



Öffentliche **Beschlussvorlage**

Personal- und
Organisationsamt

12.10.2022

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Etienne

Telefon: 492-1114

Etienne@stadt-muenster.de

Betrifft

Ziele zur kommunalen Steuerung

Beratungsfolge

26.10.2022	Rat	Einbringung
01.12.2022	Ausschuss für Personal, Digitalisierung, Organisation, Sicherheit und Ordnung	Vorberatung
07.12.2022	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Vorberatung
14.12.2022	Hauptausschuss	Vorberatung
14.12.2022	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Rat und Verwaltung verfolgen den gemeinsamen Ansatz einer zukünftig verstärkt an Zielen orientierten kommunalen Steuerung.
2. Der Rat benennt folgende Handlungsfelder:
 - Klimaneutralität
 - Leistbares, nachhaltiges Wohnen
 - Stadtverträgliche, nachhaltige Mobilität
 - Vielfalt und Zusammenhalt

Die Handlungsfelder sind als dezernats- und ämterübergreifende Arbeitsprioritäten in einem mittelfristigen Zeitraum für die Verwaltung zu verstehen, die auch ihre Berücksichtigung im städtischen Haushalt finden müssen.

3. Die Verwaltung wird beauftragt darzulegen, was sie bereits in den jeweiligen Handlungsfeldern leistet und welche Organisationseinheiten zu diesem Zweck mit wie viel Ressourcen ausgestattet sind.
4. Die Verwaltung wird beauftragt, bis Mitte 2023 ein Verfahren zu entwickeln, das eine zielorientierte Steuerung mit der jährlichen Erstellung des Haushaltsplanes eng verzahnt. Soweit mög-

lich sollen bereits zum Haushalt 2024 erste Elemente dieses neuen Verfahrens umgesetzt werden.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Durch diese Vorlage entstehen keine unmittelbaren zusätzlichen finanziellen Auswirkungen. Gleichwohl kann es zu veränderten Schwerpunktsetzungen und damit Veränderungen innerhalb des Finanzrahmens kommen.

Begründung:

I. Bedeutung von Zielen

Die Arbeit in deutschen Kommunen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten rasant verändert. Sowohl Politik als auch Verwaltung sehen sich immer neuen Herausforderungen gegenübergestellt, die sich zudem immer schneller verändern und komplexer werden. Stichworte wie Klimawandel, Pandemie, Ukraine-Krieg, Digitalisierung, demografische Entwicklung, Urbanisierung, Globalisierung und nicht zuletzt der gesellschaftliche Wertewandel stehen für die aktuellen Treiber, die Handlungsdruck in vielfachen Formen auslösen und eine zielgerichtete Steuerung zunehmend erschweren.

In Anbetracht dieser Entwicklung erscheint es angebracht, die Art und Weise der heutigen kommunalen Steuerung selbst zu hinterfragen. Wie kann kommunales Handeln noch besser auf die großen Herausforderungen der Stadt fokussiert werden? Wie kann die Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung so gestaltet werden, dass Reibungsverluste minimiert und Energien gebündelt werden? Wie kann ein Konsens über Prioritäten und Posterioritäten des kommunalen Handelns erzielt werden? Wie kann Kommunalverwaltung noch besser in die Lage versetzt werden, entsprechend fokussiert zu agieren, ohne sich insgesamt und ihre einzelnen Beschäftigten zu überfordern?

Theoretische Antworten auf die oben genannten Fragen finden sich seit Jahren in Publikationen unter den Stichworten new public management, Neues Steuerungsmodell und Kommunales Steuerungsmodell. Bestandteil aller Modelle ist die Einführung einer Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen. Sie stehen im Zentrum einer neuen Art der Steuerung, die insgesamt einen tiefgreifenden und weitgehenden Modernisierungsprozess erfordert. Dabei lehrt die Vergangenheit, dass es nicht auf die Vielzahl von Zielen z. B. im städtischen Haushalt ankommt, sondern dass die Ziele auch tatsächlich eine Wirkung entfalten und sie zur Steuerung genutzt werden.

Dazu sind einmal gesetzte Ziele (wie strategische Ziele) in Planungen zu konkretisieren (wie Arbeitspläne, Haushaltsplan, Stellenplan), die entsprechend zielgerichtet zu realisieren sind und deren Realisation und Wirkung zu evaluieren ist, um Informationen zu wiederum neu zu fassenden Zielen zu erhalten. Damit sind in aller Kürze der Steuerungskreislauf und die Funktion von Zielen beschrieben.

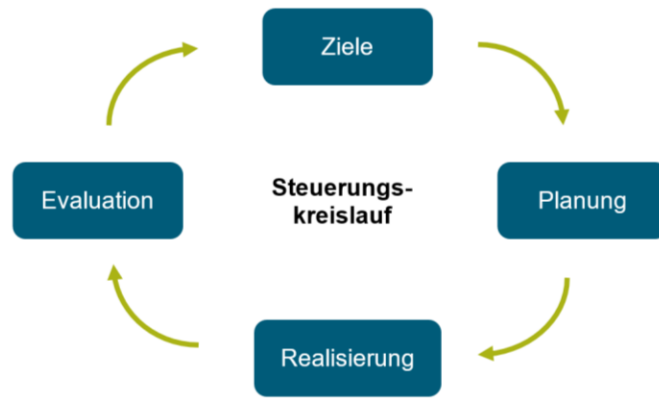


Abb. 1

II. Entwicklung in Münster

Die Stadt Münster hat sich bereits vor Jahren auf den Weg gemacht, die eigene kommunale Steuerung zu modernisieren und dabei auf die Einführung von Zielen und Kennzahlen zu setzen (siehe u. a. Vorlage V/0161/2010 vom 12.04.2010). Zwischenzeitlich ist es gelungen, einzelne Bausteine der Überlegungen umzusetzen (wie die Einführung eines produktorientierten Haushaltes), die vollständige Realisierung und damit Modernisierung der kommunalen Steuerung steht aber noch - wie in vielen anderen Kommunen auch - aus.

Ein wesentlicher Grund für den in der kommunalen Welt (und auch in Münster) weitgehend ins Stocken geratenen Modernisierungsprozess wird darin gesehen, dass der Prozess selbst in der „Tiefe und Intensität des kulturellen Wandels unterschätzt“ wurde (Reichwein, Alfred; Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess ...; 1997).

Den bisherigen Einführungsbestrebungen lag die Vorstellung inne, es handele sich um die Einführung einer Toolbox, aus der man sich beliebig bedienen könne. Es ist aber vielmehr ein in sich geschlossenes System anzustreben aus Akteuren, Prozessen und Instrumenten, bei dem das Funktionieren vom Zusammenspiel aller Teile abhängt. Mehr einem Organismus vergleichbar als einem Baukasten (siehe KGSt-Bericht 5/2013, Das Kommunale Steuerungsmodell).

Anlässlich des Inkrafttretens der Kommunalhaushaltsverordnung, der deutlich formulierten Erwartung der Bezirksregierung, künftige Haushaltsaufstellungen verstärkt an modernen Steuerungsmechanismen zu orientieren sowie des Ratsantrags A-R/0093/2021 – „Mit Fokus in die Zukunft: städtischen Haushalt priorisieren“ hat die Verwaltung den internen Prozess zur Festlegung von Handlungsfeldern erneut aufgegriffen und die Politik über eine interfraktionelle Arbeitsgruppe zum Thema „Kommunale Steuerung“ involviert.

Angesichts der Erfahrungen der vergangenen Jahre bestand zwischen den beteiligten Akteuren Einigkeit darüber, dass der Prozess nunmehr aus einzelnen, in sich abgegrenzten Schritten bestehen soll, die jeweils für sich gesehen bereits einen praktischen Mehrwert liefern. Jeder Schritt soll im engen Dialog zwischen Rat und Verwaltung gestaltet werden.

In vollem Bewusstsein dessen, dass ein umfassender Modernisierungsprozess eine ganze Reihe weiterer Entwicklungsschritte erfordert, soll der Fokus mit dieser Vorlage zunächst auf die Benennung von Handlungsfeldern, mittelfristig auf die Entwicklung von strategischen Zielen gelegt werden. Weitere Entwicklungsschritte stellen sich dann nicht als theoretische Übungen dar, sondern entfalten – weil auf echten Prioritätenentscheidungen fußend - unmittelbar einen praktischen Nutzen.

Die Verwaltung schlägt vor, den Modernisierungsprozess in diesem Sinne fortzusetzen.

III. Handlungsfelder

Im Zentrum einer zielorientierten Steuerung der Verwaltung durch den Rat stehen letztlich die strategischen Ziele, über die ausschließlich der Rat entscheiden kann (§ 41 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Um die Einführung einer zielorientierten Steuerung nicht in einem ersten Schritt mit „Zielformulierungsdebatten“ zu überfrachten, hat sich die Verwaltung sowohl intern als auch im Austausch mit der Politik zunächst auf die Benennung von Handlungsfeldern fokussiert.

Die Handlungsfelder dienen dem Zweck, auf dem Weg zu dem im Leitbild (langfristig) beschriebenen „Münster der Zukunft“ voran zu kommen. Hierbei stehen die Handlungsschwerpunkte für zeitlich befristete Handlungsprioritäten ganz im Sinne eines mittelfristigen Arbeitsprogramms. Es geht also um die Frage: Was ist mittelfristig vor allem wichtig zu tun, um möglichst schnell auf dem Weg zu dem langfristigen Wunsch-Münster (Leitbild) voran zu kommen.

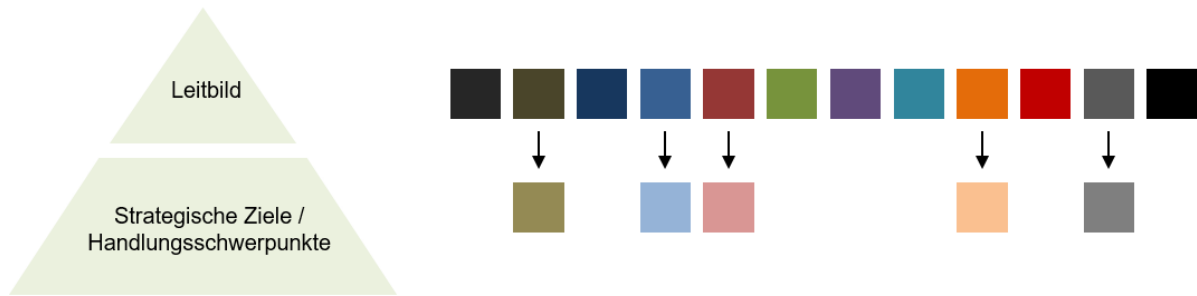


Abb. 2

Der Vorschlag der Verwaltung für anfängliche Handlungsschwerpunkte ist das Ergebnis von systematischen Überlegungen. Hierbei wurden die Ergebnisse der Prozesse „Münster Zukünfte“⁽¹⁾ und „Globale Nachhaltige Kommune“⁽²⁾ gemeinsam als ein Leitbild für Münster gewertet.

Die 10 Leitthemen des Prozesses „Münster Zukünfte“ und die 10 strategischen Entwicklungsziele des Prozesses „Globale Nachhaltige Kommune“ wurden jeweils mit Hilfe von nachfolgenden Fragen bewertet:

- Wie groß ist der **Nutzen** für Münster, wenn mittelfristig nennenswerte Ergebnisse erzielt werden (Wirkung)?
- Wie groß ist **der Schaden/das Risiko** für Münster, wenn mittelfristig keine nennenswerten Ergebnisse erreicht werden (Wirkung)?
- Wie **wahrscheinlich** ist es, mittelfristig überhaupt zu nennenswerten Ergebnissen kommen zu können (Umsetzbarkeit)?
- Wie **aufwändig** (Finanzen, Stellen) ist es, mittelfristig zu nennenswerten Ergebnissen zu kommen (Umsetzbarkeit)?

Alle Themen wurden im Ergebnis in nachfolgender Methodik einsortiert:

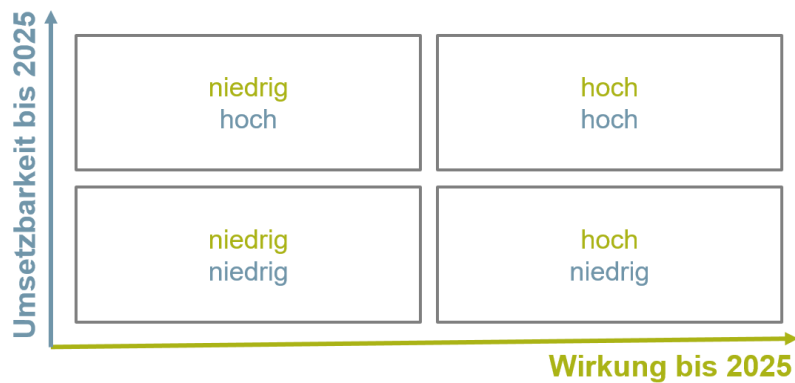


Abb. 3

Zu 1) siehe Vorlage V/0487/2021 „MünsterZukünfte 20|30|50: Zentrale Ergebnisse und weiteres Vorgehen“

Zu 2) siehe Vorlage V/0648/2017 „Global Nachhaltige Kommune in NRW (GNK)“ - Nachhaltigkeitsstrategie Münster 2030 – Teil 1: "Thematische Leitlinien und strategische Entwicklungsziele"

Themen, die in dem Feld rechts oben einsortiert wurden versprechen eine mittelfristig (hier bis 2025) hohe Umsetzbarkeit und vor allem Wirksamkeit. Sie stehen daher im Fokus. Es werden die Handlungsschwerpunkte

- Klimaneutralität
- Leistbares, nachhaltiges Wohnen
- Stadtverträgliche, nachhaltige Mobilität
- Vielfalt und Zusammenhalt

vorgeschlagen.

Die Handlungsfelder sind als dezernats- und ämterübergreifende Arbeitsprioritäten für die Verwaltung zu verstehen, die auch ihre Berücksichtigung im städtischen Haushalt finden müssen. Weitere darüber hinaus gehende freiwillige Aufgaben (und damit Aufwendungen) bleiben möglich, wenn diese sich in einem dann „verdichteten Ressourcenwettbewerb“ um Personal und Finanzen durchsetzen. Hiervon unabhängig bleiben die gesetzlichen Pflichtaufgaben, denen die Verwaltung im vorgegebenen Umfang nachkommen muss.

V. Weitere Vorgehensweise

Ist über Handlungsschwerpunkte entschieden, ist es im nächsten Schritt Aufgabe der Verwaltung, transparent darzulegen, welches Engagement die Verwaltung bereits heute in den benannten prioritären Handlungsfeldern leistet. Es geht um die Fragen: Wer leistet heute bereits was mit welchen Ressourcen? Welche Ämter und Einrichtungen sind beteiligt? Welche Vorhaben, Projekte, Maßnahmen, etc. werden verfolgt? Welches Budget und wie viele Stellen stehen hierfür zur Verfügung?

Die Antworten zu diesen Fragen werden dem Rat zur Verfügung gestellt. Damit wird eine wesentliche Informationsgrundlage dafür geschaffen, in nachfolgenden Schritten über konkretere Zielsetzungen, Möglichkeiten zur Zielerreichung und die dafür erforderlichen Ressourcen zu verhandeln.

Darauf aufbauend wird aus den prioritären Handlungsfeldern eine Strategie für die städtische Steuerung einschließlich der Haushalte der kommenden Jahre abgeleitet werden. Es werden aus Handlungsfeldern strategische Ziele formuliert sowie verwaltungsseitige Beiträge zur Zielerreichung, die Verantwortlichkeiten und den Ressourcenbedarf transparent, einheitlich und zielgerichtet dargelegt und damit die Entscheidungsfindung von Verwaltung und Politik unterstützt.

Die im Haushaltplan enthaltenen Beschreibungen der Produktgruppen mit ihren Zielen, Kennzahlen und Leistungsdaten sind mit einer solchen Strategie zu verbinden. Die Beschreibungen müssen zukünftig Auskunft darüber geben, auf welche Art und mit welcher Intensität ein Beitrag zur Zielerreichung geleistet wird.

Es wird vorgeschlagen, dass die bislang eingesetzte interfraktionelle Arbeitsgruppe auch die weiteren Modernisierungsschritte fortgesetzt begleitet.

In Vertretung

gez.
Wolfgang Heuer
Stadtrat

In Vertretung

gez.
Christine Zeller
Stadtkämmerin

Anlagen:

Anlage A