



**Kennzahlenrichtlinie**

**des Programms EPOS.NRW**

**Stand:15.07.2013**

## Inhaltsverzeichnis


1	Einleitung	1
2	Begriff der Kennzahlen im Programm EPOS.NRW	2
2.1	Kennzahlen	2
2.2	Kennzahlen im Produkthaushalt	2
2.2.1	Grundkennzahlen	2
2.2.2	Finanzkennzahlen	3
2.2.3	Leistungskennzahlen	3
2.2.3.1	Quantitätskennzahlen	3
2.2.3.2	Qualitätskennzahlen	4
2.2.4	Wirkungskennzahlen	4
3	Grundlagen der Zielbildung und des Controllings	5
3.1	Ziele	5
3.1.1	Zieldefinition und Arten von Zielen	5
3.1.2	Kriterien für die Definition von Zielen	5
3.2	Kontraktmanagement und Controlling	6
3.2.1	Verwaltungsführung durch Zielvereinbarungen	6
3.2.2	Controlling-Kreislauf	6
3.2.3	Kennzahlen in Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen	7
3.2.4	Zielvereinbarungen als Grundlage für den Produkthaushalt	7
3.3	Zielorientiertes Kennzahlensystem	8
3.3.1	Anforderungen an ein zielorientiertes Kennzahlensystem	8
3.3.2	Maßnahmen zur Bildung eines zielorientierten Kennzahlensystems	9
3.3.2.1	Ziele definieren	9
3.3.2.2	Kennzahlen definieren	9
4	Kennzahlen im Produkthaushalt nach EPOS.NRW	10
4.1	Rechtliche Grundlagen	10
4.2	Funktion und Darstellung der Kennzahlen im Produkthaushalt	11
4.2.1	Verbindliche Kennzahlen	11
4.2.1.1	Gesamtkosten	11
4.2.1.2	Stückzahlen	11
4.2.1.3	Stückkosten	12
4.2.1.4	Personalkostenanteil	12
4.2.2	Erläuternde Kennzahlen	13
4.2.3	Budgetbemessung auf Kennzahlenbasis	13
4.3	Ziele und Kennzahlen im Haushaltsaufstellungsverfahren	14
4.4	Grenzen und Gefahren beim Umgang mit Kennzahlen	14

5	Festlegungen der Kennzahlenrichtlinie	16
5.1	Allgemeine Festlegungen	16
5.1.1	Verbindliche Kennzahlen	16
5.1.2	Erläuternde Kennzahlen	17
5.2	Aufstellung des Produkthaushalts	17
5.2.1	Ziele und Kennzahlen im Haushaltsaufstellungsverfahren	17
5.2.2	Zielvereinbarungen als Grundlage für den Produkthaushalt	17
5.2.3	Politische Ziele als Grundlage für Sach- und Ergebnisziele	17
5.2.4	Kriterien für die Definition von Zielen	18
5.3	Ausführung des Produkthaushalts	18
5.4	Rechnungslegung	18
6	Arbeitshilfen zur Kennzahlenbildung	19

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht Kennzahlen .....	2
Abbildung 2: Steuerungselemente .....	10

## Symbolverzeichnis

 Hinweise, Informationen, Beispiele

 Empfehlungen

# 1 Einleitung

(1) In dem Programm „Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen (EPOS.NRW)“ wurden ein **Fachliches Rahmenkonzept** sowie eine **Bilanzierungs-, Bewertungs- und Budgetierungsrichtlinie sowie eine KLR-Richtlinie** erarbeitet. Mit den Richtlinien sollen Behörden bei der Umsetzung des Fachlichen Rahmenkonzepts in der Praxis unterstützt werden. Im Fachlichen Rahmenkonzept ist u. a. festgelegt, dass in allen Bereichen **Kennzahlensysteme** als Basisinformationssysteme für die **Produkthaushalte** zu entwickeln sind. Die Verwendung von Kennzahlen im Steuerungssystem kann mit unterschiedlichen Zielsetzungen erfolgen. Generell dienen Kennzahlen der Information, der Zielvereinbarung, der Zielkontrolle und als Basis der Steuerung.

(2) Kennzahlen richten sich sowohl an **interne** als auch **externe Empfänger**. Um die Binnenorganisation effizient und zielorientiert steuern zu können, sind operative Kennzahlen relevant, während für die Darstellung der Budgeteinheit im Produkthaushalt eher strategische Kennzahlen benötigt werden. Die Kennzahlen im Produkthaushalt dienen weitgehend der Information der Landesregierung und des Landtags über die Leistungsergebnisse der Budgeteinheiten und spiegeln vorwiegend den **Output der Budgeteinheit** wider. Die Budgeteinheiten sind an die in der Richtlinie festgelegte Vorgehensweise gebunden und haben ihrerseits bei der Anwendung nur einen eingeschränkten und exakt definierten Ermessensspielraum. Für die Anwendung in den Verwaltungen ist diese vorliegende Kennzahlenrichtlinie entworfen worden. Aus ihr gehen die einschlägigen Grundlagen und Definitionen ebenso hervor wie die in diesem Kontext zu beachtenden Instrumente der Zielvereinbarungen und des Controllings.

## 2 Begriff der Kennzahlen im Programm EPOS.NRW

### 2.1 Kennzahlen

(1) Kennzahlen sind dem betriebswirtschaftlichen Verständnis nach Maßstabwerte für den innerbetrieblichen und zwischenbetrieblichen Vergleich. Kennzahlen setzen z. B. in einem einzigen Zahlausdruck verschiedene ökonomische Größen in ein sinnvolles Verhältnis zueinander. Man unterscheidet Gliederungszahlen (Bsp.: Anzahl der vorhandenen Dienststellen einer Verwaltung), Beziehungszahlen (Bsp.: Anzahl der Wider/-Einsprüche je Gesamtanzahl Verwaltungsakte, Stückkosten) und Indexzahlen (Bsp.: die Leistungs- oder Ausbringungsmengenänderungen). Zwischen **Kennzahlen** und **Zielen** bestehen **Abhängigkeiten**, da Kennzahlen den Zielerreichungsgrad möglichst exakt beschreiben sollen und Ziele, soweit dies möglich ist, so gestaltet sein sollen, dass sie durch Kennzahlen beschrieben werden können.

(2) Die nachstehenden Ausführungen befassen sich mit den Kennzahlen für den Produkthaushalt. Sie stellen nur eine Teilmenge aller Kennzahlen dar, weil innerhalb der Budgeteinheit zur binnenorganisatorischen Steuerung in der Regel weitere Kennzahlen zur Verfügung stehen.

### 2.2 Kennzahlen im Produkthaushalt

(1) Die nachfolgende Darstellung gibt eine Übersicht über die unter dem **Oberbegriff Kennzahlen** im Produkthaushalt verwendeten Kennzahlenbegriffe. Dabei kann es nach Art einer Matrix zu Überschneidungen kommen, d.h. es können z.B. Finanzkennzahlen und Quantitätskennzahlen oder Qualitätskennzahlen und Wirkungskennzahlen auf denselben zu Grunde liegenden Sachverhalt bezogen sein.

Kennzahlen				
Grund- kennzahlen	Finanz- kennzahlen	Leistungskennzahlen		Wirkungs- kennzahlen
		Qualitäts- kennzahlen	Quantitäts- kennzahlen	

Abbildung 1: Übersicht Kennzahlen

#### 2.2.1 Grundkennzahlen

(1) Grundkennzahlen stellen die Budgeteinheit beschreibend dar. Hierbei sind beispielsweise Angaben zur Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Kapazitäten) und zu den nachgeordneten Bereichen oder zum Umfeld relevant. Ein Ziel der Verwendung von Grundkennzahlen ist die Unterstützung der Größenrelativierung. Beispiele für Grundkennzahlen sind:

- Anzahl der Organisationseinheiten einer Budgeteinheit (Dienststellen, nachgeordneten Behörden, Ämter, Institutionen, Dezernate o.ä.)

- Anzahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten (Teilzeitkräfte werden dabei mit ihrem Beschäftigungsanteil gezählt), einschl. nachgeordneter Einheiten, ggf. unterschieden nach höherer, gehobener, mittlerer und einfacher Dienst einschließlich vergleichbarer Entgeltgruppen

## 2.2.2 Finanzkennzahlen

(1) Die Finanzkennzahlen spiegeln die finanzielle Situation einer Budgeteinheit und erlauben unter Kostengesichtspunkten eine differenzierte Betrachtungsweise der Leistungserstellungsprozesse. In den meisten Fällen wird sich die Bemessung der Budgethöhe, welche der Budgeteinheit zur Leistungserstellung zur Verfügung steht, an den Stückkosten (Gesamtkosten eines Produktes verteilt auf die Ausbringungsmenge) orientieren. Daher kommt den Finanzkennzahlen eine besondere Bedeutung zu. Als weitere Beispiele für Finanzkennzahlen sind neben den Stückkosten zu nennen:

- Verhältnis der Erlöse in eigener Verantwortung zur Produktabgeltung
- Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten
- Bewilligte Investitionsmittel
- Prozentsatz der Kostensteigerung oder -reduzierung in Bezug auf den vorhergehenden Zeitraum

## 2.2.3 Leistungskennzahlen

(1) Leistungskennzahlen beschreiben die im Produkthaushalt angegebenen Ziele bezogen auf die Menge und die Qualität von Leistungen der öffentlichen Verwaltung (Output). Sie machen das Bild der Mittelverwendung und der damit erbrachten Leistungen produktbezogen transparent und zwar für den Landtag, dem die Budgethoheit obliegt, und für die Landesregierung, die für den Haushaltsvollzug verantwortlich ist. Die Leistungskennzahlen ergänzen somit die reinen Kostendaten, um eine abgerundete Sicht auf den Output des Verwaltungsbereichs zu ermöglichen und die Effizienz des Verwaltungsbereiches in seiner Aufgabenerledigung zu spiegeln.

(2) Innerhalb der Leistungskennzahlen wird unterschieden zwischen Quantitäts- und Qualitätskennzahlen.

### 2.2.3.1 Quantitätskennzahlen

(1) Die Verwendung von Quantitätskennzahlen zielt in erster Linie auf eine mengenmäßige Erfassung der erbrachten oder zu erbringenden Leistungen ab. Beispiele für Kennzahlen im Sinne von Quantitätskennzahlen sind:

- die Leistungs- oder Ausbringungsmenge (z. B. Fallzahlen, Antragszahlen, Genehmigungen, Vorgänge, Verfahren, Prüfungen, Einsprüche, Widersprüche, Klagen, Beschwerden, Delikte, Ordnungswidrigkeiten, Zahl der Schüler, Studenten, Doktoranden, Abschlüsse)

- Kennzahlen zur Produktivität (z.B. Bearbeitungsdauer, Durchlaufzeit, Zahl der Fälle pro Bearbeiter u. Jahr)

### 2.2.3.2 Qualitätskennzahlen

(1) Die Hauptakteure im „Produktionsprozess“ der öffentlichen Hand sind einerseits auf der „Anbieterseite“ die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung und auf der „Nachfragerseite“ regelmäßig die Bürgerinnen und Bürger als Leistungsempfänger, die die Qualität der Produkte bzw. Leistungen mit beurteilen. Im Innenverhältnis der Budgeteinheit können jedoch auch die Mitarbeiter Leistungsempfänger sein. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn sie Leistungen im Rahmen der Erstellung von internen Produkten erhalten.

(2) Qualitätskennzahlen beschreiben in diesem Zusammenhang die **Ergebnis- und Prozessqualität** der verrichteten Aufgaben. Sie können u. a. sowohl Indikator für die Zufriedenheit der Leistungsempfänger der Tätigkeit der öffentlichen Hand als auch Indikator für die Zufriedenheit und Arbeitsqualität der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung sein. Beispiele für Kennzahlen im Sinne von Qualitätskennzahlen sind:

- Erfolgsquoten (z. B. Abschlussquoten an Fachhochschulen)
- Kennzahlen zur Ordnungsmäßigkeit, Vollständigkeit und Richtigkeit der Verwaltungsakte (z. B. Fehlerquote, Rechtsmittelquote, Quote der berichtigten Bescheide)
- Kennzahlen zur Leistungsempfänger-Beurteilung (z. B. Befragungsergebnisse bei einer Skalierung von 1 – 6)
- Kennzahlen zur Mitarbeiterorientierung (z. B. Befragungsergebnisse bei einer Skalierung von 1 – 15)

### 2.2.4 Wirkungskennzahlen

(1) Wirkungskennzahlen zielen auf die Darstellung der Wirkungen der Verwaltungstätigkeit ab. Sie geben Auskunft über die erreichte Wirkung von Leistungen der öffentlichen Verwaltung (Outcome), also deren Effektivität. Letztlich wird erst durch diese Indikatoren deutlich, welches Ergebnis durch den Ressourceneinsatz erzielt wurde. Beispiele für Anwendungsbereiche von Wirkungskennzahlen sind:

- Anzahl der Abwanderungen und Zuwanderungen
- Anzahl von Unternehmensgründungen
- Arbeitslosenquote
- Veränderungen bei Kriminalfällen (Anzahl von Straftaten)
- Veränderungen bei Rechtshängigkeit (Anzahl von Gerichtsverfahren)
- Veränderungen bei Suchtgefahren (Anzahl Drogentote)
- Veränderungen bei Unfallgefahren (Anzahl Verkehrstote)
- Veränderungen durch Kinderbetreuung (Geburtenziffer)

## 3 Grundlagen der Zielbildung und des Controllings

(1) Zur Bildung von z.B. Leistungskennzahlen ist es erforderlich, das Leistungsspektrum und das Leistungsverhalten zu untersuchen, um daraufhin Leistungsziele zu bestimmen, die dann in Leistungskennzahlen (im Plan wie im Ist) umgesetzt werden müssen. Daher sind zunächst Zielbildung und Controlling zu beschreiben.

### 3.1 Ziele

#### 3.1.1 Zieldefinition und Arten von Zielen

(1) Ziele sollen durch steuerungsrelevante **Sollgrößen** beschrieben werden, die in einem bestimmten Zeitraum zu erreichen sind. Die Beschreibung von Zielen reicht jedoch nicht aus. Erst die **Operationalisierung** und **Quantifizierung** von Zielen mit Kennzahlen ermöglicht letztlich eine tatsächliche Steuerung von Organisationen. Sie unterstützt nicht nur den Aufbau **operativer Controllingsysteme**, mit denen die Erreichung der Formalziele gemessen, die Abweichungen analysiert und Korrekturmaßnahmen vorgeschlagen werden sollen, sondern sie haben auch eine handlungsleitende Funktion.

(2) Nach der Art der Ziele können folgende Ausprägungen unterschieden werden:

- **Niveauziele** beschreiben, welches Anspruchs- oder Aufkommensniveau eine Zielgröße erfüllt. Damit handelt es sich um eine neutrale Zielgröße, die regelmäßig Zustände beschreibt, die äußeren Einflüssen unterliegen. Beispiele für Niveauziele sind: Vorhandensein von Kindern oder Zahl der Grundstücke.
- **Optimierungsziele** sind in zwei Richtungen definierbar, bei Maximierungszielen wird ein Mehr auch immer als besser beurteilt, während bei Minimierungszielen ein Weniger als erstrebenswert gilt. Beispiele für Optimierungsziele mit Maximierungsabsicht sind: Steigerung der Unternehmensgründungen pro Jahr, Verbesserung der Aufklärungsquote von Delikten, Steigerung der Zahl bearbeiteter Anträge pro Jahr und Bearbeiter; Beispiele für Optimierungsziele mit Minimierungsabsicht sind: Absenkung der Widersprüche, Verringerung der Verkehrstoten, Reduzierung von Insolvenzen pro Jahr.

(3) Zur Festlegung der Ziele sind auch sog. Bandbreiten zugelassen, damit soll ein Zielkorridor abgesteckt werden, in dem sich schließlich das Erreichte einfinden soll. Je präziser und positiver definiert werden kann, was erreicht werden soll, und je mehr Wahlmöglichkeiten der Entscheidungsträger hinsichtlich der Mittel und Wege zur Zielerreichung hat, desto wahrscheinlicher wird das erreicht, was gewollt ist.

#### 3.1.2 Kriterien für die Definition von Zielen

(1) Ziele sind nur dann hinreichend explizit und eindeutig definiert, wenn sie **steuerungsrelevant, messbar, attraktiv, realistisch** und **terminlich festgelegt („smart“)** sind. Dies setzt in aller Regel eine Quantifizierung durch geeignete Maßgrößen (Kennzahlen) voraus, die vom Controlling abgerufen werden können. Zielvereinbarungen sollten daher keine seitenlangen Zielbücher mit verbalen Absichtserklärungen sein, sondern kurze und prägnante



Auflistungen relevanter Zielwerte in Form von Kennzahlen, anhand derer die Zielerreichung festgestellt werden kann.

## 3.2 Kontraktmanagement und Controlling

### 3.2.1 Verwaltungsführung durch Zielvereinbarungen

(1) Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen sind für die Beschäftigten der Landesverwaltung der sichtbarste Ausdruck der Verwaltungsmodernisierung. Sie manifestieren die Delegation und Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung und machen die veränderten Verantwortlichkeiten für alle Beschäftigten 'erlebbar'. Der Aufbau eines Vereinbarungssystems ist daher nicht nur Teil der Verwaltungsmodernisierung, sondern auch eine Chance zu erheblicher Motivationssteigerung durch eine nachhaltige Veränderung der Führungskultur. Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen brechen dabei weder mit dem Prinzip der hierarchischen Verwaltungsführung noch mit dem Legalitätsprinzip: Der Begriff bezeichnet vielmehr

- die Verwaltungsführung durch Ziele statt durch Einzelfallweisungen und
- den interdependenten Prozess der Zieldefinition unter Einbindung der jeweils nachgeordneten Ebene sowie
- die schriftliche Dokumentation der Vereinbarung und des Ergebnisses, also der Zielerreichung.

(2) Dabei behält die übergeordnete Führungsebene sowohl ihr **Weisungs-** als auch ihr **Letztentscheidungsrecht**, sie nutzt diese Rechte jedoch nach dem Prinzip der Subsidiarität nur noch dann, wenn Fragen auf den nachgeordneten Ebenen nicht zufriedenstellend erledigt werden können, insbesondere wenn die Gefahr besteht, vereinbarte Ziele zu verfehlen.

### 3.2.2 Controlling-Kreislauf

(1) Das Controlling, welches als Assistenz der Leitung eingerichtet werden sollte, befasst sich mit den vereinbarten Zielen und prüft deren Erreichung. Es unterstützt ggf. die Leitung durch Optimierungsansätze.

(2) Beim Controlling handelt es sich üblicherweise nicht um einmalige Maßnahmen, sondern um einen kontinuierlichen Prozess (Controlling-Kreislauf). Dieser Prozess entfaltet erst mit den Jahren, insbesondere durch die in der Praxis gewonnenen Erfahrungen, seine volle Wirkung. Die Definition von quantitäts- und qualitätsorientierten Maßstäben durch Kennzahlen setzt in aller Regel die mehrmalige Anwendung voraus, um Ziele, Maßstäbe und Zielwerte in einen aussagekräftigen Zusammenhang zu bringen. Budgetgespräche dienen im Controlling-Kreislauf der Abstimmung von unterjährigen (Korrektur-) Maßnahmen im Haushaltsvollzug. Sie werden entweder zu wesentlichen Meilensteinen (z.B. im Projektverlauf) oder regelmäßig, etwa als Quartalsgespräche auf Behördenebene oder zwischen vorgesetzten und nachgeordneten Behörden geführt. Quartalsgespräche können im Rahmen des Ziel- und Budgetvereinbarungsprozesses eine wichtige Funktion beim Aufbau einer rollierenden Planung übernehmen. In diesem Fall werden Vereinbarungsgespräche zu Sach- und Ergebniszielen in

die Quartalsgespräche integriert. So kann zunächst über den Haushaltsvollzug im laufenden Jahr gesprochen werden, bevor auf dieser Grundlage Ziel- und Budgetplanungen für das bevorstehende Haushaltsjahr diskutiert werden.

### **3.2.3 Kennzahlen in Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen**

(1) Die notwendige Datenbasis für die Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen wird durch die Kosten- und Leistungsrechnung sowie durch die Bildung bzw. Nutzung von Kennzahlen aus Fachanwendungen geliefert. Durch eine regelmäßige und systematische Datenerhebung wird die Informationsgrundlage nachhaltig verbessert, vervollständigt und vereinheitlicht. Die Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen bilden auch die Grundlage für die Abweichungsanalyse (Plan-Ist-Vergleich) und das darauf beruhende Berichtswesen im Controlling. Wer an der Ziel- und Kennzahlenbildung aktiv mitgewirkt hat und darüber Vereinbarungen abgeschlossen hat, lässt sich auch im unterjährigen Steuerungsprozess auf diese Ziele leichter festlegen.

(2) Verantwortungsübernahme und Rechenschaftslegung setzen daher nach dem modernen Führungs- und Controllingverständnis interaktive Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen voraus. Stabilität der Zielsetzungen und Konzentration auf die wirklich wesentlichen Ziele begrenzen einerseits den Aufwand im Prozess der Zielvereinbarung und tragen andererseits wesentlich zu Transparenz und Akzeptanz der Ziele bei.

### **3.2.4 Zielvereinbarungen als Grundlage für den Produkthaushalt**

(1) Mit der Veränderung des Haushaltswesens ist auch ein auf Kennzahlen basierendes umfassendes Vereinbarungssystem als Grundlage der Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung sowie ein entsprechendes Controlling aufzubauen.

(2) Die skizzierten Anforderungen an die Zielbildung machen deutlich, dass eine Einbindung der Realisierungsverantwortlichen die Qualität der Zielbildung erheblich steigern kann. Aus diesem Grund basiert die Einführung der Produkthaushalte auf dem Aufbau von Vereinbarungsprozessen im skizzierten Sinn. Erst die Vereinbarung der Zielwerte sorgt für eine hinreichende Verpflichtung aller Beteiligten auf die Ziele und die den Zielwerten zugrunde liegenden Planungen. Die Vereinbarungsprozesse zu Sach- und Ergebniszielen sollen daher in den Budgeteinheiten mit der Einführung des Produkthaushalts gekoppelt werden.

(3) Die Ziele müssen mittels Kennzahlen über alle Ebenen der Landesverwaltung herunter gebrochen und operationalisiert werden. Sie sollen im Gegenstromverfahren vereinbart werden. Idealtypisch kennen alle Bediensteten grundlegende im Haushaltsplan ausgewiesene Kennzahlen, um so auch ihren eigenen Beitrag zu den operativen und strategischen Zielen der Landesverwaltung einordnen zu können. Der Aufbau eines Ziel-, Kennzahlen- und Vereinbarungssystems (zielorientiertes Kennzahlensystem) in der beschriebenen Weise ist erfahrungsgemäß nicht in wenigen Wochen zu leisten. Die Verwaltungen benötigen daher in der Regel mehr als ein Jahr Zeit, um Erfahrungen mit Zielbildungen, Zielvereinbarungen und Steuerung an Hand von Kennzahlen zu sammeln.

### 3.3 Zielorientiertes Kennzahlensystem

(1) Werden verschiedene Kennzahl-Ziel-Beziehungen in einem Gesamtsystem vereinheitlicht und zusammengefasst, so spricht man von einem zielorientierten Kennzahlensystem. Die Anwendung eines formalen Ziel- und Kennzahlensystems hat den Vorteil, dass gut dokumentierte Vorgehensbeschreibungen sowie Erfahrungen anderer Anwender vorliegen und vergleichbar gemacht werden. Die Zielorientierung und Steuerungswirkung der Kennzahlen des Produkthaushalts wird wie zuvor beschrieben durch ein System von Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen nachhaltig gestärkt.

#### 3.3.1 Anforderungen an ein zielorientiertes Kennzahlensystem

(1) Vereinbarungen mit Haushaltsrelevanz müssen naturgemäß sehr stark auf die Umsetzung der (meist operativen und monetären) Haushaltsziele ausgerichtet sein, andernfalls werden sie für die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung zu unübersichtlich. Aus diesem Grund werden Vereinbarungen durch ein zielorientiertes Kennzahlensystem flankiert, das vor allem drei Voraussetzungen zu erfüllen hat:

1. **Ausgewogenheit der Ziele und Kennzahlen:** Es sollen einerseits nicht einseitig finanzwirtschaftliche Ziele, sondern auch die Voraussetzungen für deren Erreichung, definiert werden, andererseits sollen Zielkonflikte in unterschiedlichen Zielperspektiven ausgeräumt werden.
2. **Strategieorientierung der Ziele:** Der Fokus des Handelns soll von den operativen Geschäftsprozessen auf die strategischen Ziele gelenkt werden. Dies sind keine Routineziele, sondern meist Veränderungsziele, deren Erreichung erheblicher Kraftanstrengung bedarf.
3. **Kausalitäts-Ketten:** Erst die Definition von Umsetzungsmaßnahmen lässt die Steuerungsrelevanz und die Realitätsnähe der Ziele erkennen. Lassen sich die Maßnahmen nicht realisieren oder führen sie nicht zum gewünschten Ergebnis, so sind die Maßnahmen zu verändern, sollte auch das nicht zum Erfolg führen, kann es nur daran liegen, dass die Zielsetzung nicht geeignet war. Die Ursache-Wirkungs-Ketten lassen sich verstärkende oder sich widersprechende Ziele und Maßnahmen erkennen, damit werden Zielkonflikte aufgedeckt, die aufgelöst werden müssen.

(2) Mit dem Einsatz eines zielorientierten Kennzahlensystems, verbunden mit einem Kontraktmanagement (s.o.), wird ein schlüssiges und durchgängiges System zur Verfügung gestellt, welches gewährleistet, dass die Zielsetzungen der verschiedenen Ebenen auch wirklich abgestimmt sind und somit die politische Zielbestimmungen bis in die unteren Behörden durchdringen. Insbesondere auf Basis eines zielorientierten Kennzahlensystems können sowohl alle Maßnahmen zur Zielerreichung und ihre Auswirkungen, als auch die Geschäftsprozesse aller Ebenen näher beleuchtet werden. Die klassische Balanced Scorecard (BSC) wird für die Anwendung in der öffentlichen Verwaltung modifiziert. Es können andere Zielperspektiven zusätzlich aufgenommen werden, welche sich mit den Dimensionen der Leistungswirkung und den Leistungsmerkmalen befassen, also den sog. Outcome der öffentlichen Leistungserstellung erfassen.

### 3.3.2 Maßnahmen zur Bildung eines zielorientierten Kennzahlensystems

#### 3.3.2.1 Ziele definieren

(1) Grundlage eines zielorientierten Kennzahlensystems ist in der öffentlichen Verwaltung ein **politisches Zielsystem**. Das gewählte oberste Zielkriterium von Regierung und öffentlicher Verwaltung ist - um greif- und messbar zu werden - zu operationalisieren und in Teilziele aufzuspalten. Jedes Ressort erhält dabei den Auftrag, die **Ziele seines Geschäftsbereichs** zu definieren. Dieses politische Zielsystem dient als Grundlage für die Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen mit den Budgeteinheiten und beeinflusst maßgeblich deren Ziel- und Kennzahlensysteme.

(2) In einem politischen Zielsystem werden die politischen Ziele in **zwei Ebenen** definiert:

- In **Globalzielen je Ressort** (in der Regel sind dies strategische Ziele) wird aus der Regierungserklärung eine politische Vision für die Legislaturperiode in verbaler Form abgeleitet. Diese Globalziele in Form einer politischen Vision bilden somit die Spitze der gesamten **Zielpyramide** in diesem Ressort.
- Auf der Ebene der Ressorts werden durch die Ministerien (Fachabteilungen) aus dem **Oberziel verbale Fachziele** abgeleitet, die die Zielsetzungen zu den wesentlichen Aufgaben des Ressorts beschreiben.

#### 3.3.2.2 Kennzahlen definieren

(1) Die Aufgaben können durch unterschiedliche Maßnahmen erfüllt werden, um die Fachziele zu erreichen (z.B. Produkte, Transfers, Gesetzesinitiativen, politische Projekte). Die Definitionshoheit über die Maßnahmen, also die Art der Aufgabenerfüllung, liegt grundsätzlich bei den Ministerien als strategische Steuerungsebene. Eine Budgeteinheit (als Teil des Geschäftsbereichs eines Ministeriums) kann ohne ministeriellen Auftrag und ohne entsprechende Haushaltsermächtigung nicht tätig werden.

(2) In jedem Fall sollen mit der Delegation der Aufgabenerfüllung (und falls Aufgaben von den Ministerien selbst erfüllt werden) aus den verbalen Fachzielen konkrete und messbare Zielsetzungen formuliert werden, um die Aufgabenerfüllung und Zielerreichung beurteilen zu können. Diese Zielsetzungen des Fachressorts sind z. B. die Ausgangsbasis für die Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen mit den Budgeteinheiten.

(3) Die Produkte der Budgeteinheiten sind daher eindeutig den politischen Fachzielen der Ressorts zuzuordnen, um widerspruchsfrei zu definieren, welche Aufgaben und Fachziele erreicht werden sollen. Dies gilt für alle Budgetarten. In Haushalt und den Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen können dann die entsprechenden Voraussetzungen zur Zielerreichung geschaffen oder geklärt werden.

## 4 Kennzahlen im Produkthaushalt nach EPOS.NRW

(1) Nach geltendem Haushaltsrecht liefert der Landeshaushalt dem Parlament Informationen zu Ausgaben, Einnahmen und Verpflichtungsermächtigungen. Produkthaushalte sollen demgegenüber darstellen, welche Leistungen mit den bewilligten Mitteln angestrebt werden, wobei die Mittel künftig in periodengerecht abgegrenzter Form des Ressourcenverbrauchs ausgewiesen werden sollen.

(2) Für eine adäquate Information der Landesregierung und des Landtags über die Leistungsergebnisse einer Budgeteinheit reichen im Produkthaushalt rein monetäre Kenngrößen aus der Finanz- und Anlagenbuchhaltung sowie der klassischen Kosten- und Leistungsrechnung allerdings nicht aus. Die Integrierte Verbundrechnung nach dem EPOS-Rahmenkonzept sieht daher auch den Aufbau eines Kennzahlensystems vor.

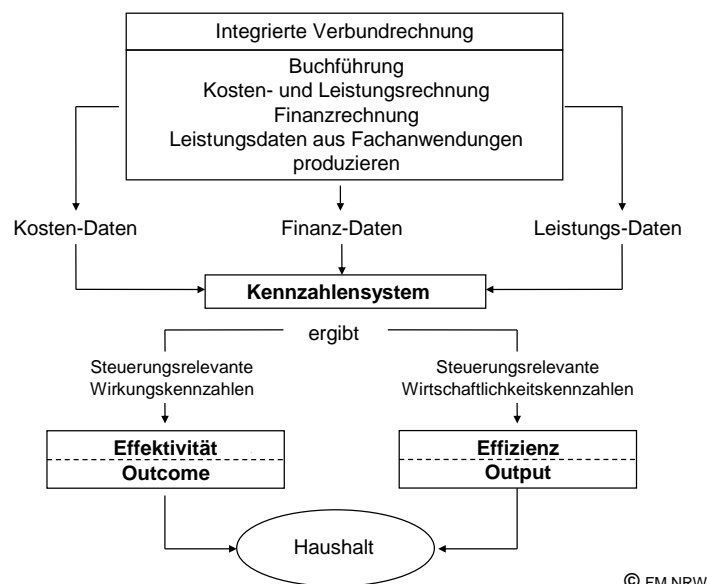


Abbildung 2: Steuerungselemente

### 4.1 Rechtliche Grundlagen

(1) § 17 a Abs. 1 letzter Satz LHO bestimmt, dass "Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen sind". Die von § 17 a LHO geforderte Festlegung soll zum einen durch eine allgemeine Beschreibung der jeweils angestrebten Leistung erfolgen. Im Sinne einer möglichst präzisen Steuerung soll die zu erbringende Leistung jedoch auch durch die Bestimmung von Kennzahlen definiert werden.

(2) Ein Haushalt ist dabei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das "Regierungsprogramm in Zahlen", weshalb eine bloße Information von Landesregierung und

Landtag über die Leistungsergebnisse der Budgeteinheiten künftig nicht ausreichen wird, um die Anforderungen von § 17a LHO zu erfüllen. Die Kennzahlen im Produkthaushalt sollen vielmehr im Sinne einer quantitativ- und qualitätsorientierten Zielbildung des Regierungsprogramms als (politischer) Nachweis für die Mittelverwendung dienen und damit die Haushaltsmittel demokratisch legitimieren. Die Kennzahlen im Produkthaushalt stellen somit Zielwerte für die Verwaltung dar.

(3) Im Rahmen der Aufstellung des Produkthaushalts müssen realistische und dennoch politisch ambitionierte Ziele vereinbart werden. Diesem Vorgehen dient ein Ziel- und Ziel- und Budgetvereinbarungsprozess in der Landesverwaltung, der bei mehrstufigem Verwaltungsaufbau alle Ebenen der Verwaltungshierarchie umfassen muss.

(4) Im Rahmen der Zielsteuerung ist die Erreichung der im Produkthaushalt festgeschriebenen Ziele zu überwachen. Für einen effizienten Haushaltsvollzug ist dazu der Aufbau eines fachspezifischen Controllings mit einem Kennzahlensystem erforderlich.

## 4.2 Funktion und Darstellung der Kennzahlen im Produkthaushalt

(1) Als Grundlage der Budgetzuweisung sind im Produkthaushalt zu jeder Budgeteinheit Kennzahlen zu bilden, um das "Regierungsprogramm in Zahlen" für den Landtag transparent zu machen und dem Parlament konkrete Ansatzpunkte für Steuerungsimpulse zu liefern, z. B. zur Verschiebung von Aufgabenschwerpunkten.

(2) Die im Haushaltsplan darzustellenden Kennzahlen haben sich an den strategischen Zielen zu orientieren, um das Bild der Aufgaben, Ziele und der dafür zur Verfügung stehenden Ausstattungen zu konkretisieren. Die Ausgestaltung der Kennzahlen ist jedoch stark abhängig von den Gegebenheiten in der Budgeteinheit und kann daher im Rahmen dieses Konzepts nicht detailliert vorgegeben werden.

(3) Die Kennzahlen im Produkthaushalt haben teils verbindlichen, teils erläuternden Charakter.

### 4.2.1 Verbindliche Kennzahlen

(1) An **Kostenträgerauswertungen** sind grundsätzlich folgende **obligatorische Daten** nachzuweisen:

- **Gesamtkosten**

Dies sind die Kosten aller zu einem definierten Kostenträger rechnenden Kosten ggf. mit unterschiedlichen Leistungsbestandteilen in einer Periode. Entsprechend der Abhängigkeit von der Beschäftigung unterscheidet man fixe und variable Kosten. Die fixen Kosten sind in einer bestimmten Zeitperiode konstant und unabhängig von der Ausbringungsmenge (z.B. Gehälter, Abschreibungen, Mieten und Zinsen). Sie sind kurzfristig nicht oder nur begrenzt beeinflussbar, mittel- bis langfristig aber steuerbar. Die variablen Kosten sind mengenabhängige Kosten, sie verändern sich mit der Ausbringungsmenge (z.B. Fertigungslöhne, Material, Waren, Fremdleistungen).

- **Stückzahlen**

Sie entsprechen den zu dem definierten Kostenträger festgelegten Mengenangaben (z.B. Steuerfälle, Hafttage, Transfermaßnahmen). Sollten die Mengenangaben nicht bzw. nicht allein aus der Budgeteinheit ermittelt werden können, müssen sie ggf. aus anderen Budgeteinheiten beigestellt werden, wie das z.B. für die Bewirtschaftung von Transfermitteln durch die Bezirksregierungen der Fall ist.

- **Stückkosten**

Sie können auch als Durchschnittskosten verstanden werden. Im Gegensatz zu den Gesamtkosten sind Stückkosten die Kosten je Bezugseinheit (Mengen- oder Volumeneinheit) aller zu dem definierten Kostenträger rechnenden Leistungsbestandteile. Die Stückkosten referenzieren auf den gesamten Aufwand, der zur Produktion erforderlich war - unabhängig davon, ob der Aufwand durch Erlöse in eigener Verantwortung und/oder den Zuführungsbetrag gedeckt worden ist. Auch dann, wenn sich die gesamte Bewirtschaftung auf Ressourcen aus verschiedenen Budgeteinheiten stützt, müssen die Kosten insgesamt dargestellt werden; das bedingt Mitteilungen aus allen beteiligten Budgeteinheiten an die „verantwortende“ Budgeteinheit<sup>1</sup>. Daraus ergibt sich die Möglichkeit relativierender Betrachtungen.

- **Personalkostenanteil**

Anteil der Personalkosten an den Gesamt- und Stückkosten.

(2) Die konkrete Ausgestaltung wird im jeweiligen Rollout unter Beachtung der Steuerungsrelevanz und der Leitlinien des HGrG zwischen Ressort, Budgeteinheit und Finanzministerium abgestimmt.

(3) Für jede Produktgruppe ist mindestens eine verbindliche Leistungskennzahl zu bilden. Ist das Bilden von Kennzahlen auf Ebene der Produktgruppe nicht möglich, sollen die Kennzahlen auf Ebene der Produkte gebildet werden.

(4) Die Produktkennzahlen im Haushalt legen die wesentlichen Ziele, die mit der Budgetverwendung, also mit der Leistungserstellung verfolgt werden, verbindlich fest (vgl. § 17 a Abs. 1 Satz 4 LHO).

(5) Damit sind keine bloßen Mengenangaben gemeint; die Art der Leistungen zielt nach dem EPOS-Rahmenkonzept auch auf eine Beschreibung der Qualität der Leistungen (Produkte) und der mit der Leistungserstellung erzielten Wirkung ab. Qualität ist dabei kein Wert an sich, sondern Maßstab für die Übereinstimmung von Anforderungen fachlicher Ziele (Plan) und deren Erreichung in der Realität (Ist). Die Kennzahlen zu Qualität und Wirkung der Produkte sind daher von Beginn an aus den Zielen der Budgeteinheiten abzuleiten, was die Definition entsprechend quantifizierter Ziele voraussetzt. In der Aufbauphase ist zunächst mit der Definition von Leistungskennzahlen im Produkthaushalt zu beginnen, die Definition von Wirkungskennzahlen ist zurückzustellen, bis der erforderliche politische Abstimmungsprozess abgeschlossen ist.

---

<sup>1</sup> Zurzeit bilden die (externen) Einrichtungen der Landschaftsverbände hier eine Ausnahme, weil deren Kosten (noch) nicht mitgeteilt werden.

(6) Die Qualität ist im Zusammenhang mit den Finanzkennzahlen ein wichtiger Maßstab, denn sie hat häufig erheblichen Einfluss auf die Kosten der Leistungserstellung. Auch aus diesem Grund reicht eine auf (Stück-) Kosten und Mengen beschränkte Haushaltsdarstellung nicht aus.

(7) Budgetkürzungen oder Mehrmengen ohne Budgeterhöhung führen in den meisten Fällen nicht zu einer Beschränkung der Leistungsmenge bzw. der Aufgabenstellung, sondern zu einer Beeinflussung der Leistungsqualität. Diese Zusammenhänge sollen für die politische Ebene durch den Produkthaushalt transparenter werden. Effizienz lässt sich zum Beispiel durch Stückkostenvergleiche (Input/Output) beurteilen. Bloße Kosten-Mengen-Relationen (z. B. Kosten je Student oder Kosten je Steuerbescheid) geben jedoch in vielen Fällen noch keine ausreichenden Informationen über die Wirtschaftlichkeit, hierzu sind meist noch Qualitätskennzahlen (z. B. Studiendauer oder Mehrergebnis je Veranlagung) als Korrektiv erforderlich. Kostenreduktionen (z. B. durch Haushaltskürzungen) können sonst unbemerkt zu Lasten der Qualität von Verwaltungsleistungen gehen. Die Kosten der Bearbeitung von Genehmigungsverfahren oder Steuerbescheiden lassen sich durch eine Reduktion der Bearbeitungsqualität praktisch gegen Null senken. Wirtschaftliche Steuerung setzt daher eine Definition des angestrebten Qualitätsniveaus voraus, bevor dieses mit den günstigeren Kosten angestrebt werden kann.

#### **4.2.2 Erläuternde Kennzahlen**

(1) Im Haushaltsplan sollen neben den Kennzahlen im Dispositiv unter den Erläuterungen einige die Budgeteinheit beschreibende (deskriptive) Kennzahlen ausgewiesen werden. Deskriptive Kennzahlen sind zum Beispiel die Zahl der nachgeordneten Dienststellen oder der ggf. untergliederte Personalbestand.

#### **4.2.3 Budgetbemessung auf Kennzahlenbasis**

(1) Im Zusammenhang mit der Budgetierung kommt den Finanzkennzahlen eine überragende Bedeutung zu, weil letztlich die Bemessung der Budgethöhe in den allermeisten Fällen an den Stückkosten orientiert erfolgen wird. Dabei werden die Gesamtkosten eines Produktes durch die Ausbringungsmenge dividiert. Die Ausbringungsmenge wird daher oft auch eine Leistungskennzahl mit Verbindlichkeitscharakter im Sinne des EPOS-Rahmenkonzepts sein.

(2) Hervorzuheben ist, dass der durch eine Stückkostenangabe suggerierte lineare Kostenverlauf (d. h. die Kosten steigen oder fallen in demselben Verhältnis wie die Mengenänderung) wegen der Fixkosten einer Budgeteinheit praktisch nie gegeben ist. Die Verbindlichkeit der Ausbringungsmenge erfordert daher auch, dass bei einer Änderung der Ausbringungsmenge das Budget unter Berücksichtigung der Fixkosten neu kalkuliert werden muss und nicht einfach ohne Kenntnis der Verteilung der Kosten auf fixe und variable Bestandteile linear modifiziert werden kann. Ein Beispiel hierfür ist im Fuhrpark zu finden: Ein Kfz verursacht auch im ungenutzten Zustand Grundkosten (Versicherung, Abschreibung etc.), welche nicht durch die Zahl der gefahrenen Kilometer verändert werden. Es wäre also falsch, die Kfz-Kosten immer ausschließlich im Verhältnis zu der Kilometer-Leistung zu beurteilen; mehr Kilometer führen nicht im Verhältnis 1:1 zu mehr Kosten und umgekehrt.

(3) Die Kennzahlen des Produkthaushalts dienen vor allem der Budgetbemessung, weil Veränderungen an den (Qualitäts- und Wirkungs-) Zielwerten im Haushaltsverfahren



(Haushaltsvollzug) nur sehr begrenzt unmittelbar umgesetzt werden können, da es meist an einem einfachen rechnerischen Zusammenhang zwischen den einzelnen Zielwerten und den Kosten fehlt. Eine Reduktion der Qualitätsanforderungen führt nicht zwingend zu einer proportionalen Reduktion der Kosten, wie dies bereits für den in aller Regel nicht vorhandenen linearen Stückkostenverlauf erläutert wurde.

### 4.3 Ziele und Kennzahlen im Haushaltsaufstellungsverfahren

(1) Im Haushaltsaufstellungsverfahren werden die Ziele in Form von Kennzahlen verhandelt. Über die Budgethoheit des Parlamentes besteht für den Landtag ein Änderungsrecht sowohl bei den veranschlagten Produktkosten, als auch bei den Kennzahlen. Hierbei kommt den Stückkosten besondere Bedeutung zu. Diese ergeben sich aus der Relation zwischen den Gesamtkosten des Produkts und der Ausbringungsmenge. Der Landtag bestätigt mit seiner Ermächtigung die Angemessenheit der ermittelten Stückkosten, reduziert die Stückkosten mit der Folge eines geringeren Budgetansatzes oder kann höhere Mittel verbunden mit besonderen Zielsetzungen bereitstellen.

(2) Im Produkthaushalt spielen daher folgende Kennzahlen eine besondere Rolle:

- **Gesamtkosten** der Produkte (Hinweis: Gleiches gilt auch für die Gesamtkosten von Transfermitteln) als Basis der Budgetbemessung
- **Ausbringungsmenge** der Produkte als Grundlage der Divisionskalkulation zur Stückkostenermittlung und verbindliche Leistungskennzahl
- **Stückkosten** als Grundlage für die Beurteilung der Angemessenheit des ermittelten Budgetbedarfs.

(3) Grundlage der Budgetermächtigung sind auf Grund parlamentarischen *Eingriffsrechts* dann nicht mehr die von der Verwaltung ermittelten Ist- oder die angemeldeten Plan-Kosten, sondern politisch für angemessen befundene Zielkosten. Landesregierung und Verwaltung sind dann aufgefordert, die Leistungserstellung und die entsprechenden Zielwerte, insbesondere die damit verbundenen Kosten der Zielsetzung anzupassen.

### 4.4 Grenzen und Gefahren beim Umgang mit Kennzahlen

(1) Um einer unbedachten Kennzahlengläubigkeit vorzubeugen, seien an dieser Stelle einige wichtige Aspekte im Umgang mit Kennzahlen und deren Grenzen genannt. Eine erste Grenze der Anwendung von Kennzahlen besteht in der **Inadäquanz** der Kennzahlen bei nicht-quantifizierbaren Tatbeständen. In einer Organisation spielen auch nicht quantifizierbare und informelle Aspekte eine entscheidungsrelevante Rolle. Die reine Auswertung von zahlenmäßig erfassbaren Informationen reicht zur Führung der Organisation nicht aus. Erhobene Kennzahlen zeigen **keine Bewertung** des Sachverhaltes im Sinne von „richtig“ oder „falsch“, „gut“ oder „schlecht“ an. Diese Wertung muss durch den Nutzer anhand des jeweiligen Kennzahlenwertes vor dem Hintergrund des angestrebten Zieles getroffen werden. Auch mit Kennzahlen als Entscheidungsunterstützung und als Kontrollinstrumentarium funktioniert die Steuerung **nicht „auf Knopfdruck“**.

(2) Eine weitere Grenze erhält die Aussagefähigkeit der Kennzahlen durch ihre regelmäßige **temporale Begrenzung**. Veränderungen im Zeitablauf können nur unter Rückgriff auf Zeitvergleiche und/oder Ist-Ist oder Soll-Ist Vergleiche auf ihre kausalen Zusammenhänge hin untersucht werden. Bezüglich der **Nutzungsdauer der Kennzahlen** tritt zudem ein Entscheidungsproblem auf, ab wann eine Kennzahl nach ihrer Erhebung als veraltet angesehen werden soll und eine Aktualisierung erfolgen muss. Ohne eine adäquate Aktualisierung verliert die Kennzahl an Aussagekraft und kann falsche Entscheidungen begründen. Die Komplexität der Umgebung und die begrenzte kognitive Aufnahmefähigkeit von Menschen begründen die Notwendigkeit, die **Anzahl der Kennzahlen zu reduzieren** und die Wichtigsten auszuwählen. Weiterhin besteht die Gefahr, dass Kennzahlen **isoliert betrachtet** werden und so im Zusammenhang mit „blinder Zahlengläubigkeit“ zu falschen Entscheidungen führen. Kennzahlen allein sagen dem Entscheider nichts über die Korrektheit ihres Zustandekommens, sondern stellen isoliert von den kausalen Zusammenhängen einen Ist-Zustand dar.

(3) Als letzte Gefahr droht die **falsche Interpretation** einer Kennzahl. Kennzahlen stellen Fragen, sie geben meist keine direkten Antworten und fällen niemals Urteile. Jede Kennzahl, jeder Plan-Ist-Vergleich, unabhängig davon, ob es um Finanz- oder Fachkennzahlen geht, kann Grundlage, aber niemals Ergebnis der Abweichungs- und Ursachenanalyse sein. Jedes Individuum kann auf Grund der Informationen aus seiner Umgebung, hier in Form von Kennzahlen, andere Schlüsse ziehen. Die Interpretation von Kennzahlen erfordert daher einen erfahrenen Berichtsauswerter oder einen Meinungsbildungsprozess zwischen mehreren Berichtsempfängern. So lassen sich Fehlentscheidungen auf Grund von Fehlinterpretationen minimieren.

(4) Um der latenten Kennzahlengläubigkeit im politischen Prozess entgegenzuwirken, soll der Rechenschaftsbericht zur Haushaltsrechnung eine Kommentierung und Erläuterung der Kennzahlen enthalten. Kennzahlen geben nie ein abschließendes Urteil über die Realität, sondern sind Indikatoren für Entwicklungen, die grundsätzlich der Erläuterung und (politischen) Bewertung bedürfen. Die Bewertung der Plan-Ist-Vergleiche zum Haushaltsplan ist in diesem Zusammenhang eine eminent politische Aufgabe. Rechenschaftspflichtig gegenüber dem Parlament sind die zuständigen Fachministerinnen und -minister, die daher auch für die Rechenschaftsberichte verantwortlich sind.

## 5 Festlegungen der Kennzahlenrichtlinie

(1) Nachfolgend werden alle verbindlich anzuwendenden Regelungen der Kennzahlenrichtlinie aufgeführt. Da der Produkthaushalt erst in Phase III eingeführt wird, gelten die Festlegungen erst in dieser Phase uneingeschränkt. In Phase II sind in den Rollout-Projekten die erforderlichen Vorarbeiten zu erledigen. Dazu gehört insbesondere die Definition von Leistungskennzahlen für die Produktgruppen bzw. Produkte des späteren Produkthaushalts.

### 5.1 Allgemeine Festlegungen<sup>2</sup>

(1) Als Grundlage der Budgetzuweisung sind im Produkthaushalt zu jeder Budgeteinheit Kennzahlen zu bilden.

(2) Die im Haushaltsplan darzustellenden Kennzahlen haben sich an den strategischen Zielen zu orientieren, um das Bild der Aufgaben, Ziele und der dafür zur Verfügung stehenden Ausstattungen zu konkretisieren.

(3) Die Kennzahlen im Produkthaushalt haben teils verbindlichen, teils erläuternden Charakter.

#### 5.1.1 Verbindliche Kennzahlen<sup>3</sup>

(1) An **Kostenträgerauswertungen** sind grundsätzlich folgende **obligatorische Daten** nachzuweisen:

- Stückzahlen,
- Stückkosten,
- Gesamtkosten,
- Personalkostenanteil.

(2) Für jede Produktgruppe ist ferner mindestens eine verbindliche Leistungskennzahl zu bilden. Ist das Bilden von Kennzahlen auf Ebene der Produktgruppe nicht möglich, sollen die Kennzahlen auf Ebene der Produkte gebildet werden.

(3) Die Produktkennzahlen im Haushalt legen die wesentlichen Ziele, die mit der Budgetverwendung, also mit der Leistungserstellung verfolgt werden, verbindlich fest (vgl. § 17 a Abs. 1 Satz 4 LHO).

(4) In der Aufbauphase ist zunächst mit der Definition von Leistungskennzahlen im Produkthaushalt zu beginnen, die Definition von Wirkungskennzahlen ist zurückzustellen, bis der erforderliche politische Abstimmungsprozess abgeschlossen ist.

---

<sup>2</sup> Vgl. Tz. 4.2

<sup>3</sup> Vgl. Tz. 4.2.1

### 5.1.2 Erläuternde Kennzahlen<sup>4</sup>

(1) Im Haushaltsplan sollen neben den Kennzahlen im Dispositiv unter den Erläuterungen einige die Budgeteinheit beschreibende (deskriptive) Kennzahlen ausgewiesen werden.

## 5.2 Aufstellung des Produkthaushalts<sup>5</sup>

(1) Im Rahmen der Aufstellung des Produkthaushalts müssen realistische und dennoch politisch ambitionierte Ziele vereinbart werden. Diesem Vorgehen dient ein Ziel- und Ziel- und Budgetvereinbarungsprozess in der Landesverwaltung, der bei mehrstufigem Verwaltungsaufbau alle Ebenen der Verwaltungshierarchie umfassen muss.

### 5.2.1 Ziele und Kennzahlen im Haushaltsaufstellungsverfahren<sup>6</sup>

(1) Im Haushaltsaufstellungsverfahren werden die Ziele in Form von Kennzahlen verhandelt. Über die Budgethoheit des Parlamentes besteht für den Landtag ein Änderungsrecht sowohl bei den veranschlagten Produktkosten, als auch bei den Kennzahlen. Der Landtag bestätigt mit seiner Ermächtigung die Angemessenheit der ermittelten Stückkosten, reduziert die Stückkosten mit der Folge eines geringeren Budgetansatzes oder kann höhere Mittel verbunden mit besonderen Zielsetzungen bereitstellen.

### 5.2.2 Zielvereinbarungen als Grundlage für den Produkthaushalt<sup>7</sup>

(1) Mit der Veränderung des Haushaltswesens ist auch ein auf Kennzahlen basierendes umfassendes Vereinbarungssystem als Grundlage der Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung sowie ein entsprechendes Controlling aufzubauen. Die Vereinbarungsprozesse zu Sach- und Ergebniszielen sollen in den Budgeteinheiten mit der Einführung des Produkthaushaltes gekoppelt werden.

(2) Die Ziele müssen mittels Kennzahlen über alle Ebenen der Landesverwaltung herunter gebrochen und operationalisiert werden. Sie sollen im Gegenstromverfahren vereinbart werden. Alle Bediensteten sollen über die Kennzahlen ihrer Arbeitsumgebung hinaus die im Haushaltsplan ausgewiesenen Kennzahlen kennen.

### 5.2.3 Politische Ziele als Grundlage für Sach- und Ergebnisziele<sup>8</sup>

(1) Jedes Ressort definiert die Ziele seines Geschäftsbereiches. Diese Ziele dienen als Grundlage für die Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen mit den Budgeteinheiten und beeinflussen maßgeblich deren Ziel- und Kennzahlensysteme.

(2) Mit der Übertragung von Aufgaben sollen aus den verbalen Fachzielen konkrete und messbare Zielsetzungen formuliert werden, um die Aufgabenerfüllung und Zielerreichung

---

<sup>4</sup> Vgl. Tz. 4.2.2

<sup>5</sup> Vgl. Tz. 4.1

<sup>6</sup> Vgl. Tz. 4.3

<sup>7</sup> Vgl. Tz. 3.2.4

<sup>8</sup> Vgl. Tz. 3.3.2.1 und 3.3.2.2

beurteilen zu können. Diese Zielsetzungen sind die Ausgangsbasis für die Vereinbarungen zu Sach- und Ergebniszielen in den Budgeteinheiten.

(3) Die Produkte der Budgeteinheiten sind eindeutig den politischen Fachzielen der Ressorts zuzuordnen, um widerspruchsfrei zu definieren, welche Aufgaben und Fachziele erreicht werden sollen. Dies gilt für alle Budgetarten.

#### **5.2.4 Kriterien für die Definition von Zielen<sup>9</sup>**

(1) Ziele sind nur dann hinreichend explizit und eindeutig definiert, wenn sie steuerungsrelevant, messbar, ambitioniert, realistisch und terminlich festgelegt sind. Zielvereinbarungen sollten kurze und prägnante Auflistungen relevanter Zielwerte in Form von Kennzahlen sein, anhand derer die Zielerreichung festgestellt werden kann.

#### **5.3 Ausführung des Produkthaushalts<sup>10</sup>**

(1) Im Rahmen der Zielsteuerung ist die Erreichung der im Produkthaushalt festgeschriebenen Ziele zu überwachen. Für einen effizienten Haushaltsvollzug ist dazu der Aufbau eines fachspezifischen Controllings mit einem Kennzahlensystem erforderlich.

#### **5.4 Rechnungslegung<sup>11</sup>**

(1) Der Rechenschaftsbericht zur Haushaltsrechnung soll eine Kommentierung und Erläuterung der Kennzahlen enthalten. Rechenschaftspflichtig gegenüber dem Parlament sind die zuständigen Fachministerinnen und -minister.

---

<sup>9</sup> Vgl. Tz. 3.1

<sup>10</sup> Vgl. Tz. 4.1

<sup>11</sup> Vgl. Tz. 4.4

## 6 Arbeitshilfen zur Kennzahlenbildung

(1) Die Anzahl der Kennzahlen, welche ein Verantwortlicher ständig im Bewusstsein behalten kann, ist nach Erkenntnissen der Kognitionswissenschaft auf  $7 \pm 2$  beschränkt. Bei der Selektion der wichtigsten Kennzahlen (Ziele) kommt es daher besonders darauf an, die relevanten Perspektiven und die abgebildeten Ziele exakt zu erfassen.

(2) Als Arbeitshilfen kommen folgende Fragen in Betracht, die sich auf Ziele und daraus zu bildende Kennzahlen beziehen:

### Fragen zur Zielbildung:

- Welche Zielgruppe soll angesprochen werden?
- Welche Ziele sind durch Normen vorgegeben?
- Welche Forderungen der oder an die Zielgruppe sind bekannt, sind zu ermitteln?
- Was soll für die oder mit der Zielgruppe erreicht werden?
- Wann / in welchem Zeitraum soll die Wirkung eintreten?

### Fragen zu den Produkten:

- Welche Arten von Verwaltungsleistungen können als Produkt zusammengefasst werden?
- Sind geeignete Mengenparameter zur Zählung der Produkte vorhanden?
- Können die entstehenden Kosten eindeutig den Produkten zugeordnet werden oder lassen sie sich zumindest auf die Produkte nach einem vorhandenen Schlüssel verteilen?
- Welche Qualität / welcher Produktstandard soll geboten werden?
- Sollen Qualität und/oder Quantität verändert werden?
- Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit die Aufbauorganisation ein erfolgreiches Leistungsangebot unterstützt und welches Ausmaß zentraler oder dezentraler Leistungserstellung ist dabei optimal?
- Auf welchen Zeitraum sind die Bedingungen bezogen?
- Welches sind die Hauptkostenfaktoren und wie sind sie beeinflussbar?
- Welche Veränderungen (absolut oder in v.H.) sind zu erwarten?
- Was sind die Gründe für derartige Veränderungen?
- Sind die Veränderungen beeinflussbar?

### **Kennzahlenarten:**

Bei der Kennzahlen-Bildung können folgende Kennzahlenarten in Betracht kommen, wobei in der Aufstellung bewusst in Kauf genommen wird, dass es sich dabei um verschiedene Ebenen und Überschneidungen handelt. Die aufgeführten Kennzahlenarten können sich insbesondere mit den in Tz. 2.2 genannten Grund-, Finanz-, Leistungs- (Qualitäts- und Quantitäts-Kennzahlen) und Wirkungskennzahlen überschneiden.

### **Absolute Zahlen**

- Summen
- Differenzen
- Durchschnittswerte

### **Verhältniszahlen**

- Strukturzahlen, z.B. Anteil der Führungskräfte an der Gesamtzahl der Beschäftigten
- Beziehungszahlen, z.B. Plan-Zahlen in Relation zu Ist-Zahlen, Quoten, z.B. Erledigungen zu Eingängen

### **Outputkennzahlen**

- Erlöskennzahlen (Nutzungsentgelte, Gebühren, Beiträge)
- Leistungskennzahlen (Menge an Fällen und Anträgen bzw. Qualität z.B. gesetzliche Richtigkeit, Zeit zwischen Antragseingang und Bescheid, Beratung der Leistungsempfänger)

### **Inputkennzahlen**

- Kostenkennzahlen (Gemeinkosten z.B. Energiekosten, Beihilfen, Büroausstattung und -material oder Einzelkosten z.B. Kosten für externe Dienstleistungen für einen bestimmten und abgegrenzten Fall),
- Kapazitäten, Ressourcen, Personal (Anzahl der freien und besetzten Stellen),
- Arbeitszeit (Auslastungsgrad)
- Räumlichkeiten (Anzahl der gemieteten Räume)

### **Erfolgskennzahlen**

- Beziehung von Input- und Outputgrößen zueinander, z.B. Produktivitätskennzahlen (Fälle/Bearbeiter),
- Wirtschaftlichkeitskennzahlen (Nutzen/Aufwand, erwirtschaftete Entgelte/Sach- und Personalaufwand)

### **Kennzahlen zum Outcome**

- Beabsichtigte Wirkungen

### **Kennzahlen zum Zeitrahmen**

- Vergleichsdaten, Prognosedaten