



E N T W U R F

# Controlling-Konzept

Vorschläge zur Controlling-Einführung  
in der Stadt Burgdorf

# Controlling-Konzept

Darstellung der Controllinginstrumente und Vorschläge zur Einführung  
in der Stadt Burgdorf

## Inhaltsverzeichnis

0.1. ÄNDERUNGSÜBERSICHT .....	1
0.2. ABKÜRZUNGEN .....	2
0.3. ANLAGEN .....	3
0.4. ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....	4
1. MANAGEMENT-SUMMARY .....	5
2. EINLEITUNG UND VORBEMERKUNG .....	7
3. DIE OUTPUT-ORIENTIERTE STEUERUNG MIT HILFE VON ZIELEN .....	9
4. CONTROLLINGAUFGABEN UND -INSTRUMENTE .....	10
5. PRODUKTE DER STADTVERWALTUNG ALS ZENTRALE STEUERUNGSGRÖßE .....	19
6. PRODUKTVERANTWORTUNG .....	23
7. ZIELE ALS STEUERUNGSMITTEL .....	24
8. KOSTEN- UND LEISTUNGS- UND WIRKUNGSRECHNUNG (KLR) .....	30
9. BUDGETIERUNG .....	32
10. BERICHTSWESEN .....	32
11. EINSTIEG IN DAS VERWALTUNGSCONTROLLING .....	34
12. ANLAGEN .....	41

## 0.1. Änderungsübersicht

Version	Datum	Bearbeiter(in)	Beschreibung
0.1	18.08.2007	Kauter	Ersterstellung
0.2	21.08.2007	Kauter	Berichtigungen Grafiken angepasst. Datumsfunktion eingefügt
0.3	10.09.2007	Kauter	Überarbeitung, u.a.: Erläuterungen zum Zeitplan-Entwurf Berichtigungen

**Stand: 12.09.2007, zuletzt gespeichert: 12.09.2007 09:33**

## 0.2. Abkürzungen

Abb.	Abbildung
BSC	Balanced Scorecard (Ausbalancierter oder ausgewogener Berichtsbogen)
d.h.	das heißt
engl.	Englisch
etc.	et cetera
evtl.	eventuell
ggf.	gegebenenfalls
i.d.R.	in der Regel
IT	Informationstechnologie
i.S.v.	im Sinne von
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (früher: Kommunale Stelle für Verwaltungsvereinfachung)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung, oder auch Kosten-, Leistungs- und Wirkungsrechnung
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
o.g.	oben genannten
QM	Qualitätsmanagement
s.o.	siehe oben
sh.	siehe
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliche(m)
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
z.B.	zum Beispiel

### **0.3. Anlagen**

1. Vordruck Produktsteckbrief der Stadt Burgdorf
2. Entwurf eines Zeitplans für die Controlling-Einführung in der Stadt Burgdorf

## 0.4. Abbildungsverzeichnis

ABB. 1: DIE WICHTIGSTEN RAHMENBEDINGUNGEN EINER STADTVERWALTUNG .....	7
ABB. 2: DIE ZIELE UND AUFGABEN DER OUTPUT-ORIENTIERTEN STEUERUNG .....	10
ABB. 3: AUFGABEN UND INSTRUMENTE DES CONTROLLING .....	11
ABB. 4: DER CONTROLLING-REGELKREIS .....	13
ABB. 5: OPERATIVES UND STRATEGISCHES CONTROLLING .....	14
ABB. 6: AUFGABENVERTEILUNG ZWISCHEN FÜHRUNGSKRÄFTEN UND CONTROLLER .....	16
ABB. 7: DIE PRODUKTHIERARCHIE .....	19
ABB. 8: DIE PRODUKTE ALS AUSLÖSER/URSACHE DER ÜBRIGEN ELEMENTE .....	20
ABB. 9: DIE PRODUKTE ALS MITTELPUNKT DES VERWALTUNGSHANDELNS .....	21
TAB. 1: BEISPIEL FÜR GETEILTE ZUSTÄNDIGKEITEN .....	23
TAB. 2: ZIELDEFINITION AM BEISPIEL EINER STADTBÜCHEREI .....	25
TAB. 3: BEISPIELE FÜR STRATEGISCHE UND OPERATIVE ZIELE .....	26
TAB. 4: BEISPIELE FÜR KENNZAHLEN UND INDIKATOREN .....	27
ABB. 10: BALANCED SCORECARD MIT DEN ZIELDIMENSIONEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG .....	29
ABB. 11: BESTANDTEILE DER KLR .....	31
TAB. 5: BERICHTE IM CONTROLLING .....	33
ABB. 12: DAS PARETO-PRINZIP .....	36
ABB. 13: EINSTIEG IN DEN CONTROLLING-REGELKREIS BEIM AUFBAU DES CONTROLLING .....	37

## 1. Management-Summary

Seit Beginn der 90er-Jahre unternehmen die Kommunalverwaltungen vielfältige **Anstrengungen um die Verwaltung zu modernisieren** und an die neuen Erfordernisse anzupassen, die sich durch vielfältige **Rahmenbedingungen** ergeben.

Wesentliches Ziel der **Verwaltungsmodernisierung** auf Basis der output-orientierten Steuerung ist die wirtschaftlichere Leistungserstellung in Bezug auf die Steuerungsgrößen Kosten, Erlöse, Qualität, Wirkung, Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit. Dieses Ziel soll durch eine erhöhte Transparenz, durch Dezentralisierung der Verantwortung und Budgetierung sowie durch eine Ziel- und Ergebnisorientierung erreicht werden.

Die **Output**-Steuerung fragt zuerst nach den zu erreichenden **Zielen** und den beabsichtigten **Wirkungen** und leitet daraus die erforderlichen Maßnahmen und die benötigten Ressourcen ab. Der Output (definiert als Produkte der Stadtverwaltung) wird mit **Kennzahlen und Indikatoren** messbar gemacht und stellt damit die zentrale **Steuerungsgröße** dar.

Kernelement der output-orientierten Steuerung ist das **Produkt**. Produkte sind die Ergebnisse des Verwaltungshandelns.

**„Wirksame Verwaltungssteuerung ist nur von der Leistungs- (Output-) Seite her möglich“.<sup>1</sup>**

Das Neue Steuerungsmodell benötigt allerdings ein verbindendes Element, um die einzelnen Aktivitäten der Verwaltungsmodernisierung in Richtung Output-Orientierung zu bündeln: **Controlling**.

**Die output-orientierte Steuerung und das Controlling gehören zusammen:** Die output-orientierte Steuerung will Kompetenzen auf die Fachebene verlagern und das Controlling bietet Unterstützung der Steuerung und schafft die notwendige Transparenz.

Die **Controllingaufgaben** sind:

- (Mitwirkung bei der) Produktdefinition,
- Planung,
- Steuerung und
- a-periodische Aufgaben.

---

<sup>1</sup> KGSt-Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung“. S. 20

Controlling ist ein integriertes Konzept zur wirtschaftlichen und zielorientierten Steuerung der Verwaltung mittels folgender Aktivitäten:

- Unterstützung der Entscheidungsträger,
- Aufbereitung und Bereitstellung von relevanten Informationen,
- Unterstützung und Beratung bei der Zielfindung und –vereinbarung,
- Analyse von Abweichungen,
- Erarbeitung von alternativen Strategien,
- Vorschläge zur Optimierung von Verwaltungsabläufen
- Durchführung von interkommunalen Vergleichen
- usw.

Um diese Aufgaben und Tätigkeiten durchführen zu können benötigt das Controlling vielfältige Informationen und bedient sich dabei u.a. der **Kosten-, Leistungs- und Wirkungsrechnung** sowie eines detaillierten Kennzahlen- und Indikatorensystems.

Das Controlling baut ein umfangreiches Berichtssystem auf, das drei Berichtstypen unterscheidet:

- das Standardberichtswesen auf Produktbasis,
- die Sonderberichte zu bestimmten Themen,
- der strategische Bericht.

Der Controller selbst hat keine Entscheidungsbefugnis in Fachfragen. Diese bleibt den Führungskräften vorbehalten. Der Controller ist ausschließlich beratend tätig und seine Funktion ist am besten mit der eines Navigators auf einem Schiff zu beschreiben. Er berät den Kapitän mit Hilfe verschiedenster Informationen (Kurs, Wetterverhältnisse, etc.), damit dieser den Kurs bestimmen kann.

Die Einführung des Verwaltungscontrollings ist aufwändig, da zunächst nicht verwaltungsweit die Kennzahlen- und Indikatorenergebnisse, die für ein wirkungsvolles Controlling benötigt werden, vorliegen.

Es bietet sich an, zum Beginn verschiedene Controlling-Schwerpunkte zu setzen und die gesamte Verwaltung schrittweise in das Controlling-System einzubeziehen.

Daher nimmt die Einrichtung eines vollständigen Controlling-Systems einen gewissen Zeitraum in Anspruch.

## 2. Einleitung und Vorbemerkung

Seit Beginn der 90er-Jahre unternehmen die Kommunalverwaltungen vielfältige Anstrengungen um die Verwaltung zu modernisieren und an die neuen Erfordernisse anzupassen, die sich durch vielfältige Rahmenbedingungen ergeben.<sup>2</sup>

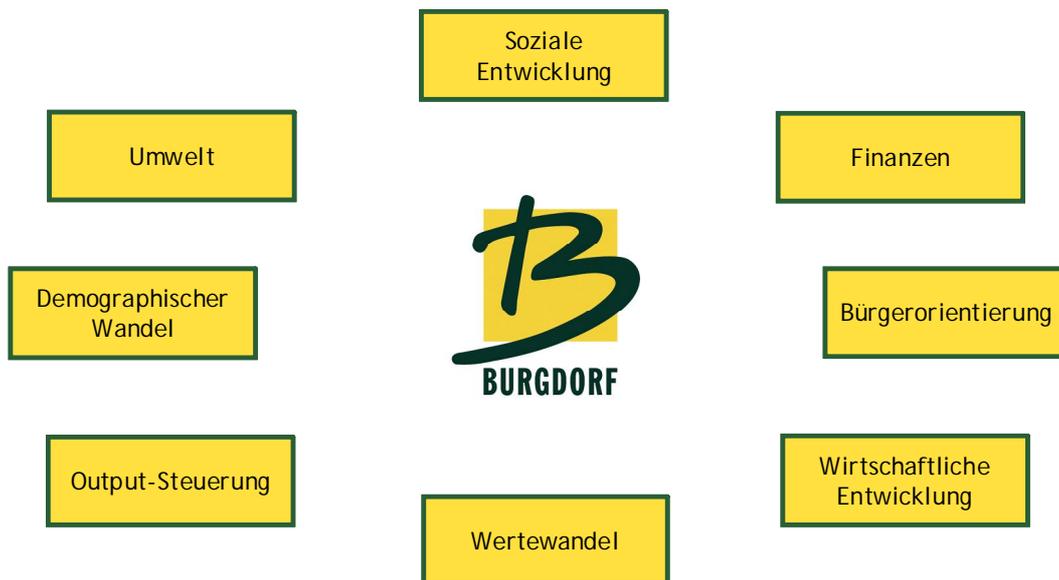


Abb. 1: Die wichtigsten Rahmenbedingungen einer Stadtverwaltung

- Die **finanzielle Entwicklung** der Städte und Gemeinden – sowie der öffentlichen Hand in Deutschland insgesamt – verursacht einen Handlungsdruck in Richtung zu mehr Wirtschaftlichkeit.
- Im Rahmen eines allgemeinen **Wertewandels** haben die Bürger heute andere Ansprüche an ihre Stadtverwaltung. Dieser Wertewandel betrifft auch die Mitarbeiter.
- Die Stadtverwaltung erkennt in ihren Bürgern heute Kunden und keine Antragsteller oder Bittsteller (**Bürgerorientierung**).
- Die **wirtschaftliche Entwicklung** fordert von den Städten – und der gesamten öffentlichen Hand – besondere Aktivitäten zum Erhalt und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze.
- Die Ansprüche hinsichtlich der **Umwelt- und Lebensbedingungen** sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen.
- Die **demographische Entwicklung** verursacht zusätzlichen Handlungsdruck, z.B. durch das Erfordernis der Schaffung von

<sup>2</sup> Es handelt sich um eine Auflistung der wichtigsten Rahmenbedingungen. Aufgrund der Komplexität können nicht alle Rahmenbedingungen aufgezählt werden und die Erläuterungen sind nicht abschließend.

altengerechten Wohn- und Lebensverhältnissen. Dieses betrifft auch den ÖPNV.

- Der **Soziale Wandel** führt zu immer mehr Einzelkindern und Kindern, die mit nur einem Elternteil aufwachsen. Hierdurch steigt die Nachfrage nach entsprechendem Wohnraum, Kindergartenplätzen, ganztägiger Schulbetreuung u.ä.
- Der Wandel von der input-orientierten zu einer **output-orientierten Steuerung** ermöglicht die kritische Würdigung des städtischen Leistungsangebotes in der Hinsicht, ob die vereinbarten Ziele und die gewünschten Wirkungen erreicht wurden.

Die Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung haben das Ziel, die bisherige **Input**-Steuerung (Finanzmittel werden im kameralen Haushalt einer Haushaltsstelle zugewiesen) durch eine **Output**-Steuerung (oder Ergebnis-Steuerung<sup>3</sup>) abzulösen, die die erbrachten Leistungen in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt.<sup>4</sup>

Kernelement der output-orientierten Steuerung ist das Produkt. **Produkte** sind die Ergebnisse des Verwaltungshandelns.

**„Wirksame Verwaltungssteuerung ist nur von der Leistungs-(Output-) Seite her möglich“.**<sup>5</sup>

Das Neue Steuerungsmodell benötigt allerdings ein verbindendes Element, um die einzelnen Aktivitäten der Verwaltungsmodernisierung in Richtung Output-Orientierung zu bündeln: **Controlling**.

Da ein vollständig ausgebautes Controllingsystem in der Stadt Burgdorf z.Zt. noch nicht existiert, ist es zunächst die Aufgabe des Controlling dieses umfangreiche Aufgabengebiet zu erschließen.

Grundlage soll hierzu dieses Controlling-Konzept sein, das von den Verantwortlichen in Verwaltung und Rat diskutiert wird. Ziel der Diskussion soll ein abgestimmtes Controlling-Konzept sein, das die Ausgestaltung des Controlling für die Stadt Burgdorf und den Weg dorthin verbindlich aufzeigt.

Dieses Konzept ist nicht abschließend, sondern unterliegt Änderungen und Ergänzungen, sofern entsprechende Erfahrungswerte vorliegen.

---

<sup>3</sup> Output-Steuerung und Ergebnis-Steuerung meinen das selbe. In der Literatur überwiegt der Begriff Output-Steuerung oder auch output-orientierte Steuerung und wird daher auch in diesem Konzept verwendet.

<sup>4</sup> Details zur output-orientierten Steuerung finden sich im Kapitel 3.

<sup>5</sup> KGSt-Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung“. S. 20

### 3. Die output-orientierte Steuerung mit Hilfe von Zielen

Die bisherige Steuerung einer Verwaltung erfolgte i.d.R. über den **Input**, d.h. über die Zuweisung von Geldmitteln auf die Haushaltsstellen im Haushaltsplan. Im Rahmen der Haushaltsmittelzuteilung wurde „lediglich“ über die Höhe des Haushaltsmittel-Ansatzes verhandelt und nach Ablauf des Haushaltsjahres grundsätzlich nicht nach den erbrachten Leistungen gefragt.

Die politische Bedeutung einer Aufgabe wurde bisher oftmals daran bemessen, ob der betreffende Haushaltsansatz erhöht wurde oder nicht. Hierbei wurde i.d.R. nicht beachtet, ob durch Preissteigerungen in den Vorjahren, geänderte Rahmenbedingungen und/oder neue Gesetze oder Vorschriften der Haushaltsansatz angemessen war.

Bisher – das muss deutlich hervorgehoben werden! – war das im gegebenen Haushaltssystem auch gar nicht ohne Weiteres möglich. Erst durch die Änderung des Haushaltsrechts (Einführung der Doppik sowie der Kosten- und Leistungsrechnung) werden zwei der benötigten Systeme bereitgestellt, die den Aufbau einer output-orientierten Steuerung mit Controlling-Unterstützung überhaupt erst ermöglichen.

Die **Output**-Steuerung fragt zuerst nach den zu erreichenden Zielen und den beabsichtigten Wirkungen und leitet daraus die erforderlichen Maßnahmen und die benötigten Ressourcen ab. Der Output (definiert als **Produkte** der Stadtverwaltung) wird mit Kennzahlen und Indikatoren messbar gemacht und stellt damit die zentrale Steuerungsgröße dar.

Die **output-orientierte Steuerung** beinhaltet eine Neuverteilung von Verantwortung und Kompetenzen und greift somit in das bestehende Rollenverhältnis ein. Wenn Produktverantwortliche eine echte Verantwortung für die erbrachten Leistungen übernehmen sollen, geht dieses natürlich nur mit einer gleichzeitigen Budget- und fachlichen Entscheidungsverantwortung. Wer nichts bestimmen und entscheiden darf, kann auch nichts verantworten.<sup>6</sup>

Der Grundgedanke der output-orientierten Steuerung gem. den Ausführungen der KGSt ist, dass die Politik die strategischen Leitlinien bestimmt („Was wird gemacht?“) und die Verwaltung diese ausführt („Wie wird es gemacht?“).

Die output-orientierte Steuerung benötigt demnach eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten von Politik und Verwaltung:

**Die Politik bestimmt das „Was“ – die Verwaltung bestimmt das „Wie“.**

Wesentliches Ziel der Verwaltungsmodernisierung ist die wirtschaftlichere Leistungserstellung in Bezug auf die Steuerungsgrößen Kosten, Erlöse, Qualität, Wirkung, Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit. Dieses Ziel soll durch eine erhöhte Transparenz, durch Dezentralisierung der Verantwortung und Budgetierung sowie durch eine Ziel- und Ergebnisorientierung erreicht werden.

---

<sup>6</sup> Zu dieser Thematik sh. Kapitel 6 „Produktverantwortung“

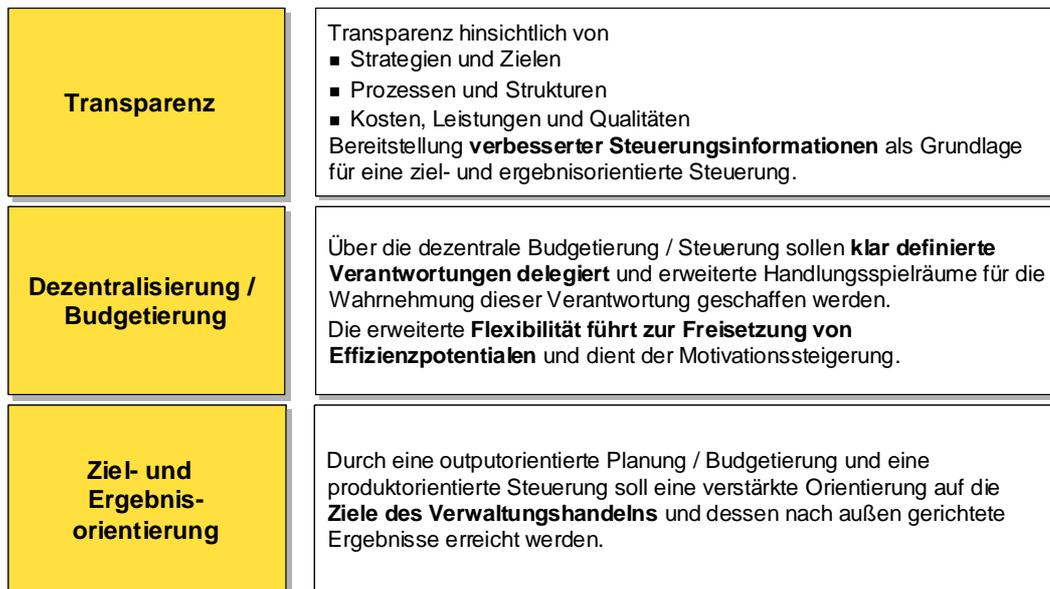


Abb. 2: Die Ziele und Aufgaben der output-orientierten Steuerung

Der Übergang zur output-orientierten Steuerung gestaltet sich aufwändig und zeitintensiv. U.a. deshalb, weil nicht nur einige Methoden oder Werkzeuge eingeführt werden, sondern weil auch alle Beteiligten die veränderte Sichtweise lernen und akzeptieren müssen. Dieses ist nicht immer einfach, da auch Zuständigkeiten und Verhaltensweisen hiervon betroffen sind. Die Entwicklung und Einführung einer output-orientierten Steuerung und Controlling ist demnach auch eine „Einstellungs-Sache“.

#### 4. Controllingaufgaben und -instrumente

Bevor das Controlling näher erläutert wird, soll an dieser Stelle eine Begriffsklärung vorgenommen werden: Controlling bedeutet nicht Kontrolle, obwohl diese Vermutung in der deutschen Sprache aufgrund der Ähnlichkeit der Wörter „Controlling“ und „Kontrolle“ nahe liegt. Der Begriff Controlling (engl. „to control“ = steuern) steht für „Steuerungsunterstützung“.

In hierarchischen Strukturen wird die Gesamtverantwortung mittels Anordnungsbefugnis von oben nach unten und durch Berichtspflicht von unten nach oben wahrgenommen.

Das Ziel der **Verwaltungsmodernisierung**, die Verwaltung auf der Basis des Outputs zu steuern und die damit einhergehende Dezentralisierung der Verantwortung (Verlagerung der Fach- und Budgetverantwortung), bedarf einer Ergänzung, um die Gesamtverantwortung wahrnehmen zu können. Hierzu dient das **Verwaltungs-Controlling**. Die KGSt hat demnach von Anfang an das Controlling als ein Kernelement des Neuen Steuerungsmodells betrachtet.

Das Verwaltungs-Controlling schafft durch Zielvereinbarungen, Berichtswesen und andere Instrumente, die erforderlichen Strukturen, die zur Wahrnehmung der Gesamtverantwortung erforderlich sind.

Das Schaubild zeigt den Aufbau der **Steuerungsunterstützung** mit Hilfe der **Controllingaufgaben**:

- (Mitwirkung bei der) Produktdefinition,
- Planung,
- Steuerung und
- a-periodische Aufgaben.

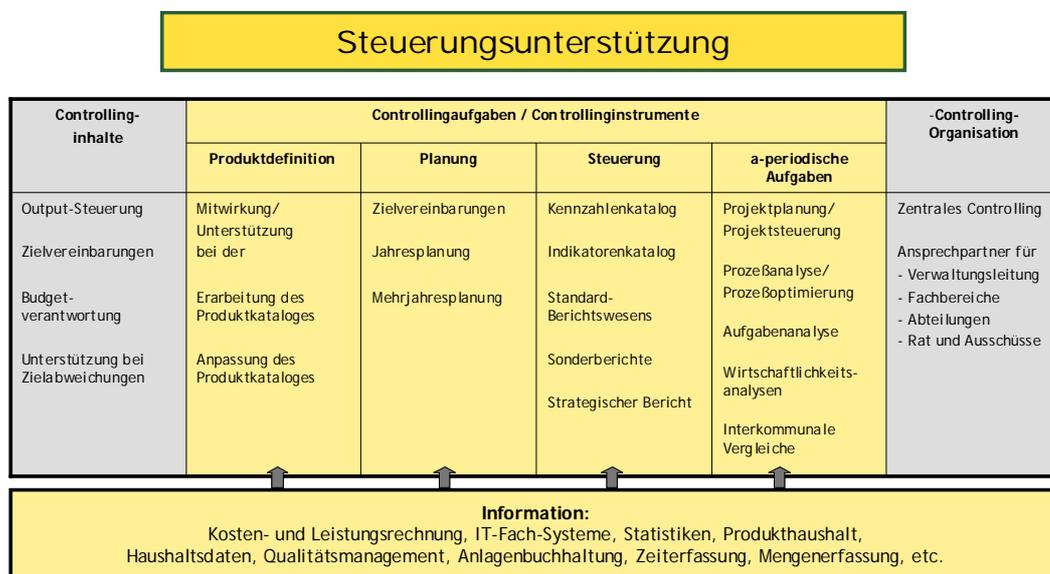


Abb. 3: Aufgaben und Instrumente des Controlling

Eine kurze Erläuterung der Controlling-Aufgaben:

- Die **Mitwirkung bei der Erstellung der Produktdefinitionen** ist keine originäre Aufgabe des Controlling, aber da die Produkte wesentlicher Bestandteil der output-orientierten Steuerung sind, ist diese Aufgabe dementsprechend wichtig.
- Wird eine Verwaltung mittels Zielvereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen gesteuert, ist hierfür eine konkrete **Planung** erforderlich. Ohne Planungen kann der Output nicht gesteuert werden.
- Die Erreichung der vereinbarten Ziele ist mittels einer geeigneten **Steuerung** zu unterstützen. Diese geschieht über Kennzahlen und Indikatoren und verschiedene Formen des Berichtswesens.
- Neben den regelmäßig wiederkehrenden Aufgaben werden diverse **a-periodischen Aufgaben** durch das Controlling wahrgenommen. Ein Schwerpunkt ist die Prozessanalyse und die

sich daraus ergebende Prozessoptimierung, mit dem Ziel die Abläufe in der Verwaltung wirtschaftlich zu gestalten (in Bezug auf Kosten, Qualität, Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit).

Die **Planung, Steuerung** und die **a-periodischen Aufgaben** sind auf vielfältige Informationen aus den genannten Quellen angewiesen (KLR, IT-Fach-Systeme, Statistiken, etc.). So lange diese Informationen nicht flächendeckend vorliegen, ist kein vollständiges Controlling möglich.

Nachdem diese Informationen verwaltungsweit vorliegen, wird Controlling seinen vollen Aufgabenumfang wahrnehmen können:

- Unterstützung und Beratung bei der Zielfindung
- Vorbereitung und Unterstützung beim Abschluss der Zielvereinbarungen,
- Jahresplanungen,
- Mehrjahresplanungen,
- Bearbeitung/Aktualisierung Kennzahlen- u. Indikatorenkatalog,
- Erstellung von Standardberichten,
- Analyse von Abweichungen,
- Erarbeitung von alternativen Strategien,
- Erstellung von Sonderberichten,
- Erstellung strategischer Bericht,
- Unterstützung der Projektplanung und -steuerung,
- Vorschlägen zur Optimierung von Verwaltungsabläufen (Prozessanalyse und -optimierung)
- Aufgabenanalyse,
- Wirtschaftlichkeitsanalysen,
- Interkommunale Vergleiche (Benchmarking).
- Unterstützung der Entscheidungsträger,
- Aufbereitung und Bereitstellung von relevanten Informationen,
- und

Es sind ebenfalls aussagefähige Prozessanalysen und –optimierungen möglich. Dieses ist ein weiterer wichtiger Aufgabenbereich des Controlling, welches nicht nur dazu dient, Ergebnisse zusammenzutragen und darzustellen, sondern aus diesen Ergebnissen Verbesserungspotential zieht.

Der **Controlling-Regelkreis** oder auch Management-Regelkreis veranschaulicht die Funktionsweise des Controlling.<sup>7</sup>

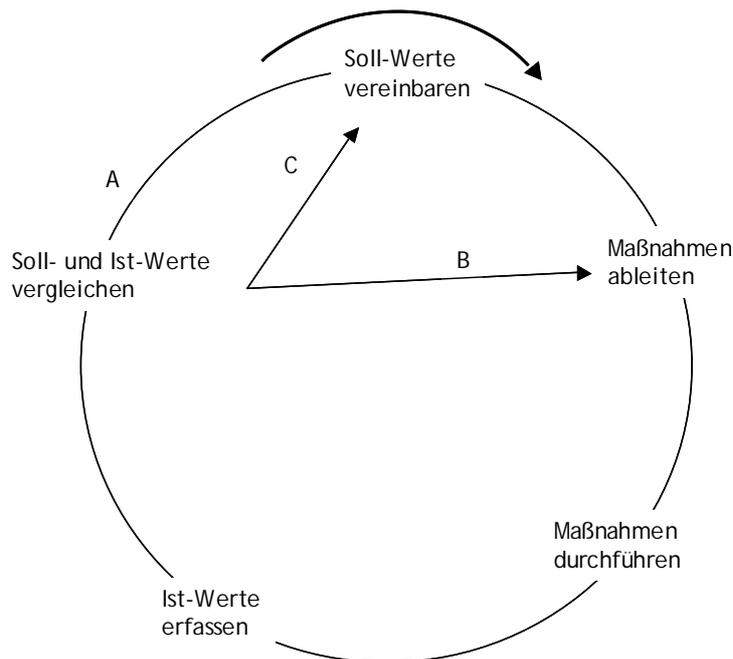


Abb. 4: Der Controlling-Regelkreis

Der „Einstieg“ in den Regelkreis bei einem vorhandenen Controlling-System beginnt mit der **Vereinbarung der Soll-Werte** (Zieldefinition). Aufgrund der Ziele lassen sich **Maßnahmen ableiten**. Diese werden **durchgeführt** und führen zu **Ist-Ergebnissen**.

Die **Soll- und Ist-Werte** werden vom Controlling miteinander verglichen und analysiert. Es können sich drei Handlungsalternativen ergeben:

- A \_\_\_\_\_ Soll- und Ist-Werte stimmen überein. Nichts zu veranlassen.
- B \_\_\_\_\_ Korrekturmaßnahmen im aktuellen Durchlauf bestimmen und versuchen, das Ziel trotzdem zu erreichen (aktive Reaktion).
- C \_\_\_\_\_ Die Ziele im nächsten Durchlauf neu verhandeln und anpassen (passive Reaktion).

Nachdem der Regelkreis durchlaufen wurde, beginnt der Regelkreis durch die Vereinbarung neuer Soll-Werte wieder von vorne.

Die Vereinbarung der Soll-Werte und die (Mitwirkung/Unterstützung bei der) Ableitung der dadurch erforderlichen Maßnahmen wird durch die Controlling-Aufgabe **Planung** abgedeckt. Der Vergleich der Soll- und Ist-Werte mit den drei

<sup>7</sup> In der betriebswirtschaftlichen Literatur gibt es verschiedene Regelkreise, die im Wesentlichen aber alle die selbe Funktionsweise beschreiben.

sich ergebenden Handlungsalternativen A, B, und C (Abweichungsanalysen) ist Bestandteil der Controlling-Aufgabe **Steuerung**.<sup>8</sup>

Um die wachsende Dynamik und Komplexität der Umwelt zu bewältigen, müssen Planung und Steuerung in der Stadtverwaltung ständig verbessert werden. Dazu stehen der Stadtverwaltung das operative und strategische Controlling zur Verfügung (sh. Abb. 5 Operatives und strategisches Controlling):<sup>9</sup>

- **operatives** Controlling bezieht sich auf Zeiträume von 1 bis 3 Jahren
- **strategisches** Controlling hat einen längerfristigen Zeithorizont (3 Jahre und mehr)

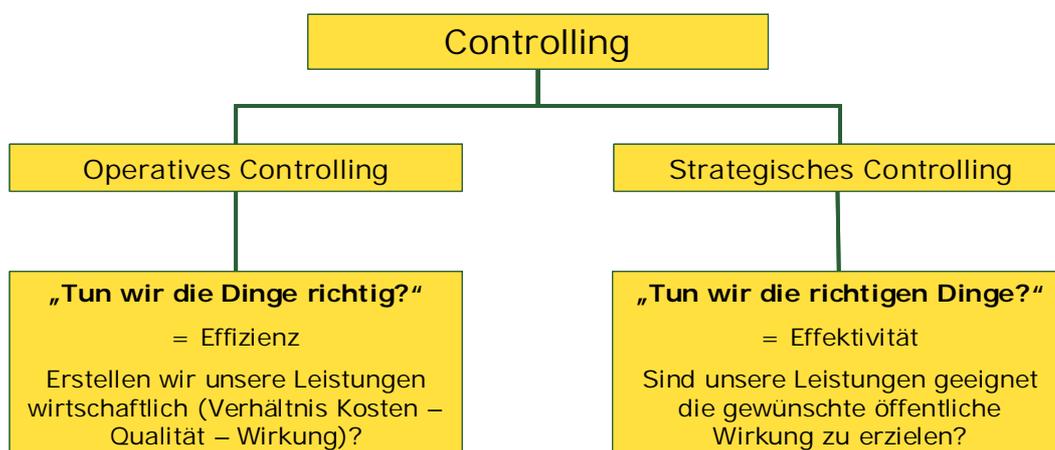


Abb. 5: Operatives und strategisches Controlling

Das **operative** Controlling befasst sich mit der Frage nach der Effizienz und hat das Ziel, die Kosten, die Qualität und die Wirkung der erstellten Leistung (des Outputs) „in ein angemessenes Verhältnis zu bringen“. Es beschäftigt sich hauptsächlich mit der Erstellung von Plänen für das nächste Haushaltsjahr und unterstützt die Führungskräfte in Rat und Verwaltung bei der Zielfindung und den Zielvereinbarungen. Mittels eines unterjährigen Berichtswesens wird auf Soll-/Ist-Abweichungen aufmerksam gemacht und bei Bedarf werden Handlungsalternativen erarbeitet.

- Planung  
Durch die Zielfindung/Zielvereinbarung wird der Output für das kommende Haushaltsjahr geplant und definiert.
- Steuerung  
Das Berichtswesen ist eines der Kernelemente des Controlling. Innerhalb des Haushaltsjahres werden Soll-/Ist-Vergleiche durchgeführt und bei Bedarf Abweichungsanalysen erstellt, die wiederum in Maßnahmen zur Gegensteuerung münden sollen. Die Steuerung soll dabei unterstützt werden, den festgelegten

<sup>8</sup> Die a-periodischen Aufgaben sind nicht Bestandteil des Controlling-Regelkreises.

<sup>9</sup> Allerdings sind die Zeiträume nicht starr zu sehen und die Grenzen sind fließend.

Kurs zu halten. Die Aufgaben werden durch den unten vorgestellten Controlling-Regelkreis miteinander verbunden.

Das **strategische** Controlling spricht die Effektivität an: „Tun wir überhaupt die richtigen Dinge (aus Sicht der Bürger, Wirtschaftsunternehmen, Kunden, des Gesetzgebers, der Politik, der Verwaltung)?“.

Das strategische Controlling analysiert die Rahmenbedingungen und gleicht diese mit dem Leistungsangebot (Produktkatalog) der Stadtverwaltung ab. Hierbei geht es auch um das Erkennen von Chancen und Risiken und die Entwicklung neuer Strategien.

Operatives und strategisches Controlling sind nicht als zwei eigenständige Controlling-Arten zu verstehen, denn sie verbindet eine starke Wechselwirkung. Das strategische Controlling bestimmt den Produktplan (das Leistungsangebot) der Stadtverwaltung und hat somit bestimmende Auswirkung auf die operative Planung. In der anderen Richtung haben die operativen Ergebnisse Auswirkungen auf die Strategie.

Die Fokussierung des Controllings auf Ziele und Wirkungen der Verwaltungsleistung umfasst auch die **Analyse der Verwaltungsabläufe**. Beides steht in einem engen Zusammenhang. Die Frage, welche Ziele mit welchem Ressourceneinsatz erreicht werden sollen, beinhaltet auch den Sachverhalt, „wie“ die Leistungen erstellt werden. Daher sind die Prozessanalyse und die Prozessoptimierung weitere inhaltliche Schwerpunkte des Controlling.

Eine Stadtverwaltung hat grundsätzlich bessere Chancen auf eine positive Stadtentwicklung, wenn sie die Rahmenbedingungen und die sich daraus ergebenden Entwicklungen und Problembereiche frühzeitig erkennt, analysiert und in ihre Überlegungen mit einbezieht.

Die im Kapitel 2 „Einleitung und Vorbemerkung“ genannten Rahmenbedingungen werfen u.a. folgende Grundsatzfragen auf und Controlling soll mit gezielten Informationen dabei helfen, diese Fragen zu beantworten:

- Was sind die Ziele und Aufgaben unserer Stadtverwaltung?
- Welche Zielgruppen haben die Produkte unserer Stadtverwaltung?
- Verlangen die Kunden überhaupt diese Produkte?
- Haben die Bürger/Kunden zusätzliche Erwartungen an uns?
- Zu welchen Kosten erbringen wir unsere Produkte?
- Wie ist die Qualität unserer Produkte?
- Stehen Kosten, Qualität und Wirkung in einem angemessenen Verhältnis?
- Erreichen wir mit unseren Produkten die angestrebte Wirkung?
- Wie ist das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung und kann dieses weiter verbessert werden?
- Sind die Mitarbeiter zufrieden?
- Werden unsere Mitarbeiter entsprechend ihren Aufgaben und Fähigkeiten gefördert?
- usw.

Anhand dieser Begriffsklärungen und inhaltlichen Aussagen ergibt sich die folgende Controlling-Definition:

Controlling ist eine umfassende Führungsunterstützung zur verbesserten Erreichung der Ziele durch Planungsunterstützung, Berichtswesen und den systematischen Aufbau eines Informationsversorgungssystems.

Wichtig ist, dass der Controller selbst keine Entscheidungsbefugnis in Fachfragen hat, sondern diese bleibt den Führungskräften vorbehalten. Der Controller ist ausschließlich beratend tätig und seine Funktion ist am besten mit der eines Navigators auf einem Schiff zu beschreiben:

Der Kapitän (Führungskraft) hat die Entscheidungsbefugnis während der Navigator (Controller) mit Hilfe vielfältiger Daten (Standort, aktueller Kurs, Windstärke, Windrichtung, Strömung, Wassertiefe, Wetterverhältnisse, Sichtverhältnisse, Schiffsverkehr, Brennstoffvorrat u.ä.) dem Kapitän bei dessen Entscheidungen beratend zur Seite steht.

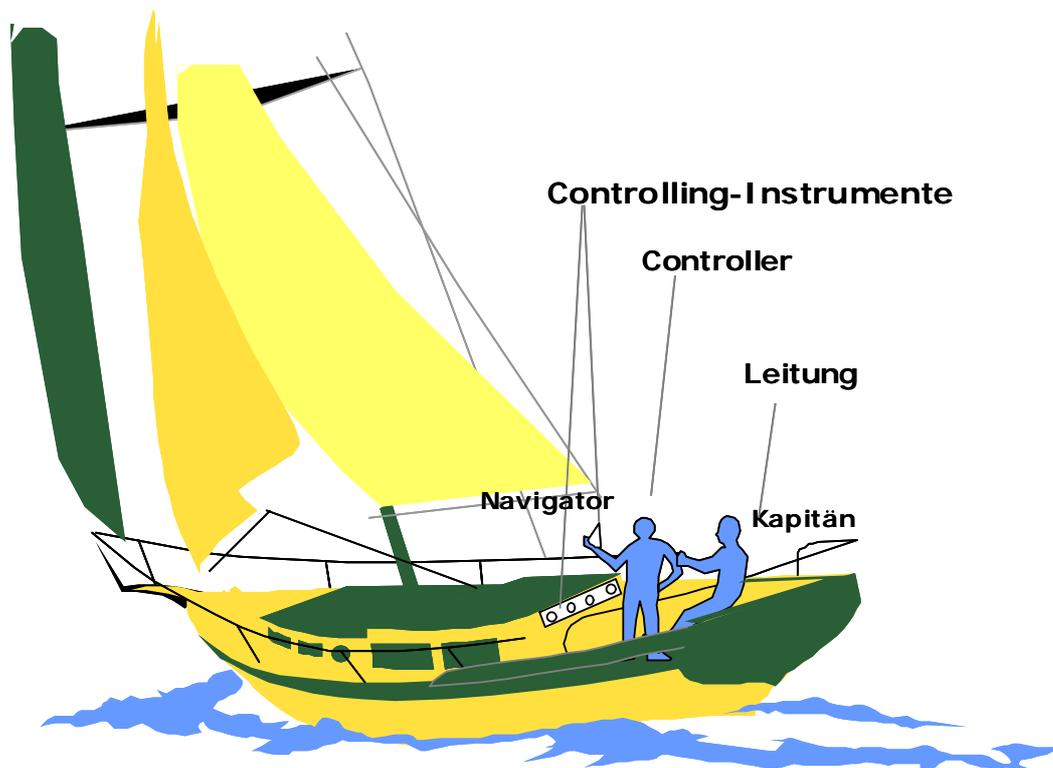


Abb. 6: Aufgabenverteilung zwischen Führungskräften und Controller

Aus dem Vorgenannten ergibt sich, dass **Controlling eine Führungsaufgabe** ist. Zwar ist es die Aufgabe des Controllers die benötigten Daten und Informationen aufzubereiten und zur Verfügung zu stellen, aber das Controlling bleibt wirkungslos, wenn die Führungskräfte in Verwaltung und Rat diese nicht verwenden.

Controlling wurde in der Privatwirtschaft entwickelt und befindet sich in einem kontinuierlichen Prozess der Verbesserung und Ergänzung. Die Frage, ob ein Modell aus der Wirtschaft für die öffentliche Verwaltung geeignet ist, ist naheliegend.

Controlling ist auch für die öffentliche Hand ein geeignetes Instrument, denn eine zielorientierte und an der (kommunalen) Leistung ausgerichtete öffentliche Verwaltung bedeutet nicht Gewinnmaximierung oder Erhöhung eines Marktanteils (oder ähnliche privatwirtschaftliche Ziele), sondern wirtschaftliches und wirkungsorientiertes Handeln. Dieses stärkt das öffentliche Gemeinwesen, die Politik, die Führungskräfte und dadurch auch die Mitarbeiter der Verwaltung.

Exkurs:

Ein typisches Beispiel aus dem Aufgabenbereich einer Stadtverwaltung soll den Regelkreis sowie einige der Aufgaben des Controllings verdeutlichen:<sup>10</sup>

Als Soll-Wert für das Produkt „Stadtbücherei“ wird vereinbart, dass 10% der Einwohner in der Altersgruppe von 10 – 18 Jahren über einen Leseausweis der Stadtbücherei verfügen sollen, um die Lesebereitschaft in dieser Altersgruppe wieder zu fördern. Dieser Anteil soll in 1 Jahr erreicht werden. Hierfür werden zusätzliche finanzielle Ressourcen in Höhe von 5.000 € bereitgestellt. Der bisherige Anteil der Jugendlichen in dieser Altersgruppe, die einen Leseausweis der Stadtbücherei haben, soll in diesem Beispiel bei 7% liegen, so dass die Zielvereinbarung von den politischen Entscheidungsträgern und den Produktverantwortlichen als anspruchsvoll aber realistisch angesehen wird, da die Stadtbücherei in Konkurrenz zu anderen Medien und Freizeitaktivitäten (Computer, Internet, Spielekonsolen, TV, Sportverein etc.) steht. Das Controlling unterstützt die Vertragsparteien bei der Zielfindung und der Zielvereinbarung durch Bereitstellung von Informationen und Beratung.

Die Produktverantwortlichen leiten im Rahmen ihrer Fachkompetenz und Ressourcenverantwortung Maßnahmen aus dieser Zielvereinbarung ab (Information/ggf. Zusammenarbeit mit Controlling). In diesem Beispiel werden folgende Maßnahmen als zielführend erkannt:

- Aktionen der Stadtbücherei in den Schulen
- Infoveranstaltung in Jugendeinrichtungen
- Informationen zur Stadtbücherei auf der Webseite der Stadt
- Preisausschreiben der Stadtbücherei
- Vorstellung der „Jugendbuchs des Monats“ in der Stadtbücherei
- Erstattung der Ausweisgebühren, wenn mind. 10 Bücher im Kalenderjahr ausgeliehen werden
- u.ä.

Die Umsetzung und Durchführung dieser und anderer Maßnahmen führt zu Ist-Ergebnissen, die vom Controlling unterjährig verglichen, analysiert und berichtet werden (Soll-/Ist-Vergleich). Dieses Berichtswesen ist empfangenorientiert aufgebaut und berücksichtigt das unterschiedliche Informationsinteresse der verschiedenen Berichtsempfänger (detaillierte Berichte auf Fachebene, konsolidierte Berichte auf der Leitungs- und Entscheidungsebene). Im Rahmen dieser Vergleiche sind grundsätzlich die drei oben beschriebenen Handlungsalternativen möglich. Bei Abweichungen, die die Zielerreichung als gefährdet erscheinen lassen, ist es die Aufgabe des Controllings mit Handlungsempfehlungen, alternativen Strategien u.ä. den Produktverantwortlichen unterstützend zur Seite zu stehen.

---

<sup>10</sup> Es handelt sich um ein Beispiel. Jede Ähnlichkeit mit den tatsächlichen Gegebenheiten in der Stadt Burgdorf ist zufällig.

## 5. Produkte der Stadtverwaltung als zentrale Steuerungsgröße

Die zentrale Bedeutung der **Produkte** für den Übergang zur output-orientierten Steuerung spiegelt sich in ihrer Eigenschaft als Budget-, Zielvereinbarungs-, Kennzahlen- und Kostenrechnungsobjekt wider. In einem voll ausgebauten Controllingssystem werden für alle Produkte konkrete und messbare Ziele vereinbart, deren Einhaltung mittels des Berichtswesens dokumentiert wird.

Ein Produkt ist eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, für die von Stellen innerhalb oder außerhalb der Verwaltung eine Nachfrage besteht. Somit wird zwischen **internen** (Nachfrage innerhalb der Verwaltung, z.B. IT-Leistungen) und **externen** (Nachfrage außerhalb der Verwaltung, z.B. Kindergartenplätze) Produkten unterschieden. Mischformen sind in Ausnahmefällen möglich.

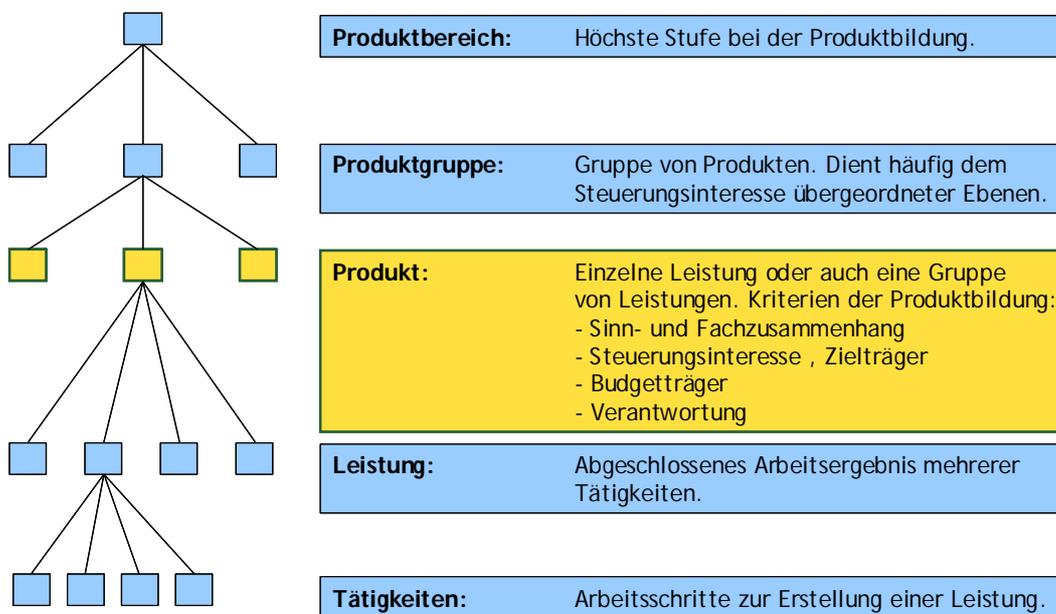


Abb. 7: Die Produkthierarchie

Die Produkte werden in der dargestellten Form hierarchisch gegliedert und zu Gruppen und Bereichen zusammengefasst. Unterhalb der Produkte (als deren Bestandteil) sind die Leistungen angesiedelt. Die Leistungen sind definiert als „Abgeschlossenes Arbeitsergebnis mehrerer Tätigkeiten“. Die Tätigkeiten bestehen aus Arbeitsschritten.

Die Produkte haben vielfältige Auswirkungen auf alle Elemente der output-orientierten Steuerung.<sup>11</sup>

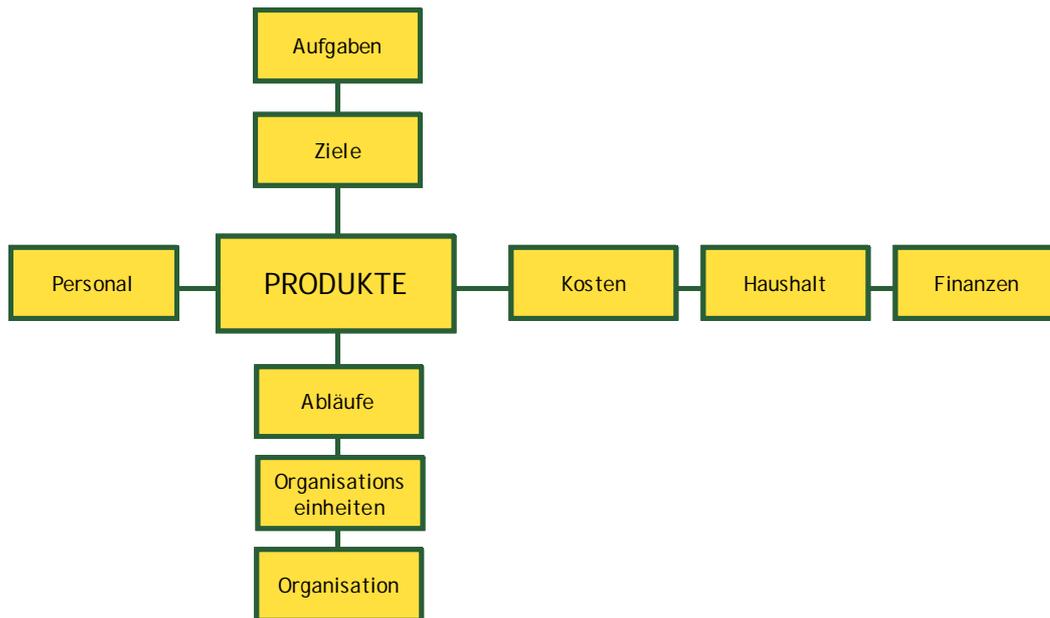


Abb. 8: Die Produkte als Auslöser/Ursache der übrigen Elemente

Das Schaubild zeigt vereinfacht die Produkte als Ursache / Auslöser der übrigen Elemente. Das Schaubild soll an dieser Stelle nicht im Detail erläutert werden, sondern nur anhand eines Elementes kurz dargestellt werden.

Die Produkte, sowie deren erstellte Menge und die zu vereinbarende Produktqualität (z.B. Öffnungszeit am Sonnabend, Wartezeiten), haben großen Einfluss auf das Personal in bezug auf Anzahl und Qualifikation der Mitarbeiter:

- wenn die bisherige Bearbeitungsdauer eines Antrages verringert werden soll, werden i.d.R. zusätzliche Mitarbeiter benötigt,
- die laufende Änderung von Vorschriften und Gesetzen erfordert eine gezielte Fort- und Weiterbildung des Personals,
- um Produkte eigenverantwortlich und ohne permanente Einzelanweisungen bearbeiten zu können, ist entsprechend qualifiziertes Personal erforderlich,
- usw.

Das Personal und die Personalentwicklung haben wiederum Einfluss auf die Organisation, die Abläufe, die Kosten usw. Man kann anhand dieses Beispiels erkennen, dass die Produkte einen wesentlichen Stellenwert für die output-orientierte Steuerung haben.

<sup>11</sup> Schaubild gem. KGSt-Bericht 8/1994 „Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten.“

Die folgende Abbildung verdeutlicht die Produkte als Mittelpunkt des Verwaltungshandelns. Die Entscheider in Rat und Verwaltung steuern die Ressourcen, die über Budgets<sup>12</sup> den Produkten zugeordnet werden. Mit der Zuordnung von Ressourcen werden für die Produkte Ziele vereinbart, die sich wiederum aus Leitbildern ableiten. Die Umsetzung der Zielvorgaben führt zu Produktergebnissen, welche sich mittels geeigneter Kennzahlen und Indikatoren für Kosten und Qualität (Produktqualität, Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit) messen lassen.

Das Controlling analysiert diese Ergebnisse und unterstützt die Führungskräfte durch zeitnahe Analysen, Berichte und sonstige Aufgaben der Führungsunterstützung. Insbesondere bei Zielabweichungen wird durch das Controlling eine Rückkopplung auf Ressourcen, Ziele, Kosten und Qualität ausgelöst.

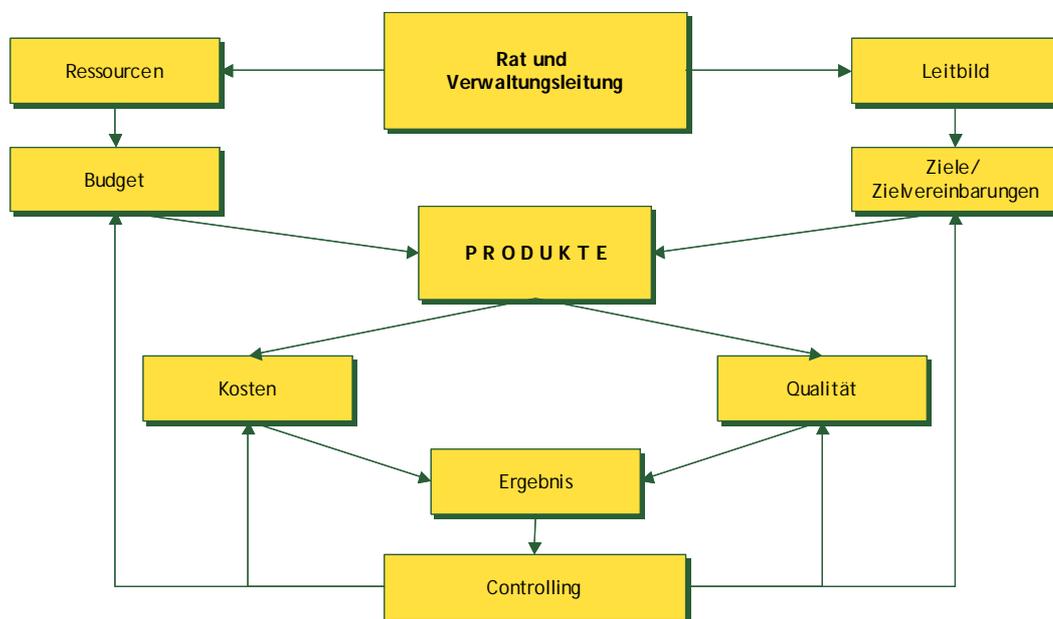


Abb. 9: Die Produkte als Mittelpunkt des Verwaltungshandelns

Die Produkte werden gem. den aktuellen Planungen ab dem 01.01.2009 in der Stadt Burgdorf in einem Produkthaushalt dargestellt, der den bisherigen kameraleen Haushaltsplan ablösen wird. Zur Zeit werden im Zuge der flächendeckenden Einführung des Neuen kommunalen Rechnungswesens (NKR) die Produkte unter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter definiert.

<sup>12</sup> Zu den Ressourcen gehören natürlich auch das Personal und Technikunterstützung u.ä. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden diese Ressourcen durch das Budget mit abgebildet.

Die Produktbeschreibungen werden in einem Produktsteckbrief definiert, der folgende Informationen enthält:<sup>13</sup>

- zuständiger Fachbereich
- Produktverantwortliche(r)
- Beschreibung des Produktes
- zugehörige Leistungen
- Auftragsgrundlage (z.B. Gesetze, Ratsbeschlüsse, Verträge)
- Zielgruppe
- Produktziele
- Kennzahlen zum Produkt
- statistische Angaben zum Produkt (intern, extern, usw.)

Der **doppische Produkthaushalt** bietet auf Basis der doppelten Buchführung folgende Vorteile gegenüber der Kameralistik:

- Darstellung des Vermögens der Kommune,
- Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs,
- Unterstützung der Budgetierung/flexiblen Mittelbewirtschaftung,
- Output-Orientierung (Ziele und Leistungen der Verwaltung) in den Vordergrund stellen,
- Konsolidierung der verschiedenen Bilanzen der Stadtverwaltung, der städtischen Gesellschaften und Einrichtungen
- etc.

---

<sup>13</sup> Vordruck des Produktsteckbriefes siehe Anhang

## 6. Produktverantwortung

Der/die „Ansprechpartner/in“ für die Vereinbarung der Ziele ist auf Verwaltungsseite der/die Produktverantwortliche. Die **Produktverantwortung** ist ein wesentliches Merkmal der output-orientierten Steuerung und der Verwaltungsmodernisierung. In der Stadtverwaltung Burgdorf übernehmen diese Funktion die Abteilungsleiter(innen).

Bisher ist in vielen öffentlichen Verwaltungen eine Situation der geteilten Zuständigkeit gegeben. Am Beispiel einer Kindertagsstätte soll dieses näher erläutert werden:

Aufgabe:	verantwortlich:
Einstellung von Erzieherinnen	Personalabteilung
Gebäudeverwaltung	Gebäudemanagement
Gebäudereinigung	Hauptabteilung
Beschaffung Büromaterial, etc.	Hauptabteilung
Fachverantwortung Außenanlagen	Grünflächenamt
Pflege der Außenanlagen	Baubetriebshof

Tab. 1: Beispiel für geteilte Zuständigkeiten

Im Ergebnis hat das Jugendamt als fach-verantwortliche Stelle nur wenig Steuerungsmöglichkeiten. Die **Aufteilung der Zuständigkeiten** kostet viel Zeit (und Geld) und führt zu **Reibungsverlusten**. Bei **Zielkonflikten** kommt es oftmals zum Stillstand, der nur durch das Eingreifen der nächsthöheren Ebene beendet wird.

Im Sinne einer output-orientierten Steuerung kann es aber auch nicht sein, dass alle Aufgaben konsequent auf die Fachebene verlagert werden. Dieses Vorgehen würde seinerseits ebenfalls zum Stillstand der Verwaltung führen (jede Abteilung schließt ihre eigenen Miet-, Reinigungs- und Telefonverträge ab...).

Allerdings könnte durch eine Einrichtung eines Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnisses eine Verlagerung der Verantwortung in die Fachebene erfolgen.

Beispiel: Die/der Produktverantwortliche für die Kindertagesstätten legt Art und Umfang der zu erfolgenden Reinigungsleistungen fest und die Hauptabteilung organisiert die Reinigung. Über die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) werden diese Beziehungen dargestellt und verrechnet.

Eine Neuregelung der organisatorischen Zuständigkeiten und ihre Darstellung in der KLR sind zeitaufwändige Projekte, denn alle Stellen der Verwaltung sind hiervon betroffen. Deshalb kann und soll an dieser Stelle keine Empfehlung abgegeben werden.

Eine ähnliche Unschärfe der Verantwortlichkeiten ist in vielen Städten auch zwischen Politik und Verwaltung gegeben. Zum einen trifft der Rat viele Detailentscheidungen, zum anderen lässt er zu (und erwartet es auch in gewisser Weise), dass die Stadtverwaltung strategische Konzeptionen erarbeitet.

Die Möglichkeit, Produktverantwortung wahrzunehmen, hängen daher wesentlich von zwei Faktoren ab:

- der Ausgestaltung der verwaltungsinternen Regelungen, die die Produktverantwortung berühren (z.B. Budgetierung),
- der Bereitschaft des Rates, Verantwortung zu delegieren.

Der Erfolg der output-orientierten Steuerung in Verbindung mit einem ausgebauten Verwaltungs-Controlling ist somit durch die klare und eindeutige Aufteilung der Verantwortungsbereiche geprägt. Die mit der Verwaltungsmodernisierung angestrebten Ziele werden um so eindeutiger erreicht, wenn die Aufteilung der Verantwortungsbereiche zwischen Rat und Verwaltung und Führungskräften und Produktverantwortlichen verbindlich geregelt ist.

Die Produkte sind hier ein geeignetes Mittel, denn sie führen durch ihre klare Beschreibung und ihrer Eigenschaft als Budgetträger zu einer Verbindung von angestrebten Zielen, erreichten Leistungen und benötigten Ressourcen zu einer sachbezogenen Diskussion.

## **7. Ziele als Steuerungsinstrument**

Der Output – die Erstellung der städtischen Produkte – wird mittels zu vereinbarenden Ziele gesteuert. Ein Ziel bezeichnet einen in der Zukunft liegenden zu erreichenden Zustand. Mit Hilfe definierter Ziele ist die Beurteilung der Effektivität der Verwaltungsleistungen möglich („Tun wir die richtigen Dinge?“).

Eine wesentliche Eigenschaft der Ziele ist ihre Messbarkeit. Das Ziel „Die Bearbeitungsdauer soll verringert werden“ ist nach dieser Definition kein gültiges Ziel, da hier keine konkreten Angaben gemacht werden. Aus dieser Formulierung geht nicht hervor, um welches Maß die Bearbeitungsdauer gesenkt werden soll (von 3 Wochen auf 2 Wochen, um 20%, Bearbeitung innerhalb von 3 statt 5 Werktagen o.ä.). Auch sind die Umfeldbedingungen hier nicht genannt, also mit welchem Ressourceneinsatz oder durch welche Maßnahme die Verringerung der Bearbeitungsdauer erreicht werden soll (durch eine zusätzliche Halbtagskraft, durch eine verbesserte IT-Unterstützung, durch Verlagerung od. Bündelung von Aufgaben, durch optimierte Abläufe o.ä.).

In dem o.g. Beispiel einer Stadtbücherei wurde das Ziel entsprechend formuliert:

„...wird vereinbart, dass 10% der Einwohner in der Altersgruppe von 10 – 18 Jahren über einen Leseausweis der Stadtbücherei verfügen sollen.“

Auch die erforderlichen Rahmenbedingungen (Innerhalb eines Jahres; zusätzliche Mittel i.H.v. 5.000 €) sind genannt. Die Ansprüche an eine Zieldefinition sind in diesem Beispiel somit hinreichend erfüllt.

Vollständig definierte Ziele beinhalten die folgenden Zieldimensionen:<sup>14</sup>

- Zielgruppe
- Zielinhalt
- Zielausmaß
- Zielzeitpunkt

Beispiel Stadtbücherei		
<b>Zielgruppe</b>	Wer?	Die 10 – 18jährigen Einwohner.
<b>Zielinhalt</b>	Was?	Anteil der Zielgruppe, die über einen Leseausweis verfügt, soll von 7% auf 10% steigen.
<b>Zielausmaß (Qualität, Quantität)</b>	Wie?	- zus. 5.000 €, - Infoveranstaltungen, - Aktionen an den Schulen, - Preisausschreiben, - etc.
<b>Zielzeitpunkt</b>	Wann?	In einem Jahr.

Tab. 2: Zieldefinition am Beispiel einer Stadtbücherei

Die Ziele dienen jedoch nicht nur dem Zweck damit Zielvereinbarungen abzuschließen, sondern sie haben weitere Funktionen und Aufgaben:

- Erkennung von Zielkonflikten
- Ziele untereinander auf Lücken oder Überschneidungen im Leistungsangebot überprüfen
- Prioritäten setzen
- Den Output in den Vordergrund stellen
- Messen der Wirkung
- Soll-/Ist-Vergleiche
- Grundlage für das Berichtswesen

<sup>14</sup> siehe auch: KGSt-Bericht 15/1994 „Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell.“

Bei Zielen wird ebenfalls zwischen der strategischen und operativen Ebene unterschieden: Strategische Ziele sind weniger präzise formuliert, während operative Ziele einer messbaren Formulierung bedürfen.

<b>Strategische Ziele:</b>	<b>Operative Ziele:</b>
Wir wollen eine attraktive Stadt sein. Der Verkehrsausbau und die bauliche Entwicklung sollen sich an den Bedürfnissen der Einwohner orientieren. Deshalb streben wir an...	
...die Verkehrsemissionen im Wohnumfeld zu reduzieren.	4 Kilometer Gemeindestraßen in Wohngebieten werden durch Schaffung zusätzlicher Tempo-limits beruhigt.
...den öffentlichen Verkehr auszubauen.	Das öffentliche Verkehrsangebot ist durch die Erweiterung des Busfahrplans um 10 Prozent zu steigern.
...die Sicherheit im Straßenverkehr zu erhöhen.	Das „Team Verkehrsordnungswidrigkeiten“ ist personell um 2 MA zu verstärken.

Tab. 3: Beispiele für strategische und operative Ziele

Typische Quellen für Ziele einer Stadtverwaltung sind:<sup>15</sup>

- Leitbild(er),
- Bürgerbefragung(en),
- Ratsbeschlüsse,
- Fachplanungen,
- Finanzplanung,
- Gesetze,
- Verordnungen,
- Verträge,
- Vergleiche mit Dritten (Benchmarking),
- Demographisches, wirtschaftliches, finanzielles, etc. Umfeld.

Das Burgdorfer „Bündnis für Familien“, das Stadtmarketing-Konzept und das geplante „Integrierte Stadtentwicklungskonzept“ (ISEK) sind hervorragende Quellen für Ziele. Somit stehen bereits umfangreiche Unterlagen für die Zielbildung und Zieldiskussion in der Stadt Burgdorf zur Verfügung.

Die Definition der Ziele ist während des Einstiegs in das Verwaltungscontrolling schwierig, da konkrete Leistungsdaten im Allgemeinen nicht flächendeckend vorliegen.

<sup>15</sup> Aufzählung ohne Anspruch auf Vollständigkeit

Die Messbarkeit der Ziele wird durch geeignete Kennzahlen und Indikatoren erreicht. Die Zielvereinbarungen – als wesentlicher Bestandteil der output-orientierten Steuerung – werden anhand konkreter Zielwerte (Sollwerte) für diese Kennzahlen und Indikatoren abgeschlossen.

Die Aufgabe von Kennzahlen und Indikatoren<sup>16</sup> ist es, alle Sachverhalte der städtischen Leistungserstellung möglichst vollständig und umfassend darzustellen.<sup>17</sup>

Beispiele für Kennzahlen und Indikatoren		
Kosten	Menge	Öffnungszeiten im Monat
Erlöse	Stückzahl	Öffnungszeiten im Jahr
Kostendeckungsgrad	Bestand	Wartezeit
Überdeckung	Fallzahl	Bearbeitungszeit
Unterdeckung	Fläche	Kundenzufriedenheit
Kosten pro Stück	Abweichung in %	Mitarbeiterzufriedenheit
Erlös pro Stück	Steigerung in %	Fehlerquote
Budget	Rückgang in %	Fortbildungskosten je Beschäftigten/Jahr

Tab. 4: Beispiele für Kennzahlen und Indikatoren

Die Kennzahlen und Indikatoren teilen sich in die Bereiche „monetär“ und „nicht-monetär“ auf. Die **monetären** Kennzahlen ergeben sich aus dem Produkthaushalt bzw. der KLR. Die **nicht-monetären** Kennzahlen stellen den übrigen Bereich dar und befassen sich neben quantitativen Aussagen (Menge, Stückzahl, Bestand, etc.) mit den qualitativen Merkmalen.

Allerdings gibt es auch hier Überschneidungen. Eine Mengenangabe kann auch eine qualitative Aussage enthalten (z.B. Zahl der Verkehrsunfälle).

Die **nicht-monetären** Kennzahlen sind im Wesentlichen diejenigen, die sich mit den **Wirkungen** der Leistungen befassen. Die beabsichtigte **Wirkung** (= Effektivität, Outcome) zielt darauf ab, dass die öffentliche Verwaltung ihre Leistungen nicht aus einer Gewinnerzielungsabsicht heraus erbringt, sondern durch ihr Handeln einen angestrebten (mit Hilfe von Zielen vereinbarten) Zustand erhalten, erreichen oder auch vermeiden will.

<sup>16</sup> Während mit Hilfe von **Kennzahlen** ein Sachverhalt „messbar“ ist (z.B. Anzahl der Baugenehmigungen), dienen **Indikatoren** zur Darstellung nicht eindeutig messbarer Sachverhalte (die Kundenzufriedenheit kann zwar durch Befragung ermittelt werden, wobei eine Note jedoch kein objektives Maß darstellt).

<sup>17</sup> Es ist jedoch keineswegs so, dass die o.g. Kennzahlen und Indikatoren für jedes Produkt erhoben werden, sondern es werden jeweils die Kennzahlen und Indikatoren für ein Produkt ermittelt, die den Produktinhalt und die Zielvereinbarungen am besten widerspiegeln.

Die Wirkungen der Leistungserstellung einer öffentlichen Verwaltung lassen sich in manchen Fällen nur schwer messen bzw. nachweisen. Grund hierfür sind andere Einflussfaktoren und die zwischen der Leistungserstellung und der angestrebten Wirkung liegenden Zeiträume.

Bei dem o.g. Beispiel der Stadtbücherei und der gewünschten Steigerung der Lesebereitschaft der Altersgruppe der 10 – 18jährigen ließe sich mittels einer Auswertung des Ausleiheverhaltens in dieser Altersgruppe, eine ungefähre Aussage darüber treffen (Anzahl der ausgeliehenen Bücher je Leser in dieser Altersgruppe), ob mehr oder weniger gelesen wird. Allerdings wäre hierzu eine gesonderte Auswertung erforderlich, die ggf. zeitaufwändig ist. Die Zahl der in der Stadtbücherei entliehenen Bücher sagt aber noch nichts darüber aus, ob sie an Stelle von privaten Anschaffungen getätigt wurden. Hierzu müssten entsprechende Befragungen vorgenommen werden. Auch ist der Langzeiteffekt unbekannt.

An diesem Beispiel ist zu erkennen, dass die Messung der Wirkung u.U. eine schwierige Aufgabe ist, die viel Zeit beansprucht. Dennoch ist die Messung der Wirkung nicht generell unmöglich.

Beispiele für beabsichtigte Wirkungen können sein:

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern.
- Keine Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen.
- Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen.
- Eine belebte Innenstadt fördern.
- Erhöhung der Verkehrssicherheit.
- Kulturelle Belebung der Stadt.
- Identität der Einwohner mit ihrer Stadt steigern.

Neben der Analyse der Kosten sind die qualitativen Aspekte der Leistungserstellung von besonderer Bedeutung, denn eine Stadtverwaltung ist kein Wirtschaftsunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht. Die Rechtsgebundenheit und die Gemeinwohlorientierung verlangen, dass die Kosten der Leistungserstellung und die Qualität der Leistungserstellung gleichberechtigt betrachtet werden.

Anstelle eines Qualitätsmanagements (QM) gem. der Norm EN ISO 9001:2000 o.ä. aufwändiger Verfahren, bietet sich ein QM auf Basis der Kennzahlen und Indikatoren mit qualitativer Aussage/Bedeutung an.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Als Einstieg ist ein QM auf Kennzahlen-/Indikatoren-Basis ausreichend. In einem Folgeschritt könnte ein mitarbeiterbezogenes QM (z.B. durch Fragebogen) einbezogen werden. Die Notwendigkeit eines zertifizierten QM-Systems ist für eine Verwaltung dieser Größenordnung auch nicht wirklich gegeben. QM-Systeme dienen oftmals bei größeren Unternehmen zur Definition und Festschreibung von Geschäftsprozessen.

Um zu verhindern das reine Kostenbetrachtungen in den Vordergrund treten, kann u.a. die Balanced Scorecard (BSC<sup>19</sup>) eingesetzt werden. Sie bietet die Möglichkeit, die verschiedenen Zieldimensionen übersichtlich und gleichberechtigt nebeneinander darzustellen. Die ursprüngliche für die Privatwirtschaft entwickelte BSC enthielt die Zieldimensionen (oder Perspektiven):

- Finanzperspektive,
- Kundenperspektive,
- Perspektive interner Geschäftsprozesse,
- Lern- und Entwicklungsperspektive.

In der Literatur gibt es unterschiedliche Vorschläge zur Anpassung der BSC an die Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltungen und es werden unterschiedliche Zieldimensionen der BSC diskutiert, z.B.:

- Kundensicht (z.B. Note der Kundenzufriedenheit),
- finanzielle Sicht (z.B. Kosten pro Stück),
- Verwaltungssicht (z.B. Bearbeitungsdauer),
- Mitarbeitersicht (z.B. Fortbildungstage pro Mitarbeiter).

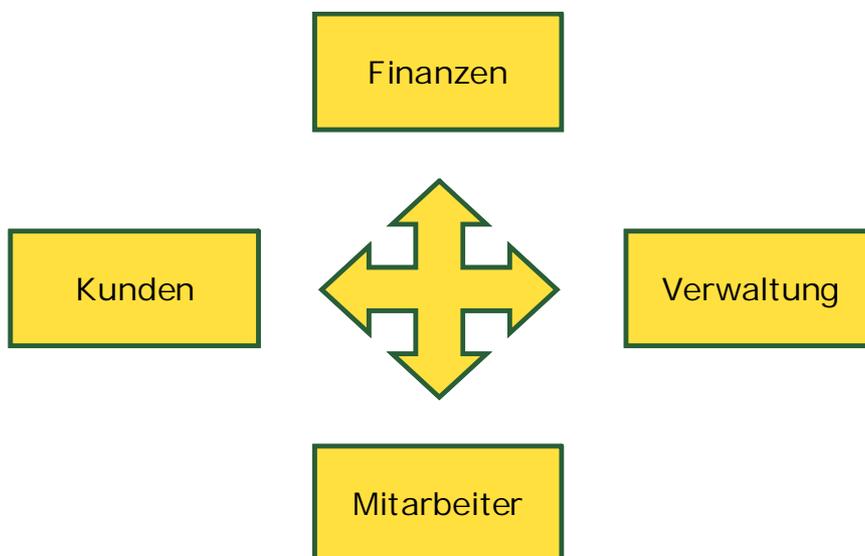


Abb. 10: Balanced Scorecard mit den Zieldimensionen für die öffentliche Verwaltung

Die Ausprägung von Kennzahlen und Indikatoren zu unterschiedlichen Zieldimensionen sollte angestrebt werden.

In der Praxis, zumal beim Einstieg in ein Controlling, dürfte es allerdings schwierig sein, für alle Zieldimensionen flächendeckend Kennzahlen und Indikatoren auszuweisen. Eine Kundenbefragung zu allen Produkten der Verwaltung ist zu-

---

<sup>19</sup> Von Kaplan und Norton entwickelt. Ausbalancierter oder ausgewogener Berichtsbogen. Für die öffentlichen Verwaltungen gibt es verschiedene Anpassungen.

dem auch zu aufwändig, denn eine Verwaltung hat im Vergleich zu Wirtschaftsunternehmen eine Vielzahl an unterschiedlichen Produkten.

Anzustreben wäre eine pragmatische Vorgehensweise, die für den größten Teil der Produkte Kennzahlen und Indikatoren zu mindestens zwei der vorgeschlagenen Zieldimensionen vorgibt. Im Zuge des weiteren Ausbaus des Controlling sollten weitere Dimensionen mit Hilfe von Kennzahlen und Indikatoren dargestellt werden. Hierbei ist aber das Verhältnis von Aufwand und Ertrag einzubeziehen, da die Ermittlung von Kennzahlen und Indikatoren zeitaufwändig ist und daher kein Selbstzweck sein sollte. Andererseits gilt es, eine reine Kostenbetrachtung zu vermeiden, da sie der öffentlichen Verwaltung nicht gerecht wird.

## 8. Kosten- und Leistungs- und Wirkungsrechnung (KLR)

Die Aufgabe des Controlling als Informationsbereitstellungssystem kann nur wahrgenommen werden, wenn auch Informationen vorliegen. Das ist natürlich eine Binsenweisheit, aber in den (meisten) öffentlichen Verwaltungen sind bis heute flächendeckende Informationsversorgungssysteme nicht vorhanden.

Das wichtigste Informationsversorgungssystem ist die Kosten- und Leistungsrechnung, manchmal in der Literatur auch als **Kosten-, Leistungs- und Wirkungsrechnung** bezeichnet. Der Zusatz „Wirkungsrechnung“ ist für eine öffentliche Verwaltung von besonderer Bedeutung und hebt diese von einem Wirtschaftsunternehmen ab (s.o.).<sup>20</sup>

**Kosten** stehen in der Betriebswirtschaft für den in Geldeinheiten bewerteten Verbrauch an Produktionsfaktoren, welche zur Erstellung der Leistung erforderlich sind

Die **Leistungen** sind das Ergebnis, bzw. der Wert der betrieblichen Faktorkombination, also die in der Erfüllung des Verwaltungszweckes erstellten Güter und Dienstleistungen.

Zu den **Wirkungen** sh. Kapitel 7 „Ziele als Steuerungselement“.

Die wesentlichen Bestandteile der KLR sind die Kostenarten-, Kostenstellen und Kostenträgerrechnung.

---

<sup>20</sup> In diesem Konzept wird die allgemein übliche Abkürzung KLR verwendet und meint damit die Kosten-, Leistungs- und Wirkungsrechnung in Abgrenzung zu einer ausschließlich privatwirtschaftlichen und/oder gewinnorientierten Betrachtungsweise.

Die **Kostenartenrechnung** gliedert die Kosten nach ihrer Art, z.B.:

- Personalkosten (Vergütungen, Gehälter, Löhne, etc.),
- Dienstleistungskosten (Energie, Beratung, Versicherung etc.),
- Kapitalkosten (Zinsen, Dividenden),
- Raumkosten (Miete, Pacht, Reinigung),
- kalkulatorische Kosten (kalk. Abschreibung, kalk. Zinsen).

Die **Kostenstellenrechnung** stellt die Verbindung zwischen der Kostenarten- und Kostenträgerrechnung innerhalb der KLR dar, um die Frage nach dem Ort der Kostenentstehung ("Wo sind die Kosten angefallen?") beantworten zu können. Die Leistungsbeziehungen innerhalb der Verwaltung werden dargestellt und somit kann die Wirtschaftlichkeit besser gesteuert werden.

Die Produkte der Stadt Burgdorf bilden in der KLR die **Kostenträger** und beantworten die Frage „Wofür sind die Kosten angefallen?“.

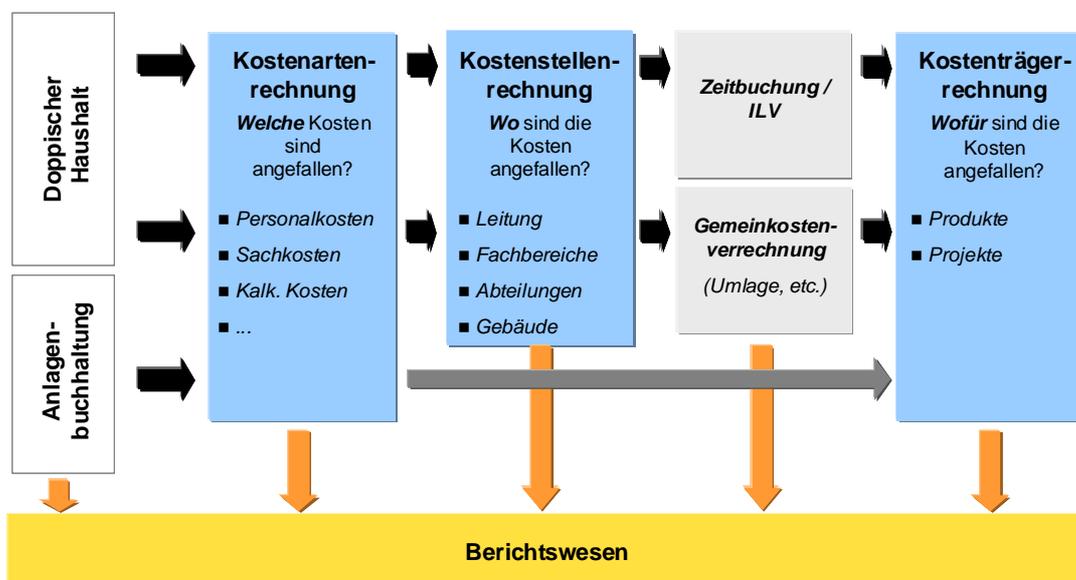


Abb. 11: Bestandteile der KLR

Eine flächendeckende KLR für die Stadtverwaltung Burgdorf existiert noch nicht. Bislang sind einzelne Bereiche – insbesondere die Gebührenhaushalte – kostenrechnerisch erfasst. Auch die Details hinsichtlich der konzeptionellen Ausgestaltung der KLR sind noch zu klären. Da die KLR eines der wesentlichen Informationssysteme für ein funktionierendes Controlling ist, wird eine zügige Erarbeitung der KLR-Konzeption angestrebt.

Auch hier ist es unbedingt empfehlenswert, den Beschäftigten evtl. vorhandene „Berührungsängste“ zu nehmen, die die Einführung einer KLR oftmals hervorruft. Deshalb sollte neben der Bereitstellung von Informationen für die Beschäftigten auch die Personalvertretung laufend über Inhalte der KLR informiert werden.

Ziel einer KLR ist nicht ein Personalabbau oder eine Privatisierung, sondern die Lieferung von Informationen bzgl. der Leistungserstellung im Sinne einer optimierten Steuerungsunterstützung und wirtschaftlichen Leistungserstellung.

## 9. Budgetierung

Die **Produktverantwortung** (= Ergebnisverantwortung) setzt erweiterte finanzielle Kompetenzen voraus („Wer nichts entscheiden darf, kann auch nichts verantworten“). Daher sollte die Bewirtschaftung der finanziellen Mittel auch auf der Fachebene angesiedelt sein.

Mit der **Budgetierung** wird ein „Rahmen“ gesteckt, innerhalb dessen sich die Fachebene „frei bewegen“ kann, d.h., dass die Fachebene die finanziellen Mittel innerhalb dieses Rahmens eigenverantwortlich und flexibel bewirtschaften darf.

Die Budgetierung ist ein wesentliches Element der output-orientierten Steuerung. Oft stand die (input-orientierte) Budgetierung am Beginn der Verwaltungsmodernisierung. In der Stadt Burgdorf ist geplant mit dem Start des Produkthaushaltes 2009 den Produkten Budgets zuzuweisen.

Diese müssen zunächst aus dem kameralem Haushalt abgeleitet werden und im weiteren Verlauf des Fortgangs der Verwaltungsmodernisierung wird es möglich sein, anhand von KLR-Ergebnissen die Produktbudgets abzuleiten. Diese wären dann am Output orientiert.

Die Details zur Ausgestaltung der Budgetierung in der Stadt Burgdorf stehen noch nicht fest und müssen zeitnah erarbeitet werden.

## 10. Berichtswesen

Der Grundgedanke der output-orientierten Steuerung, nämlich den Output in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen und auf der Basis von Zielvereinbarungen zu steuern, hängt u.a. von der Übertragung von Kompetenzen i.S. einer Produktverantwortung ab<sup>21</sup>.

Wenn Kompetenzen auf die Abteilungen verlagert werden (u.a. die eigenverantwortliche Bewirtschaftung der finanziellen Ressourcen), kann dies nur gehen, wenn im Gegenzug „nach oben“ umfassend und transparent berichtet wird. Damit erhalten die Verwaltungsleitung und die Politik den nötigen Ein- und Überblick in das Verwaltungshandeln.

---

<sup>21</sup> sh. Kapitel 6 „Produktverantwortung“

Im Controlling werden drei Berichtstypen unterschieden:

- das Standardberichtswesen auf Produktbasis,
- die Sonderberichte zu bestimmten Themen,
- der strategische Bericht.

Beispiel für Berichtsumfang und -inhalte			
	Standardberichte	Sonderberichte	Strategische Berichte
<b>Empfänger</b>	- Rat - Verwaltungsleitung - Produktverantwortliche - Produktmitarbeiter - Öffentlichkeit	- Rat - Verwaltungsleistung - Verwaltung	- Rat - Verwaltungsleitung - Verwaltung - Öffentlichkeit
<b>Anzahl/ Jahr</b>	12	Nach Bedarf	1
<b>Intervall</b>	monatlich	individuell	jährlich
<b>Inhalt</b>	Produktinformationen, Abweichungsanalysen, Benchmarkingergebnisse. Inhalt ist abgestimmt auf Empfänger: Detailliert auf der Fachebene, aggregiert auf Entscheidungsebene.	Erstellung zu speziell nachgefragten Themenkomplexen.	Verwaltungsangelegenheiten, Verwaltungsumfeld, Rahmenbedingungen gem. Kapitel 2 (Einleitung und Vorbemerkung).

Tab. 5: Berichte im Controlling

Das **Standard-Berichtswesen** wird auf Basis der städtischen Produkte aufgebaut und enthält neben den Produktbeschreibungen auch Kennzahlen und Indikatoren zum Produkt. Ebenfalls sind natürlich Finanz-Daten ein wesentlicher Bestandteil dieser unterjährigen und empfängerorientierten Berichte.

Typische Bestandteile dieser Berichte sind:

- zuständiger Fachbereich
- Produktverantwortliche(r)
- Beschreibung des Produktes
- Zugehörige Leistungen
- Auftragsgrundlage (z.B. Gesetze, Vorschriften, Verträge)
- Zielgruppe
- Produktziele
- Statistische Angaben zum Produkt (intern, extern, usw.)
- Kosten aufgeteilt nach Kostenarten
- Gesamtkosten des Produktes
- Erlöse aufgeteilt nach Erlösarten
- Gesamterlöse des Produktes
- Finanzkennzahlen, z.B.:

- Kosten pro Stück/Menge/Einheit
- Kostendeckungsgrad
- Qualitätskennzahlen, z.B.:
- Fehlerquote
- Bearbeitungszeit
- Mengenkennzahlen, z.B.:
- Gesamtanzahl, -menge, -bestand
- Fallzahlen
- Mehrjahresvergleich
- Soll-/Ist-Vergleich
- Planzahlen für die Folgejahre
- Textliche Hinweise
- Textliche Analyse (bei Abweichungen)

Üblicherweise wird der Detaillierungsgrad der Berichte nach Empfängern unterschieden, um das jeweilige Informationsinteresse zu berücksichtigen: Detailliert auf der Fachebene, aggregiert auf der Entscheidungsebene.

Neben dem Standardberichtswesen zählt die Erstellung von **Sonderberichten** zu aktuellen Themen zu den typischen Aufgaben des Controllings.

Einmal pro Jahr wird üblicherweise ein **strategischer Bericht** zur Beurteilung der allgemeinen Situation mit Hinweisen auf aktuelle und zukünftige Entwicklungen erstellt. Dieser Bericht dient auch der Überprüfung und ggf. fälligen Neujustierung der vereinbarten Ziele.

Eine der Grundvoraussetzungen für ein regelmäßiges Berichtswesen ist eine geeignete EDV-Unterstützung, da diese Datenfülle nicht ausschließlich manuell aufbereitet werden kann. Der inhaltliche Schwerpunkt soll auf den Analysen zu Abweichungen und Zukunftsempfehlungen liegen und nicht auf manueller Datenerfassung.

Zur besseren Übersichtlichkeit ist es vorteilhaft, grafische Elemente (z.B. Ampelfunktion – rot – gelb – grün) zu verwenden.

Konkrete Aussagen sind möglich, wenn das Informationsinteresse und die technische Unterstützung geklärt sind.

## 11. Einstieg in das Verwaltungscontrolling

Die Einführung des Verwaltungscontrollings ist aufwändig. Eine Reihe von Aufgaben mit jeweils diversen Arbeitspaketen ist umzusetzen. Hier handelt es sich – wie oben beschrieben – nicht ausschließlich um Instrumente und Werkzeuge, sondern die output-orientierte Steuerung und das Controlling berühren auch die bestehende Organisation und beeinflussen Verhaltensweisen. Daher spielt auch die Einstellung zu der Thematik eine besondere Rolle.

Bei allen Arbeitspaketen und Arbeitsergebnissen sollte deshalb im Hinblick auf eine breite Akzeptanz in der Politik und in der Verwaltung die Beteiligung und Kommunikation mit Hilfe geeigneter Maßnahmen sichergestellt werden. Die Er-

fahrung zeigt, dass ähnliche Umsetzungen regelmäßig scheitern, wenn sie „im stillen Kämmerlein“ erarbeitet werden.

Die output-orientierte Steuerung kann nicht aus dem Stand entwickelt werden. Vielmehr gilt es, einen stufenweisen Aufbau zu bewerkstelligen.

Anhand der beigefügten Zeitschätzung kann der Einstieg in das Berichtswesen mit der Einführung des Produkthaushaltes erfolgen. Dann liegen erste Ergebnisse der produktbezogenen KLR vor und Kennzahlen können ermittelt und ausgewertet werden. Ein **vollständiges Controlling** mit einem voll ausgebauten Berichtswesen wird frühestens ab dem Jahr 2010 eingerichtet sein.<sup>22</sup>

Der Zeitansatz ergibt sich daraus, dass zunächst messbare Zielvereinbarungen nicht vollständig umgesetzt werden können, da diese Informationen nicht verwaltungsweit zur Verfügung stehen. Bereits das Fehlen von KLR-Ergebnissen für die Produkte macht Zielvereinbarungen i.S.v. output-orientierter Steuerung und Controlling zunächst unmöglich.<sup>23</sup>

Daher empfiehlt sich ein **pragmatischer** Ansatz, der vom „**Groben ins Feine**“ führt.

Beim Aufbau des **Produkthaushaltes** sollten die benötigten Daten nach und nach zusammengetragen werden, so dass sich im Laufe der Zeit ein vollständig output-orientierter Produkthaushalt ergibt.

Diese Daten kommen aus der aufzubauenden flächendeckenden **Kosten-, Leistungs- und Wirkungsrechnung** für die Verwaltung und aus Aufzeichnungen / Ermittlungen von nicht-monetären **Kennzahlen und Indikatoren** (Fallzahlen, Mengen, Wartezeiten, Bearbeitungszeiten, Bürgerbefragungen etc). Die Erfahrung zeigt, dass insbesondere die Ermittlung der Kennzahlen und Indikatoren mit erheblichem Aufwand verbunden ist und somit einen gewissen Zeitbedarf benötigt.

Eine wichtige Anmerkung ist an dieser Stelle auch noch zu der KLR zu machen: Bei der Einführung einer verwaltungsweiten KLR ist zu bedenken, dass auch diese zunächst von den Beschäftigten noch erlernt werden muss. Missverständnisse und/oder Fehlbuchungen sind insbesondere in der Anfangsphase nicht auszuschließen, zumal die KLR und das NKR zeitgleich eingeführt werden. Daher sind i.d.R. die ersten Ergebnisse auch nicht aussagefähig.

Auch sollten zum Einstieg **Controlling-Schwerpunkte** innerhalb der Verwaltung gesetzt und die gesamte Verwaltung erst schrittweise in das Controlling-System einbezogen werden. Ein Schwerpunkt könnte z.B. die Stadtbücherei sein.

Die Vorgehensweise „vom Groben ins Feine“ ist entspricht dem „**Pareto-Prinzip**“ (auch 80/20-Regel genannt). Dieses Prinzip besagt, dass 80% des Ergebnisses mit 20% des Aufwandes erreicht werden kann. Die fehlenden 20% des Ergebnisses wiederum verursachen 80% des Aufwandes.

---

<sup>22</sup> Dieser Zeitrahmen ist im Vergleich mit anderen Verwaltungen durchaus ehrgeizig.

<sup>23</sup> Die KGSt- empfiehlt ein pragmatisches 4-stufiges Modell zur Umsetzung eines wirkungsvollen Controllings: 1. Produkte: Planung und Kontrolle, 2. Budget: Aufstellung und Vollzug, 3. Ziele: Präzisierung und Zielerreichung, 4. Die langfristige Sicht. Dieses Modell deckt sich in wesentlichen Punkten mit den in diesem Konzept gemachten Vorschlägen.

Es handelt sich hierbei nicht um eine streng-wissenschaftliche Methode, sondern um ein allgemeines Prinzip. Die Werte 80/20 sind nicht streng definiert, es sind auch andere Werte (z.B. 70/30) möglich.

Dieses Prinzip und seine grundsätzliche Aussage treffen in der Realität durchaus oft zu.

(Theoretische) Beispiele:

- 80% des Umsatzes werden mit 20% der Kunden erzielt,
- 80% der Energie wird von 20% der Weltbevölkerung verbraucht,
- 80% der Teppichabnutzung konzentrieren sich auf 20% der Teppichfläche,
- 80% des Rasens sind in 20% der insgesamt benötigten Zeit gemäht.

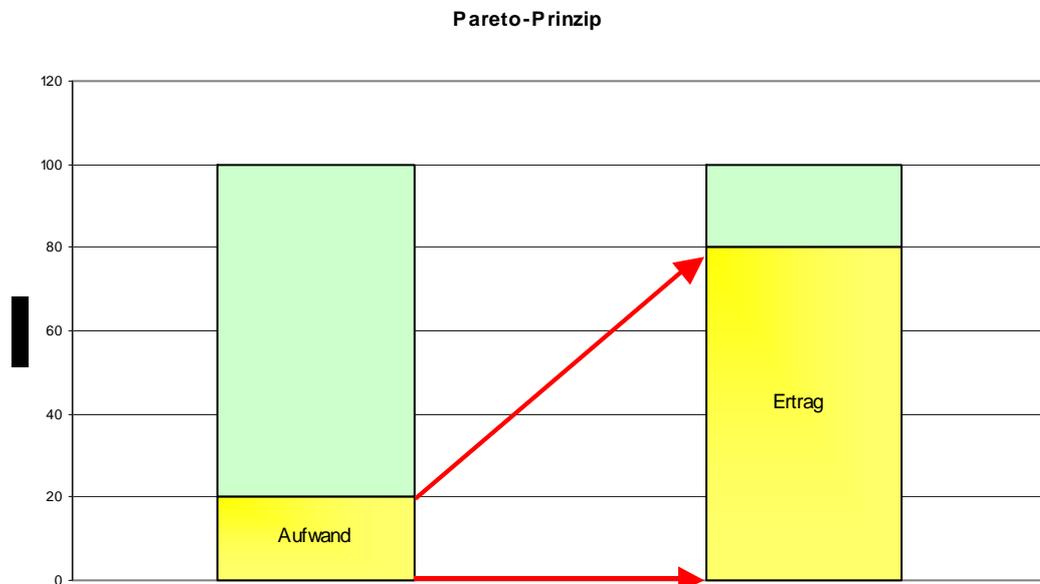


Abb. 12: Das Pareto-Prinzip

Übertragen auf die Controlling-Einführung in der Stadt Burgdorf bedeutet dies, dass ein „Controlling-System mit einem 80%igen Leistungsumfang“ mit einem Aufwand entwickelt und eingeführt werden kann, der gegenüber dem insgesamt benötigten Aufwand für die „100%-Lösung“ spürbar geringer ist (auch wenn der Aufwand sich nicht zwingend in 80 : 20 aufteilt).

Es geht an dieser Stelle vielmehr um die Aussage, dass die 100%-Lösung bedeutend mehr Zeit und Ressourcen der Stadtverwaltung beansprucht, als eine „weniger detaillierte“ Lösung zum Einstieg in das Controlling. Hierbei muss auch beachtet werden, dass die Beschäftigten ohnehin durch die Einführung des NKR zusätzlich belastet sind.

Der Einstieg in den Controlling-Regelkreis liegt bei einem ausgebauten Controllingssystem bei der Vereinbarung der Soll-Werte. Ist hingegen das Controllingsystem noch im Aufbau, ist der Einstieg bei der **Ermittlung der Ist-Werte** zu sehen. Solange die Leistungen nicht über Kosten, Erlöse und nicht-monetäre Kennzahlen vollständig transparent sind, können Zielvereinbarungen mit messbaren Zielen nicht sinnhaft vereinbart werden. Erst die Standortbestimmung ermöglicht eine Aussage über zu erreichende Ziele.

Des Weiteren ist zu prüfen, ob in verschiedenen Produkten Ziele genannt werden, die sich gegenseitig ausschließen oder widersprechen (Zielkonflikte). Die Ziele sollten sich zunächst aus der Auftragsgrundlage und den Beschreibungen des Produktes ableiten lassen, z.B. bei Ratsbeschlüssen, Gesetzen und im weiteren Zeitverlauf aus konkreten Vereinbarungen.

Natürlich ist das Controlling in der Zwischenzeit nicht untätig. Wie aus dem folgenden Vorschlag für den Zeitplan zu erkennen ist, sind zahlreiche Arbeiten zum Aufbau des Controlling erforderlich. Zudem werden sich mit fortschreitendem Erfolg bei der Einführung des NKR und der KLR eine Reihe von controlling-fähigen Informationen ergeben, die das Controlling bereits sinnvoll nutzen kann.

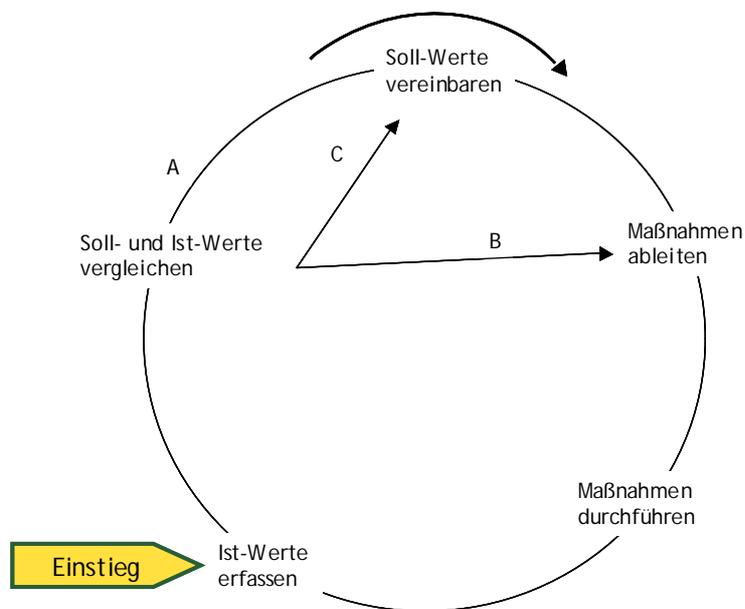


Abb. 13: Einstieg in den Controlling-Regelkreis beim Aufbau des Controlling

Der nachfolgende Zeitplan ist als Entwurf und Vorschlag anzusehen. Eine detailliertere Planung ist erst nach Abstimmung der Erfordernisse und Wünsche aller Beteiligten in Politik und Verwaltung möglich. Hierzu bieten sich Sitzungen, Arbeitstreffen und sonstige Veranstaltungen an.

Nach Vorliegen der konkreten Anforderungen und der Kenntnis aller Rahmenbedingungen (z.B. Möglichkeiten der EDV-Unterstützung) kann ein konkreter Auf-

gabenplan mit entsprechenden Zeitvorgaben erstellt werden. Der aktuelle Aufgaben- und Zeitplan ist aufgrund der Erfahrungen in ähnlichen Projekten entwickelt worden.

### 1. Information / Veränderungsmanagement / Schulung

Wie beschrieben handelt es sich bei der Controlling-Einführung nicht nur um eine Reihe von Werkzeugen und Instrumenten, sondern Controlling geht auch mit einer Veränderung der bisherigen Verhaltensweisen einher. Vergessen werden darf auch nicht, dass bereits mit der Änderung des Rechnungswesens (Einführung des NKR) erhebliche Veränderungen und Belastungen auf die Beschäftigten zukommen. Das Veränderungsmanagement ist dementsprechend intensiv zu gestalten und sollte über die gesamte Controlling-Einführung laufen. Eine Information der Beschäftigten zu Beginn und Ende der Controlling-Einführung wird nicht den gewünschten Effekt erzielen. Um die besondere Bedeutung dieser Aufgabe hervorzuheben wurde sie farblich besonders markiert.

Als Maßnahmen werden vorgeschlagen:

- Infobriefe
- Persönliche Gespräche mit den Beschäftigten
- Gespräche mit der Personalvertretung
- Treffen der Lenkungsgruppe Verwaltungsreform
- Workshops / Arbeitstreffen mit Rat und Verwaltung
- Informationsangebote auf dem gemeinsamen Netzlaufwerk
- Regelmäßige Unterrichtung der Politik
- usw.

### 2. Produkte und Kennzahlen

Die Erstellung von Produktbeschreibungen ist keine originäre Aufgabe des Controlling (sh. Kapitel 4). Dennoch wurde die Mitwirkung des Controlling in den Zeitplan mit aufgenommen, da die Produkte den Mittelpunkt des Verwaltungshandelns darstellen und somit die Aufgabe von besonderer Bedeutung ist. Dem Controlling bietet sich hier zudem die Möglichkeit das Leistungsspektrum, die Verantwortlichkeiten und die organisatorischen Lösungen kennen zu lernen.

Die Kennzahlen und Indikatoren wiederum sind als ein wesentlicher Controlling-Bestandteil anzusehen, da sie die Ziele und die Leistungen messbar machen. Daher ist die Beteiligung des Controlling sinnvoll. Die Abt. 20 ist die federführende Stelle für die Produktbeschreibungen.

Es bietet sich hier zudem eine gute Möglichkeit um bereits i.S. der Information der Beschäftigten tätig zu werden.

### 3. Ziele / Zielsystem

Die Verwaltungsmodernisierung baut auf Zielen und Zielvereinbarungen auf. Dementsprechend ist hier eine besondere Aufgabenstellung des Controlling ge-

geben. Das Controlling legt die Ziele nicht selbst fest (Controlling hat die Rolle des Navigators, nicht des Kapitäns), wird hier aber unterstützend tätig werden.

Einige Ziele lassen sich aus vorhandenen Leitbildern, Ratsbeschlüssen, Gesetzen usw. ableiten. Andere ergeben sich aus der (politischen) Diskussion. Die Ziele sollten widerspruchsfrei sein, damit Zielkonflikte vermieden werden.

Das Controlling wird hier zunächst durch Analyse der vorhandenen, bzw. in naher Zukunft zu erstellenden, Unterlagen (Burgdorfer Bündnis für Familien, Stadtmarketing-Konzept, Integriertes Stadtentwicklungskonzept usw.) eine erste Übersicht erstellen, die dann in Rat und Verwaltung diskutiert werden sollte.

Wenn die vorhandenen Ziele als nicht ausreichend angesehen werden, ist unter 3.4 ein Zielfindungsprozess anzustreben, der in verschiedenen Phasen das Zielsystem der Stadt Burgdorf vervollständigt. Diese Aufgabe kann auf verschiedene Art und Weise umgesetzt werden. Denkbar sind Treffen der politischen Entscheidungsträger, Leitbilder, Workshops mit Rat und Verwaltung u.ä.

Abgeschlossen werden sollte der Zielfindungsprozess mit einem Meilensteinabschluss, der einen gültigen Stand des Zielsystems definiert.

#### 4. Qualitätsmanagement (QM)

Die Aufstellung von Qualitätskriterien wird intensiv durch das Controlling begleitet. Die Festlegung der gewünschten Qualitätsmerkmale ist jedoch Führungsaufgabe. Anhand der festgelegten Qualitätsmerkmale werden vorhandene Kennzahlen und ihre Werte recherchiert und weitere geeignete Qualitätskennzahlen in Zusammenarbeit mit der Verwaltung bzw. den Produktverantwortlichen gebildet.

#### 5. Kosten, Leistungs- und Wirkungsrechnung (KLR)

Die KLR ist die wichtigste Informationsquelle für das Controlling. Daher ist auch bei der Erstellung der KLR-Konzeption die Beteiligung und Mitwirkung des Controlling entscheidend. Eine besondere Stellung nimmt die Information des Rates und der Verwaltungsleitung, sowie der Beschäftigten und der Personalvertretung über die Funktionsweise und Zielsetzung der KLR ein, damit eventuell vorhandene Berührungspunkte abgebaut werden können.

#### 6. Budgetierung

Die Abt. 20 wird Budgetierungsrichtlinien erstellen. Bestimmte Budgetierungsregeln wirken sich leistungs- und kreativitätsfördernd auf die Beschäftigten aus. Im Rahmen der output-orientierten Steuerung und der hiermit beabsichtigten Verlagerung der Kompetenzen auf die Ebene der Produktverantwortlichen hat das Controlling ein besonderes Interesse an der konkreten Ausgestaltung der Budgetierungsrichtlinien. Eine Mitwirkung an der Erstellung wird daher seitens des Controlling angestrebt.

#### 7. Controlling-Aufgaben

Die originären Controlling-Aufgaben sind u.a. das Berichtswesen, die Unterstützung beim Abschluss der Zielvereinbarungen, die Erstellung der Abweichungsanalysen und die Prozessanalyse und -optimierung. Diese Aufgaben werden nach dem Baukastenprinzip Stück für Stück umgesetzt werden können. Voraussetzung ist – wie oben beschrieben – das Vorliegen von Controlling-relevanten Daten für

möglichst große Teile der Verwaltung. Der Einstieg über den Controlling-Regelkreis läuft über die Ermittlung der Ist-Werte.

## 12. Anlagen

## Produktbeschreibung Stadt Burgdorf

Produktbereich      x                      Name des Produktbereiches  
 Produktgruppe      x.x                      Name der Produktgruppe  
**Produkt**                      xxx.xx                      **Name des Produktes**

Allgemeine Angaben zum Produkt		
Zuständiger Fachbereich:		
Produktverantwortliche(r):		
Produktspezifische Angaben		
Beschreibung:		
Leistungen zum Produkt:		
Auftragsgrundlage:		
Zielgruppe:		
Ziele:		
Kennzahlen / Indikatoren:		
<input type="checkbox"/> intern <input type="checkbox"/> extern <input type="checkbox"/> Kundenauftrag	<input type="checkbox"/> Pflichtleistung <input type="checkbox"/> freiwillige Leistung <input type="checkbox"/> Pflicht-/freiwillige Leistung	<input type="checkbox"/> Gebühreneinnahme <input type="checkbox"/> Beitragseinnahme <input type="checkbox"/> sonstige Einnahmen <input type="checkbox"/> keine Einnahmen

Teilprojekte Arbeitspakete	2007	2008		2009		2010	
	2. Halbjahr	1. Halbjahr	2. Halbjahr	1. Halbjahr	2. Halbjahr	1. Halbjahr	2. Halbjahr
<b>1. Information / Veränderungsmanagement / Schulung</b>							
<b>2. Produkte und Kennzahlen</b>							
2.1 Produktgespräche mit den Abteilungen *)							
2.2 Produktbeschreibungen in den Abteilungen erstellen							
2.3 Zuordnung von Kennzahlen / Indikatoren *)							
2.4 Ermittlung von Werten (soweit vorhanden) *)							
2.5 Produkte: Abgleich auf Plausibilität + Vollständigkeit							
2.6 Stammdatenpflege EDV-System							
<b>3. Ziele / Zielsystem</b>							
3.1 Definition von strategischen Zielen (1. Entwurf) *)							
3.2 Ableitung von Zielen aus							
- Leitbildern							
- Ratsbeschlüssen							
- Gesetzen							
3.3 Überprüfung der Ziele auf Widerspruchsfreiheit							
3.4 Vereinbarung strategische Ziele (Rat und Verwaltung)							
<b>4. Qualitätsmanagement</b>							
4.1 Aufstellen von Qualitätskriterien *)							
4.2 Recherche vorhandener und neuer Qualitätskennzahlen							
<b>5. Kosten-, Leistungs- und Wirkungsrechnung</b>							
5.1 Kostenartenplan *)							
5.2 Kostenstellenplan *)							
5.3 Kostenträgerplan *)							
5.4 Definition von Umlagen *)							
5.5. Definition von Verrechnungen *)							
5.6 Information / Schulung KLR *)							
<b>6. Budgetierung</b>							
6.1 Definition von Budgetierungsregeln und -zielen *)							
<b>7. Controlling-Aufgaben</b>							
7.1 Konzeption der Standardberichte							
7.2 Konzeption der Sonderberichte							
7.3 Konzeption der Strategieberichte							
7.4 Unterstützung beim Abschluß von Zielvereinbarungen							
7.5 Durchführung Berichtswesen / Abweichungsanalysen							
7.6 Aufgabenanalyse, Prozeßanalyse/-optimierung							
7.7 Interkommunale Vergleiche *)							
<b>Anmerkung: zu allen Aufgaben gehört die Information des Rates, der Verwaltungsführung und der Mitarbeiter. Daher sind entspr. Zeitdauern realistischerweise einzuplanen!</b>							
*) = Mitwirkung / Unterstützung / Beratung durch 15 - Controlling							
<b>Hauptaufgabe innerhalb des genannten Zeitraums</b> <b>Aufgabe, die innerhalb dieses Zeitraumes zu erledigen ist</b> <b>Meilenstein</b>							
Stand: 04.09.2007							