



**Leistungsorientierte  
Haushaltswirtschaft  
Niedersachsen**

# Leitfaden Zielvereinbarungen

Version 1.1, Stand: 02.06.2005  
Bearbeiter: Helge C. Brixner und Johannes Saß

LoHN-Dokument Nr. 14



Abnahme von:		Freigabe von:	
Kunden-Vertreter (Name)		Autor (Name)	
Datum		Datum	
Unterschrift		Unterschrift	
		Teilprojektleiter A07 (Name)	
		Datum	
		Unterschrift	

© Copyright 2005 Niedersächsisches Finanzministerium.



Alle Nutzungsrechte liegen beim Niedersächsischen Finanzministerium Die Urheberrechte liegen beim Niedersächsischen Finanzministerium und den jeweiligen Firmen des Beraterkonsortiums aus der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, wfi WEITERER & FINKE Informationssysteme GmbH und der Siemens Business Services GmbH & Co. OHG. Ansprechpartner seitens des Konsortiums ist die arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH.

Die Weitergabe und Vervielfältigung dieses Dokuments oder von Teilen daraus sind, zu welchem Zweck und in welcher Form auch immer, ohne die ausdrückliche schriftliche Genehmigung durch das Niedersächsische Finanzministerium nicht gestattet. Die Genehmigung für die Einrichtungen der Niedersächsischen Landesverwaltung ist mit diesem Hinweis erteilt.

Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden.

Alle aufgeführten Bezeichnungen, Logos, Namen und Warenzeichen (auch solche, die nicht explizit gekennzeichnet sind) sind Warenzeichen, eingetragene Warenzeichen oder sonstige urheberrechtlich oder marken- bzw. titelrechtlich geschützte Bezeichnungen ihrer jeweiligen Eigentümer und werden von uns als solche anerkannt. Die Nennung dieser Bezeichnungen, Logos, Namen und Warenzeichen geschieht lediglich zu Identifikationszwecken und stellt keinen irgendwie gearteten Anspruch an bzw. auf diese Bezeichnungen, Logos, Namen und Warenzeichen dar.

**Herausgeber:**

Niedersächsisches Finanzministerium  
Referat 11  
Schiffgraben 10  
30159 Hannover  
Telefon: 0511 120 8168

**unter Mithilfe von:**

arf Gesellschaft für Organisationsberatung mbH  
wfi WEITERER & FINKE Informationssysteme GmbH  
Siemens Business Services GmbH & Co. OHG

**Kontakt:**

arf Gesellschaft für Organisationsberatung mbH  
Schiffgraben 25  
30159 Hannover  
Tel.: (05 11) 35 37 47 07  
Fax: (05 11) 35 37 47 08  
E-Mail: LoHN@arf-gmbh.de  
Web: <http://www.lohn.niedersachsen.de>



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>7</b>
<b>1 Einführung</b>	<b>8</b>
1.1 Ausgangssituation .....	8
1.2 Zielsetzung .....	8
1.3 Zielgruppe .....	9
1.4 Zusammenfassung .....	9
<b>2 Zielvereinbarungen und Verwaltungsführung</b>	<b>10</b>
2.1 Das Führungsmodell im LoHN-Konzept .....	10
2.2 Zielvereinbarungen mit und in Verwaltungsbereichen .....	13
2.2.1 Zielvereinbarungen zwischen Fachressorts und Verwaltungsbereichen .....	14
2.2.2 Zielvereinbarungen in Verwaltungsbereichen als Budgetvereinbarung .....	14
2.2.3 Zielvereinbarungen in Verwaltungsbereichen als Projektvereinbarung .....	16
2.2.4 Zielvereinbarungen zwischen Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern .....	16
<b>3 Zweck von Zielvereinbarungen im LoHN-Konzept</b>	<b>17</b>
3.1 Zielvereinbarungen und Eigenverantwortung .....	17
3.1.1 Rechtsform und Verbindlichkeit von Zielvereinbarungen .....	17
3.1.2 Zwecke und Funktionen von Zielvereinbarungen .....	18
3.1.3 Zielvereinbarungen und Delegation .....	19
3.1.4 Voraussetzungen, Chancen und Risiken von Zielvereinbarungen .....	20
3.2 Zielvereinbarungen im Haushaltsaufstellungsverfahren .....	22
3.3 Zielvereinbarungen und Mittelfristige Planung (Mipla) .....	22
<b>4 Inhalt der Zielvereinbarungen</b>	<b>24</b>
4.1 Inhaltliche Anforderungen .....	24
4.2 Kommentierte Mustergliederung einer Zielvereinbarung .....	28
<b>5 Prozess der Zielvereinbarungen</b>	<b>30</b>
<b>Anhang 33</b>	
5.1 Zielvereinbarung zwischen dem Verwaltungsbereich Justizvollzug und der JVA Oldenburg .....	33
5.2 Musterzielvereinbarung zwischen Ministerium X und Verwaltungsbereichsleitung Y ...	33



## VORWORT

Die Dokumentation zur Leistungsorientierten Haushaltswirtschaft Niedersachsen - LoHN erfolgt in Konzepten und Leitfäden.

**Konzepte** richten sich an Fachleute in den Projektgruppen der Verwaltungsbereiche. Sie dienen dort als Grundlage für die Projektarbeit und die Erarbeitung der verwaltungsbereichsspezifischen Feinkonzepte.

Ein **Leitfaden** ist eine zielgruppenspezifische "Übersetzung" der fachlichen Konzepte. In ihm können auch nur einzelne Aspekte eines Konzepts behandelt werden. Der Leitfaden ist praxisorientiert. Er gibt dem Anwender Antworten auf die täglichen "kleinen Fragen" der durch LoHN veränderten Arbeitsabläufe.



## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz	LoHN	Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen
AfA	Abschreibung für Abnutzung	LRM	Landesreferenzmodell
BfdH	Beauftragter für den Haushalt	lt.	laut
Bsp.	Beispiel	Mipla	Mittelfristige Planung
BV	Beschäftigungsvolumen	MJ	Justizministerium
BVE	Budgetverantwortungseinheit	nds.	niedersächsisch
bzgl.	bezüglich	o.a.	oben angegeben
bzw.	beziehungsweise	o.g.	oben genannt
ca.	circa	p.a.	per annum
d.h.	das heißt	pagat.	pagatorisch
dgl.	dergleichen	planm.	planmäßig
einschl.	einschließlich	s.	siehe
etc.	et cetera	s.o.	siehe oben
EUR	Euro	sog.	sogenannte/r/s
evtl.	eventuell	staatl.	staatlich
f.	folgende	Stk.	Stück
ff.	fortfolgende	teilw.	teilweise
gesetzl.	gesetzlich	TEUR	Tausend Euro
ggf.	gegebenenfalls	u.	und
GSC	Gruppensummencode	u.U.	unter Umständen
h	Stunde/n	usw.	und so weiter
HH	Haushalt	v.a.	vor allem
i.d.R.	in der Regel	VB	Verwaltungsbereich
i.H.v.	in Höhe von	v.g.	vorgenannt
i.S.v.	im Sinne von	v.H.	von Hundert
inkl.	inklusive	verr.	verrechnet
IuK	Information und Kommunikation	vgl.	vergleiche
JVA	Justizvollzugsanstalt	vs.	versus
KA	Kostenart	w.o.	wie oben
kalk.	kalkulatorisch	z.B.	zum Beispiel
Kap.	Kapitel	z.T.	zum Teil
kfm.	kaufmännisch	z.Zt.	zur Zeit
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung	Ziff.	Ziffer
KS	Kostenstelle	zus.	zusätzlich
KT	Kostenträger	ZV	Zielvereinbarung
Kto.	Konto		
kum.	Kumuliert		
LF	Leitfaden		
lfd.	laufend		



## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Grundsätzliche organisatorische Einordnung des Controlling.....	11
Abbildung 2:	Zielvereinbarungen zur Delegation von Verantwortung.....	12
Abbildung 3:	Zielvereinbarungen im LoHN-Konzept: Ausgangspunkt Ress. und Verwaltungsbereiche.....	13
Abbildung 4:	Zielvereinbarungen: Beispiel Justizvollzug .....	15
Abbildung 5:	Phasen und Beteiligte des Prozesses der Hauhaltsplanung und der Zielvereinbarungen (I) .....	31
Abbildung 6:	Phasen und Beteiligte des Prozesses der Hauhaltsplanung und der Zielvereinbarungen (II).....	31



# 1 EINFÜHRUNG

## 1.1 Ausgangssituation

Der vorliegende Leitfaden ist ein Arbeitsergebnis der LoHN-Projektgruppe „A05 – Steuerung und Controlling“ aus den Jahren 2001 bis 2003. Im Rahmen der Projektgruppenarbeit wurde zunächst ein „LoHN-Rollenkonzept Führung und Controlling“ entwickelt, um die Rollen der einzelnen Beteiligten am Zielvereinbarungssystem klar abzugrenzen. Dieses Rollenkonzept war die Grundlage für die Arbeit einer kleinen Arbeitsgruppe aus Pilotdienststellen (Agrarstrukturverwaltung, Bezirksregierungen, Katasterverwaltung, Staatliches Baumanagement), die sich über die konkreten Ausgestaltungen von Zielvereinbarungen im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens Gedanken gemacht hat. Im Jahr 2003 wurde mit dem Verwaltungsbereich Justizvollzug eine Musterzielvereinbarung auf Grundlage der Vorarbeiten aus der Arbeitsgruppe abgeschlossen. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe, insbesondere auch die erarbeitete Beispielveinbarung für den Pilotbereich Justizvollzug, wurden in der Projektgruppe A05 (Erarbeitung der Konzeption zu Steuerung und Controlling) abgestimmt und finden sich mit den Überlegungen der Projektgruppe in den Jahren 2001 bis 2003 in diesem Leitfaden wieder.

Der vorliegende Leitfaden „Zielvereinbarungen“ steht in engem Zusammenhang mit

- dem „LoHN-Rollenkonzept *Führung und Controlling*“ und
- dem „Leitfaden *Haushaltsaufstellung*“.

## 1.2 Zielsetzung

Zielsetzung dieses Leitfadens ist es, allen am Zielvereinbarungsprozess Beteiligten eine Grundlage für ihre kommenden Aufgaben beim Abschluss von Zielvereinbarungen zu geben. Der Leitfaden soll hierfür insbesondere:

- die Zielsetzung und die Rolle der Zielvereinbarungen im neuen Haushaltsverfahren aufzeigen (vgl. v.a. Kapitel 2 und 3).
- die für die Zielvereinbarungen notwendigen Inhalte vorstellen und erläutern (vgl. v.a. Kapitel 4).
- den Vereinbarungsprozess für die ersten Zielvereinbarungen in einer Organisationseinheit beschreiben (vgl. v.a. Kapitel 5).
- den Führungskräften einen Überblick zu Inhalten und Verfahrensweisen bei der Entwicklung von Zielen und deren Vereinbarung zwischen den Verwaltungsebenen geben.
- den Controllern<sup>1</sup> als Grundlage für die kommenden Aufgaben beim Begleiten der operativen Arbeit mit den Zielvereinbarungen erläutern, welche Zieldimensionen beachtet werden sollten und wie diese beschrieben werden.

<sup>1</sup> Bei allen weiblichen und männlichen Personenbezeichnungen werden die Angehörigen des jeweils anderen Geschlechts einbezogen.





---

Zur weitergehenden Orientierung und als Arbeitshilfe befinden sich in der Anlage eine Mustergliederung sowie beispielhafte Zielvereinbarungen.

### 1.3 Zielgruppe

Der Leitfaden Zielvereinbarungen richtet sich grundsätzlich an alle am Zielvereinbarungsverfahren Beteiligten. Dies sind insbesondere die Führungskräfte, Controller und BfdHs sowohl in den Ministerien als auch in den Verwaltungsbereichen.

### 1.4 Zusammenfassung

Ein wesentlicher Bestandteil der Leistungsorientierten Haushaltswirtschaft Niedersachsen (LoHN) ist die Delegation der Verantwortung vom Landtag (wie bisher über eine Detailsteuerung durch die inputorientierte Haushaltsermächtigung, z.B. für eine gewisse Summe für Bürobedarf) auf den Ort der Leistungserbringung (als Outputsteuerung über den Haushalt in Form von Budgets für die Erbringung von definierten Aufgaben, wie z.B. dem Ausstellen einer bestimmten Anzahl von Bescheiden). Auf dieser Ebene, der Ebene der Verwaltungsbereiche, wird die Fach- und Ressourcenverantwortung gebündelt. Um das daraus resultierende Steuerungs- und Informationsdefizit zu kompensieren, werden klare Leistungsziele mit den Verwaltungsbereichen fixiert. Dies erfolgt im Zuge des neuen Haushaltsaufstellungsverfahrens.

Um die im Haushalt definierten Produkte und die dazu notwendigen Ressourcen sowie in einem weiteren Schritt die damit verfolgten Ziele gezielt zwischen den beteiligten Ebenen der Verwaltung abzustimmen, werden sogenannte Zielvereinbarungen abgeschlossen.

Diese Zielvereinbarungen gibt es sowohl zwischen den Fachressorts und der Führung der Verwaltungsbereiche als auch zwischen den Verwaltungsbereichen und den nachgeordneten Ebenen (z.B. Ämtern oder Projektleitungen).

Hierbei stellt die Zielvereinbarung zwischen dem Ressort und dem Verwaltungsbereich die oberste Ebene dar. Die weiteren Zielvereinbarungen brechen diese dann ggf. bis auf die Ebene der Leistungserbringung herunter.

Dieser Leitfaden stellt die Zielsetzung und Rolle der Zielvereinbarungen im neuen Haushaltsverfahren (vgl. v.a. Kapitel 2 und 3) und die notwendigen Inhalte dar (vgl. v.a. Kapitel 4).

Ebenso wird der Vereinbarungsprozess für die ersten Zielvereinbarungen in einer Organisationseinheit (vgl. v.a. Kapitel 5) beschrieben.

Somit erhalten Führungskräfte einen Überblick zu Inhalten und Verfahrensweisen bei der Entwicklung von Zielen und deren Vereinbarung zwischen den Verwaltungsebenen. Controller können hier nachlesen, welche Zieldimensionen beachtet werden sollten und wie diese beschrieben werden; sie erhalten so die Grundlage ihrer Controlling-Tätigkeit im Zielvereinbarungsprozess.

Zur weitergehenden Orientierung und als Arbeitshilfe befinden sich in der Anlage eine Mustergliederung sowie beispielhafte Zielvereinbarungen.



## 2 ZIELVEREINBARUNGEN UND VERWALTUNGSFÜHRUNG

### 2.1 Das Führungsmodell im LoHN-Konzept

Führung umfasst im Sinne politisch-administrativer Verwaltungsführung die Gestaltung, Entwicklung und Lenkung der Institution als Ganzes. In modernen Organisationen sollen Führungskräfte nicht „selber machen“, sondern durch „Führung“ die Voraussetzungen schaffen, dass andere ihre Aufgaben besser erledigen können.

Führung umfasst daher folgende Aufgaben:

- planen und Ziele vorgeben,
- die Aufgabenerledigung und Zielerreichung organisieren und vor allem die notwendigen Ressourcen bereitstellen (helfen),
- in der Realisierung (durch Andere) notwendige strategische Entscheidungen treffen und vor allem die jeweils (operativ verantwortliche) nachgeordnete Ebene im Sinne der Mitarbeiterführung führen,
- die Aufgabenerledigung und Zielerreichung kontrollieren.

Darüber hinaus gehört zur Führung auch die Entwicklung und Optimierung der Potenziale einer Organisation. An erster Stelle bedeutet dies heute:

- das Entwickeln und Fördern von Menschen im Sinne der Personalentwicklung,
- aber auch die Erhaltung und Pflege finanzieller und sachlicher Ressourcen.

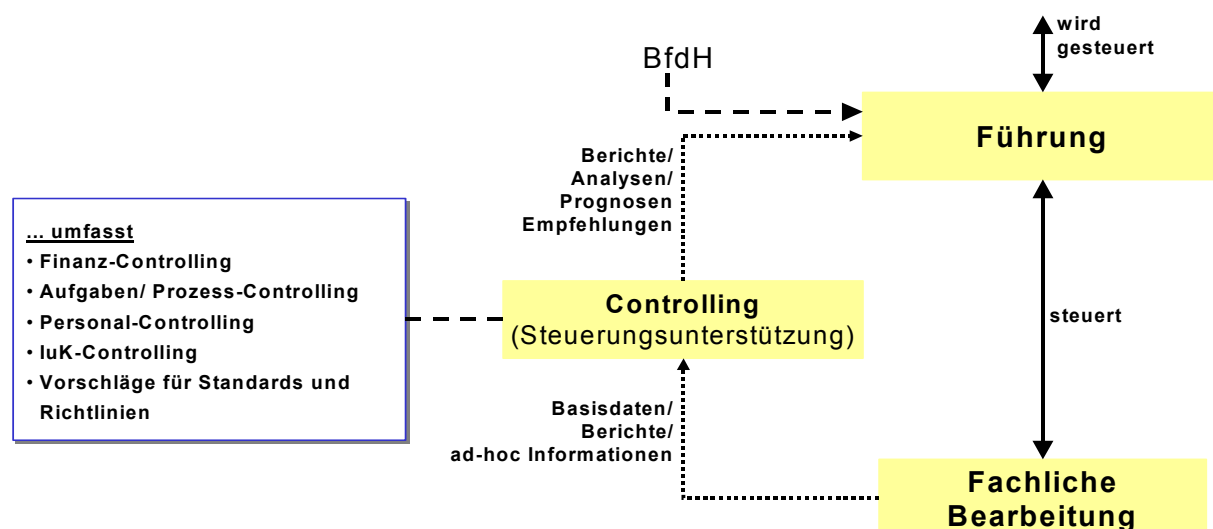
Hinter den tragenden Reformprinzipien der Verwaltungs- und Haushaltsreform steckt ein verändertes Führungsverständnis. Es wird von der Erkenntnis geleitet, dass einerseits die Steuerungsaufgaben immer komplexer und gewichtiger werden und andererseits die Beschäftigten immer qualifizierter. Das Steuerungs- und Entscheidungsproblem soll daher orts- und aufgabennah gelöst werden, wodurch sich die oberen Führungsebenen auf strategische Fragestellungen konzentrieren können. Operative Entscheidungen werden durch die nachgeordneten Ebenen unmittelbar am Ort der Aufgabenerledigung eigenverantwortlich im Rahmen ihrer Zielvereinbarungen getroffen.

Für die übergeordneten Führungsebenen (z.B. im Verhältnis Ministerium zu Verwaltungsbereich) bedeutet dies, dass die „Führung nach dem Ausnahmeprinzip (management by exception)“, nach dem die Führungskräfte außergewöhnliche und wichtige Entscheidungen grundsätzlich selbst treffen, durch eine „Führung mit Zielvereinbarungen (management by objectives)“ abgelöst wird<sup>2</sup>.

In ihrer Aufgabenwahrnehmung wird die Führung maßgeblich durch ein leistungsfähiges Controlling unterstützt, das in der Lage sein sollte, alle relevanten planerischen Informationen sowie für die Kontrolle der Zielerreichung Daten zum aktuellen Zielerreichungsstatus bereitzustellen.

---

<sup>2</sup> Im Rahmen von Zielvereinbarungen werden nicht nur die Ziele festgelegt, indem die erwarteten Ergebnisse des Verwaltungshandelns beschrieben werden, sondern auch klar umrissene Befugnisse definiert, die die nachgeordneten Führungsebenen zu eigenständigen Entscheidungen ermächtigen (management by delegation).



**Abbildung 1: Grundsätzliche organisatorische Einordnung des Controlling**

Am Anfang des (neuen) Führungsprozesses steht deshalb die Formulierung und Vereinbarung von Zielen zwischen der jeweils übergeordneten mit der nachgeordneten Ebene.

Dies bedingt im Rahmen der (strategischen) Führungsaufgabe u.a. das „Herunterbrechen“ der Strategie in jeweils für den Verantwortungsbereich der nachgeordneten Führungsebene oder die Beschäftigten konkret erreichbare (Teil-) Ziele<sup>3</sup>. In der Verwaltungspraxis begründet ein solches Führungsmodell die Notwendigkeit, ein gestuftes Verfahren zur schrittweisen Verfeinerung und Operationalisierung der Ziele für Führungsebenen zu entwickeln.

Die Führung auf der Vor-Ort-Ebene im Verwaltungsbereich hat dabei die Verantwortung für die Erreichung der im Haushalt festgesetzten Ziele, weshalb die operative Führung wesentlich bei ihr liegt. Das LoHN-Konzept sieht daher die Delegation der Budgetverantwortung auf die Vor-Ort-Ebene in den Verwaltungsbereichen vor, um dort die Fachverantwortung mit der Ressourcenverantwortung zu verbinden. Als Instrument für die Vereinbarung von Zielen und somit die Delegation von Führungsverantwortung auf allen Ebenen bis zur Vor-Ort-Ebene sieht das LoHN-Konzept Zielvereinbarungen zwischen den Führungsebenen vor<sup>4</sup>. Die Abbildung 2 zeigt in diesem Zusam-

<sup>3</sup> Darüber hinaus umfasst strategisches Management natürlich auch die Arbeit an den prägenden Merkmalen und Grundmustern der Organisation im Sinne der aktuell gültigen Gesamtausrichtung.

<sup>4</sup> In seiner Mitteilung an die Bürgerschaft vom 5.9.2000 formuliert der Hamburger Senat seine Erfahrungen mit Zielvereinbarungen wie folgt: „Die bisher vorliegenden Erfahrungen der Behörden und Ämter weisen aber darauf hin, dass das Instrument der Leistungsvereinbarung geeignet ist, die dezentrale Ergebnisverantwortung zu stärken, die



menhang die unterschiedlichen Organisationseinheiten, zwischen denen die Zielvereinbarungen getroffen werden und auf welchem Weg die Delegation von Verantwortung erfolgen soll. Die Verantwortlichkeiten hängen wesentlich von dem Verwaltungsaufbau in den einzelnen Ressorts bzw. Verwaltungsbereichen ab. So gibt es einen grundsätzlichen Unterschied zwischen den Ressorts mit bzw. ohne Mittelbehörde.

Ist in der Organisationsstruktur eine Mittelbehörde vorhanden (siehe Beispiel SBV), so schließt diese im ersten Schritt eine Zielvereinbarung mit dem Ressort (idealtypisch mit dem zuständigen Staatssekretär) ab. Hier werden die wesentlichen Ziele für den Verwaltungsbereich mit dem Ressort abgestimmt. Im Anschluss erfolgt der Abschluss einer bzw. mehrerer Zielvereinbarungen zwischen der Leitung des Verwaltungsbereichs und den nachgeordneten Einheiten. Hier werden die Ziele aus der Vereinbarung zwischen Ressort- und Verwaltungsbereichsleitung auf die einzelnen Einheiten heruntergebrochen bzw. konkretisiert.

In den Ressorts ohne Mittelbehörde (siehe Beispiel JVA) verläuft der Prozess ähnlich. Hier wird die Aufgabe der Mittelbehörde aus dem ersten Beispiel durch die zuständige Fachabteilung im Ressort wahrgenommen.

Somit entsteht ein kaskadenartiger Verlauf von der Spitze (Ressortebene) bis zur fach- und ressourcenverantwortenden Einheit auf der untersten Ebene.

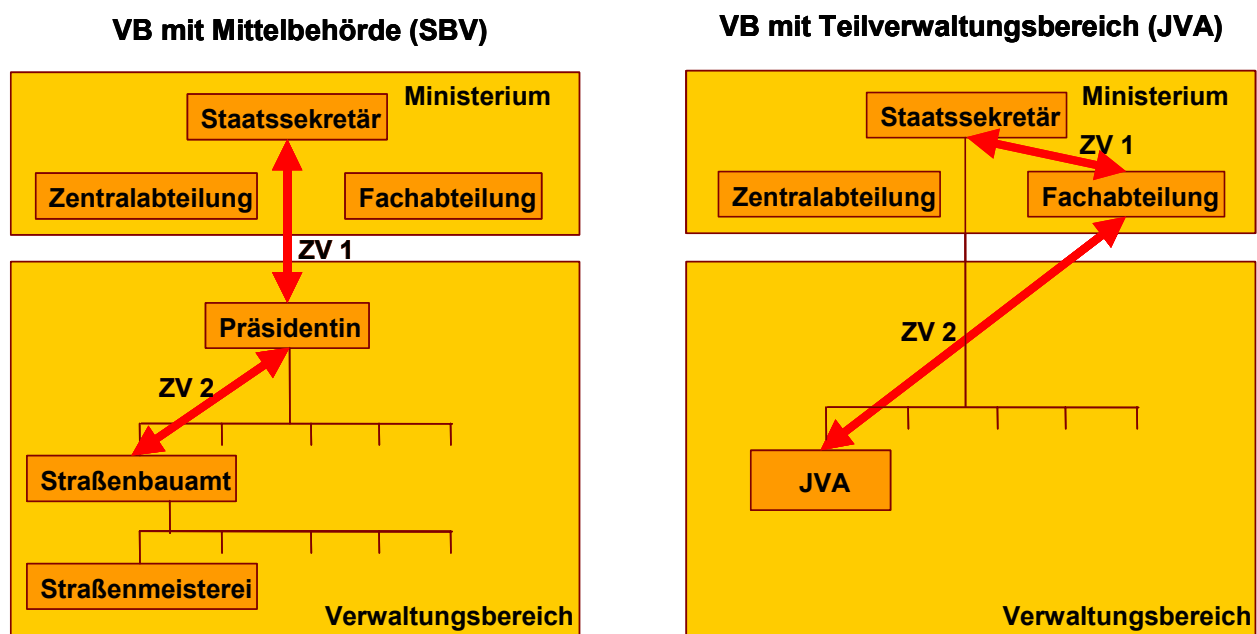


Abbildung 2: Zielvereinbarungen zur Delegation von Verantwortung

Verbindlichkeit von Absprachen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten zu erhöhen und die Kommunikation über Rahmenbedingungen und Ziele der Leistungserbringung zu fördern.“

## 2.2 Zielvereinbarungen mit und in Verwaltungsbereichen

In der Landesverwaltung sollen die fachspezifischen Strategien für einzelne Verwaltungsbereiche in der Interaktion zwischen zuständigem Fachressort und Verwaltungsbereich abgestimmt und in Zielvereinbarungen zwischen der Ressortleitung und der Verwaltungsbereichsleitung festgelegt werden.

Grundlage hierfür sind legislative Entscheidungen zu den künftigen Leistungen der Landesverwaltung und vor allem die politisch-strategische Planung der Landesregierung, ausgedrückt in Regierungsprogrammen und Regierungserklärungen, ergänzt und weiterentwickelt durch programmatische Initiativen der Fachressorts (Programm- und Leistungsplanung der Ressorts). Die Fachressorts sind neben diesen inhaltlichen Aufgaben auch für die politisch-strategischen Organisations- und Ressourcenentscheidungen verantwortlich, die ebenfalls Teil der Mipla-Beschlüsse des Kabinetts werden (vgl. zum Ganzen LoHN-Rollenkonzept Führung und Controlling).

Zielvereinbarungen gibt es nicht zwischen Legislative und Exekutive und nicht zwischen Landesregierung und Fachressort. Die oberste Ebene der Zielvereinbarungen werden zwischen dem Fachressort und den Verwaltungsbereichen geschlossen. Die abgeschlossenen Zielvereinbarungen sind Ergebnis eines nach dem Gegenstromprinzip funktionierenden Planungs- und Entscheidungsprozesses. Der Prozess vollzieht sich auf und zwischen den verschiedenen Verwaltungs-/ Behörden-ebenen im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens.

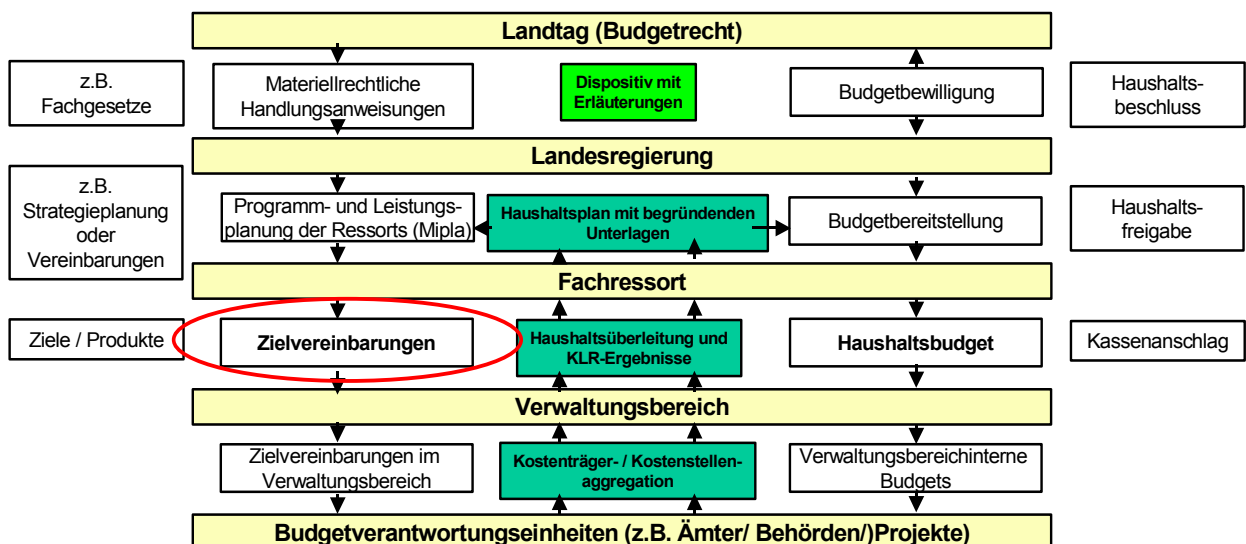


Abbildung 3: Zielvereinbarungen im LoHN-Konzept: Ausgangspunkt Ress. und Verwaltungsbereiche



Zielvereinbarungen nach dem LoHN-Verständnis sind gemeinsam erarbeitete und verbindliche Absprachen zwischen (grundsätzlich und mindestens) zwei Partnern unterschiedlicher Hierarchieebenen über die zu erbringenden Leistungen, die (damit) zu erreichenden Ziele, die Festlegung von Verantwortlichkeiten und weiteren Organisationsprinzipien, den erforderlichen Ressourceneinsatz sowie Art und Umfang der Berichterstattung.

Im Steuerungssystem von LoHN werden Zielvereinbarungen abgeschlossen:

- *Zielvereinbarungen zwischen Fachressorts (Ressortleitung) mit Verwaltungsbereichen (Verwaltungsbereichsleitung).*
- *Zielvereinbarungen zwischen der jeweils übergeordneten mit der jeweils nachgeordneten Führungsebene in Verwaltungsbereichen im Sinne von Budgetvereinbarungen.*
- *Zielvereinbarungen zwischen der Leitung und den konkret Verantwortlichen für größere Investitionsvorhaben bzw. Projekte im Sinne von (temporären) Projektvereinbarungen.*
- *Zielvereinbarungen zwischen Führungskräften und (einzelnen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Rahmen von Mitarbeitergesprächen<sup>5</sup>.*

### **2.2.1 Zielvereinbarungen zwischen Fachressorts und Verwaltungsbereichen**

Die Abbildung in Abschnitt 2.2.2 zeigt die organisatorischen und budgettechnischen Zusammenhänge am Beispiel des Justizvollzugs.

Das Gesamtbudget des Justizministeriums<sup>6</sup> wird vom zuständigen Fachressort MJ in jährlichen Zielvereinbarungen mit den zuständigen Fachabteilungen auf die Verwaltungsbereiche aufgeteilt. Bei einer Zielvereinbarung dieser Art handelt es sich um einen „erweiterten Kassenanschlag“, der neben der Budgetermächtigung auch die Aufgaben und Ziele regelt, die der Verwaltungsbereich mit dem Budget erreichen soll. Dabei werden sämtliche operativen Aufgaben, insbesondere der Haushaltsvollzug für den Verwaltungsbereich, von den Ministerien auf die Mittelbehörden bzw. die Leitungen der Verwaltungsbereiche delegiert. Daher ist in diesem Zusammenhang wichtig, die Zielvereinbarungen parallel zum Haushaltsaufstellungsverfahren zu entwerfen, um es bei Budgetzuweisung durch den Landtag am Ende des Jahres zügig abschließen zu können.

### **2.2.2 Zielvereinbarungen in Verwaltungsbereichen als Budgetvereinbarung**

Das LoHN-Konzept versteht die dezentrale Haushaltssteuerung nicht als einen Akt der Delegation der Verantwortung von den Ministerien auf die unmittelbar nachgeordneten Verwaltungsebenen (Leitung der Verwaltungsbereiche), sondern als Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung bei der unmittelbar vor Ort für die Aufgabenerfüllung verantwortlichen Verwaltungsebene (Vor-Ort-Behörde) durch eine gestufte Delegation über Zielvereinbarungen. Dies setzt voraus, dass sich jede Verwaltungsebene auf ihre spezifischen Steuerungsaufgaben konzentriert.

Die Leitungen der Verwaltungsbereiche delegieren daher die Verantwortung in einem klar definierten und mit personalisierter Verantwortlichkeit versehenen Budgetsystem innerhalb der Verwaltungsbereiche weiter bis auf die Vor-Ort-Ebene. Im Beispielsfall Justizvollzug delegiert die Fachabteilung 3 Justizvollzug die operativen Führungsaufgaben und den Haushaltsvollzug weitgehend an die einzelnen Justizvollzugsanstalten. In den einzelnen Ämtern kann eine weitergehen-

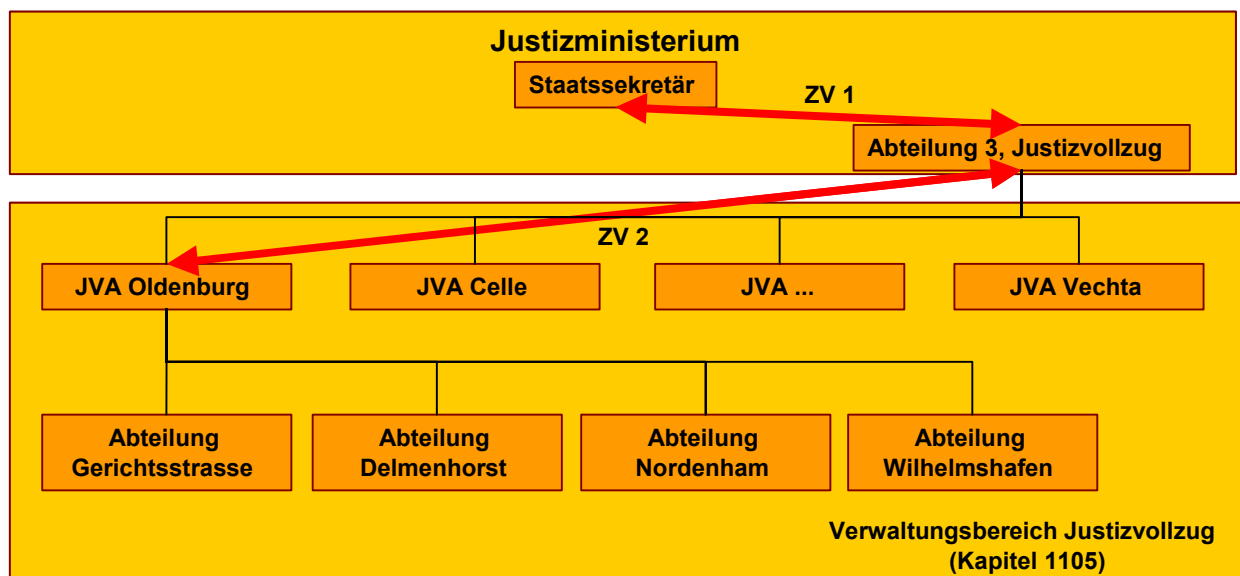
<sup>5</sup> Diese Zielvereinbarungen sind nicht Bestandteil dieses Leitfadens (vgl. 2.2.4)

<sup>6</sup> Bereichs-, Projekt- und Transfermittel



de Delegation von Verantwortung (z.B. auf Fachbereiche wie einzelne Abteilungen oder auf einzelne Projekte) erfolgen, wenn die Aufgabenerfüllung dies erfordert. Das ist regelmäßig dann der Fall, wenn summenmäßig erhebliche Teilbudgets vor Ort über längere Zeit (meist mehrere Jahre) mit einer eigenen Ressourcenausstattung (v.a. eigener Personalkörper) von Führungskräften verwaltet werden.

Grundsätzlich sollte mit jedem Budgetinhaber zum Abschluss des jährlichen Planungs- und Budgetierungsprozesses eine Zielvereinbarung geschlossen werden, die neben dem Budgetumfang und den damit verbundenen Entscheidungsbefugnissen und klar definierten Verantwortlichkeiten auch die Leistungserwartung und die damit verbundenen Ziele festlegt. Diese Budgetvereinbarungen mit konkret messbaren Vereinbarungen und Zielen sind eine wesentliche Grundlage des operativen Controllings.



© arf GmbH

Abbildung 4: Zielvereinbarungen: Beispiel Justizvollzug

Der Aufbau eines Zielvereinbarungssystems in einer komplexen Organisationsstruktur wie der Landesverwaltung erfordert große Sorgfalt. Dabei müssen vor allem:

- die Aufgaben und **Verantwortlichkeiten klar definiert und personalisiert zugewiesen** werden, um die Vereinbarungspartner eindeutig zu bestimmen,
- die Vereinbarungspartner jeweils in der Lage sein, sich zu einer ganzheitlichen Aufgabenerfüllung und Zielerreichung zu verpflichten, weil ihnen die nötigen Ressourcen und Befugnisse für die Aufgabenerfüllung und Zielerreichung tatsächlich im Sinne einer **integrierten Fach- und Ressourcenverantwortung** zustehen,
- die verantwortlichen Führungskräfte durch ein entsprechendes **Controlling sowie angepasste Führungs- und Steuerungsprozesse** über die Kompetenz, die Information und die notwendigen Planungsdaten verfügen, um sich zur Erreichung bestimmter Ziele mit einem bestimmten Ressourceneinsatz verpflichten zu können.

In der Anlage sind beispielhafte Musterzielvereinbarungen, zum Beispiel zwischen der Fachabteilung Justizvollzug im MJ und der Justizvollzugsanstalt Oldenburg, beigelegt.



### **2.2.3 Zielvereinbarungen in Verwaltungsbereichen als Projektvereinbarung**

Für Projekte und Investitionsvorhaben mit einer besonderen finanziellen oder politischen Bedeutung und für größere Projekte und Investitionsvorhaben, die ressortübergreifend (einzelplanübergreifend) oder innerhalb eines Ressorts verwaltungsbereichsübergreifend (kapitelübergreifend) durchgeführt werden, werden jeweils eigene Budgets im Haushalt gebildet und jeweils einem federführenden Verwaltungsbereich zur Bewirtschaftung zugewiesen (vgl. LF Haushaltsaufstellung). Die mit diesen Projekten und Investitionsvorhaben verbundenen Ziele sind in der Zielvereinbarung zwischen (federführend) zuständigem Fachressort und Verwaltungsbereich als Grundlage der Bereitstellung und Bewirtschaftung der zusätzlichen Projektmittel zu vereinbaren.

Die operative Durchführung eines solchen Projekts oder Investitionsvorhabens wird regelmäßig nicht bei der Verwaltungsbereichsleitung liegen. Diese wird vielmehr grundsätzlich eine/n Projektverantwortliche/n benennen und an diese/n in einer Zielvereinbarung in Form einer Projektvereinbarung die zur Zielerreichung notwendigen Ressourcen und Befugnisse delegieren. Dabei werden die in dieser internen Zielvereinbarung delegierten Ressourcen und Befugnisse regelmäßig über die im Haushalt für das Projekt ausgewiesenen hinausgehen. Im Haushalt werden als eigenes Projektbudget nur die Mittel veranschlagt, die der Verwaltungsbereich für die erfolgreiche Projektdurchführung über sein Bereichsbudget hinaus zusätzlich benötigt. In aller Regel werden im Verwaltungsbereich darüber hinaus nicht unerhebliche Ressourcen aus dem Bereichsbudget zusätzlich zu dem im Haushalt ausgewiesenen Projektbudget eingesetzt. Die interne Zielvereinbarung regelt umfassend alle zur erfolgreichen Projektdurchführung notwendigen Ressourcen und Befugnisse und schreibt die Projektverantwortung personell eindeutig fest.

Die Verwaltungsbereiche werden solche Projektvereinbarungen zwischen Projektauftraggeber (im Regelfall die Verwaltungsbereichsleitung) und Projektverantwortlichen nicht nur für Projekte abschließen, die im Haushalt als politisch oder finanziell bedeutsam ausgewiesen sind, sondern auch für (interne) Projekte, die in erheblichem Umfang (temporär) Ressourcen aus dem Bereichsbudget binden. Sind solche (internen) Projekte von besonderer strategischer Bedeutung oder beanspruchen sie erhebliche Ressourcen, empfiehlt sich auch die Festschreibung der Projektziele und des Projektbudgets in der Zielvereinbarung zwischen Fachressort und Verwaltungsbereich.

### **2.2.4 Zielvereinbarungen zwischen Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern**

Nicht zuletzt ist auch Bestandteil einer neuen Steuerung, dass innerhalb der Behörde die Rolle der Führung weg vom Idealbild des „Besten Sachbearbeiters“ hin zum Idealbild eines „Befähigenden Coaches“ geht. Damit sind neue Instrumente der Personalsteuerung verbunden, die u.a. auch Zielvereinbarungen umfassen (können), in denen die individuelle Entwicklung und die individuelle Aufgabe und Verantwortung der Mitarbeiterin / des Mitarbeiters kritisch gewürdigt und für die Zukunft gestaltet wird. Den Rahmen hierfür bietet das Mitarbeitergespräch.

Diese individuelle Ebene der Zielvereinbarungen zwischen Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist nicht Gegenstand von LoHN, sie werden daher im weiteren nicht mehr betrachtet.





## 3 ZWECK VON ZIELVEREINBARUNGEN IM LOHN-KONZEPT

### 3.1 Zielvereinbarungen und Eigenverantwortung

#### 3.1.1 Rechtsform und Verbindlichkeit von Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen sind keine formellen, rechtlich verbindlichen Verträge. Sie begründen daher auch keine einklagbaren Rechte, sondern dokumentieren den gemeinsamen Willen der Vereinbarungspartner, die zu erfüllenden Aufgaben in einer bestimmten Arbeits- und Verantwortungsteilung zu erledigen. Dabei haben die vereinbarten Ergebnisse den Charakter einer Selbstverpflichtung.

Deshalb entfalten die getroffenen Verabredungen auch ohne Rechtsgrundlage eine hohe Bindungs- und Binnenwirkung. Beide Seiten übernehmen mit ihrer Unterschrift jeweils ihren definierten Teil der gemeinsamen Verantwortung zur Erfüllung der vereinbarten Ziele.

Es soll hier auch noch einmal deutlich gemacht werden, dass Zielvereinbarungen in diesem Sinn unergiebig sind, wenn sie i.S. eines Befehlsmanagements als „Weisung“ bzw. „Anordnung“ verstanden werden. Vielmehr wird hier der kooperative Aspekt einer „Vereinbarung auf Augenhöhe“ hervorgehoben. Die beiden Partner einer Zielvereinbarung bringen jeweils das, was sie (besonders gut) leisten können, in die Zielvereinbarung ein. Dabei spielt die fundierte Sachkenntnis des nachgeordneten Vereinbarungspartners eine besondere Rolle bei der Vereinbarung praxisnaher und tatsächlich realisierbarer Ziele.

Der Haushalt ist das durch finanzwirtschaftliche Zahlen ausgedrückte Regierungsprogramm im Sinne einer strategischen, durch den Landtag bestätigten Planung der Landesregierung für die gesamte Landesverwaltung. Durch die Einführung eines Produkthaushalts wird dieses Regierungsprogramm erstmals über „bloße“ Ausgabenwerte hinaus auch mit Sach- und Leistungszielen der Landesregierung ergänzt. Der mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren beginnende Zielvereinbarungsprozess stellt die Grundlage dieser sachpolitischen Aussagen dar, indem der Sachverstand aller Verwaltungsebenen mobilisiert wird, um zu realistischen Planungsgrundlagen zu kommen. Die Zielvereinbarungen nehmen schließlich die im Haushaltsplan veranschlagten Budgets zur Grundlage für die Vereinbarung der damit verfolgten jeweiligen Ziele auf allen Verwaltungsebenen. So werden die mit der Beschlussfassung des Landtages bestätigten Ziele der Landesregierung in der Landesverwaltung weitergegeben, operationalisiert und um weitere Umsetzungsvorgaben auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ergänzt. Die Zielvereinbarungen gewinnen so nochmals an Verbindlichkeit durch ihre Funktion als „erweiterter Kassenanschlag“, der letztlich die Budgets an die Erfüllung der Zielvereinbarung knüpft.



### 3.1.2 Zwecke und Funktionen von Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen erfüllen daher folgende Zwecke und Funktionen:

- Konkretisierung und Verwirklichung der rechtlichen Vorgaben; sie sichern durch ihre kaskadenförmige Einbettung in höherstufige Zielvereinbarungen die Gleichmäßigkeit des Verwaltungsvollzugs.
- Gewichtung und Konkretisierung verschiedener Leistungsangebote durch Vereinbarung der Mittelverteilung, soweit bestehende Verpflichtungen dazu Raum lassen.
- Förderung der Kommunikation und des Dialoges der beteiligten Partner, um gemeinsame Sichtweisen herzustellen und auf diese Weise innovationsfördernd und aktivierend zu wirken.
- Kontinuierliche Verbesserung der Organisationseinheiten, da hier im Unterschied zur Weisung eher der prozessuale und der lernorientierte Charakter betont wird.
- Umfassende Handlungskordinierung und Ausgestaltung des Handlungsrahmens der dezentral Budgetverantwortlichen.
- Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten durch Bewertung der Zielerreichung (z.B. Auslastung und Wirkungen).
- Steigende Transparenz durch Zielkonkretisierung und Messbarkeit.
- Motivation der Mitarbeiter durch Delegation von Aufgaben und Verantwortung (als Gegensatz zur Detailsteuerung).
- Gegenseitige Bindung von über- und untergeordneter Ebene durch Vereinbarungen, in denen Rahmenbedingungen (z.B. Fristen) definiert werden.
- Klärung von Verantwortlichkeiten und Akzeptanz der Verantwortung bei den Beteiligten.

Zielvereinbarungen liefern den **zielorientierten Handlungsrahmen** der Verwaltung zur Verwirklichung der (gesetzlichen) Ziele und ersetzen durch generelle Zielsetzungen einzelfallbezogene Anordnungen. Daneben können Geschäftsordnungen, Aufgaben- und Geschäftsverteilungspläne, interne Organisations- und Ablaufanordnungen als **strukturorientierter Ordnungsrahmen** verstanden werden, der eher der ordnungsmäßigen Gewährleistung als der zielorientierten Verwirklichung des Gesetzes- und Haushaltsvollzuges dient. Die Strukturen der Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht definieren dagegen den **regelerorientierten Kontrollrahmen**, in dem nötigenfalls durch Weisungen oder Sanktionsmaßnahmen in den Gesetzes- oder Haushaltsvollzug eingegriffen wird. Ein Eingriff durch Dienst-, Rechts- oder Fachaufsicht könnte z.B. dann notwendig werden, wenn gegen die oben skizzierten Handlungs- oder Ordnungsrahmen verstoßen wird.

Da sich Handlungs-, Ordnungs- und Kontrollrahmen einander bedingen, sind der Ordnungs- und der Kontrollrahmen im Rahmen der Organisationshoheit der Ressorts in entsprechender Weise anzupassen, wenn der Handlungsrahmen durch ein Zielvereinbarungssystem grundsätzlich verändert wird. Gleichzeitig macht diese Betrachtung deutlich, dass es in Zielvereinbarungen nicht darum gehen kann, den Ordnungs- oder den Kontrollrahmen neu oder anders zu definieren. Zielvereinbarungen sollen sich als handlungsleitendes Führungsinstrument auf die Aufgaben der Vereinbarungspartner, die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Leistungen, Aktionen oder Projekte, die damit zu erreichenden Ziele und die dafür erforderliche Ressourcenausstattung sowie die nötigen (Sonder-) Befugnisse konzentrieren.



### 3.1.3 Zielvereinbarungen und Delegation

Wie in 2.1 dargestellt, wird für die übergeordneten Führungsebenen (z.B. in Ministerien) die „Führung nach dem Ausnahmeprinzip (management by exception)“ durch eine „Führung mit Zielvereinbarungen (management by objectives)“ abgelöst.

Im Rahmen einer Zielvereinbarung kann daher die jeweils nachgeordnete Ebene selbständig agieren und Entscheidungen treffen. Führen durch Zielvereinbarungen bedeutet Verzicht auf Führung durch einzelfallbezogene Anordnungen. Die Ziele werden zwischen den Beteiligten (Partnern der Zielvereinbarung) entwickelt und festgelegt. Innerhalb der nachgeordneten, budgetverantwortlichen Organisationseinheit werden die Aufgaben dann eigenverantwortlich durchgeführt, wobei die Auswahl der Ressourcen dem verantwortlichen Aufgabenträger obliegt. Die Ausübung der Leitungsfunktion erfolgt auf allen Führungsebenen auf der Grundlage der vereinbarten (Teil- bzw. Unter-) Ziele.

Grundpfeiler des Führungsmodells mit Zielvereinbarungen ist der arbeitsteilige Aufgabenerfüllungsprozess und die Delegation von Entscheidungs- und Weisungsbefugnissen mit der dazugehörigen Verantwortung. In Zielvereinbarungen werden nicht nur die Ziele festgelegt, indem die erwarteten Ergebnisse des Verwaltungshandelns beschrieben werden, sondern auch klar umrissene Befugnisse definiert, die den Delegationsempfänger zu eigenständigen Entscheidungen ermächtigen; dabei werden auch die Grenzen der Delegation bestimmt.

Die grundsätzliche Delegation der Verantwortung erfolgt in einem modernen Führungssystem nicht (erst) durch die Zielvereinbarung, sondern bereits durch die Veränderung des strukturellen Ordnungsrahmens, in welchem z.B. die Rolle des Budgetinhabers mit ihren Aufgaben, Pflichten und Befugnissen definiert wird. Die Definition bzw. Veränderung dieses organisatorischen Ordnungsrahmens ist Aufgabe der Fachressorts und der Verwaltungsbereichsleitungen mit der Einführung von LoHN (vgl. 3.1.2). Die konkreten jährlichen Zielvereinbarungen geben dann lediglich noch den zielorientierten Handlungsrahmen vor und definieren Sonderbefugnisse, die von den üblichen Rollen im strukturellen Ordnungsrahmen abweichen (z.B. Befugnisse eines temporären Projektleiters).

Der Aufbau eines Zielvereinbarungssystems ist notwendige Begleitmaßnahme der Budgetierung und der damit verbundenen Veränderungen im organisatorischen Ordnungsrahmen mit dem Ziel einer Delegation und Integration von Verantwortung. Ohne den parallelen Aufbau eines Zielvereinbarungssystems bleibt die Delegation von Verantwortung ein Selbstzweck. Umgekehrt ist die Schaffung eines Systems klar definierter und personalisierter Verantwortungsbereiche auf beiden Seiten der Zielvereinbarungspartner die Grundvoraussetzung für ein solches Führungsmodell, da sonst die Abhängigkeit des nachgeordneten Partners „Zielvereinbarungen auf Augenhöhe“ unmöglich macht. Die Einführung der Budgetierung ist daher in den VV zu § 17a LHO an die Schaffung solcher klar definierter Verantwortungsbereiche gekoppelt, also abhängig von der Veränderung des organisatorischen Ordnungsrahmens im Verwaltungsbereich.



### 3.1.4 Voraussetzungen, Chancen und Risiken von Zielvereinbarungen

Aufgrund der gestaffelten Einführung der neuen Steuerungsinstrumente im Projekt LoHN haben die einzelnen Verwaltungsbereiche unterschiedliche Datenbestände. So sind nur die Verwaltungsbereiche, die bereits eine Ist-Kostenrechnung eingeführt haben, in der Lage, leistungsorientierte Daten in die Zielvereinbarungen aufzunehmen. Sie können jedoch daraus noch keine wirkungsorientierten Daten generieren. Hierfür bedarf es einer wirkungsorientierten Steuerung, wie sie z. Zt. im Verwaltungsbereich Justizvollzug eingeführt wird.

Daraus ergibt sich eine Einführung von Zielvereinbarungen über mehrere Entwicklungsstufen.

Hierbei können nur Verwaltungsbereiche mit einer funktionierenden KLR eine leistungsorientierte und nur Verwaltungsbereiche mit einer wirkungsorientierten Steuerung eine wirkungsorientierte Zielvereinbarung abschließen. Die Verwaltungsbereiche ohne KLR schließen Zielvereinbarungen auf Grundlage der kameralen Daten ab.

Die Einführung des Steuerungsinstrumentes „Zielvereinbarungen“ hat für die Verwaltung auch eine hohe symbolische Bedeutung, da sie für eine nachdrückliche Abkehr von tradierten Führungsbildern und damit verbundenen Führungsmechanismen steht. In diesem Zusammenhang soll auch darauf hingewiesen werden, dass die Einführung dieses Instruments gleichfalls eine Veränderung des Führungsbildes bedingt. Führung traut in diesem Modell den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mehr zu, stimuliert diese durch Freiheit und Verantwortung, wozu sie aber auch bereit sein müssen. Erkannte Probleme können in diesem (neuen) Führungsmodell unmittelbar gelöst, erkannte Entwicklungsmöglichkeiten unmittelbar genutzt werden, z.B. durch Verbesserung der Leistungen und der Prozesse. Dies fördert die Motivation und die Kreativität aller Beschäftigten.

Voraussetzungen für ein effizientes System der Führung durch Zielvereinbarungen sind:

- Fixierung und regelmäßige Überprüfung der Regeln, die für die Ermöglichung und Leitung dezentraler Entscheidungen notwendig sind.
- Analyse des Ist-Zustandes und Offenlegung der Stärken und Schwächen, aber auch Entwicklungsmöglichkeiten der budgetverantwortlichen Organisationseinheiten.
- Die Ziele des Verwaltungsbereichs müssen in ein hierarchisches System operationaler Ziele für die verschiedenen Ebenen der Organisationsstruktur untergliedert werden.
- Festlegung der Verantwortlichkeiten und Aufgabenbereiche.
- Offenlegung der Beurteilungsmaßstäbe und Aufbau eines effektiven Berichtswesens.
- Gemeinsame Erarbeitung der Ziele zwischen den beteiligten Partnern; damit ist auch die partnerschaftliche Verhandlung „auf Augenhöhe“ verbunden, Zielvorgaben durch übergeordnete Ebene sollten die Ausnahme bilden und jeweils ausdrücklich, nicht im Rahmen von Zielvereinbarungen erfolgen.
- Planungs- und Controllingprozesse bei über- und nachgeordneter Ebene über alle Inhalte erforderlich.



Die Vorzüge des Modells können nur realisiert werden, wenn die Freiheiten durch entsprechende Handlungs-, Ordnungs- und Kontrollrahmen auch gegeben werden. Dies bedeutet: Entbürokratisierung, Abkehr von operativer Detailsteuerung durch die Ministerien und übergeordneten Steuerungsebenen sowie damit verbundener Abbau von Zustimmungsvorbehalten. Insbesondere die Delegation der operativen Steuerungsaufgaben aus den Ministerien auf die Verwaltungsbereiche ist ein Kernelement der leistungsorientierten Haushaltswirtschaft.

Chancen, die durch das Zielvereinbarungssystem entstehen, sind:

- Mobilisierung der Leistungsmotivation, der Eigeninitiative und der Verantwortungsbereitschaft.
- Übereinstimmung der Ziele bei allen Beteiligten auf den verschiedenen Verwaltungsebenen.
- Ausrichtung aller untergeordneten Ziele und Sollwerte auf die Oberziele des Verwaltungsbereichs.
- Messbarkeit der Zielerreichung hinsichtlich Quantität, Qualität und Innovation – erhöhte Verbindlichkeit.
- Direkte Beeinflussbarkeit der Ergebnisse des Verwaltungshandelns durch Koppelung von Finanzmitteln an Sollgrößen.
- Klare Verantwortlichkeiten (Vereinbarungspartner).
- Gemeinsame Kontrolle der Zielerreichung durch Vereinbarung konkreter Überprüfungs-kriterien.

Im Gegenzug zur Abnahme der Detailsteuerung soll sich die Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns erhöhen, indem sich die nachgeordneten Ebenen auf die eigenverantwortliche Zielerreichung verpflichten. Dies schließt die eigenverantwortliche Budgetsteuerung in den allermeisten Fällen ein<sup>7</sup>, was letztlich die Dezentralisierung der Planungs- und Kontrollprozesse mithilfe der Plan-Kostenrechnung bedingt. Nur wer selbst an der Planung seines Budgets beteiligt war, kann „Zielvereinbarungen auf Augenhöhe“ schließen, fühlt sich für die Planungsergebnisse im Sinne der Zielvereinbarungen verantwortlich und lässt sich daher im Vollzugsprozess auf die vereinbarten Planungen verpflichten.

Diese Prinzipien der Delegation und Verantwortung werden durch ein leistungsfähiges System der Erfolgsmessung gestützt, welches sich auf definierte Zielgrößen und Indikatoren bezieht und Transparenz durch ein aussagefähiges Berichtswesen schafft.

Risiken des Zielvereinbarungssystem werden gesehen in:

- Verhandlungs- und Zeitaufwand,
- Gefahr reiner Absichtserklärungen.

<sup>7</sup> Ein Budgetausgleich durch eine übergeordnete Ebene kann nur noch im Ausnahmefall möglich sein.





## 3.2 Zielvereinbarungen im Haushaltsaufstellungsverfahren

Zielvereinbarungen ergänzen im Projekt LoHN das Verfahren der Budgetierung von Verwaltungsbereichen um die Komponente der Leistungs- und Wirkungsorientierung. Damit sind sie zunächst grundsätzlich auch an den jährlichen Turnus der Haushaltsplanung gebunden. Dennoch werden sich in der Verwaltungspraxis Anpassungsnotwendigkeiten ergeben, die ggf. zu einer unterjährigen Überprüfung/ Überarbeitung der Zielvereinbarungen auffordern. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Verwaltungsbereich unterjährig erkennt, seine Ziele nicht mehr erreichen zu können oder wenn ein Steuerausfall Eingriffe in die Budgets erforderlich macht.

Im Rahmen der Planung der Haushaltsmittel und anderer Ressourcen wird die Zielvereinbarung zwischen der fachlich vorgesetzten Dienststelle und dem jeweiligen Budgetbereich erarbeitet. Dieser Prozess beginnt mit den Vorgaben für die grundlegende Leistungs- und Kostenplanung in der Mipla und endet mit der Unterzeichnung der Zielvereinbarung nach dem Haushaltsbeschluss des Landtags im Rahmen des Kassenanschlags und der Budgetfreigabe (vgl. Kapitel 5). Im Rahmen dieses Planungs- und Budgetierungsprozesses erfolgt eine Zieldefinition als Ergebnisvorgabe, die neben Finanzziele auch Leistungs- und Wirkungsziele sowie strategische Zielvorgaben im Sinne von Struktur- oder Veränderungszielen (z.B. Konsolidierungsziele) beinhaltet. Die Zielvereinbarung umfasst neben dem Bereichsbudget auch Projekt-, Investitions- oder Transfermittel, die dem Verwaltungsbereich zugewiesen werden. Unterjährige Einzelfallanweisungen sollen durch die Zielvereinbarung grundsätzlich entbehrlich werden.

Die oder der Beauftragte für den Haushalt ist bei Erarbeitung und Abschluss der Zielvereinbarung zu beteiligen. Sie oder er überträgt nach Abschluss der Zielvereinbarung die Haushaltsmittel und die übrigen notwendigen Ressourcen zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung. Bei einer fachlich vorgesetzten Dienststelle umfasst dies auch eine Mitwirkung hinsichtlich der durch Zielvereinbarungen an nachgeordnete Dienststellen übertragenen Unterbudgets. Der BfdH hat im gesamten Zielvereinbarungsprozess sein Vetorecht nach § 9 LHO, um jederzeit den Haushaltsausgleich zu sichern.

## 3.3 Zielvereinbarungen und Mittelfristige Planung (Mipla)

Die Zielvereinbarung soll neben ihrer Funktion eines „erweiterten Kassenanschlags“ über das Haushaltsjahr hinaus einen Ausblick bis zum Ende des Finanzplanungszeitraumes beinhalten, möglicherweise bei sehr grundsätzlichen Maßnahmen (z.B. Restrukturierung eines Verwaltungsbereichs) auch darüber hinaus. Dies ist erforderlich, weil die Zielvereinbarung einen umfassenden zielorientierten Handlungsrahmen für die dezentral verantwortlichen Führungskräfte darstellen soll und damit auch handlungsleitende Orientierung für mittel- und langfristig wirkende Entscheidungen und Maßnahmen bieten muss.

Der Mipla kommt daher im Zusammenhang mit budgetierten, durch Zielvereinbarungen gesteuerten Haushalten noch größere Bedeutung als heute zu. Die dezentrale Haushaltsverantwortung bedingt, dass zahlreiche mittel- und langfristig wirkende Entscheidungen künftig dezentral fallen werden, so dass die von der Landesregierung beschlossene Mipla künftig für derartige Entscheidungen einen verbindlichen strategischen Handlungsrahmen, etwa hinsichtlich der Mittelverteilung und Zuweisung weiterer Ressourcen, darstellen muss. Darüber hinaus sind Aussagen zu den strategischen Leistungs- und vor allem Wirkungszielen sowie generell zur Aufgabenstellung und strategischen Zielsetzung der Verwaltungsbereiche als Voraussetzung eines effektiven Zielvereinbarungssystems in der Mipla erforderlich. In Niedersachsen enthält die Mipla, anders als in allen



---

anderen Bundesländern, bereits heute leistungswirtschaftliche und strukturpolitische Elemente, die als Orientierungs- und Planungsrahmen für die Verwaltungsbereiche dienen. Als gleitende Mehrjahresplanung wird die Mipla grundsätzlich jedes Jahr neu aufgestellt und dabei um jeweils ein Jahr fortgeschrieben. Die Mipla stellt somit bereits heute den verbindlichen strategischen Handlungsrahmen für den jährlichen Planungs-, Budgetierungs-, Haushaltsaufstellungs- und Zielvereinbarungsprozess dar.



## 4 INHALT DER ZIELVEREINBARUNGEN

### 4.1 Inhaltliche Anforderungen

In Zielvereinbarungen geht es darum, das Wesentliche der gewünschten Entwicklung eines Verwaltungsbereichs oder Teils eines Verwaltungsbereichs präzise in den Blick zu bekommen und das entstehende Bild so exakt zu beschreiben, dass die Beteiligten ein gemeinsames Verständnis von den Zielen entwickeln.

Dazu soll zu Beginn geklärt werden, wie es gelingen kann, systematische, präzise Ziele zu entwickeln, Verknüpfungen der Ziele festzustellen, Widersprüche zu bearbeiten und gleichwohl den Überblick zu behalten. Danach werden die inhaltlichen Elemente der Zielvereinbarungen anhand einer Mustergliederung näher vorgestellt.

Ziele sind in der Zukunft wünschenswerte Zustände.

Ziele können durch quantitative Sollgrößen beschrieben werden (Formalziele), die in einem bestimmten Zeitraum zu erreichen sind. Erst die Operationalisierung und Quantifizierung von Zielen ermöglicht letztlich eine tatsächliche Steuerung von Organisationen<sup>8</sup>. Sie ermöglicht nicht nur den Aufbau operativer Controllingssysteme, die die Erreichung der Formalziele messen, die Abweichungen analysieren und Korrekturmaßnahmen vorschlagen, sondern hat vor allem eine handlungsleitende Funktion. Nach Erfahrungen der modernen Betriebswirtschaftslehre richten Menschen ihr Handeln an sehr wenigen, klar definierten, verständlichen und akzeptierten Zielen aus.

Nach der Art der Ziele können folgende Ausprägungen unterschieden werden:

- Niveaueziele, die beschreiben, welches Anspruchsniveau eine Zielgröße i.S. einer Mindestbedingung erfüllen sollte. Ein Übererfüllen der Zielgröße wird dann nicht positiv bewertet, sondern neutral behandelt (z.B. Abschlussquote Aus- und Fortbildung der Gefangenen im Justizvollzug).
- Optimierungsziele sind in zwei Richtungen definierbar, bei Maximierungszielen wird ein Mehr auch immer als besser beurteilt, während bei Minimierungszielen ein Weniger als erstrebenswert gilt (z.B. die Erhöhung der Anzahl der Häftlinge, die während der Haftzeit einen Berufsabschluss nachholen, bzw. die Verringerung der Ausbruchquote der Gefangenen).

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.

<sup>8</sup> Die moderne Betriebswirtschaftslehre formuliert daher: „Was man nicht messen kann, kann man auch nicht steuern“.





Es gibt daher einige Regeln zur Formulierung von Zielen, deren Beachtung die Erfolgchancen verbessern:

- Erstens sollten Ziele immer positiv formuliert werden. Es ist einfacher, sich auf etwas zuzubewegen, was erreicht werden soll, als weg von etwas, das nicht so bleiben soll. Man kann jedoch nicht auf etwas zustreben, von dem man gar nicht weiß, was es ist. Das Gehirn kann ein negativ formuliertes Ziel nur anstreben, indem es dieses in ein positives Ziel umwandelt. Das heißt, es muss ein positiv formuliertes Ziel geben, um dieses Wissen auch umsetzen zu können<sup>9</sup>.
- Zweitens muss man eine aktive Rolle spielen; das Ziel muss vernünftigerweise im Einflussbereich des Entscheidungsträgers liegen. Ziele, bei denen man sich primär auf die Handlungen anderer Bereiche oder Personen verlassen muss, sind nicht wohlgeformt.

Je genauer der Entscheidungsträger sich ein Ziel mit allen Sinnen vorstellen kann, desto leichter fällt es, Gelegenheiten zu erkennen und wahrzunehmen, um das Ziel zu erreichen. Daher ist es bedeutsam zu wissen, woran gemessen werden kann, dass das Ziel erreicht wurde. Dies ist die Frage nach den messbaren Zielkriterien bzw. Indikatoren, die den wahrnehmbaren Beweis erbringen. Dabei setzt erst die Quantifizierung von Zielzuständen einen eindeutigen Maßstab, der nicht im Vollzug (schleichend) revidiert werden kann<sup>10</sup>.

Der Entscheidungsträger muss zudem über die notwendigen Ressourcen (Finanzen, Sachmittel, Personal) und auch die notwendigen Fähigkeiten<sup>11</sup> verfügen, um das Ziel angehen und erreichen zu können. Daher ist es erforderlich, im Zielvereinbarungsprozess exakt zu definieren (zu planen!), was als Voraussetzung zur Zielerreichung benötigt wird und wie fehlende Ressourcen beschafft oder Fähigkeiten entwickelt werden können. Wenn klar ist, dass noch weitere Ressourcen oder Fähigkeiten notwendig sind und das Ziel dennoch verfolgt werden soll, dann sind weitere (Unter-) Ziele zu formulieren, um diese Ressourcen zu beschaffen oder die Fähigkeiten zu entwickeln.

Ziele sollten daher auch eine angemessene Größe haben. Sind sie zu „groß“ im Sinne von zu anspruchsvoll, müssen sie in kleinere (Unter-) Ziele aufgeteilt werden, die leichter zu erreichen sind. Der Erfolg der Zielerreichung ist als Motivationsinstrument in einem Führungssystem mit Zielvereinbarungen unerlässlich, weshalb grundsätzlich erreichbare Ziele definiert werden sollten.

Nicht zuletzt ist der „soziologische“ Rahmen des Ziels zu bedenken. Ziele werden nicht in der Isolation gewählt; als Teil des größeren gesellschaftlichen Systems ist zu bedenken, welche Konsequenzen das mit dem Ziel verbundene Handeln auf die übrigen Partner im politischen, wirtschaft-

---

<sup>9</sup> Hierzu ein kleines Gedankenexperiment: *Bitte denken Sie jetzt nicht an ein blaues Nilpferd, ... mit gelber Sonnenbrille, ... und auf rosa Rollschuhen ...*

An was haben Sie gerade gedacht?

- O.K., dann hören Sie jetzt bitte auf, an das blaue Nilpferd mit gelber Sonnenbrille und rosa Rollschuhen zu denken.

Gar nicht so einfach, eindeutige, verständliche und umsetzbare Ziele zu formulieren.

<sup>10</sup> Die Optimierung der Personalkosten ist als Ziel weniger eindeutig und damit weniger handlungsleitend als die eindeutig berechenbare Senkung der Personalkosten um jährlich 2 Prozent.

<sup>11</sup> Mit Fähigkeiten sind hier nicht allein die persönlichen Fähigkeiten des Entscheidungsträgers gemeint, sondern insbesondere auch die Fähigkeit einer Führungskraft, die notwendigen Talente und Fähigkeiten in seinem Verantwortungsbereich, etwa bei seinen Mitarbeitern, zu mobilisieren.



lichen und sozialen Netz hat. Vielleicht gibt es ja unerwünschte Nebenwirkungen, vielleicht muss, um das Ziel zu erreichen, eine liebgewonnene Tradition aufgegeben werden.

Das Schwierigste im Zusammenhang mit eigenverantwortlichem Handeln in diesem Sinn ist meist der Beginn. Ziele lassen sich fast nie erreichen, ohne am Ist-Zustand, an liebgewordenen Traditionen oder Besitzständen etwas zu ändern. Die verantwortlichen Führungskräfte tun sich daher erfahrungsgemäß mit der Zielerreichung und der Durchsetzung der dafür notwendigen Maßnahmen deutlich leichter, wenn die ersten Schritte oder Aktionen zur Zielerreichung bereits in der Zielvereinbarung festgelegt sind.

Zusammengefasst sind daher Ziele wohlformuliert, wenn

- sie positiv und in der Gegenwart formuliert sind,
- der Entscheider sie unter der eigenen Kontrolle hat,
- der Kontext geklärt ist, in dem das Ziel erreicht werden soll,
  - Wann oder ab wann soll das Ziel erreicht sein?
  - Handelt es sich um einen einmaligen Zustand (z.B. Ausrichtung der Expo) oder ist von einem zyklisch wiederkehrenden oder gar einem permanenten Zustand die Rede?
  - Für wen bzw. mit wem (Zielgruppe, Partner) soll das Ziel erreicht werden?
- die Kriterien klar sind, wie der Beweis für die Zielerreichung, für den Erfolg erbracht werden kann,
- sie „soziologisch“ überprüft sind,
  - Wie reagiert die Umwelt auf die eintretenden Veränderungen (ggf. Nebenwirkungen) und welche sind das genau?
  - Muss der Entscheider etwas aufgeben um das Ziel zu erreichen, und ist das Ziel diesen Preis wert?
- die notwendigen Ressourcen verfügbar sind,
  - Sind alle finanziellen, sachlichen und persönlichen Ressourcen und Fähigkeiten vorhanden?
  - Was braucht der Entscheider noch und wie kann er es beschaffen?
- erste Schritte zur Zielerreichung definiert sind.



Grundsätzlich können und sollten folgende Schritte zur Beschreibung von Zielen durchgeführt werden:

- Ziele sammeln,
- Ziele strukturieren,
- Zielabhängigkeiten analysieren,
- Ziele bewerten / gewichten,
- Ziele abgrenzen,
- Ziele präzise formulieren (wohlformulieren),
- Ziele operationalisieren.



## 4.2 Kommentierte Mustergliederung einer Zielvereinbarung

Im Folgenden wird der Inhalt einer Zielvereinbarung i.S. einer kommentierten Gliederung beschrieben. Seit der Haushaltsaufstellungsphase für den Haushalt 2005 sind Zielvereinbarungen zu erarbeiten und nach Beschluss des Haushalts durch den Landtag abzuschließen. Sollten in den (Teil-) Verwaltungsbereichen noch keine hinreichenden Informationen zur vollständigen Ausfüllung der unten vorgestellten Gliederung einer Zielvereinbarung vorliegen, wird vorgeschlagen, Zielvereinbarungen im Sinne eines „erweiterten Kassenanschlag“ zu verstehen, in dem die mit einem \*) versehenen Gliederungspunkte inhaltlich gefüllt werden:

### I Präambel \*)

- ☒ Vereinbarungspartner
- ☒ Zeitraum
- ☒ Gegenstand der Vereinbarung

### II Aktuelle Behördensituation \*)

- 1 Beschreibung der aktuellen Situation der Behörde \*)
  - ☒ Haushalts-/ Controlling-Kenngrößen \*)
  - ☒ Struktur in Anlehnung an Kennzahlen aus dem Berichtswesen
  - ☒ Strukturelle Daten des Verwaltungsbereichs (z.B. Zahl der Justizvollzugsanstalten, Mitarbeiterzahlen) \*)
  - ☒ Stellung des Verwaltungsbereiches im Gefüge der Landesverwaltung (inkl. der Kooperationsbeziehungen)
  - ☒ Aktivitäten zur Verwaltungsmodernisierung (z.B. E-Government) \*)
  - ☒ Konsolidierungsnotwendigkeiten für den Verwaltungsbereich \*)
- 2 Beschreibung der äußeren Anforderungen an die Behörde\*)
  - ☒ Bürger-/ „Kunden-“ Anforderungen
  - ☒ konjunkturelle, gesellschaftliche Entwicklung \*)
  - ☒ strukturelle Entwicklung (statistische Daten zur Beschreibung der Politikfelder z.B. regionale Verteilungen oder Wirtschaftsdaten, z.B. Fallzahlen) \*)
  - ☒ normative Entwicklungen bzw. Zuwendungsprogramme (EU, Bund) \*)
  - ☒ Darstellung der Verflechtung / Kooperationsbeziehungen mit anderen Verwaltungen (außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung) und Bürgern
    - z.B. Sozialbilanz



### **III Beteiligung an strategischen Projekten**

- ☒ normative Leitaussagen zur Präambel
- ☒ VB-bezogene Richtungsaussagen mit Leitbildqualität
- ☒ mittelfristige, strategische Ziele
- ☒ Definition der relevanten Politikfelder \*) → i.S. von Produktbereichen

### **IV Strategische Ziele (oder Ziele aus der Balanced Scorecard)**

- ☒ angestrebte Wirkungen bei den relevanten Zielgruppen (z.B. Meisterbetriebe)
- ☒ Erweiterungs- bzw. Veränderungsziele bei den Produkten (z.B. Initiieren einer flächendeckenden, ganztägigen Kinderbetreuung)

### **V Aufgaben und Produkterstellung**

- ☒ Beschreibung der monetären und nicht-monetären Wirkungs- und Ergebnisziele anhand konkreter, messbarer Zielgrößen bzw. Indikatoren (Kennzahlen)
- ☒ bei Projekten sind zusätzlich die Terminziele zu benennen

### **VI Ressourcen- und Budgetziele**

- ☒ Kosten-/ Budgetziele bezogen auf Produkte, Transfers und Projekte \*)
- ☒ Bereichsbudget (kameraler Ansatz) mit Beschäftigungsvolumen \*)
- ☒ Personal- und Konsolidierungsziele \*)

### **VII Regelung bei Zielabweichung \*)**

- ☒ Vereinbarung präventiver Maßnahmen bei Zielunterschreitungen \*)
- ☒ Vereinbarung motivierender/fördernder Maßnahmen bei frühzeitig erkennbarer Zielüberschreitung (z.B. Vorziehen imageförderlicher Vorhaben) \*)
- ☒ Information des Ressorts durch den Verwaltungsbereich bei Zielabweichungen einer definierten Größenordnung

### **VIII Pflichten des Ressorts \*)**

- ☒ z.B. ideelle und materielle Förderung, Öffentlichkeitsarbeit, Anpassung von Vorschriften, Schaffen der notwendigen Rahmenbedingungen \*)

### **IX Pflichten des Verwaltungsbereichs**

- ☒ Erbringung der vereinbarten Leistungen
- ☒ Einhaltung des Budgetrahmens

### **X salvatorische Klausel \*)**

- ☒ v.a. Haushaltsvorbehalt



## 5 PROZESS DER ZIELVEREINBARUNGEN

Das Steuerungsinstrument „Zielvereinbarungen“ ist eng verflochten mit den übrigen neuen Steuerungsinstrumenten. Eine besonders enge Verbindung besteht zum Prozess der Haushaltsaufstellung. Aus diesem Grund sind Zielvereinbarungen parallel zum traditionellen Haushaltsaufstellungsverfahren zu entwickeln bzw. jährlich fortzuschreiben und mit dem Kassenanschlag im Sinne der Budgetfreigabe (üblicherweise am Ende des Jahres) zu unterzeichnen; bis dahin können und sollten Änderungen aus dem Haushaltsverfahren in den Zielvereinbarungen berücksichtigt werden.

Die parallele Entwicklung zum Haushaltsaufstellungsprozess ist insbesondere wichtig, da die Haushaltsermächtigung regelmäßig erst kurz vor Beginn des Haushaltsjahres zur Verfügung steht und in dieser kurzen Zeitspanne der Verhandlungsprozess für die Zielvereinbarungen nicht zu leisten ist.

Im Rahmen der Zielvereinbarungen sind Störungen, wie z.B. die vorläufige Haushaltsführung denkbar. Wird also der Haushaltsplan erst im März verabschiedet, werden die Zielvereinbarungen des Vorjahres unter Beachtung der restriktiven Vorgaben bis März fortgeschrieben. Nach Verabschiedung des Haushaltsplans müssen die Zielvereinbarungsentwürfe entsprechend dem bis dahin eingetretenen Ressourcenverbrauch angepasst werden.

Die Zielvereinbarungen sind als „erweiterter Kassenanschlag“ ein Dokument der Budgetfreigabe, in dem sich die Vereinbarungspartner verpflichten, ihre wechselseitigen Beiträge zur Zielerreichung zu leisten. Sie müssen sich dann im Rahmen des Budget- oder Haushaltsvollzugs sowie vor allem der Budget- oder Haushaltskontrolle am Grad der Zielerreichung messen lassen.

Die Zielvereinbarungen sollen einvernehmlich abgeschlossen werden und die hierarchische Weisung ersetzen. Wird im Laufe des Zielvereinbarungsprozesses keine Einigung erzielt, müssen die Zielvereinbarungen durch das herkömmliche Weisungsrecht ersetzt werden.

In ihren strategischen Überlegungen entwickelt die Führung planerische Vorstellungen für die Zukunft der durch sie verantworteten Verwaltung, deren Organisation und deren prägende Merkmale. Strategische Führung kann sich daher nicht auf die Entwicklung und Kommunikation von Strategien (politischen Programmen) beschränken, sondern muss die prägenden Merkmale und Grundmuster der Organisation gezielt nach den strategischen Zielen gestalten. Aus diesem Grund muss strategische Führung auf allen Führungsebenen wahrgenommen werden, die Führungskräfte aller Ebenen sind hier mitverantwortlich, dass die notwendigen Zielbeiträge erreicht werden und die Maßnahmen geeignet sind, um die strategische Zielsetzung als Ganzes zu erreichen. Dies bedingt im Rahmen der strategischen Führungsaufgabe u.a. das sukzessive Verfeinern der Strategie in jeweils für den Verantwortungsbereich konkret erreichbare (Teil-) Ziele.

Diese Aufgabe stellt sich vor allem im jährlichen Zielvereinbarungsprozess parallel zum Haushaltsaufstellungsverfahren. Für die Ziele im folgenden Haushaltsjahr ist der Haushaltsplanentwurf ausschlaggebend. Die Mipla enthält hierfür die wesentlichen politisch-strategischen Eckpfeiler über das nächste Jahr hinaus und dient somit der längerfristigen Planung von Zielen in der Zielvereinbarung. Die Verwaltungsbereiche haben in diesem Zusammenhang kein eigenständiges Strategiefindungsrecht, da die politisch-strategischen Grundentscheidungen in die Ressortkompetenz des jeweiligen Fachressorts fallen. Die Verwaltungsbereiche spielen jedoch im Rahmen der strategischen Planung und Kontrolle aufgrund des dort angesiedelten Fachverständs eine unter-



stützende Rolle. Die Verwaltungsbereiche konkretisieren die strategischen Initiativen und Programme der Landesregierung und Fachressorts und sorgen für deren Umsetzung im Rahmen der strategischen und operativen Planungsprozesse. Das Planungsergebnis wird zwischen Fachressort und Verwaltungsbereich schließlich in der jährlichen Zielvereinbarung festgeschrieben.

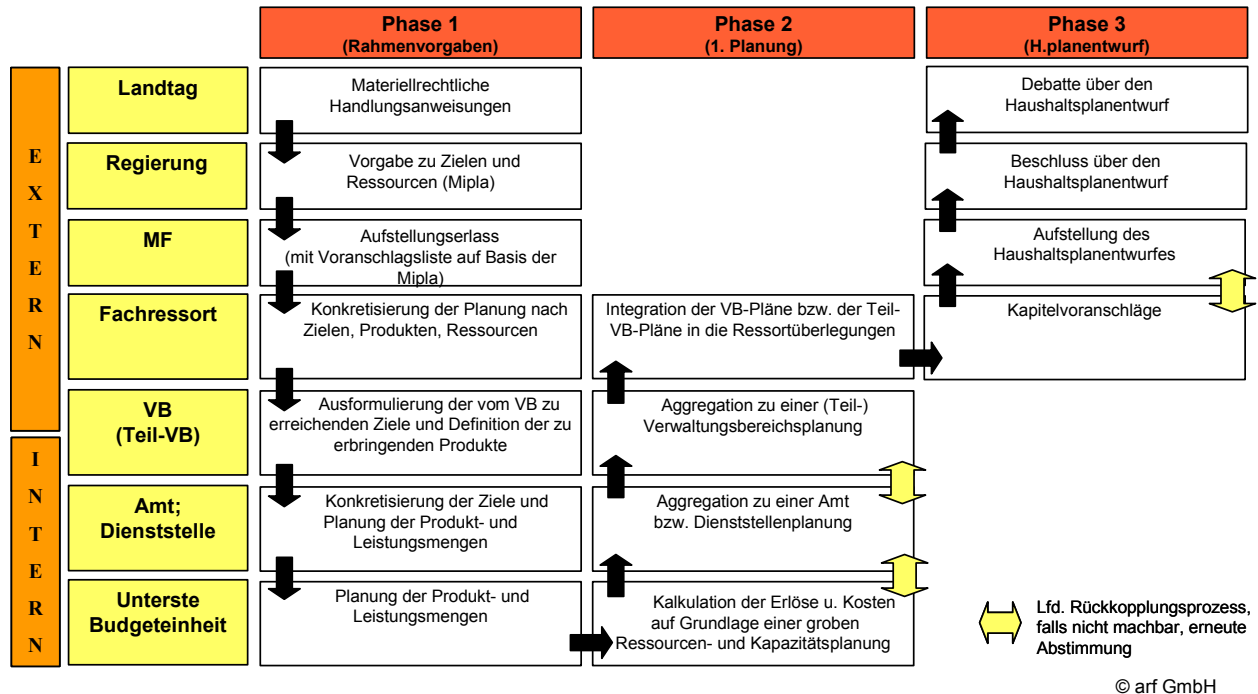


Abbildung 5: Phasen und Beteiligte des Prozesses der Haushaltsplanung und der Zielvereinbarungen (I)

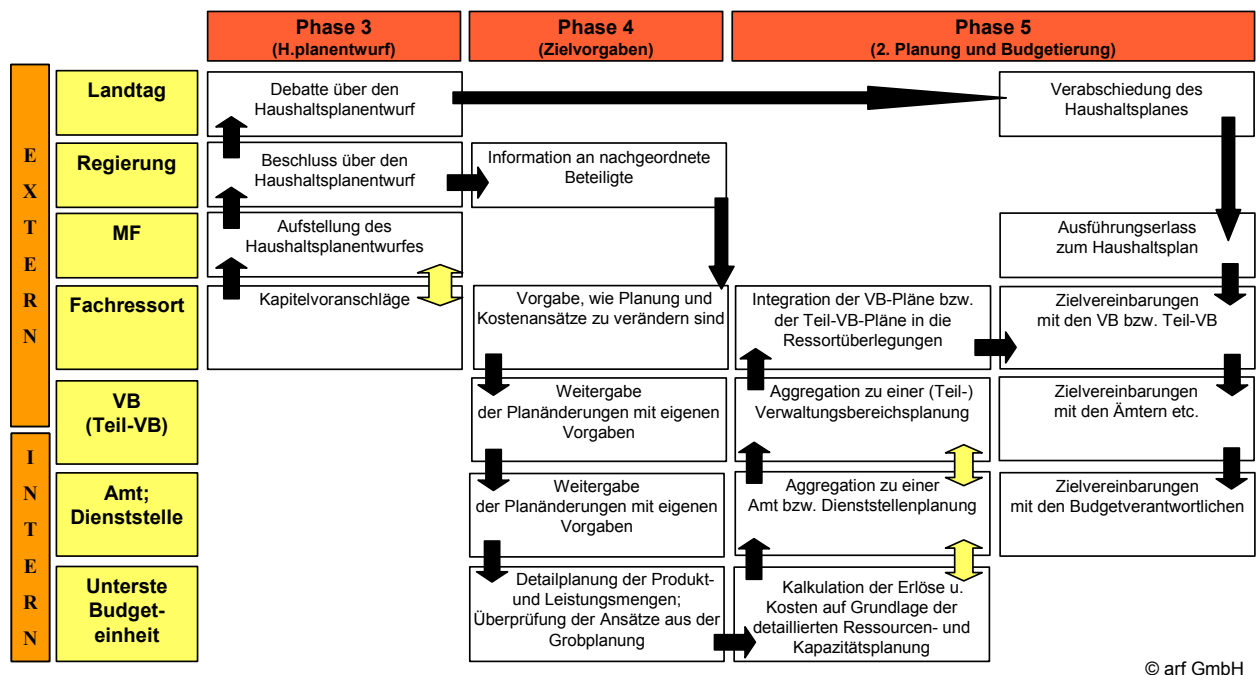


Abbildung 6: Phasen und Beteiligte des Prozesses der Haushaltsplanung und der Zielvereinbarungen (II)





In der ersten Phase des Haushaltsaufstellungs- und Zielvereinbarungsprozesses (siehe Abbildung 5) wird der politisch-strategische Planungsimpuls aus der Mipla und dem Aufstellungserlass von den Ressorts und vor allem den Verwaltungsbereichen aufgenommen, um die strategische Entwicklungsplanung der Verwaltungsbereiche zu überprüfen und die Leistungsplanung für die Planungsperiode zu entwickeln. Bestandteil der Leistungsplanung ist die Ressourcen- oder Kapazitäts- und damit die Kostenplanung mithilfe der Plan-Kostenrechnung, so dass am Ende des Planungsprozesses ein Budgetentwurf des Verwaltungsbereichs sowohl für den Haushalt als auch für die internen Budgets steht<sup>12</sup>. In dieser Phase werden somit die Rahmenbedingungen für die Zielvereinbarungen definiert.

Die Planungsgrundlagen und -ergebnisse, insbesondere die mit den Budgets zu erreichenden Ziele und die zur Zielerreichung notwendigen Rahmenbedingungen werden in den jährlich aktualisierten Zielvereinbarungen zwischen allen Führungsebenen festgeschrieben. Die Planungsprozesse und die Haushaltsaufstellung müssen daher von einer kameralen Top-Down-Planung hin zu einem Gegenstromverfahren entwickelt und um strategische Fragen erweitert werden.

Dieses Gegenstromverfahren vollzieht sich sowohl im Verwaltungsbereich zwischen den einzelnen budgetverantwortlichen Führungsebenen als auch zwischen Verwaltungsbereich und Fachressort (siehe Phase 2), so dass der Zielvereinbarungsprozess zwischen den einzelnen Führungs- oder Budgetebenen mit den Einplanungsgesprächen (z.B. zwischen Verwaltungsbereich und Fachressort) bereits im Rahmen der Fortschreibung der Entwicklungsplanung des Verwaltungsbereichs und der jährlichen Leistungs- und Kostenplanung beginnt.

Der Haushalt stellt die in quantifizierte Jahresziele gefasste politisch-strategische Zielsetzung der Landesregierung dar, wie sie mit dem Haushaltsbeschluss vom Landtag bestätigt wurde. Der Haushalt ist daher als zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument der Landesregierung die Nahtstelle zwischen strategischer und operativer Führung und daher auch Grundlage für den Haushaltsvollzug, die Haushaltskontrolle und das operative Controlling.

Deshalb wird die Budgetplanung im Verwaltungsbereich und mit ihr die Zielvereinbarungen zwischen allen Ebenen auf der Grundlage des Haushaltsbeschlusses des Landtags nochmals aktualisiert, bevor mit der Unterzeichnung der Zielvereinbarungen die Budgetfreigabe im Sinne eines „erweiterten Kassenanschlags“ erfolgt (siehe Phase 5).

---

<sup>12</sup> Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Phasen der Haushaltsaufstellung findet sich im Leitfaden *Haushaltsaufstellung*





## ANHANG

- 5.1 Zielvereinbarung zwischen dem Verwaltungsbereich Justizvollzug und der JVA Oldenburg**
  
- 5.2 Musterzielvereinbarung zwischen Ministerium X und Verwaltungsbereichsleitung Y**