordern u.a. auch eine Gestaltung des örtlichen Haushaltsplans unter Beachtung der politisch steuerungsrelevanten Aspekte und der notwendigen Transparenz über das finanzwirtschaftliche Handeln der Gemeinde. Der gemeindliche Haushaltsplan soll daher eine Verknüpfung von Leistungs-, Ertrags- und Finanzdaten enthalten, um übersichtliche und nachvollziehbare Informationen für den Rat der Gemeinde zu gewährleisten (vgl. Nr. 1.2.5 des Runderlasses des Innenministeriums vom 24.02.2005, SMBl. NRW. 6300).

2.2 Die Ausgestaltung von örtlichen Zielen und Leistungskennzahlen

Die spezifische Ausgestaltung von Zielen und Leistungskennzahlen bleibt der Gemeinde überlassen. Die Zielbeschreibungen, Leistungskennzahlen und sonstige Angaben im Haushaltsplan sind daher von jeder Gemeinde nach ihren Bedürfnissen festzulegen (vgl. § 4 Abs. 2 GemHVO NRW). Sie kann dazu auch weitere Informationen anhand von Leistungsmerkmalen geben. Um aber eine tatsächliche Verwertung der wichtigen Informationen durch die Adressaten zu ermöglichen, müssen für die Auswahl und Zusammenfassung der Informationen bzw. die Aufbereitung der Daten auch die Zwecke der Information und deren Empfänger berücksichtigt werden.

Für diesen Bedarf sowie für die Gestaltung lesbarer Berichte bietet der Haushaltsplan eine gute Basis, der sich dadurch zu einem praktikablen Steuerungsinstrument weiterentwickeln lässt. Zu beachten ist aber, dass sich die Ziele der gemeindlichen Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung nicht allein mit Finanzgrößen messen lassen. Daher sind zur Konkretisierung der Zielsetzung geeignete Messgrößen zu bestimmen, die so festgelegt sein sollen, dass unmittelbar über den Stand der Zielerreichung informiert werden kann. Solche Messgrößen werden zu Leistungskennzahlen, wenn dabei die zu gebende Information durch Zahlen verdeutlicht wird. Wenn aber die Zielformulierung keine unmittelbare Messung der Zielerreichung durch Leistungskennzahlen zulässt, gleichwohl aber eine Information über den Stand der Zielerreichung notwendig ist, muss versucht werden, über Hilfsgrößen (Indikatoren) die Zielerreichung zu messen.

Diese gesamte Zielrichtung erfordert, mindestens in den Teilplänen des Haushaltsplans die geplanten Leistungsmengen sowie Leistungskennzahlen auszuweisen. In den Teilrechnungen sind dann jeweils Ist-Zahlen darzustellen, durch die eine Kontrolle der Zielerreichung ermöglicht wird. Die an Planung und Jahresabschluss anknüpfende und damit am Handeln der Verwaltung orientierte Steuerung erfordert eine Verdichtung von Informationen. Dies bringt es mit sich, dass eine inhaltliche Ausrichtung auf wenige, aber geeignete Zieldimensionen in Abhängigkeit von der Steuerung der Gemeinde vorgenommen werden soll. Zur Beurteilung sollen geeignete Leistungskennzahlen genutzt werden.

2.3 Die Abbildung der örtlichen Ziele im Haushaltsplan

Die mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts angestrebten Ziele, die Steuerung der Gemeinde zu verbessern und den Ressourcenverbrauch vollständig zu berücksichtigen, erfordern eine Gliederung des Haushaltsplans nach § 79 GO NRW in Teilpläne (vgl. § 4 GemHVO NRW). Im NKF ist die zeitgemäße Gliederung des Haushaltsplans in der Eigenverantwortung der Gemeinde ein Bestandteil des umfassenden Reformansatzes, der insbesondere auch die Weiterentwicklung der Führungsmethoden (Management) beinhaltet. Hierzu gehören insbesondere die Steuerung über Ziele und Zielvereinbarungen auf allen Verwaltungsebenen, aber auch zwi-

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 12 GemHVO NRW

schen Rat und Verwaltung, sowie die Möglichkeit, deren Umsetzung und Zielerreichung mit Hilfe von messbaren Kennzahlen besser nachprüfen zu können. Vereinbarte Ziele und messbare Kennzahlen sollen deshalb auf allen Gliederungsebenen des gemeindlichen Haushaltsplans ausgewiesen werden (vgl. Nr. 1.2.5 des Runderlasses des Innenministeriums vom 24.02.2005, SMBl. NRW. 6300).

2.4 Die Einrichtung eines Controllings

Die Gesamtvorgabe dieser Vorschrift erfordert grundsätzlich die Einrichtung eines Controllings und eines unterjährigen Berichtswesens durch die Gemeinde. Nur durch regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche wird es den Verantwortlichen möglich, von der Planung abweichende Entwicklungen und Tendenzen zu erkennen, und ggf. gegen zu wirken und dabei ggf. auch die örtlichen Geschäftsprozesse und Verwaltungsabläufe der erforderlichen gemeindlichen Aufgabenerfüllung anzupassen.

In diesem Zusammenhang steht die Vorgabe in dieser Vorschrift, für die gemeindliche Aufgabenerfüllung produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festzulegen sowie Kennzahlen zur Zielerreichung zu bestimmen und die Ziele und Kennzahlen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts zu machen. Außerdem wird durch den jahresbezogenen Haushaltskreislauf deutlich, dass die örtlichen Ziele, die Strategien und das Controlling dazu beitragen, die stetige Aufgabenerfüllung der Gemeinde zu sichern sowie ggf. die Wiedererreichung des Haushaltsausgleichs unterstützen. Die einzelnen Controllingmodule sollen daher ineinander greifen und insgesamt ein Controllingssystem ermöglichen (vgl. Abbildung).

Mögliche Module für ein gemeindliches Controlling
- Ein strategisches Controlling, damit eine langfristige Ausrichtung des Entscheidungshandels möglich wird.
- Ein Finanzcontrolling, das auf Kennzahlen zur finanzwirtschaftlichen Steuerung ausgerichtet ist.
- Ein Kostencontrolling, das auf die Weiterverarbeitung der Grundinformationen der Kosten- und Leistungsrechnung im Sinne von kostenorientierten Entscheidungshilfen und im Sinne einer bewussten Gestaltung der Kosten ausgerichtet ist.
- Ein Wirkungs- und Qualitätscontrolling, das die geforderte strategische Ausrichtung des Verwaltungshandelns unterstützt, um nicht nur den Output zu messen, sondern auch eine bestimmte Wirkung zu erzielen (Outcome).
- Ein Investitions- und Projektcontrolling, weil i.d.R. die Investitionen der Gemeinde der Umsetzung langfristiger Strategien dienen.
- Ein Personalcontrolling, weil dem Personal der Gemeinde eine erhebliche Bedeutung als Kostenblock, aber auch als Ressource der Gemeinde zu kommt und es daher einer Steuerung der Personalkosten und deren Struktur bedarf.
- Ein Beteiligungscontrolling, weil die Erreichung bzw. Rückgewinnung des Gesamtüberblicks über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde, zwingend erforderlich ist und sich die strategische Führung der Gemeinde über die Kernverwaltung und ihre verselbstständigten Aufgabenbereiche erstrecken muss.

Abbildung 250 „Mögliche Module für ein gemeindliches Controlling“

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 12 GemHVO NRW

Ein Controllingssystem darf jedoch nicht nur innerhalb der gemeindlichen Verwaltung betrieben werden, sondern muss auch das Verhältnis zwischen dem Rat und der gemeindlichen Verwaltung zum Gegenstand haben. Nur bei einem Einvernehmen dieser beiden Partner wird es möglich werden, erfolgreich Maßnahmen zur Gegensteuerung von aufgetretenen Abweichungen in der gemeindlichen Haushaltswirtschaft oder mit strategischer Bedeutung für die Gemeinde zu ergreifen.

2.5 Die Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems

2.5.1 Allgemeines

Jede Gemeinde muss prüfen, ob sie für sich ein Risikofrüherkennungssystem einrichtet, wie es für Eigenbetriebe vorgeschrieben ist (vgl. § 10 Abs. 1 EigVO NRW), denn im Lagebericht soll auch über die Risiken, die die wirtschaftliche Lage der Gemeinde erheblich beeinflussen können, berichtet werden. Zur Risikofrüherkennung gehören insbesondere die Risikoidentifikation und die Risikobewertung, die Maßnahmen der Risikobewältigung einschließlich der Risikokommunikation, die Risikoüberwachung bzw. die Risikofortschreibung und die Dokumentation. In diesem Zusammenhang sind eine ständige Beobachtung möglicher Risikoquellen und ihre Veränderungen unerlässlich, z.B. der Geld- und Kreditmarkt, die Energiemärkte unerlässlich.

Einen Anlass für künftige Risiken und Chancen der Gemeinde können aber auch die Entwicklungen im Steuerrecht, europäische Entwicklungen sowie Veränderungen im allgemeinen Geschäftsverkehr bieten. Vor dem Hintergrund, dass die Gemeinde verpflichtet ist, ihre dauernde Leistungsfähigkeit zu erhalten und ihre stetige Aufgabenerfüllung zu sichern, ist ein gemeindliches Überwachungssystem, das es ermöglicht, etwaige bestandsgefährdende Entwicklungen für die Gemeinde frühzeitig zu erkennen, sehr hilfreich.

2.5.2 Die Grundsätze ordnungsmäßiger Risikoüberwachung

Die Ziele und Zwecke sowie die Fragen der Einrichtung und Ausgestaltung eines Risikofrüherkennungssystems in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten der Gemeinde machen es sachlich erforderlich, die Grundsätze, die sich für die Risikoüberwachung in der Betriebswirtschaftslehre und bei der Anwendung im kaufmännischen Bereich entwickelt haben, von Anfang an auch im gemeindlichen Bereich in der Anwendung zu erproben. Solche allgemeinen Grundsätze verhindern nicht, dass sich aus den örtlichen Besonderheiten der Gemeinden heraus noch zusätzliche, aber durchaus auch unterschiedliche Anforderungen an ein Risikofrüherkennungssystem ergeben können. Die Grundsätze ordnungsmäßiger Risikoüberwachung werden in allgemeine und besondere Grundsätze untergliedert (vgl. Abbildung).

Grundsätze ordnungsmäßiger Risikoüberwachung (GoR)	
Allgemeine Grundsätze der GoR	
Grundsatz der Gesetzmäßigkeit	Der Grundsatz, der die Forderung nach der Kenntnis, Beachtung und entsprechender Überwachung aller gesetzlichen und rechtlichen Regelungen umfasst.
Grundsatz der Ordnungsmäßigkeit und Systematik	Der Grundsatz, der verlangt, dass das Risikoüberwachungssystem klar und übersichtlich sein muss sowie einer Ordnung bzw. einer Struktur besitzen muss, damit z.B. der Entstehungsbereich von Risiken eindeutig erkennbar wird.
Grundsatz der Wirtschaftlichkeit	Der Grundsatz, damit die gewählten Maßnahmen die beste Alternative für die Gemeinde darstellen und Chancen und

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 12 GemHVO NRW

	Risiken angemessen gegeneinander abgewogen werden.
Besondere Grundsätze der GoR	
Grundsatz der Risikostrategiebestimmung	Der Grundsatz, der Vorgaben verlangt, wie in der Gemeinde mit Risiken umzugehen ist, z.B. welche Risiken eingegangen werden können, in welchem Verhältnis Chancen und Risiken zu einander stehen sollen.
Grundsatz der Einrichtung einer Organisationsstruktur	Der Grundsatz, der verlangt, Strukturen und Systeme zu schaffen, anhand dessen sich die einzelnen Risikostrategievorgaben umsetzen und ggf. neu ausrichten lassen.
Grundsatz der vollständigen Risikoermittlung	Der Grundsatz, der beinhaltet, dass das Risikoüberwachungssystem so auszugestaltet ist, dass möglichst alle Risiken aus sämtlichen Aufgabenbereichen der Gemeinde erfasst werden.
Grundsatz der vorsichtigen Risikobewertung	Der Grundsatz, der eine systematische Aufarbeitung der Grundlagendaten verlangt, so dass ihre Relevanz für die Risiken und Chancen der Gemeinde erkennbar wird.
Grundsatz der Wesentlichkeit	Der Grundsatz, der verlangt, die Informationen aus den gesammelten und bewerteten gemeindlichen Daten auf den wesentlichen Kern hinsichtlich der ermittelten Risiken zu beschränken und eine Überfrachtung zu vermeiden.
Grundsatz der Kommunikation	Der Grundsatz, der verlangt, gemeindeintern die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass risikobehaftete Sachverhalte zeitnah der Verwaltungsführung zur Kenntnis gelangen, ggf. je nach Risikosachverhalt eine Abstufung nach sachlichen Risikoklassen zuzulassen.
Grundsatz der Dokumentation	Der Grundsatz, der verlangt, dass sämtliche ergriffenen Maßnahmen in Schriftform niedergelegt oder in der Datenverarbeitung dokumentativ erfasst werden, um die Einhaltung von Überwachungsmaßnahmen zu gewährleisten bzw. sicherzustellen und einer Nachweispflicht zu genügen.
Grundsatz der Stetigkeit	Der Grundsatz, der eine Stetigkeit der Methoden zur Ermittlung risikorelevanter Sachverhalte verlangt, um einen Vergleich in einer Zeitreihe zu ermöglichen, so dass Abweichungen im Zeitablauf und die hierfür maßgeblichen Erwägungen erkennbar und nachvollziehbar werden.

Abbildung 251 „Grundsätze ordnungsmäßiger Risikoüberwachung (GoR)“

Die allgemeinen Grundsätze beinhalten allgemeine Handlungsvorgaben, die im Zusammenhang mit einer pflichtgemäßen Risikoüberwachung stehen. Die besonderen Grundsätze füllen die Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung eines Risikoüberwachungssystems weiter aus. Die allgemeinen und die besonderen Grundsätze ordnungsmäßiger Risikoüberwachung, die die Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung eines Risikoüberwachungssystems weiter ausfüllen, müssen sich den allgemein geltenden Grundsätzen unterordnen.

2.5.3 Die Ausgestaltung eines Risikofrüherkennungssystems

2.5.3.1 Allgemeines

Die Ausgestaltung eines Risikofrüherkennungssystems ist abhängig von den örtlichen Gegebenheiten der Gemeinde, z.B. von der Gemeindegröße, der Organisation der Verwaltung, der haushaltswirtschaftlichen Lage. Daraus können sich unterschiedliche Anforderungen an ein solches System ergeben, in dem alle Aufgabenbereiche zu berücksichtigen sind. Es sind keine konkreten landesweiten Systemvorgaben sachgerecht, denn die Beantwortung der Frage nach dem Vorliegen oder Nichtvorliegen eines Risikos hängt von der Risikoakzeptanz in der einzelnen Gemeinde ab.

Für die Wirksamkeit und den Erfolg eines Risikofrüherkennungssystems ist daher die in der Gemeinde vorhandene Risikokultur und Risikopolitik sowie das vorhandene Risikobewusstsein von wesentlicher Bedeutung. Die Ausgestaltung eines Risikofrüherkennungssystems muss unter der Abwägung von Vor- und Nachteilen sowie den Besonderheiten der Gemeinde nachvollziehbar gemacht werden. Wird von der Gemeinde ein Risikofrüherkennungssystem eingerichtet, kann dieses von der Gemeinde in weiteren Entwicklungsschritten in ein „konzernweites“ Risikofrüherkennungssystem überführt werden. Die daneben ggf. bestehenden Verpflichtungen der Unternehmen und Einrichtungen der Gemeinde, jeweils auch ein eigenes Risikofrüherkennungssystem einzurichten, bleiben dabei unberührt (vgl. § 10 Abs. 1 EigVO NRW). Das Risikofrüherkennungssystem muss zudem ausreichend dokumentiert werden.

2.5.3.2 Besondere Inhalte

Die Ausgestaltung eines gemeindlichen Risikofrüherkennungssystems sollte sich an der Art und dem Umfang sowie der Struktur der von der Gemeinde übernommenen Risiken, aber auch an der örtlichen Risikosteuerung orientieren. So gilt es u.a., die mit dem Risikofrüherkennungssystem verbundenen Aufgaben klar zu definieren und gegeneinander abzugrenzen, die Verantwortlichkeiten innerhalb der gemeindlichen Verwaltung im Einzelnen festzulegen und die Effektivität und Effizienz des eingerichteten Systems einer regelmäßigen Überwachung zu unterziehen. Es sollte zudem sichergestellt werden, dass geeignete Verfahren benutzt werden, um wesentliche Risiken frühzeitig zu erkennen. Auch müssen zeitnahe Anpassungen möglich sein, wenn sich externe und/oder interne Rahmenbedingungen verändert haben.

Die vorzunehmende Risikobewertung durch die Gemeinde sollte mit den zu Grunde gelegten Annahmen und Daten sowie den daraus gezogenen Schlussfolgerungen ausreichend dokumentiert werden. Die gemeindliche Risikosteuerung umfasst dabei die von der Gemeinde getroffenen Maßnahmen über den Umgang mit den ermittelten Risiken sowie die Festlegung und Bemessung der Übernahme von Risiken durch die Gemeinde unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Daraus folgt insgesamt, dass die Ergebnisse eines Risikofrüherkennungssystems nicht im Widerspruch zur Geschäftstätigkeit der Gemeinde stehen sollen.

2.5.4 Die Einbeziehung in die Jahresabschlussprüfung

Das gemeindliche Risikofrüherkennungssystem ist zudem auch ein Gegenstand der Jahresabschlussprüfung, bei der es zu beurteilen gilt, ob das eingerichtete System und dessen Umsetzung mit dem Umfang, der Art und der Komplexität der von der Gemeinde eingegangenen Risiken in Einklang steht und angemessen ist. Dazugehört auch die interne Berichterstattung im Rahmen des örtlichen Risikomanagements sowie dessen Überwachung. Der Abschlussprüfer soll daher im Prüfungsbericht zum gemeindlichen Jahresabschluss auch auf die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung des gemeindlichen Risikofrüherkennungssystems eingehen.

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT
§ 12 GemHVO NRW

2.6 Die Einrichtung eines Liquiditätsrisikomess- und Liquiditätssteuerungsverfahrens

Die Gemeinde kann ergänzend zu einem Risikofrüherkennungssystem auch noch ein Liquiditätsrisikomess- und -steuerungsverfahren einrichten. Ob und in welchem Umfang dieses erfolgen soll, ist von der Gemeinde eigenverantwortlich unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und der Art und Komplexität der gemeindlichen Geschäftsvorfälle zu entscheiden. Für die Beurteilung einer ausreichenden Liquidität ist eine angemessene Liquiditätsplanung und damit auch eine adäquate laufende Ermittlung und Überwachung des Liquiditätsrisikos und der Liquiditätslage vorzunehmen (§ 75 Abs. 6 GO NRW und § 30 Abs. 6 GemHVO NRW).

Die Gemeinde sollte z.B. im Zusammenhang mit der Einschätzung, bei welchem Niveau ein mittleres oder ein hohes Risiko für eine nicht ausreichende Liquidität entsteht, geeignete Obergrenzen für Liquiditätsrisiken, wie sie vergleichsweise auch im Zinsmanagement zur Anwendung kommen, bestimmen und diese zudem regelmäßig überprüfen. Werden von der Gemeinde zudem Beobachungskennzahlen, z.B. eine Liquiditätskennzahl, die das Verhältnis zwischen den verfügbaren Zahlungsmitteln und den Zahlungsverpflichtungen in einem bestimmten Zeitraum angibt, eingesetzt, tragen diese zu einer Verbesserung der Einschätzung der Liquiditätserfordernisse bei der Gemeinde bei.

Wenn die Gemeinde sich jedoch nicht eines ausgefeilten Liquiditätsrisikomess- und Liquiditätssteuerungsverfahrens bedient, bedarf es alternativer Verfahren zur Sicherung der gemeindlichen Liquidität. Einen Einstieg, um sich einen zeitbezogenen Überblick über die verfügbaren Zahlungsmittel und der abrufbaren Forderungen und Zahlungsverpflichtungen zu verschaffen, bietet ein Liquiditätsspiegel, vergleichbar dem Forderungsspiegel und dem Verbindlichkeitspiegel im Jahresabschluss. Durch die Einstellung der Ansprüche und Zahlungsverpflichtungen in ein Zeitraster wird ein Überblick erreicht, durch den das gemeindliche Finanzmanagement und die notwendige Liquiditätssicherung unterstützt werden. Auch muss ein Liquiditätsspiegel in kurzen Zeitabständen, ggf. täglich, fortgeschrieben werden.

XXXXXXXXXXXX