

Evaluierung und Neuausrichtung des Zielesystems der Landeshauptstadt München

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 02444

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 23.09.2015 (VB) Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

Zusammenfassung

Seit 2001 existiert bei der Landeshauptstadt München ein für die Referate verpflichtendes dreistufiges Zielesystem bestehend aus Stadtratszielen, Referatszielen und Handlungszielen.

Der ursprüngliche Gedanke, dass der Stadtrat über die Ziele, insbesondere die Stadtratsziele, der Verwaltung eigenständige Steuerungsvorgaben macht, wurde nur sehr eingeschränkt umgesetzt. In der Regel formulieren die Referate die Stadtratsziele, die vom Stadtrat nur sehr selten diskutiert oder ergänzt bzw. geändert wurden.

Der Stadtrat gibt der Verwaltung Steuerungsvorgaben über den Haushaltsbeschluss und über Stadtratsanträge und -beschlüsse.

Hinzu kommt, dass das aktuelle starre Zielesystem der Heterogenität der städtischen Referate nicht gerecht wird. Die Referate unterscheiden sich stark hinsichtlich des Zeithorizonts ihrer Steuerungsentscheidungen, der Quantifizierbarkeit ihrer Leistungen und der jeweiligen referatsinternen Steuerungskulturen. Das verpflichtende dreistufige Zielesystem wird häufig mit vergleichsweise hohem Aufwand neben referatsinternen Steuerungssystemen geführt.

Es wird daher vorgeschlagen, die formalen Steuerungsvorgaben an die gelebte Realität anzupassen. Die Kernpunkte des Vorschlags sind:

- Das verpflichtende dreistufige Zielesystem entfällt, da es sich als Steuerungsinstrument des Stadtrats als untauglich erwiesen hat.
- Der Stadtrat gibt der Verwaltung wie bisher die Zielvorgaben über Haushaltsbeschlüsse und Einzelbeschlüsse. Die Verwaltung setzt diese Vorgaben – wie bisher – in eigener Verantwortung um und berichtet dem Stadtrat darüber.
- Die Referate können zur internen Steuerung bei der operativen Umsetzung der vom Stadtrat in den Haushaltsbeschlüssen oder in Einzelbeschlüssen gemachten Steuerungsvorgaben verwaltungsintern weiterhin über „Ziele“ steuern.

- Die Ausgestaltung der verwaltungsinternen Steuerung im operativen Bereich geht auf die Referate über.

1. Darstellung der derzeit gültigen Beschlusslage

Die Steuerung durch Ziele hat eine längere Entwicklung hinter sich. Erstmals im Beschluss „Stadtweite Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells“ vom 18.03.1998 war es vorgesehen, dass die Richtung des Verwaltungshandelns durch Zielsetzungen zukünftig mehr konkretisiert werden sollte. Diese Zielsetzungen sollten sodann auf die noch zu bildenden Produkte bezogen werden.

Zweck des ab 1998 begonnenen Vorhabens war es, eine neue politische und gesellschaftliche Transparenz und einen neuen Weg der Steuerung zu entwickeln. Die Zuständigkeit für die Formulierungen der Zielsetzungen wurde den jeweiligen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie dem e.a. Stadtrat übertragen.

Bereits im Jahr 2001 wurde die Einführung eines „Gesamtstädtischen Zielesystems“¹ beschlossen. Es wurde eine bis heute geltende Zieledefinition² kommuniziert, die Ziel Ebenen und die Art der Berichterstattung³ wurden festgelegt. In diesem Zusammenhang wurde auch schon zu dieser Zeit explizit darauf hingewiesen, dass der e.a. Stadtrat durch diese neuen Regelungen nicht in seiner gesellschaftlichen und politischen Handlungsweise eingeschränkt wird.

In der VV am 23.07.2003⁴ wurden die in 2001 dargelegten Vorschläge bzgl. der Zielthematik bestätigt, konkretisiert und gesamtstädtisch verankert. Seit 2003 hat sich die Beschlusslage nicht mehr geändert.

Folgende Regularien / Festlegungen über Ziele gelten bis heute:

Es besteht folgende **Zielhierarchie** im Sinne des Neuen Steuerungsmodells (NSM):

- 1. **Stadtratsziel:** in der Regel längerfristige und allgemein formulierte Vorgaben, die für die gesamte Stadtverwaltung richtungsweisend sind und in denen vornehmlich die gewünschten bzw. gewollten Wirkungen dargestellt werden.
- 2. **Referatsziel:** Aus den Zielen des Stadtrats bzw. Oberbürgermeisters abgeleitete oder in eigener Zuständigkeit entwickelte Ziele. Definition wie Stadtratsziele (daher schwer abzugrenzen).

1 Beschlussvorlage „Einführung eines gesamtstädtischen Zielsystems“, VPA vom 25.04.2001

2 Definition Ziel: „Ein Ziel soll ein gedanklich vorweggenommener, zukünftiger Zustand sein, der bewusst ausgewählt und gewollt wird und der durch aktives Handeln erreicht werden kann.“

3 Darstellung in Tabellenform in ZIMAS (Zentrales Management und Informationssystem)

4 „NSM – Module Ziele, Produkte, Berichte; Zukünftiges Verfahren zur Aufstellung eines produktorientierten Haushalts.“

- **3. Handlungsziel:** Beziehen sich auf die Produktebene; aus Stadtratszielen oder Referatszielen abgeleitet; geben Antwort auf die Frage „Was wollen wir in diesem Jahr erreichen“?

Stadtratsziele sind verpflichtend zu formulieren. Die Formulierung schlägt das Referat vor und der Stadtrat beschließt über die Stadtratsziele. Die Ziele sollen sich möglichst aus den Leitlinien der PERSPEKTIVE MÜNCHEN ableiten, sie dürfen diesen nicht widersprechen.

Referatsziele sind für die Referate optional. Diese werden von den Referaten formuliert. Die Referatsziele werden dem Stadtrat bekannt gegeben.

Handlungsziele sind optional. Diese werden von den Referaten formuliert und werden bekannt gegeben.

Ziele müssen konkret formuliert und sollen möglichst messbar sein. Sollten Referatsziele und / oder Handlungsziele von besonderer Wichtigkeit sein (oder stadtratspflichtig, z. B. wegen Budgetausweitung), so können diese auch - auf Antrag der jeweiligen Referatsleitung - beschlossen werden.

2. Zielfindung und Kommunikation der Ziele

a) Zielfindung in den Referaten

Die Leitungen der Referate, deren Produktverantwortliche und die entsprechenden Sachbearbeitungen investieren jedes Jahr einen nicht unerheblichen Ressourcenaufwand um die gesamtstädtischen Anforderungen an die Zielesystematik zu erfüllen.

Die Referate bilden in ihren Zielen die Vorhaben des nächsten Jahres oder der nächsten Jahre aus operativer und strategischer Sicht ab. Die Ziele waren bis jetzt in ein stadtweit einheitliches Format einzutragen und in der Datenbank ZIMAS zu verorten.

b) Kommunikation der Ziele im Stadtrat

Der Stadtrat wird derzeit zweimal im Jahr mit den Zielen befasst.

Zunächst werden zu den Haushaltsbeschlüssen ab Oktober **die Ziele für das Folgejahr (neue Ziele)** von allen Referaten in den jeweiligen Fachausschüssen dem Stadtrat kommuniziert und die Stadtratsziele zur Beschlussfassung vorgelegt.

Rückblickend wird der Stadtrat im Rechenschaftsbericht (als Teil des Jahresabschlusses) im Juli über den **Stand der Zielerreichung** für das vergangene Jahr im Stadtrat informiert. Hier wird dargelegt, welche Ziele in welchem Ausmaß erreicht wurden. Bei Zielen, die nicht vollständig erfüllt wurden, werden Begründungen formuliert.

Bei allen anderen Stadtratsbeschlüssen (vor allem bei Finanzierungsbeschlüssen) sind – sofern zutreffend – die Wirkungen auf die bestehenden Ziele zu beschreiben. Diese Regelung kam jedoch in den vergangenen Jahren nur sehr selten zum Tragen.

3. Praxis der Zielesteuerung durch den Stadtrat

Das Neue Steuerungsmodell (NSM) hatte vorgesehen, dass der Stadtrat in erster Linie nur auf der Metaebene steuert, die langfristig-strategischen Zielvorgaben macht, die Budgetgrenzen für eine outputorientierte Steuerung vorgibt und dafür auf Detailintervention verzichtet. Die Stadtratsziele sollten dann in die Referatsziele münden, aus denen sich die operativen Handlungsziele für die konkrete Umsetzung ergeben. Ziel des Neuen Steuerungsmodells war die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, d. h. die Politik sollte möglichst nur die großen Linien vorgeben. Die idealtypische Grundidee der Zielesteuerung durch den Stadtrat wäre gewesen, dass dieser seine Forderungen und Vorgaben an die Stadtverwaltung selbst entwickelt, formuliert (z. B. in Workshops o. ä.) und als Zielekatalog der Verwaltung vorgibt.

Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass der Stadtrat sich für seine Steuerung nicht des Zielesystems des Neuen Steuerungsmodells bedient. Auf der Metaebene ergeben sich die politisch-strategischen übergeordneten Ziele für die Verwaltung bereits aus den verschiedensten langfristigen Steuerungsvorgaben des Stadtrats, z. B. dem Leitbild der Stadt, der PERSPEKTIVE MÜNCHEN, den Gleichstellungszielen, Integrationszielen, der IT-Strategie und allen voran aus Vorgaben in den Einzelbeschlüssen des Stadtrats. Der Münchner Stadtrat steuerte vor Einführung des NSM und steuert auch heute noch in bewährter Weise durch seine Anträge und Beschlüsse. Mit seinen Anträgen deckt der Stadtrat das gesamte kommunalpolitische Handlungsspektrum ab, von langfristig-strategischen Überlegungen bis hin zur Detailintervention im Einzelfall. Um der Form im Sinne der einmal eingeführten NSM-Zielehierarchie jedoch genüge zu tun, haben die Referate in den vergangenen Jahren selbst Stadtratsziele entwickelt und sie dem Stadtrat zur Beschlussfassung vorgelegt.

Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells hat unbestritten viele Verbesserungen für die Stadtverwaltung und die Bürgerinnen und Bürger gebracht. So wurden etwa durch die Einführung dezentraler Strukturen (z. B. Bürgerbüros, Sozialbürgerhäuser) der Service und die Bürgerfreundlichkeit ganz deutlich erhöht. Die Aspekte Wirtschaftlichkeit und Kostenbewusstsein haben in der Verwaltungspraxis einen deutlich höheren Stellenwert erhalten. In Bezug auf den NSM-Baustein „Zielesteuerung“ muss aufgrund der Beschränkung des Stadtrats auf langfristig-strategische Vorgaben allerdings aus heutiger Sicht festgestellt werden, dass dieser Aspekt des Neuen Steuerungsmodells für die Kommunalpolitik nicht zum Erfolgsmodell werden konnte. Die Detailintervention, das Kümern der ehrenamtlichen Stadträtinnen und Stadträte auch um konkrete Bürgeranliegen im Einzelfall, ist gerade einer der Grundpfeiler kommunalpolitischen Denkens und Handelns. Die Idee des NSM, durch die Zielesteuerung eine Umgestaltung des Verhältnisses von Politik („nur Vorgabe der großen Linien“) und Verwaltung („Umsetzung im Detail“) herbeizuführen, konnte der Realität nicht standhalten. Derartige Erfahrungen wurden nicht nur in München gemacht, sondern auch in vielen anderen Kommunen, die einen ähnlichen Weg eingeschlagen hatten.

4. Bestandsaufnahme

Der Anspruch an Stadtratsziele lautet, dass sie in der Regel längerfristige und allgemeiner formulierte Vorgaben beinhalten sollten, die grundsätzlich für die gesamte Stadtverwaltung richtungsweisend sind. Eine Bestandsaufnahme bei den derzeit ca. 130 – von der Verwaltung vorformulierten – Stadtratszielen hat ergeben, dass viele Ziele diesem Anspruch nicht genügen.

Teilweise findet sich die Umsetzung von neuen Bundes- oder Landesgesetzen unter den Stadtratszielen oder die Erfüllung bestehender gesetzlicher Pflichten. Derartige Ziele sind noch nicht einmal stadtratspflichtig. Einige Zielformulierungen waren auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau und haben sich einer konkreten Messung vollständig entzogen. Die Ziele, v. a. die Stadtratsziele, sind entgegen der ursprünglichen Konzeption nur in den seltensten Fällen messbar und mit Kennzahlen hinterlegt.

Dazu kommt, dass durch die zentral vorgegebene ZIMAS-Tabellenstruktur der Netto-Inhalt optisch unnötig aufgeblasen wird und die Dokumente nicht mehr vernünftig lesbar sind. Die ZIMAS-Dokumente waren z.T. mehr als 30 Seiten stark, während der Netto-Inhalt auf wenigen Seiten darstellbar gewesen wäre. Die ZIMAS-Eingaben verursachen zudem einen hohen Eingabe-Aufwand.

5. Vielfalt der Zielvorgaben

Die Verwaltung hat nicht nur die im NSM-Sinne als „gesamtstädtisches Zielesystem“ bezeichneten Stadtrats-, Referats- und Handlungsziele, sondern eine Vielzahl weiterer Ziele: Neben dem Leitbild ist hier vor allem die PERSPEKTIVE MÜNCHEN zu nennen oder zum Beispiel die Gleichstellungsziele, Integrationsziele, IT-Strategie und allen voran die Vorgaben in den Einzelbeschlüssen des Stadtrats. Das sogenannte „gesamtstädtische Zielesystem“ umfasst somit nur einen kleinen Teil der städtischen Ziele.

6. Erfahrungsaustausch mit dem ea. Stadtrat und den Referaten

Im Vorfeld dieser Beschlussvorlage hat das Direktorium bereits im letzten Jahr in der vorhergehenden Legislaturperiode Gespräche mit Stadträtinnen und Stadträten sowie mit den Referaten geführt. Hierzu wurden damals die jeweiligen Sprecherinnen und Sprecher von VPA und Finanzausschuss aus den Fraktionen eingeladen. Eine immer wieder zu hörende Grundaussage aus den Reihen des ehrenamtlichen Stadtrats war, dass die Zielesteuerung nach dem gesamtstädtischen Zielesystem „politisch nicht relevant“ sei und das System für die politische Steuerung „hinke“.

Aus den Referaten wurde in Bezug auf die Stadtratsziele z. B. zurückgemeldet, dass „mit der Zieleformulierung für die Haushaltsbeschlüsse die Formblätter bedient werden“.

Demgegenüber haben die Referate jedoch im Hinblick auf die verwaltungsinterne Steuerung bei der operativen Umsetzung dessen, was der Stadtrat als Steuerungsvorgaben zuvor bereits beschlossen hat, ganz überwiegend positive Rückmeldungen gegeben und die „Zielesteuerung“ als erfolgreich gelebtes Instrumentarium der verwaltungsinternen Steuerung bezeichnet. Die Führungsebenen der einzelnen Referate

und deren Leitungen formulieren in der Regel ihre Ziele für das kommende Jahr bzw. die kommenden Jahre, um die Entwicklung des Referates zu steuern, Richtungsvorgaben für das Tagesgeschäft zu geben, Priorisierungen zu treffen und Weiterentwicklungen anzustoßen.

7. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Referate formulieren seit Jahren die verbalen Ziele sehr ausführlich. Gesamtstädtisch betrug die Anzahl der Ziele im Jahr 2013 bereits ca. 600. Rechtlich existiert indes ein großer Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung und Darstellung der Ziele. Die 2007 in Kraft getretene KommHV-Doppik enthält die gesetzlichen Mindestvorgaben für Ziele im Zusammenhang mit dem städtischen Haushalt.

Sie sieht vor, dass Leistungsziele und Kennzahlen Grundlage für die Erfolgskontrolle und Steuerung der Haushaltswirtschaft sind (§ 4 Abs. 3, § 10 Abs. 5 KommHV-Doppik). In den Teilhaushalten sind die Leistungsziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung darzustellen (§ 10 Abs. 5). Die Zielerreichung kann gemäß § 98 Nr. 45 KommHV-Doppik anhand von quantitativen und qualitativen Größen, die zurzeit vor allem im Datenblatt vorhanden sind, gemessen werden. Die Rechtmäßigkeit des Haushalts beruht somit auf den in den Datenblättern dargestellten Planzahlen, die die Ziele / Vorhaben für das Folgejahr darstellen.

Im Vorbericht des Haushalts soll dargestellt werden, „welche wesentlichen Ziele und Strategien verfolgt werden“ (§ 6 KommHV-Doppik). Hier können möglicherweise die Ausführungen aus der Jahresvorschau übernommen werden, in der auf die bereits bestehenden Steuerungsvorgaben des Stadtrats Bezug genommen wird (siehe unten). Inhaltliche Details zum Haushalt werden wie bisher in den jeweiligen Haushaltsrundschriften der Stadtkämmerei bekannt gegeben. Die bisherigen ZIMAS-Tabellen im Zusammenhang mit dem Haushaltsbeschluss entfallen vollständig. Im Rechenschaftsbericht des Haushalts (Jahresabschluss) erfolgt die Darstellung der „Ziele und Strategien“ gem. § 87 Abs. 2 Nr. 4 KommHV Doppik vornehmlich anhand der in den Datenblättern dargestellten Kennzahlen. Eine Verbalisierung ist rechtlich nicht erforderlich.

8. Reform der Zielesteuerung

a) Abschaffung des formalisierten Zielensystems

Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass sich das sog. „gesamtstädtische Zielensystem“ in der derzeit praktizierten Form nicht bewährt hat und daher nicht weitergeführt werden soll. Als Steuerungsinstrument hat es sich nicht bewährt. Die bisherige gesamtstädtische Zielehierarchie bestehend aus Stadtratszielen, Referatszielen und Handlungszielen soll daher aufgehoben werden.

Die Idee des Neuen Steuerungsmodells, durch die Zielesteuerung eine Umgestaltung des Verhältnisses von Politik („nur Vorgabe der großen Linien“) und Verwaltung („Umsetzung im Detail“) herbeizuführen, konnte der Realität nicht standhalten. Der Münch-

ner Stadtrat steuert in bewährter Weise durch seine Anträge und Beschlüsse. Mit seinen Anträgen deckt der Stadtrat das gesamte kommunalpolitische Handlungsspektrum ab, von langfristig-strategischen Überlegungen bis hin zur Detailintervention im Einzelfall. Auf der Metaebene ergeben sich die politisch-strategischen übergeordneten Ziele für die Verwaltung bereits aus den verschiedensten langfristigen Steuerungsvorgaben des Stadtrats, z. B. dem Leitbild der Stadt, der PERSPEKTIVE MÜNCHEN, den Gleichstellungszielen, Integrationszielen, der IT-Strategie und allen voran aus Vorgaben in den Einzelbeschlüssen des Stadtrats. Für die im bislang praktizierten Zielesystem von der Verwaltung vorformulierten sog. „Stadtratsziele“ besteht keine praktische Relevanz und daher keine Notwendigkeit.

b) Zielesteuerung als verwaltungsinternes Steuerungsinstrument

Als Instrument der verwaltungsinternen Steuerung für die operative Umsetzung dessen, was der Stadtrat der Verwaltung bereits zuvor als Steuerungsvorgabe vorgegeben hat (z. B. in HH-Beschlüssen, Einzelbeschlüssen, PERSPEKTIVE MÜNCHEN etc.), hat sich die Steuerung über „Ziele“ dagegen überwiegend bewährt. Aus diesem Grund sollen die Referate weiter verwaltungsintern über „Ziele“ steuern können. Die Referate können hierzu eigene, den jeweiligen Referatsgegebenheiten angepasste verwaltungsinterne Steuerungssysteme entwickeln bzw. weiterentwickeln. Im Rahmen dieser referatsinternen Steuerung werden die langfristig-strategischen Steuerungsvorgaben des Stadtrats in konkretes Handeln des Referats umgesetzt. Die Referate können im operativen Geschäft somit künftig über eigene Steuerungsinstrumentarien, die den fachlichen und organisatorischen Gegebenheiten der Referate angepasst sind, steuern. Das „wie“ bleibt den Referaten überlassen. Aus Gründen der Entbürokratisierung und Verschlankung des Verwaltungsaufwands werden vom Direktorium keine zentralen Vorgaben im Detail gemacht. Insbesondere die bislang praktizierte Eintragung von verbalen Zielen in die Datenbank ZIMAS entfällt.

c) Produkte / Produktwesen

Die Stadtkämmerei überarbeitet derzeit die pflichtigen Berichte im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung. Ebenso wurde das aktuelle Produktdatenblatt überarbeitet. Hierbei wurde vor allem der Fokus auf die Anpassung an die gesetzlichen Vorgaben gelegt. Die Berichte legen inhaltlich den Schwerpunkt auf die Berichtsempfänger ehrenamtlicher Stadtrat und die Genehmigungsbehörde Regierung von Oberbayern.

d) Verstärkte Einbindung des Stadtrats

Aus den Gesprächen zwischen Verwaltung und Vertretern aus dem ea. Stadtrat im Vorfeld dieser Beschlussvorlage hat sich gezeigt, dass der Wunsch besteht nach einer stärkeren Einbindung des Stadtrats im Hinblick auf künftige finanzwirksame Vorhaben und Planungen der Fachreferate. Es sollen daher Möglichkeiten untersucht werden, wie der ea. Stadtrat im Rahmen des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens bzw. bei der mehrjährigen Finanzplanung stärker eingebunden werden kann, um von den Fachreferaten frühzeitiger als bisher informiert und beteiligt zu werden. Die Stadtkämmerei soll daher beauftragt werden, diese Fragen zu prüfen und dem ea. Stadtrat im Laufe des Jahres 2016 ein Konzept zur Entscheidung vorzulegen.

9. Zeitliche Umsetzung

Die vorgeschlagenen Veränderungen sollen ab sofort umgesetzt werden. Die Veränderungen werden erstmals im Zuge der Haushaltsplanung 2016 relevant.

Abstimmung und Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Beschlussvorlage ist mit allen Referaten abgestimmt.

Dem Verwaltungsbeirat des Direktoriums, Zentrale Verwaltungsangelegenheiten, Herrn Stadtrat Johann Altmann, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Das bestehende dreistufige Zielesystem wird ab sofort abgeschafft.
2. Die Stadtkämmerei wird beauftragt, dem Stadtrat im Laufe des Jahres 2016 ein Konzept für eine stärkere Einbindung des Stadtrats im Hinblick auf künftige finanzwirksame Vorhaben und Planungen der Fachreferate vorzulegen (vgl. Ziffer 8d im Vortrag des Referenten).
3. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle

III. Beschluss nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

**IV. Abdruck von I. mit III.
über den Stenografischen Sitzungsdienst**

**an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.**

V. Wv. - Direktorium

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An das Baureferat
An das Direktorium
An das RGU
An das Kommunalreferat
An das KVR
An das Kulturreferat
An das POR
An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
An das RBS
An das Sozialreferat
An die Stadtkämmerei
An das RAW**

z. K.

Am