

# VERWALTUNG & MANAGEMENT

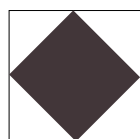
Zeitschrift für allgemeine Verwaltung

September/Oktober 2003

**Sonderdruck:**

Gerhard Pfreundschuh

**Von der »Balanced Scorecard« zum  
»Erfolgsorientierten Zielzahlen-System«**



**NOMOS Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden**

# Von der Balanced Scorecard zum »Erfolgsorientierten Zielzahlen-System«

## Von der Theorie zur Praxis am Beispiel der Sozialhilfe

von Gerhard Pfreundschuh

**Strategisches Planen und operatives Handeln sind stets auf Ziele gerichtet. Um diese zu erreichen, verlangen die Betriebswirtschaftslehre und das Neue Steuerungsmodell eine Steuerung mit Zeit und Zahlen. Ein seit etwa zehn Jahren entwickeltes und sich immer mehr durchsetzendes Instrument ist dabei die »Balanced Scorecard«. Sie fordert klar formulierte und kontrollierbare Steuergrößen und Zielzahlen. Diese müssen quantitative (zum Beispiel Fallzahlen) und qualitative (zum Beispiel Erfolgsquoten) Messgrößen umfassen. Wie dies konkret aussehen kann, soll am Beispiel der Sozialhilfe gezeigt werden.**

### Führen und Steuern in Zeiten knapper Kassen

In der Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung nimmt das Thema »Steuerung« einen breiten Raum ein. Dringend werden den Kommunen die »Strategische Steuerung«<sup>1</sup> und die »Operative Steuerung«<sup>2</sup> empfohlen. Dabei wird unter den heutigen Konzepten und Methoden die »Balanced Scorecard« als besonders erfolgreich gepriesen. Sie wurde ab Anfang der 1990er Jahre von einem Theoretiker, dem Harvard-Professor Norbert Kaplan, und einem Praktiker, David Norton, in den USA entwickelt.<sup>3</sup> Péter Horváth stellt fest, dass die Balanced Scorecard für die Betriebswirtschaftslehre und die Unternehmenspraxis »weltweit richtungweisende Impulse gegeben« hat.<sup>4</sup>

Die Balanced Scorecard (BSC) versteht sich als Managementsystem. Aus einer Strategie, die die BSC selbst nicht ent-

wickelt, sind klar formulierte, messbare und kontrollierbare Steuergrößen abzuleiten. Scorecard ist im Englischen ein einfaches, spielerisches Wort und bedeutet »Punktekarte«, zum Beispiel beim Golf-Sport. Unterschiedlichste Zwischenwerte werden hier kurz aufgeschrieben. Die »Punkte« (Kennzahlen) für die betriebswirtschaftliche BSC kommen aus den verschiedensten Bereichen und sollen dabei so »ausbalanciert« sein, dass sie den besten und sichersten Weg ins Ziel zeigen, zum Erfolg führen. Vornehmlich, wenn auch nicht abschließend nennen Kaplan und Norton vier Bereiche, die sie für erfolgsentscheidend ansehen und in denen erfolgskritische Kennzahlen festzulegen sind. Sie nennen dies

- die finanzwirtschaftliche Perspektive
- die Kundenperspektive
- die interne Prozessperspektive
- die Lern- und Entwicklungsperspektive.

Von vielen Seiten wird nun empfohlen, die BSC auch in der öffentlichen und insbesondere der kommunalen Verwaltung einzuführen. Zu den Befürwortern zählt nicht zuletzt Péter Horváth, der das grundlegende Werk von Kaplan/Norton übersetzt hat und einer der Wegbereiter dieser Idee in Deutschland ist.<sup>5</sup>

Die Umsetzung im öffentlichen und kommunalen Bereich verlangt allerdings einige Anpassungen. So soll bei einer BSC zunächst eine klare Strategie formuliert werden, deren innere Stimmigkeit

dann durch das Kenn- und Zielzahlensystem überprüft und verwirklicht wird. Bei kommunalen Pflichtaufgaben wie der Sozialhilfe ist Derartiges aber zunächst nur sehr begrenzt möglich. Die strategischen Ziele und viele Handlungsanweisungen für die operative Umsetzung hat der Gesetzgeber vorgegeben. Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und seine Ausführungsbestimmungen lassen wenig Raum für abweichende Strategien. Allerdings ist es durchaus denkbar und wird im Folgenden gezeigt werden, dass eine gesetzlich vorgegebene Strategie mittels Zielzahlen wirtschaftlicher und wirksamer umgesetzt werden kann.

Es sind dabei jedoch einige Widerstände und Denkbarrieren zu überwinden. Amtsleiter, Sachbearbeiter und vor allem auch Leistungserbringer (Freie Träger von sozialen Einrichtungen) verweisen meist auf den gesetzlichen Anspruch der Hilfeempfänger. Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen bei einer Person gegeben sind, dann muss die Hilfe gewährt werden, da führe keine Planung und auch keine Steuerung daran vorbei. Im gleichen Sinne wird in der Jugendhilfe argumentiert, zu ebenfalls ein »Erfolgsorientiertes Zielzahlen-System« entwickelt werden konnte.

Vielleicht hätte diese Barriere allen Anstürmen standgehalten, wenn die öffentlichen Kassen in den letzten Jahren nicht immer leerer geworden wären. Und dabei fällt der Blick unweigerlich auf den Ein-



Dr. Gerhard Pfreundschuh, Landrat a.D., ist Leiter des »Steinbeis-Transferzentrums Kommunales Management Heidelberg« der Steinbeis-Stiftung für Wirtschaftsförderung Stuttgart.

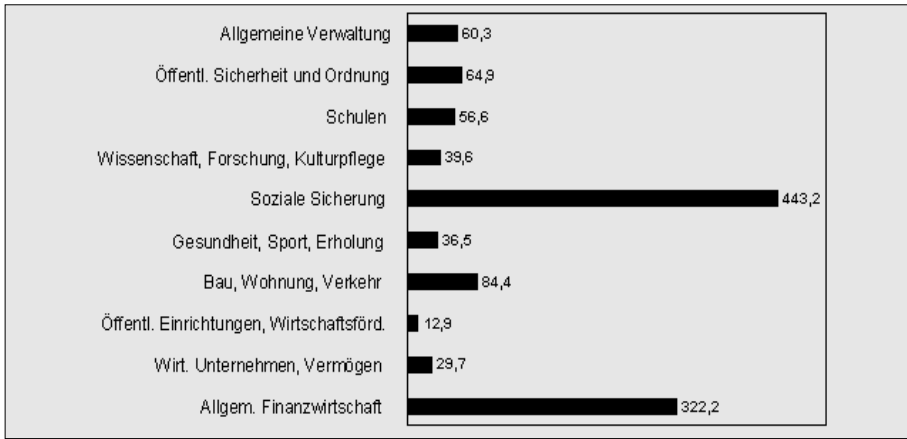
1 Heinz, Rainer, Kommunales Management, Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart 2000.

2 Baier, Horst, Operative Planung in Kommunen, Lohmar-Köln 2002.

3 Kaplan, Robert S., Norton, David P., Balanced Scorecard – Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart 1997.

4 Péter Horváth, im »Vorwort zur deutschen Ausgabe« von Kaplan/Norton, Balanced Scorecard, a.a.O., S. V.

5 Vgl. Horváth, Péter und Kühnle, Boris Alexander, Die Balanced Scorecard als Konzeption und Instrument zur Umsetzung politischer Programme und Strategien – am Beispiel eines Bundeslandes, in: Verwaltung & Management, 6/2002, S. 329 ff.



**Bild 1: Ausgabenstruktur nach Einzelplänen – Haushaltsplanung Stadt Braunschweig (Ausgabenansätze Verwaltungshaushalt 1999 in Millionen DM)**

Landkreis (Krs)	DM	Euro	DM je Einwohner	Euro je Einwohner
Niedrigster Krs.	4.6 Mio.	2.3 Mio.	47,87	24,48
Höchster Kreis	12.6 Mio.	6.5 Mio.	100,77	51,53
Sachsen gesamt	<b>204.479.580</b>	<b>104.548.749</b>	<b>69,99</b>	<b>35,78</b>

**Bild 2: Ausgaben für laufende Hilfen zum Lebensunterhalt je Einwohner 2001**

Sachgebiet 1	Jahressumme 2001	Prozent-Teile	Summe 2001 Monatsmittel
Verzicht auf Antrag	149	13	12,42
abgegebene Fälle lfd. HLU	256	23	21,33
abgelehnte Anträge	637	57	53,08
einmalige Beihilfen	64	6	5,33
lfd. Fälle beim Erstberater	17	1	1,42
<b>Anzahl Fälle</b>	<b>1123</b>	<b>100</b>	<b>93,58</b>
<small>(Summe Verzicht+abgegeben+abgelehnt+ebH+lfd)</small>			
Sachgebiet 2	Jahressumme 2001	Prozent-Teile	Summe 2001 Monatsmittel
Verzicht auf Antrag	19	1	1,58
abgegebene Fälle lfd. HLU	537	46	44,75
abgelehnte Anträge	434	37	36,17
einmalige Beihilfen	173	15	14,42
lfd. Fälle beim Erstberater	15	1	1,25
<b>Anzahl Fälle</b>	<b>1178</b>	<b>100</b>	<b>98,17</b>
<small>(Summe Verzicht+abgegeben+abgelehnt+ebH+lfd)</small>			

**Bild 3: Fallzahlen Erstberater**

zelplan 4 »Soziale Sicherung« mit der Sozial- und Jugendhilfe (Bild 1).<sup>6</sup>

### Ausgangslage der Untersuchungen

Ausgangspunkt der Untersuchungen, bei denen Zielzahlen-Systeme entwickelt wurden, waren Daten und Kennzahlen beim Sächsischen Landkreistag. Sie ließen erkennen, dass trotz einheitlicher Gesetzeslage die Ausgaben für Sozialhilfe wie für Jugendhilfe in den einzelnen Landkreisen ganz erheblich voneinander abwichen.<sup>7</sup>

Dies ließ sich auch nicht durch unterschiedliche Sozialstrukturen erklären. Inzwischen verfügt der Sächsische Landkreistag in beiden Bereichen über ein aussagekräftiges Kennzahlensystem, das – neben vielen örtlichen Kennzahlen – bei den Untersuchungen herangezogen wurde. Dabei können wir inzwischen auf fünfjährige Erfahrungen und Vergleiche zurückblicken. Bild 2 zeigt die Bandbreite der Abweichungen bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU).

Aus den landesweiten und den örtlichen Kennzahlen wurden dann jeweils Zielzah-

len entwickelt. Sie wurden in einen inneren Zusammenhang gebracht und schließlich zu einem schlüssigen, erfolgsorientierten Zielzahlen-System ausgebaut. Dabei zeigte sich immer mehr, dass jede Kommune ihr eigenes, die örtliche Situation darstellendes Kennzahlensystem erarbeiten und daraus ihr eigenes Zielzahlen-System ableiten muss. Auch das anschließend vorgestellte Zielzahlen-System wurde gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen eines Sozialamtes unter Einbeziehung der Führungskräfte (bis zum Dezernat) erarbeitet.<sup>8</sup> Ein beteiligungsorientierter Untersuchungsansatz war nicht nur eine empfehlenswerte, sondern eine erfolgsnotwendige Bedingung. Mit jeder Untersuchung konnten die Zielzahlen-Systeme ausgebaut und verbessert werden.

### Erste Ergebnisse

Bei der Sozialhilfe ist es heute allgemeiner Standard, dass zunächst eine Zugangsprüfung stattfindet. Sie wird vielerorts auch »Erstberatung« oder »Auswegberatung« genannt. Hier wird geprüft, ob Sozialhilfe überhaupt erforderlich ist. Andere Einkommen, Vermögenswerte oder vorrangige soziale Leistungen (wie Renten oder Arbeitslosenhilfe) sind zuerst in Anspruch zu nehmen, da die Sozialhilfe die letzte und nachrangigste Hilfe im sozialen Netz ist. Viele Zugangsprüfungen versuchen auch, geeignete Antragssteller sofort wieder in Arbeit zu vermitteln, um Sozialhilfe zu vermeiden (zum Beispiel bei einer kreiseigenen Beschäftigungsgesellschaft).<sup>9</sup>

Die Kennzahlen beim Zugang sorgten immer wieder für Überraschungen. So stellte eine Großstadt fest, dass vor der Einführung einer Zugangsprüfung rund zehn Prozent der Antragssteller keine Sozialhilfe erhielten. Ihnen wurde ein Ausweg aufgezeigt. Nach Einführung der Eingangsprüfung in einem Bezirksamt stieg dieser Anteil auf 35 Prozent. Doch das Sozialamt eines Landkreises sorgte für noch größeres Erstaunen.

Bild 3 zeigt zwei Sachgebiete, die jeweils für nahezu gleiche Sozialräume zuständig waren. Das gilt für die Einwohner-

<sup>6</sup> Nach Baier, Horst, Operative Steuerung in Kommunen, a.a.O., S. 27.

<sup>7</sup> Dies gilt auch für die Städte, bei denen sich die Zahlen zum Beispiel von Leipzig und Dresden trotz fast gleicher Einwohnerzahl gravierend unterscheiden.

<sup>8</sup> Das Gleiche gilt natürlich für die Zielzahlen-Systeme im Jugendamt.

<sup>9</sup> Fünfzehn bis zwanzig Prozent der Antragsteller verzichteten daraufhin in einem baden-württembergischen Sozialamt auf eine Weiterverfolgung des Antrags.

zahl wie die Struktur. Doch im einen Sachgebiet (SG 1) wurden nur 23 Prozent der Antragsteller in die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) weitergeleitet, in den anderen Fällen wurde ein Ausweg gefunden. Im SG 2 waren es dagegen 46 Prozent der Anträge, die zu laufender HLU führten. Auch in absoluten Zahlen spiegelte sich der Unterschied wider und zeigte, dass die Zahl der Vorsprachen in etwa gleich groß war, die Steuerung jedoch höchst unterschiedlich. Im SG 1 wurden in die laufende HLU monatlich durchschnittlich 21 Fälle abgegeben; im SG 2 waren es dagegen monatlich durchschnittlich 45. Die Kundenvorsprachen bewegten sich in beiden SG monatlich zwischen 159 und 169. Die Überprüfung ergab auch, dass in beiden Sachgebieten keine Rechtsfehler festzustellen waren, also keine rechtsmissbräuchliche Ablehnung von Sozialhilfe stattfand. Nur ganz wenigen Widersprüchen musste abgeholfen werden.

Aus diesen Kennzahlen ließen sich nun ganz einfach Zielzahlen ableiten. Im Sachgebiet 2 soll künftig der Zugang nicht höher sein als im Sachgebiet 1. Dazu wurden einige organisatorische Maßnahmen getroffen. So wurde das Sachgebiet 2 als Außenstelle aufgelöst und ins Sachgebiet 1 eingegliedert. Die dynamische und sehr rechtskundige Sachgebietsleiterin (SGL 1) führt nun beide Bereiche. Die Sachbearbeiterinnen wurden zum Teil ausgetauscht, um die Ursachen der unterschiedlichen Ergebnisse zu ergründen. Weitere Maßnahmen zur Fallsteuerung im Zugang kamen hinzu. Die Zahlen bewegten sich darauf auf das Niveau des SG 1 zu.

Diese Sofortmaßnahmen, noch während der laufenden Arbeiten zum Zielzahlen-System, waren nur dann richtig, wenn sie auch den strategischen Zielen der Sozialhilfe entsprechen. Wer steuert, muss wissen, wohin die Reise gehen soll.

### Steuern mit Zielen, Zeit und Zahlen (Z<sup>3</sup>)

Steuern verlangt Ziele, und zwar Ziele mit Zeit und Zahlen, wir nennen es Z<sup>3</sup>. Die moderne Betriebswirtschaft und die westlichen Unternehmensführungen folgen also nicht mehr dem fernöstlichen Spruch: »Der Weg ist das Ziel.« Es gilt vielmehr der Satz: »Ohne Ziel ist jeder Weg falsch!«

Die Ziele der Sozialhilfe sind:

- materielle Existenzsicherung (Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens), wenn alle anderen Absicherungen ausgefallen sind
- Hilfe zur Selbsthilfe, zur Verselbstständigung.

Im Landkreis am 31.12.	2001
Arbeitslose	12.143
HE von lfd. HLU	3.365
davon: 18-50 Jahre alt	1.974 (59 % aller HE)
./. Mütter mit Kindern unter 3 J.	469 (24 % aus 1.974)
./. amtsärztl. Kranke, Sucht	65 (3% aus 1.974 )
./. HE mit Erwerb. Eink.	247 (13 % aus 1.974)
<b>Sa. sofort vermittelbare HE</b>	<b>910 (27 % aller HE)</b>
davon: mit Leistungen ArbAmt	369 (41 % aus 910)
Rest: nur HLU	541 (59 % aus 910)

Bild 4

Gleichwertig neben der materiellen Absicherung soll die Sozialhilfe den Empfänger befähigen, unabhängig von ihr zu leben; dazu hat er nach Kräften mitzuwirken (§ 1 BSHG). Er muss seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine Angehörigen einsetzen (§ 18 BSHG), gegebenenfalls auch durch gemeinnützige Arbeit. Letztere wird oft als ein Mittel zur Wiedergewöhnung an Arbeit angesehen.

Positiv ausgedrückt heißt dies: Die Hilfeempfänger sollen aus Armut und Abhängigkeit (von öffentlichen Hilfen) herausgeführt werden. Sie sollen eigenverantwortlich und selbstständig am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilnehmen, dazu einen wertvollen Beitrag leisten. – Nach den Vorschlägen der Hartz-Kommission sollen die passiven Leistungen (finanzielle Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhalts) in den Hintergrund treten und die aktivierenden Hilfen zur Verselbstständigung ausgebaut werden.

Auf diese Ziele ist nun die gesamte Fallsteuerung durch die Sachbearbeiterinnen auszurichten, und zwar vom ersten Kontakt bis zur Einstellung der Hilfe. Es wird also schon auf der Ausführungsebene der Sachbearbeitung eine Fallsteuerung mit Zielen, Zeit und Zahlen angestrebt. Dazu sind zunächst zahlenmäßig die Zielgruppen festzustellen.

Nun zeigt sich, dass darüber oft keine genauen Vorstellungen und auch keine genauen Zahlen vorliegen. Also muss zunächst oft mit geschätzten Werten gearbeitet werden. Abfragen und Vergleiche ergaben, dass meist rund fünfzig Prozent der Hilfeempfänger im besten altersfähigen Alter zwischen achtzehn und fünfzig Jahren sind. Dabei werden häufig die Mütter mit Kindern unter drei Jahren auf fünfzehn Prozent geschätzt; sie kommen für eine Arbeitsvermittlung derzeit nicht in Frage. Ebenfalls fünfzehn Prozent der Hilfeempfänger wurden oft als amtsärztlich krank oder suchtabhängig eingestuft. Zehn Prozent der Hilfeempfänger beziehen ergänzende Sozialhilfe (Hilfeempfänger mit

Erwerbseinkommen). Sie stehen also in einem Erwerbsverhältnis, das ihnen jedoch nicht das Existenzminimum sichert. Daraus ergibt sich, dass rund sechzig Prozent der Hilfeempfänger zwischen achtzehn bis fünfzig Jahren als »sofort bzw. vorrangig vermittelbar« eingeschätzt werden. Auf alle Hilfeempfänger (aller Altersgruppen) bezogen sind dies dreißig Prozent.

Bild 4 zeigt mit geprüften Zahlen, wie die Schätzungen von den in einem Landratsamt gefundenen Werten abwichen. Der betreffende Landkreis hatte sich nämlich eine sehr gute Datengrundlage geschaffen.

Die sofort vermittelbaren Hilfeempfänger gliedern sich nochmals in zwei Gruppen. Einmal sind es Hilfeempfänger, die auch Leistungen des Arbeitsamtes erhalten (vorletzte Zeile) und damit in Verselbstständigungsmaßnahmen der Bundesverwaltung aufgenommen werden können (369 Personen). Der Rest sind Hilfeempfänger, die nur Sozialhilfe erhalten und daher in anders finanzierte Projekte eingegliedert werden müssen (letzte Zeile). Diese werden vorwiegend vom Europäischen Sozialfond und den Ländern mitfinanziert und von den Sachgebieten »Hilfe zur Arbeit« (HzA) der Sozialämter zusammen mit freien Trägern organisiert.

Ein wichtiger Grundsatz eines Zielzahlen-Systems wie der Balanced Scorecard ist, dass es auch die fachliche Qualität misst. Für Letztere sind daher Stück für Stück ebenfalls Kenn- und Zielzahlen zu erarbeiten. Wir unterscheiden daher

- fachliche Steuerung und
- finanzielle Steuerung.

Beide gehören zusammen und sind als Einheit zu verstehen. Das zeigt sich bereits bei der »Zugangsprüfung«. Diese hat nämlich die Fälle auch fachlich zu steuern. Im ersten Schritt ist die laufende HLU zu versagen oder zu gewähren und erstmals zahlbar zu machen. Das setzt eine qualifizierte rechtliche Prüfung und ein anspruchsvolles Aufzeigen von Alternativen (wie Kenntnis der übrigen sozialen Sicherungssysteme, Unterhaltsfragen, oder Arbeitsmöglichkeiten) voraus. Im zweiten Schritt sind dann

die Hilfeempfänger in eine Zielgruppe einzuordnen und in die richtige Sachbearbeitung für die weitere Hilfestellung zu steuern. Dort werden wiederum zwei Sachbearbeitungen unterschieden:

- SB Hilfeplan (»Hilfepäne zur Verselbstständigung«)
- SB Sichernde Hilfe (materielle Sicherung und gegebenenfalls »sozialpädagogische Hilfeplanung« zur sozialen und persönlichen Stabilisierung).

Sofort und vorrangig vermittelbare Hilfeempfänger gehören grundsätzlich in die Sachbearbeitung Hilfeplan. Dies hängt aber auch von den vorhandenen Arbeits- und Beschäftigungsplätzen, den Mitteln für Lohnkostenzuschüsse und sonstigen Vermittlungsmöglichkeiten ab. Die gesamte Fallsteuerung bei dieser Sachbearbeitung richtet sich darauf, die Hilfeempfänger möglichst schnell wieder zu verselbstständigen und aus der Hilfe zu entlassen. Während die privatwirtschaftliche Balanced Scorecard einen ganz hohen Stellenwert der »Kundentreue« beimisst, will die Sozialhilfe dies gerade nicht. Betriebs- und privatwirtschaftliche Methoden und Modelle sind an vielen Stellen den Bedürfnis-

die Verantwortlichkeiten sind oft nicht klar abgegrenzt. Nachdem dieses Problem deutlich erkannt wurde, sind in den meisten und auch im vorliegenden Fall die Zuständigkeiten neu und eindeutig geregelt worden.<sup>10</sup> Danach ist für die Fallsteuerung die Sachbearbeitung Hilfeplan ausschließlich und abschließend verantwortlich. Die SB HzA wird von ihr als Dienstleister oder Leistungserbringer herangezogen. Die Sachbearbeitung HzA wendet also ihren Blick nach außen und muss in hohem Maße im Außendienst tätig sein. Denn diese SB soll in der Privatwirtschaft, bei Institutionen, Trägern und auch Kreiseinrichtungen Arbeits- und Beschäftigungsplätze finden und den SB Hilfeplan zur Besetzung anbieten. Außerdem sollen hier die Bedürfnisse der Wirtschaft und die Möglichkeiten der Hilfeempfänger gegenübergestellt werden. Daraus sind Schlüsse, zum Beispiel für Qualifizierungsmaßnahmen, zu ziehen. Auch die Schaffung erforderlicher Qualifizierungsangebote hat also die SB HzA zu betreiben.

Wenn das strategische Ziel »Verselbstständigung möglichst vieler Hilfeempfänger« ein oberster Grundsatz ist, dann kann

SB Zugang entsteht also ein Fall. Gemäß unserer Zielgruppendefinition fassen wir nun gleichartige Fälle zu Fallgruppen, ihre Hilfestellung zu »Prozessen« zusammen. Gleichartige Geschäftsprozesse brauchen also ganz bestimmte erfolgsorientierte Rahmenbedingungen, damit sie die gesteckten Ziele erreichen können.

Bereits die Sachgebietsleitungen (SGL), aber erst recht die Amtsleitung (AL) und schließlich die Chefebene mit Dezernenten und Beigeordneten, Landrat und Oberbürgermeister sowie Kreistag und Stadtrat nehmen mit abgestufter und möglichst klar abgegrenzter Verantwortung an der Prozesssteuerung teil.<sup>11</sup> Die Fallsteuerung der Sachbearbeiterinnen muss in Kenntnis der Zielzahlen der Prozesssteuerung erfolgen und sich daran orientieren.

Das zeigen schon die Zielzahlen für Verselbstständigungsmaßnahmen. Im Landkreis des folgenden Beispiels wurden darüber sehr genaue und aussagekräftige Statistiken geführt. Daraus ergab sich, dass nach Verselbstständigungsmaßnahmen (meist Förderprojekte mit dem Arbeitsamt oder dem Europäischen Sozialfond) rund 65 Prozent der Hilfeempfänger (HE) nicht mehr HLU erhielten. In einem Jahr waren davon 31 Prozent, im anderen 18 Prozent der Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert worden. Dieses Ergebnis konnte auch im zweiten Jahr nach der Verselbstständigungsmaßnahme noch nachgewiesen werden. Bei einem Sozialamt in den alten Bundesländern müsste die Erfolgsquote hinsichtlich der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt deutlich höher sein und ist es meist auch.

Die Prozesssteuerung hat nun weiter festzulegen, wie viele der vorrangig vermittelbaren Hilfeempfänger in die Sachbearbeitung Hilfeplan kommen sollen. Dies hängt von zwei Kennzahlen ab:

- Wie viele Plätze (samt Quote der Direktvermittlungen) stehen uns zur Verfügung?
- Wie viele Sachbearbeiterinnen haben die Qualifikation, um Erfolg versprechend mit den Hilfeempfängern Hilfepläne zu erarbeiten und umzusetzen?

In den Lenkungsgruppen einiger Projekte wurde vereinbart, dass im ersten Jahr fünfzehn Prozent der Hilfeempfänger für Hilfeplanverfahren zur Verselbstständigung auszuwählen sind. Es sollten die voraussicht-

## **»Auch gesetzlich vorgegebene Aufgaben lassen sich mittels Zielzahlen wirtschaftlicher und wirksamer erfüllen.«**

sen öffentlicher Verwaltungen und ihrer Gemeinwohlorientierung anzupassen.

Die Sachbearbeitung Sichernde Hilfe hat vor allem die materielle Absicherung der Hilfeempfänger zu gewährleisten. Die wirkliche Hilfsbedürftigen und aus eigener Kraft zunächst oder dauernd nicht verselbstständigungsfähigen Hilfeempfänger werden hier unterstützt. Dabei sollen allerdings sozialpädagogische Hilfepläne zur persönlichen und sozialen Stabilisierung angeboten werden. Doch auch sie müssen zielgerichtet sein. Das bedeutet, dass sie die Hilfeempfänger vor allem dazu befähigen sollen, später zur Sachbearbeitung Hilfeplan zu wechseln und erfolgreich an »Maßnahmen zur Verselbstständigung« teilzunehmen. Aber auch jedes Stück hin zu mehr eigenverantwortlicher Daseinsbewältigung ist bereits ein Hilferfolg. Wo solche Perspektiven und Hilfen nicht mehr angezeigt sind, ist rein Sichernde Hilfe zum Lebensunterhalt zu gewähren.

Die SB Hilfe zur Arbeit (HzA) ist heute in allen Sozialämtern anzutreffen. Häufig handelt es sich hier um eine schwierige Schnittstelle im Geschäftsprozess. Denn

festgestellt werden, welches die erfolgskritischen »Schlüssel-Sachbearbeitungen« sind, nämlich Zugang – Hilfeplan – Hilfe zur Arbeit. Obwohl die letztere Sachbearbeitung eine Dienstleistung für die Fallsteuerung ist, hat sie für den Erfolg eine so hohe Bedeutung, dass ihr ebenfalls eine Schlüsselstellung zukommt. Personalmaßnahmen haben nun dafür zu sorgen, dass die Schlüssel-Sachbearbeiterinnen sorgfältig ausgewählt, ständig weiterqualifiziert und aufgabengerecht eingruppiert werden. Die Zahlung erfolgsabhängiger Leistungsprämien wird oft diskutiert und selten verwirklicht.

### **Von der Fallsteuerung zur Prozesssteuerung**

Schon beim Zugang wird entschieden, was ein Fall ist. Wir verstehen darunter eine Familie oder Lebensgemeinschaft (nach dem BSHG-Sprachgebrauch »Bedarfgemeinschaft«), die mindestens einmal laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhält. Mit der ersten Zahlbarmachung durch die

<sup>10</sup> Mit der Verantwortung ist es wie mit einem Rucksack. Nur einer kann ihn tragen, sonst bleibt er in der Ecke liegen.

<sup>11</sup> Auf diese Abgrenzung kann hier nicht eingegangen werden, vgl. dazu Pfreundschuh, Gerhard, Führung und Verantwortungsdelegation in Kommunen, in *Verwaltung & Management*, 2000/3, S. 149 ff., 2000/4, S. 240 ff.

lich am ehesten vermittelbaren Personen aus der Gruppe »vorrangig vermittelbare Hilfeempfänger« sein.<sup>12</sup> Das erleichtert einmal den Einstieg in die Hilfeplanung, macht außerdem Erfolge wahrscheinlicher und entsprach oft den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln und Plätzen für HzA-Maßnahmen. Gleichzeitig wurde als Auftrag vereinbart, dass eine neu ausgerichtete SB HzA neue Beschäftigungsmöglichkeiten (mit und ohne Lohnkostenzuschüsse) in der örtlichen Wirtschaft einwerben soll – sicher keine leichte Aufgabe. Und die Zielzahlen für Arbeits- und Beschäftigungsplätze in den kommenden Jahren sind hier ein anspruchsvoller Auftrag (Zeile 5 und 13 in Bild 5 bzw. Bild 6). Außerdem sollten hier neue Modelle und Angebote entwickelt werden.

Alle finanziellen Zielzahlen in Bild 5 und 6 sind als Budgets gemäß dem Neuen Steuerungsmodell zu verstehen. Das Ziel ist die Verselbstständigung im Rahmen von Vereinbarungen zu Zeiten, Erfolgsquoten, Kostenrahmen usw. (Kontraktmanagement). Den Weg zum Ziel (die Art der Hilfen, die Ausgestaltung der Hilfepläne, die Art der Verselbstständigungsmaßnahmen) wählen die Sachbearbeiterinnen »Hilfeplan« durch die eigenverantwortliche Fallsteuerung. Über das Kontraktmanagement wirkt die Prozesssteuerung auf die Fallsteuerung ein. Dabei wird die Amtsleitung genauer steuern als der Dezernent; und den Landrat sowie Kreistag wird zunächst nur interessieren, dass das Berichtswesen bestätigt: Sozialamt liegt im Plan.

Dies führte im Beispielfall zum in Bild 5 dargestellten Zielzahlen-System für die Prozesssteuerung.

Bild 5 zeigt unter anderem den Anteil (Zeile 4) und die absolute Zahl der Fälle (Zeile 5) in der Hilfeplanung. Sie sind damit auch in den unterschiedlichsten Maßnahmen zur Verselbstständigung, also Hilfen zur Arbeit.<sup>19</sup> Davon sollen sechzig Prozent (Zeile 12) der Fälle spätestens an Ende der einjährigen Projekte nicht mehr HLU empfangen. Daraus ergeben sich die Zahl der zu verselbstständigenden Fälle (Zeile 6) und die im nächsten Haushalt einzusparenden Kosten (Zeile 8). Die Tabelle richtet den Blick nur auf die angestrebten Verselbstständigungserfolge; sie berücksichtigt insoweit keine Neuzugänge. Annahme ist weiter, dass die Verselbstständigungen dauerhaft sind und sich auch dauerhaft auf den Kreishaushalt auswirken. Die vorhandenen Daten stützen diese Annahme.

Nicht nur in der Lenkungsgruppe, sondern auch in der Arbeitsgruppe »Hilfeplanung« und in jener »Ziel- und Kennzahlen« wurde nach genaueren Prüfungen und Dis-

1 Jahr	2003	2004	2005	2006	2007
2 Fälle insg <sup>13</sup>	1.316	1.198	1.054	864	657
3 HH-Ansatz <sup>14</sup>	5.428.500	4.940.925	4.346.925	3.54.825	2.708.475
4 Prozent-HiPI-Fälle	15	20	30	40	50
5 HiPI-Fälle	197	240	316	346	328
6 Erfolgsziel	118	144	190	208	197
7 Sparziel in E <sup>15</sup>	487.575	594.000	782.100	856.350	811.800
8 HH-Ans.Folg <sup>16</sup>	4.940.925	4.346.925	3.564.825	2.708.475	1.896.675
9 Sa.Ersparnis <sup>17</sup>	<b>487.575</b>	<b>1.081.575</b>	<b>1.863.675</b>	<b>2.720.025</b>	<b>3.531.825</b>
10 Fallkosten E <sup>18</sup>	4.125	E = Euro			
11 BG insges.	1.316				
12 Sparziel: %	60	60	60	60	60

Bild 5

kussionen vereinbart, dass die Zahl der Hilfeplanfälle kontinuierlich auf fünfzig Prozent der Hilfeempfänger erhöht werden soll. Dabei sind jährlich die Erfolge zu prüfen und die Zielzahlen entsprechend anzupassen; es ist also nachzusteuern. So ist nach drei Jahren zu prüfen, ob die sozialpädagogische Hilfeplanung so erfolgreich war, dass über den heute schon feststellbare Prozentsatz von vorrangig vermittelbaren Hilfeempfängern (27 Prozent) hinaus weitere Anteile von HE in Verselbstständigungsmaßnahmen übernommen werden können.

### Prozesssteuerung und Personalentwicklung

Als ganz großes Problem wurde von allen Leitungsebenen in der Lenkungsgruppe die Gewinnung von genügend qualifiziertem Personal angesehen. Ein Landkreis lehnte aus diesem Grund die Einführung eines Zielzahlensystems rundweg ab. Im vorliegenden Fall sollen jedoch die Schlüssel-sachbearbeitungen im gehobenen Dienst eingruppiert und für entsprechende Bewerber ausgeschrieben werden. Außerdem soll in der Übergangszeit geeignetes Personal die Chance erhalten, sich entsprechend weiter zu bilden (Angestelltenprüfung 2) und eine Schlüssel-Sachbearbeitung mit zeitlich befristeter Zulage zu übernehmen. Sobald die förmliche Qualifizierung für den gehobenen Dienst durch eine Abschlussprüfung vorliegt, soll der Sachbearbeiterin die jeweilige Stelle auf Dauer übertragen werden.

Weitere Fortbildungsmaßnahmen und schließlich Erfolgsprämien für die Zielerreichung sollten hinzukommen. Denn die Verselbstständigung ist im wohl verstandenen Interesse der Hilfeempfänger; und sie ist auch unter Gemeinwohlgesichtspunkten ein Erfolg, der durchaus mit Leistungsanreizen für die betreffenden Sachbearbeiterinnen versehen werden sollte.

Qualifiziertes Personal führt zu höheren Kosten, die jedoch nicht größer sein sollten als die dadurch bewirkten Einsparungen an laufender HLU. In einem weiteren Schritt sind dann die Kosten für die Verselbstständigungsmaßnahmen einzubeziehen. Auch bei ihnen muss insgesamt der Aufwand geringer sein als der Ertrag. Denn letztlich muss sich das Ganze rechnen. Und ein wesentliches Element eines Zielzahlensystems ist es, dass gerade dieser Erfolg aufgezeigt und ständig überprüft werden kann.

Wie viel Personal benötigt wird, hängt davon ab, wie viele laufende Fälle vorhanden und wie viele je SB zu bearbeiten sind. Die Vereinbarungen führten schließlich dazu, dass im vorliegenden Beispiel eine SB Hilfeplan fünfzig laufende Fälle und eine SB Sichernde Hilfe 140 laufende Fälle zu steuern hat – jeweils ohne Zugangsprüfung und ohne erste Zahlbarmachung. Daraus ergab sich der folgende Personalbedarf, bei

12 Diese Gruppe umfasst wie erwähnt insgesamt dreißig Prozent, im Beispielfall 27 Prozent aller Hilfeempfänger.

13 Bedarfsgemeinschaften in laufender HLU.

14 Fälle (Zeile 2) mal durchschnittlicher Fallkosten (Zeile 10) ergibt den Haushaltsansatz für HLU.

15 Fälle aus Zeile 6 mal Fallkosten aus Zeile 10 ergibt Sparziel in Euro.

16 Zeile 3 abzüglich Zeile 7 ist Haushaltsansatz HLU im Folgejahr.

17 Ab 2004 sind die Ersparnisse aufsummiert, da wir von einer dauerhaften Erfolgsquote von 60 Prozent ausgehen; Rückkehrer sind darin berücksichtigt. Ohne Verselbstständigung wären die Fälle weiter in laufender Hilfe.

18 Entspricht den tatsächlichen durchschnittlichen Fallkosten in 2001 und in Euro. Inflation, Lohnerhöhungen und sonstige vom Amt nicht steuerbare Einflüsse werden vernachlässigt (Annahme: ceteris paribus).

19 Ein Fall umfasst durchschnittlich knapp zwei Personen. Wir gehen davon aus, dass bei Verselbstständigung einer Person die ganze Bedarfsgemeinschaft aus der Hilfe fällt. Dies entspricht auch der Statistik.

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007
13 HiPl-Fälle <sup>20</sup>	197	240	316	346	328
14 SB-HiPl <sup>21</sup>	3,9	4,8	6,3	6,9	6,6
15 SiHi-Fälle	1.119	958	738	518	329
16 SB SiHi	8,0	6,8	5,3	3,7	2,3
17 E x SB HiPl <sup>22</sup>	156.195	192.240	252.315	276.345	264.330
18 E x SB SiHi	264.960	225.216	175.536	122.544	76.176
19 Sa. Kosten SB	<b>421.155</b>	<b>417.456</b>	<b>427.851</b>	<b>398.889</b>	<b>340.506</b>
20 Sa. SB-Stellen	<b>11,9</b>	<b>11,6</b>	<b>11,6</b>	<b>10,6</b>	<b>8,9</b>
21 Fälle/SB HiPl	50				
22 Fälle/SB SiHi	140				

Bild 6: Personalkosten

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007
23 Fall HzA E <sup>23</sup>	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
24 GesK HzA <sup>24</sup>	788.000	960.000	1.264.000	1.384.000	1.312.000
25 Ersparnisse <sup>25</sup>	487.575	1.081.575	1.863.675	2.720.025	3.531.825
26 Erspar ./. K <sup>26</sup>	<b>300.425</b>	<b>(121.575)</b>	<b>(599.675)</b>	<b>(1.336.025)</b>	<b>(2.219.825)</b>
27 0.5 Spar: HH	<b>150.213</b>	<b>(60.788)</b>	<b>(299.838)</b>	<b>(668.013)</b>	<b>(1.109.913)</b>
<b>HZA-Ausgaben in Euro</b>					
28 HzA: 2001	770.000				
29 Fallkosten	4.000				

Bild 7: Ersparnisse / Kosten Hilfe zur Arbeit

dem die SB Hilfeplan im gehobenen und die SB Sichernde Hilfe im mittleren Dienst eingruppiert sind. Es sei nicht verschwiegen, dass sich der errechnete Personalbedarf und somit die Festlegung der Fallzahlen auch am vorhandenen Personal ausrichten. Doch die Ergebnisse sind angemessen und auch von anderen Sozialämtern bekannt. Der Einstieg mit fünfzig Fällen in die Hilfeplanung ist eine gute Startbedingung.

Als Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Personalkosten nur gering schwanken und letztlich sinken. Stellen sich also die Verselbständigungserfolge ein, dann lohnt sich der Einsatz des qualifizierten Personals.

## Finanzielle Steuerung

Die finanzielle Steuerung hat drei Bereiche und Kostenblöcke zu beachten:

- Personalentwicklung und -bedarf
- Zahlungen von laufender HLU an Hilfeempfänger
- Verselbstständigungsmaßnahmen (Lohnkostenzuschüsse, Hilfen zur Arbeit, Zuschüsse zu gemeinnütziger Arbeit und so weiter).

Ziel der finanziellen Steuerung muss es sein, die Gesamtsumme aus allen drei Kostenarten zu senken. So könnte zum Beispiel durch mehr und besseres Personal die Verselbstständigungsquote erhöht und damit die Auszahlung von HLU gesenkt werden. Sind diese Ersparnisse höher als die

zusätzlichen Personalkosten und die Kosten für die Verselbstständigungsmaßnahmen, dann ist dies sinnvoll und wirtschaftlich. Betriebswirtschaftlich wäre es dagegen falsch, mehr und teureres Personal einzusetzen, wenn dies die Fälle nicht beeinflussen würde. Entsprechendes gilt – unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Steuerung – für die Aufstockung von Mitteln zur Verselbstständigung. Die folgende Gegenüberstellung zeigt, dass die angestrebten Zielzahlen zu deutlichen finanziellen Erfolgen führen.

Über eine Excel-Tabelle sind nun alle drei gezeigten Bereiche (Bilder 5 bis 7) miteinander verknüpft. Wenn sich eine Kenn- oder Zielzahl ändert, dann ändert sich sofort das ganze Zahlenwerk. Damit ist eine kausale, eine mathematische Verknüpfung im Sinne unseres »erfolgsorientierten Zielzahlensystems« und auch im Sinne einer Balanced Scorecard hergestellt. Dass unser Zielzahlensystem auch alle übrigen Anforderungen einer Balanced Scorecard erfüllt, kann im Folgenden gezeigt werden.

## Warum ist das vorliegende »erfolgsorientierte Zielzahlensystem« auch eine Balanced Scorecard?

Schrittweise eindringend (induktiv) wurde an die Erarbeitung des vorliegenden Ziel-

zahlensystem herangegangen und nach Lösungen gesucht. Die Fallverläufe auf der Ausführungsebene (Sachbearbeitung) wurden anhand von Akten, Unterlagen, Mitarbeitergesprächen und vor allem auch durch die Arbeitsgruppen des Sozialamtes aufgearbeitet. Nicht von oben nach unten, sondern von unten nach oben sind die Verbesserungsvorschläge entwickelt worden. Außerdem wurden amtsinterne und sächsische Vergleichszahlen herangezogen. Dies alles führte dann zu einem in sich schlüssigen Gesamtgebäude, zu einem System mit Kenn- und Zielzahlen, mit operativen Vorgaben und strategischen Perspektiven. Mit diesem induktiv gefundenen Ergebnis kann nun deduktiv – aus den gewonnenen Grundsätzen ableitend – gesteuert werden.

Insoweit weicht das Vorgehen von den sonst beschriebenen privatwirtschaftlichen BSC-Methoden ab. Dort wird die BSC von der Chefebene und aus der Unternehmensstrategie von oben nach unten entwickelt. Dabei soll das System gerade dazu dienen, beispielsweise unrentable Geschäftsfelder zu erkennen und abzustoßen.<sup>27</sup> Die Kommunen können aber die Sozialhilfe nicht als unrentabel dem Bund zurückgeben. Das Gegenteil ist meist üblich.

Trotzdem eignet sich das gefundene Ergebnis als Führungsmittel zur Umsetzung der strategischen Ziele des BSHG. Die Zielzahlen bilden nämlich eine bis zur Fallsteuerung auf der Ausführungsebene (Sachbearbeitung) abgesicherte quantitative und qualitative Grundlage für die strategische

<sup>20</sup> Entspricht Zahlen von Zeile 5 in Bild 5.

<sup>21</sup> Für 197 Hilfeplan-Fälle (Zeile 13) werden bei 50 laufenden Fällen je SB insgesamt 3,9 SB benötigt (197:50=3,9). Entsprechendes gilt für die SB Sichernde Hilfe (Zeile 15, 22 und 16).

<sup>22</sup> Die Personalkosten ergeben sich gemäß KGSt-Bericht 6/2002, Kosten eines Arbeitsplatzes für BAT V b (gehobener Dienst Ost, Euro 40.050,-) und BAT VI b (mittlerer Dienst Ost, Euro 33.120,-) in Zeile 17 und 18. Die Summe der Personalkosten zeigt Zeile 19, die Summe der Stellen Zeile 20.

<sup>23</sup> Zeile 23 entspricht den ermittelten durchschnittlichen Kosten einer HzA-Maßnahme: Euro 4000,-.

<sup>24</sup> Zeile 24 errechnet sich aus Euro 4.000 Fallkosten mal Fälle aus Zeile 13 in Bild 6.

<sup>25</sup> Zeile 25 übernimmt die Ergebnisse aus Zeile 9.

<sup>26</sup> Von den Ersparnissen sind die Kosten der HzA abzuziehen. In 2003 entsteht ein Defizit von 300.425 Euro. Alle Ergebnisse in Klammer sind jedoch Überschüsse. Sie werden in Zeile 27 halbiert, weil nach den Vereinbarungen die Hälfte der Ersparnisse dem Kreishaus halt, die andere Hälfte dem Sozialamt zukommen soll.

<sup>27</sup> Mitarbeiterbeteiligung auf der Ausführungsebene ist dann oft nicht zweckdienlich.

wie die operative Steuerung. In den Kommunen wird zwischen politischer Steuerung durch die Politik und betriebswirtschaftlicher Steuerung durch die Verwaltung unterschieden.<sup>28</sup> Die genaue Abgrenzung ist oft schwierig und heftig umstritten. Darauf kann hier nicht eingegangen werden.<sup>29</sup>

Entscheidend ist, dass der Produktionsprozess und der Steuerungsprozess gegenläufig auszuführen sind. Das zeigt Bild 8. Zu denken und zu steuern ist immer vom Ende, vom angestrebten Erfolg her, von rechts nach links im Schaubild. Das gilt auch für die Fallsteuerung der SB. Die zielgerichtete Ausführung beginnt aber links mit dem Einsatz von Arbeit und Mitteln, die zur Erstellung einer Leistung eingesetzt werden. Ob die Leistung ein gutes oder schlechtes Ergebnis darstellt, hängt von meinen Zielen ab.<sup>30</sup> Erfolge sind erreichte Ziele, und zwar Ziele mit Zeit und Zahlen.

Unsere Faustformel für die Verwaltungspraxis lautet daher:

$$Z^3 \text{ ermöglicht } E^4$$

Ziele mit **Zeit** und **Zahlen** ermöglichen Erfolge mit gewünschten Ergebnissen bei wirtschaftlicher Erstellung und sparsamem Einsatz von Mitteln.

In der Fußzeile von Bild 8 sind die englischen Ausdrücke aufgeführt, bei denen in der Praxis kaum jemand den Unterschied zwischen »output« und »outcome« erklären kann; auch sonst stoßen die Begriffe bei der Sachbearbeiter-Ebene meist auf großen Widerwillen und Lernverweigerung.<sup>31</sup>

Einfachheit und Anwenderfreundlichkeit sind ein wichtiges Ziel der BSC und unserer Zielzahlen. Nur steuerbare Größen sind aufzunehmen. Perfektion und übertriebene Genauigkeit sind abzulehnen. Die Zielzahlen zeigen aber klar die Richtung und die erfolgskritischen Zusammenhänge auf. Wie alle wirtschaftlichen und sonstigen Planungen und Vorhersagen sind sie mit Unsicherheiten behaftet.<sup>32</sup> Jedes Zielzahlen-System braucht die mindestens vierteljährlichen Berichte (Controlling) und die jährliche Nachsteuerung im Rahmen der Haushaltsaufstellung.<sup>33</sup> Eine Reihe von inzwischen vorliegenden Ergebnissen sorgte jedoch für angenehme Überraschungen. Dadurch, dass erstmals gesteuert und berichtet wurde, änderten sich Verhalten und Sichtweise aller Ebenen – und besonders der Sachbearbeiter. Die Zielzahlen wurden übertroffen, die Erfolge waren größer als vereinbart und geplant. Die Belohnungen dafür hielten sich im Rahmen, die Erfolge wurden dann als fast selbstverständlich, als »planmäßig« entgegen genommen.

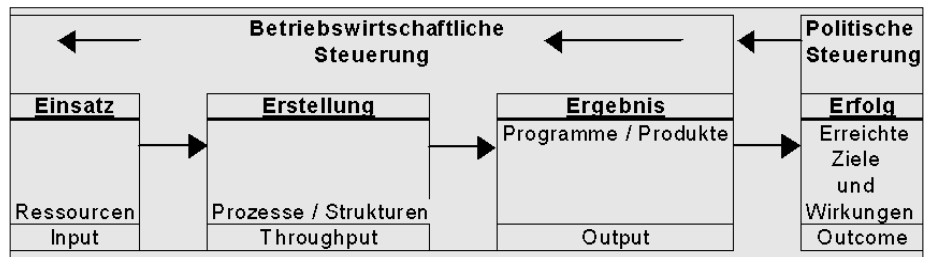


Bild 8

### Zielzahlen und neues Haushaltswesen

Um die Gesamtsteuerung einer Verwaltung zu erreichen, lässt sich das erfolgsorientierte Zielzahlen-System (ZZ-System) Schritt für Schritt auf andere Bereiche ausdehnen. Gemäß der finanziellen oder kommunalpolitischen Bedeutung sollten nacheinander ZZ-Systeme für weitere Ämter/Fachdienste entwickelt werden (zum Beispiel Jugendhilfe, Kita, Infrastruktur und Leistungen im Sozialraum, aber auch Bauordnungsamt). Dies sind dann zugleich »Produkt- und Steuerungsbereiche«. Kaplan und Norton sprechen hier von strategischen Geschäftseinheiten, für die jeweils ein eigenes Zielzahlen-System zu entwickeln ist.<sup>34</sup> Der Bereich Sozialhilfe ist eine solche strategische Geschäftseinheit.

Im nächsten Schritt lassen sich dann die ZZ-Systeme leicht zur Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ausbauen. Dies geschieht dadurch, dass die in den ZZ-Systemen gefundenen Fallkosten in eine »Kostenträger-Rechnung« überführt und dabei durch weitere Kostenarten belastet werden. Kostenträger sind immer »Produkte«.<sup>35</sup>

Bei einer Kostenträgerrechnung wären nun zum Beispiel dem Produkt HLU noch die entsprechenden Gemeinkosten aufzubürden. Diese umfassen anteilige Leitungskosten (vom Kreistag über den Landrat bis zur SGL), Servicekosten, innere Verrechnungen (von den Querschnittsämtern wie Kämmerei und Rechnungsprüfungsamt über den Fahrzeugpark bis zur Druckerei) und kalkulatorische Kosten (Abschreibungen und Zinsen). KLR dürfen nicht ungelesen auf den Schreibtischen von Führungskräften herumliegen. Zahlen brauchen steuerbare Ziele, sonst stören sie und kosten Zeit ohne Nutzen.<sup>36</sup>

Nach der von uns empfohlenen induktiven Vorgehensweise sollte an diesen Problembereich erst heran gegangen werden, wenn die unmittelbare fachliche und finanzielle Steuerung in den einzelnen Fachbereichen aufgebaut ist und funktioniert. Die Reform wäre dann von unten nach oben weiter voran zu treiben. Dadurch wird der Vorgang von den Beteiligten getragen und

miterlebt. Sie wachsen in das betriebswirtschaftliche Denken und Handeln hinein. Sobald die ZZ-Systeme für die wichtigen, vor allem die kostenträchtigen Fachbereiche stehen und die Steuerung wirksam geworden ist, sollte unbedingt der nächste Schritt folgen.

Denn im Bereich der Gemeinkosten haben sowohl die Kommunen wie zuvor die Privatwirtschaft erhebliche »Kostentrei-

28 Dabei ist nach dem Kommunalrecht auch der Rat ein Verwaltungsorgan. Der Ausdruck »Parlament« ist bei Kommunen falsch.

29 Vgl. KGSt-Bericht 10/1996 »Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell«; Henneke, Hans-Günter, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung in den Kommunalverfassungen der deutschen Länder, in: Verwaltung & Management 1999, S. 132 ff.

30 Ein schlechter Schüler freut sich über die Note vier, die ihm noch zur Versetzung hilft. Für den Klassenprimus ist dieses Ergebnis eine Blamage, das ihm womöglich Schadenfreude einbringt.

31 Die Angelsachsen sind grundsätzlich für das Einfache und Verständliche. »Put« gehört schon zur Kindersprache. Die angemessene Übersetzung wäre »tu rein« – »tu durch« – »tu raus« – »springt dabei raus«. Aber Deutsche mögen es heute komplex und geheimnisvoll. In der Praxis hat aber nur das Einfache Erfolg; und das ist oft schwer genug umzusetzen.

32 Kritiker meinten schon, weil Zielzahlen unsicher seien, wäre die Methode unwissenschaftlich. Ihnen fehlten wirtschaftswissenschaftliche Grundkenntnisse.

33 Vgl. zum Beispiel KGSt-Bericht 15/1994 »Verwaltungscontrolling im NMS. Darauf kann hier nicht weiter eingegangen werden.

34 Kaplan, Robert und Norton David, Balanced Scorecard – Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart 1997, S. 290 ff.

35 Das Produkt »Auto« muss über seinen Preis alle Kosten seiner Erstellung tragen – von der Dividende des Aktionärs über die Vorstandsgehälter bis hin zum Lohn der Montagearbeiter, Verkäufer, den Material- und Grundstückskosten.

36 Die Aussage entspricht Erfahrungen. Ein Amtsleiter meinte, solange er das Dienstgebäude nicht verkaufen und mit seinem Amt in ein günstiges Mietobjekt ziehen könne, interessierten ihn weder der Vermögenswert des Gebäudes noch die kalkulatorische Miete.



ber« gefunden. Die Auflösung dieser Reserven oder »Wohlstandsbäuche« ist das Ziel des Reformkonzeptes »schlanker Staat«. Dabei ist die KLR ein wertvolles Instrument. Der nächste Schritt ist dann ein Neues Kommunales Haushaltswesen (Doppik); doch der erste Schritt heißt: Steuern mit Zielen, Zeit und Zahlen.

Die nächste Herausforderung heißt E-Government. Das Kennzahlen-System ist umfassend in die bestehende Datenverarbeitung einzufügen. Das gilt für die EDV-gestützte Fallsteuerung, die darauf aufbauende Prozesssteuerung und endet mit der Integration des Ganzen in die KLR und das Haushaltswesen. Viele sprechen davon, wenige haben das Ziel schon erreicht; und Deutschland ist beim E-Government im internationalen Vergleich zurück gefallen.

## **Ausblick**

Nach den Vorschlägen der Hartz-Kommission sollen Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengeführt werden. Die arbeitslosen, erwerbsfähigen Personen sollen durch »Job-Center« der Bundesanstalt für Arbeit (BfA) in die Verselbstständigung geführt werden. Schwierig wird die Frage der Abgrenzung der Zielgruppen sein. Denn bei der Einstufung eines Hilfeempfängers als nicht vermittlungsfähig werden die Kommunen zuständig, die Arbeitsverwaltung ist entlastet und aus der Verantwortung. Die Kommunen werden kaum noch Mittel und Möglichkeiten haben, diesen Personenkreis zu verselbstständigen.

Unklar ist noch, ob und wie Kommunen und Länder an den Job-Centern beteiligt werden. Die BfA wird bei ihren Verselbstständigungsmaßnahmen – von der Umschulung über die Weiterbildung bis zur Direktvermittlung – Erfolgskontrollen und Rentabilitätsberechnungen einführen müssen. Der Bundesrechnungshof hat 2002 deutlich kritisiert, dass genau dies fehle.<sup>37</sup> Derzeit hat die BfA von ihren rund 80.000 Beschäftigten nur etwa zehn Prozent in der unmittelbaren Arbeitsvermittlung eingesetzt. Die Hartz-Kommission fordert auch, dass die Betreuungsquote je Arbeitsvermittler deutlich gesenkt wird; derzeit soll sie bei rund siebenhundert Personen liegen.

<sup>37</sup> »Weiterbildung ohne Kontrolle – Arbeitsämter vergeben Milliarden nach Gutdünken – Verwaltungsrat der Bundesanstalt will Qualifizierung unter die Lupe nehmen«, Handelsblatt vom 12. Juli 2002. »Rechnungshofbericht über Qualitätsmängel bei der Weiterbildung«, Handelsblatt vom 12. Juli 2002.