



**Steuerungsgrundsätze und Regelungen
zum Aufbau des kennzahlenbasierten Controllings**



Gliederung

Abbildungsverzeichnis	6
1 Controlling als Steuerungskonzept	7
2 Zweck der Steuerung durch Kennzahlen	8
3 Wesentliche Aspekte zur Bildung von Kennzahlen	9
4 Aufbau des gesamtstädtischen Kennzahlensystems	11
4.1 Definition und Grundsätze des Kennzahlensystems	11
4.2 Struktur und Komponente des gesamtstädtischen Kennzahlensystems bei der Stadt Neumünster	12
4.2.1 <i>Wie trifft man die Kennzahlenauswahl?</i>	13
4.2.2 <i>Wer wird zum Subjekt des Kennzahlensystems?</i>	13
4.2.3 <i>Was wird zum Objekt des Kennzahlensystems?</i>	13
4.2.4 <i>Vorgehensweise bei der Vernetzung von Subsystemen</i>	15
5 Instrumente des kennzahlenbasierten Controlling	16
5.1 Kostenrechnung	16
5.2 Kommunale Leistungsrechnung	16
5.3 Kommunale Doppik (doppelte Buchführung)	17
5.4 Personalwirtschaft	17
5.5 Statistiken und Umfragen	18
6 Standardisierung der Erfassung und Pflege von Kennzahlen	19
6.1 Werteerfassung	19
6.2 Umgang mit Produktkennzahlen	20
6.3 Umgang mit personalwirtschaftlichen Kennzahlen	20
6.4 Verantwortliche Akteure und Zuständigkeiten für die Pflege des Kennzahlensystems	21
6.5 Regelungen zur Evaluation des Kennzahlensystems	21
7 Richtlinie zur Kennzahlenarbeit in der Stadt Neumünster	22
7.1 Vergleichsperspektive als Strukturierungsmerkmal der Kennzahlenarbeit	22
7.2 Anforderungen und Vorgehensweise bei der Kennzahlenanalyse	23
7.3 Handlungsrahmen und Zuständigkeiten in der Kennzahlenarbeit	24
8 Controllingprozesse und Berichtswesen	26
8.1 Hauptprozesse des Controlling	26
8.2 Planungs- und Steuerungsprozess in der Stadtverwaltung Neumünster	27
8.3 Standardisiertes kennzahlenbasiertes Berichtswesen	28



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblick über die Kennzahlendimensionen	9
Abbildung 2: Kennzahlenarten	10
Abbildung 3: Struktur des städtischen Kennzahlensystems	12
Abbildung 4: Aufgaben des Controlling und des Neuen Rechnungswesens bei der Einführung des Produkthaushaltes und der Produktberichte	20
Abbildung 5: Planungs- und Steuerungsprozess in der Stadtverwaltung Neumünster	27



1 Controlling als Steuerungskonzept

Hinter dem Begriff **Controlling** verbirgt sich ein **Steuerungskonzept**, das eine stetige Optimierung erbrachter Leistungen, erzielter Wirkungen und des dazugehörigen Ressourcenverbrauches im sog. *Steuerungskreislauf* anstrebt. Dazu gehören **zielbezogene Planung, Leistungserstellung, Messung von Veränderungen, Analyse des Fortschritts bis hin zur Gegensteuerung** (s. die Darstellung der Planungs- und Steuerungsprozesse in Neumünster auf S. 28).

Analog zum Planungsprozess unterscheidet man zwischen dem operativen und strategischen Controlling. **Operatives Controlling** bezieht sich im Allgemeinen auf die Jahresfrist, also die Jahresplanung, den Jahresvollzug und die Analyse kurzfristiger Abweichungen. Im Mittelpunkt des operativen Controllings steht die Unterstützung der outputorientierten Steuerung im Sinne der Überwachung und Analyse der Menge und Qualität der Leistungserstellung und des dazu erforderlichen Mitteleinsatzes im Vergleich zum Plan.

Während sich operatives Controlling weitgehend auf die Planziele des jeweiligen Haushaltsjahres beschränkt, berücksichtigt **strategisches Controlling** Umfeldbedingungen, mehrjährige Entwicklungstrends und Prognosen. Durch das Aufdecken der sich abzeichnenden Chancen und Risiken bereitet es die Grundlagen für die strategische Planung und Steuerung vor.

In allen Phasen des Steuerungskreislaufes und in allen Ausprägungen hat Controlling eine qualitativ gute, konzentrierte und zeitnahe Informationsversorgung sicherzustellen, die Transparenz schafft und ein situationsgerechtes Handeln im Veränderungsprozess vorbereitet. Damit erfüllt es die Funktion einer **betriebswirtschaftlichen Qualitätssicherung**.¹

Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist im Controlling als durchgängiges Prinzip des Gleichstellungskonzeptes zu verfolgen.

Das Controllingsystem unterliegt einer stetigen Entwicklung und Veränderung. Neben der Beschreibung der Aufbaustufen 2006-2009 bietet das vorliegende Konzept daher auch den Ausblick auf weiterführende Entwicklung der strategischen und operativen Steuerung, die noch einer detaillierten Planung und Beschreibung bedarf und zur gegebenen Zeit den Entscheidungsgremien vorgelegt werden soll.

¹ Vgl. Broekmate L., Dahrendorf K., Dunker K. (2001): „Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung“, Jehle. München u.a., s. 331 ff.



2 Zweck der Steuerung mit Hilfe von Kennzahlen

Kennzahlen sind Meßzahlen, die quantitativ erfassbare Sachverhalte in konzentrierter Form aufzeigen.² Sie sind Basis für Controlling und für die Steuerung optimal geeignet:

- Durch die numerische anstatt verbale Beschreibung werden **Sachverhalte konkret und voneinander abgrenzbar**;
- Durch die Konkretisierung sind Kennzahlen sehr gut als **Planungs- und Kontrollgrößen** für Controlling geeignet;
- Durch die Verdichtung der Information zu den Kennzahlen und insbesondere zu **Schlüsselkennzahlen** werden **signifikante Entscheidungsgrundlagen für die effiziente Steuerung** vorbereitet;
- Durch die Standardisierung der Datenerhebung entstehen **Vergleichs- und Bewertungsmaßstäbe**, die zur Optimierung des Leistungsniveaus und der Qualität bzw. als Einstieg in die Geschäftsprozessoptimierung genutzt werden können;
- Mangels existenter „Abgabepreise“ werden öffentliche Dienstleistungen faktisch mit Kennzahlen bewertet. **Die Leistungsrechnung der öffentlichen Verwaltung ist eine Kennzahlenrechnung.**

Die Kunst des kennzahlenbasierten Controllings besteht darin, jeweils nur die für den Adressaten und für die Zielsetzung steuerungsrelevanten Zusammenhänge (z.B. Ressourcenverbrauch und erzielte Wirkung) zu betrachten. Die Steuerung mit Kennzahlen wird erst dann optimal, wenn die notwendigen Daten in einem EDV-unterstützten Informationssystem für verschiedene Adressaten **schnell** gewonnen und **flexibel** ausgewertet werden können.

² Vgl. Reichman, T., Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten. Grundlagen einer systemgestützten Controllingkonzeption, München 2001, S. 19.

3 Wesentliche Aspekte zur Bildung von Kennzahlen

Die Kennzahlen sagen nur dann etwas aus, wenn sie analysiert und die dahinter stehenden Sachverhalte im Controllingprozeß gesteuert werden. Das heißt:

- Man muß nach den Gründen forschen, wenn die Ergebnisse anders ausgefallen sind, als erwartet;
- Um einen Maßstab zu haben, welche Werte akzeptabel sind und welchen Handlungsbedarf sie auslösen, braucht man eine Einschätzung über den zu erreichenden Standard;
- Ursachen und Einflußfaktoren für Veränderungen und Abweichungen müssen gesucht werden;
- Um gegen zu steuern, müssen die Maßnahmen rechtzeitig ergriffen werden;
- Die Ursachenforschung legt eine Basis für weitere Verbesserungen.

Je nach **Charakter der erschlossenen Daten** unterscheidet man im wesentlichen zwischen quantitativen und qualitativen Kennzahlen. Abhängig vom Untersuchungszweck werden bei der Bildung von Kennzahlen zusätzlich weitere Informationsaspekte differenziert.

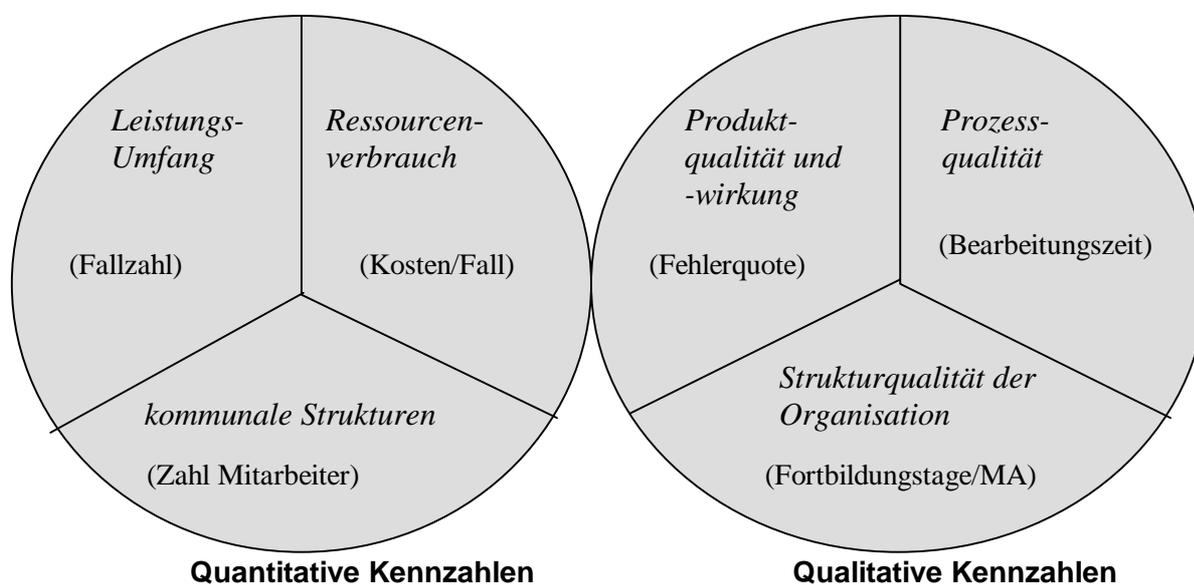


Abbildung 1: Überblick über die Kennzahlendimensionen



Bei der Interpretation von Kennzahlen ist es wichtig, sich ihrer unterschiedlichen **Aussagekraft** bewusst zu sein. Diese ist je nach Kennzahlenart unterschiedlich:

Kriterien	Kennzahlenarten	
<p><i>Beurteilung eines Sachverhaltes (Zielbezug)</i></p> <p>variabel je nach untersuchtem Sachverhalt</p>	<p>„Harte“ Kennzahlen</p> <p>objektiv messbar, ermöglicht Aussage zu angestrebten Zielen</p>	<p>„Weiche“ Indikatoren</p> <p>von Bedeutung für den Sachverhalt, meistens mehrere zusammenhängende Indikatoren zur Beurteilung eines Sachverhalts notwendig.</p>
<p><i>Unmittelbare Beeinflußbarkeit durch die Kommune</i></p>	<p>„Beeinflußbare“ Kennzahlen</p> <p>bilden den Sachverhalt ab, der durch Steuerung beeinflußbar ist.</p>	<p>Strukturdaten (strukturbedingte Merkmale)</p> <p>bilden steuerungsrelevante Rahmenbedingungen ab, ohne selbst direkt steuerbar zu sein.</p>
<p><i>Komplexität des Sachverhaltes, besondere Steuerungsrelevanz.</i></p> <p>Wann eine Kennzahl zu einer Schlüsselkennzahl wird, ist abhängig vom Betrachtungswinkel des Nutzers.</p>	<p>„Konventionelle“ Kennzahlen</p>	<p>Schlüsselkennzahlen</p> <p>Besonders relevante Kennzahlen, geben oft komplexe Sachverhalte stark verdichtet wieder und werden besonders häufig für Frühwarnsysteme genutzt.</p>
<p><i>Rechenweg</i></p>	<p>Grundzahlen Absolute Zahlen, Basis für Kennzahlenberechnungen</p>	<p>(relative) Kennzahlen werden als Relation zwischen 2 Grundzahlen berechnet.</p>

Abbildung 2: Kennzahlenarten
(in Anlehnung an: KGSt-Bericht 4/2001 „Arbeit mit den Kennzahlen. Teil I“)



4 Aufbau des gesamtstädtischen Kennzahlensystems

4.1 Definition und Grundsätze des Kennzahlensystems

Ein Kennzahlensystem ist eine Zusammenstellung von Kennzahlen, die in einem gemeinsamen sachlichen Kontext stehen, sich gegenseitig ergänzen und in einem systematischen Aufbau miteinander vernetzt sind. Sie ermöglicht so, die jeweils für einzelne Fragestellungen relevanten Kennzahlen zu finden.³

Die Qualität eines Kennzahlensystems liegt in seiner gut strukturierten ausgewogenen Zusammensetzung. Daher sollten folgende **Grundsätze** für die Bildung des gesamtstädtischen Kennzahlensystems für die Stadt Neumünster beachtet werden:

- ✓ Es stellt für einen bestimmten Adressatenkreis (Selbstverwaltung, Oberbürgermeister, Sachgebiets- und Fachbereichsleiter, Fachdienstleiter/-innen oder Produktverantwortliche) jeweils relevante Kennzahlen für dessen Informations- bzw. Steuerungsbedarfe zur Verfügung. Jede Managementebene wird so mit Informationen versorgt;
- ✓ Um einseitige Beurteilung von Sachverhalten zu vermeiden, umfasst es Kosten-, Leistungs(mengen)-, Qualitäts- und Wirkungskennzahlen;
- ✓ Es zeigt steuerungsrelevante Strukturdaten auf;
- ✓ Es bietet Schlüsselkennzahlen und unterschiedliche Detaillierungsgrade an;
- ✓ Es enthält Kennzahlen für unterschiedlich lange Steuerungshorizonte;
- ✓ Es ist flexibel. Die Auswertungen sind zeitnah möglich, neue Kennzahlen sollten problemlos integriert werden;
- ✓ Es ist im Hinblick auf die Erfassungsmasken, Dokumentation etc. standardisiert und damit lesbar und vergleichbar. Trotz Standardisierung müssen jedoch Fachspezifika abbildbar sein;
- ✓ Es besteht aus verschiedenen themenbezogenen Subsystemen⁴, die untereinander kompartibel und durchlässig sind (erlauben z.B. gemeinsame Nutzung von Grundzahlen). Sind die Schnittstellen bekannt, brauchen die Daten nur einmal erhoben und gepflegt zu werden und stehen mehreren Nutzern zur Verfügung.

³ Vgl. hierzu www.gabler-online.de, Reichmann, Th. (2000), zitiert nach KGSt-Bericht 4/2001.

⁴ Das Subsystem ist ein Bereich innerhalb eines Systems, der selbst Merkmale eines Systems aufweist.

4.2 Struktur und Komponenten des gesamtstädtischen Kennzahlensystems bei der Stadt Neumünster

Der zukünftige Produkthaushalt von Neumünster umfaßt ca. 100 Produkte mit Angaben zu ihren Kosten, Mengen und Qualitäten, bezogen auf einzelne Leistungen. Der unterschiedliche Detaillierungsgrad der Informationsbedürfnisse der Führungskräfte muß genauso wie unterschiedliche Fachkompetenzen angemessen befriedigt werden. Um ein Zahlenchaos zu vermeiden, sollen mehrere themenbezogene Kennzahlen zu einem gesamtstädtischen Kennzahlensystem verzahnt werden.

Graphisch läßt sich die zukünftige Struktur des Kennzahlensystems bei der Stadt Neumünster wie folgt darstellen:

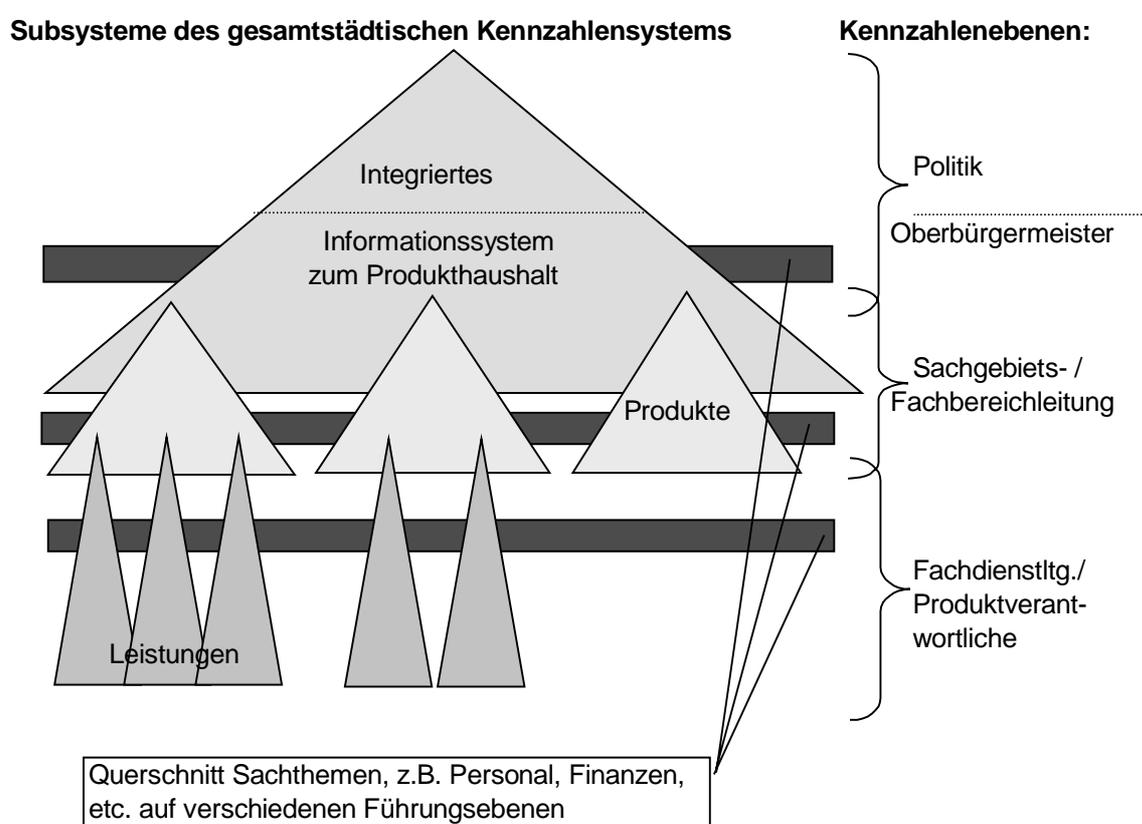


Abbildung 3: Struktur des städtischen Kennzahlensystems
(Vgl.: KGSt-Bericht 4/2001 „Arbeit mit den Kennzahlen Teil I“)



Für die Bildung des gesamtstädtischen Kennzahlensystems schlägt das zentrale Controlling Folgendes vor:

4.2.1 Wie trifft man die Kennzahlenauswahl?

- a) Jede Führungsebene, die im Verwaltungsgefüge Ziele vorgibt, ist auch gefordert, zur Überwachung maßgebliche Schlüsselkennzahlen zu benennen;
- b) Mitarbeiter/-innen der Fachdienste werden aktiv in die Kennzahlenentwicklung eingebunden und bringen ihre Fachkenntnisse über Geschäftsprozesse und Ursachen von Fehlentwicklungen ein;
- c) Führungskräfte werden bei der Kennzahlenentwicklung vom Controlling unterstützt;
- d) Bei der Entscheidung über die Größe des Kennzahlensystems ist stets die Relation zwischen dem Aufwand und dem Nutzen zu überprüfen. Es wird vorgeschlagen, die Anzahl der Schlüsselkennzahlen pro Produkt, die im Produktbericht und im Produkthaushalt enthalten sind, auf maximal **zehn** zu begrenzen;
- e) Informationen, auf welchen Erhebungen Kennzahlen basieren bzw. welche andere Auswertungen möglich wären, sollen dokumentiert werden.

4.2.2 Wer wird zum Subjekt (Nutznießer) des Kennzahlensystems?

Folgende Adressatenkreise sollen mit relevanten Informationen unterstützt werden:

- **Produktverantwortliche (i.d.R. Fachdienst- oder Arbeitsgruppenleitungen),**
- **Sachgebiets- und Fachbereichsleitungen,**
- **Oberbürgermeister/-in,**
- **Selbstverwaltung.**

Dabei ist der mit steigender Steuerungsebene notwendige Komprimierungsgrad genauso zu beachten, wie die logische Verkettung der Informationen zwischen den benachbarten Ebenen. So sollen z.B. die produktbezogenen (Schlüssel-)Kennzahlen definiert werden, die für Steuerungszwecke sowohl der Fachdienst- als auch der Fachbereichsebene geeignet wären.

4.2.3 Was wird zum Objekt (betrachteter Sachverhalt) des Kennzahlensystems?

- a) **Produkte:** Grundlage für die Steuerung bilden Kennzahlen der einzelnen Produkte, die sukzessive in Verbindung zum Projekt „Neues Rechnungswesen“ bis 2009 erstellt werden sollen. Für jedes Produkt sind Informationsbedarfe zu definieren, die für die Aufstellung eines Produkthaushalts zu befriedigen sind. Die Berichterstattung zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Effektivität ist nach § 45c Abs. 1 Nr. 4 der Gemeindeordnung Schleswig-Holsteins (GO SH)⁵ vorgeschrieben .

⁵ „Es erstreckt sich auf... die Menge, die Qualität und die Kosten der erbrachten Verwaltungsleistungen, soweit die Gemeinde über ein geeignetes Rechnungswesen verfügt“. Zitiert nach: die Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H., 2003, Seite 58).



Bis 2009 sollen für Produkte vorrangig Kosten- und Mengenkennzahlen gebildet und erfasst werden. Die Wirkungs- und Qualitätskennzahlen sollen, soweit sie im Einzelfall bereits regelmäßig erhoben und ausgewertet werden, in die Produktplanung und -steuerung mit einfließen.

Nach dem erfolgreichen Abschluß des Projektes „Neues Rechnungswesen“ ist eine Optimierung des städtischen Kennzahlensystems einschließlich der flächendeckenden Ergänzung um bis dahin fehlende Wirkungs- und Qualitätskennzahlen vorgesehen.

Für den Umfang, die Ergänzung oder Bereinigung des Datenbestandes ist der Entwicklungsstand der informationsliefernden Systeme (Kosten- und Leistungsrechnung, kommunale Statistik, Umfragen etc.) und der eingesetzten Software maßgebend !

- b) **Querschnitt Sachthemen:** Zu produktübergreifenden, zentralen oder gesamtkommunalen Sachthemen, wie Finanzen oder Personal, soll eine Reihe von Kennzahlen zusammengefasst werden. Diese liefern Entscheidungsgrundlagen für die Verwaltungsleitung und ermöglichen darüber hinaus ein Berichtswesen für die Selbstverwaltung nach § 45c GO SH.
- c) **Strategische Handlungsfelder:** Zum Aufbau einer strategischen Steuerung sollen die mittel- bis langfristigen Kennzahlen aus den noch zu definierenden strategischen Handlungsfeldern abgeleitet werden. Dabei kann die Stadt Neumünster von ihrem seit 2004 bestehenden Engagement im „Projekt Städtenetzwerk“ profitieren. Dieser interkommunale Vergleich mit weiteren 22 teilnehmenden Städten enthält Kernkennzahlen zu den Themen Strukturen, Finanzen und Wirtschaft, Soziales sowie Schule bzw. Bildung und ist vor allem an die Vorstandsebene gerichtet, mit dem Ziel erkennen zu können, wo vertiefende Stärken-Schwächen-Analysen ansetzen sollten und welche Städte interessante Ansprechpartner zu diesen Themen sein könnten. Als Zeitziel für dieses Vorhaben erscheint aus heutiger Sicht der Zeitraum ab 2009 realistisch.
- d) Last but not least **Leitbild der Stadtentwicklung:** Aus dem Leitbild der Stadtentwicklung bzw. des Stadtumbaus, das im Rahmen des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK) entstehen und fortgeschrieben werden sollte, können langfristig orientierte Kennzahlen abgeleitet werden. Sie umfassen globale Daten und Prognosen für Demographie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Finanzausstattung der Kommune, Wohnungsbestand und künftige Wohnungsnachfrage, technische und soziale Infrastruktur (Bestand) sowie Baulandentwicklung und Baulandpotenziale. Inwieweit dieses Subsystem langfristig Bestand erlangen könnte, hängt im wesentlichen von Entscheidungen zur Nutzung der Ergebnisse für die Ableitung konkreter Handlungsalternativen bzw. Fortschreibung von ISEK ab.

4.2.4 Vorgehensweise bei der Vernetzung von Subsystemen

- a) **Verschiedene themenbezogene Kennzahlen** dürfen nicht ausschließlich isoliert betrachtet werden, sondern **sollen** in einen sachlichen Zusammenhang gestellt und **in einem gesamtstädtischen Kennzahlensystem integriert werden.**
- b) Es soll darauf hin gewirkt werden, dass **die Daten einer Periode „vertikal“ bis hin zur Verwaltungsspitze und Selbstverwaltung aggregiert werden können.** Im



Umkehrschluß lassen sich die aggregierten Informationen zurück verfolgen und können bei Bedarf um Detailangaben ergänzt werden.

- c) Dieselben Kennzahlen können sinnvolle Steuerungsgrößen für mehrere Produkte (z.B. Schülerzahlen für die Schulverwaltung und die Gebäudewirtschaft) sein. **Die benötigten Kennzahlen brauchen nur einmal erhoben zu werden, weil sie durch die entsprechende „horizontale“ Vernetzung der Systemarchitektur zur Beurteilung verschiedener Sachverhalte herangezogen werden.** Für die Erfassung und Pflege der mehrfach benötigten Strukturdaten und Grundzahlen wird das „Prinzip der ersten Inaugenscheinnahme“ angewandt. Danach werden z.B. Bevölkerungsdaten als primär zugehörig zum Produkt „Einwohnermeldewesen“, Gewerbedaten als primär zugehörig zum Produkt „Gewerbeangelegenheiten“ erfaßt.
- d) **Gleichartige Grundzahlen sollen sich mehrfach aggregieren lassen** (z.B. Anzahl Kinder in Kindertagesstätten in einer Periode sowohl insgesamt für jeweilige Kindertagesstätte als auch Kinder der jeweiligen Altersgruppe kindertagesstättenübergreifend).
- e) Mittelfristig sollen **jahresübergreifende Auswertungen** ermöglicht werden, um das Datenmaterial auch für die Fach- oder Finanzplanungen nutzen zu können.



5 Instrumente des kennzahlenbasierten Controlling

5.1 Kostenrechnung

Eine Kostenrechnung erfasst den leistungsbedingten Werteverzehr einer Periode.⁶

Die Kostenrechnung in der Stadtverwaltung Neumünster soll bis Ende 2007 im Rahmen des Projektes „Neues Rechnungswesen“ aufgebaut und in Betrieb genommen werden. Die Kostenrechnung ist als eine Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung auf Vollkostenbasis konzipiert. „Für die KLR bedeutet dies, dass alle Kosten und Erlöse den mit den Fachdiensten zu definierenden Leistungen zugerechnet und auf die Produkte aufsummiert werden müssen.“⁷ Als führendes System für das gesamte Rechnungswesen einschl. der Kostenrechnung wird H&H genutzt.

Die einzelnen Modalitäten zur Kostenrechnung sind den Richtlinien zur KLR der Stadt Neumünster zu entnehmen, deren 1. Teil voraussichtlich am 20. Februar 2006 beschlossen wird.

5.2 Kommunale Leistungsrechnung

Unter der kommunalen Leistungsrechnung versteht man Verfahren zur kostenträgerbezogenen Erfassung von adäquaten quantitativen und qualitativen Daten der Verwaltungsleistungen und Produkte.⁸ In der öffentlichen Verwaltung müssen also der Ressourcenverbrauch und quantitative und qualitative Leistungsdaten des Kostenträgers aufgezeichnet und gegenübergestellt werden. Damit bildet die Kostenträgerrechnung eine konzeptionelle Schnittstelle zur Leistungsrechnung.

Die Mengenerfassung im Rahmen des Projektes „Neues Rechnungswesen“ soll sich laut aktueller Planung darauf konzentrieren, die Verbuchung von Mengen- und Zeiteinheiten auf die Kostenträger in H&H und die bedarfsgerechte Ermittlung der Stückkosten zu realisieren.

Dadurch kann noch nicht überprüft werden, ob der geleistete Mitteleinsatz auch zu gewünschten Ergebnissen und Auswirkungen führte, d.h. ob die Leistungserstellung den Erfordernissen angemessen war. **Die Erfassung von Leistungsqualität und Wirkung** pro Kostenträger ist eine Aufgabe der qualitativen Leistungsrechnung. Die damit verbundene Datenerhebung, die voraussichtlich innerhalb der jeweiligen Fachverfahren erfolgt, soll auf dem Kostenträger im führenden EDV-System zur Auswertung bereitgestellt werden. Die sonstigen außerhalb der Fachverfahren erhobenen Daten, die für die Aufstellung des produktorientierten Haushaltes Verwendung finden sollen, sollten ebenfalls auf das führende EDV-System umgestellt werden.

⁶ Vgl. KGSt-Handbuch „Kosten- und Leistungsrechnung in der Kommunalverwaltung“, KGSt 1999

⁷ Vgl. Projekt NRW (2006): „Richtlinie zur Kosten- und Leistungsrechnung der Stadt Neumünster“, S. 1

⁸ Vgl. Meurer, Stephan: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Haufe, Freiburg 2005, (S. 2.640)



Laut gültiger Planung soll die Software H&H die Rolle des „führenden“, d.h. des integrierten Informationssystems zum Produkthaushalt übernehmen. Dies setzt voraus, dass die H&H Software durch den Hersteller dahingehend weiterentwickelt wird, dass sie imstande ist, die internen H&H Daten mit den Daten aus Fachverfahren bzw. sonstigen Datenquellen in einer einheitlichen Form zusammenzuführen und als produktbezogene Kennzahlen für Auswertungszwecke (z.B. Produktberichte) zur Verfügung zu stellen. Daneben sollen in H&H verbale Angaben zu Zielen, Produkten, Leistungen und Kennzahlen gesammelt und katalogisiert werden können. **Derzeit sind die erforderlichen Eigenschaften durch die Firma H&H nicht erbracht. Aus diesem Grund ist ein wesentlicher Auftrag des Projektes „Neues Rechnungswesen“ bzw. der zukünftigen Organisationseinheit „Rechnungswesen“, instrumentelle Grundlagen zum Aufbau des integrierten Informationssystems zum Produkthaushalt zu schaffen.**

Der Bedarf an Schnittstellen soll in Einzelgesprächen mit den betroffenen Fachdiensten und unter Beteiligung der EDV-Abteilung festgelegt werden.

5.3 Kommunale Doppik (doppelte Buchführung)

Als Buchführung bezeichnet man eine planmäßige und lückenlose Aufzeichnung aller Geschäftsvorfälle einer Organisationseinheit, um jederzeit einen Überblick über die Lage und Entwicklung des Vermögens zu behalten.⁹ Bei der doppelten Buchführung erfolgt die Buchung auf mind. 2 Konten – Bestandskonten (für die Erstellung einer Bilanz) und Erfolgskonten (für die Erstellung einer Ergebnisrechnung). In der kommunalen Doppik (sog. 3-Komponenten-Rechnung) schließt der Jahresabschluß neben der Bilanz und der Ergebnisrechnung die Finanzrechnung mit ein.

Kommunale Doppik mit Angaben zum Anlage- und Umlaufvermögen, Eigenkapital und Schuldenstand sowie zu den Zahlungsströmen liefert wertvolle Informationen bezüglich der Finanzlage und Liquidität der Stadt und speist **Kennzahlen des Themenfeldes Finanzen**. Die Einführung der doppelten Buchführung und die Aufstellung der Jahresbilanz einschl. der Vermögensrechnung ist Bestandteil des Projektes „Neues Rechnungswesen“. Mit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz **2009** und dem Beginn der „echten“ doppelten Buchführung werden erstmals die Voraussetzungen vorliegen, entsprechende Werte aus dem System zu generieren und auszuwerten. Anschließend sollten eine Auswahl an relevanten Kennzahlen und Modalitäten der standardisierten Finanzberichterstattung in Zusammenarbeit mit dem Fachdienst Haushalt und Finanzen festgelegt werden. Der bisherige Finanzbericht an den Hauptausschuss soll ab dann ebenfalls an die neuen Anforderungen/ Möglichkeiten angepasst werden.

5.4 Personalwirtschaft

Trotz der z.T. zunehmenden Verwaltungsaufgaben sollen die knapper werdenden städtischen Personalressourcen rationell eingesetzt bzw. gleichzeitig hochqualifizierte und –motivierte MitarbeiterInnen gehalten bzw. mittelfristig wieder gewonnen werden. Das bedeutet, dass die Bewertung der personalwirtschaftlichen Daten unter Beachtung anderer städtischer Ziele und Aufgaben erfolgen sollte (z.B. Steuerung des Personalbedarfes über die Zusammenführung

⁹ <http://www.finanzen-lexikon.de/lexikon/doppik.htm>



der stellen- und organisationsbezogenen Personalplanung mit der outputorientierten Kosten- und Leistungsplanung). Folgerichtig sollen die **Kennzahlen des Themenfeldes „Personal“** als **integrierter Bestandteil** des städtischen Kennzahlensystems entwickelt und ausgewertet werden können.

Der Ausbau des **Personalcontrolling** wurde dem zentralen Controlling in Zusammenarbeit mit den Personaldiensten übertragen. Einzelheiten sind im Teil II des Fachkonzeptes „Personalcontrolling und Personalberichte“ (s. S. 30 ff.) enthalten.

5.5 Statistiken und Umfragen

Produkt- und Leistungsstatistiken werden schon länger für die Aufstellung von Fachplanungen genutzt. Die Datenbasis wird vorwiegend aus der Fachsoftware (**Fachverfahren**) geliefert. Mit der Einführung der wirkungs- und outputorientierten Planung und Steuerung gewinnen sie weiter an Bedeutung. **Eine der wichtigen längerfristigen Aufgaben ab 2009 soll hier die automatisierte Datenübertragung aus den Fachverfahren ins übergreifende Auskunfts- und Auswertungssystem werden.**

Mit dem Aufbau der strategischen Steuerung mit Hilfe von **strategisch orientierten Kennzahlen** entsteht ein erhöhter Informationsbedarf an Rahmendaten des kommunalen Verwaltungshandelns, z.B. an globalen Daten und Prognosen für Demographie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Finanzausstattung der Kommune, Wohnungs- und Baulandbestände sowie für technische und soziale Infrastruktur. Dieser Bedarf soll durch die systematische Anwendung der **kommunalen Statistik**, die sich u.a. externer Informationsquellen, wie Statistikamt Nord, Arbeitsagentur, IHK usw. bedient, befriedigt werden. Auch die Fachplanungen sollen durch die Bereitstellung von speziellen Daten aus der kommunalen Statistik unterstützt werden.

Obwohl die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung einer der wesentlichen Elemente des Neuen Steuerungsmodells ist, wurde das Instrument der Kunden- und Mitarbeiterbefragung bisher nur sporadisch angewandt. Derzeit gibt es in der Stadtverwaltung Neumünster weder standardisierte Erhebungen noch eine zentrale fachlich kompetente Stelle, die Umfragen koordiniert und die Fachbereiche/Fachdienste bei derartigen Vorbereitungen, Durchführungen und Auswertungen beratend unterstützt. Da die Qualität der Umfrageergebnisse stark von der Regelmäßigkeit und Standardisierung der Datenerhebung und -auswertung abhängt, ist ihre Verwendung in der Kennzahlenarbeit derzeit fast unmöglich.



6 Standardisierung der Erfassung und Pflege von Kennzahlen

6.1 Werteerfassung

Ergebnisse und Werte sind nur zur Auswertung geeignet und bieten Anhaltspunkte für Optimierungspotentiale, wenn die Erhebung nach einer einheitlichen Systematik und die Berechnung standardisiert erfolgt. Für die Standardisierung der Kennzahlenerfassung sind folgende Fragen zu regeln:

- **Wer** erhebt und bucht die Kennzahlenwerte?
- **Wann** und **wie oft** (einmalig, regelmäßig zu welchem Zeitpunkt und kontinuierlich für das Berichtswesen) soll erhoben werden?
- **Wie** soll dies geschehen (automatisiert, importiert aus anderen Anwendungen, manuell)?
- **Wofür** werden Kennzahlen aufbereitet (Berichte, interkommunaler Vergleich etc.)?¹⁰

Die Werteerhebung und Buchung erfolgt **dezentral** in den Fachdiensten. Die Zuständigkeiten werden im Verlauf des Projektes „Neues Rechnungswesen“ endgültig geregelt. Zweckmäßig wäre die Übernahme der Buchungsaktivitäten durch die bisherigen Haushaltssachbearbeiter/-innen unter Koordination und Hilfestellung durch die Controller/-innen der Sachgebiete, ggf. sind andere (Sonder-) Regelungen in den Fachdiensten, z.B. Zuständigkeit der Leistungssachbearbeiter, denkbar. Um redundante Datenhaltung zu vermeiden, soll dabei das bereits erwähnte Prinzip der „ersten Inaugenscheinnahme“ beachtet werden.

Die **Erhebungsmodalitäten**, wie Periodizität, Zeitpunkt, Art und Ort der Erhebung, werden für jede Kennzahl in Abstimmung zwischen dem zentralen Controlling und den Fachdiensten vor Ort **einzeln festgelegt**, einheitlich erfasst und für alle internen Nutzer zur Ansicht freigegeben. Damit wird sowohl die notwendige Transparenz über den Stand des Kennzahlensystems als auch der Ausblick über dessen Variabilität geschaffen. **Die Übersicht soll zunächst in der MS Office Software, später im Integrierten Informationssystem realisiert und fortgeführt werden.**

Die **Datenerfassung** soll je nach Verwendungsart in H&H, Fachverfahren (z.B. D-Lohn, GIS, MESO, LÄMMKOMM) oder in Standardsoftware erfolgen. **Leistungs- und Produktkennzahlen, die in H&H direkt erhoben oder über Schnittstellen nach H&H importiert werden können (also eine kompatible Erfassungsstruktur aufweisen), sollen für Produktberichte und für die Aufstellung des Produkthaushaltes genutzt werden können.** Daher soll mit dem Aufbau eines entsprechenden Auskunfts- und Auswertungsmoduls in H&H eine weitergehende Datenintegration einher gehen. Auch die Finanzkennzahlen sollen in H&H ermittelt und in Berichtsform aufbereitet werden können. **Die Kennzahlen aus anderen Themenfeldern (z.B. Personal)** sollen vorbehaltlich einer Prüfung weiterhin solange in jeweiligen Fachverfahren erhoben und ausgewertet werden, bis die edv-technischen Voraussetzungen für deren Integration im Auskunftsmodul vorliegen.

Sollen die Kennzahlen ihren Zweck, steuerungsunterstützend zu wirken, erfüllen, müssen eine **zeitnahe Erhebung und Auswertung** sichergestellt werden. Dies gestaltet sich problemlos, sobald die Daten im führenden EDV-System direkt erfasst werden oder zu den vereinbarten Auswertungszeitpunkten automatisiert importiert werden können. Die Nutzung von externen Quellen wie Statistikamt Nord, Polizei und Arbeitsagentur könnte wegen der z.T. erheblichen Zeitverzögerungen und kostenpflichtigen Auskünfte eher ein Erhebungsrisikofaktor sein.

¹⁰ Vgl. KGSt Bericht 5/2001 „Arbeit mit Kennzahlen. Teil 2: Empfehlungen für die Praxis“, S. 11.



6.2 Umgang mit Produktkennzahlen

Bei der Einführung des städtischen Kennzahlensystems ist eine einheitliche Vorgehensweise für den Umgang mit den Produktkennzahlen geplant.

2006-2008 baut das Projekt „Neues Rechnungswesen“ Strukturen für die Abbildung des Ressourcenverbrauchs für die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen auf. Das Controlling konzentriert sich im gleichen Zeitraum auf die Beschreibung der Output-Strukturen und die dazugehörige Kennzahlenauswahl. Die erforderlichen Festlegungen werden sukzessive 2006-2008 mit dem jeweiligen Fachdienst vorgenommen und in H&H umgesetzt.

Das gemeinsame Ziel von Projekt und Controlling ist hierbei die Realisierung der zentralen Planungs- und Steuerungsinstrumente der Stadt Neumünster -des Produkthaushaltes und der unterjährigen Produktberichte -.

Aufgaben Projekt NRW:

Strukturierung des künftigen doppelten Produkthaushalts
<ul style="list-style-type: none">- Ermittlung und Zuordnung Ressourcen \Leftrightarrow Output- Erfassung und Bewertung des Vermögens- Bewirtschaftungsstruktur, <hr/> <ul style="list-style-type: none">- Haushaltsaufstellung 2009 und Produktberichte, <hr/> <ul style="list-style-type: none">- EDV-Integration von Qualitäts- und Outcomekennzahlen im Haushalt nach 2009 (nicht mehr Projekt)

inhaltliche /
zeitliche
Wechsel-
wirkung



Aufgaben Controlling:

Aufbau eines Kennzahlensystems auf Basis des doppelten Produkthaushalts
<ul style="list-style-type: none">- Bestandsaufnahme Kennzahlen- Erstellung der Leistungs- und Produktbeschreibungen- Festlegung Schlüsselkennzahlen für Produkte, <hr/> <ul style="list-style-type: none">- Haushaltsaufstellung 2009 und Produktberichte, <hr/> <ul style="list-style-type: none">- flächendeckende Auswahl von Qualitäts- und Outcomekennzahlen für den Haushalt nach 2009

Abbildung 4: Aufgaben des Controlling und des Neuen Rechnungswesens bei der Einführung des Produkthaushalts und der Produktberichte

6.3 Umgang mit personalwirtschaftlichen Kennzahlen

Der Vorschlag zur **Auswahl** von geeigneten Kennzahlen des Themenfeldes Personal und zum Ausbau des Personalcontrollings erfolgte in Abstimmung zwischen den Personaldiensten und dem Controlling für die Gesamtverwaltung und ist dem Teil II des Fachkonzeptes (s. S. 30 ff.) zu entnehmen. Es ist vorgesehen, die zentrale Datenerfassung in der Fachsoftware (derzeit d-Lohn) durchzuführen.



6.4 Verantwortliche Akteure und Zuständigkeiten für die Pflege des Kennzahlensystems

Es erscheint zweckmäßig, die Pflege des Kennzahlensystems arbeitsteilig zu regeln:

- **Das Controlling für die Gesamtverwaltung** übernimmt als zentrale verantwortliche Stelle die Vorbereitung, Moderation und Koordination des Auswahlverfahrens und die Pflege des gesamtstädtischen Kennzahlensystems. Es bereitet eine Auswahl von geeigneten Grund-, Kenn- und Schlüsselkennzahlen vor, stimmt diese unter Berücksichtigung der Kosten- /Nutzen-Relation mit den Empfängern und Datenlieferanten ab und sorgt zusammen mit dem Projekt „Neues Rechnungswesen“ und dem Fachdienst 04 für eine EDV-systemkonforme Lösung. Es ist bei jeder Entscheidungsfindung zur beabsichtigten Ergänzung oder Herausnahme einer Kennzahl aus dem Kennzahlensystem zu beteiligen und gewährleistet die Überprüfung von produkt- und adressatenübergreifenden Abhängigkeiten und logischen Informationsverkettungen. Damit wird sichergestellt, dass der Gesamtüberblick über alle vorhandenen städtischen Kennzahlen behalten wird und Interessenkollisionen unterschiedlicher Organisationseinheiten und Führungsebenen gelöst werden.
- **Das Controlling für die Sachgebiete/Fachbereiche** handelt im zugeordneten Sachgebiet/Fachbereich als Koordinator und Multiplikator bei der Einführung des Neuen Rechnungswesens und der kennzahlenbasierten Steuerung. Es übernimmt die Abstimmung der Kennzahlauswahl innerhalb des zugeordneten Bereiches und ggf. die anschließende Stammdatenpflege für die Kennzahlen. Es bereitet Vorschläge zu sinnvollen Plan-/Sollgrößen für Soll-Ist-Vergleiche vor und stimmt diese mit Fach- und Führungskräften und dem Controlling für die Gesamtverwaltung ab. Es ist für die Auswertung und Aufbereitung der Ergebnisse in den Berichten für die jeweilige Führungsebene verantwortlich.
- **Der Fachdienst** trifft für „seine“ Produkte und Leistungen mit Unterstützung des Controlling die abschließende Entscheidung über die regelmäßig zu erhebenden Kennzahlen, die Auswahl der Schlüsselkennzahlen für Produktberichte und die Produkt- und Leistungsbeschreibungen. Er führt eine entsprechende Abstimmung mit der zuständigen Fachbereichs- und Sachgebietsleitung durch.

6.5 Regelungen zur Evaluation des Kennzahlensystems

Das Kennzahlensystem ist nicht starr, es wird Zug um Zug erweitert und verfeinert, neue Erkenntnisse und Erfordernisse können oder müssen eingebracht werden. Zur Systematisierung und Erleichterung der Evaluation des Kennzahlensystems wurde auf den von der KGSt entwickelten Fragenkatalog zurückgegriffen, der für Neumünsteraner Verhältnisse angepasst wurde.

Demnach sind bei der Überprüfung und Anpassung eines Kennzahlensystems folgende Fragestellungen von Bedeutung:

1. Sind die für den deklarierten Bedarf vereinbarten Kennzahlen noch steuerungsrelevant? Wenn ja, für welche Steuerungsebene?



2. Wie aussagekräftig sind die Kennzahlen? Zeigen sie einen Veränderungsbedarf noch schnell auf?
3. Sind alle zentralen Steuerungsinhalte abgedeckt oder sollen weitere Kennzahlen definiert werden?
4. Haben sich die Kennzahlen als leicht verständlich und interpretierbar erwiesen?
5. Waren die Strukturdaten für die Interpretation bei unterschiedlichen Kennzahlenwertverläufen hilfreich? Braucht man zukünftig aussagekräftigere Strukturdaten?
6. Konnten die Kennzahlen mit akzeptablem Aufwand erhoben werden oder wurden einige bereits als zu aufwändig verworfen? Hat das Kennzahlensystem einen angemessenen Umfang?
7. Ist eine Ergänzung oder Anpassung der Grund- und Kennzahlendokumentation erforderlich?
8. Ist die Zuordnung zu den Produkten bzw. Themenfeldern stimmig?
9. Welche Erkenntnisse hat die Arbeit mit den Kennzahlen erbracht? Sind die Wirkungszusammenhänge noch aktuell?

Ab 2009 soll eine regelmäßige Überprüfung / Anpassung des Kennzahlensystems im zeitlichen Zusammenhang zur Haushaltsaufstellung bzw. zur Überprüfung der städtischen Zielsetzungen stattfinden. Der zukünftige Ablauf soll im Zusammenhang mit den Festlegungen zur Aufstellung des Produkthaushaltes entwickelt werden.



7 Richtlinie zur Kennzahlenarbeit in der Stadt Neumünster

7.1 Vergleichsperspektive als Strukturierungsmerkmal der Kennzahlenarbeit

Den eigentlichen Kernnutzen aus der Erhebung von Kennzahlenwerten bieten Vergleiche. Die Heranziehung von Vergleichswerten bzw. weiterer im Sachzusammenhang stehender Kennzahlen erlaubt eine Spiegelung der Werte und somit eine fundiertere Interpretation der Ergebnisse. Je nach Vergleichsperspektive unterscheidet man in der Kennzahlenarbeit zwischen:

- **Soll- bzw. Plan-Ist-Vergleich**
Fragestellung: Haben wir unsere Ziele erreicht? Übertroffen/Verfehlt? Wie würde es weitergehen (Prognose)?
Aussage: über den erreichten Stand im Vergleich zu Planvorgaben;
Anwendung: im unterjährigen Berichtswesen, insbesondere in den Produktberichten;
- **Zeitvergleich**
Fragestellung: Gibt es auffällige Veränderungen zu den Vorjahren? Sind wir besser geworden? Wie ist der Trend?
Aussage: über die stichtagbezogene Entwicklung von Steuerungsgrößen im Verlauf eines Zeitkorridors (i.d.R. über mehrere Jahre);
Anwendung: für jährliche Berichte über Strukturdatenentwicklung, Personalentwicklung, Abgleich von Fachplanungen mit der tatsächlichen Entwicklung;
- **Interkommunaler Vergleich**
Fragestellung: Wie sind wir im Vergleich zu anderen Einheiten einer Organisation? Zu anderen Organisationen? Auch im Vergleich über die Jahre?
Aussage: über die Maßstäbe zur Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung im Verlauf eines Zeitkorridors;
Anwendung: für **Vergleichsringe**, wo mehrere Kommunen einen ausgewählten fachlichen Bereich anhand gemeinsam ausgewählter Kennzahlen betrachten, und **Benchmarking** – ein Vergleich mit dem „Klassenbesten“ im Sinne einer *lernenden Organisation*¹¹;
- **Vergleich mit Externen**
Er wird oft als Vorbereitung und Erleichterung der make-or-by-Entscheidungen (Entscheidungen über die Leistungserstellung oder Leistungsvergabe) durchgeführt.¹²

Eine Kombination verschiedener Vergleichsarten (z.B. ein interkommunaler Vergleich über mehrere Jahre hinweg) ist möglich und oft sinnvoll.

¹¹ Lernende Organisation ist eine Form der Unternehmenskultur mit dem Ziel, Erfahrungen des Besten zur systematischen Lösung eigener Probleme zu nutzen und Impulse zur fortlaufenden Weiterentwicklung zu bekommen.

¹² Vgl. Pook, M., Tebbe, G. (2002): Berichtswesen und Controlling (Die neue Kommunalverwaltung, Bd. 6). Jehle. München u.a.



Entscheidend für die Aussagekraft der Vergleiche sind gleiche Datenbasen und identische Erhebungsverfahren.

7.2 Anforderungen und Vorgehensweise bei der Kennzahlenanalyse

Die Schaffung einer Basis für eine sachgerechte Kennzahleninterpretation hat für die Kennzahlenarbeit im ersten Schritt Priorität. Im einzelnen bedeutet dies, durch die entsprechende Prozessorganisation sicherzustellen, dass

- die Kennzahlen durch Spezialisten vor Ort, die über **Fachkenntnis der untersuchten Sachverhalte** verfügen, ausgewertet werden;
- **methodische Unterstützung** der Fachkräfte durch das Controlling gewährt wird;
- die **Ursachen-Wirkungs-Kette** durch die Einbeziehung der Strukturdaten und Geschäftsprozesse in die Kennzahlenarbeit (Fokus auf die Entstehungsursachen) hergestellt wird;
- die **Objektivität der Analyse** der nicht direkt messbaren Qualitäten und Wirkungen durch die Beobachtung von komplementären Kennzahlen und den Aufbau von logischen Informationsverkettungen untermauert wird;
- Ergebnisse der Analyse in **Berichten** adressatengerecht aufbereitet und bei Bedarf in **Berichtsgesprächen** erläutert werden.

Alle Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Kennzahlenarbeit dienen dazu, aus der Analyse Handlungsmöglichkeiten entwickeln und deren Umsetzung unterstützen zu können.

Zum Vergleich mit Externen, der sich fast immer auf Kostendaten bezieht und oft als Vorstufe zum Outsourcing dient, soll vom Controlling für die Gesamtverwaltung ein **Handlungsraster** vorbereitet werden, der eine routinemäßige Überprüfung relevanter Sachfragen sicherstellt:

- Wird auf gleicher Kostenbasis verglichen?
- Wird gleiche Qualität/Leistungsbreite verglichen?
- Auf welcher Basis wurden Preise ermittelt? Sind die Preise realistisch oder handelt es sich u.U. um Dumpingpreise oder überhöhte Preise wegen des engen Anbieterkreises?
- Ist der Bieterkreis (noch) repräsentativ?
- Wie stark beeinflusst die zugrunde liegende Leistungsmenge die Preishöhe? Wie entwickelt sich der Preis bei einer wesentlichen Veränderung der Leistungsmenge?
- Wurden die Transaktionskosten zu den Preisen der Serviceleistungen hinzugerechnet?



Soweit make-or-buy-Entscheidungen getroffen werden sollen, ist das Controlling für die Gesamtverwaltung vorab zu beteiligen.

7.3 Handlungsrahmen und Zuständigkeiten in der Kennzahlenarbeit

Ziel der Kennzahlenarbeit ist es, Informationen zur Optimierung der Steuerung für städtische Führungskräfte und Selbstverwaltung zu gewinnen. Ein großes Leistungsspektrum und die damit verbundenen Wechselwirkungen, Abhängigkeiten und Zielkonflikte bergen in sich ein Gefahrenpotential hinsichtlich der Interpretation der Ergebnisse. Dadurch wird eine zentrale Koordination der städtischen Kennzahlenarbeit, die mit der konvergenten Ausrichtung des städtischen Ziel- und Kennzahlensystems zusammenhängt, unabdingbar.

Als zentral verantwortliche Stelle soll künftig das Controlling für die Gesamtverwaltung die Koordination der Kennzahlenarbeit übernehmen. Diese beinhaltet:

- die Aufstellung und Fortschreibung der Dokumentation des Kennzahlensystems und der Regelungen zur Kennzahlenerfassung einschließlich einer Übersicht zu allen in der Stadtverwaltung erhobenen Grund- und Kennzahlen und Strukturdaten mit den Erhebungsmodalitäten;
- die fachbereichs-/ sachgebietsübergreifende Koordination und Zusammenfassung der unterjährigen Produktberichte sowie die Darstellung der wesentlichen Ergebnisse für die Führungsspitze und Selbstverwaltung;
- die Koordination und Dokumentation zu bestehenden und für die unmittelbare Zukunft beabsichtigten Teilnahmen an interkommunalen Kennzahlenvergleichen;
- die Beteiligung an der Entscheidungsfindung über die Aufnahme bzw. die Beendigung der Teilnahme an einem interkommunalen Vergleich zwecks Beachtung bestehender sachgebietsübergreifender Abhängigkeiten und Interessenskonflikte;
- die Darstellung der Ergebnisse der interkommunalen Kennzahlenarbeit für die Verwaltungsspitze und Selbstverwaltung;
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei Vorbereitung von make-or-buy-Entscheidungen;
- die Zuständigkeit für die Durchführung der verwaltungsweiten Kern- bzw. Schlüsselkennzahlenvergleiche und Erstellung der Strukturdatenberichte;
- die Koordination der Erstellung und Dokumentation der kommunalen Statistiken und des Datenaustausches mit internen und externen Stellen.

Das Controlling für die Sachgebiete/Fachbereiche übernimmt neben der Pflege von Kennzahlen (s.a. Ziffer 6.4) die Betreuung der Kennzahlenarbeit im Sachgebiet:

- Es dokumentiert bestehende bzw. für die unmittelbare Zukunft beabsichtigte Teilnahmen an interkommunalen Kennzahlenvergleichen;
- Es unterstützt die Fachdienstleitung bei der Durchführung der Kennzahlenvergleiche,



- Es wertet deren Resultate mit den Fachdienstleitungen aus,
- Es stellt sie in Berichten für die Fachbereichs- und Sachgebietsleitungen, Fachausschüsse bzw. für das Controlling für die Gesamtverwaltung zusammen (z.B. Produktberichte mit Abweichungen vom Plan/Soll),
- Es bereitet die Nutzung der Vergleichsergebnisse zur Aufstellung bzw. Beratung der Produkthaushalte für die zu betreuenden Sachgebiete vor (der zukünftige Ablauf wird als Teil des Verfahrens zur Aufstellung des Produkthaushaltes entwickelt).

8 Controllingprozesse und Berichtswesen

8.1 Hauptprozesse des Controlling

Im (voll ausgebauten) Controlling sind vier Hauptprozesse zu unterscheiden:

- der jährliche Planungslauf von der koordinierten Mehrjahresplanung bis zum Haushaltsbeschluss (**Planungsprozess**),
- der laufende, durch das Berichtswesen betriebene (Analyse- und) **Steuerungsprozess**, sowohl auf der Fachbereichs-/Sachgebiets- als auch auf übergreifender Verwaltungsebene,
- der **anlassbezogene Controlling-Prozess**, der eine strukturierte Vorgehensweise für alle Ad-hoc- und Einmalaktivitäten des Controlling bietet,
- die systematische Weiterentwicklung des Controlling-Systems selbst ("**Meta**"-**Controlling-Prozess**).



8.2 Planungs- und Steuerungsprozess in der Stadtverwaltung Neumünster

Bezogen auf die Stadtverwaltung Neumünster lässt sich der künftige Planungs- und Steuerungsprozess wie folgt skizzieren:

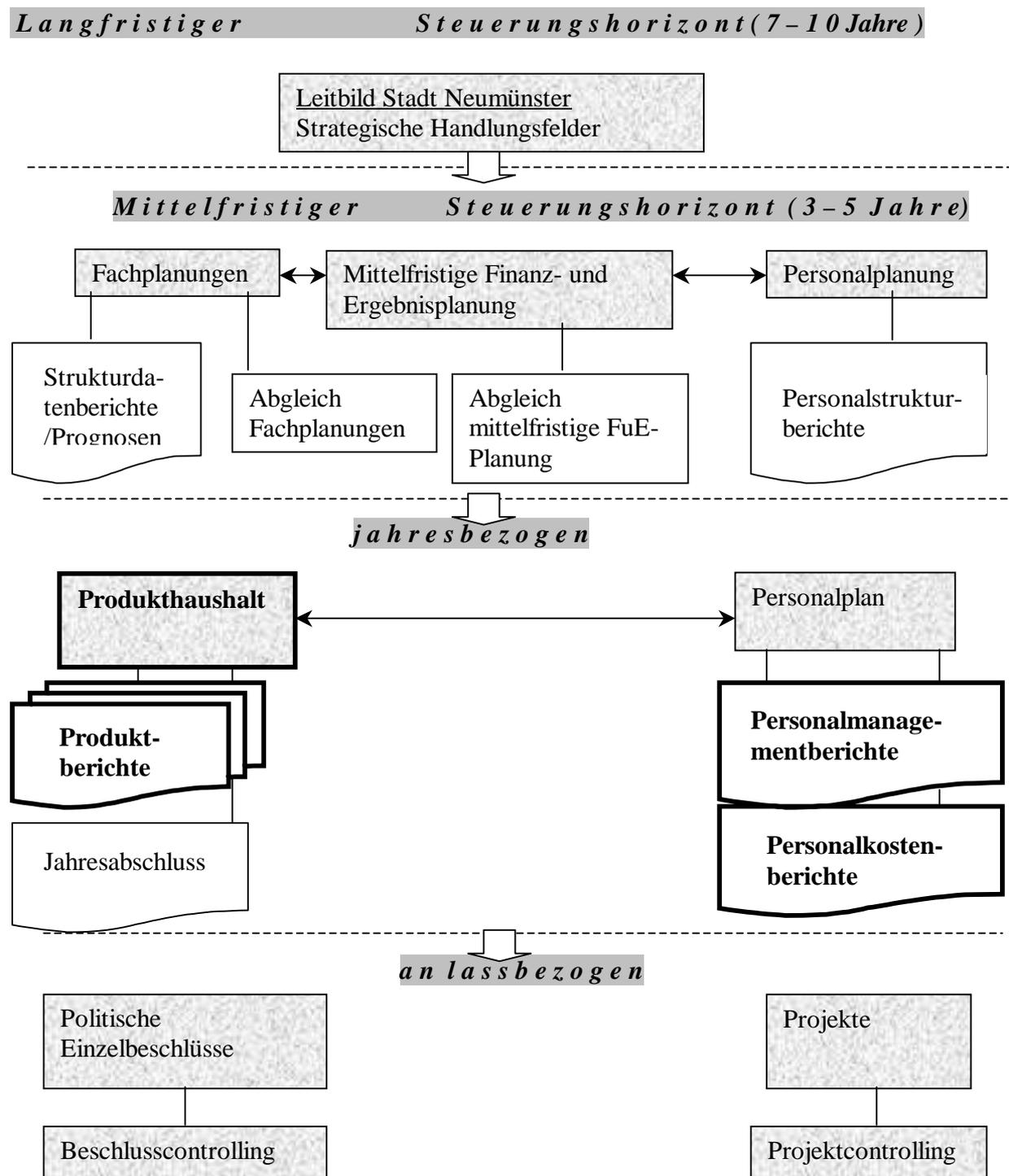


Abbildung 5: Planungs- und Steuerungsprozess in der Stadtverwaltung Neumünster

2006-2009 soll sich Controlling auf die Bedürfnisse der operativen Steuerung (jahresbezogener Steuerungshorizont) fokussieren.



8.3 Standardisiertes kennzahlenbasiertes Berichtswesen

Die kennzahlenbasierte Berichterstattung soll anhand von für den jeweiligen Adressatenkreis ausgewählten Schlüsselkennzahlen über den erreichten Stand im Vergleich zum vorgegebenen Ziel informieren. Damit stellen Zielvorgaben des Berichtsempfängers eine Meßgröße dar, anhand derer eine Analyse zu positiven oder negativen Wertungen kommen kann.

Für den Aufbau des **Standardberichtswesens** wird **2006-2009** folgende Vorgehensweise vorgeschlagen:

- Zeitlich verbunden mit dem Fortschritt des Projektes „Neues Rechnungswesen“ werden **frühestens ab 2008 vierteljährlich Produktberichte** (s. Anlage A3 „Produktbericht (Muster)“) erstellt. Sie machen die Entwicklungen in der Leistungserstellung anhand von ausgewählten monetären und nicht monetären Schlüsselkennzahlen im Soll-/Plan-Ist-Vergleich transparent. Damit wird zum ersten Mal flächendeckend eine Basis für die Definition der operationalisierten Ziele zur Aufstellung des Produkthaushaltes und zur Einführung der output-orientierten Steuerung gelegt. Adressaten der Produktberichte sind Produktverantwortliche (i.d.R. die Fachdienstleiter), jeweils verantwortliche Mitglieder des Stadtvorstandes und der Oberbürgermeister. Um eine Datenbelastung der Berichtsempfänger bei ca. 100 städtischen Produkten (und ca. 600 Leistungen) auf ein vertretbares Maß zu reduzieren, konzentriert sich die unterjährige Berichterstattung ab der Fachbereichsebene aufwärts auf die Produkte mit positiven oder negativen Abweichungen zum Plan. Grenzwerte sollen jährlich im Rahmen der Haushaltsaufstellung festgelegt/angepasst werden.
- Darüber hinaus soll **jährlich (voraussichtlich ab 2009)** den zuständigen Fachausschüssen und dem Hauptausschuss **über die Menge, Kosten und ggf. Qualität der Verwaltungsleistungen** (§ 45c GO) berichtet werden. Die entsprechenden Daten sollen in den Haushaltsberatungen zur Aufstellung des Produkthaushaltes vorgelegt werden.
- Es ist die Fertigstellung und Vorlage mehrerer **Personalberichte** mit unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten für die Verwaltungsleitung, den Stadtvorstand und den Hauptausschuss geplant. Inhalte und Verfahren sind detailliert im Teil II des Fachkonzeptes (s. S. 36 f.) beschrieben bzw. sind den Anlagen A4 und A5 zu entnehmen.

Bereits bestehende **jährliche Personalberichte an den Hauptausschuss** (§ 45c GO) werden fortgeschrieben.



Der zusammen mit der Selbstverwaltung entwickelte **jährliche Strukturdatenbericht** an den Hauptausschuss (§ 45c GO) soll unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse aus dem bestehenden interkommunalen Kernkennzahlenvergleich zum gegebenen Zeitpunkt überprüft und ggf. überarbeitet werden.

Sonstige gegenwärtige Berichtspflichten sollen weiterhin erfüllt und ggf. sukzessive mit dem Aufbau des Kennzahlensystems aktualisiert werden. Die aktuelle Berichtsübersicht ist als Anlage A2 „Berichtsübersicht, Stand 11.2005“ diesem Konzept beigelegt.

Die einzelnen Modalitäten, Regelungen zur Ausgestaltung, zu Zuständigkeiten und Abläufen bei der Durchführung des standardisierten Berichtswesens sollen in einer gesonderten Aufstellung zusammengefasst und zum gegebenen Zeitpunkt den Gremien vorgelegt werden. Anschließend sollen sie als eines der Schwerpunktthemen der Controlling-Dokumentation fortgeführt werden.