Arbeitshilfen zum Controlling / Heft 5

Strategisches Controlling
Grundlagen, Methoden, Instrumente

Arbeitsgemeinschaft Controlling im Städtetag Baden-Württemberg

Stand: 18.04.2005

Herausgeber:

Städtetag Baden-Württemberg, Relenbergstraße 12, 70174 Stuttgart

Telefon: 0711 / 22921-0

Telefax: 0711 / 22921-27 oder -42

Internetadresse: post@staedtetag-bw.de

Nichtverbandsmitglieder erhalten den Bericht gegen eine Schutzgebühr von 25 Euro pro Exemplar.

© Städtetag Baden-Württemberg 2005

Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird auf die weibliche Form verzichtet.

Inhalt

Einführung 5

(Henner G. Ziegler)

Grundlagen und Methoden des Strategischen Controlling 9

A. Grundlagen des Strategischen Controlling 9

(Michael Freybler)

B. Stand des Strategischen Controlling der Kommunen in Baden-Württemberg 23

(Ute Gaus)

C. Strategisches und operatives Controlling als Prozess 29

(Karl-Heinz Wössner)

D. Produktorientierte Organisation und produktorientierter Haushalt zur Strategischen Steuerung 38

(Thomas Fedrow)

E. Bedeutung und Einsatzmöglichkeiten des Neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens für die Strategische Steuerung ... 51

(Karl-Heinz Wössner)

F. Change Management 73

(Annette Fütterer)

Ausgewählte Instrumente des Strategischen Controlling 79

G. Befragungen 79
(Brigitte Segelbacher)

H. SWOT-Analyse 92
(Annette Fütterer)

I. Portfolio-Technik 99
(Wolfgang Klett)

J. Balanced Scorecard 105
(Ute Gaus)

K. Kommunales Zielsystem 116
(Thomas Fedrow)

L. Früherkennung 133
(Gaby Scheidel)

Mitglieder des Arbeitskreises 140

Literaturhinweise 141

Anlagen und Praxisbeispiele 144

Glossar 166

Einführung (Henner G. Ziegler)

Gesamtsteuerung anpassen und optimieren

1 Warum?
2 Wie ?
3 Mit welcher Hilfe?

1 Warum?

Die Schwerpunkte und Erfolge der vor ca. 10 Jahren begonnenen Modernisierung der Kommunalverwaltungen sind vor allem

- Kunden-/Bürgerorientierung erheblich verbessert
- Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsorientierung deutlich erhöht
- Output-Orientierung (zumindest in Teilen) implementiert
- Personalbedarf pro Leistung verringert (Personaleinsatz optimiert).

Wichtige Veränderungselemente waren besonders

- schlankere Verwaltung durch Organisationsentwicklung
- Veränderungsbereitschaft der MitarbeiterInnen
- Produktkatalog
- KLR
- (Einstieg in) Budgetierung und Kontraktvereinbarung
- (erhöhte) dezentrale Verantwortung/"Teilautonomie"
- Nutzung der technischen Entwicklung (vernetzte PC-Arbeitsplätze,Intranet, Internet)

Immer mehr erkennbar wird allerdings, dass zunehmende Teilautonomie auch erheblich die Tendenz zur Verfolgung einseitiger Partikularinteressen durch die gestärkten Verantwortungsbereiche fördert. Disparitäten/Widersprüchlichkeiten von Zielen und

Ergebnissen, die wegen der enormen Vielfalt und teilweisen Heterogenität kommunaler Leistungsbereiche sowieso nur schwer vermeidbar sind, werden dadurch nochmals verstärkt.
Diese Situation wird sich noch verschärfen bei Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR), das ausdrücklich vorschreibt, nicht nur Leistungserbringung und Verantwortung zusammenzuführen und hierfür Teilbudgets festzulegen, sondern ebenso die damit angestrebten (insbesondere auch nichtmonetären) Ziele sowie deren Erreichung zu dokumentieren und nachzuweisen.

Damit ergibt sich die Notwendigkeit, das gesamte System auszubalancieren, indem gesamtstädtische Sichtweisen und Ziele entwickelt, festgelegt und durchgesetzt werden. Dies kann jedoch nur gelingen mit Hilfe einer geeigneten Gesamtsteuerung. Wie schwierig das sein kann, ist zahlreich zu beobachten an den Beispielen kommunaler Beteiligungen, die zu erheblichen Eigeninteressen tendieren, was letztlich sogar bis zur Atomisierung führen könnte.

2 Wie?

In der Literatur werden Erfordernis und geeignete Möglichkeiten optimierter Gesamtsteuerung seit längerem erörtert. In den Verwaltungen selbst haben sich hierzu Bewusstsein und Sensibilität stark erhöht. Auch konkrete Erfahrungen wurden inzw. gemacht, in baden-württembergischen Städten jedoch – soweit bekannt - fast ausschließlich mit Einzelaspekten (siehe Beitrag II B). Eine wirkungsorientierte, politisch-strategische Gesamtsteuerung (Zukunftsmanagement, strategisches Management) ist jedoch allenfalls ansatzweise vorhanden, insbesondere fehlt es noch an einem durchgängig strukturierten und koordinierten Prozess zur Findung und Festlegung von Zielen für den Gesamtorganismus "Stadt". Dafür müssen die unterschiedlichen Perspektiven und Potentiale (politische Legitimation, rechtliche Zuständigkeit, fachliches Know-how) im Rahmen eines geordneten Zusammenspiels aller Akteure gebündelt werden (Gemeinderat, Oberbürgermeister, Beigeordnete, Fachbereiche), wobei den OberbürgermeisterInnen eine herausragende Rolle hinsichtlich der Organisation der Gesamtsteuerung zukommt. Dem Primat der Politik entsprechend müssen dabei die endgültigen Festlegungen der grundsätzlichen Ausrichtung sowie der

strategischen Ziele, insbesondere Wirkungsziele ebenso dem Gemeinderat vorbehalten bleiben wie der Gesamthaushalt und die Teilbudgets.

Um die Gesamtziel-Orientierung aller Akteure und letztlich das Erreichen der Ziele sicher zu stellen, bedarf es ständiger Beobachtung und laufender rechtzeitiger Nachsteuerung. Auch dies erfordert das Zusammenwirken aller Beteiligten mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten entsprechend ihren Verantwortlichkeiten, wobei Entscheidungen über allfällige Anpassungen bzw. notwendige Änderungen der strategischen Ziele dann ebenfalls der rechtlichen und politischen Legitimation bedürfen (Gemeinderat und Oberbürgermeister).

3 Mit welcher Hilfe?

Vor allem die obersten Führungsebenen (Gemeinderat, Oberbürgermeister, Beigeordnete), aber auch die Fachbereiche selbst haben wegen der hohen Komplexität dieses Gesamtprozederes gegenüber bisherigen Erfordernissen einen erhöhten Bedarf an geeigneten Informationen, welche im Vergleich zu bisher Gewohntem / Erreichbaren

- umfassender,
- strukturierter,
- ergebnisoffener (antizipativer),
- transparenter,
- steuerungs-/entscheidungsorientierter,
- jedoch gleichzeitig auf ein gesundes Maß reduziert sind
- auf der Basis laufend koordinierter Abläufe und Zusammenhänge.

Letztlich handelt es sich gewissermaßen um einen Quantensprung bei der Informationsgewinnung, -bearbeitung, -bewertung und –nutzung, sowohl hinsichtlich der (anfänglichen) Menge als auch der Qualität. Dabei sind zur Unterstützung der Führung

insbes. die ControllerInnen als „Spezialisten“ für Informationsversorgung und Koordination gefordert.

Damit diese enormen Herausforderungen bewältigt werden können, will die hiermit vorgelegte neue Arbeitshilfe der AG Controlling im Städtetag Baden-Württemberg eine Hilfestellung leisten. Der hohen Komplexität entsprechend wird ein breites Themenspektrum angesprochen, daß bei aller Differenziertheit im Einzelnen vielfältig aufeinander bezogen und miteinander verknüpft ist.

Die einzelnen Beiträge sind dennoch in sich abgeschlossen und dadurch den geneigten LeserInnen auf einfache Weise zugänglich. Maßstab für die Auswahl der Themen und deren Behandlung war der Praxisbezug. Notwendige Grundlage sind die wichtigsten allgemeinen und theoretischen Darlegungen, auf denen aufbauend die wichtigsten Instrumente des strategischen Controlling ausgewählt wurden. Zahlreiche Praxisbeispiele belegen, dass die Erkenntnisse und Ergebnisse unmittelbar in die eigene praktische Tätigkeit einfliessen können. Weiterführendem und vertefendem Interessse dienen die umfangreichen Literaturhinweise.

Grundlagen und Methoden des Strategischen Controlling

A. Grundlagen des Strategischen Controlling

(Michael Freybler)

1 Vorbemerkung

2 Definitionen

3 Inhalte des Strategischen Controlling

4 Strategische Themen

4.1 Themenanfall (zeitliche Ebene - Aufkommen und Umfang)

4.2 Themenebene (inhaltliche Ebene)

5 Ansätze und Instrumente des Strategischen Controlling

5.1 Ansätze

5.2 Instrumente

6 Organisation und Akteure beim Strategischen Controlling

6.1 Organisation

6.2 Akteure

1 Vorbemerkung

Von einem bekannten Controlling-Autor stammt die Aussage: "Jeder hat seine eigenen Vorstellungen darüber, was Controlling bedeutet oder bedeuten soll, nur jeder meint etwas anderes."[1]

Dies trifft nicht nur für das Controlling allgemein, sondern auch speziell für das Strategische Controlling zu. Dort sogar insbesondere, denn beim Strategischen Controlling findet sich in der Literatur eine Vielzahl unterschiedlichster Ansätze, was Strategie ist und wie strategisches Controlling betrieben wird.

Die Mannigfaltigkeit zeigt sich verstärkt auch im kommunalen Bereich, da die Übertragung des allgemein eher unternehmerisch orientierten betriebswirtschaftlichen Wissens auf den öffentlichen Bereich zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Eine Übersicht über die derzeit verschiedenen Ansätze findet sich in Kapitel "5.1. Die Ansätze"

Es gibt keine einheitliche Definition, was strategisches Controlling für die Kommunen bedeutet.

2 Definitionen

Es gibt eine Vielzahl von ähnlichen Begriffen neben dem strategischem Controlling wie strategische Führung, strategisches Management, strategische Steuerung oder strategische Planung, die zwar nicht genau identisch sind, aber eine gleiche oder ähnliche Zielrichtung haben.

Oftmals werden die Begriffe synonym verwendet oder je nach Autor unterschiedlich definiert. Für eine Arbeitshilfe der AG Controlling ist es wichtig hier einen Ansatz zur Definition und dem inhaltlichen Verständnis anbieten zu können.

[1] Vgl. Peter Preißler, Controlling

Strategisch und operativ

Zur Unterscheidung der Begriffe strategisch und operativ wird oftmals eine Synopse verwendet, um die Unterschiede gegenüberstellen zu können.

	strategisch	**operativ**
Frage	Tun wir die richtigen Dinge?	Tun wir die Dinge richtig?
Ziel	Sicherung der dauerhaften Leistungsfähigkeit	Sicherung des kurzfristigen Erfolges
Aufgabe	Erkennen und schaffen neuer sowie Erhaltung und Pflege vorhandener Erfolgspotentiale	Vorhandene Potentiale erfolgreich nutzen
Inhalte	Erfolgspotentiale • Externe Potentialität (Chancen/Risiken) • Interne Potentialität (Stärken/Schwächen)	Ergebnis • Liquidität (Ausgaben/Einnahmen) • Rentabilität (Aufwendungen/Erträge) • Wirtschaftlichkeit (Kosten/Leistungen)
Zeit	Beginnt in der Gegenwart und reicht in eine zeitlich offene Zukunft	Geschlossener zeitlicher Horizont von 3 bis 5 Jahren

Führung, Management und Steuerung, Controlling

Diese Begrifflichkeiten lassen sich nach unterschiedlichsten Kriterien abgrenzen. Der folgende Ansatz geht davon aus, dass Führung i.w.S. verstanden wird und somit der weitestgehende Begriff in dieser Reihe ist.

Unter Führung werden alle gegeneinander abgrenzbaren und damit strukturier- und erlernbaren Führungshandlungen verstanden. Diese Führungshandlungen machen in ihrer Summe das Gesamtphänomen Führung aus und sind im Führungskreis abgebildet.

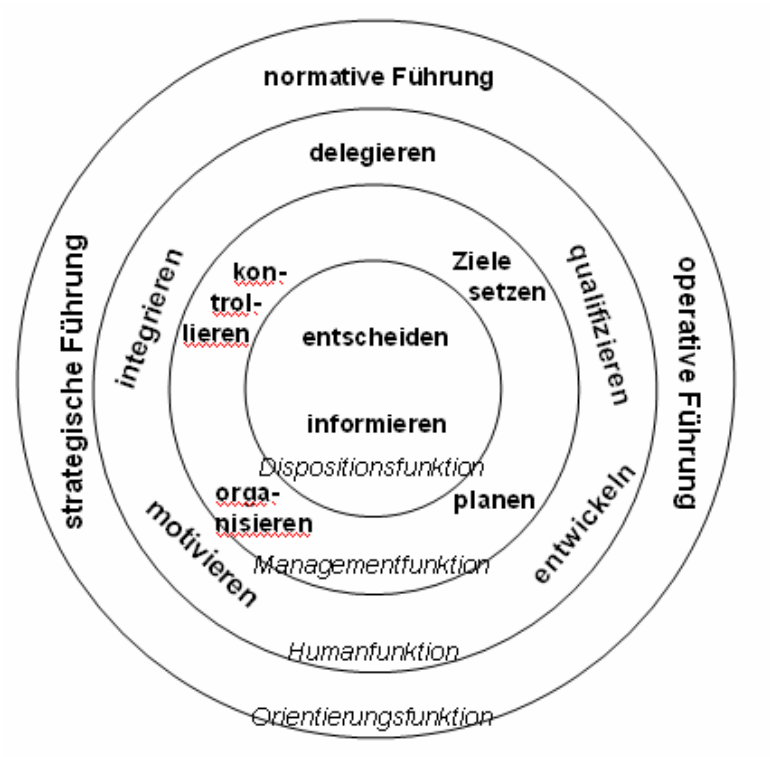


Abb. Der Führungskreis

Andere Autoren verwenden den Begriff Führung i.e.S. im Sinne der Humanfunktionen, wie sie in der Abbildung dargestellt werden.

Management wird als zielorientiertes Gestalten betrieblicher Prozesse verstanden. Im Vordergrund steht dabei der so genannte Management-Kreislauf („Ziele setzen – planen - organisieren – kontrollieren“), welche immer auch die beiden Kernfunktionen der Führung („entscheiden und informieren“) beinhalten. Dabei kann das Management eingeteilt werden in ein normatives Management, ein strategisches Management sowie ein operatives Management.[2]

Ebenfalls mit diesen Teilaspekten des Führens befasst sich der Begriff Steuerung. Auch hier steht insbesondere der Prozess der Verknüpfung der Teilfunktionen zu einem Kreislauf im Vordergrund.

Controlling lässt sich ganz allgemein als ein funktionsübergreifendes Konzept zur Steuerungsunterstützung definieren. Dabei greift Controlling auf die 3 klassischen Führungshandlungen des Planens, des Kontrollierens und des Informierens zurück, um bei allen Handlun-

[2] vgl. insbesondere Rainer Heinz, Kommunales Management

gen und Entscheidungen die Ergebnis- und Potentialorientierung sicherzustellen. Ziel des Controlling ist es, die Steuerung noch erfolgreicher zu machen.

Strategische Steuerung, Strategisches Controlling

Im Rahmen der Umfrage zum Stand des Strategischen Controlling durch den Städtetag Baden-Württemberg wurde ferner definiert:

- Strategische Steuerung = Strategische Steuerung ist die langfristig angelegte und nachhaltige politische Steuerung einer Kommune.

- Strategisches Controlling = Strategisches Controlling unterstützt die strategische Steuerung durch Planung, Kontrolle und Information.

Das strategische Controlling unterstützt die strategische Steuerung.

Strategische Aufgaben haben einen anderen inhaltlichen und zeitlichen Hintergrund als operative Aufgaben.

3 Inhalte des Strategischen Controlling

Das strategische Controlling lässt sich hinsichtlich seines formalen und materiellen Inhalts unterscheiden.

Unter **formalem Inhalt** wird verstanden, worin sich das strategische Controlling differenziert. Hintergrund ist die Grundidee, dass beim Strategischen Controlling ebenso eine bestimmende Größe notwendig ist wie bei dem operativen Controlling.

Beim operativen Controlling ist dies der Erfolg, der durch die Nutzung der vorhandenen Potentiale die Sicherung der aktuelle Existenz gewährleistet. Entsprechend gibt es im Strategischen Controlling die Sicherung der dauerhaften Existenz, welche durch das rechtzeitige Erkennen und Schaffen neuer sowie die Pflege vorhandener Potentiale erreicht wird. Ge-

nauso wie im operativen Controlling die Zielgröße des Erfolges differenziert werden kann nach den Steuerungsgrößen Liquidität, Rentabilität und Wirtschaftlichkeit, werden im Strategischen Controlling die Zielgröße der Potentiale differenziert nach internen und externen Potentialen.

Interne Potentiale resultieren aus Stärken und Schwächen, also die Auseinandersetzung mit den Fragestellungen „was können wir besonders gut bzw. besser als andere, was können wir noch nicht so gut“. Hierbei ist der Blick nach innen auf die Verwaltung gerichtet.

Externe Potentiale bestehen aus Chancen und Risiken. Es wird besonders das Umfeld, die Umwelt und der Markt betrachtet, um festzustellen, welche Veränderungen, mit welchen Auswirkungen, zukünftige Chancen bieten bzw. welche Risiken auf die Kommune lauern könnten.

<table>
<tr><td>Orientierungs-funktion</td><td colspan="4">Strategisch</td><td colspan="3">Operativ</td></tr>
<tr><td>Zielgröße</td><td colspan="4">Potentiale</td><td colspan="3">Erfolg</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Steuerungsgrö-ßen</td><td colspan="2">Externe Poten-tiale</td><td colspan="2">Interne Potentiale</td><td rowspan="2">Liquidität</td><td rowspan="2">Rentabili-tät</td><td rowspan="2">Wirtschaft-lichkeit</td></tr>
<tr><td>Chan-cen</td><td>Risi-ken</td><td>Stär-ken</td><td>Schwä-chen</td></tr>
</table>

Abb. Formale Inhalte des Strategischen Controlling

Unter **materiellem Inhalt** wird verstanden, womit sich das strategische Controlling ganz konkret beschäftigt, wo die Anwendungsfelder sind.

In der einschlägigen betriebswirtschaftlichen Literatur werden hierzu strategische Geschäftsfeldeinheiten definiert, die als Produkt-Markt-Kombination zu betrachten sind. In der kommunalen Praxis gibt es bereits einige Beispiele.

Bei dem Projekt KOMPASS (Kommunales Projekt zum Aufbau einer Strategischen Steuerung) werden fünf Lebensqualitätsbereiche (Wirtschaftsförderung, Soziales, Bildung, Kultur und Umwelt) unterschieden.[3]

In einigen Städten gibt es bereits Stadtleitbilder[4]. So gibt es in Sindelfingen ein Stadtleitbild mit der Unterscheidung von sechs Leitbildbereichen (Innenstadt und Verkehr – Wirtschaft und Arbeitsmarkt – Freizeit, Kultur, Sport – Soziales, Bildung, Wohnen – Natur und Umwelt – Stadt und Bürgerschaft) sowie in einer weiteren Unterteilung dann nach 13 Themenbereichen.

Ausgangspunkt einer Studie der Kommunalberatung Kehl war die Befragung in 16 Politikfeldern (Sozialpolitik, Straßen-/ Parkplatzbau, Abfallbeseitigung, Jugendpolitik, Städtebau, Kultur, Abwasserbeseitigung, Bildung, Öffentliche Sicherheit, Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, ÖPNV, Parks/Erholung, Sport/ Freizeit, Gesundheit und Wissenschaft).

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Definition von Strategischen Handlungsfeldern kann auch der gemeinsame Produktrahmen sein (vgl. IMK-Beschluss vom 21.11.2003 – Anlage A1). Dies erleichtert im weiteren Prozess der Strategischen Steuerung die Verbindung der Strategischen Sicht mit den operativen Handlungen.

Auch der Blick in die einschlägigen Wahlprogramme der Parteien und Wählervereinigungen aus dem Kommunalwahlkampf 2004 zeigt, dass dort strategische Themenfelder im Sinne der materiellen Definition beschrieben werden.

Formal beschäftigt sich das strategische Controlling mit Chancen und Risiken (externe Potentiale) und mit Stärken und Schwächen (interne Potentiale).
Die materiellen Inhalte des Strategischen Controlling sind von jeder Kommune individuell festzulegen. Ausgangpunkt hierzu ist die Definition von Strategischen Handlungsfeldern nach bestehenden und/oder zukünftigen Schwerpunkten. Die Anzahl der dabei definierten Felder ist nicht absolut festlegbar. Als sinnvoll erscheint ein Bereich zwischen ca. 4 bis 20 Strategischen Handlungsfeldern.

[3] vgl. http://www.kompass-modellkommunen.de
[4] vgl. hierzu die Anlage D5

4 Strategische Themen

4.1 Der Themenanfall (zeitliche Ebene - Aufkommen und Umfang)

Nach dem zeitlichen Aufkommen ergeben sich die Themen entweder geplant im Sinne einer periodischen Strategischen Planung oder ungeplant, indem ein Thema seitens der Politik oder der Verwaltung aufkommt.

Die Themen lassen sich nach ihrem zeitlichen Umfang einordnen entweder als einmalige Fragestellungen im Sinne von Projekten oder als dauerhafte/ständige Fragestellungen im Sinne von Strategischen Geschäftsfeldeinheiten.

Zeitliches Aufkommen	Ungeplant	Beispiele: Feinstaub-Problematik	
	Geplant	Beispiele: Einführung NKHR, Public Private Partnerships	Beispiele: Kultur-/Schul-/Sport-/Sozial-Entwicklungsplan
		Einmalig – Projekt	Ständig – Geschäftsfeldeinheiten
		Zeitlicher Umfang	

Abb. Portfolio Anfall von Strategischen Themen

4.2 Die Themenebene (inhaltliche Ebene)

In der einschlägigen betriebswirtschaftlichen Literatur werden aus Sicht der Unternehmen die Strategischen Themen nach folgenden inhaltlichen Ebenen beschrieben:

- Unternehmens-Strategie
- Geschäftsbereichs- oder auch Geschäftsfeld-Strategie
- Funktionsbereichs- oder auch Funktional-Strategie

Diese grundsätzliche Unterscheidung lässt sich auf die Kommunalverwaltung übertragen. D.h. strategische Themen können auf Ebene der Gesamtkommune, der Geschäfts- bzw. Fachbereiche oder bei Funktionsbereichen angegangen werden. Dieser Gedankengang wird u.a. beim Ansatz der KGSt zum Strategischen Management aufgegriffen und umgesetzt. Neben der Gesamtstrategie und Fachbereichsstrategie werden dort zusätzlich strategische Leitziele im Rahmen der Budgetierung entwickelt.[5]

[5] vgl. die entsprechenden KGSt-Berichte
Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie Bericht 9/2000,
Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung Bericht 10/2000,
Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe Bericht 11/2000

Strategische Themen lassen sich differenzieren.

Sie können geplant oder ungeplant entstehen und als Projekt oder Geschäftsfeldeinheit abgearbeitet werden.

Hinsichtlich Ihrer inhaltlichen Abgrenzung unterscheidet man Gesamt-Strategien, Geschäftsbereichs-Strategien und Funktionsbereichs-Strategien.

5 Ansätze und Instrumente des Strategischen Controlling

Es gibt eine Vielzahl von unterschiedlichsten Ansätzen für das strategische Controlling. Letztlich muss jede Kommune ihren eigenen Weg suchen und finden. Nicht nur in dem was sie tut – hier gibt es ja viele Ansätze, Ideen und Vorschläge –, sondern vor allem auch wie sie es tut, d.h. wie in welcher Form sie die Strategischen Themen inhaltlich ausgestalten will.

Einen ersten Einstieg in die Vielfalt der Strategischen Ansätze und Instrumente sollen die nachfolgenden Hinweise geben. Aufgrund der inhaltlichen Komplexität ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Originalquellen notwendig. Weitere Hilfestellung wird auch in den folgenden Beiträgen dieser Arbeitshilfe geleistet, in denen spezifische Fragen zu Methoden und Verfahren sowie einige Instrumente konkret vorgestellt werden.

5.1 Ansätze

Für den kommunalen Bereich sind bereits einige Ansätze formuliert worden, auf die sich aufbauen lässt. Für eine weitergehende Vertiefung des Themas sollen die folgenden Fundstellen dienen.

- Strategisches Management (mit Gesamtstrategie, Zielbezogene Budgetierung, Fachbereichstrategie), Ansatz der KGSt

Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung, Bericht 8/2000

Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie, Bericht 9/2000

Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung, Bericht 10/2000

Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe, Bericht 11/2000

Strategisches Management V: Stärken-, Schwächen- und Potenzialanalysen am Beispiel der Sozialhilfe, Bericht 6/2001

Über die Wissensdatenbank der KGSt abrufbar unter http://wissen.kgst.de

sowie Rainer Heinz, Kommunales Management

- KOMPASS, Kommunales Projekt zum Aufbau einer Strategischen Steuerung, Ansatz der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit mehreren Kommunen und Kreisen

  http://www.kompass-modellkommunen.de

- KAPS, Konzept zum Aufbau eines politisch/Strategischen Steuerungsinstruments für Kommunen, Ansatz von Prof. Dr. Katz für den Finanzausschuss des Städtetags Baden-Württemberg

  Das Projekt wird momentan entwickelt, vgl. Anlage A2

5.2 Instrumente

Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von Instrumenten, die dem Strategischen Management zugeordnet werden. Beispielhaft werden die folgenden Instrumente aufgeführt:

- Strategische Umfeld- und Marktanalysen
- Potentialanalyse / SWOT-Analyse
- Produktlebenszyklen
- Portfolio-Analyse
- Gap-Analyse
- Szenario-Technik
- Früherkennung-/Frühwarnsysteme
- Balanced Scorecard

- Shareholder Value Analyse / Wertsteigerungsmanagement
- Benchmarking
- Strategisches Kostenmanagement (Prozesskosten, Target Costing, Better and Beyond Budgeting)
- Kernkompetenzen

Auf viele dieser Instrumente wird im Rahmen dieser Arbeitshilfe mit Einzelbeiträgen eingegangen. Dabei werden auch kommunale Praxisbeispiele ausführlich dargestellt. Ansonsten gilt der Verweis auf die einschlägige Fachliteratur.

Erste spezifische kommunale Ansätze sind vorhanden. Diese sind jedoch nicht zur ungeprüften schematischen Übernahme geeignet. Vielmehr bedarf es eigener Gedanken zur strukturellen und inhaltlichen Gestaltung des Strategischen Controlling.

Strategie ist immer etwas Individuelles – für jede Kommune eigenständig und unverwechselbar.

6 Organisation und Akteure beim Strategischen Controlling

6.1 Organisation

Grundsätzlich kann strategisches Controlling entweder unmittelbar von der Führungskraft oder einer spezialisierten Organisationseinheit wahrgenommen werden.

Wenn eine eigene Organisationseinheit eingerichtet wird, so ist mittlerweile unbestritten, dass diese in der Hierarchie ganz weit oben angesiedelt werden muss, um Wirkung zu entfalten. Denn grundsätzlich gilt: Controlling ist nur bis zu der Ebene wirksam, an der es angesiedelt ist.

Aus diesem Grund kann strategisches Controlling als fachübergreifende Gesamtsteuerung nur bei der Verwaltungsspitze angesiedelt werden. Es empfiehlt sich eine Zuordnung als Stabsstelle direkt bei der Verwaltungsspitze.

Über den derzeitigen Realisationsstand der Controllingorganisation bei den Kommunen gibt das Umfrageergebnis U 349/2004 vom 29.04.2004 des Städtetags Baden-Württemberg hinreichend Auskunft (vgl. auch Beitrag B. Stand des Strategischen Controlling).

6.2 Akteure

Akteure beim Strategischen Controlling sind der Gemeinderat, die Verwaltungsspitze, die weiteren Führungskräfte einer Verwaltung (Fachbereichsleitungen, Amtsleitungen, o.ä.) sowie die Controller.

Aktuell wird das politische Gremium noch nicht oft genug einbezogen bzw. fordert der Rat seine konkrete Beteiligung zu selten ein (vgl. auch Beitrag B. Stand des Strategischen Controlling).

Vermeintlich lässt einerseits die derzeitige Finanzlage der Kommunen keinen Raum für Visionen erkennen („kurzes Haar ist schnell gebürstet“). Andererseits gelten die Stadtleitbilder oft als Leitbild der Beliebigkeit, in denen ein gemeinsamer Konsens ohne jegliche Profilierung getroffen wurde. Dies insbesondere, wenn die Kommune sich zu einer großen Region zugehörig fühlt, die keine eigenständige Differenzierung möglich erscheinen lässt.

Entsprechende Weiterentwicklungen wie Durchführung konkreter strategischer Projekte oder Klausurtagungen mit dem Gemeinderat sollten weiter ausgebaut werden.

- <u>die Verwaltungsspitze</u>

Die meisten Verwaltungsspitzen haben die Entwicklung und den Aufbau eines Strategischen Controlling zur „Chefsache“ erklärt (vgl. auch Beitrag B. Stand des Strategischen Controlling).

Erste Voraussetzungen werden durch die Einrichtung von Organisationseinheiten hierfür geschaffen. Das strategische Controlling befindet sich größtenteils noch im Aufbau.

Die Verwaltungschefs müssen auch weiterhin als Vordenker und mit Elan an dieser Aufgabe arbeiten.

- <u>die weiteren Führungskräfte</u>

Von Teilen der Führungskräfte wird das strategische Controlling bereits heute eingefordert, und zwar dergestalt, dass sie in den Strategischen Entwicklungsprozess mit eingebunden werden wollen.

Dies aus ihrem Verständnis heraus, als Führungskräfte Mitverantwortung an der Gesamt-Führungsverantwortung zu tragen. Die Führungskräfte möchten mitbestimmen, welche Strategischen Entscheidungen getroffen werden, da sie später auch für die Umsetzung zuständig sind. Sie wollen rechtzeitig erkennen, welcher Stellenwert der eigene Bereich hat, wie dessen Bedeutung außerhalb des Bereichs gesehen wird und wie der Bereich in der Zukunft gestaltet werden kann. Dies kann nicht ohne das fachliche Know-how der jeweiligen Bereiche bei der Strategie-Entwicklung und später bei der Strategie-Umsetzung erfolgen.

- <u>die Controller</u>

Die Controller unterstützen die Führungskräfte bei der Planung, Kontrolle und Information. Insofern nehmen sie die Funktion der internen Beratung (Prozess-Spezialist) für diese Führungshandlungen in der Verwaltung wahr.

Die mit dem Strategischen Controlling beauftragte Stelle nimmt gerade auch in Verbindung zu den weiteren Beteiligten eine aktive Rolle ein und muss die Voraussetzungen schaffen, um die benötigten Controllingsysteme zu konzipieren und zu implementieren (System-Spezialist).

Die Weiterentwicklung des Strategischen Controllings ist eine spannende und herausfordernde Aufgabe, welche besondere Fähigkeiten, Fertigkeiten und Eigenschaften in Form von fachlichen, methodischen, sozialen und persönlichen Kompetenzen erfordert.

Zur Gestaltung eines effektiven und schlagkräftigen Strategischen Controllingsystems ist eine Anbindung bei der Verwaltungsspitze erforderlich.

Erst die Bereitschaft aller Beteiligten (Gemeinderat, Verwaltungsspitze, weitere Führungskräfte, Controller) ermöglicht die konkrete, sinnvolle und wirksame Umsetzung des Strategischen Controlling.

Grundlagen und Methoden des Strategischen Controlling

B. Stand des Strategischen Controlling der Kommunen in Baden-Württemberg

(Ute Gaus)

1 Ergebnisse der Umfrage U 349/2004 des Städtetags Baden-Württemberg

2 Bewertung – Schlussfolgerungen – Markante Aussagen

2.1 Bedeutung

2.2 Organisation

2.3 Instrumente

1 Ergebnisse der Umfrage U 349/2004 des Städtetags Baden-Württemberg

Mit Rundschreiben U 326/2003 vom 24.10.2003 hat der Städtetag Baden-Württemberg bei den Mitgliedstädten der Städtegruppe A und B eine Umfrage zum Stand des Strategischen Controlling durchgeführt. 104 Städte haben sich an der Umfrage beteiligt. Das 104-Seitige Umfrageergebnis ist der elektronischen Fassung beigefügt. Es kann auch unter dem Internetangebot des Städtetags Baden-Württemberg unter der Rubrik Rundschreiben, lfd. Nr. 349, abgerufen werden.

Das Umfrageergebnis wurde durch Frau Ute Gaus, Controllerin der Universitätsstadt Tübingen, ausgewertet.

5-Umfrageergebnis-349_29_04_04_ST_99

2 Bewertung – Schlussfolgerungen – Markante Aussagen

2.1 Bedeutung

Verstärkt durch den Einnahmeausfall innerhalb der Kommunen in den letzten Jahren wird die Notwendigkeit einer strategischen Steuerung immer mehr als dringend notwendig erachtet.
Ein strategisches Controlling zur Unterstützung der strategischen Steuerung halten 70% der rückmeldenden Kommunen für erforderlich. Zum heutigen Stand beschäftigt sich hauptsächlich die Verwaltungsführung mit der strategischen Steuerung, die Einbeziehung des Rats findet noch zu selten statt. Die für eine strategische Steuerung genannten maßgeblich relevanten Bereiche wie Haushaltskonsolidierung, Stadtentwicklung, Bildung (Schulen) und der Verwaltungsreformprozess lassen sich ohne die politische Ebene nicht erarbeiten.

Die Antworten auf die Frage „Was würde Ihnen die strategische Steuerung erleichtern?“ zeigt deutlich welcher arbeitsreicher Weg noch vor den Kommunen liegt. Genannt wurden:

- Fortschreibungsfähige Datenbasis
- EDV-Unterstützung
- Aussagefähiges Berichtswesen
- Steuerungsrelevante Kennzahlen
- Klare Zielformulierungen
- Rechtzeitige Erkennung von Zielabweichungen
- Gesamtentwicklungskonzept

Insgesamt Aufgaben bei denen das strategische Controlling eine wichtige Unterstützungsfunktion inne hat.

2.2 Organisation

Bei größeren Städten ab 50.000 Einwohner wird bei 87 % das Strategische Controlling durch eine zentrale Stelle aufgebaut. In Kommunen unter 50.000 Einwohner halten dies nur 41% für notwendig, 45 % für nicht notwendig. Interessant ist ebenfalls die Ansiedelung der Stelle, die strategische Steuerung durchführt oder aufbaut. Es gibt die unterschiedlichsten Varianten. Sinnvoll wäre eine Ansiedlung bei der Verwaltungsspitze, Oberbürgermeister, um dem strategischen Controlling die notwendige Akzeptanz zu geben.

Als wichtigste Aufgaben dieser Stelle wurde

- der Aufbau des strategischen Instrumentariums
- die Beratung der Verwaltungsspitze
- der Aufbau und die Pflege des Berichtswesens
- und die Bearbeitung strategisch relevanter Einzelprojekte

gesehen.

Ein flächendeckendes strategisches Controlling gibt es nur in Einzelfällen. Die Notwendigkeit wird gesehen, aber bei den Kommunen in Baden-Württemberg befindet sich strategisches Controlling erst im Aufbau. Nur bei wichtigen Projekten oder Bereichen wird Controlling bereits eingesetzt.

2.3 Instrumente

Ein Leitbild ist bei 54% der rückmeldenden Kommunen entwickelt (zusätzlich geplant bei 36%), findet jedoch nur bei 25% tatsächlich Verwendung in der strategischen Steuerung. Dem hohen Aufwand einer Leitbildentwicklung steht somit eine ungenügende Verwertung gegenüber.

Ein gesamtstädtisches Zielsystem oder ein gesamtstädtischer Zielkatalog ist noch bei wenigen Kommunen zu finden (22%, geplant bei 43%), davon arbeitet momentan jedoch nur die Hälfte (11%) auch tatsächlich damit. Ein Zielsystem ist jedoch eine der wichtigsten Grundlagen um strategische Steuerung zu ermöglichen.

Die Messbarkeit der Zielerreichung ist nur bei 8% gegeben. Die strategischen Ziele sind meistens nicht mit der operativen Ebene verknüpft und somit nur ungenügend überprüfbar. Die Ziele beziehen sich nicht nur auf die Finanzen, obwohl auch bei dieser Umfrage noch auf Platz 1, sondern vermehrt in den Bereichen der Wirkung, Qualität und Verwaltungsprozessen. Der Weg geht hin zur Outputorientierung und erfordert somit neue Instrumentarien zur Steuerung.

Produkte werden von den meisten Kommunen mit Hilfe eines Produktkatalogs oder Produktplans genutzt (62%). Zur Unterstützung bei der strategischen Steuerung werden sie jedoch nur von 13% verwendet.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist bei den meisten Kommunen zumindest teilweise aufgebaut und wird auch als Hilfsmittel zur strategischen Steuerung genutzt. Die Kostenrechnung zählt zum operativen Controlling und arbeitet hauptsächlich mit vergangenheitsorientierten Werten. Der Nutzen für die strategische Steuerung wird hier in der fortgeschriebenen Datenbasis gesehen.

Auf die Frage „Gibt es in Ihrer Kommune ein strukturiertes Vorgehen zur Entwicklung einer Gesamtstrategie?“ antworteten nur 32% mit Ja. Die Strategiefindung findet hauptsächlich nur durch die Verwaltung oder gemeinsam mit dem Rat (33%) statt, nie ausschließlich über die politische Ebene. Vorwiegend Leitbildprozesse werden als Vorgehen zur Strategieentwicklung beschrieben.

Zwischen Rat und Verwaltung werden in 27% der rückmeldenden Kommunen regelmäßig strategische Ziele beschlossen. Diese Vereinbarungen werden insbesondere innerhalb des Budgetrahmens und des Haushaltplanes beschlossen. Verwaltungsintern werden die strategischen Ziele nur bei 11% der Kommunen durch Kontrakte gesichert.

Die Umfrage zeigt, dass viele Ansätze vorhanden sind. Ein Zusammenspiel der einzelnen Steuerungsinstrumente ist allerdings in den meisten Kommunen nicht zu finden. Die gesamtstädtische Strategische Steuerung gibt es zu diesem Zeitpunkt nicht. Notwendig ist es die einzelnen Bausteine sinnvoll miteinander zu verknüpfen, damit eine durchgängige Steuerung von der strategischen bis zur operativen Ebene möglich wird.

Grundlagen und Methoden des Strategischen Controlling

C. Strategisches und operatives Controlling als Prozess

(Karl-Heinz Wössner)

1 Grundlagen

2 Der Prozess der Strategischen Planung

2.1 Ablaufschema der Strategischen Planung

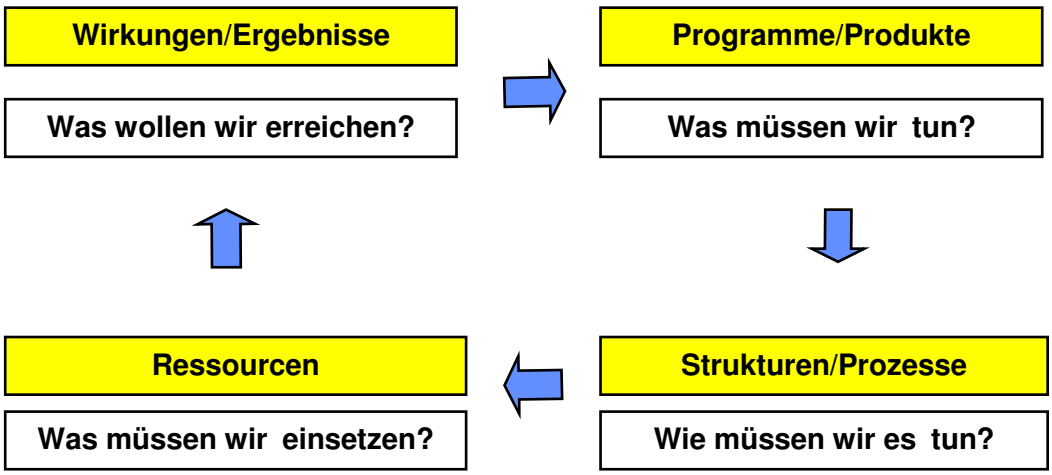
2.2 Zusammenwirken von Politik und Verwaltung

3 Die Verknüpfung von Strategischen und operativen Controlling

1 Grundlagen

Im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanungen wurden immer schon auch strategische Weichenstellungen vorgenommen bzw. Entscheidungen gefällt. Meistens gibt es aber weder im Ablauf der Planung noch in der Darstellung des Haushaltsplanes eine klare Unterscheidung zwischen strategischen und operativen Fragestellungen. Sie überlagern sich gegenseitig und häufig genug schieben sich operative Fragen zu Lasten strategischer Überlegungen in den Vordergrund.

Die herkömmliche, inputorientierte Verwaltungssteuerung erfolgte über die Verteilung von Finanzbudgets, Personalstellen und Aufgaben. Eine ziel- und wirkungsorientierte Steuerung fragt jedoch zuerst nach den angestrebten und tatsächlichen Wirkungen des Verwaltungshandelns für die Kommune und ihre Bürger. Darüber hinaus sind in einer ganzheitlichen Steuerungsphilosophie gerade in der Planungsphase die weiteren Zieldimensionen Programme/Produkte, Prozesse & Strukturen und Ressourceneinsatz (Budgets) simultan zu berücksichtigen *(vgl. KGSt-Berichte „Strategisches Management I - IV).*



2 Der Prozess der Strategischen Planung

Die Einführung eines wirkungsorientierten Steuerungssystems erfordert zwingend die Restrukturierung der Haushaltsplanerstellung als Kernprozess des strategischen Managements. Die KGSt hat hierzu unterschiedlich weit reichende Modelle vorgelegt[1)].

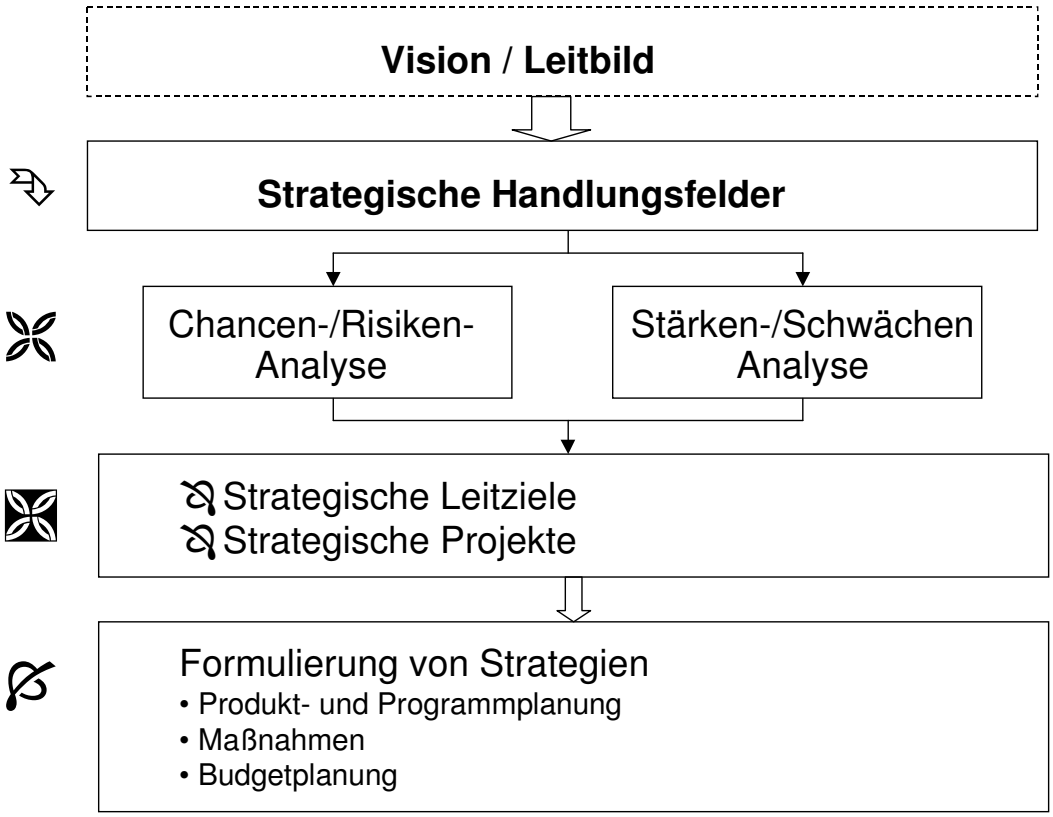
1) KGSt-Bericht 10/2000 Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung.

Inhaltlich geht es in der strategischen Planung um

- strategische Leitziele, die das „Politisch Gewollte“ beinhalten und häufig produktbereichsübergreifend sind
- strategische Projekte (mit Einmaligkeits-Charakter)
- Produktbereichs-Strategien

2.1 Ablaufschema der strategischen Planung

Ausgangspunkt für die Strategieentwicklung ist - sofern vorhanden - das Leitbild*)*, das längerfristige Gültigkeit hat. Im folgenden Schaubild ist der sachlogische Zusammenhang vom Leitbild bis zur Budgetplanung dargestellt.



Der Prozess der Strategischen Planung kann idealtypisch wie folgt beschrieben werden:

- Definition Strategischer Handlungsfelder

  Sie dienen zur Strukturierung der Strategieentwicklung und -kontrolle. Andere Begriffe hierfür sind Politikfelder oder strategische Zielfelder. Sie sind häufig im Leitbild bereits vordefiniert und bleiben auch längerfristig erhalten. Wünschenswert ist eine Abstimmung mit der Gremienstruktur (Zuordnung eines Handlungsfeldes an nur einen Ausschuss) und soweit möglich mit den Produktbereichen.

- Strategische Analyse

  Die Strategieentwicklung beginnt mit einer strategischen Analyse, in der Chancen/ Risiken (aus Kundensicht) und Stärken/Schwächen der Verwaltung (im Vergleich zu anderen) herausgearbeitet werden (*vgl. Abschnitt über SWOT*). Daraus können sich unterschiedliche strategische Optionen ergeben, die politisch zu bewerten sind.

- Entwicklung strategischer Leitziele und Projekte

  Für die ausgewählten Optionen folgt nun der Zielbildungsprozess, in dem vor dem Hintergrund des Leitbildes bestehende Ziele überprüft bzw. neue Ziele entwickelt werden. Die Ziele sind nach Möglichkeit bezüglich Inhalt, Ausmaß und Zeitbezug zu operationalisieren, d.h. mit Messgrößen (Indikatoren und Kennzahlen) zu versehen, mit denen die Zielerreichung gemessen werden kann.

  Die Initiierung und Weiterentwicklung strategischer Projekte kann in demselben Teilprozess erfolgen. Die strategischen Projekte fallen sozusagen aus dem Rahmen der dauerhaften Handlungsfelder und haben den Charakter der Einmaligkeit. Bei der Auswahl von strategischen Projekten sind die Kriterien politische Bedeutung bzw. öffentliche Wirkung, Ressourcenbedarf und Verantwortlichkeit heranzuziehen.

- Formulierung von Strategien

- Produkt- bzw. Programmplanung

  Die Erreichung von Zielen geschieht über die Leistungserstellung. Den strategischen Leitzielen sind diejenigen Produkte zuzuordnen, die einen Beitrag zur Zielerreichung leisten. Das politische Gewollte wird jeweils durch ein bestimmtes Mischungsverhältnis von Produktquantitäten und -qualitäten (= Produktprogramm) verwirklicht. Produktprogramme stellen somit ein Verbindungselement zwischen den strategischen Zielen und dem Produktmanagement (vgl. operative Planung) der Verwaltung dar. Der Zwischen-

schritt der Produktplanung ist auch deshalb notwendig, weil eine Kostenermittlung und Budgetierung nur auf der Outputebene und nicht auf der Wirkungsebene möglich ist.

- Maßnahmenplanung
  Schließlich ist auf der Basis der Ziele und Produktprogramme ein Maßnahmenkatalog (strategischer Businessplan) zu entwickeln, in dem die erforderlichen Schritte zur Erreichung der Ziele aufgestellt werden.

- Budgetplanung
  Mit dem Begriff der „zielbezogenen Budgetierung“ spricht die KGSt vor allem „die konsistente und systematische Verknüpfung der Budgetierung mit dem kommunalen Zielsystem“ an[2)]. Da eine direkte Berechnung der Auswirkungen neuer oder veränderter Ziele auf die zur Verfügung stehenden Budgets nicht möglich ist, müssen zunächst die Auswirkungen auf der Ebene messbarer Produkte oder Leistungen ermittelt und mit ihren Kosten bewertet werden. Um ein mögliches Defizit auszugleichen und um die knappen Mittel in möglichst effektive Verwendungen zu lenken, sind die Produkte entsprechend ihres Beitrages zur Zielerreichung zu priorisieren und entsprechend zu budgetieren.

  2) KGSt-Bericht 10/2000 Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung

  Für die politische Steuerung ist je nach Größe der Kommune in der strategischen Planung eine (grobe) Ermittlung der Produktbereichs- oder Produktgruppenbudgets ausreichend. Für die verwaltungsinterne Steuerung können die Budgets zusätzlich organisationsbezogen dargestellt werden. Entscheidend ist die Verknüpfung mit dem Haushalt, die am ehesten im Eckwertebeschluss vorgenommen werden kann.[3)]
  Die Budgets der im Gesamtvolumen des Haushalts enthaltenen strategischen Projekte sind gesondert darzustellen.

Basierend auf den mit der Politik abzustimmenden strategischen Leitzielen und Projekten erfolgt die Entwicklung der Produktbereichsstrategien, die verwaltungsintern durchgeführt wird. Prozessual steht dabei ebenfalls die Zielbildung am Beginn. Für den weiteren Ablauf gelten obige Prozessschritte 2 bis 4 analog.

Die Produktbereichsstrategien bilden wiederum die Basis für die operative Planung des Produktmanagements.

2.2 Zusammenwirken von Politik und Verwaltung

In der Idealvorstellung gibt die Politik die strategischen Leitlinien und Ziele vor, die Verwaltung sorgt für die operative Umsetzung. In der Realität wird aber die Strategische Planung im Zusammenwirken von Politik und Verwaltungsleitung entstehen. Dabei können sich neue Formen der Kooperation wie z.B. moderierte Strategie-Workshops mit der Verwaltungsspitze und Kommunalpolitikern gemeinsam als hilfreich erweisen.
Es gehört zur Entscheidungsbefugnis der Politik, Ziele vorzugeben, Produkt-Programme festzulegen, wichtige Projekte zu initiieren sowie die erforderlichen Budgets zur Verfügung zu stellen. Die Politik ist also in jedem Falle am Zielentwicklungsprozess zu beteiligen. Damit sie dies qualifiziert tun kann, ist die Verwaltung aufgefordert, Vorschläge vorzulegen, ggf. in Alternativen. Es muss jedoch zwischen Politik und Verwaltung vereinbart werden, wie weit die Verwaltung „vorarbeitet“ bzw. an welchem Punkt des Planungsprozesses die Politik „ins Boot geholt“ wird. Realistischerweise wird zunächst die Verwaltung die Strategische Analyse vorlegen und möglicherweise auch strategische Optionen bzw. alternative strategische Ziele entwickeln, die die Politik beispielsweise in einer Strategieklausur behandelt und dann die Verwaltung mit der weiteren Erarbeitung der ausgewählten Optionen beauftragt. Die Vorbereitung von Vorschlägen durch die Verwaltung hat den Vorzug, dass die Fachbereiche frühzeitig ihre fachlichen Vorstellungen einbringen können und die Diskussion der Gesamtstrategie bereits auf einer soliden Informationsbasis erfolgen kann.

Hinsichtlich des inhaltlichen „Einstiegs“ in den Prozess der Strategischen Planung gibt es grundsätzlich 2 Gestaltungsmöglichkeiten. Entweder wird im Top-down-Verfahren zuerst eine Gesamtstrategie entworfen als Basis für die Produktbereichsstrategien oder die von der Verwaltung zu erarbeitenden Produktbereichsstrategien sind Grundlage für die Entwicklung einer Gesamtstrategie.[4)]

4) KGSt-Bericht 9/2000 Wege zur Gesamtstrategie

Allerdings müssten im letzteren Fall nach der Festlegung der übergreifenden strategischen Leitziele die produktbereichsbezogenen Strategien nochmals untereinander abgestimmt werden.

3 Die Verknüpfung von strategischem und operativem Controlling

Sowohl für die strategische wie auch für die operative Steuerung sollten die beiden Denkansätze der wirkungsorientierten Steuerung und der ganzheitlichen Steuerung zu Grunde gelegt und verknüpft werden.

Im Konzept der wirkungsorientierten Steuerung steht am Anfang der Überlegungen die Frage nach den Zielen, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht bei strategischer bzw. operativer Steuerung. Die strategische Steuerung legt den Fokus auf Wirkungsziele, die Produkt-Programmplanung und die Definition und Initiierung von strategischen Projekten. Sie fragt nach Chancen und Risiken, nach Stärken und Schwächen und Ursache- Wirkungsbeziehungen in ausgewählten politischen Handlungsfeldern und stützt sich hierbei auf wenige aussagekräftige Indikatoren und Kennzahlen sowie auf Globalbudgets. In der operativen Steuerung hingegen dominieren die Leistungen und Kosten.

Unter dem Aspekt der ganzheitlichen Steuerung ist zu beachten, dass auch in der operativen Planung alle 4 Zielfelder (Wirkungen, Produkte, Prozesse, Ressourcen) Berücksichtigung finden. Für die operative Planung rücken aber messbare Produkt- und Leistungsdaten sowie differenzierte Budgets stärker ins Blickfeld.

Eine klare Trennung von strategischer und operativer Planung (prozessual, methodisch, informationell) ist zumindest bei größeren Kommunen sinnvoll. Andererseits ist eine Verknüpfung beider Planungsteile unabdingbar, damit die Strategie nicht auf der operativen Ebene ausgehebelt oder verwässert wird.
Die Verknüpfung von strategischer und operativer Perspektive erfolgt inhaltlich über

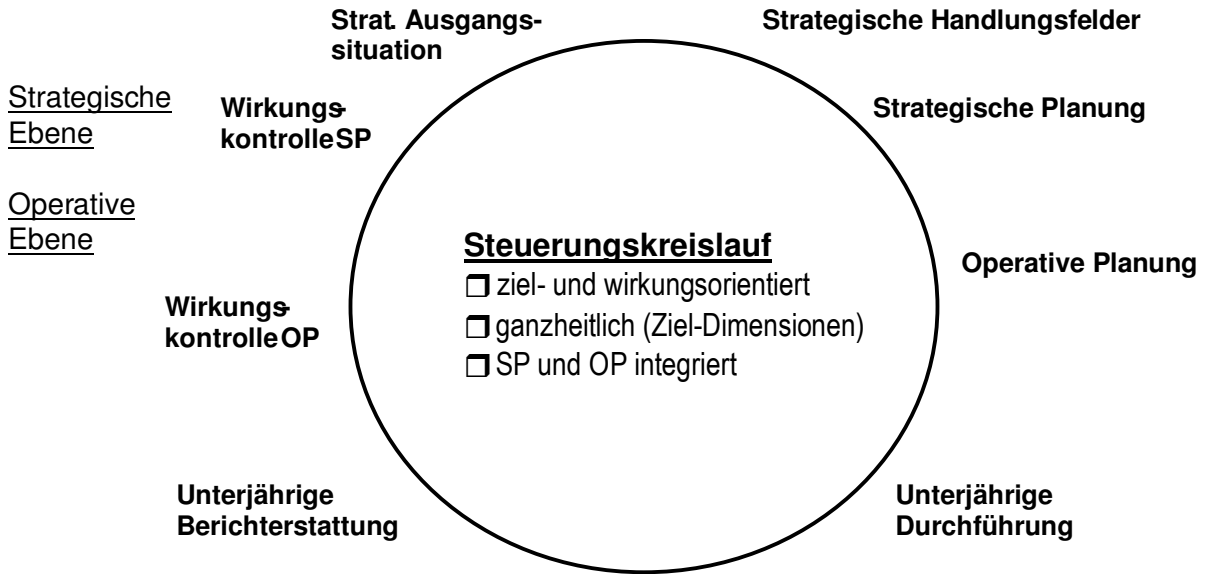
- die Differenzierung der strategischen Ziele in operative Teil-Ziele der Fachbereiche und Abteilungen. Dieses Prinzip setzt sich selbst bis zum Mitarbeitergespräch fort, in dem Vorgesetzter und Mitarbeiter Ziele und Maßnahmenschwerpunkte vereinbaren, die auch überprüfbar sind.
- Die Zerlegung der für strategische Steuerungszwecke hoch aggregierten Produkte (Produktprogramme) in messbare Leistungen der Produkt-verantwortlichen auf der operativen Ebene
- Die Ressourcenverteilung. Hierzu ist die Kostenrechnung so aufzubauen, dass eine möglichst verursachungsgerechte Verrechnung von Gemeinkosten auf die Produkte erfolgt und Produktkostenrechnung und organisationsbezogene Budgets in Beziehung gesetzt werden können.

Durch die Verknüpfung der strategischen Planung mit der operativen wird die gesamte Verwaltung in ihrem Handeln einheitlich ausgerichtet und werden die knappen Ressourcen zielgerichtet eingesetzt.

Die strategische Zielplanung muss als Kontrakt zwischen Politik und Verwaltung Bestandteil des „Neuen Haushalts“ werden. Eine Strategie kann nur dann erfolgreich verwirklicht werden, wenn alle Führungsebenen und Mitarbeiter „an einem Strang“ ziehen. Dazu müssen die vereinbarten politischen Ziele und Strategien sowohl gegenüber dem Bürger als auch in die Verwaltung hinein kommuniziert und in operative Planungen übersetzt werden. Ein wichtiges Hilfsmittel hierzu ist die sog. Balanced Scorecard.

Nicht grundsätzlich beantworten lässt sich die Frage, ob die operative Planung ebenfalls dem Gemeinderat zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt werden soll. Die bisherigen Erfahrungen mit der outputorientierten Steuerung und Produkthaushalten deuten eher darauf hin, dass die operative Planung nur bis zur Ebene der Produktgruppen oder bei größeren Kommunen nur bezogen auf Produktbereiche vorgelegt, beschlossen und im Neuen Haushalt veröffentlicht wird.

Im folgenden Schaubild soll nochmals verdeutlicht werden, wie der Steuerungs-kreislauf strategische u. operative Planungs- und Kontrollprozesse verbindet.



Wenn der Eindruck entstanden sein sollte, das vorgestellt Konzept sei zu komplex und es dränge sich die Frage auf, wo beginnen, dann sei an einen Grundsatz der Controller erinnert, engpassorientiert zu arbeiten, d.h. dort einzusteigen, wo die größte Wirkung erzielt wird, um dann mit Blick auf die Gesamtzusammenhänge beharrlich und mit Augenmaß weitere Steuerungselemente anzudocken.

Grundlagen und Methoden des Strategischen Controlling

D. Produktorientierte Organisation und produktorientierter Haushalt zur Strategischen Steuerung

(Thomas Fedrow)

1 Allgemeines: Reformstand und konkrete Umsetzung vor Ort

2 Der Beschluss der Innenministerkonferenz 2003: Das Wahlrecht für die Gliederung von Gesamt- und Teilhaushalten

3 Ausrichtung der produktorientierten Organisation „Dienstleistungsbetrieb Kommunalverwaltung“ zur Strategischen Steuerung

Der Autor dankt Herrn Prof. Günter Stephan von der FHöV Kehl und Herrn Michael Freybler von der Stadt Sindelfingen für die intensive Begleitung und positive Beratung bei diesem Beitrag.

1 Allgemeines: Reformstand und konkrete Umsetzung vor Ort

Die kommunale Selbstverwaltung hat zahlreiche individuelle Handlungsfelder. Der Spielraum dieser Handlungsfelder ist in Zeiten knapper Kassen eingeschränkt. Mit dem Neuen Finanzwesen bietet sich eine gute Gelegenheit wesentliche Bausteine der Verwaltungsreform hinsichtlich Organisation und Finanzen durch die sog. Produktorientierung zu vernetzen, um Synergien zu nutzen und Kosten (-treiber) entstehungs- und periodengerecht aufzuzeigen. Dabei wird die konsequente Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung vorangetrieben.

Drei Ansätze sind denkbar, um die Reform hin zum produktorientierten Gesamthaushalt umzusetzen:

- Das „Standardmodell“ der Ausrichtung des Haushaltes nach Produktbereichen mit / ohne eine organisatorische Komponente **(1. Ansatz)**.

- Das Modell “Dienstleistungsbetrieb Kommunalverwaltung“ mit der produktorientierten Ausrichtungen nach Lebenslagen und Steuerungsfeldern **(2. Ansatz).**

- Das „Politische Modell - Steuerung nach Strategischen Politikfelder“ (3. Ansatz).

Die über das Standardmodell hinausgehenden Ansätze stellen weitergehende Reformmodelle dar, als der Gesetzgeber derzeit plant. Die Ansätze ergeben sich auch je nach Reformstand der einzelnen Kommune und stellen damit „zwangsläufig einleuchtende“ Wege dar.

2 Der Beschluss der Innenministerkonferenz 2003: Das Wahlrecht für die Gliederung von Gesamt- und Teilhaushalten

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) hat am 21.11.2003 die Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen.

Zwei Reformelemente sind von besonderer Bedeutung für die Steuerung des kommunalen Handelns:

- Das Haushalts- und Rechnungswesen der Gemeinden, Städte und Kreise soll von der bislang zahlungsorientierten Perspektive auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt werden.

- Durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen soll eine outputorientierte Steuerung ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang werden Produkte als Kernelement des Neuen Haushalts herausgestellt: „Die in einem neuen Haushaltsplan abzubildenden aggregierten Produkte bilden die Verbindung zwischen den an sie anknüpfenden Ressourcenverbrauch und den damit angestrebten Zielen und Wirkungen“.

Der Produktrahmen definiert die Mindestinhalte der Produktbereiche für die Zuordnung von Produktgruppen und Produkten nach finanzstatistischem Bedarf. Den Ländern wurde von der IMK empfohlen, den Produktrahmen mit den Produktbereichen und den Produktgruppen landeseinheitlich vorzugeben. Die weitere Tiefengliederung können die Kommunen nach ihren eigenen Bedürfnissen gestalten. Die weitere Tiefengliederung des Produktrahmens in Baden-Württemberg erfolgt durch die Arbeitsgemeinschaft unter Federführung der Stadt Heidelberg (Ergebnis liegt voraussichtlich bis Ende 2005 vor)

Gesetzentwurf für ein Neues Gemeindehaushaltsrecht in Baden-Württemberg

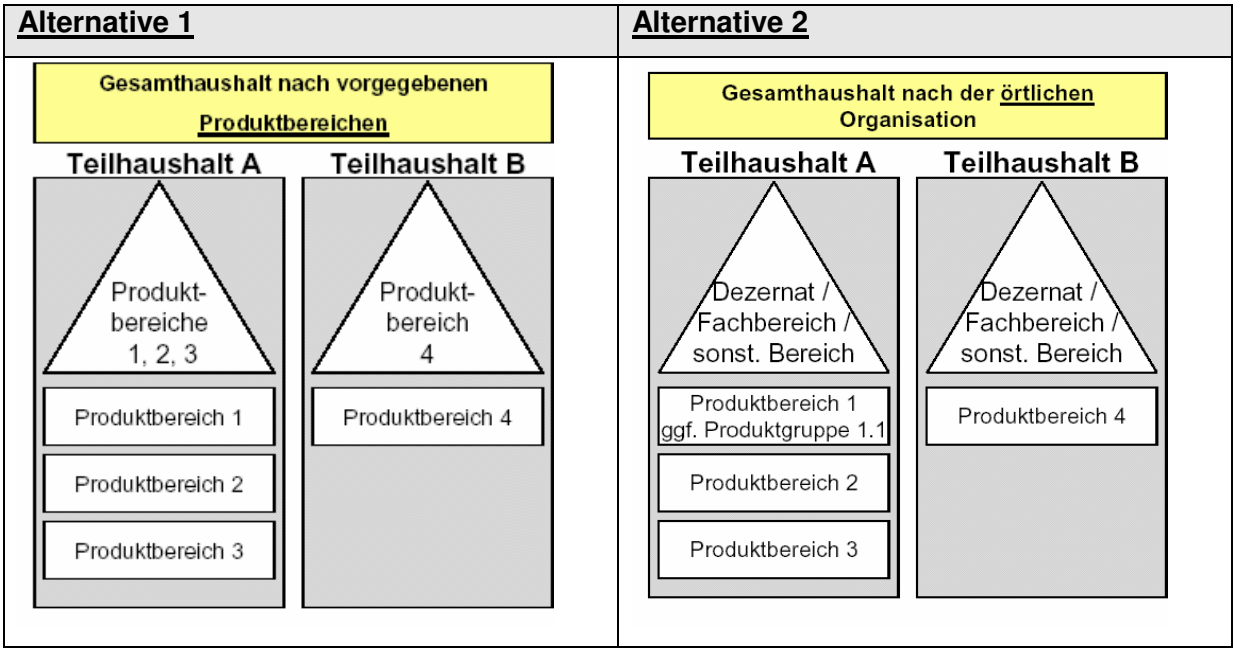
Das Innenministerium Baden-Württemberg hat auf Basis des IMK-Beschlusses vom 21.11.2003 den Arbeitsentwurf einer „doppischen“ Gemeindehaushaltsverordnung am 15.03.2004 den Kommunen zur Kenntnis gegeben.

§ 4 „Teilhaushalte, Budgets lautet wie folgt:

(1) Der Gesamthaushalt ist in Teilhaushalte zu gliedern. Die Teilhaushalte können nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert werden. Mehrere Produktbereiche können zu Teilhaushalten zusammengefasst und Produktbereiche nach vorgegebenen Produktgruppen auf mehrere Teilhaushalte aufgeteilt werden. Die Teilhaushalte sind in einen Ergebnishaushalt und in einen Finanzhaushalt zu gliedern.

(2) Jeder Teilhaushalt bildet eine Bewirtschaftungseinheit (Budget). Die Budgets sind bestimmten Verantwortungsbereichen zuzuordnen. Den Teilhaushalten ist eine Übersicht über die Produktgruppen, die Schlüsselprodukte, die Ziele und die Kennzahlen zur Messung der Zeilerreichung beizufügen.

Das Wahlrecht in der Übersicht: Zwei Alternativen des Gesetzgebers



Hinweis

Die Übersicht soll nicht die Darstellung aller möglichen Varianten wiedergeben. Der Gesamthaushalt kann damit mindestens in zwei und maximal 72 Teilhaushalte gegliedert werden (also: mehr als jeweils die Teilhaushalte A und B). Ebenso kann stärker nach Produktgruppen und Schlüsselprodukten gegliedert werden.

Dies bedeutet mit anderen Worten:

Jede Kommune (in Baden-Württemberg) **muss** einen Produktplan erstellen. **Eine ausführlichere Darstellung befindet sich in Anlage D1.**

Jetzt die Chancen für eine Strategische Steuerung und Neuausrichtung nutzen!

Dieser Beitrag will die Chancen der Neuausrichtung aufzeigen und folgende Arbeitshilfe mit drei zulässigen Ansätzen zur Umsetzung **„Kernforderung Produkthaushalt“** und zur Verbesserung der Strategischen Steuerung an die Hand geben. Dies auf der Basis von praktischen Reformerfahrungen bei der Stadtverwaltung Waiblingen (Region Stuttgart, 53.000 Einwohner).

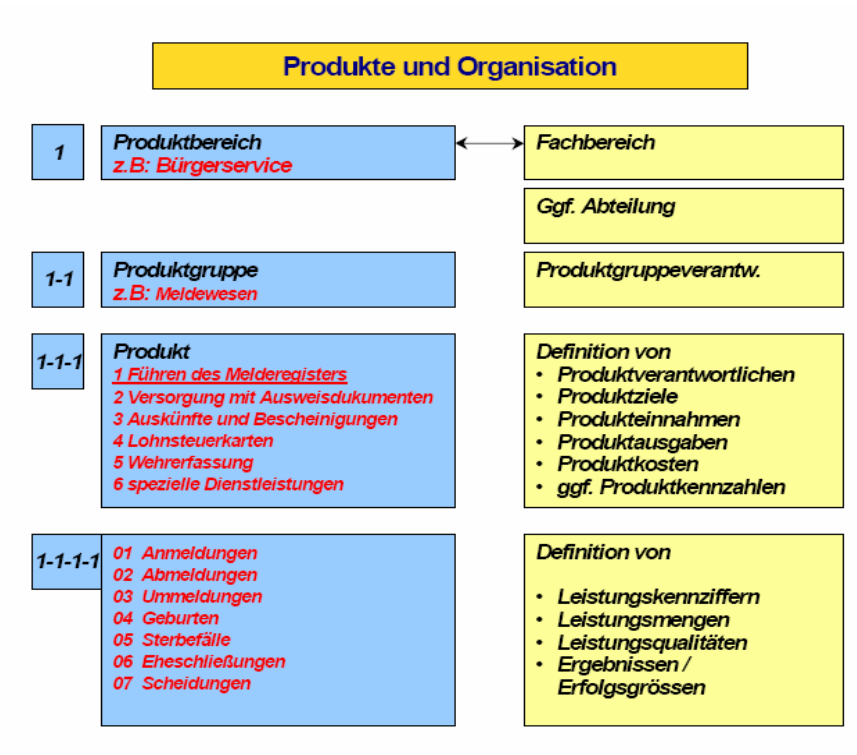
Mit anderen Worten sollte auch tatsächlich die Veränderung vollzogen werden, da sonst das alte System nur „mit neuen Begriffen neu abgebildet“ wird!

1. Ansatz: „Das Standardmodell“:

Ausrichtung nach dem Produktrahmen bzw. Produktbereichen und Produktgruppen hin zur Aufbauorganisation

Die einfache Umsetzung von Produktrahmen und Organisation ist auf dem „Reißbrett“ schnell vollzogen.

Folgendes praktische Beispiel für die Zusammenführung von Produktbereichen, Produktgruppen und Produkte in die klassischen Organisationshierarchien: Fachbereich, Abteilung, Sachgebiet ergibt sich:



Struktur für mittelgroße Kommunen

In Anlehnung an eine mögliche **Aufbauorganisation** könnte beispielhaft entsprechend der Fachbereichsstruktur folgendes Organigramm bei einer Stadt mit 50.000 Einwohnern denkbar sein:

Fachbereich 1	Zentrale Dienste
Fachbereich 2	Finanzen
Fachbereich 3	Bürgerdienste und öffentliche Ordnung
Fachbereich 4	Schule, Sport und Kultur
Fachbereich 5	Jugend, Familie und Soziales
Fachbereich 6	Planung, Konzeption und Bauservice
Fachbereich 7	Bauen und Gebäudemanagement

Steuerung und Steuerungsunterstützung kommen dazu.

Struktur für kleine Kommunen

Bei kleineren Kommunen bis ca. 15.000 Einwohner ist eine klare Aufbauorganisation gefragt:

Fachbereich 1	Zentrale Dienste / Finanzen (alle internen Dienstleister, Produktgruppen: 10, 11, 14, 21, 23, 30, 62, 65, 67, 70)
Fachbereich 2	Bürgerservice (alle restlichen externen Bereiche)

Was ist zu tun? - prozessorientierte Ausrichtung der Organisation

Um tatsächlich eine Verbesserung wie vorstehend beschrieben zu erreichen, ist ein örtlicher Produktplan zu erstellen, der die Prozesse innerhalb der Ämter bzw. in der ganzen Kommune tatsächlich innerhalb der Produkte bzw. Produktgruppen bündelt und aufeinander abstimmt.

Hierzu wird auf folgende Anlagen verwiesen

Anlage D 2
„Optimierung der Arbeitsabläufe mit dem Ansatz der Geschäftsprozessoptimierung“

Anlage D 3 gibt einen Einstieg in die Gliederung bzw. die praktische Umsetzung wieder

Anlage D 4
„Die produktorientierte Aufbauorganisation führt quasi zur „Kostenstellenstruktur“

2. Ansatz: - Das Modell "Dienstleistungsbetrieb Kommunalverwaltung"
Ausrichtung nach produktorientierten Steuerungsfeldern und nach Lebenslagen

Die Ausrichtung nach dem Produktrahmen bzw. Produktbereichen und Produktgruppen zur Strategischen Steuerung ist eine Lösung, die nicht alle Erkenntnisse des Verwaltungsreformprozesses der letzten zehn Jahre beinhaltet.

Insbesondere werden die **Leitgedanken der Verwaltungsreform und der modernen Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell** berücksichtigt:

- Produkte und Budgets sind Steuerungsgrößen
- Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung – dezentrale Verantwortung
- getrennte Bereiche: Steuerung - Zentrale Steuerungsunterstützung - interne/externe Dienstleister
- Kontraktmanagement – Führung durch Zielvereinbarungen
- Strategisches Management

Die Trennung der „neuen Ordnung" von Steuerung, Zentrale Steuerungsunterstützung, interne Dienstleister und Fachbereichen des Bürgerservice nach Lebenslagen (A-, B- und C-Bereiche) fehlt komplett.
Ohne diese Trennung können die Produkte nicht den drei wesentlichen Steuerungsfeldern zugeordnet werden:

A-Bereich	**B-Bereich**	**C-Bereich**
Steuerung bzw. Steuerungsunterstützung	**interner Dienstleister**	**Fachbereich nach Lebenslagen**

Diese klare Trennung ist offensichtlich, aber von der KGSt noch nicht konzeptionell publiziert, obwohl das KGSt-Modell zur Trennung von Dienstleistungs- und Steuerungsunterstützungsfunktionen (vlg. KGSt-Bericht Nr. 07/2002 – Neuausrichtung interner Dienstleister) nichts anderes zulässt.

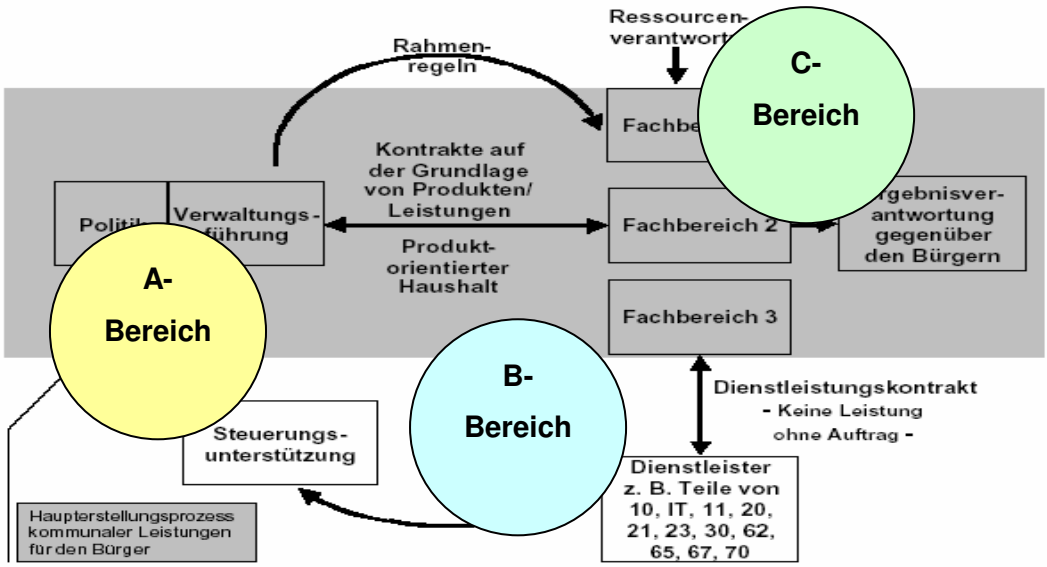


Abb.3.1: Trennung von Dienstleistungs- und Steuerungsunterstützungs-funktionen.[18]

Grafik: KGSt mit Ergänzung des Autors wie oben beschrieben.

Leitgedanken zu einer Strategischen Steuerung – Ausrichtung an Lebenslagen

<u>Vorstehend wurde die klare Trennung der Steuerungsfelder erläutert:</u>

- Steuerung (A-Bereich)
- Zentrale Steuerungsunterstützung (A-Bereich)
- Interne Dienstleister (B-Bereich)
- Externe Dienstleister bzw. Fachbereich nach Lebenslagen (C-Bereich)

Die Fachbereiche nach Lebenslagen (externe Dienstleister: C-Bereich) bieten den größten Bürgerservice durch eine Hand. Die Lebenslagen können dabei individuell definiert werden. Ein möglicher und sinnvoller Weg ist nach dem KGSt-Bericht Nr. 05/2002 „Lebenslagen“: Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht.

Fachbereiche des Bürgerservice

- Umzug,
- Betriebsansiedlung,
- Soziale Notlage,
- Bauen,
- Feste und Veranstaltungen

Ferner ist zu bilden der Fachbereich

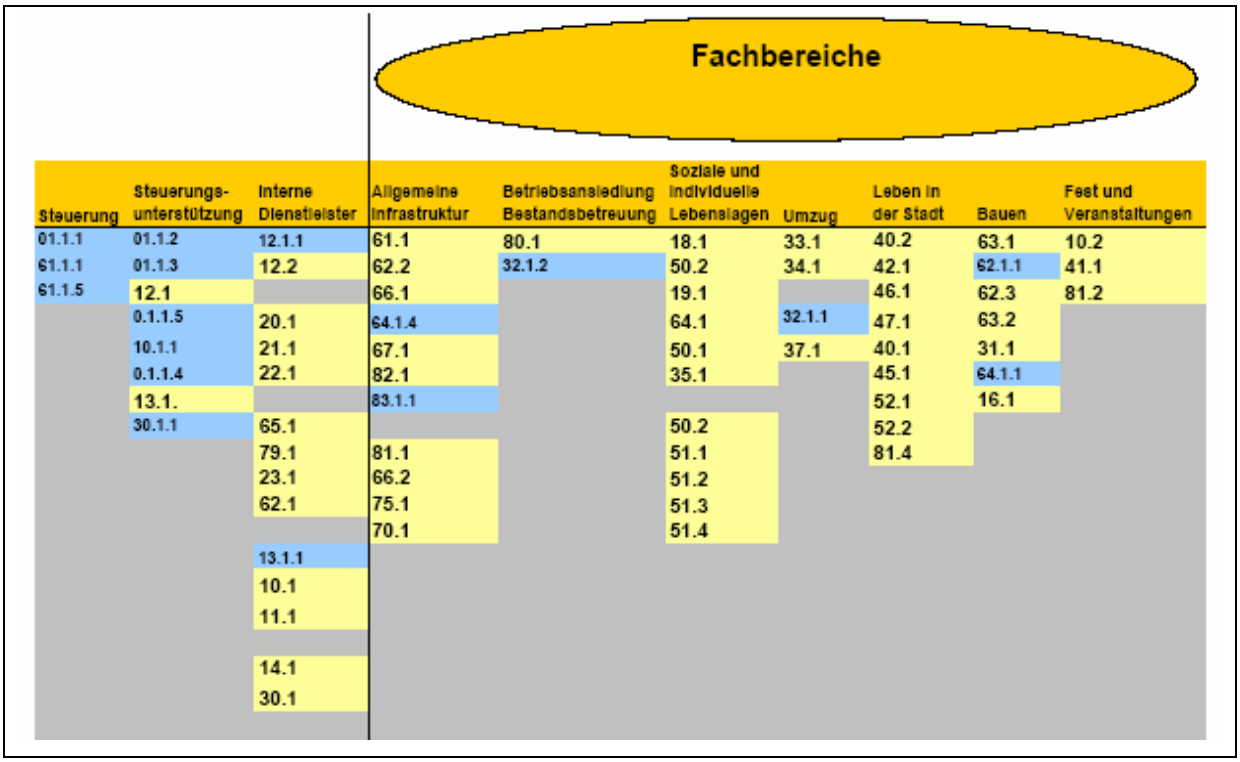
Allgemeine Infrastruktur (dieser entspricht keiner klassischen Lebenslage der Bürgers bzw. Kunden

Die Lenkungsgruppe Verwaltungsreform der Stadt Waiblingen hat in einem Workshop den o.g. Lebenslagen und sonstigen Bereichen thematisch nahe liegende Produktbereiche zugeordnet.

Es ergibt sich folgender Muster-Strukturplan für die Ausrichtung nach Produktbereichen und Lebenslagen einer Kommunalverwaltung. Die Ziffern orientieren sich am Produktplan Baden-Württemberg 2001.

Das Modell "Dienstleistungsbetrieb Kommunalverwaltung"

Ausrichtung nach produktorientierten Steuerungsfeldern und nach Lebenslagen



Bürgerservice-Zentren

In jedem Fachbereich werden sich zukünftig eigene Bürgerservice-Zentren finden. Derzeit gibt es bei der Stadt Waiblingen nur das fast schon klassische „Bürger- und Standesamt" und eine Anlaufstellen in Bausachen, wenn man von der klassischen Touristenanlaufstelle (I-Punkt) mal absieht. Weitere müssen folgen.

3. Ansatz: Das „politische Modell - Steuerung nach Strategischen Politikfelder“

Neben den vorgestellten Ansätzen der Umsetzung darf die produktorientierte Ausrichtung der Kommune nach **Strategischen Politikfeldern** nicht unbeachtet bleiben. Dies aus der Tatsache heraus, da wichtige Entscheidungen immer auf politischer Ebene getroffen werden. Es ist daher sinnvoll diese Felder zu benennen. Ihnen können genauso Produkte zugeordnet werden – ob dabei die Organisation angepasst wird, erscheint sinnvoll, aber nicht zwingend.

Denkbare **Strategische Politikfelder** sind beispielhaft

- Demografische Entwicklung
- Verkehr und ÖPNV
- Wirtschaft und Arbeitsplätze
- Finanzen und Controlling
- Verkehr und ÖPNV
- Bürgernahe Verwaltung
- Gutes Wohnen, Erholung und soziale Angebote
- Schule / Bildung
- Familie
- Öffentliche Infrastruktur
- Umwelt – Schutz der natürlichen Ressourcen
- Kultur zur Steigerung der Lebensqualität

Die Aufgaben der internen Dienstleister kommen wie beim zweiten Ansatz hinzu.

Mit **Anlage D 5** sind einige Beispiele von Kommunen dargestellt.

Jeder Oberbürgermeister bzw. Bürgermeister sollte den Ansatz wählen, der ihm persönlich durch Programm und Innovationsfreude an nächsten kommt. Eine „sinnvolle“ Auswahl ist gefragt.

Empfehlung

Der geeignete Ansatz sollte nach dem jeweiligen Stand der Verwaltungsreform gewählt werden. Grundsätzlich muss allerdings zunächst zwischen den Alternativen Produkt- oder Organisationsgliederung (vgl. § 4 Abs. 1) gewählt werden. Danach hat eine Entscheidung zwischen den drei Ansätzen zu erfolgen.

Das „Standardmodell“ nach dem 1. Ansatz („Gesamthaushalt nach vorgegebenen Produktbereichen“) kann der Einstieg sein, indem eine Ausrichtung des Haushaltes nach Produktbereichen quasi virtuell erfolgt und die Umstellung der Organisation nach und nach erfolgt („Gesamthaushalt nach der örtlichen Organisation“). Dann ist dem Gesetzgeber genüge getan.

Diese pragmatische Lösung ist für Kommunen von Vorteil, denen „die Zeit für umfangreichere Vorbereitungen nicht mehr bleibt“. Erfahrungemäß dauert die Umstellung einer ganzen Kommune mindestens ein Jahr, wenn man den Zeitbedarf der Neuausrichtung des Haupt- und Personalamtes bzw. des Bürger- und Ordnungsamtes bei der Stadt Waiblingen heranzieht.

Die beiden weitergehenden Ansätze sollten gewählt werden, wenn der Bürgerservice (2. Ansatz) oder die politische Strategieausrichtung (3. Ansatz) im Vordergrund steht.

Grundlagen und Methoden des Strategischen Controllings

E. Bedeutung und Einsatzmöglichkeiten des Neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) für die Strategische Steuerung

(Karl-Heinz Wössner)

1 Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesens und Strategische Steuerung

1.1 Die drei Komponenten des Rechnungswesen nach dem NKHR

1.2 Der Neue Haushaltsplan nach dem NKHR

1.3 Bedeutung des NKHR für die strategische Steuerung

2 Einsatzmöglichkeiten des NKHR für die Strategische Steuerung

2.1 Wann arbeitet eine Verwaltung mit „Erfolg“?

2.2 Wie effizient arbeitet die Verwaltung?

2.3 Welche Produkte und Dienstleistungen soll die Verwaltung selbst erbringen? (Make or buy?)

2.4 Wie entwickelt sich das Vermögen der Kommune?

2.5 Welche finanziellen Konsequenzen ergeben sich aus den politischen Zielsetzungen?

2.6 Wie entwickeln sich die einzelnen Budgets?

2.7 Wie hoch ist der Finanzbedarf insgesamt? Davon für Investitionen?

2.8 Wie teuer kommen uns politische Programme zu stehen?

2.9 Was kosten die einzelnen Produkte und Dienstleistungen?

2.10 Wo können Kosten abgebaut werden, um den Haushalt zu konsolidieren?

3 Schlussfolgerungen für den Aufbau eines strategieorientierten Rechnungswesens

1 Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesens und Strategische Steuerung

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens hat auch zentrale Bedeutung für die Verbesserung der strategischen Steuerung[1)]. Nach dem Beschluss der IMK vom 21.11.2003 soll

- „das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt werden und
- die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für kommunale Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden."

Im Mittelpunkt des Neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) stehen jetzt die klassischen Bestandteile des kaufmännischen Rechnungswesens, die Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung, die neutral als Ergebnisrechnung bezeichnet wird. Ein weiterer Bestandteil ist die Finanzrechnung, die sich aus den Besonderheiten der öffentlichen Haushaltsplanung und Rechenschaftslegung ergibt[2)]. Für Baden-Württemberg wurde der Beschluss der IMK inzwischen umgesetzt in einen Entwurf der GemHVO-Doppik[3)]

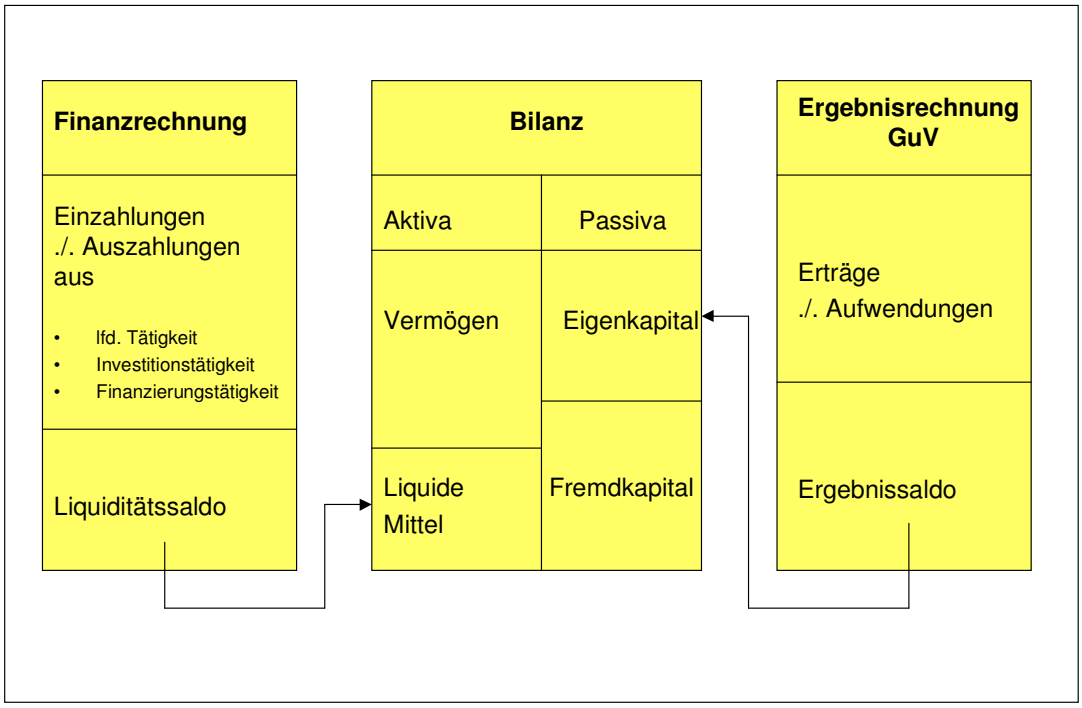
Nach einem kurzen Überblick über das NKHR werden im Folgenden einige exemplarische Entscheidungstatbestände der strategischen Steuerung von Kommunalverwaltungen aufgegriffen und skizziert, welche Beiträge die jeweiligen NKHR-Bestandteile zur Beantwortung leisten können. Je nach strategischer Fragestellung kommt den Bestandteilen des NKHR dabei unterschiedliche Bedeutung zu. Ziel soll sein, den (künftigen) Adressaten und Nutzern des NKHR (Politiker, Führungskräfte und Controller der Verwaltung) eine Orientierungshilfe zu bieten und den Rechnungswesen-Verantwortlichen Anregungen zu liefern, was beim Aufbau des NKHR beachtet werden sollte.

1) Klaus Lüder: Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen

2) Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen - Erläuterungen und Leittext - vom 8,/9.10.2003

3) Neues kommunales Haushaltsrecht (NKHR), GemHVO-Doppik, Arbeitsentwurf Baden-Württemberg /Stand 15.03.2004)

1.1 Die 3 Komponenten des Rechnungswesen nach dem NKHR



Das künftige Rechnungswesen beinhaltet nach dem NKHR die 3 oben dargestellten Komponenten:

- Die Ergebnisrechnung (GuV). Das Ressourcenverbrauchskonzept wird dadurch umgesetzt, dass im NKHR zur Planung bzw. zur Messung des Ressourcenverbrauchs eine Ergebnisrechnung eingeführt wird. Sie entspricht weitgehend der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung, enthält also alle Aufwendungen und Erträge und zeigt damit die Quellen des Ressourcenaufkommens und die Ursachen des Ressourcenverbrauchs. Das Jahresergebnis stellt eine Vermögensmehrung (Überschuss) oder -minderung (Fehlbetrag) dar.

- Die Finanzrechnung ist eine auf die kommunalen Belange abgewandelte Form der Kapitalflussrechnung des kaufmännischen Rechnungswesens. Sie dient der finanzwirtschaftlichen Steuerung und enthält sämtliche Ein- und Auszahlungen einer Periode. Die Finanzrechnung ist also eine Mittelherkunfts- und Mittelverwendungsrechnung, die Einblick in die Finanzlage gibt durch die Darstellung der Ein- und Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit, aus der Investitionstätigkeit und aus der Finanzierungstätigkeit (Darlehensaufnahmen und Tilgungen).

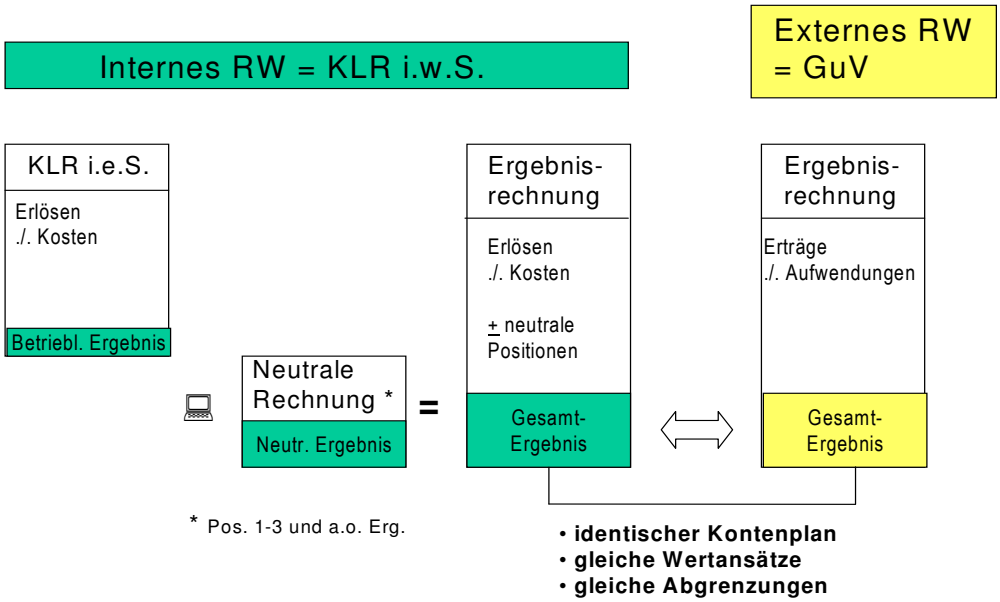
- Die Bilanz dient der Darstellung der Vermögens- und Finanzsituation der Kommune zum Bilanzstichtag. Die Aktivseite zeigt Höhe und Zusammensetzung des Vermögens, die Passivseite gibt Auskunft darüber, wie das Vermögen finanziert ist und wie sich das Eigenkapital verändert. Die Bilanz hat die Funktion eines Wertespeichers. Die Vermögensseite repräsentiert die Gesamtheit der (bilanzierungsfähigen) Ressourcen der Kommune, die Passivseite die Summe der Zahlungsansprüche Dritter einschließlich der Rückstellungen (z.B. für künftige Pensionszahlungen). Diese Informationen sind vor allem im Zeitablauf von Interesse.

Die 3 Komponenten des NKHR stellen ein integriertes Rechensystem dar. Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung sind systematisch miteinander verzahnt. Die Ergebnisrechnung zeigt die Quelle des Erfolges. Ihr Saldo fließt auf das Eigenkapitalkonto der Bilanz, d.h. zeigt die Netto-Vermögensänderung einer Periode. Die Finanzrechnung macht die Zusammensetzung aller Zahlungsvorgänge transparent. Die ertrags- und aufwandsgleichen Zahlungen finden sich in der Ergebnisrechnung wieder, ergebnisneutrale Zahlungen (z.B. Investitionen und Tilgungen) verändern die entsprechenden Bilanzpositionen. Der Liquiditätssaldo aus der Finanzrechnung verändert den in der Bilanz ausgewiesenen Liquiditätsbestand. Mit dem NKHR wird somit die Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage transparent gemacht.

Das Rechnungswesen nach dem NKHR wird durch die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ergänzt. „Als Grundlage für die Verwaltungssteuerung sowie für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung ist für alle Aufgabenbereiche eine KLR zu führen“ (§ 14 GemHVO-Doppik). Primärer Zweck der KLR ist es, nur den periodenbezogenen, ordentlichen und betriebsbedingten, d.h. durch die Erstellung der Produkte und Dienstleistungen verursachten Ressourcenverbrauch zu ermitteln. Durch Einbeziehung der „Erlöse“ aus den Produkten und Dienstleistungen erhält man das „Betriebliche Ergebnis“, das für die Kontrolle und Steuerung der Wirtschaftlichkeit maßgeblich ist. Integriert man die Neutrale Rechnung, die alle aperiodischen, außerordentlichen und nicht betriebsbedingten Aufwendungen (z.B. Kreisumlage und FAG-Umlage) enthält, ebenfalls in die KLR (mit eigenen Kostenarten), kann man die Ergebnisrechnung direkt aus der KLR gewinnen. Auf diese Weise können externes Rechnungswesen (Finanzbuchhaltung) und internes Rechungswesen (KLR)[4)] harmonisiert werden. Dieser Zusammenhang soll im nachfolgenden Schaubild verdeutlicht werden:

4) KGSt 6/2004 Kommunale Kostenrechnung

Harmonisierung des internen und externen Rechnungswesens



Durch Nutzung der Strukturierungsmöglichkeiten der KLR (Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger) können auch produktbezogene und/oder organisationsbezogene Teil-Haushalte aus der KLR abgeleitet werden.

Über den Haushalt hinaus kann die KLR für die strategische Steuerung zusätzliche entscheidungsrelevante Informationen bereitstellen[5)] um eine aktive Kostenbeeinflussung in allen Zielfeldern zu ermöglichen. Die Kostenstellenrechnung lässt sich zur Budgetierung einsetzen, die ebenfalls vornehmlich der Kostenkontrolle und Wirtschaftlichkeitssteuerung dient. Der entscheidende Nutzen der KLR im System des NKHR auch unter strategischen Gesichtspunkten liegt aber vor allem in der Kostenträgerrechnung, in der die Kosten möglichst verursachungsgerecht auf die Produkte/Leistungen verrechnet werden. Erst die Verbindung der Leistungen mit den hierfür erforderlichen Ressourcen bringt entscheidende zusätzliche Qualität der outputorientierten Steuerung. Die Produktkosten sind insbesondere für interkommunale Leistungsvergleiche und für das Benchmarking von Bedeutung.

5) KGSt 6/2004 Kommunale Kostenrechnung

Unerlässlich für die strategische Steuerung ist ein Gesamtüberblick über die finanzielle Lage des „kommunalen Konzerns“ - unabhängig von der Rechts- und Organisationsform. Dies wird durch den nunmehr vorgeschriebenen Konzernabschluss (Konzernbilanz und Konzern-

Ergebnisrechnung § 56 GemHVO-Doppik) und den Konsolidierungsbericht (§ 58) erreicht ggf. in Verbindung mit dem Beteiligungsbericht.

1.2 Der Neue Haushaltsplan nach dem NKHR

Bestandteile des Neuen Haushaltsplans nach dem NKHR sind der Ergebnishaushalt und der Finanzhaushalt, während die Bilanz (Vermögensrechnung) nur als Ist-Rechnung erstellt wird. Für eine ressourcenorientierte Steuerung liegt der Schwerpunkt der Betrachtung auf dem Ergebnishaushalt. Plan-Bilanzen sind zwar nicht vorgesehen, sie sollten aber für strategische Analysen, die weit in die Zukunft reichen, als zusätzliches Steuerungsinstrument genutzt werden (s. unten Pkt. 2.4).

Der Neue Haushalt soll alle wesentlichen, zur Steuerung einer Kommunalverwaltung erforderlichen Informationen bereitstellen. Neben die reinen Wertgrößen aus dem Rechnungswesen treten insbesondere mit der Politik vereinbarte Ziele und Leistungsvorgaben, die im Produkthaushalt mit den Finanzdaten verknüpft werden. Für die strategische Steuerung von größtem Interesse ist daher die Soll-Vorschrift, die wesentlichen Ziele und Strategien der Gemeinde darzustellen (§ 6 GemHVO-Doppik).

Die auf die Gesamtverwaltung bezogenen Pläne werden ergänzt durch Teilergebnishaushalte und Teilfinanzhaushalte, die entweder nach Produktbereichen oder nach der Organisation produktorientiert gegliedert werden. Aus Sicht der strategischen Steuerung ist die Gliederung nach Produktbereichen vorzuziehen, da diese konsequent auf weitgehend homogene Kundengruppen ausgerichtet sind. Auch zu den Teilhaushalten sollen als Grundlage zur Steuerung und Erfolgskontrolle produktorientierte Ziele sowie Kennzahlen zur Zielerreichung angegeben werden (§ 10).

Für eine effektive strategische Steuerung besteht der entscheidende Schritt darin, das Zielsystem und das Rechnungswesen nach dem NKHR zu verknüpfen. Die Ressourcensteuerung ist mit Hilfe der Komponenten des Rechnungswesens auf die strategischen Zielfelder (Politikfelder) und auf den Output (Produkte) abzustimmen. Einer 5 Jahre umfassenden Ergebnis-, Finanz- und Produktkostenplanung, die auf Produkt- und Leistungsplanungen basiert, kommt eine wichtige „Scharnierfunktion“ zwischen der eigentlichen Strategieplanung und der operativen Planung, die durch das erste Planjahr abgebildet wird, zu. Es wird empfohlen, die Verknüpfung der strategischen Planung mit dem Jahreshaushalt über den Eckwertebeschluss herzustellen.[6]

Empfohlen wird auch eine als Anlage konzipierte Projektliste, sofern die größeren Investitionsvorhaben nicht bei den jeweiligen Teilfinanzplänen ausgewiesen werden.

Der Haushaltsplan im Sinne einer Zielvereinbarung zwischen Gemeinderat und Verwaltung ist das wichtigste Controllinginstrument. Das unterjährige Berichtswesen ist strukturell und inhaltlich entsprechend dem Haushaltsplan aufzubauen. Strategierelevante Abweichungen von den Planansätzen sollten in einem besonderen Bericht festgehalten und für die nächste strategische Planungsrunde rückgekoppelt werden.

1.3 Bedeutung des NKHR für die strategische Steuerung

Das strategische Management ist auf den Aufbau, die Pflege und die Nutzung von Erfolgspotenzialen ausgerichtet. Für Kommunen können dies eine gute Infrastruktur, ein attraktives Kulturleben, familienfreundliche Einrichtungen, die Standortattraktivität für Unternehmen usw. sein. Innerhalb der Kommunalverwaltung können beispielsweise die Bürgerbeteiligung, die Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung, eine ziel- und leistungsorientierte Personalführung oder eine gute innerbetriebliche Kommunikation Erfolgspotenziale sein[7)] .Der Erfolg einer Unternehmung wie einer Kommunalverwaltung hängt von diesen Erfolgspotenzialen ab, die aber nur mittel- bis längerfristig veränderbar sind. Erfolgspotenziale lassen sich aber nicht direkt messen bzw. rechnerisch ermitteln. Für Unternehmungen der Privatwirtschaft liefern z.B. Ratingagenturen und Finanzanalysten Kennwerte, wie die Erfolgspotenziale insgesamt eingeschätzt werden. Kommunalverwaltungen verfügen nicht über solche Möglichkeiten. Hier und da veröffentlichte Rankings mögen im Rahmen der Standortbestimmung interessant sein, sind aber zur Strategieentwicklung wenig hilfreich.

Fraglos die wichtigsten Steuerungsgrößen bzw. die aussagefähigsten Indikatoren für hohe Erfolgspotenziale sind das betriebliche Ergebnis und das Gesamtergebnis, die nur dann nachhaltig zufriedenstellend sein werden, wenn zuvor ausreichende Erfolgspotenziale vorhanden sind. Eine Erfolgsrechnung ist deshalb außer zur Messung der operativen Ergebnisse auch als eine Orientierungsgrundlage für das strategische Management unerlässlich.

Zu den finanzwirtschaftlichen Messgrößen müssen für die strategische Planung und Kontrolle immer auch Ziel- und Leistungsdaten hinzutreten. Bei mehrdimensionalen Zielen liegt der Fokus der strategischen Planung auf den Wirkungszielen, der Produktprogrammplanung und den strategischen Projekten. Dabei müssen die verfügbaren oder generierbaren Ressourcen beachtet werden. Dem NKHR kommt dabei die Aufgabe zu, den bestehenden bzw. geplan-

ten Ressourcenrahmen transparent zu machen und die Auswirkungen unterschiedlicher Planungsprämissen auf die Ressourcen aufzuzeigen. Dazu werden die drei Einzelrechnungen Erfolgsrechnung, Finanzrechnung und Bilanz für einen mehrjährigen Zeitraum in aggregierter Form erstellt.

6) Bals / Hack / Reichard (Hrsg.), Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement

7) Aloys Gälweiler: Strategische Unternehmensführung

Ein strategisches Kostenmanagement ist darauf gerichtet, langfristig die Leistungspotenziale zu sichern. Es ist davon abhängig, in welcher Weise das Unternehmen sich Wettbewerbsvorteile verschaffen will, d.h. entweder über die Differenzierung seiner Produkte/Leistungen oder über die Kostenführerschaft. Bei einer Strategie der Kostenführerschaft stehen die Kosten stärker im Vordergrund als bei einer Differenzierungsstrategie. Strategisches Kostenmanagement verlangt eine Analyse der Wertschöpfungskette im Vergleich zum Wettbewerb und zeigt Ansatzpunkte auf, Kostenvorteile zu generieren. In der traditionellen KLR werden die Kosten als Funktion nur eines einzigen Kosteneinflussfaktors, nämlich der Ausbringung, dargestellt. Unter strategischem Blickwinkel ist jedoch die Kostenposition im Vergleich zum Wettbewerb unter Berücksichtigung der Kosteneinflussgrößen oder Kostentreiber entscheidend. Dazu zählen u.a. die Unternehmensgröße, die Fertigungstiefe, die Sortimentsbreite, die Erfahrung, die Technologie, die Kapazitätsauslastung, die Produktivität usw. Es gilt, das Zusammenspiel unterschiedlicher Kosteneinflussfaktoren zu analysieren, damit Kostenmanagement bei den relevanten, strategisch wirksam werdenden Kosteneinflussfaktoren angesetzt werden kann. Als Instrumente des strategischen Kostenmanagements werden die Produkt-Lebenszykluskostenrechnung (→ *Glossar*), die Zielkostenrechnung (Target Costing → *Glossar*) und die Prozesskostenrechnung (→ *Glossar*) genannt[8)].

8) Axel Baden, Strategische Kostenrechnung

Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass diese integrierten Planungsrechnungen nur eine Entscheidungsgrundlage der Strategischen Planung ausmachen. Informationen zur Wirkung (Outcome) und Zielerreichung (Effektivität) kann das Rechnungswesen nicht liefern (Instrumente hierfür sind z.B die SWOT-Analyse oder die BSC). Die Planungsrechnungen sind aber unerlässlich, um die finanziellen Konsequenzen von Ziel-, Leistungs- und Prozessplanungen transparent zu machen. Erst die Verknüpfung von Zielen und Leistungen mit dem Rechnungswesen ermöglicht eine auf der Strategie der Verwaltung basierende Ressourcensteuerung.

Die Auffächerung des Rechnungswesens einer Kommunalverwaltung in verschiedene NKHR-Bestandteile bedeutet einerseits höhere Komplexität und damit erhöhte Ansprüche an

die Rechnungswesenleiter und an die NKHR-Empfänger. Andererseits ergeben sich erst aus dem Verbund dieser NKHR-Bestandteile merklich bessere Möglichkeiten für die Steuerung. Hier können sich die Verwaltungen die Erfahrungen der Privatwirtschaft zu Nutze machen.

2 Einsatzmöglichkeiten des NKHR für die Strategische Steuerung

Mögliche Fragestellungen im Rahmen der Strategischen Steuerung

2.1 Wann arbeitet eine Verwaltung mit „Erfolg"?

Zunächst ist zu klären, was mit dem Begriff „Erfolg" gemeint ist. In den Kategorien des kameralen RW könnte ein hohe Zuführungsrate vom VwH zum VmH als Erfolg angesehen werden. Werden keine Investitionen getätigt und keine neuen Kredite aufgenommen und können mit der Zuführungsrate gerade die laufenden Tilgungen bedient werden, so ist auch dies unbestreitbar ein Erfolg: der Haushalt ist ausgeglichen und der Schuldenstand ist zurückgegangen. Andererseits muss diese Kommune trotz ausgeglichener Finanzrechnung mit Sicherheit in diesem Haushaltsjahr einen Verlust ausweisen, d.h. eine Vermögensminderung hinnehmen, nämlich in Höhe der Abschreibungen. Diese aus strategischer Sicht wichtige Information geht in der kameralen Rechnung unter. Sofern überhaupt Abschreibungen (für die kostenrechnenden Einrichtungen) angesetzt sind, werden sie durch kalkulatorische Einnahmen in gleicher Höhe wieder egalisiert. Die Kameralistik misst nur die Geldvermögensänderung Abschreibungen sind ein Fremdkörper in dieser Rechnung[9).]

9) Klaus Lüder, Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen

Das Ressourcenverbrauchskonzept hingegen zielt auf den Nachweis der Veränderung der Ressourcen bzw. des Vermögens. Ein positiver (Gesamt-)Ergebnissaldo aus der Ergebnisrechnung führt zu einer entsprechenden Erhöhung des Netto-Vermögens (=Eigenkapital) und lässt damit auf „erfolgsreiches" Verwaltungshandeln schließen. Der Erfolgsbegriff „Jahresergebnis" bzw. Nettoressourcenverbrauch oder -aufkommen aus der Ergebnisrechnung eignet sich nicht nur für die Gesamtverwaltung als Steuerungsgröße, sondern ebenfalls für die Produktbereiche, für die Teilhaushalte vorgesehen sind.

Für die Frage, wie wirtschaftlich die Ressourcen eingesetzt werden, muss aber noch ein weiterer Erfolgsbegriff eingeführt werden: Das Gesamtergebnis enthält den großen Bereich der Transfererträge (Steuern, Zuwendungen) und Transferaufwendungen. Ein erhöhtes Gewer-

besteueraufkommen führt zwar c.p. zu einem besseren Gesamtergebnis, was aber nicht auf verbesserte Wirtschaftlichkeit bei der Leistungserbringung schließen lässt. Die Kontrolle des wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes erfolgt daher besser über das betriebliche Ergebnis (aus der KLR) insgesamt bzw. über Produktergebnisse, in die nur der Ressourcenverbrauch bzw. die Ressourcengenerierung aus betrieblicher Leistungserstellung eingehen.

Wie bereits dargestellt, reicht es für das Strategische Management allerdings auch nicht aus, nur mit dem Erfolgsbegriffen der Ergebnisrechnung und der KLR zu arbeiten. Es gilt vielmehr, die vorhandenen Erfolgspotenziale zu pflegen und neue aufzubauen. Hierzu kann es auch sinnvoll sein, für begrenzte Zeit einen negativen Ergebnissaldo in Kauf zu nehmen, wenn davon ausgegangen werden kann, dass der Netto-Ressourcenaufwand in Erfolgspotenziale gesteckt wurde, die sich später „auszahlen." Hier gelangen wir allerdings an die Grenzen des NKHR. Es müssen andere Steuerungsinstrumente angewandt werden (z.B. Balanced Scorecard, SWOT-Analyse u.a.).

Es gibt also verschiedene Erfolgsbegriffe mit unterschiedlicher Reichweite:

Erfolgsziel	**Erfolgsgröße/-indikator**
Erhaltung der dauernden Leistungsfähigkeit	Erfolgspotenziale
Erhaltung/Vermehrung der Ressourcen	Gesamtergebnis
Wirtschaftlicher Ressourceneinsatz	Betriebliches Ergebnis

2.2 Wie effizient arbeitet die Verwaltung?

Mit dem Begriff der Effizienz wird das Verhältnis von Mitteleinsatz (Input) zur Zielerreichung bzw. zum Output bezeichnet. Effizienzkennzahlen sind damit Messgrößen der operativen Steuerung. Viele Input-Größen (Kosten) werden dem Rechnungswesen entnommen. Ohne Leistungsmessung aber sind Aussagen zur Effizienz nicht möglich. Daher gewinnt der Aufbau einer Leistungsrechnung und des Performance Measurement (Leistungsmessung) zunehmende Bedeutung. Effizienzkennzahlen können strategierelevant werden, insbesondere bei mehrjähriger Betrachtung sowie im interkommunalen Vergleich und im intrakommunalen Betriebs-Vergleich. Eine Gesamtaussage über die Effizienz „der" Verwaltung ist nicht möglich, da sich die unterschiedlichen Output-Größen nicht aggregieren lassen. Wo möglich sollte aber eine Verknüpfung mit Effektivitätskennzahlen hergestellt werden (s. Abschnitt über BSC).

2.3 Welche Produkte und Dienstleistungen soll die Verwaltung selbst erbringen? (Make or buy?)

Die Entscheidung zu der Frage, ob Leistungen selbst erbracht oder von Externen möglicherweise besser bzw. kostengünstiger erbracht werden können, nennt man Make or buy-Entscheidung. Die Problemstellung ist grundsätzlich unter qualitativen und quantitativen Gesichtspunkten zu prüfen. Zur qualitativen Analyse müssen u.U. andere Instrumente (z.B. die Nutzwertanalyse → *Glossar*) herangezogen werden, um Auswirkungen auf Beschäftigung, Qualität der Leistung, Flexibilität und Risiko berücksichtigen zu können.

Bei der quantitativen Analyse ist das vorteilhafteste Angebot eines Dritten mit den eigenen Kosten zu vergleichen. Werden alle eigenen Kosten berücksichtigt (Vollkostenrechnung), kann die Gefahr einer Fehlentscheidung bestehen. Werden z.B. auch die Raumkosten und die Personalkosten in die Vergleichsrechnung einbezogen, rechnet man mit Einsparmöglichkeiten, die sich vielleicht gar nicht realisieren lassen. Für eine optimale Entscheidung ist deshalb eine Teilkostenrechnung aufzustellen. Hierin sind alle Kosten zu berücksichtigen, die von der Entscheidung tatsächlich tangiert sind (sog. relevante Kosten).

Geht es um die Entscheidung, ob eine zusätzliche Leistung selbst erstellt oder von Dritten bezogen werden soll, ist die Beschäftigungssituation zu berücksichtigen. Bei freien Kapazitäten werden nur die zusätzlichen variablen Kosten einbezogen (Material, Energie, zusätzliche Ausstattungsgegenstände). Die Entscheidung fällt zugunsten der Eigenerstellung, wenn die zusätzlichen variablen Kosten niedriger sind als die Kosten des Fremdbezugs. Bei ausgelasteten Kapazitäten sind zusätzlich die Kosten der Kapazitäts-erweiterung (zusätzliche Mitarbeiter, Räume etc.) in die Vergleichsrechnung einzubeziehen. Wird hingegen an anderer Stelle in der Verwaltung Kapazität frei gemacht, so sind die dort bisher erzielten Deckungsbeiträge (→ *Glossar)* als Opportunitätskosten (→ *Glossar)* ebenfalls zu berücksichtigen.

Geht es um eine Outsourcing-Entscheidung, also den möglichen Abbau von Leistungen, hängen die relevanten Kosten vor allem vom Zeithorizont der Umsetzung der Entscheidung ab. Bei kurzfristiger Wahl sind die fixen Verwaltungskosten (Abschreibungen, Raumkosten, fest angestelltes Personal) nicht relevant, da diese auch dann weiter anfallen, wenn die Leistung von Dritten bezogen wird. Auf längere Sicht gesehen können ggf. bestimmte fixe Kosten abgebaut werden, die Vorteilhaftigkeit des Fremdbezugs wird entsprechend größer.

2.4 Wie entwickelt sich das Vermögen der Kommune?

Auf der Aktivseite der Bilanz werden die Buchwerte des Vermögens ausgewiesen. Für die strategische Betrachtung ist weniger die Höhe des Gesamtvermögens interessant als vielmehr dessen Struktur (Grundvermögen, Gebäude, Beteiligungen, Umlaufvermögen) und vor allem die Entwicklung im Zeitablauf. Ist z.B. im Anlagevermögen unter Fahrzeugen ein Betrag von 10.000 € ausgewiesen, kann das entweder ein neuer Smart sein, der über die nächsten 10 Jahre abgeschrieben wird oder eine 10 Jahre alte S-Klasse, die nächtens auf den Erinnerungswert abzuschreiben ist und für die eine Ersatzbeschaffung ansteht. Im Zweifel hilft hier ein Blick in die Anlagenbuchhaltung.

Wird das Vermögen als Werte- oder Ressourcenspeicher angesehen, der gezielt zur Bewältigung strategischer Zukunftsaufgaben eingesetzt werden kann, gewinnt die Klassifizierung der Vermögensteile nach ihrer Realisierbarkeit oder Fungibilität an Bedeutung. Welche Vermögenspositionen können kurzfristig eingesetzt/umgeschichtet werden, welche erst mittel- und langfristig und welche gar nicht? Das für die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune besonders wichtige Anlagevermögen wird dann erhalten, wenn die Investitionen (aus der Finanzrechnung) mindestens so hoch wie die Abschreibungen (aus der Ergebnisrechnung) sind. Die Entwicklung des Eigenkapitals und des Anlagevermögens sind für die strategische Analyse besonders wichtig.

Erst mit der jährlich neu zu erstellenden Bilanz kann die Verwaltung Rechenschaft über die Entwicklung des kommunalen Vermögens ablegen. Erstaunlicherweise hat diese Frage bisher für die Beurteilung der Managementleistung einer Verwaltung kaum eine Rolle gespielt. Dies mag damit zusammenhängen, dass die öffentliche Hand bei der Kreditbeschaffung keine Jahresabschlüsse vorlegen muss weil sie nicht insolvent werden kann.

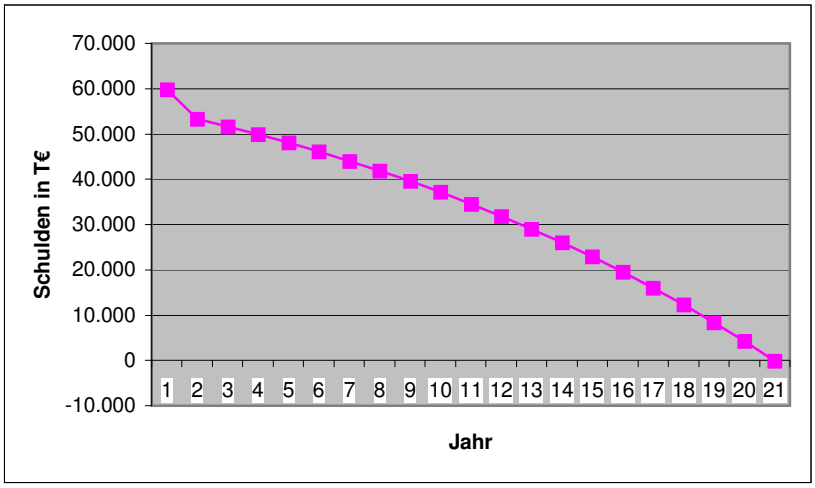
Die kommunale Bilanz macht die Vermögens- und Finanzlage transparent. Die Passivseite zeigt die Finanzierungsquellen des Vermögens auf. Durch die Gegenüberstellung von Aktiv- und Passivseite erhält man wichtige Anhaltspunkte für die Beurteilung der Eigenfinanzierung bzw. des Verschuldungsgrades. Mit der Zeit werden sich wie in der Privatwirtschaft bestimmte Bilanzregeln herausschälen, z.B. welche Vermögensteile sollten durch Eigenkapital gedeckt sein, welche durch langfristiges Kapital? Die Gesamtbetrachtung der Vermögens- und Finanzlage einer Kommune gebietet allerdings die Erstellung einer konsolidierten Konzernbilanz, da in den vergangenen Jahrzehnten viele Tätigkeitsfelder und damit auch Vermögen und Schulden aus dem Haushalt in Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften ausgelagert

worden sind und somit die Bilanz auf Basis des verbliebenen Kernhaushaltes nicht die tatsächliche Vermögens- und Finanzlage aufzeigt.

In den bisherigen Vorschlägen zur Neugestaltung des NKHR wird zwar die Einbeziehung einer mittelfristigen Plan-Bilanz in den Haushaltsplan nicht für erforderlich gehalten, sie sollte aber dennoch intern als Instrument der strategischen Planung und als Grundlage finanzpolitischer Überlegungen genutzt werden.

2.5 Welche finanziellen Konsequenzen ergeben sich aus den politischen Zielsetzungen?

Mit dem integrierten NKHR (als Planungsrechnung) kann man sehr wohl die Auswirkungen der gewählten strategischen Ausrichtung auf Vermögens-, Finanz- und Ertragslage aufzeigen. Dies soll am Beispiel des Entschuldungskonzeptes einer mittelgroßen Stadt aufgezeigt werden: Es sieht den vollständigen Schuldenabbau (rd. 61 Mio. €) innerhalb von 20 Jahren vor. Das strategische Ziel ist, durch neue finanzielle Spielräume Handlungsfähigkeit zurück zu gewinnen. Die Schuldentilgung gelingt durch eine jährliche Annuität von 4,6 Mio. €, die einen anfänglichen Tilgungsanteil von 0,9 Mio. € enthält. Die Beteiligungen steuern einmalig im Jahr 1 einen Teilbetrag von 5,1 Mio. € bei (über Rückzahlung von Eigenkapital). Bei einem Zinssatz von 5,5 % ergibt sich folgendes Entschuldungsmodell:



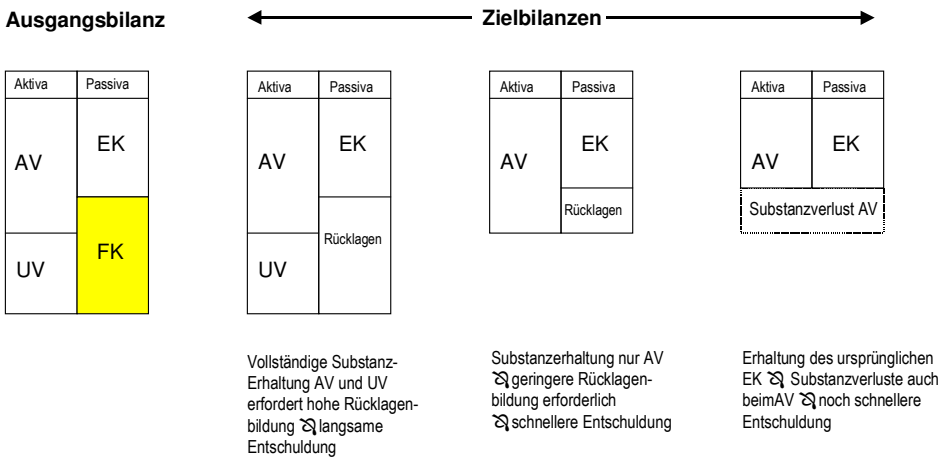
Bei der Entscheidung über die strategische Ausrichtung sind 2 Fragen zu prüfen:

1.) Ist die gewählte Option die vorteilhafteste? Unter Ertragsgesichtspunkten ist das die Option mit der höchsten Rendite. Im Beispiel stellen die ersparten Zinsen den Ertrag der gewählten Strategie dar, der Renditesatz entspricht also dem Zinsfuß für Fremdkapital. Es wird also angenommen, dass es keine Optionen mit höherer Rendite gibt. Die Schwierigkeit liegt natürlich darin, dass sich ein Ertrag aus Investitionen z.B. in den Bildungs- oder Sozialbereich nicht in Euro und Cent darstellen lässt. Gleichwohl sollten diese Erfolgspotenziale bei der Wahl der strategischen Ausrichtung nicht außer acht gelassen werden. Die Strategie impliziert, dass der Entzug von 61 Mio. € aus dem Haushalt die Erfolgspotenziale nicht nachhaltig beeinträchtigt.

2.) Welche Auswirkungen hat die gewählte Strategie auf Vermögens-, Finanz- und Ertragslage? Netto-Schuldentilgungen können nur aus dem Cash-Flow erbracht werden (i.e.S. Jahresergebnis + Abschreibungen). Die Strategie der Entschuldung steht im Konflikt zum Ziel der Erhaltung der Vermögenssubstanz. Soll diese erhalten werden, müssen die Abschreibungen wieder reinvestiert werden. Damit steht nur das Jahresergebnis zur Tilgung zur Verfügung, d.h. nur unter der Voraussetzung, dass ein positives Ergebnis in Höhe der geplanten Tilgungen erwirtschaftet wird, funktioniert diese Strategie, wenn man nicht Schuldenabbau durch Vermögensveräußerung und/oder durch Reinvestitionen, die unter den Abschreibungen liegen, betreiben will, was immer auch eine denkbare Strategie ist.

Im Zentrum der Überlegungen zu dieser Strategie steht also die Verwendung des Cash-Flow entweder für (Re-)Investitionen bzw. Eigenkapitalbildung oder für Tilgungen. In einer integrierten Ergebnis-, Finanz- und Bilanzplanung für den Planungszeitraum können die Auswirkungen unterschiedlicher Verteilungen des Cash-Flow deutlich gemacht werden. Die Finanzplanung zeigt den finanziellen Ausgleich zwischen Cash-Flow einerseits und Verwendung für Reinvestitionen zur Substanzerhaltung und Tilgungen andererseits. Mit der Ergebnisrechnung wird der Cash-Flow ermittelt. Die Plan-Bilanzrechnung dokumentiert schließlich, wie sich Vermögens- und Finanzierungsstruktur je nach gewählter Strategie zum Verhältnis Entschuldung/Substanzerhalt verändern. Das nachfolgende Schaubild zeigt Zielbilanzen für unterschiedliche Strategievarianten.

Entschuldungsstrategie und Substanzerhaltung



Eine vollständige Strategiebeschreibung wäre also um eine Aussage zu ergänzen, welche Vermögensteile substanziell erhalten bleiben sollen. Hat die Substanzerhaltung Vorrang vor der Entschuldung, steht für die Tilgung nur der „Rest-Cash-Flow“ (=positives Ergebnis) zur Verfügung. Der Zeitraum bis zur vollständigen Tilgung ist prinzipiell offen und von der Ergebnisentwicklung abhängig. Hat die geplante Tilgung Vorrang, kann zur Substanzerhaltung nur der „Rest-Cash-Flow“ (CF minus Tilgung) eingesetzt werden. Wird diese Strategie durchgehalten, wird das Ziel „Fremdkapital im Jahr 2020 = 0“ punktgenau erreicht, die Substanzerhaltung aber offen gelassen bzw. von der Ergebnisentwicklung in diesem Zeitraum abhängig gemacht.

2.6 Wie entwickeln sich die einzelnen Budgets?

Die bisher im kameralen System veranschlagten Budgets waren Finanzbudgets, die auf der Basis des Verwaltungshaushalts bestimmten organisatorischen Einheiten eine flexiblere Mittelbewirtschaftung erlaubten. Das neue Haushaltsrecht definiert: „Jeder Teilhaushalt bildet eine Bewirtschaftungseinheit (Budget). Die Budgets sind bestimmten Verantwortungsbereichen zuzuordnen.“ (GemHVO-Doppik, § 4 Abs. 2). Da ein Teilhaushalt aus Teilergebnishaushalt und Teilfinanzhaushalt besteht, bedeutet Budgetierung die Zuordnung von Verantwortung sowohl für Aufwendungen und Erträge bzw. Kosten und Leistungen als auch für die

entsprechenden Zahlungsströme. Nach dem Prinzip der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung sollte die zentrale Bewirtschaftung von Ressourcen (in einem zentralen Budget des Kämmerers) auf das unbedingt notwendige Maß reduziert werden[10)]. Damit erhöht sich die Budgetflexibilität der Fachbereiche und es wird weitgehend Übereinstimmung von Fach- und Ressourcenverantwortung erreicht.

10) Klaus Lüder, Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen

Die Teilhaushalte bilden die oberste Budgetebene, die für die strategische Steuerung dann ausreichend ist, wenn sie in der Weise differenziert sind, dass eine möglichst hohe Übereinstimmung mit den Politikfeldern und der Gremienstruktur gegeben ist. Dementsprechend wird auch entschieden werden, ob die Teilhaushalte primär nach Produktbereichen oder nach der Organisation gebildet werden. (vgl. Beitrag Fedrow) Für die operative Steuerung sind die so gebildeten Budgets weiter zu differenzieren, bei einer Steuerung nach dem Ressourcenverbrauchskonzept allerdings nur die Teilergebnishaushalte. Die Aufteilung der Teilergebnishaushalte kann entweder kostenstellenbezogen oder produktbezogen erfolgen. Während Kostenstellen-Budgets den Ressourcenverbrauch einer organisatorischen Einheit wiedergeben, wird bei Produktbudgets der Ressourcenverbrauch auf die erstellten Produkte und Leitungen verrechnet und damit eine direkte Verbindung von Leistungsseite und Ressourcenseite hergestellt. Sie haben den großen Vorzug, dass sie direkt die Kosten, die Erlöse und das Ergebnis der Produkte darstellen und damit wesentliche Informationen zur Gestaltung des Leistungsprogramms und zum strategischen Kostenmanagement liefern, insbesondere bei mehrjähriger Betrachtung. Allerdings ist zur Produktkalkulation eine Plankostenrechnung erforderlich. Solche outputbezogenen Leistungsbudgets sind für Bereiche geeignet, die einen direkt messbaren Output (ggf. in Form von Kennzahlen) haben. Lassen sich Produktmengen und Leistungskennzahlen nur schwer oder gar nicht ermitteln, z.B. für Steuerungsbereiche oder konzeptionelle Tätigkeiten, sind Kostenstellen-Budgets unter Beachtung der vorgegebenen Ziele festzulegen.

Zur Durchführung der Budgetierung bietet sich die KLR an, die sowohl Kostenstellen-Budgets als auch Produktbudgets darstellen kann und beide Budgetarten durch entsprechende Verrechnungsregeln (Betriebsabrechnungsbogen BAB → Glossar) miteinander verknüpft, so dass man z.B. gleichzeitig mit der Veränderung von Kostenstellenbudgets auch die Auswirkungen auf die Produktkosten ermitteln kann. Eine solchermaßen ausgestaltete KLR leistet also zum einen eine (wertmäßige) Verknüpfung von strategischer und operativer Planung und zum anderen wird das Produktkonzept in das Steuerungssystem integriert.

2.7 Wie hoch ist der Finanzbedarf insgesamt? Davon für Investitionen?

Die Ermittlung des Finanzbedarfs und seiner Deckung erfolgt im Finanzhaushalt bzw. in der Finanzrechnung. Sie enthält sämtliche Ein- und Auszahlungen einer Rechnungsperiode. Der Finanzhaushalt wird nach der indirekten Methode aufgestellt (GemHVO-Doppik §3). Man geht vom Jahresergebnis aus und erhöht dieses um die nicht zahlungswirksamen Vorgänge (insbesondere Abschreibungen und Erhöhung der Rückstellungen) bzw. vermindert sie um nicht zahlungswirksame Erträge (z.B. Zunahme von Forderungen oder Verminderung von Rückstellungen) und gelangt so zum Cash-Flow, der zur Deckung der Investitionen zur Verfügung steht. Weiterhin sind Ein- und Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit (Darlehenstilgungen und -aufnahmen) anzusetzen. Als Saldo erhält man die Änderung des Bestandes an liquiden Mitteln.

Diese Methode ist gerade für strategische Rechnungen von Bedeutung, da

- mit dem Jahresergebnis als Ausgangsgröße unmittelbar die Verzahnung mit der Ergebnisrechnung gegeben ist
- durch die direkte Gegenüberstellung von Investitionen einerseits und Abschreibungen andererseits die Höhe der Nettoinvestitionen deutlich wird
- durch die Form der Kapitalflussrechnung eine Verzahnung mit der Bilanz erreicht wird.

Der mittel- und längerfristigen Planung der Investitionen kommt für die strategische Steuerung erhebliche Bedeutung zu. Die Investitionsschwerpunkte werden aus der strategischen Ausrichtung abgeleitet. Bestehen mehrere Investitionsalternativen, sollten zur Bestimmung der Vorteilhaftigkeit die Methoden der dynamischen Investitionsrechnung (→ *Glossar*) herangezogen werden. Die Anlagenbuchhaltung stellt wichtige Datengrundlagen zur Verfügung. Neben den Neuinvestitionen sind immer auch die Budgets für Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen sowie die Folgekosten, die in die Ergebnisrechnung eingehen, zu berücksichtigen.

2.8 Wie teuer kommen uns politische Programme zu stehen?

Die (wünschenswerten) strategischen Zielsetzungen beziehen sich in der Regel auf bestimmte Politikfelder und sind immer mehrdimensional. Die angestrebten Wirkungen setzen eine bestimmte Leistungserstellung voraus, die wiederum mit bestimmten finanziellen Konsequenzen verbunden sind. Das NKHR kann dann für die strategische Steuerung von Nutzen sein, wenn es gelingt, die Leistungserbringung zielorientiert zu budgetieren und damit eine Verbindung von Zielplanung (i.S.v. Wirkungszielen) und Ressourcenplanung herzustel-

len. Da eine direkte Kostenermittlung und Budgetierung politischer Ziele nicht möglich ist, muss sie auf der Outputebene messbarer Produkte und Leistungen erfolgen. Das politisch Gewollte kommt jeweils durch Handlungs- oder Produktprogramme (z.B. Sprachförderung zugewanderter Mitbürger) zum Ausdruck. Ein Handlungsprogramm stellt ein bestimmtes - politisch festzulegendes - Mischungsverhältnis von Produktquantitäten und -qualitäten dar und ist somit ein Verbindungselement zwischen den strategischen Zielen und den Produkten[11)]. Den Handlungsprogrammen können also bestimmte Produkte sowie spezifische Maßnahmen und teilweise auch spezifische Kosten/Erlöse zugeordnet werden. Die Produkte übernehmen in ihrer Eigenschaft als Kostenträger eine wichtige Transformationsfunktion.

11) Christian Winter: Notwendigkeit und Möglichkeiten eines neuen Politischen Steuerungsansatzes für das Kontraktmanagement (Verwaltung und Management 2/2000)

Die Bewertung des Erfolgsbeitrages eines Handlungs- oder Produktprogramms (i.S.v. künftig zu erwartender Jahresergebnisse) erfolgt durch eine Programm-Lebenszyklusrechnung (→ Glossar). Bei der Auswahl konkurrierender Handlungsprogramme geht es nicht nur um einen Kostenvergleich. Aus strategischer Sicht sind die Erfolgspotenziale, d.h. die Gesamtheit der erwarteten positiven Wirkungen eines Programms in Beziehung zu setzen zum erwarteten Lebenszykluserfolg. Das so gewonnene Portfolio hilft bei der Priorisierung der möglichen Programmalternativen.

Diese erste grobe Abschätzung der Kostenauswirkungen politisch wünschbarer Programme kann ggf. eine Programmüberarbeitung erforderlich machen. Steht die Programmplanung fest, empfiehlt es sich, für die operative Planung die Kosten- und Erlösplanung im erforderlichen Umfang zu detaillieren.

Als Instrument der zielbezogenen Ressourcensteuerung bietet sich die Profit-Center Rechnung an. Profit-Center (oder Ergebnis-Zentren) können politische Handlungsfelder oder - eine Ebene tiefer - Handlungsprogramme sein. Das Rechungswesen muss dabei so aufgebaut werden, dass Kosten und Finanzierungsströme soweit möglich nicht nur den durch die Verfolgung der jeweiligen strategischen Ziele tangierten Outputs (Produkte, Leistungen) zugeordnet werden, sondern zusätzlich auch den „Profit-Centern“. Durch eine Profit-Center-Rechnung wird erreicht, dass die zielbezogenen Leistungen transparent werden und eine eindeutige Erfolgszuordnung zu dem betreffenden Handlungsfeld bzw. Programm möglich ist, ohne dass echte Profit-Center im Sinne von ergebnisverantwortlichen organisatorischen Einheiten gebildet werden müssen.

2.9 Was kosten die einzelnen Produkte und Dienstleistungen?

Zu Beginn des Verwaltungsreformprozesses war dies eine der am meisten gestellten Fragen. Zwischenzeitlich wurde in vielen Kommunen die KLR aufgebaut, zumeist in der Form der klassischen Vollkostenrechnung auf Ist-Kosten-Basis, teilweise ergänzt um die (starre) Plankostenrechnung. Die Kostenträgerrechnung besteht aus Kostenträger-Zeitrechnung und Kostenträger-Stückrechung. Erstere weist den Periodenerfolg eines Produktes aus. Dabei handelt es sich um eine reine Kosten- und Erlösrechnung ohne Bezug zu Mengen oder Qualitäten. Erst die Kostenträger-Stückrechung stellt die Verbindung zur Leistungsseite her und weist die Kosten einer Mengeneinheit aus. Praktische Bedeutung hat die Kostenträgerrechnung vor allem für die Kalkulation von Gebühren und Entgelten. Die kurzfristige Preisuntergrenze wird dabei durch die variablen Kosten dargestellt. Allerdings muss längerfristig eine Vollkostendeckung erreicht werden. Aus diesem Grund ist eine Vollkostenrechnung unentbehrlich. Als Kostenträger werden i.d.R. die Produkte bzw. Leistungen der Verwaltung verstanden, die zu Produktgruppen und -bereichen aggregiert werden. Die strategische Analyse der Struktur der Produktkosten, -ergebnisse und -deckungsbeiträge kann Ansatzpunkte zur Kostenoptimierung bieten.

Es ist unbestritten, dass die KLR ein Dreh- und Angelpunkt im Getriebe der Neuen Steuerung ist. Dennoch ist in den meisten Kommunen, die bereits Kostenrechnungsergebnisse vorlegen, Ernüchterung eingetreten. Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass Kosteninformationen alleine nicht ausreichend sind, da sie nichts über Zielerreichung und Qualität der Leistungen aussagen. Die private Wirtschaft muss sich dem Markt stellen, wo ganzheitliche Entscheidungen über Nutzen, Qualität und Preis eines Produktes getroffen werden. Dieser Markttest fehlt bei vielen kommunalen Leistungen. Die Funktion des Marktes kann teilweise der interkommunale Vergleich bzw. das Benchmarking übernehmen[12)]. Für die Durchführung des Benchmarking kommt der KLR die wichtige Rolle einer „gemeinsamen Sprache“ zu, die den Vergleich ermöglicht. Einen Einstieg in das Benchmarking bieten auch strategische Kennzahlen. 12) Péter Horváth (Hrsg.), Strategische Steuerung

Für Produkte, die auf wettbewerbsintensiven Märkten oder im Bereich der freiwilligen Leistungen angeboten werden (Musikschulen), können für strategische Überlegungen die Grundgedanken der Zielkostenrechnung (Target Costing) bedeutsam werden. Die Frage lautet nicht mehr „Was kostet das Produkt?“, sondern „Was darf das Produkt kosten?“ Von diesen Zielkosten ausgehend werden dann Potenziale, Prozesse und Strukturen angepasst, aber so, dass die wesentlichen Funktionen und Kerncharakteristika der Produkte erhalten bleiben.

2.10 Wo können Kosten abgebaut werden, um den Haushalt zu konsolidieren?

HH-Konsolidierung ist und bleibt eine strategische Aufgabe von Verwaltungsleitung und Politik. Das NKHR bringt Transparenz in die aktuelle Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage und stellt als Planungsrechnung die Auswirkungen strategischer Optionen darauf dar.

Das NKHR bietet folgende Ansatzpunkte für vertiefende Kostenanalysen:

- Die Bilanz kann Aufschluss über möglicherweise nicht betriebsnotwendige Vermögensteile geben.
- Die KLR unterstützt Entscheidungen über mögliche Outsourcing-Bereiche.
- Bei der quantitativen und qualitativen Gestaltung des Produkt- und Leistungsprogramms können aus der Kostenträgerrechnung die Produkte mit den höchsten Ressourcenverbräuchen aber auch mit den höchsten Deckungsbeiträgen entnommen werden.
- Zusätzliche Informationen ergeben sich aus interkommunalen Vergleichen der Ergebnisrechnungen, Bilanzen, Investitionsbudgets, Produktkosten usw.

3 Schlussfolgerungen für den Aufbau eines strategieorientierten Rechnungswesens

Strategische Planung und Haushalt müssen ausreichend verknüpft sein. Die nach dem NKHR vorgesehene flächendeckende Information über Ziele, Produkte und Budgets bietet dafür den Rahmen.

Strategisches Management geht von Zielen aus. Zur Erreichung der Ziele sind einerseits konkrete Maßnahmen vorzusehen und andererseits Ressourcen bereitzustellen. Die strategischen Maßnahmen lassen sich als Produktziele beschreiben und damit bestimmten Produkten zuordnen. Die zwingend erforderliche Verbindung von Leistungs- und Ressourcensteuerung erfolgt in der Weise, dass die durch die Produktziele ausgelösten Ressourcenbedarfe (oder -einsparungen) in den Budgets abgebildet werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Verbindung von Zielen, Produkten und Budgets keineswegs einfach ist, da die strategischen Ziele oft quer zur etablierten Haushalts- und Produktgliederung liegen. Es sollte aber auf jeden Fall versucht werden, die Informationen aus den Rechnungswesen-Komponenten den strategischen Zielfeldern zuzuordnen.

Im NKHR sind Budgets Teilhaushalte, die aus Ergebnis- und Finanzhaushalt bestehen. Der Ressourcenbedarf für die laufende Verwaltung geht in den Ergebnishaushalt ein, der Ressourcenbedarf für Investitionen in den Finanzhaushalt. Der Aufbau des Rechnungswesens ist an der Struktur des Haushalts auszurichten, d.h.

- Bei Gliederung des Haushalts in produktorientierte Teilhaushalte ist die Produkthierarchie in der KLR als Kostenträgerhierarchie auf diese Teilhaushalte auszurichten. Mittels der Kostenträgerrechnung können die Ergebnisse, Deckungsbeiträge und Kostendeckungsgrade von Produkten bzw. Produktgruppen und -bereichen ermittelt werden.
- Bei Gliederung des Haushalts nach der örtlichen Organisation bilden die Teilhaushalte die oberste Ebene der Kostenstellenhierarchie und -rechnung. Die Kostenstellenrechnung wird auch für die interne Leistungsverrechnung benötigt, deren Ergebnisse in die Kostenstellenbudgets eingehen sollten.
- Die Grobgliederung des Kostenartenplans und des Kontenplans entspricht den Positionen der Ergebnisrechnung des NKHR.

Das Rechnungswesen sollte aus „aus einem Guss“ sein, d.h. das externe Rechnungswesen (Finanzbuchhaltung einschl. Anlagenbuchhaltung) und das interne Rechnungswesen (Kostenrechnung) sollten integriert sein. Um eine unnötige Komplexität des Rechnungswesens von vornherein zu vermeiden, ist eine Harmonisierung von Ergebnisrechnung und KLR vorzusehen.

Da strategische Steuerung immer zukunftsorientiert ist, sollten jährlich mittelfristige Planungsrechnungen in Form von Ergebnis-, Finanz- und Bilanzplanungen erstellt werden, mit denen die Auswirkungen unterschiedlicher strategischer Optionen verdeutlicht werden.

Zur Gesamtsteuerung des „Konzerns Stadt“ ist eine Konzernrechnungslegung aufzubauen. Voraussetzung ist die Einführung der kaufmännischen Buchhaltung.

Einen hohen Stellenwert hat die Ausbildung von Controllern und RW-Fachleuten, die nicht nur die Funktionsweise des NKHR beherrschen, sondern es auch für die strategische und operative Steuerung gezielt nutzen können.

In der nachfolgenden Übersicht ist zusammenfassend dargestellt, welche Steuerungsinformationen die einzelnen Bestandteile des NKHR liefern.

NKHR- Bestandteil	gibt Informationen über
Ergebnisrechnung	„Ergebnis“ der Verwaltung (betriebliches und neutrales Ergebnis) Ressourcenverbrauch und Ressourcengenerierung / Eigenkapitalveränderung Aufwands- und Ertrags-Struktur und -Entwicklung
Finanzrechnung	Finanzbedarf (für Investitionen, Tilgungen, laufender Betrieb) Finanzierung (durch Innen- und Außenfinanzierung) Liquiditätssteuerung (kurz u. mittelfristig) Cash-Flow-Rechnung
Bilanz	Höhe und Struktur des Vermögens Höhe und Struktur von Eigen- und Fremdkapital Vermögensmehrung / -minderung (=Ergebnis) Finanzierungsregeln
KLR	Allgemein: Steuerung auf der Basis des Ressourcen-verbrauchskonzeptes
▪ Kostenartenrechnung	Kosten- und Erlösstruktur
▪ Kostenstellenrechnung	Budgets (organisationsbezogen) Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit, z.B. Stundensätze
▪ Kostenträgerrechnung - Kostenträger-Zeitrechnung - Kostenträger-Stückrechnung	Produktkosten (Vor- und Nachkalkulation) Produkt- und Programmbudgets Stückkosten / Kosten pro Leistungseinheit Projektkosten Auftragsabrechnung Interne Leistungsverrechnung

Grundlagen und Methoden des Strategischen Controlling

F. Change Management

(Annette Fütterer)

1 Einführung

2 Umsetzung

2.1 Beteiligte und deren Rollen im Veränderungsprozess[6]

2.2 Aufgabenbeschreibung

2.2.1 Vision und Strategie

2.2.2 Fach- & Machtpromotoren, Kommunikation, Steuerung

2.2.3 Operative Umsetzung, Qualifizierung, Reorganisation von Abläufen

2.2.4 Unterstützung und Ressourcen

2.2.5 Forderung von Veränderung, Akzeptanz

3 Zusammenfassung

[6] in Anlehnung an KommunalBeratung Kehl, Jürgen Fischer, Vortrag zum 5. Kehler Forum

1 Einführung

Die Einführung der Instrumente des Neuen Steuerungsmodells setzt die Verwaltung einem konstanten Wandel aus. Modernisierungsmaßnahmen verändern Aufgabenbereiche, erfordern Umstrukturierungen und verlangen ein verändertes Verhalten. Fehlt die Zustimmung zur Veränderung wird der Prozess erfolglos verlaufen. Hier soll das Change Management Hilfestellung leisten. Change Management ist eine Hilfe um Veränderungsprozesse so zu steuern, dass alle am Prozess Beteiligten die ihnen zugeschriebenen Aufgaben erfüllen. Der Grundgedanke ist eine bewusste Steuerung weitreichender Veränderungen. Die Projekte können die unterschiedlichsten Inhalte haben.

Definition

Change Management steht nicht für eine definierte Methode mit einem Werkzeugkasten von standardisierten Maßnahmen. Es ist vielmehr ein Sammelbegriff für Strategien, mit denen man Veränderungsprozesse so begleitet, dass sich Rat und Verwaltungsspitze, Mitarbeiter sowie Bürger damit identifizieren – oder diese zumindest akzeptieren. Ziel ist es, Veränderungen nicht einfach zu verordnen und umzusetzen, sondern diese bewusst zu lenken und zu steuern.[7]

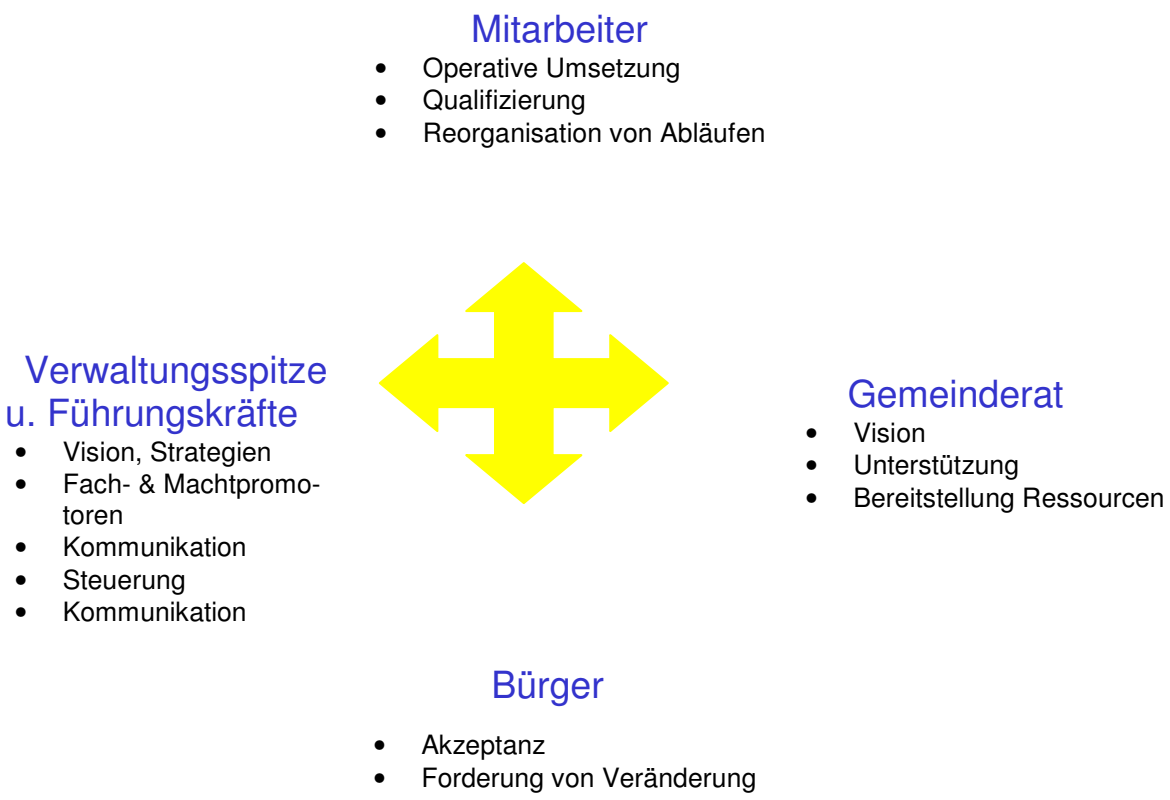
2 Umsetzung

Grundsätzlich ist zunächst zu klären, ob ein Vorhaben mit Hilfe eines geeigneten „Change Managements“ zur Akzeptanzsteigerung führen könnte. Nur technische oder einfache organisatorische Änderungsprozesse erfordern kein Change Management. Dieses wird erst dann notwendig, wenn es um Verhaltensänderungen geht oder um die Änderung grundlegender Einstellungen (Kulturwandel).[8]

[7] vgl. Hense-Ferch, Sabine, Ein Leitbild für jeden Einzelnen, Süddeutsche Zeitung, März 2002

[8] vgl. http://www.olev.de/c/cm-check.pdf - Prof. Dr. Burkhardt Krems, Checkliste zum Change Management

2.1 Beteiligte und deren Rollen im Veränderungsprozess[9]



2.2 Aufgabenbeschreibung

2.2.1 Vision und Strategie

Rat und Verwaltungsspitze formulieren als Grundlage für den Veränderungsprozess eine gemeinsame Vision sowie die zur Zielerreichung erforderlichen Strategien.

Während die Vision übergeordnete Ziele für angestrebte Veränderungen weist (z.B. „Unsere Verwaltung wird wirtschaftlicher“), zeigen Strategien den Weg zur Zielerreichung auf (z.B. Organisationsuntersuchung - Reduzierung der Anzahl der Ämter von heute 50 auf 30 im Jahr 2010). Hilfestellung zur Strategiefindung gibt z. B. die SWOT – Analyse auf Seite.....

[9] in Anlehnung an KommunalBeratung Kehl, Jürgen Fischer, Vortrag zum 5. Kehler Forum

Basis einer erfolgreichen Veränderung sind eine klare Vision und die daraus abgeleiteten Strategien.

2.2.2 Fach- & Machtpromotoren, Kommunikation, Steuerung

Unverzichtbare Voraussetzung zum Erfolg eines Veränderungsprozesses ist die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze. Diese muss den Veränderungsprozess offenkundig wollen und durchsetzen.

Innerhalb der Verwaltung braucht der Veränderungsprozess „Promotoren“[10] aus den Reihen der Führungskräfte. Als Team mit Führungs- und Managementwissen sowie ausgeprägter Erfahrung und hoher Glaubwürdigkeit steuert dieses das Vorhaben des Veränderungsprozesses und verbessert durch gute Kommunikation die Akzeptanz bei den Beschäftigten.

Um Widerstand zu vermeiden, müssen Ziele, Hintergründe und Zusammenhänge der anstehenden Veränderung verständlich kommuniziert werden. Vorhandene Informationskanäle wie z.B. Intranet, hausinterne Infoblätter, Schwarzes Brett, Mitarbeiterversammlungen und persönliche Gespräche sollen genützt werden, um die Vision, Strategien und Ziele zu übermitteln.

Erfolge müssen sichtbar gemacht werden indem fortlaufend motivierende Zwischenergebnisse veröffentlich werden. Diejenigen Mitarbeiter, die diese Erfolge ermöglicht haben sollten anerkannt und ausgezeichnet werden.[11]

Führungskräfte müssen die Vision leben und als Promotoren den Veränderungsprozess unterstützen und steuern.

[10] vgl. www.comonfour.de und Prodela
[11] ebd.

2.2.3 Operative Umsetzung, Qualifizierung, Reorganisation von Abläufen

Veränderungsstrategien sind zum Scheitern verurteilt, wenn die Unterstützung durch die Mitarbeiter bei der operative Umsetzung fehlt oder mangels fachlicher Kompetenz der Beschäftigten nicht möglich ist. Alle betroffenen Beschäftigten müssen deshalb zunächst darüber informiert werden, in welcher Form eine Veränderung geplant ist und warum diese erforderlich ist. Die Priorisierung des Vorhabens muss klar vermittelt werden.

Darüber hinaus muss durch Mitarbeiterqualifizierungen sichergestellt werden, dass die operative Umsetzung von Arbeitsabläufen optimal verläuft.

Information und Qualifikation der Mitarbeiter erhöhen die Akzeptanz als Voraussetzungen für den Erfolg der Veränderung.

2.2.4 Unterstützung und Ressourcen

Aufgabe des Gemeinderates ist neben der Unterstützung des Veränderungsprozesses die Bereitstellung entsprechender finanzieller und personeller Ressourcen.

Erfolgreiche Veränderungsprozesse werden vom Rat unterstützt. Er stellt die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung.

2.2.5 Forderung von Veränderung, Akzeptanz

Im Vordergrund der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung zum modernen Dienstleistungsunternehmen steht der Bürger als Kunde der Verwaltung. „Wenn Bürgerinnen und Bürger in einer bestimmten Lebenslage „von Amt zu Amt laufen müssen“, zeugt dies nicht gerade von einer gelungenen Bürger- bzw. Kundenorientierung der Kommune. Ähnliches gilt, wenn die Bürgerinnen und Bürger es innerhalb eines Fachbereiches mit mehreren An-

sprechpartnern zu tun haben".[12] Außerdem hat beim Bürger ein Umdenken stattgefunden. So versteht er sich weniger als Antragsteller oder Objekt hoheitlicher Entscheidungen, sondern als Auftraggeber mit legitimen und anspruchsvollen Erwartungen an die Leistungsfähigkeit.[13] Er fordert deshalb Veränderungen hin zu mehr Effektivität und Effizienz. Mit dem Erfüllen dieser „Forderungen" geht beim Bürger eine wachsende Akzeptanz der Verwaltung ein/her. Bürgerinnen und Bürger haben deshalb einen ähnlichen Informationsbedarf wie die Beschäftigten.

Erfolgreiche Veränderungsprozesse können die Akzeptanz „unpopulärer" Maßnahmen bei Bürgerinnen und Bürgern erhöhen.

3 Zusammenfassung

Erfolgreiche Veränderungsprozesse setzen voraus, dass

- Rat und Verwaltungsspitze eine klare Vision formulieren,
- Strategien den Weg für eine operative Umsetzung aufzeigen,
- Führungskräfte als Promotoren den Veränderungsprozess unterstützen, steuern und regelmäßig informieren,
- Führungskräfte Erfolge sichtbar machen und auszeichnen,
- Mitarbeiter gut informiert sind und regelmäßig weiterqualifiziert werden,
- der Rat den Prozess unterstützt und die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellt,
- und die Bürgerschaft gut informiert wird.

Während Projektmanagement ein methodisches Instrument darstellt, zielt das Change Management auf die Bewusstseinsänderung (Stichwort „Kulturwandel) aller Beteiligter ab.

[12] Heinz, Rainer, „Kommunales Management", 2000:163
[13] vgl. Heinz, Rainer, „Kommunales Management", 2000:V

Ausgewählte Instrumente des Strategischen Controlling

G. Befragungen

(Brigitte Segelbacher)

1 Einführung

2 Bürgerbefragungen

3 Kundenbefragungen[14]

4 Kundenmonitoring (Blitzbefragung)

5 Mitarbeiterbefragungen[15]

[14] in Anlehnung an: KGSt, Kundenbefragungen, ein Leitfaden, Bericht Nr. 13/1997
[15] Broschüre „Die Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung Baden-Württemberg“ aus der Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Band 17

1 Einführung

Die Befragung ist ein Instrument, um insbesondere Meinungen, Einschätzungen, Erfahrungen, Einstellungen oder Bewertungen der Befragten kennen zu lernen.

Dabei werden drei Arten von Befragungen unterschieden:

- Bürgerbefragungen
- Kundenbefragungen einschl. Kundenmonitoring
- Mitarbeiterbefragungen

2 Bürgerbefragungen[16]

Definition

Unabhängig von einer unmittelbaren Leistungsbeziehung haben allgemeine Bürgerbefragungen das Ziel, Lebensbedingungen und subjektive Einschätzungen, Meinungen und Einstellungen zu kommunalen Themen von Bürgerinnen und Bürgern aber auch z.B. von den örtlichen Wirtschaftsunternehmen zu erforschen. Verbunden mit der Erfragung objektiver Sachverhalte in angemessenem Umfang, ermöglicht die Befragung im Zeitverlauf auch Aussagen über den Zusammenhang von Niveauveränderungen beim objektiven Sachverhalt (z.B. Mietpreis/m²) mit der Veränderung der subjektiven Bewertung (z.B. Zufriedenheit mit der Wohnungssituation).

Ziele

Befragungen[17]

- sind Ausdruck der Partizipation der Bürgerinnen und Bürger
- verbessern die Entscheidungsgrundlagen für die Willensbildung der kommunalen

[16] Eine umfassende Darstellung kommunaler Bürgerumfragen findet sich in: Deutscher Städtetag, Beiträge zur Statistik und Stadtforschung, Reihe H, Heft 44, Methodik kommunaler Bürgerumfragen
[17] ebenda

Mandatsträger

- untermauern die Gesamtstrategie/Strategischen Teilziele
- erweitern die Informationsgrundlagen für die (planende) Verwaltung
- haben den Charakter einer „Marktforschung“ für den Dienstleister Stadt

Anwendungsbereiche

Folgende wesentliche Ausrichtungen sind erkennbar:

- allgemeine Imageanalysen (Wie sehen die Bürgerinnen und Bürger ihre Stadt ? Welche Bereiche werden positiv, welche negativ bewertet?
- Befragungen mit Schwerpunktthemen (z.B. Sicherheit, Familien, Einzelhandel im Stadtteil, Mietspiegel),
- Befragungen, die eine Imageanalyse mit wechselnden Schwerpunktthemen verbinden

Entscheidungsträger

Bürgerbefragungen sind geeignet, einen Beitrag bei der mittel- und langfristigen Ausrichtung einer Kommunalverwaltung zu leisten. Sie helfen, Antworten auf die Frage „Tun wir die richtigen Dinge?“ zu finden und sind damit ein wichtiges Instrument bei der Priorisierung der Strategischen Ziele. Als Instrument, das auch der Unterstützung der politischen Mandatsträger dient, müssen diese – unabhängig von der Frage wer die Entscheidung über die Finanzierung nach dem örtlichen Recht zu treffen hat - in die Entscheidung darüber, ob und mit welchen Zielen Bürgerbefragungen durchgeführt werden, eingebunden sein.
Nach § 8 Abs. 1 Landesstatistikgesetz (LstatG) ist für Kommunalstatistiken ohne Auskunftspflicht die Anordnung des Bürgermeisters erforderlich. Zu prüfen ist, ob das örtliche Recht die Beschlussfassung durch den Rat vorsieht. Unabhängig davon ist die frühzeitige Information des Rats zu bedenken. Es wird empfohlen, die Rechtslage auch mit der örtlichen Statistikstelle abzuklären.

Durchführung von Bürgerumfragen und kritische Erfolgsfaktoren

Eine Bürgerumfrage ist eine komplexe Angelegenheit. Ihr Schwerpunkt ist abhängig vom Befragungsanlass und ihrem Ziel/ihren Zielen. In die grundsätzliche Klärung der Inhalte eine Bürgerumfrage ist die gesamte Verwaltung und – sofern gewünscht- auch der Rat einzubinden, um einen Überblick über den Informationsbedarf zu erhalten. Für das Ergebnis der Befragung, ist eine systematische Vorgehensweise unerlässlich. Empfehlungen für ein struktu-

riertes Vorgehen finden sich in Beiträge zu Statistik und Stadtforschung, Heft 44 des Deutschen Städtetags.

Eine Bürgerumfrage gliedert sich in mehrere Phasen. Aufgrund der Komplexität ist hier nur eine grobe Übersicht dargestellt. Als kritische Erfolgsfaktoren sind erkennbar[18]:

VORAB: Grundsätzliche Voraussetzungen klären

- zu klären ist, ob bei der Umfrage Rechtsgrundlagen z.B. des Datenschutzes, des Landesstatistikgesetzes oder des örtlichen Rechts zu beachten sind
- Grundsatzbeschluss einholen

Phase 1 Projektierung

- Informationsbedarf ermitteln und Datenverfügbarkeit prüfen
- Methodenwahl (z.B. schriftliche, mündlich-persönliche, telefonische, offene, standardisierte Befragung)
- Ressourcenfrage klären (Personal, Sachkosten, zeitliche Vorgabe)
- Konzeption erstellen

Phase 2: Konstruktion und Test der Erhebungsinstrumente

- Konzept operationalisieren, d.h.
  - Umsetzung der Problemfragen in Fragestellungen
  - Ordnung der Fragestellungen thematisch und psychologisch
- Pretest durchführen, auswerten und ggfs. Konzept überarbeiten
- Untersuchung erstellen

Phase 3 Auswahlverfahren und Stichprobenziehung

- Definition der Grundgesamtheit (also derjenigen die befragt werden und für die die Befragung gültig ist)
- Vollerhebung oder
- Teilerhebung (Stichprobenziehung unter besonderer Berücksichtigung der Frage, ob repräsentative Aussagen erforderlich sind und davon abhängig, wie diese Stichproben erhoben werden)

Phase 4 Durchführung der Untersuchung

[18] ebenda, Seiten 32 ff

- Befragungsunterlagen herstellen
- Verfahren für die „Erinnerungsaktion“ festlegen
- Öffentlichkeitsarbeit
- Eingangskontrolle festlegen

Phase 5 Auswertung

- Auswertung strukturieren und durchführen
- Ergebnisberechnung festlegen und durchführen
- Ergebnispräsentation unter Berücksichtigung der Vorgaben der Adressatenkreise
- Ggfs. Auswertungsberatungen

Wegen des engen Bezugs zu statistischen und sozialwissenschaftlichen Fragestellungen ist es empfehlenswert, Bürgerumfragen unter der Federführung der örtlichen statistischen Organisationseinheiten durchzuführen (Statistisches Amt, Statistikstelle). Damit wird die hauseigene Fach- und Methodenkompetenz sowie die vorhandene Erfahrung (z.B. aus den Mietspiegelumfragen) genutzt. Daneben lassen sich Zusatzkosten für eine externe Beratung vermeiden oder minimieren. Sofern eine Verwaltung keine Organisationseinheit „Statistik“ unterhält oder die Personalressourcen verstärkt werden müssen, kann u.U. auch die Zusammenarbeit mit einer Hochschule (z.B. Diplomarbeit) das Projekt unterstützen.

Steigerung des Erkenntnisgewinns

Werden Bürgerumfragen in regelmäßigen Zeitabständen wiederholt, lassen sich daraus Zeitreihen erstellen, mit denen Entwicklungen nachvollzogen und prognostiziert werden können.

Gesetzliche Grundlagen

Landesstatistikgesetz in der jeweils gültigen Fassung

3 Kundenbefragungen[19]

Definition

Kundenbefragungen erforschen die subjektiven Einschätzungen, Meinungen und Einstellungen von Bürgerinnen und Bürgern in der Folge unmittelbarer Kontakte zwischen Verwaltung und Bürgerinnen bzw. Bürgern. Als wesentlicher Bestandteil des Qualitätsmanagements sind sie entscheidend bei der Realisierung, Überprüfung, Weiterentwicklung und Vereinbarung von Qualitätsstandards. Insofern erbringen Kundenbefragungen im Regelfall Aussagen für das „operative Geschäft" („Die Dinge richtig tun"), im Gegensatz zur Bürgerbefragung, die im allgemeinen den Strategischen Ansatz, also die längerfristige Ausrichtung einer Kommunalverwaltung unterstützt.

Ziele

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Kundensituation (z.B. Leistungen mit Anschluss- und Benutzungszwang, belastende Verwaltungsakte, Sozialleistungen oder Leistungen mit freier Wahl und Konkurrenz durch Dritte) Kundenzufriedenheit ermitteln

- zu den objektiven Messkriterien wie Wartezeiten, Öffnungszeiten, Erreichbarkeit, Lage und Ausstattung der Diensträume, Bürgerbüros und Kundenzentren
- zu den subjektiven Messkriterien wie Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- zur Abhängigkeit von Servicequalität (z.B. Wartezeit), Zufriedenheit und Erwartungsniveau des Kunden

<u>Kundenwünsche erfragen</u>

- zu den Verbesserungsmöglichkeiten bei Prozess-, Struktur- und Ergebnisqualität. Hier muss jedoch beachtet werden, dass bei Vorgabe von Beispielen, nur solche Möglichkeiten genannt werden, die auch realistischerweise möglich, d.h. i.d.R. tatsächlich umsetzbar und/oder finanzierbar sind.

<u>Kunden beteiligen</u>

- Hier geht es darum, dem Bürger eine aktivere Rolle bei der Gestaltung „seiner Verwaltung" einzuräumen.

[19] in Anlehnung an: KGSt, Kundenbefragungen, ein Leitfaden, Bericht Nr. 13/1997

Der KGSt-Bericht 13/1997 verweist in dem Zusammenhang auch darauf, dass sich anlässlich von Kundenbefragungen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verstärkt mit ihrem Beitrag zur Kundenzufriedenheit auseinandersetzen. Nicht selten steige bereits mit der Durchführung einer Kundenbefragung die Aufmerksamkeit, Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegenüber den Kunden.

Anwendungsbereiche/Entscheidungsträger

Nachdem Kundenbefragungen innerhalb des Qualitätsmanagements ein wichtiges Instrument zur Realisierung, Überprüfung, Weiterentwicklung und Vereinbarung von Qualitätsstandards darstellen, gehören sie zum Bereich der Fachbereichsstrategie, die für einzelne Produkte oder Produktbereiche durchgeführt werden. Die rechtzeitige Information der Verwaltungsleitung ist zu beachten, ggfs. die Genehmigung einzuholen. Im Zweifelsfall sollte der fachkundige Rat der Statistikstelle eingeholt werden. Die Qualität der erhobenen Daten muss sichergestellt sein.

Anwendungsvoraussetzungen

Die Aussagefähigkeit einer Kundenbefragung ist abhängig von ihrer Qualität. Wichtig ist die systematische Vorgehensweise, mit der sie Schritt für Schritt auf die Ziele, den Befragungsgegenstand, die Zielgruppe und die Befragungssituation zugeschnitten wird.
Vielfach wird empfohlen, sich zumindest bei der ersten Kundenbefragung Expertenrat zu holen. Das muss keine zusätzlichen Kosten verursachen; Experten finden sich oft im eigenen Haus, z.B. die statistischen Ämter. Denkbar ist auch, Fachhochschulen, Universitäten, Berufsakademien z.B. über Diplomarbeiten einzubinden. Ebenso wie bei der Bürgerumfrage gilt, dass sich der Wert einer Kundenbefragung multipliziert, wird sie in regelmäßigen Zeitabständen wiederholt, weil daraus dann Zeitreihen gebildet werden können, mit der die Prognosemöglichkeit erheblich verbessert wird.

Durchführung von Kundenbefragungen

Wertvolle Hinweise zur Vorbereitung, zum Ablauf, zu den Methoden und zur Auswertung von Kundenbefragungen finden sich in

- KGSt-Bericht 13/1997 Kundenbefragungen – ein Leitfaden
- Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Band 19,
- Qualitätsmanagement und lernende Organisation, S. 248 ff

Kritische Erfolgsfaktoren

- Die Kundenbefragung muss für den Problemlösungsprozess entscheidend sein
- Aus den Zielen der Befragung sind die relevanten Kriterien abzuleiten
- Die Befragungsmethode muss sich am Ziel ausrichten
- Vor dem „Echteinsatz“ einen Pre-Test durchführen!
- Wenn es sich anbietet: Kundenfeedback und Mitarbeiterorientierung verbinden
- Durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit Kundenbefragung bekannt machen
- Präsentation der Ergebnisse und Rückkoppelung der Erkenntnisse an die Kunden
- Arbeitsprogramm der Verbesserungen erstellen und Umsetzung kontrollieren
- Um Widerstände zu vermeiden, sollen die Beschäftigten (Führungskräfte und Mitarbeiter) bei der Erstellung des Fragebogens mitwirken, die Ergebnisse mit ihnen diskutiert und Folgerungen gemeinsam entwickelt werden.

Steigerung des Erkenntnisgewinns

Eine Steigerung des Erkenntnisgewinns ist durch eine begleitende Mitarbeiterbefragung möglich, wenn diese ähnliche Aspekte wie die Kundenbefragung aufgreift. Die Ergebnisse der Kunden- und Mitarbeiterbefragung können dann miteinander abgeglichen und darauf aufbauend ein Arbeitsprogramm entwickelt werden.

Interkommunale Vergleiche

Voraussetzung für einen interkommunalen Vergleich ist die Vergleichbarkeit der Befragung, d.h. die Befragungsmethode, der befragte Personenkreis und die vorgegebenen Antwortkriterien müssen abgestimmt sein.

Um interkommunale Vergleiche zu erleichtern wurden im Rahmen der Erarbeitung des kommunalen Produktplans Baden-Württemberg sowohl allgemeine Hinweise für die Durchführung von Mitarbeiter- und Kundenbefragungen auf der Messebene der Produktgruppen oder Produktbereiche sowie Musterfragebögen erarbeitet.[20]

[20] Broschüre „Produkte – Ziele – Kennzahlen, Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg; Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 7

4 Kundenmonitoring (Blitzbefragung)

Für die Abfrage einzelner Aspekte z.B. des Service, eingeleiteter Veränderungen oder des Erfolgs einer internen Fortbildung im Anschluss an den unmittelbaren Kontakt ist das Kundenmonitoring eine beliebte, schnelle und unkomplizierte Abfragemöglichkeit, die es ermöglicht, Wirkungen von Veränderungen zeitnah zu erfassen.

Anwendungsvoraussetzungen

Die freundliche Bitte an den Kunden, sich wenige Minuten Zeit zu nehmen, um so zur Verbesserung der öffentlichen Verwaltung beizutragen, verbunden mit einer klar strukturierten, kurzen und ansprechenden Abfrage zu einer bestimmten Situation, sind Kennzeichen des Kundenmonitorings.

Kritische Erfolgsfaktoren

- geringer Zeitbedarf für die Befragten
- verständliche Fragestellungen
- Abfrage der relevanten Merkmale zum Thema
- Unmittelbar nach dem Kontakt

Beispiel

Bitte beurteilen Sie das Seminar!

		Ja	teilweise	nein
1.	Die in der Seminarbeschreibung genannten Inhalte wurden vermittelt	o	o	o
2.	Das Gelernte wird meine berufliche Praxis verbessern.	o	o	o
3.	Zur Erörterung von Problemen bestand Gelegenheit	o	o	o
4.	Der Stoff wurde verständlich vermittelt	o	o	o
5.	Die Rahmenbedingungen (Beginn/Ende, Pausen, Räume, Technik) waren ok.	o	o	o

5 Mitarbeiterbefragungen[21]

Einführung

Mitarbeiterbefragungen sind Ausdruck einer grundlegenden Änderung der Verwaltungskultur. Kommunen, die sich an den Zielen des NSM ausrichten, ihre Organisation an Prozessen ausrichten und damit Aufgaben bündeln und Verantwortung delegieren brauchen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die diesen Prozess aktiv unterstützen. Ihrer Motivation, ihrer Identifikation mit den zu erfüllenden Aufgaben, ihrer Kreativität und Zufriedenheit kommt damit eine zentrale Bedeutung zu. Ein mitarbeiterorientierter Führungsstil muss sich daher auch um die Einschätzungen und Vorstellungen der Mitarbeiter kümmern. Insofern gewinnen im Bereich der Führung Mitarbeiterbefragungen an Bedeutung.

Definition

Die Mitarbeiterbefragung ist ein allgemein anerkanntes Instrument moderner Personalführung und Bestandteil der Organisationsentwicklung, mit deren Hilfe Veränderungen eingeleitet, Schwachstellen aufgezeigt und Ansätze zu Problemlösungen gefunden werden können.

Ziele

Wesentliche Ziele der Mitarbeiterbefragung sind:

- Erkenntnisse über die Zufriedenheit der Mitarbeiter/innen mit ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit
- Erkenntnisse über tätigkeitsbezogene Bedürfnisse
- die Erzeugung eines Veränderungsbewusstseins
- die Umsetzung eines kooperativen Führungsstils
- der Einstieg in den Prozess der Veränderung und Beteiligung
- die Informationsgewinnung bei der Lösung konkreter Probleme

[21] Broschüre „Die Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung Baden-Württemberg“ aus der Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Band 17

Anwendungsbereiche/Entscheidungsträger

Das Instrument eignet sich besonders für den Einstieg in einen Veränderungsprozess, an dessen Anfang eine „Kulturdiagnose“ steht, die zu Verbesserungen genutzt werden muss. Die Entscheidung über den Einsatz des Instruments trifft die Verwaltungsleitung. Die Vorschriften des Personalvertretungsrechts sind zu beachten.

Anwendungsvoraussetzungen

Als entscheidend sind zu nennen:

- die Verwaltungsleitung steht hinter der Mitarbeiterbefragung
- der Personalrat wird frühzeitig beteiligt und trägt das Vorhaben mit
- die Freiwilligkeit der Befragten wird vereinbart
- die Einbeziehung aller Beschäftigten in die Befragung
- die umfassende Information über Ziel, Ablauf, Durchführung und Umgang mit den Ergebnissen
- die Gewährleistung von Vertraulichkeit beim Ausfüllen des Fragebogens
- die Sicherstellung von Vertraulichkeit bei der Auswertung
- die Präsentation der Ergebnisse
- die Interpretation der Ergebnisse in geeigneten Arbeitsformen (z.B. workshops)
- die Festlegung eines Zeitplans für aus der Befragung abzuleitende Umsetzungsvorschläge

Durchführung einer Mitarbeiterbefragung

In Anlehnung an „die Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung“ wird ein dreistufiges Verfahren empfohlen, das wie folgt konzipiert werden kann:

<u>1. Planungsphase</u>

- Festlegung von Zielsetzungen und Stellenwert der Befragung im Veränderungsprozess
- Zusammensetzung eines Projektteams zur Vorbereitung und Durchführung der Befragung
- Erarbeitung des Fragebogens
- Festlegung des Ablaufs, der Auswertungstiefe (Verwaltungsebene)
- Abstimmung mit der Verwaltungsleitung und der Personalvertretung

2. Durchführungsphase

- Information der Beschäftigten
- Ausgabe der Fragebögen mit Fristsetzung für die Abgabe
- Organisation der Datenerfassung

3. Auswertungs- und Umsetzungsphase

- Anfertigung der vereinbarten Auswertungen
- Information von Verwaltungsleitung und Beschäftigten
- Aufarbeitung der Ergebnisse
- Durchführung eines Befragungscontrolling

Wertvolle Hinweise sind der dieser Ausarbeitung zugrunde liegenden Broschüre zu entnehmen.

Kritische Erfolgsfaktoren sind

- der Wille der Verwaltungsleitung und der Personalvertretung, die Mitarbeiterbefragung mitzutragen
- die Implementierung eines Akzeptanzmanagements, das mögliche Vorbehalte durch Information, Zusicherung absoluter Vertraulichkeit und Rückkoppelung durch „Veröffentlichung“ der Befragungsergebnisse gewährleistet und
- die Bereitschaft, die aus der Mitarbeiterbefragung zu entwickelnden Veränderungen umzusetzen.

Steigerung des Erkenntnisgewinns

Wie bei allen Befragungen steigt der Erkenntnisgewinn durch Wiederholung in regelmäßigen Zeitabständen.

Zur Vertiefung

siehe Anwendungsbeispiele und Literaturhinweise

Ausgewählte Instrumente des Strategischen Controlling

H. SWOT-Analyse (Annette Fütterer)

1 Einführung

2 Verfahren

3 Probleme der SWOT – Analyse

4 Empfehlungen

1 Einführung

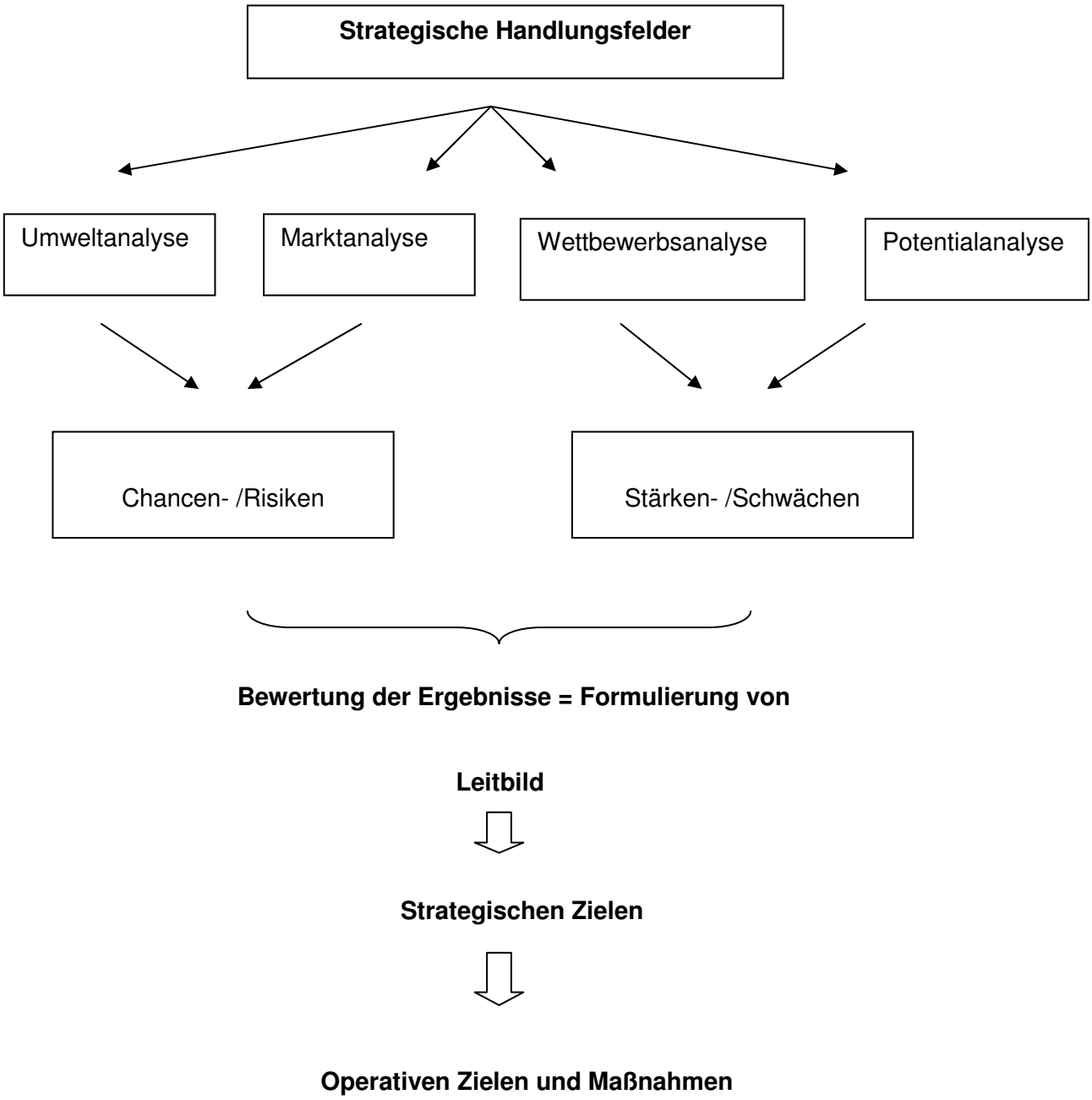
Veränderungen von Faktoren wie z.B. rückläufige Einwohnerzahlen, steigender Anteil älterer Mitbürger, Abwanderung junger Familien ins Umland oder auch die Notwendigkeit, im Interesse der Standortsicherung für einen attraktiven Wirtschaftsstandort zu sorgen, erfordern eine immer wiederkehrende Überarbeitung und teilweise Neuausrichtung langfristiger Ziele und Strategien.

Strategische Managementtools wie z.B. Balanced Scorecard, Portfolio-Technik oder SWOT[22] - Analyse unterstützen den Entwicklungsprozess neuer Strategien zur Neuausrichtung bzw. Anpassung einer Kommune aufgrund veränderter Rahmenbedingungen.

[22] SWOT – Englisch für S – Strength/Stärken, W – Weaknesses/Schwächen, O – Opportunities/Chancen, T – Threats/Risiken.

Definition

Bei der SWOT - Analyse handelt es sich um eine „Methode des Strategischen Managements, dass die Erfordernisse, **Chancen** und **Risiken** aus der Umwelt mit den **Stärken** und **Schwächen** der Kommune verbindet“[23]. Ziel dieser Analyse ist die Entwicklung von Strategien zur Verbesserung des operativen Geschäfts.



[23] Rainer Heinz, Kommunales Management, Verlag Schäffer/Poeschel, 2000, S. 8

2 Verfahren

- **Festlegen der Handlungsfelder**
- **Ermittlung der Stärken und Schwächen durch Wettbewerbs - bzw. Potentialanalyse**
- **Ableiten der Chancen und Risiken durch Umwelt- bzw. Marktanalyse (z.B. politische, demografische, wirtschaftlich Entwicklungen)**
- **Bewertung der Ergebnisse - Leitbild**
- **Strategische und operative Zielfindung – Ableiten des Handlungsbedarfs**

Das dargestellte Verfahren kann beispielsweise im Rahmen eines Workshops, Arbeitskreises oder einer Klausurtagung unter Beteiligung von Rat, Verwaltung, Bürgerschaft und eventueller externer Moderation stattfinden.
Ziel ist zunächst die Definition strategischer *Handlungsfelder* wie z.B. Wirtschaft und Arbeit, Wohnen, Mobilität und Umwelt, Freizeit und Kultur oder Soziales.

Zu jedem Handlungsfeld können dann Stärken und Schwächen der Kommune ermittelt und definiert werden. Entsprechend ihrer Priorität werden die jeweiligen Handlungsfelder im Rahmen einer Umfeldanalyse auf eventuelle Chancen und Risiken untersucht. Gemeinsam mit den Stärken und Schwächen der Kommune ist das Resultat zu bewerten und sind strategische und operative Ziele abzuleiten.

Beispiel

1. Handlungsfeld - Mobilität - Ermittlung von Stärken und Schwächen, Ableiten von Chancen und Risiken

Auszug aus dem Gesamtkatalog

Stärken	**Schwächen**	**Umwelteinfluss bzw. Markeinflüsse**	**Chancen**	**Risiken**
Gute Erschließung, kurze Wege				
	Anbindung an den Flughafen Stuttgart	Projekt Stuttgart 21	Direktverbindung an den Flughafen	
Dichtes Straßennetz, Tangenten				
Gute Anbindung an die Autobahn	Überlastung der A 6	Fortschreibung Bundesverkehrswegeplan	Aufnahme Ausbau A 6 in vordringlichen Bedarf des BVWP	
	Einbindung in den Schienenfernverkehr	Neubaustrecke Stuttgart – Mannheim		Vollständiger dauerhafter Verzicht auf ICE
.....	.....	.....	.....	.....

2. Bewertung der Ergebnisse – Leitbild

Auf der Grundlage der ermittelten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken könnte z.B. das folgende Leitbild definiert werden.

„Unsere Stadt sorgt für menschen- und umweltfreundliche Mobilität. – Die individuelle Mobilität der Menschen in der Stadt ist eine wichtige Grundlage für die Lebensqualität und die Wirtschaftskraft der Stadt. Die Stadt ist als wichtiger Wirtschaftsstandort und Zentrum der Region sowohl über das Straßen und Schienennetz als auch auf Wasserstraßen und durch die Anbindung an den Luftverkehr gut erreichbar. Die Anbindung an den Fernverkehr wird verbessert.“

3. Strategische und operative Zielfindung – Ableiten des Handlungsbedarfs

Beispiel

Strategisches Ziel:

- Förderung der Mobilität

Operatives Ziel:

- Durchgängiger sechsspuriger Ausbau der A 6 ... - Aufnahme in den vordringlichen Bedarf.

Maßnahme:

- Auftragsvergabe zur Erstellung des Bedarfsnachweises bis .....
- Aktionstage zur Sensibilisierung der Autofahrer- Unterschriftenaktion
- Fahrt des Gemeinderats nach Berlin – Ziel: Durchsetzung der Operativen Ziele

3 Probleme der SWOT – Analyse

- Konsensfindung bei der Definition der Handlungsfelder.
- Chancen/Risiken Abschätzung nicht erfolgt.
- Zielerreichung nicht messbar aufgrund fehlender Zeitziele, Wirkungsziele, Leistungsziele etc.
- Überführung in kontinuierlichen Prozess („Schublade“).
- Verbindlichkeit der Leitbilder und Ziele im Tagesgeschäft.

4 Empfehlungen

- Verbindlichkeit durch Ratsbeschluss herstellen.
- Festschreiben der Ziele mit Wirkungs-, Zeit-, Finanz-, Leistungshorizont.
- Entwicklung der Chancen und Risiken durch strategisches Controlling beobachten.
- Wiederholung der SWOT- Analyse.
- Fortschreibung der Leitbilder und Ziele.

Ausgewählte Instrumente des Strategischen Controlling

I. Portfolio-Technik

(Wolfgang Klett)

1 Grundlagen

2 Einsatz der Portfolio-Technik zur Haushaltskonsolidierung

3 Beurteilung der Portfolio-Technik

1 Grundlagen

Der Begriff „Portfolio“ stammt ursprünglich aus dem Bereich der Finanzwirtschaft und wurde erstmals im Jahr 1952 zur Betrachtung der „optimalen Zusammensetzung eines Wertpapier-Portefeuilles unter Risiko- und Rendite-Gesichtspunkten“ verwendet.

Die Portfolio-Technik ist ein von amerikanischen Unternehmensberatern entwickeltes qualitatives Planungsinstrument zur Unterstützung der Strategischen Planung. Das Portfolio-Konzept hat zum Ziel, detaillierte und umfangreiche Informationen (soweit sie für relevant eingeschätzt werden) und komplexe Sachverhalte in eine verdichtete, überschaubare und aussagefähige und einfache Darstellung zu bringen.

Die Portfolio-Technik baut auf einer zweidimensionalen Matrix auf. Auf einer Achse der Matrix wird z. B. eine verwaltungsintern beeinflussbare Komponente abgebildet (Leistungsniveau, Ressourcenintensität, etc.), auf der anderen Achse wird eine von der Verwaltung nicht beeinflussbare Komponente (Bedarfsdringlichkeit, Marktwachstum) dargestellt.

Die Portfolio-Technik ist als Analyseinstrument geeignet, einen Überblick über die Situation der gesamten Verwaltung zu geben, anstatt die einzelnen Probleme einzelner Bereiche/Produkte zu beschreiben.

Aus einem Portfolio lassen sich Empfehlungen für Strategieentscheidungen ableiten, es ist allerdings nicht dazu geeignet, die Strategien inhaltlich auszufüllen, d. h. konkrete Umsetzungsschritte zu benennen.

Die Portfolio-Technik kommt in folgenden unterschiedlichen Ausprägungen vor, z.B.:

- Branchenattraktivitäts-Geschäftsfeldstärken-Portfolio
- Marktanteils-Marktwachstums-Portfolio
- Wettbewerbsstärken-Lebenszyklus-Portfolio
- Geschäftsfeld-Ressourcen-Portfolio
- Technologie-Portfolio

In der öffentlichen Verwaltung kann die Portfolio-Technik vor allem für Einschätzung der derzeitigen und künftigen Bedeutung von Politikbereichen bzw. Produkten (sog. Niveau-Portfolios) eingesetzt werden.

Im Niveau-Portfolio werden öffentliche Leistungen nach Bedarfsdringlichkeit und Leistungsniveau (Koordinaten) sowie Ressourcenintensität (Kreisgrößen) in einem Koordinatensystem eingetragen. Ziel ist es in diesem Fall, ein Gleichgewicht zwischen Leistungsniveau und Bedarfsdringlichkeit sowie Ressourcenintensität zu erreichen. Dazu wird in einem Portfolio der Ist-Zustand dargestellt und daneben in einem weiteren Portfolio der Zielzustand entwickelt.

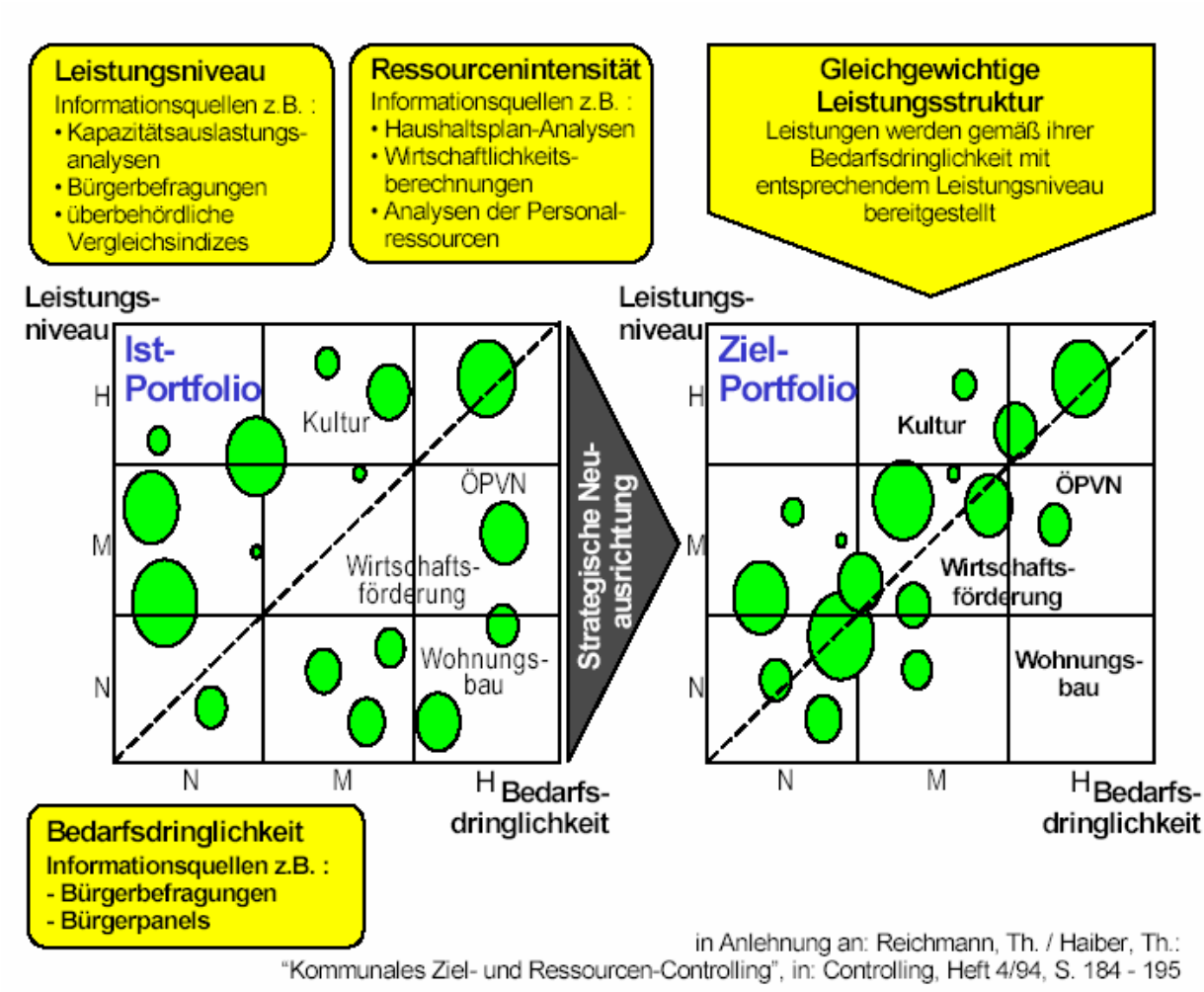


Abb. 3-4: Niveau-Portfolio öffentlicher Leistungen

2 Einsatz von Portfolio-Technik-Elementen zur Haushaltskonsolidierung

Ausgelöst durch den Einbruch der allgemeinen Finanzmittel im November 2002 war die Stadt Reutlingen gezwungen, ein kurz-, mittel- und langfristiges Konzept zur dauerhaften Konsolidierung des städtischen Haushaltes zu entwickeln. Im Haushalt 2004 mussten die

Zuschussbudgets der Dezernate und Ämter wegen der erwartenden Steuerausfälle nochmals um durchschnittlich 8,9 % gekürzt werden. Ziel war es, Budgetkürzungen nach der „Rasenmähermethode“ zu vermeiden und Reduzierungen gezielt in solchen Politikbereichen durchzuführen, die eine geringere Bedarfsdringlichkeit haben. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde bei der Aufstellung des Haushaltsplans die Portfolio-Technik eingesetzt. Orientiert haben wir uns dabei an der oben dargestellten Portfolio-Betrachtung nach „Reichmann und Haiber“. Dieses Verfahren wurde von Mitarbeitern der Stadtverwaltung Reutlingen ohne externe Unterstützung entwickelt und umgesetzt.

Das Vorgehen bei der Stadt Reutlingen wird nachfolgend holzschnittartig dargestellt, im konkreten Fall wurde allerdings auf ein Ist-Portfolio verzichtet.

Ermittlung der Bedarfsdringlichkeit:

1. Schritt: **Definition von 16 Politikbereichen** (s. Anlage).
2. Schritt: **Ermittlung von Kennzahlen je Politikbereich** (u. a. Zuordnung der Unterabschnitte des Haushaltsplanes zu den jeweiligen Politikbereichen mit den jeweils dazugehörigen Leistungs- und Finanzkennzahlen).
3. Schritt: **Aufzeigen des Ressourcenverbrauchs** bzw. der finanziellen Entwicklung der Politikbereiche (Mehrjahresüberblick).
4. Schritt: **Bewertung der Bedarfsdringlichkeit** durch die Lenkungsgruppe Haushaltskonsolidierung mit Verwaltungsreform (Mitglieder: Oberbürgermeisterin, 3 Dezernenten, 4 Amtsleiter, 2 Vertreter des Personalrats) sowie durch die Haushaltsstruktur- und Reformkommission (Mitglieder: 15 Gemeinderäte, Oberbürgermeisterin und 1. Bürgermeister) mittels Punktabfrage. Anhand der Beschreibungen und Informationen konnten für jedes Politikfeld zwischen 0 (niedrigste, „unwichtigste“ Einstufung) und 3,0 (höchste Priorität) vergeben werden. Jedes Mitglied erhielt 16 Punkte.
5. Schritt: **Priorisierung der Politikbereiche.** Ermittlung der durchschnittlichen und letztendlich maßgeblichen Rangfolge der Politikbereiche.

Einschätzung des künftigen Leistungsniveaus:

1. Schritt: Die Teilnehmer mussten nun unabhängig von der Prioritätensetzung anhand der vorliegenden Informationen das künftige Leistungsniveau und den hierfür erforderlichen Ressourcenbedarf einschätzen. Dazu hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, eine Ein-

schätzung innerhalb von 5 Stufen (von minus 2 bis plus 2, d. h. wesentlich geringerer bis wesentlich höherer Ressourcenbedarf) zu treffen.

2. Schritt: Ermittlung der durchschnittlichen und maßgeblichen Einschätzung.

Ermittlung der Budgetobergrenzen:

1. Schritt: Anhand der Priorisierung und der Einschätzung des künftigen Leistungsniveaus und Ressourcenbedarfs wurden der jeweilige Kürzungsprozentsatz und die sich daraus ergebende Budgetvorgabe ermittelt. Die Kürzungsvorgaben für die Budgets der einzelnen Politikbereiche lagen zwischen 6,57 % und 11,26 % (Durchschnitt: 8,9 %).

2. Schritt: Sensibilitätsanalyse: Die Mitglieder der Lenkungsgruppe hatten die Möglichkeit die mathematisch ermittelten Budgetvorgaben nachzubessern bzw. zu reduzieren (Nachjustierung).

3. Schritt: Weitergabe der Budgetobergrenzen an die Dezernate und Ämter

Anmeldung der Haushaltsmittel:

Die Ämter und Dezernate hatten nun die Aufgabe, unter Beachtung der Budgetobergrenzen den Finanzbedarf zu ermitteln und aufzuzeigen, welche Leistungen/Produkte nicht mehr bzw. nicht mehr im bisherigen Umfang angeboten werden können und welche Wirkungen dabei entstehen könnten.

Erstellung des Haushaltsplanentwurfs und Verabschiedung des Haushalts

Die Verwaltungsleitung bzw. der Gemeinderat konnten auf dieser Grundlage entscheiden, ob die Budgetvorgabe einzuhalten war oder ob eine Budgetausweitung zugebilligt wurde.

3 Beurteilung der Portfolio-Technik

Die Portfolio-Technik ist wegen ihrer einfachen Handhabung und ihrer Übersichtlichkeit gut geeignet, um eine Grundlage für Strategiefindungen zu bilden.

Kritisch anzumerken ist die Komprimierung auf zwei Faktoren sowie die subjektiven Elemente bei der Einschätzung der Politikbereiche, die darüber hinaus in der Praxis nicht in der gewünschten Weise voneinander unabhängig sind. Dies wurde jedoch dadurch relativiert, dass Gemeinderatsmitglieder beteiligt waren, die insbesondere das Ergebnis im Rahmen der Etatberatungen gerade gegenüber der Bürgerschaft vertreten müssen.

Diesen Nachteilen stehen die Vorteile gegenüber, dass die Portfolio-Technik ein wichtiges strategisches Planungsinstrument zur aktiven Beschäftigung mit der Zukunft der Verwaltung darstellt und intern bzw. im Gemeinderat hierdurch eine Diskussion über eine zukunftorientierte Strategie ausgelöst werden kann.

Ausgewählte Instrumente des Strategischen Controlling

J. Balanced Scorecard (Ute Gaus)

1 Ausgangslage

2 Definition

3 Perspektiven/Dimensionen einer Balanced Scorecard

3.1 Finanzwirtschaftliche Perspektive

3.2 Bürger-/Kundenorientierung

3.3 Interne Prozessperspektive

3.4 Mitarbeiterorientierung / Wissensperspektive

3.5 Öffentlicher Auftrag

4 Entwicklung einer Balanced Scorecard

4.1 Strategieentwicklung

4.2 Bildung von Perspektiven

4.3 Zieldefinition innerhalb der Perspektiven

4.4 Bestimmen von Kennzahlen

4.5 Vorgabe von Zielwerten

4.6 Definition von Maßnahmen zur Zielerreichung

5 Bedingungen für eine erfolgreiche Einführung der Balanced Scorecard

6 Einbinden der politischen Ebene

7 Fazit

1 Ausgangslage

Um erfolgreich zu sein, benötigt jede Organisation oder Verwaltung eine Vision, ein Bild dessen, was mittel- bis langfristig erreicht werden soll und eine Strategie, wie die Ziele erreicht werden sollen. Häufig jedoch ist es so, dass Strategieumsetzungen nicht in dem notwendigen Maß vorgenommen werden. Die Planung und die Ausführung (Verwaltungshandeln) stehen oft nicht in direktem Kontext. Die Balanced Scorecard kann als Mittel für eine integrierte Betrachtung herangezogen werden und bietet die Chance, Strategie und Operative Ebene nachhaltig zu verbinden.

2 Definition

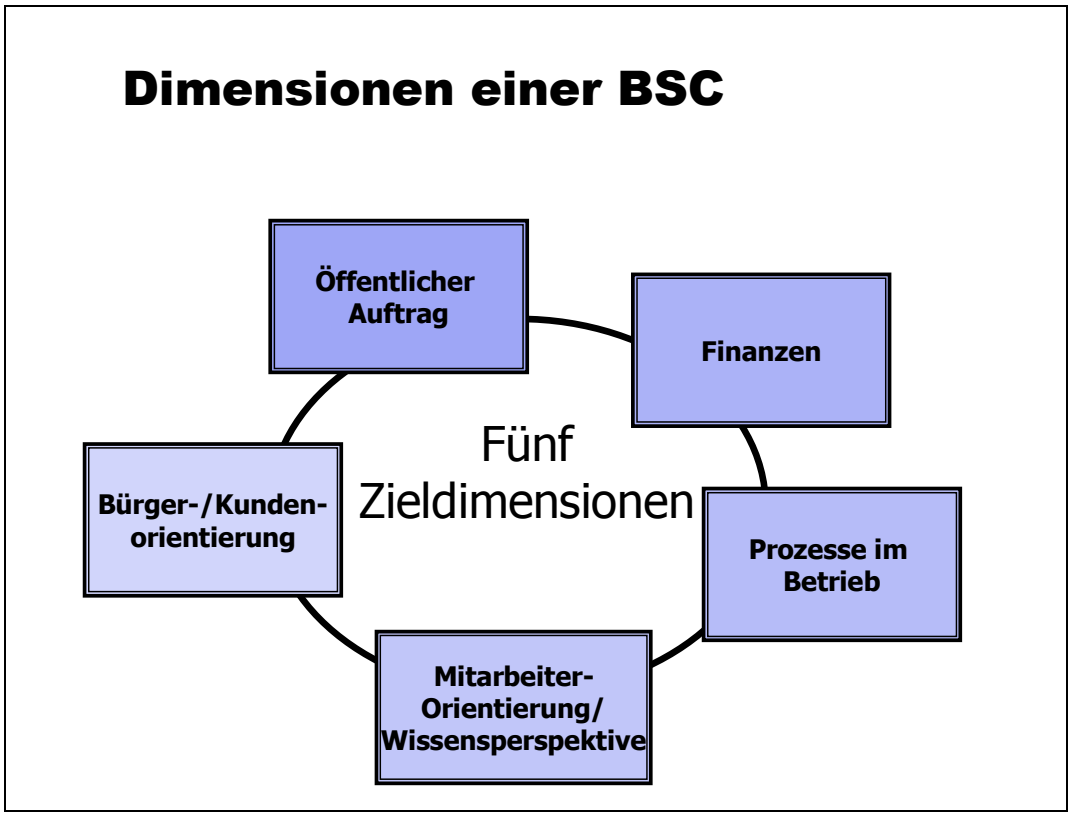
Die Balanced Scorecard ist ein Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument, das verschiedene Steuergrößen lang- und kurzfristiger, finanzieller und nichtfinanzieller Kriterien (⇒ balanced) anhand von Kennzahlen (⇒ score), mit darunter liegenden Ursachen verknüpft.

Die Erfinder dieses Führungs- und Steuerungsinstrumentariums, die Amerikaner Robert Kaplan und David Norton, haben die Balanced Scorecard aus dem Konzept einer Studie zum „Performance Measurement für Unternehmen der Zukunft“ entwickelt. (Kaplan/Norton 1992). Die Balanced Scorecard ist im eigentlichen Sinne ein Performance Measurement System. Darunter wird der Aufbau und Einsatz von Kennzahlen aus verschiedenen Dimensionen oder Perspektiven verstanden. Kaplan und Norton stellten fest, dass finanzielle Kennzahlen allein nicht geeignet sind, die Leistungsfähigkeit einer Organisation zu bewerten.

3 Perspektiven/Dimensionen einer Balanced Scorecard

Um eine Strategie in ihrer Gesamtheit darzustellen ist es erforderlich Ziele nicht nur für einen Bereich (z. B. Finanzen) zu definieren. Alle wesentlichen Sichtweisen müssen bei der Zielentwicklung berücksichtigt werden, um eine Ausgewogenheit der Strategie formulieren zu können.

Für alle Dimensionen sind entsprechende Kennzahlen und Indikatoren zu definieren, damit eine gültige sowie zuverlässige Messung und Bewertung aus ganzheitlicher Sicht durchgeführt werden kann.



3.1 Finanzwirtschaftliche Perspektive

Die Perspektive „Finanzen“ fokussiert die Wirtschaftlichkeit. Der richtige und effektive Einsatz der Mittel sind dabei ebenso wichtig wie die effiziente Nutzung finanzieller Ressourcen. Typische Merkmale sind Ausgaben und Einnahmen, Produktkosten, Investitionen, Projekte, Finanz- und Haushaltsplanungen etc. Die Kennzahlen werden aus dem Rechnungswesen ermittelt

3.2 Bürger-/Kundenorientierung

Die Perspektive „Bürger-/Kundenorientierung“ hat die Zufriedenheit der Bürger mit den Leistungen der Stadt im Blick.
Typische Merkmale dieser Perspektive sind z.B. die Art der Kommunikation und des Umgangs mit Bürgern, Durchlauf- und Wartezeiten bei Verwaltungsvorgängen, Qualität der Leistungen, Grad des Bürokratismus und das Ausmaß, in dem die Verwaltung auf die Bedürfnisse und Fragen der Bürger eingestellt ist.
Ferner spielt bei manchen Leistungen die Beteiligung und die Förderung bürgerschaftlichen Engagements eine Rolle für diese Perspektive.

3.3 Interne Prozessperspektive

Die Perspektive „Prozesse“ richtet sich auf die Organisation der Leistungserbringung. Sie betrifft die internen Abläufe, Verantwortungen und die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung.
Typische Merkmale beziehen sich z.B. auf Geschäftsprozesse, Medienbrüche, transparente Verantwortungen, Kompetenzen und Entscheidungswege, Qualitätsmanagement und Systemunterstützung. Primär betrachtet werden die Kernprozesse, die eine große Rolle für die Erreichung von Verwaltungszielen beinhalten.

3.4 Mitarbeiterorientierung / Wissensperspektive

Die Perspektive „Mitarbeiterorientierung / Wissensperspektive“ umfasst das Potential und die Motivation der Mitarbeiter im Rahmen ihrer Aufgaben. Eine auf Ziele und Aufgaben ausgerichtete Mitarbeiterzufriedenheit sowie die Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Arbeit sollen gefördert werden.
Typische Merkmale dieser Perspektive sind z.B. Zufriedenheit der Mitarbeiter, Produktivität/Leistungsvermögen, Krankheit, Treue/Fluktuation, Entwicklungs- und Karrierechancen, Schulungen und andere Qualifizierungen.
Ein zunehmend wichtiger Faktor ist die Förderung von gelebtem Wissen z.B. durch Wissens- und Ideenmanagement.

3.5 Öffentlicher Auftrag

Zusätzlich zu den üblichen vier Perspektiven Finanzen, Prozesse, Kunde und Mitarbeiter wurde bei der Universitätsstadt Tübingen die zusätzliche Perspektive „öffentlicher Auftrag“ mit aufgenommen, da die Leistungen einer kommunalen Verwaltung häufig auch durch Gesetzesgrundlagen bestimmt werden.

Die Perspektive „Öffentlicher Auftrag“ beinhaltet rechtliche Anforderungen an die Aufgaben und Leistungen sowie Ziele zur effektiven Erfüllung des öffentlichen Auftrags durch die Universitätsstadt Tübingen.
Typische Merkmale dieser Perspektive sind die Einhaltung gesetzlicher Standards und die Optimierung des Vollzugs der rechtlichen Vorgaben.
Die Perspektive „Öffentlicher Auftrag“ ergänzt die Bürgerorientierung, die stärker auf den einzelnen Bürger ausgerichtet ist, um den Aspekt des Gemeinwohls und der gesellschaftspolitischen Verantwortung.

4 Entwicklung einer Balanced Scorecard

4.1 Strategieentwicklung

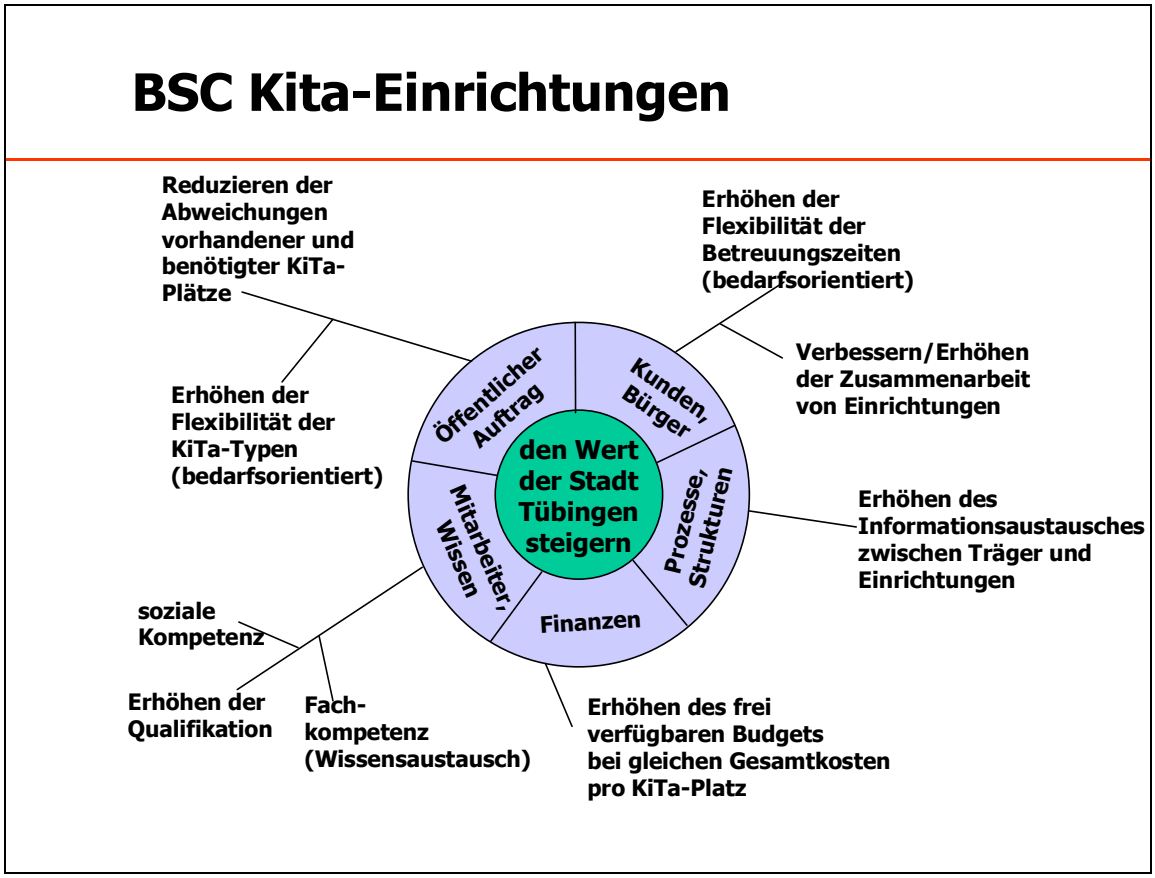
Die Anwendung der Balanced Scorecard ersetzt nicht die SWOT- und Portfolio-Analyse oder andere Instrumente zur Strategieentwicklung. Zunächst muss eine Strategische Zielrichtung vorgegeben werden, um der Balanced Scorecard einen Bezugsrahmen zu geben. Die Balanced Scorecard dient der Strategieumsetzung.

4.2 Bildung von Perspektiven

Jede Organisation entwickelt individuell Anzahl und Inhalte der Perspektiven oder Dimensionen. Die Wahl der Perspektiven muss einen ausgewogenen Überblick gewährleisten können. (wie unter 3. beschrieben)

4.3 Zieldefinition innerhalb der Perspektiven

Zu jeder Perspektive werden strategische Ziele entwickelt. Es ist darauf zu achten, dass nicht zu viele Ziele festgelegt sind (zwei bis maximal fünf Ziele sind völlig ausreichend).



Beispiel für die Zielentwicklung für den Bereich der Kindertageseinrichtungen

Für jede Perspektive liegt die Frage nach der optimalen Erfüllung hin zur Strategie zu Grunde: Wird mit dem Ziel die gewünschte Wirkung tatsächlich erreicht?
In einem zusätzlichen Schritt wird überprüft, welche konkurrierenden und sich unterstützenden Ziele sich ergeben. Ein Zielvereinbarungsprozess muss klären, welche Ziele bindend als Grundlage für die weitere Arbeit mit der Balanced Scorecard Gültigkeit haben.

4.4 Bestimmen von Kennzahlen

Nachdem die Ziele festgelegt sind, werden mögliche dazugehörige Kennzahlen ermittelt. Dabei sind jeweils folgende Fragen zu klären:

Steuerung:	Ist die Kennzahl zielbezogen, steuerungsrelevant und beeinflussbar?
Wirtschaftlichkeit der Erhebung:	Ist die Kennzahl verfügbar, nutzbar, dauerhaft und mit vertretbaren Aufwand erhebbar?
Nutzer der Kennzahl:	Ist die Kennzahl für den Nutzer verständlich, eindeutig, schnell interpretierbar und hat sie eine glaubwürdige Datengrundlage?

Außerdem ist ein Verantwortlicher für die Erhebung zu bestimmen und die Häufigkeit der Ermittlung festzulegen (z.B. pro Monat, Quartal usw.)

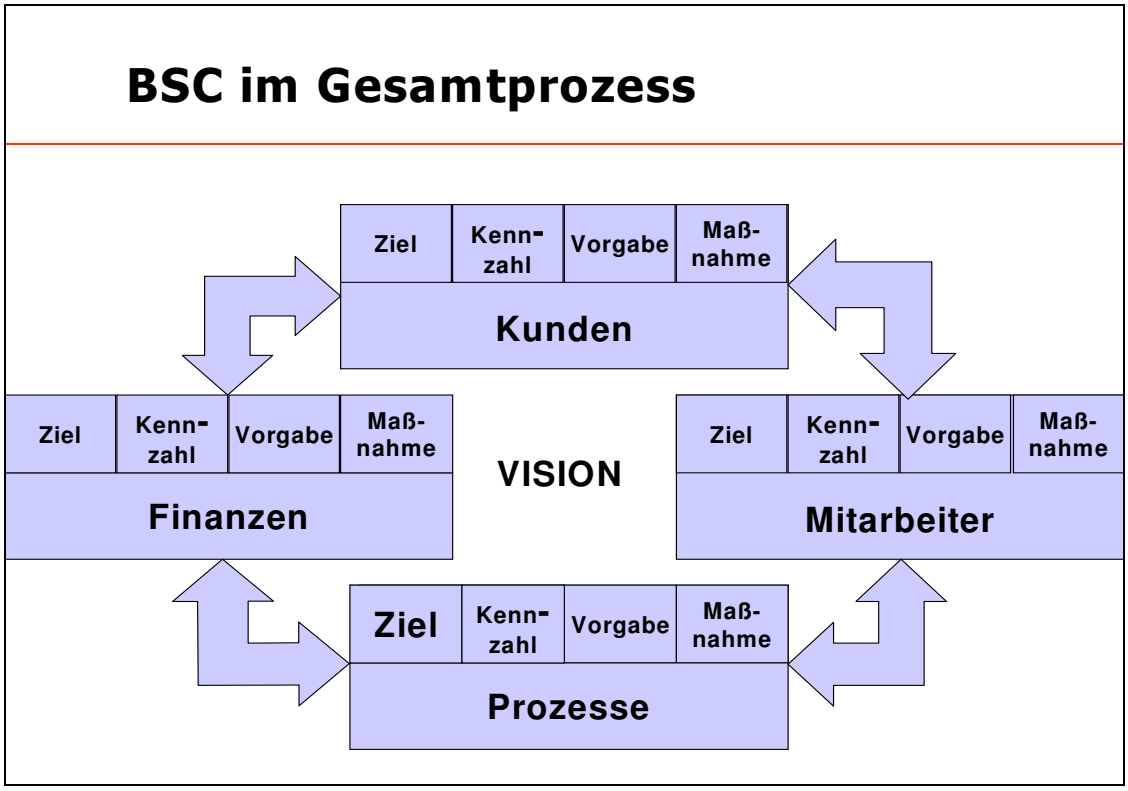
4.5 Vorgabe von Zielwerten

Die Definition von Zielwerten ist für die Messung der Zielerreichung unabdingbar. Als Grundlage für die Zielwerte werden zunächst Ist-Werte ermittelt, um eine erste Orientierung zu erhalten und die Festlegung von Vorgaben zu erleichtern. Bei Finanzkennzahlen ist dies wesentlich einfacher als bei der Zielwertermittlung von qualitativen Kennzahlen. Hier fehlt oft die Ist-Basis, um eine tatsächliche Messgröße für das Ziel zu ermitteln. Es ist meistens notwendig, mehrere Indikatoren zu betrachten um die Zielerreichung bewerten zu können.

Beispiel
In den Kindertageseinrichtungen soll die pädagogische Qualität erhöht werden als Beitrag zur Kundenzufriedenheit. Als Indikatoren können beispielsweise die Fortbildungstage des Pädagogischen Personals, die Anzahl von themenorientierten Projekten, die geführten Anzahl der geführten Elterngespräche usw. herangezogen werden. Zusammen gesehen können diese Indikatoren ein Bild zur pädagogischen Qualität liefern.

4.6 Definition von Maßnahmen zur Zielerreichung

Damit die Ziele/Zielwerte erreicht werden können, müssen im nächsten Schritt Maßnahmen definiert werden, die zur Zielerreichung beitragen können.



Balanced Scorecard Prozess, dargestellt mit den vier traditionellen Perspektiven

5 Bedingungen für eine erfolgreiche Einführung der Balanced Scorecard

Für die Einführung der Balanced Scorecard ist eine Projektstruktur die ideale Form. Projektmanagement umfasst die Organisation, Planung, Steuerung und Überwachung aller Aufgaben und Ressourcen, die notwendig sind, um die Projektziele zu erreichen.

Erfolgsfaktoren für die Einführung:

- Optimale Planung, besser mehr Zeit einplanen, damit das Ergebnis für alle Beteiligte zufriedenstellend ist.

- Die Verwaltungsführung steht hinter der Einführung der Balanced Scorecard. Die Veränderungsbereitschaft muss vorhanden sein. (siehe Changemanagement)

- Es werden ausreichende Ressourcen für die Einführung zur Verfügung gestellt. Die Definition der Ziele, die Ausarbeitung von Kennzahlen und die Datenerhebung sind sehr zeitintensiv.

- Ziele müssen durch die Führungskräfte klar definiert und kommuniziert werden.

- ***Nach der Einführung der Balanced Scorecard ist das Projekt nicht beendet. Die Umsetzung muss ebenfalls begleitet werden, um den größten Nutzen zu erhalten.***

- Die Kommunikation der strategischen Ziele mit den Mitarbeitern ist Voraussetzung für die Akzeptanz und die Bereitschaft zur Mitarbeit bei der Umsetzung

und das wichtigste:

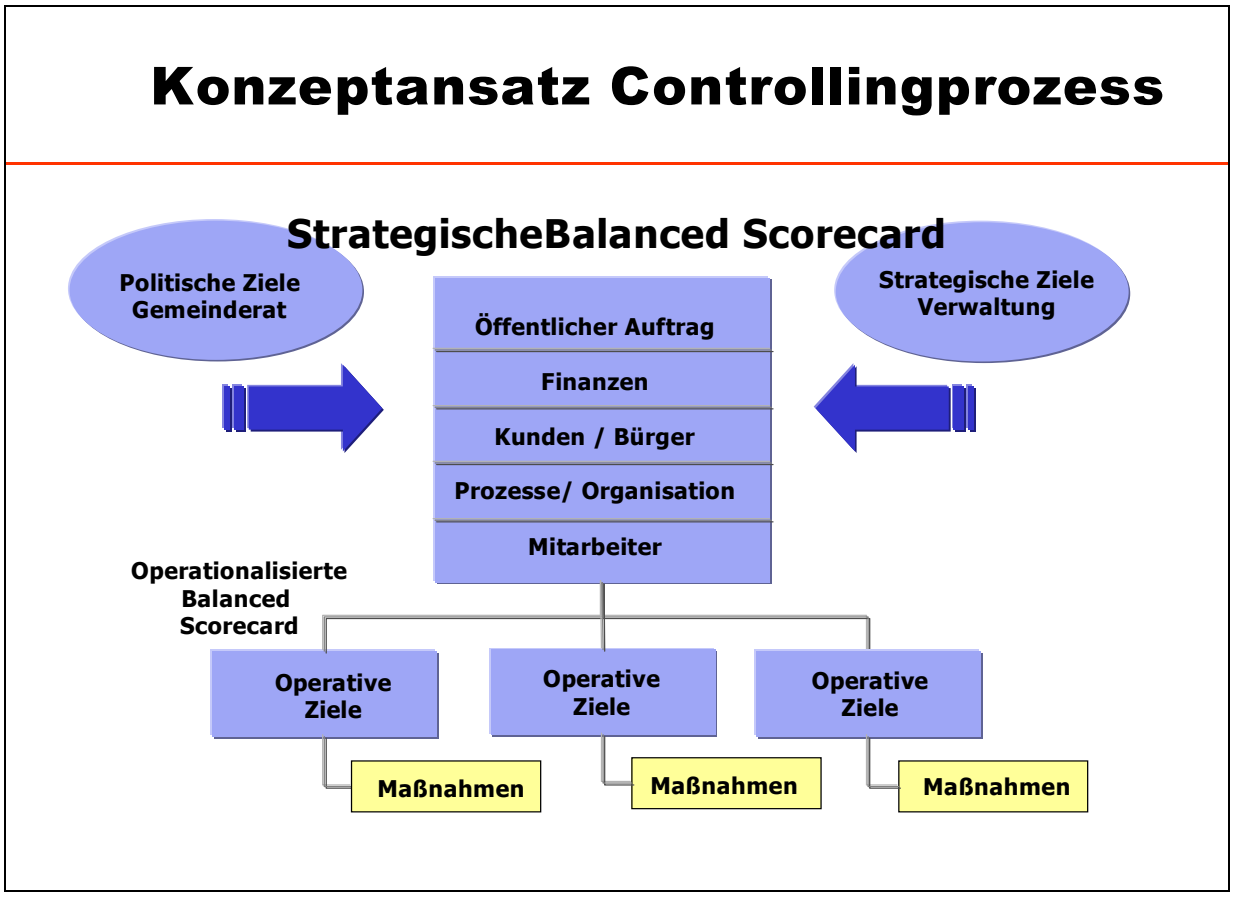
Ohne Strategie ist keine Erstellung der Balanced Scorecard möglich

6 Einbinden der politischen Ebene

Im Idealfall werden in Zusammenarbeit der Verwaltungsführung mit der politischen Ebene gemeinsam strategische Ziele zur Balanced Scorecard entwickelt und innerhalb der Verwaltung findet die Operationalisierung statt. Die politische Ebene wird mit Hilfe von Berichten über den Grad der Zielerreichung informiert und hat so die Möglichkeit, ihre Steuerungsfunktion zu übernehmen. Erfahrungsgemäß ist es bislang jedoch so, dass es sich der Rat nicht nehmen lässt, in die operative Ebene einzugreifen und Diskussionen eher auf dieser Ebene stattfinden, als auf der strategischen.

Die Entwicklung und Auswertung der Balanced Scorecard bietet jedoch für die politische Ebene eine sehr gute Basis, um effektiv steuern und entscheiden zu können. Durch die Dar-

stellung unterschiedlicher Perspektiven wird ihr die Möglichkeit gegeben, Schwerpunkte zu setzen und Zusammenhänge einfacher dargestellt zu bekommen.



7 Fazit

- Die Balanced Scorecard ist kein reines Kennzahlensystem, sondern ein Managementsystem (Führung durch Ziele)
- Die Balanced Scorecard ersetzt die strategische Planung nicht. Strategische Analysen sind im Prozess der Erarbeitung einer Balanced Scorecard auf jeden Fall erforderlich.
- Die Ausgewogenheit innerhalb der Balanced Scorecard wird nicht nur auf die Perspektiven Finanzen, Prozesse, Kunde und Mitarbeiter und öffentlicher Auftrag beschränkt, sondern beinhaltet weiterhin das Gleichgewicht zwischen Strategie und operativem Handeln, monetären und nicht monetären Kenngrößen, Früh- und Spätindikatoren, Zielen und Maßnahmen.

- Die Balanced Scorecard beinhaltet nicht nur Strategie, aber ohne Strategie kann die Balanced Scorecard nicht entwickelt werden. Die Ziele einzelner Perspektiven sind aus der Strategie zu entwickeln und miteinander zu verknüpfen.
- Die Balanced Scorecard ist ein Kommunikationsinstrument
- Die Balanced Scorecard ist kein Allheilmittel für Managementprobleme, sie hilft jedoch Schwachstellen zu erkennen und gibt Hilfestellung bei der Verknüpfung von strategischer und operativer Planung
- Die Balanced Scorecard ist individuell zu entwickeln und kann nicht einfach auf andere Verwaltungen übertragen werden
- Die Balanced Scorecard muss gelebt werden und ist nicht innerhalb kurzer Zeit implementierbar. Der Weg zur Balanced Scorecard ist das Ziel und bietet dann auch Erkenntnisse über Strategien und Zusammenhänge in der Verwaltung
- Die Politische Ebene ist einzubeziehen
- Bei der Entwicklung der Balanced Scorecard sind Verwaltungsführung und Mitarbeiter aus allen Ebenen zu beteiligen.

Ausgewählte Instrumente des Strategischen Controlling

K. Kommunales Zielsystem (Thomas Fedrow)

1 Einführung

2 Grundlagen

2.1 Leitgedanken / Vision

2.2 Ziel

2.3 Zielarten

2.4 Zielbeziehungen

2.5 Zielsystem

2.6 Zielbildung

2.7 Zielsystem als Führungs-/Steuerungsinstrument – Kontraktmanagement

3 Das Kommunale Zielsystem der Stadtverwaltung Waiblingen

3.1 „Was will das Kommunale Zielsystem der Stadtverwaltung Waiblingen?“

3.2 Aufbau des Waiblinger Zielsystems – Zielsystementwicklung

3.3 Beispiele für das Zielsystem Waiblingen

3.4 Übereinstimmungen:
Zielsystem Stadt Waiblingen – Kontraktmanagement KGSt

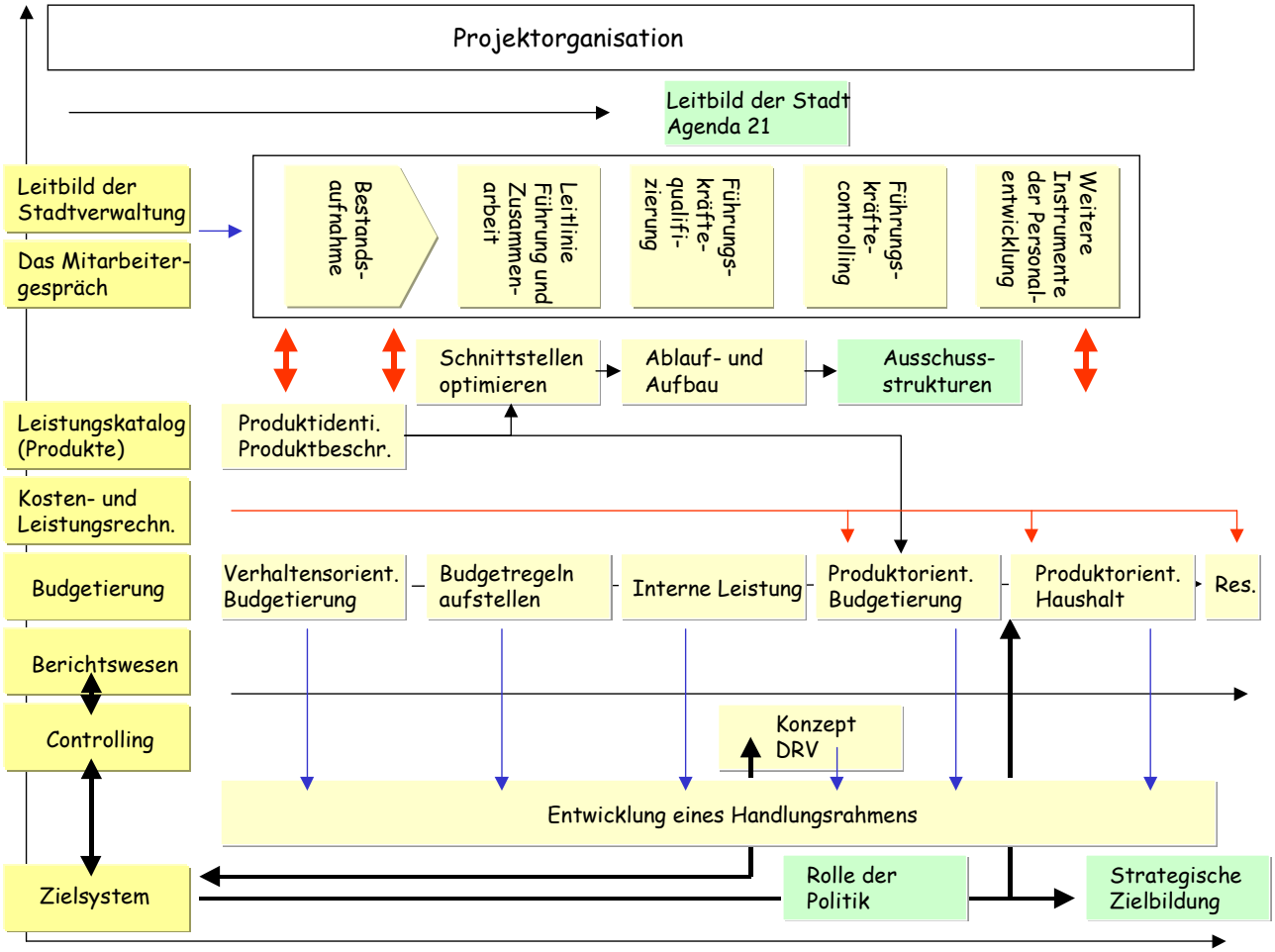
3.5 Exkurs: Zielsystem des Gemeinderates – Zielfelder - Haushalts- und Zielklausur

3.6 Praxiserfahrung

1 Einführung

Der Grundgedanke des Neuen Steuerungsmodells hat den Ansatz, dass nach Zielen „strukturiert und geplant gearbeitet“ wird, um Fehlsteuerungen und unnötigen Ressoucenverbrauch zu vermeiden. Dabei besteht die Basis für Steuerungsentscheidungen auf messbaren Sach-Zielen und messbaren Finanz-Zielen. Es geht also darum, die „richtigen Dinge auch richtig zu tun“. Nur, was sind die richtigen Dinge bzw. die richtigen Strategischen und operativen Ziele einer Kommune? Die Stadtverwaltung Waiblingen hat Sach-Ziele definiert, um die nötige Klarheit wichtiger städtischen Ziele zu erreichen.

Projektstrukturplan – Bausteine der Verwaltungsreform



Anlage 1

2 Grundlagen

2.1 Leitgedanken / Vision

Der Begriff des Leitgedanken bzw. der Vision beinhaltet unterschiedliche Elemente. Es wird das Konzept der Kultur- und Organisationsentwicklung einer Organisation beschrieben, indem grundlegende Einstellungen und Werte sowie das Verhalten einer Organisation gezielt in eine positive Richtung gesteuert werden soll. Die Vision beschreibt, was die Organisation in der Zukunft („Zukunftsbild“) erreichen will. Dabei können auch weitgehende vom heutigen Stand schwer erreichbare Ziele („Traumbilder“) formuliert werden.

2.2 Ziel

Für den Begriff Ziel gibt es in der Literatur zahlreiche unterschiedliche Definitionen. Gemeinsam haben aber alle eine Kernaussage, die von Eilberger (Organisationslehre für die Verwaltung – Ziele und Strukturen, Erstauflage, Heidelberg, 1994, S. 265) wie folgt beschrieben wird: „Ein Ziel ist ein angestrebter Zustand“. Ein Ziel stellt eine in der Zukunft zu erreichende Sollgröße, anders formuliert einen Orientierungsrahmen dar, auf den hingearbeitet werden soll. Mit anderen Worten: eine Sollgröße, auf die das Handeln der Mitarbeiterschaft einer Organisation ausgerichtet und beurteilt werden soll.
Um die Erreichung des Ziels (Zielerreichung) zu messen und damit die Ergebnisse der Tätigkeiten beurteilen zu können, muss dieses operationalisiert, d.h. messbar gemacht werden. Die Zielerreichung wird messbar gemacht durch Festlegung von Zielausmaß, Zielinhalt und Zeitpunkt der Erstellung, also praktisch durch den klassischen SOLL-IST-Vergleich.

2.3 Zielarten

Die Einteilung der Ziele in Zielarten kann nach unterschiedlichen Kriterien und Definitionen erfolgen. Klassisch erfolgt die Staffelung nach der Grundsätzlichkeit, also von normativen, Strategischen und operativen Zielen. Die normativen Ziele sind Inhalt des Leitbildes / der Vision, Zielfeldern oder Leitmotiven und damit Elemente der Wertorientierung der Organisation. Aus den normativen Zielen werden die Strategischen Ziele abgeleitet. Bei diesen handelt es sich um grundsätzliche, längerfristige Ziele. Aus ihnen leiten sich dann anschließend die operativen Ziele ab. „Sie liefern konkrete Ergebnisse, die notwendig sind, um die Strate-

gischen Ziele zu erreichen“, so Eichhorn (Verwaltungslexikon, Verlag Eichhorn, 3. Auflage, Baden-Baden, 2003).

Bei der inhaltlichen Einteilung wird unterschieden zwischen Sachzielen und Formalzielen. Ein Sachziel beschreibt die Art einer zu erbringenden Leistung, also die zu erbringende konkrete Maßnahme, um das Formalziel zu erreichen (z.B. bessere Produkte) Es werden also Antworten auf die Frage **"Was wollen wir?"** gegeben.
Ein Formalziel gibt an, unter welchen Bedingungen die Leistungserstellung erfolgen soll, d.h. anhand welcher Kriterien Gestaltungsalternativen entwickelt und Entscheidungen bei der Auswahl von Alternativen getroffen werden sollen (z.B. Ertrag, Wirtschaftlichkeit). Es werden also Antworten auf die Frage **"Wie wollen wir es?"** gegeben. Formalziele legen die Rahmenbedingungen fest, unter denen die Organisationen der öffentlichen Verwaltung die Sachziele erreichen sollen.

Ziele werden auch oft nach einer Zielhierarchie eingeteilt. So z. B. nach A- und B-Zielen oder Oberzielen, Zwischenzielen und Unterzielen – dies jeweils absteigend mit einer Priorisierung innerhalb der Ziele bzw. in der Rangfolge der Ziele selbst.

2.4 Zielbeziehung

Es bestehen zwei bzw. drei Beziehungsarten: die sog. Zielharmonie, die sich unterteilen lässt in Zielneutralität und Zielkomplementarität und die Zielkonkurrenz. Bei der Zielneutralität verhalten sich die Ziele, wie der Begriff schon sagt, neutral zueinander. D.h.: das Hinarbeiten auf das Ziel 1 hat keine Auswirkungen auf die Erfüllung des Zieles 2 (Schmidt, Betriebwirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement, 5. Auflage, Heidelberg, 2001, S. 143-145). Bei der Zielkomplementarität besteht eine Wirkung zwischen dem Ziel 1 und dem Ziel 2 und zwar in der Form, dass die Verwirklichung des Zieles 1 die Erreichung des Zieles 2 fördert. Ganz anders sieht es bei der Zielkonkurrenz aus. Hier beeinträchtigt oder hemmt die Erfüllung des Zieles 1 die Realisierung des Zieles 2. In extremen Fällen kann die Verwirklichung des Zieles 1 die des Zieles 2 sogar ausschließen, so Schmidt.

Besonders gut können daher solche Zielbeziehungen in einem Zielssystem erkannt werden. Auf den Nutzen der Erkennung von diesen Beziehungen wird im Waiblinger Zielsystem eingegangen.

2.5 Zielsystem

Ein Zielsystem ist eine geordnete Ansammlung aller aufeinander abgestimmter, vertikal und horizontal aufgelisteter Ziele einer Organisation. In einem Zielsystem werden somit alle Ziele strukturiert abgebildet und in Reihung gebracht. Die Hierarchie bzw. Rangfolge wird erkennbar, ebenso die Zielbeziehungen. Das Zielsystem ist damit für die wirtschaftliche und strukturierte Führung einer Organisation unerlässlich. Es wird auf Ziffer C 3 („Beispiele für das Zielsystem Waiblingen“) verwiesen

2.6 Zielbildung

Es sind folgende Wege der Zielbildung denkbar: Die top-down-Variante, die bottom-up-Variante und das Gegenstromprinzip als Mischform der beiden ersten Varianten.
Bei der top-down-Variante findet die Zielbildung durch das Zielsystem selbst statt. Das Leitbild / die Vision einer Organisation ist die Basis für die weitere Zielbildung. Es wird quasi heruntergebrochen auf eine niedrigere Abstraktionsebene – sprich auf operative Ziele der Handlungsaufforderung.
Bei der bottom-up-Variante erfolgt die Zielbildung durch eine Zielsuche mit benannten Personen. Diese wird als „sozialer Prozess, an dem mehrere Personen oder Personengruppen beteiligt sind beschrieben“, so Vahs (Organisation, Einführung in die Organisationstheorie und –praxis, 4. Auflage, Stuttgart, 2003, S. 440).
Diese Variante ist eine stark mitarbeiterorientierte und kreative Vorgehensweise.
Das Gegenstromverfahren ist ein Mischung aus den beiden vorgenannten Verfahren. Man startet entweder nach dem top-down-Verfahren oder umgekehrt.
Die ermittelten Ziele werden dann auf den höheren Hierarchieebenen der Organisation weiter verdichtet, um dann abschließend wieder top-down auf die einzelnen untergeordneten Hierarchieebenen zur Konkretisierung zu gehen.

2.7 Zielsystem als Führungs-/Steuerungsinstrument – Kontraktmanagement

Moderne Führung und Steuerung erfolgt über Ziele und Zielvereinbarungen – also über Kontraktmanagement.
Das Zielsystem ist damit Führungsinstrument zur wirtschaftlichen und effektiven Steuerung vieler Ziele, insbesondere auch „gegenläufiger Ziele“ im Ziel (Finanzziele, Qualitätsziele, Ziele der Kunden und Ziele der Mitarbeiterschaft) selbst und verschiedener Ziele untereinander.

Die Führungskraft kann in der Zielvereinbarung bzw. dem Kontrakt wesentliche Bestandteile regeln. Und zwar

- die zu erstellenden Produkte nach Zeit, Quantität und Qualität (Leistungsziele),
- über das notwendige Budget (Finanzziele),
- und den Inhalt der Berichterstattung der Ergebnisse (CO-Berichte).

Es „gibt“ der Führungskraft nicht zuletzt einen Überblick der „unzähligen Aufgaben“ der Organisation, um die Führung des Betriebes, des Personals und die Lenkung der Ressourcen zu koordinieren.

3 Das Kommunale Zielsystem der Stadtverwaltung Waiblingen

3.1 „Was will das Kommunale Zielsystem der Stadtverwaltung Waiblingen“?

Das Waiblinger Zielsystem auf Basis von Sachzielen ist der Einstieg in Form einer Vorstufe für ein komplexes System mit Sach- und Finanzzielen. Aufgabe des Kommunalen Zielsystems der Stadtverwaltung (nicht der Stadt bzw. des Gemeinderates) ist heute, durch gemeinsame Zielsetzungen einen Orientierungsrahmen für alle Beschäftigten zu schaffen.
Das kommunale Zielsystem ist ein Führungs- und Steuerungsinstrument hinsichtlich von Sachzielen, die messbar formuliert sind. Es wurden im Gegenstromverfahren zwischen Verwaltungsspitze und leitenden Mitarbeitern Ziele formuliert und verglichen, um eventuelle Zielkonflikte aufzudecken und um ein weitergehendes System mit Leistungs- und Finanzzielen vorzubereiten.
Das Zielsystem bündelt die Strategischen und operativen Ziele auf Basis von Leitgedanken / Vision der Stadtverwaltung und politischen Zielfeldern.

Die gegenseitige Abstimmung von Zielen sowie die Verfolgung einer gemeinsamen Vision ermöglicht:

- das Ermitteln von Prioritäten
- Transparenz der gegenseitigen Ziele
- Verständnis für die unterschiedliche Zielsetzung der Ämter untereinander
- Koordination der verschiedenen Ziele der einzelnen Ämter

- Teamarbeit bei Überschneidung von Zielen - Zielkontrolle erfolgt durch Gemeinderat, Dezernenten, Amtsleiter

Um Ziele festzulegen, wurden wesentliche Inhalte ermittelt – dies anhand folgender Fragestellungen.

- Was soll erreicht werden?
- Warum machen wir das?
- Wie viel soll erreicht werden?
- Wann soll es fertig sein?
- Welche Bedingungen sind zu beachten?
- Was sind die Erfolgsfaktoren?

3.2 Aufbau des Zielsystems der Stadtverwaltung Waiblingen und systematisches Vorgehen bei der Zielsystementwicklung

„Das Ziel“ nach dem Waiblinger Zielsystem ist primär ein Sachziel, da sich Sachziele klar und griffig auf Mitarbeiterebene greifen und umsetzen lassen. Es ist somit ein klar gewünschtes und geplantes Ergebnis eines bestimmten Zeitraumes, auf welches das Handeln ausgerichtet wurde.
Nachdem Zielkonflikte durch Vergleichen der einzelnen Zielformulierungen aufgezeigt und eliminiert wurden, können diese Ziele nach dem Zeitraum und dem Grad der Beschreibbarkeit geordnet werden:

Das Zielsystem ist in folgende Bereiche hierarchisch gegliedert:

- Leitgedanken / Vision für die Stadtverwaltung Waiblingen
- Zielfeld
- Leitmotiv (der Organisationseinheit)
- Strategische Ziele
- Operative Ziele

Der „Leitgedanke bzw. die Vision für die Stadtverwaltung Waiblingen“, die „Zielfelder“ und das Leitmotive der jeweiligen Organisationseinheit entstand in einem Workshop der politischen Beamten. Er ist sicher „austauschbar“ mit vielen Städten in der Region Stuttgart bzw.

in Deutschland, aber wichtig für die Definition der Zielfelder bzw. Strategischen Ziele. Waiblingen setzt keine ausdrücklichen Schwerpunkte in Sachen Kultur und Tourismus (z.B. Hermann-Hesse-Stadt Calw, Barockstadt Ludwigsburg, Schillerstadt Marbach), Familie (z.B. Familienfreundliches Stuttgart), Industrie auf dem Land (z.B. Industriestadt im Grünen - Sindelfingen, aber auch Sindelfingen 2000+) oder (z.B. Passau – Wirtschaftsregion mit Drive, Stadt an drei Flüssen).

Waiblingen versucht sich aber auf eigene Stärken als Ganzes mit hoher Ortsidenität zu gründen. Dies gibt der Slogan „WiR“ (= Waiblingen im Remstal) wieder, indem eine „lebenswerte, zukunftsfähige Stadt zu entwickeln ist, mit der sich Einwohner und Unternehmen identifizieren und in der sie sich sicher und zuhause fühlen“. Eine stärkere Kernprofilierung ist im „Speckgürtel der Region Stuttgart“ mittelfristig schwer möglich.

Die Zielfelder und das Leitmotiv der jeweiligen Organisationseinheit deuten Dilemma und Chance der Stadt Waiblingen an, indem eine positive Entwicklung auf allen Feldern angestrebt wird – Gedanke: „Von allem etwas im Rahmen der Ressourcen“.

Die Strategischen Ziele basieren auf den Leitmotiven des Bereiches bzw. Amtes. Die operativen Ziele sind sehr klare Aufträge bzw. Handlungsaufforderungen, die mit konkreten Maßnahmen vom jeweiligen Amtsleiter / Bereichsleiter samt der Mitarbeiterschaft untersetzt werden „müssen“.

Im „Anschubjahr 2002“ wurde das Zielsystem wie oben beschrieben erstellt. In den folgenden Jahren wird wie folgt verfahren:

Der Dezernent vereinbart mit Amtsleiter und ggf. Abteilungsleiter:

- die Strategischen und operativen Ziele je Amt
- die Prioritäten und Termine
- notwendige Ressourcen (Sach- und Personalbudget) – soweit machbar!
- „Kontrollintervalle“
- Lösung von Zielkonflikten
- Verknüpfung mit anderen Abteilungen/ Ämtern bei Bedarf

Danach werden auf Dezernentenebene alle Ziele samt Zielkonflikte diskutiert und als Zielsystem des neuen Jahres beschlossen. Die Aufstellung des Zielsystems erfolgt parallel zum klassischen Haushaltsaufstellungsverfahren. Der Dezernenten-Beschluss (intern) erfolgt erst nach Verabschiedung des Haushaltsplanes durch den Gemeinderat.

Eine zentrale Stelle (am besten: Zentrale Steuerungsunterstützung) koordiniert das Verfahren (Sammeln der Einzelzielsysteme der Ämter / Bereich, Klärung offensichtliche Mängel und Aufbereitung für Dezernentenrunde zum Beschluss).

Übersicht

Phase der Zielbildung - Ebene	**Akteure**	**Zeitschiene**
Leitgedanke / Vision - Gesamtstadt	OB, Dezernenten	für mehrere Jahre: sofort
Zielfelder - Gesamtstadt	OB, Dezernenten	für mehrere Jahre: sofort
Strategische Ziele – Fachbereiche / Ämter (auch Leitmotiv pro Amt)	Dezernenten, Bereichsleiter	Jedes Jahr: Zum 15.12. für das folgende Jahr
Operative Ziele - Fachbereiche / Ämter / Abt.	Bereichsleiter	Jedes Jahr: Zum 15.01. für das lfd. Jahr
Maßnahmen – Tätigkeiten - Projekte	Bereichsleiter, weitere leitende Mitarbeiter	Jedes Jahr: Zum 15.01. / 01.02. für das lfd. Jahr

Die Zeitschiene ist orientiert daran, dass erst der Haushalts- / Finanzplan zu beschließen ist, vergleiche insbesondere Ziffer D 5.

Das Zielsystem der Stadtverwaltung Waiblingen

Leitgedanke / Vision	**Auf der Grundlage des Leitbildes ist eine lebenswerte, zukunftsfähige Stadt Waiblingen weiterzuentwickeln, mit der sich die Einwohner und Unternehmen identifizieren und in der sie sich sicher und zu Hause fühlen.**								
	Erreichung und Sicherstellung der Einheitlichkeit und der effizienten Arbeitsweise der Gesamtverwaltung		**Umsetzung der Verwaltungsreform**	**Umweltgerechte Finanz-, Wirtschafts-, Sozial-, Kultur-, Städtebau- und Infrastrukturentwicklung**					
Zielfelder der Verwaltung (mit Erläuterungen)	Durch rechtzeitige Bereitstellung steuerungsrelevanter Informationen sollen Verwaltungsspitze und Gremien in ihren Entscheidungen unterstützt werden.	Die internen Dienstleistungsbereiche sollen alle Ämter mit den notwendigen Serviceleistungen im vereinbarten Umfang versorgen.	Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Verwaltung und der Stadt. Veränderung der Verwaltungsarbeit hin zu einem modernen, bürgerorientierten Dienstleistungsunternehmen auch durch die Erweiterung moderner Arbeitsmethoden wie z.B.: - Mitarbeiterschulungen zur Verbesserung der persönlichen Dienstleistungskompetenz - Berichtswesen - Mitarbeitergespräch - Budgetierung - Kosten-Leistungs Rechnung - Kontraktmanagement - Zielsystem	Langfristig keine Nettoneuverschuldung (unausweichliche Neuverschuldung in einem mittelfristigen Zeitraum ausgleichen [5 Jahre]).	Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Einwohner als Beitrag zur positiven Entwicklung der Stadt (Einnahmesicherung).	Erfüllung kommunaler Sozialaufgaben zur Sicherstellung der Grundbedürfnisse der Einwohner (u.a. Erziehung und Bildung) und des sozialen Friedens (Präventivprogramme).	Kulturpolitik für Angebote zur kulturellen Weiterbildung und Steigerung der Lebensqualität.	Erhalt und Ausbau öffentlicher Gebäude und Infrastruktureinrichtungen sowie Förderung gesunder Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten (Stadtbaukultur).	Verbesserung des Stadtimages: - Ständiges Bemühen um eine gute Position gegenüber anderen Städten - Förderung des "guten Rufes" der Stadt.
	Querschnitts- bzw. Innenämter		*alle Ämter*	*Fach- bzw. Außenämter*					

3.3 Beispiele für das Zielsystem Waiblingen

3.3.1 Außenbereich – 1.Beispiel – „Sozialamt“

Leitgedanke	Zielfeld	Strategisches Ziel	Operatives Ziel	Maßnahme
Auf der Grundlage des Leitbildes ist eine lebenswerte, zukunfts- fähige Stadt Waiblingen weiterzuentwickeln, mit der sich die Einwohner und Unternehmen identifizieren und in der sie sich sicher und zu Hause fühlen.	Erfüllung kommunaler Sozialaufgaben zur Sicherstellung der Grundbedürfnisse der Einwohner (u.a. Erziehung und Bildung) und des sozialen Friedens (Präventivprogramme).	1. Schnelle und kompetente Hilfestellung zur Sicherung der angemessenen wirtschaftlichen und sozialen Grundbedürfnisse	1.1 Neuordnung der Sprechzeiten und Umstrukturierung der Arbeitsabläufe im Blick auf Bürgerservice *Priorität: 1* *Termin: 12/01* *Schnittstellen:10, ZS*	1.3.1 Neuordnung der Sprechzeiten (Terminvergabe) 1.3.2 Einrichtung einer Empfangsstelle zur Abgabe von Antragsunterlagen

3.3.2 Außenbereich – 2. Beispiel – Stabsstelle Wirtschaftsförderung

Leitgedanke	Zielfeld	Strategisches Ziel	Operatives Ziel	Maßnahme
Auf der Grundlage des Leitbildes ist eine lebenswerte, zukunfts- fähige Stadt Waiblingen weiterzuentwickeln, mit der sich die Einwohner und Unternehmen identifizieren und in der sie sich sicher und zu Hause fühlen.	Umweltgerechte Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung. Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Einwohner als Beitrag zur positiven Entwicklung der Stadt (Einnahmesicherung).	1. Ausbau der Wirtschaftsförderung und des Stadtmarketings	1.1 Ausbau der Kontakt- und Bestandspflege zu ansässigen Betrieben und Unternehmen *Priorität: 1* *Schnittstelle: Dez. I, II und III* ***Termin: permanent***	1.1.1 Erstellung einer Gewerbedatenbank über ansässige Betriebe und Unternehmen 1.1.2.Gezielte Firmenbesuche im Gewerbegebiet Eisental, Ameisenbühl, Düsseldorfer/Heerstraße

3.3.3 Innenbereich – Haupt-und Personalamt (Gremiendienste)

Leitgedanke	Zielfeld	Strategisches Ziel	Operatives Ziel	Maßnahme
Auf der Grundlage des Leitbildes ist eine lebenswerte, zukunfts- fähige Stadt Waiblingen weiterzuentwickeln, mit der sich die Einwohner und Unternehmen identifizieren und in der sie sich sicher und zu Hause fühlen.	Erreichung und Sicherstellung der Einheitlichkeit und der effizienten Arbeitsweise der Gesamtverwaltung Die internen Dienstleistungsbereiche sollen alle Ämter mit den notwendigen Serviceleistungen im vereinbarten Umfang versorgen.	2. Optimierung der Tätigkeiten für die hauptamtlichen Mitarbeiter und die ehrenamtlich Tätigen durch Bereitstellung zentraler Dienste, die den aktuellen Bedürfnissen und den vorhandenen Ressourcen angepasst sind.	Einführung eines Ratsinformationssystems (RIS) zunächst für den Gemeinderat als Hauptorgan *Priorität:1* *Schnittstelle IuK* *Termin: 06/2003*	1.1.1 Sichtung der Angebote bis 08/2001 1.1.2 Abklopfen der Referenzen bis 10/2001 1.1.3 Bereitstellung von Haushaltsmitteln für 2002 1.1.4 Entscheidung über das zu beschaffende System bis 03/2002. 1.1.5 Testläufe ab Mitte 2002 1.1.6 Bessere Einbind. Internet

3.3.4 Innenbereich: Verwaltungsreform

Leitgedanke	Zielfeld	Strategisches Ziel	Operatives Ziel	Maßnahme
Auf der Grundlage des Leitbildes ist eine lebenswerte, zukunfts- fähige Stadt Waiblingen weiterzuentwickeln, mit der sich die Einwohner und Unternehmen identifizieren und in der sie sich sicher und zu Hause fühlen.	Umsetzung der Verwaltungsreform: Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Verwaltung und der Stadt. Veränderung der Verwaltungsarbeit hin zu einem modernen, bürgerorientierten Dienstleistungsunternehmen auch durch die Erweiterung moderner Arbeitsmethoden wie z.B.: - Mitarbeiterschulungen zur Verbesserung der persönlichen Dienstleistungskompetenz - Berichtswesen - Mitarbeitergespräch - Budgetierung - Kosten-Leistungs-Rechnung - Kontraktmanagement - Zielsystem	1. Aufbau eines zentralen Steuerungssystems und Verstetigung des NSM innerhalb der Stadtverwaltung.	1.3 Durchführung von Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den einzelnen Ämtern *Priorität: 1* ***Schnittstellen: Verwaltungsspitze und betroffene Ämter*** *Termin: 12/2002*	1.3.1 Beratung der Fachämter - Bürgeramt - restliche Bereiche Amt 3 - Amt 10/11 jeweils bis Ende 2001 1.3.2 Stellenbedarfsbemessungen und -bewertung bis Ende 2002 4.2.2 Vergabe und Steuerung externer Unterstützungsleistungen im Bereich Organisation

3.4 Übereinstimmungen: Zielsystem Stadt Waiblingen – Kontraktmanagement KGSt

Elemente – nach Kontraktmanagement KGSt	Zielsystem Stadt Waiblingen 2002
„Ziele“	Erreicht!
„Vereinbarungen“	Erreicht über Jahresplanung mit Kennzahl für Zielerreichungsgrad – Zielvereinbarungsformular, Abbildung 6b
„Steuern mit kontrakt- bzw. produktbezogenen Kennzahlen“ (messbare Finanzziele)	Nicht erreicht! Lernprozess – manche können es schon – andere lernen es noch.....andere werde nie danach arbeiten…

3.5 Exkurs: Zielsystem des Gemeinderates – Zielfelder - Haushalts- und Zielklausur

Das Strategische Management basiert auf dem Zielsystem des politischen Gremiums Gemeinderat. Das strategische Zielsystem ist im Grunde über eine Zielklausur des Gemeinderates zur zielbezogenen Budgetierung (früher: Haushaltsklausur) des Gemeinderat zu entwickeln. Dies ist (auch) bei der Stadt Waiblingen noch nicht Realität, da das Zielsystem erst nach Aufstellung des Haushaltsplanes verabschiedet wird und dies nur als Instrument für die Stadtverwaltung zu deren täglicher Arbeit. Dem Gemeindrat wird das Zielsystem nur zur Kenntnis gegeben.

Anzustreben ist, die Zielfelder und Strategischen Ziele in einer Klausurtagung des Gemeinderates zu formulieren. Denkbar sind Ausschüsse (= Arbeitsgruppen, die strategische und event. auch operative Ziele beschließen), die spezielle Themen aufgreifen und formulieren.

Voraussetzung sollte sein, dass die Stadtverwaltung Themenlisten als Vorschlag samt Daten (Leistungs- und Finanzaspekte) vorgibt; dies als Basis für Beschlüsse (= Ergebnis der Klausur: z. B. konkrete Maßnahme zur Umsetzung samt Mittelbereitstellung im Finanzplan oder Haushaltsplan dieser Haushalts- und Zielklausur).
Als Aufteilungsraster ergibt sich für die Zielfelder und Bereiche folgende Darstellung, die sich nach der Ausschuss-Struktur der Stadt Waiblingen richtet. Diese Aufteilung kann schnell und individuell auf viele Städte angepasst werden! Sie hat den Vorteil, dass kein Handlungsfeld „vergessen“ wird.

Verwaltungs- und Finanzausschuss (VFA)
Leitlinien und strategische Ziel der zukünftigen Arbeit im Bereich:
- Finanzen (z.B.: Leitlinien der zukünftigen Finanz- und Haushaltspolitik) - Presse- und Öffentlichkeitsarbeit - Verwaltung, Organisation und Personal - Verwaltungsreform - Wirtschaftsförderung / Stadtmarketing - Ordnungswesen (Bürgerservice)
Ausschuss für Kultur, Schulen, Sport und Soziales (KUSS)
Leitlinien und strategische Ziel der zukünftigen Arbeit im Bereich:
- Schulen, Sport. Kultur - Soziales und Jugend - Frauen - Ausländer - Angelegenheiten des Jugendgemeinderates - Senioren - Bilderauswahl - Theater- u. Konzertprogramm - Bürgerschaftliches Engagement – Lokale Agenda
Ausschuss für Planung, Bauen, Umweltschutz und Verkehr
Leitlinien und strategische Ziel der zukünftigen Arbeit im Bereich:
- Stadtplanung - Umweltschutz

- Verkehr
- Verkehrsplanung
- Hoch- und Tiefbau
- Grünflächen

3.6 Praxiserfahrung

Positive Aspekte:

- Es hat sich bei der Stadtverwaltung Waiblingen gezeigt, dass nach einer Zielformulierung am Anfang des Jahres die (Arbeits-) Ergebnisse am Jahresende hinterfragt werden können. Die Arbeit der Führungskräfte wurde hinsichtlich der reinen Aufgabenerfüllung der Sachziele messbar (Dieser Umstand führte in Folgejahren dazu, dass Ziele mit großzügigerem Zeitplan versehen wurden).

- Einfache Handhabung mit den Standardsoftwareprodukten von Microsoft Word und Excel. Es ist keine teuere und aufwendige IT-Ausstattung nötig. Die Erweiterung ist aber möglich (Export der Excel-Dateien in Access oder accessgestützte Programme).

- Führungskräfte und Mitarbeiter bekommen einen vollständigen Überblick über die im betreffenden Jahr geplanten Ziele bzw. Projekte aller Bereiche.

Negative Aspekte:

- Auch kann festgestellt werden, dass die Aufstellung der Ziele „erheblichen Einforderungsaufwand“ bei den Führungskräften machte, da deren Arbeit „zum ersten Mal auch messbar“ wurde.

- Das klassische Zielsystem braucht für eine konkrete Arbeit eine weitere Ebene nach den operativen Zielen – nämlich die sog. Maßnahme, die die einzelnen Arbeitsschritte bzw. Tätigkeiten (auch mit Zeitschiene) festhält. Dies wird in Form des Jahresplanes mit einer Kennzahl für die Zielerreichung dokumentiert, vgl. Anlage 6.
- Das Waiblinger Zielsystem hat zwei beabsichtigte „Sollbruchstellen“. Zum einen ist es eine reine Sammlung von Sachzielen, die aufeinander abgestimmt werden; dabei werden

keine Finanzziele zugeordnet und damit bei der Zielbildung als „harte Faktoren“ eingefordert. Zum anderen ist ein Bruch der Ziele des Gemeinderates und der Stadtverwaltung vorhanden, da keine Vernetzung der Ziele derzeit erfolgt, vgl. Ziffer D 4.

Ausgewählte Instrumente des Strategischen Controlling

L. Früherkennung

(Gaby Scheidel)

1 Definition Früherkennung und Früherkennungssyteme

2 Ziele der Früherkennung

3 Aufgaben des Controlling bei der Früherkennung

4 Traditionelle und neue Konzepte der Früherkennung

4.1 Traditionelle Konzepte der Früherkennung

4.2 Neue Konzepte der Früherkennung

5 Beobachtungsbereiche der Früherkennung

6 Prinzipieller Aufbau eines Früherkennungssystems

7 Vorgehensweise bei der Einführung eines Früherkennungssystems

1 Definition Früherkennung und Früherkennungssysteme

Strategische Veränderungen haben in der Regel einen langen Vorlauf und sind meist durch verwaltungsexterne Entwicklungen beeinflusst. Um diese Veränderungen feststellen zu können müssen bestimmte Signale beobachtet, erfasst und ausgewertet werden.

➢ Früherkennung ist ein Teil der Strategischen Planung oder strategischer Information.

Früherkennung gibt es in folgenden unterschiedlichen **Entwicklungsstufen**:

Stufe 1: frühzeitiges Orten von latenten Bedrohungen

Stufe 2: frühzeitiges Orten von Bedrohungen und Chancen

Stufe 3: frühzeitiges Orten von Bedrohungen und Chancen sowie Einleiten von Gegenmaßnahmen und Reaktion

In der Literatur werden auch häufig die Begriffe Frühwarnung, Früherkennung, Frühaufklärung und Riskmanagement verwendet. In diesem Beitrag wird der Begriff der Früherkennung verwendet.

Früherkennungssysteme, im Sinne dieses Beitrages, verstehen sich aus systemtheoretischer Sicht heraus, als reale, komplexe und offene Systeme, die durch ihre gesamten Elemente und den zwischen diesen bestehenden Beziehungen gekennzeichnet sind. Sie erfassen mögliche Chancen und Risiken für die Verwaltung aus ihrer Umwelt (intern und extern) sowie dienen der informationellen Steuerung und Kontrolle des Management. Somit können Früherkennungssysteme als ein Instrument der Strategischen Kontrolle und Unternehmensführung für das Management betrachtet werden.

Vorbilder zu Früherkennungssystemen gibt es in den verschiedensten Lebensbereichen, z. B. in den Bereichen Militär, Medizin, Zoologie.

2 Ziele der Früherkennung

Durch die systematische Gewinnung von Informationen zu potentiellen Chancen und Gefahren sollen strategische Entwicklungen rechtzeitig erkannt und den Planungsverantwortlichen zur Verfügung gestellt werden, damit diese darauf angemessen reagieren können (bei Auffälligkeiten sofort oder aber turnusmäßig zur Mehrjahresplanung). Die immanente Informati-

ons- und Prognoseunsicherheit sollte zumindest auf ein akzeptables Maß beschränkt werden.

Für eine erfolgreiche Früherkennung muss die eigene Wahrnehmung von Veränderungen innerhalb (z. B. Personal, Know-how) und außerhalb (z. B. Gesellschaft, Politik, Wettbewerber, Kunden, Technologie, Umwelt) der Verwaltung weiter ausgebaut werden.

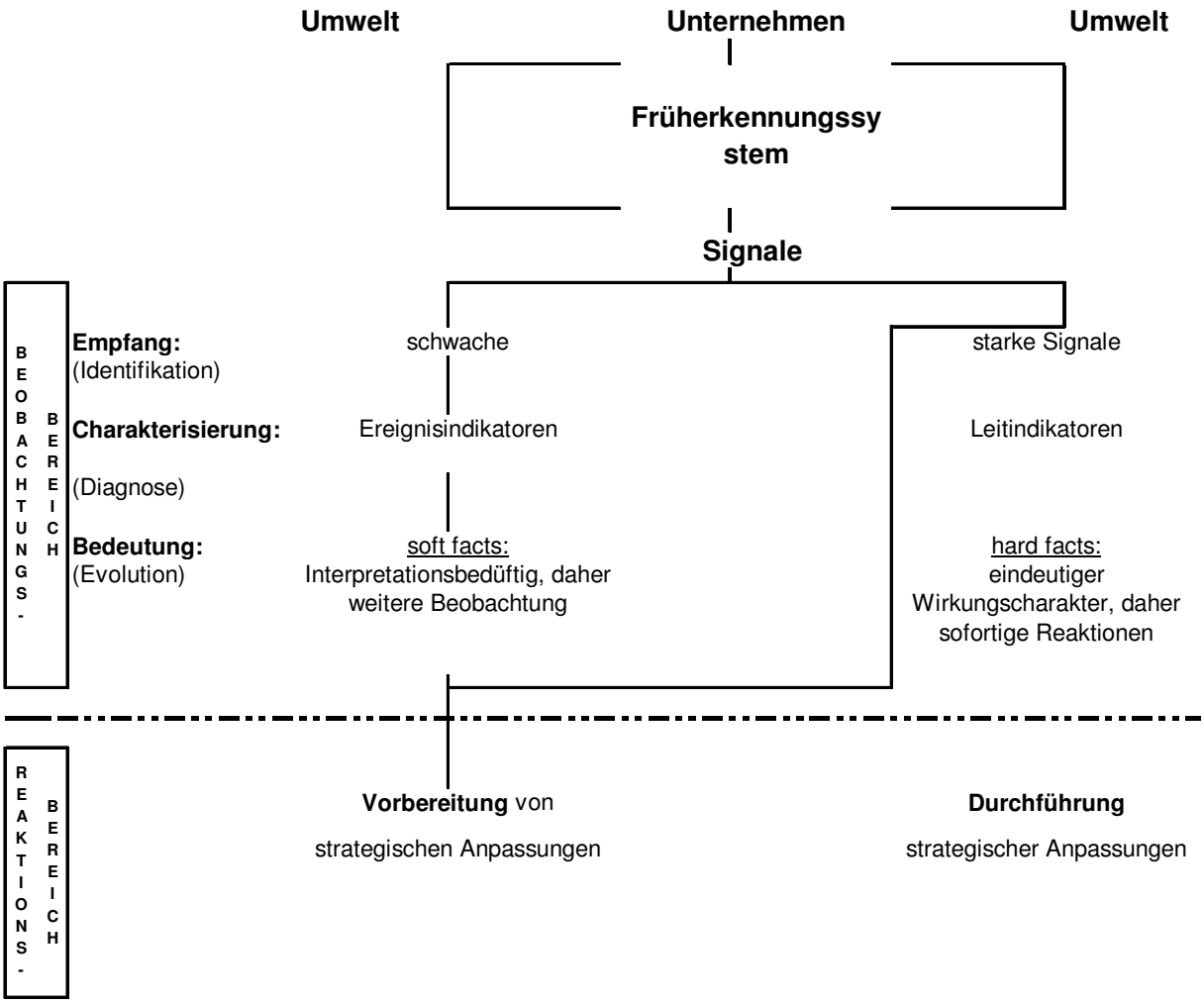


Abbildung 1: vgl. Ebert/Koinecker /Preißler, Controlling, mi-Verlag

3 Aufgaben des Controlling bei der Früherkennung

Die Aufgaben des Controlling liegen dabei in erster Linie in der Unterstützungs- und Beratungsfunktion bei der Ausgestaltung und Implementierung derartiger Informationssysteme.

4 Konzepte der Früherkennung

4.1 Traditionelle Konzepte der Früherkennung

Traditionelle Konzepte der Früherkennung versuchen kontinuierlich Informationen über das Umfeld des Betriebs zu sammeln.

4.2 Neue Konzepte der Früherkennung

Neue Konzepte der Früherkennung versuchen nicht so sehr die Menge der gesammelten Daten zu steigern, sondern deren Qualität zu verbessern.
Wie? Indem eine Gruppe von Führungskräften aus verschiedenen Fachbereichen und Geschäftseinheiten Eindrücke und Interpretationen von Signalen aus der Umwelt austauscht. Zudem wird versucht, den Informationsfluss an den Rändern der Verwaltung, etwa von Mitarbeitern mit Kundenkontakten besser zu nutzen. Darüber hinaus umfasst Früherkennung nach neuerem Verständnis eine generelle Auseinsandersetzung mit Wahrnehmungs- und Interpretationsmustern. Regelmäßig werden dabei sowohl die Instrumente der Informationsgewinnung und -verarbeitung, als auch deren Inhalte und deren Interpretation hinterfragt.

5 Beobachtungsbereiche der Früherkennung

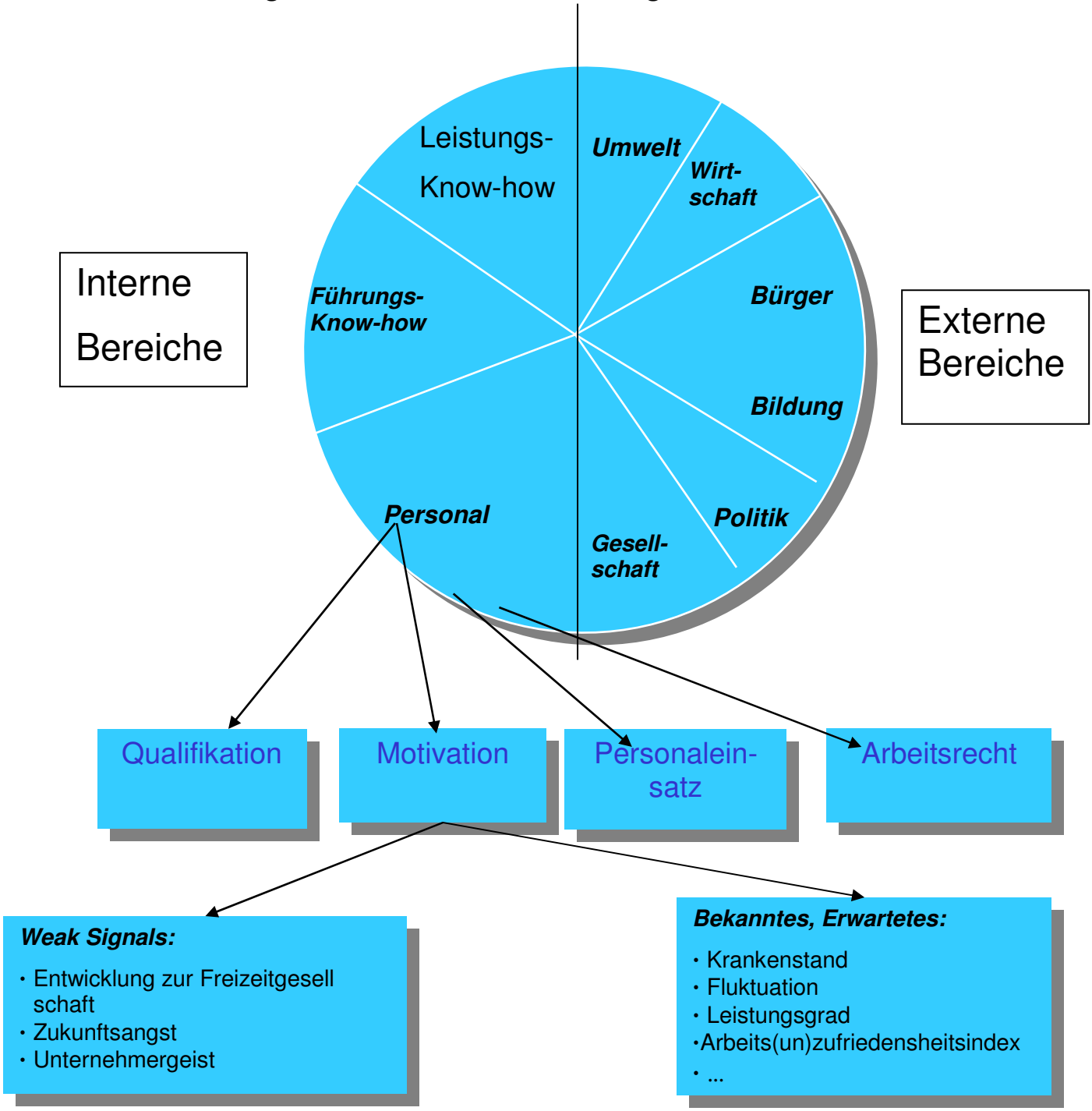


Abbildung 2: vgl. Jürgen Weber: Einführung in das Controlling, Schäffer-Poeschel-Verlag Stuttgart (1998)

„weak signals“ sind schlecht definierte und unscharf strukturierte Informationen, die auf strategische Diskontinuitäten (Trendveränderungen und Trendbrüche) hinweisen – Signale in Form von Vermutungen, Prognosen, Ereignissen, Erscheinungen, etc.

Beispiele für Indikatoren für externe Beobachtungsbereiche der Früherkennung:

hilfreicher Link: http://www.geo.de/demographie

- **Indikatoren im Bereich Bevölkerungsentwicklung**: Kinderzahl pro Frau, Unter 20-Jährige, Frauenanteil, Wanderung, Natürliche Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020, Bevölkerungsprognose 2020,
- **Indikatoren im Bereich Wirtschaft:** Kaufkraft, Bruttoinlandsprodukt, Gestaltungsquote (Verhältnis von Schulden und Einnahmen einer Kommune und damit der finanzielle Handlungsspielraum einer Kommune), Erwerbstätigkeit, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, Hochbetagte, Wohnungsbau
- **Indikatoren im Bereich Ausländer-Integration:** Bildungschancen für Ausländer, Arbeitslosigkeit unter Ausländern
- **Indikatoren im Bereich Bildung:** Schulabgänger ohne Abschluss, Ausbildungsplatzdichte, qualifizierte Hochschulabsolventen
- **Indikatoren im Bereich Familienfreundlichkeit:** Single-Haushalte, Kindergärten
- **Indikatoren im Bereich Flächennutzung:** Freifläche, Fremdenverkehr

Ob die Indikatoren repräsentativ sind und/oder ausreichen, lässt sich nicht abschließend klären. Die richtigen Indikatoren auszuwählen ist eine Aufgabe, die ein Früherkennungssystem nur unter hoher Unsicherheit lösen kann. Häufig treten völlig neue Probleme auf, bei deren Begutachtung Erfahrungswissen wenig hilft. Ferner resultieren Chancen und Risiken häufig aus einer Kumulation verschiedener Faktoren, deren Interdependenz nur schwer zu überblicken ist. Damit wird deutlich, dass man keine zu hohen Ansprüche an ein Früherkennungssystem stellen sollte, zumal die Prognoserisiken, Datenunsicherheit, Datenunzulänglichkeit und Komplexität der realen Welt nicht durch Methoden kompensierbar sind. Es kann vielmehr nur um eine Erhöhung der Transparenz gehen, wobei das Erkennen von Ursachen für strukturelle Veränderungen im Vordergrund steht.

6 Prinzipieller Aufbau eines Früherkennungssystems

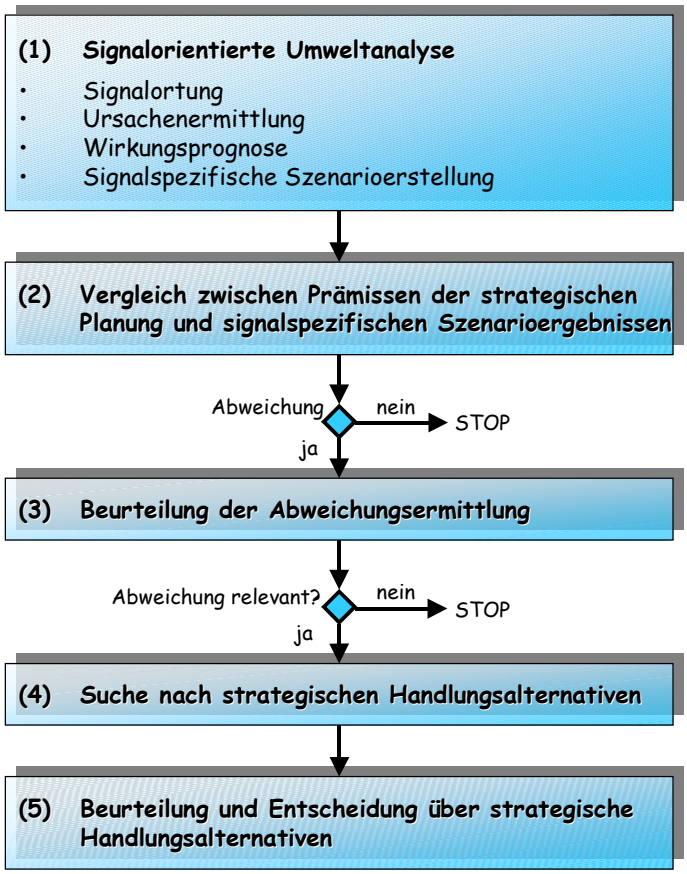


Abbildung 3: vgl. Prof Dr. Thomas Reichmann: Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten; Verlag Franz Vahlen, München (1997

7 Vorgehensweise bei der Einführung eines Früherkennungssystems

1. Festlegung der systematischen Beobachtungsbereiche
2. Gewinnung von Frühindikatoren (z. B. demographisch, soziologisch, ökologisch,...)
3. Identifikation von Veränderungen
4. Diagnose
5. Bewertung folgender Erkenntnisse:
   - Richtung des Ereignisses (Gefahr/Chance)
   - Qualität der Wahrscheinlichkeit des Eintritts (Ungewissheitsgrad)
   - Qualität des Einflusses (strategische Relevanz)
   - Umfang des zeitlichen Vorlaufs (Dringlichkeit)

Mitglieder des Arbeitskreises

Der Arbeitskreis "Strategische Steuerung" wurde im Oktober 2002 auf der Herbsttagung der AG Controlling in Esslingen a. N. gegründet.

Unter Federführung der Stadt Tübingen wurden von dem Arbeitskreis in insgesamt 16 Sitzungen der vorliegende Bericht sowie die Umfrage U 326/2003 erarbeitet.

Die Mitglieder des Arbeitskreises danken der Stadt Tübingen für die Gastfreundschaft während den Sitzungen in Tübingen.

Einen besonderen Dank, geht an dieser Stelle, an die Leiterin des Arbeitskreises Frau Ute Gaus.

Im Arbeitskreis wirkten mit

Name	Vorname	Stadt	Telefon	E-mail
Fedrow	Thomas	Waiblingen	07151/5001293	thomas.fedrow@waiblingen.de
Freybler	Michael	Sindelfingen	07031/94323	michael.freybler@sindelfingen.de
Fütterer	Annette	Heilbronn	07131/563645	annette.fuetterer@stadt-heilbronn.de
Gaus	Ute	Tübingen	07071/2041225	ute.gaus@tuebingen.de
Holzwarth	Christina	Waiblingen	07151/5001293	christina.holzwarth@waiblingen.de
Klett	Wolfgang	Reutlingen	07121/3035751	wolfgang.klett@reutlingen.de
Scheidel	Gaby	Weinstadt	07151/693211	gaby.scheidel@weinstadt.de
Segelbacher	Brigitte	Mannheim	0621/2939308	brigitte.segelbacher@mannheim.de
Wössner	Karl-Heinz	Offenburg	0781/823589	karl-heinz.woessner@offenburg.de
Ziegler	Henner	Karlsruhe	0721/1331820	henner.ziegler@spc.karlsruhe.de

Literaturhinweise

1 Monographien und Sammelwerke
2 Arbeitshilfen der AG Controller Städtetag BW
3 KGSt-Berichte
4 Zeitschriften
5 Internet-Adressen

1 Monographien und Sammelwerke

Loes Broekmate, Katharina Dahrendorf, Klaus Dunker; Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Verlagsgruppe Jehle Rehm GmbH

Verwaltung im Wandel; Qualitätsmanagement und lernende Organisation; Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform Baden-Württemberg, Band 19

Produkte – Ziele – Kennzahlen, Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg, Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 7

Helmut Klages, Verwaltungsmodernisierung „harte“ und „weiche“ Aspekte II, Speyerer Forschungsberichte 181

Handbuch „Befragungen im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Zürich, 1998

Die Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung Baden-Württemberg, Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Band 17-

KGSt-Handbuch „Organisationsmanagement“ Kapitel 8: Zielorientierte Steuerung – Zielorientiertes Organisationsmanagement

Mitarbeiterorientierte Zielvereinbarung in der Kommunalverwaltung, Netzwerk der Kommunen (Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt)

Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner u.a. (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. A., Baden-Baden, 2003

Eilsberger, Rupert/Leipelt, Detlef: Organisationslehre für die Verwaltung – Ziele und Strukturen, Erstauflage, Heidelberg, 1994

Hopp, Helmut/Göbel, Astrid: Management in der öffentlichen Verwaltung – Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart, 1999

Mauch, Siegfried/Hill, Hermann (Hrsg.)/Klages, Helmut (Hrsg.): Zielorientiertes Führen – Ein Umsetzungsmodell für die öffentliche Verwaltung – Eine alternative Wegbeschreibung zu mehr Effizienz und Effektivität in der öffentlichen Verwaltung, Stuttgart, 1999

Meurer, Erik/Stephan, Günter (Hrsg.): Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung – Grundlagen, Beispiele und Erfahrungsberichte für die Verwaltungspraxis, Freiburg, Loseblatt, Stand: Juni 2003

Reichard, Christoph: Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2. A., Berlin, 1987

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella: New Public Management, Haupt, 2000
Schmidt, Hans-Jürgen: Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement, 5. A., Heidelberg, 2001

Vahs, Dietmar: Organisation – Einführung in die Organisationstheorie und- praxis, 4. A., Stuttgart, 2003

Fedrow, Thomas: Beitrag für „Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung“ von Meurer, Erik/Stephan, Günther, Stand: April 2004

Hilbertz, Hans-Joachim: Der richtige Weg, aber noch nicht am Ziel! – Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Zwischenbilanz und Ausblick, in: VOP Verwaltung • Organisation • Personal, Jg. 23, 10/2001, S. 9-12

2 Arbeitshilfen der AG Controlling im Städtetag Baden-Württemberg

3 KGSt-Berichte

- Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung, Bericht Nr. 8/2000
- Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie, Bericht Nr. 9/2000
- Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung, Bericht Nr. 10/2000
- Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe, Bericht Nr. 11/2000.pdf
- Strategisches Management V: Stärken-, Schwächen- und Potenzialanalysen am Beispiel der Sozialhilfe, Bericht Nr. 6/2001
- Strategisches Management: Kundenbefragungen, ein Leitfaden Nr. 13/1997
- „Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren“, Nr. 03/2001
- „Kontraktmanagement: Steuerung mit Zielvereinbarungen“, Nr. 04/1998
- Strategisches Management III: „Zielbezogene Budgetierung“, Nr. 10/2000

4 Zeitschriften

Beiträge zur Statistik und Stadtforschung, Reihe H, Heft 44, Methodik kommunaler Umfragen, Deutscher Städtetag

5 Internet-Adressen

- KGST Wissensdatenbank Kikos (http://www.kgst.de)
- KOMPASS, Kommunales Projekt zum Aufbau einer Strategischen Steuerung, Ansatz der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit mehreren Kommunen und Kreisen http://www.kompass-modellkommunen.de

Anlagen und Praxisbeispiele zu den Beiträgen:

A: Grundlagen des Strategischen Controlling: Anlage A2

KGSt INFO

49. Jahrgang, Nr. 11/2004 Köln, 10. Juni 2004

AUSZUG

VERWALTUNGSMODERNISIERUNG

Politisch-strategisches Steuerungsinstrumentarium für Kommunen

Die Städte Esslingen, Heilbronn, Karlsruhe, Ludwigsburg, Pforzheim, Stuttgart, Tübingen und Ulm wollen gemeinsam mit dem Städtetag Baden-Württemberg stufenweise ein strategisches Steuerungsinstrumentarium für Kommunen aufbauen. Einer der Anlässe sind Defizite im Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung und bei der politischen Steuerung, die die Kommunen beklagen. Im Rahmen dieses Projekts sollen diese und andere Defizite durch ein einfaches, auch für ehrenamtliche Mandatsträger praxisgerechtes und schrittweise umsetzbares Vorgehen reduziert werden. Ein solches Konzept zu entwickeln ist das eigentliche Neue am Gemeinschaftsprojekt der baden-württembergischen Städte.

In einer ersten Stufe werden fünf kommunale Handlungsschwerpunkte in die Projektarbeit einbezogen: Bevölkerungsentwicklung und -struktur, Bildung und Schule, Soziales, Wirtschaft und Beschäftigung, Umwelt. Für jeden Handlungsschwerpunkt soll es maximal fünf bis zehn Kernziele oder Indikatoren geben, die Aussagekraft für die gesamtstädtische Steuerung haben und mit Kennzahlen des Haushalts kombiniert werden. Adressaten des Kernziel- und Kennzahlensystems sind Rat/Kreistag und Verwaltungsführung. Speziell für diese Adressaten muss das Steuerungsinstrumentarium aus einfachen, möglichst aussagekräftigen, auf objektiven und belastbaren Daten basierenden Kernindikatoren und -zielen bestehen. Zentrale Anliegen des Konzepts sind deshalb Konzentration, Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit.

Das Projekt soll methodische Hilfestellung bei der Ableitung und Festlegung der strategischen Ziele, ihrer Kernkennzahlen und Indikatoren liefern. Außerdem sind Empfehlungen vorgesehen, wie man Informationen erfassen und bereitstellen kann, die zu steuerungsrelevanten Kennzahlen verarbeitet werden. Anschließend sollen die gewonnenen Kennzahlen analysiert und verglichen werden (Zeitreihen, interkommunale Vergleiche). Die Projektbeteiligten wollen darüber hinaus Vorschläge für die Weiterverarbeitung der strategischen Ziele und Kennzahlen entwickeln, etwa im örtlichen Berichtswesen, durch Maßnahmenplanungen oder Jahresprogramme. Und last but not least soll das neue Instrumentarium vor allem für das Zielfeld „Ergebnisse/Wirkungen kommunaler Leistungen" weiterentwickelt werden.

Projektziele

Ausgangspunkt der Projektarbeit sind Indikatoren, Strukturkennzahlen, Zeitreihen, interkommunale Vergleiche und sonstige vorliegende Informationen, auch Kennzahlen zu Produkten, Finanzen, Leistungen oder Wirkungen. Anschließend werden strategische Ziele und Politikvorgaben im Sinne von Eckwerten diskutiert und festgelegt, jährlich überprüft und bei Bedarf korrigiert. Das umfasst die Ausarbeitung von Kernzielen und -kennzahlen zu den genannten Politikschwerpunkten. Auf dieser Basis sollen Aktionsprogramme diskutiert, Maßnahmen abgeleitet oder Kontrakte formuliert werden. Sie dienen der strategischen Steuerung in den beteiligten Kommunen und werden regelmäßig angepasst. Eine Erfolgskontrolle mit den politisch-strategischen Kernzielen und -kennzahlen als Messgrößen soll sich anschließen.

Das Projekt will außerdem Vorschläge zur Implementierung des strategischen Managements entwickeln: Das Steuerungsinstrumentarium soll in die Arbeit der Fachausschüsse und die Haushaltsplanberatungen eingehen und in Berichten oder im Jahresabschluss als Messkriterien dienen.

Projektorganisation

Institutionell ist das Projekt beim Städtetag Baden-Württemberg angesiedelt. Dessen Finanzausschuss erhält mindestens einmal jährlich einen Projektbericht. Jede der beteiligten Städte ist mit einem Mitglied ihrer Verwaltungsführung an einer Projekt-Lenkungsgruppe beteiligt, die Projektziele und wesentliche Schritte festlegt. Die inhaltliche Arbeit wird in einer Arbeitsgruppe geleistet, mit der Projektleitung wurde ein privater Partner beauftragt. Das im Februar 2004 begonnene Projekt ist auf zwei Jahre angelegt, die Kosten tragen die beteiligten Städte.

Die KGSt wird in KGSt INFO über das Projekt weiter informieren.

Kontakt:
Projektleiter Prof. Dr. Alfred Katz, Erster Bürgermeister a. D. der Stadt Ulm
Neu-Ulm, 07 31/ 97 01 86 83
aku@alfred-katz.de

Ansprechpartner in der KGSt:
KGSt Programmbereich Finanzmanagement
Manfred Pook, 02 21/ 3 76 89 - 41
manfred.pook@kgst.de

10 30 12 KGSt INFO 11/2004, AUSZUG

D. Produktorientierte Organisation und produktorientierter Haushalt zur Strategischen Steuerung

(Thomas Fedrow)

Anlage D1

Der Beschluss der Innenministerkonferenz 2003: Das Wahlrecht für die Gliederung von Gesamt- und Teilhaushalten

Zwei Reformelemente sind von besonderer Bedeutung für die Steuerung des kommunalen Handelns:

- Das Haushalts- und Rechnungswesen der Gemeinden, Städte und Kreise soll von der bislang zahlungsorientierten Perspektive auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt werden.

- Durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen soll eine outputorientierte Steuerung ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang werden
  Produkte als Kernelement des Neuen Haushalts herausgestellt: „Die in einem neuen Haushaltsplan abzubildenden aggregierten Produkte bilden die Verbindung zwischen den an sie anknüpfenden Ressourcenverbrauch und den damit angestrebten Zielen und Wirkungen“.

Der gemeinsame Produktrahmen für die Kommunen in Deutschland

Der Arbeitskreis III "Kommunale Angelegenheiten" der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat am 08. und 09.10.2003 die Empfehlung für einen **gemeinsamen Produktrahmen**, der vom Rechnungsstil unabhängig ist, veröffentlicht. Die Bedeutung des Produktrahmens wurde wie folgt beschrieben:

„Der Produktrahmen wurde auf der Grundlage von kommunalen Produktplänen und des Beschlusses des AK III vom 10./11.10.2002 entwickelt, nach dem die produktorientierte

Gliederung das verbindliche Prinzip für die Haushaltsgliederung sein solle. Der Produktrahmen dient der haushaltswirtschaftlichen Steuerung der Kommunen, als Grundlage interkommunaler Vergleiche und der Erfüllung finanzstatistischer Meldepflichten. Die kommunalen Aufgabenbereiche sind als Produktgruppen definiert und bestimmen so den jeweiligen Inhalt eines Produktbereiches. Die Produktbereiche und Produktgruppen entsprechen dem künftigen finanzstatistischen Bedarf an funktionalen Finanzdaten. Die Gliederung des Haushaltsplans in Produktbereiche und Produktgruppen ist unabhängig vom Buchungsstil. Sie soll deshalb für die Doppik und für die erweiterte Kameralistik gelten. Mit der Einführung des Produktrahmens entfällt der bisherige Gliederungsplan."

Von den Kommunen ist der Produktrahmen bei der Haushaltsgliederung verbindlich einzuhalten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass alle im Zusammenhang mit der Gliederung des Haushalts stehenden Fragen abschließend geregelt sind. Vielmehr ist die einzelne Kommune gefordert, innerhalb des vorgegebenen Produktrahmens verbleibende Gestaltungsspielräume entsprechend den örtlichen Bedingungen auszufüllen.

Der Produktrahmen definiert damit die Mindestinhalte der Produktbereiche für die Zuordnung von Produktgruppen und Produkten nach finanzstatistischem Bedarf. Den Ländern wurde von der IMK empfohlen, den Produktrahmen mit den Produktbereichen und den Produktgruppen landeseinheitlich vorzugeben. Die weitere Tiefengliederung können die Kommunen nach ihren eigenen Bedürfnissen gestalten.

Die Produktbereiche der IMK fassen sinnvolle Bereiche zusammen, z.B. Innere Verwaltung, Sicherheit und Ordnung, Schulen und Kultur, Soziale Hilfe, Bauen und Wohnen. Ein Anpassen an die örtliche Struktur mit Hilfe der weiteren Untergliederung der Produktbereiche nach Produktgruppen, z.B. Statistik und Wahlen, Hauptschulen, ist den meisten Kommunen – gleich welcher Größe – sicher leicht möglich. Auch sind dann Budgets bzw. Teilhaushalte leicht zu definieren.
Von Nachteil ist, dass dieser Produktrahmen sehr konservativ und eng an den alten Unterabschnitten der gültigen Verwaltungsvorschriften Gliederung und Gruppierung orientiert ist. Eine wesentliche Neuausrichtung hin zu einer Strategischen Steuerung erscheint nicht optimal, wenn nicht wenigstens die Geschäftsprozesse und die Produktverantwortung samt den Kosten innerhalb der Organisation bei „Verantwortlichen" gebündelt werden.

Gesetzentwurf für ein Neues Gemeindehaushaltsrecht in Baden-Württemberg

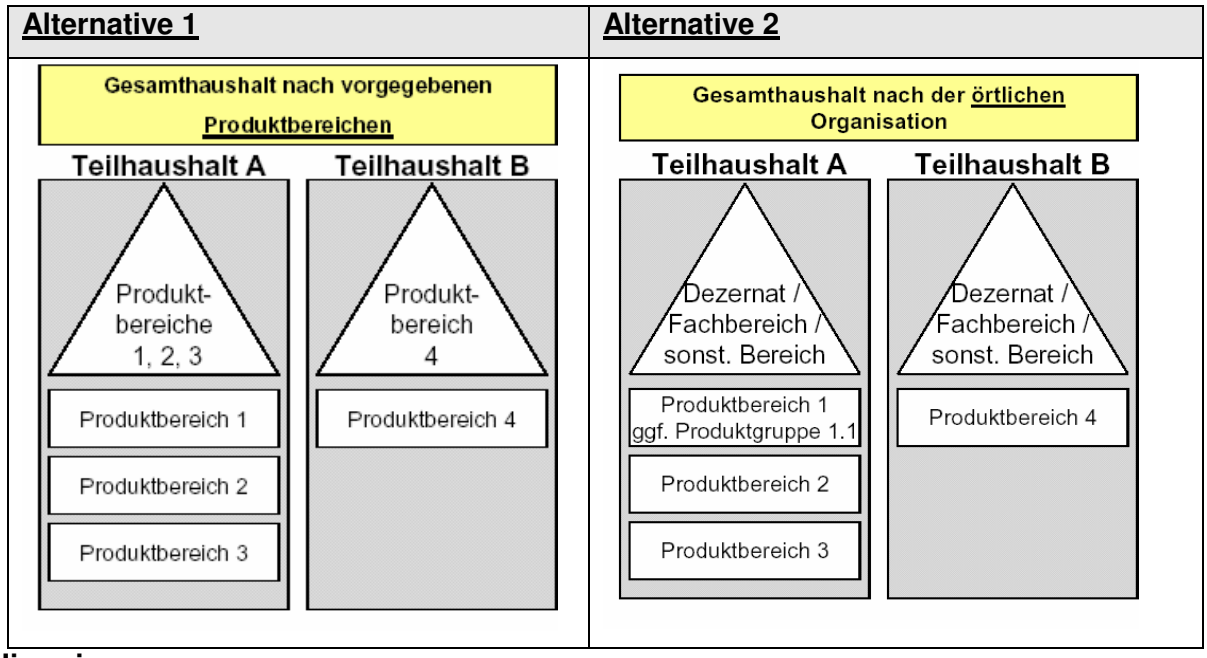
Das Innenministerium Baden-Württemberg hat auf Basis des IMK-Beschlusses vom 21.11.2003 den Arbeitsentwurf einer „doppischen“ Gemeindehaushaltsverordnung am 15.03.2004 den Kommunen zur Kenntnis gegeben.

§ 4 „Teilhaushalte, Budgets lautet wie folgt:

(1) Der Gesamthaushalt ist in Teilhaushalte zu gliedern. Die Teilhaushalte können nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert werden. Mehrere Produktbereiche können zu Teilhaushalten zusammengefasst und Produktbereiche nach vorgegebenen Produktgruppen auf mehrere Teilhaushalte aufgeteilt werden. Die Teilhaushalte sind in einen Ergebnishaushalt und in einen Finanzhaushalt zu gliedern.

(2) Jeder Teilhaushalt bildet eine Bewirtschaftungseinheit (Budget). Die Budgets sind bestimmten Verantwortungsbereichen zuzuordnen. Den Teilhaushalten ist eine Übersicht über die Produktgruppen, die Schlüsselprodukte, die Ziele und die Kennzahlen zur Messung der Zeilerreichung beizufügen.

Das Wahlrecht in der Übersicht: Zwei Alternativen des Gesetzgebers



Hinweis:

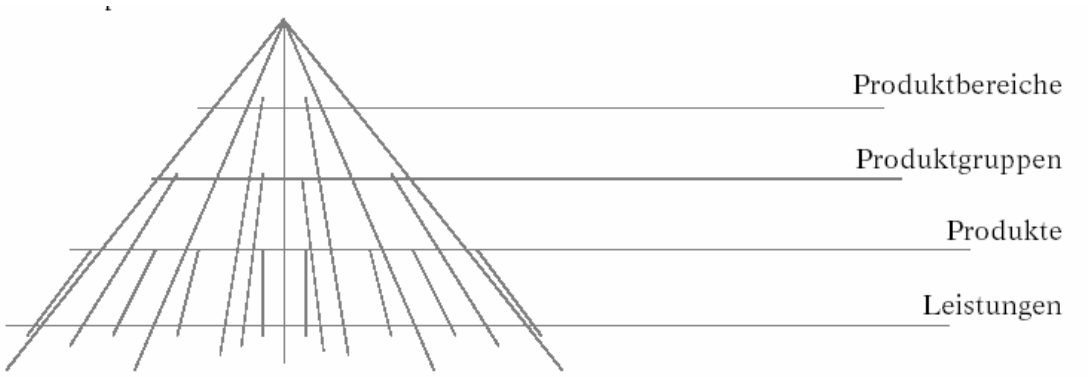
Die Übersicht soll nicht die Darstellung aller möglichen Varianten wiedergeben. Der Gesamthaushalt kann damit mindestens in zwei und maximal 72 Teilhaushalte gegliedert werden (also: mehr als jeweils die Teilhaushalte A und B). Ebenso kann stärker nach Produktgruppen und Schlüsselprodukten gegliedert werden.

Dies bedeutet mit anderen Worten:

Jede Kommune (in Baden-Württemberg) **muss** einen Produktplan erstellen. Der Produktplan wird die Gesamtheit örtlich erbrachter Dienstleistungen und Produkte nur in Ausnahmefällen mit hinreichender Genauigkeit abbilden, wenn keine Fortsetzung bzw. Vertiefung des Produktrahmens der IMK unterhalb der Produktgruppenebene vorgenommen wird. Insofern ist die Bildung aussagekräftiger Produkte **(Grundsatz: Weniger Produkte ist mehr Information)** zentrale Aufgabe.

ARGE Produktkennzahlen Baden-Württemberg

Bereits 1996 bzw. 2001 hat die ARGE Produktkennzahlen den „Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg: Produkte – Ziele – Kennzahlen“ veröffentlicht. Derzeit wird dieser überarbeitet.



Die Gliederung der Produktebenen stellt sich wie folgt dar:

Produktbereich – Baden-Württemberg: 72 Bereiche

Der Produktbereich bildet die höchste Aggregationsstufe von **Steuerungsfunktionen und -informationen.** Jede Produktgruppe ist einem und nur einem Produktbereich zuzuordnen. Als Produktbereich lassen sich innerhalb der Verwaltung einer Stadt/ Gemeinde/eines Landkreises abgrenzbare Bereiche mit Leistungs- und Ressourcenverantwortung definieren.

Produktgruppe – Baden-Württemberg: 154 (Gruppen)

Die Produktgruppe stellt die inhaltliche und betriebswirtschaftliche Zusammenfassung von Produkten dar. In Produktgruppen werden Produkte eingeordnet, die aus Sicht der Bürger und/oder aus **politisch-strategischer Sicht eng zusammenhängen.** Es erfolgt eine inhaltlich und betriebswirtschaftlich geprägte Zusammenfassung von Produkten zur Produktgruppe. Jedes Produkt ist einer und nur einer Produktgruppe zuzuordnen. Produktgruppen sind die größten vergleichbaren Elemente im interkommunalen Vergleich oder Periodenvergleich. Man beachte, dass geeignete Kennzahlen seit mindestens drei Jahren vorliegen.

„Die an Produkten ausgerichtete Verwaltung“ – Kriterien für die Auswahl

Oben wurde der Prozess zur Verminderung von Schnittstellen anhand der Vorgaben des Produktplanes erläutert. Hieraus lässt sich dann leicht der individuelle Produktplan der Kommunalverwaltung erstellen.
Aus den 440 Produkten des einheitlichen Produktplanes Baden-Württemberg aus dem Jahre 2001 sollte wesentliche – steuerungsrelevante Produkte -zusammengefasst werden, die dann den geeigneten Produktbereichen und Produktgruppen zugeordnet werden.
Eine Große Kreisstadt bis zu 50.000 Einwohner sollte dabei nicht mehr als 100 Produkte definieren.

Der Grad der Innovation des Produktplanes wird durch den Zuschnitt der Produkte und den dafür zu Grunde gelegten **Kriterien der Produktbildung** bestimmt:

- **Kundenorientierung:** Steuerung/Steuerungsunterstützung – Interne Dienstleister – Bürgerservice
- **Steuerungsrelevanz ab „Amtsleiterebene“ unter Berücksichtigung der Berichtspflichten**

- **Ergebnissteuerung**
- **Produkte als Budget- und Kontraktgrundlage**
- **Produkte als Kostenträger für die Kosten- und Leistungsrechnung – die Kostenstellenstruktur**

Aufgaben- und Zeitplan zur Erstellung eines Produktplanes

Die Erstellung eines Produktplanes bedarf eines straffen Projektmanagements – sprich eines klares Aufgaben- und Zeitplanes aller Beteiligten unter Leitung des Dienstleisters Organisation und dem Fachamt. In Waiblingen werden hierfür ca. 3 -6 Monate veranschlagt.

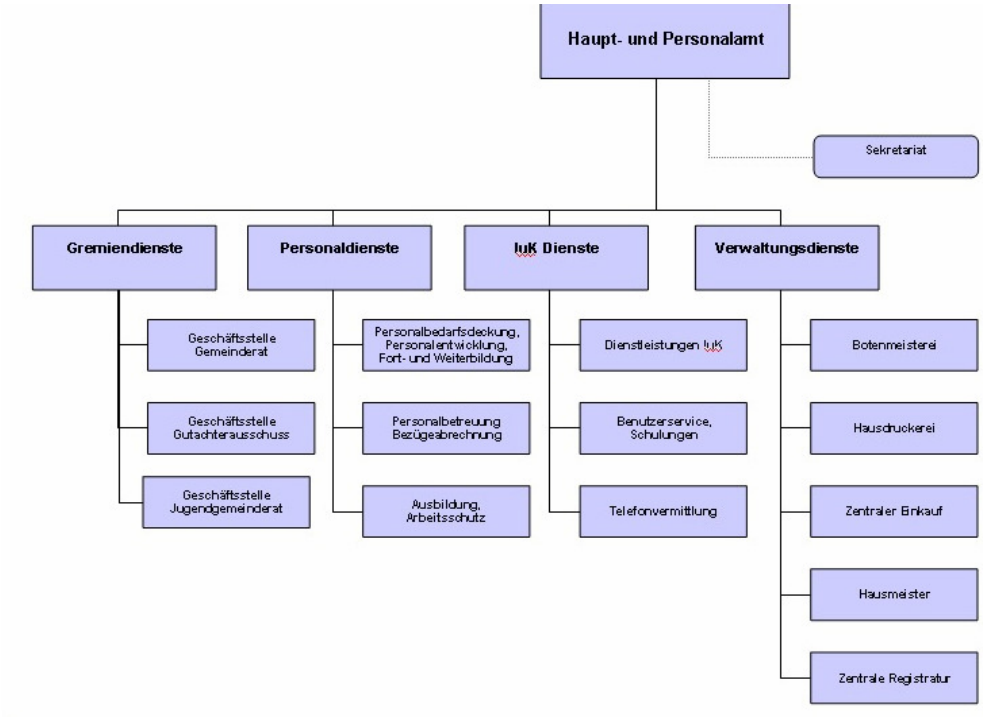
Jetzt die Chancen für eine Strategischen Steuerung und Neuausrichtung nutzen!

Dieser Beitrag will die Chancen der Neuausrichtung aufzeigen und folgende Arbeitshilfe mit drei zulässigen Ansätzen zur Umsetzung **„Kernforderung Produkthaushalt“** und zur Verbesserung der Strategischen Steuerung an die Hand geben. Dies auf der Basis von praktischen Reformerfahrungen bei der Stadtverwaltung Waiblingen (Region Stuttgart, 52.000 Einwohner).

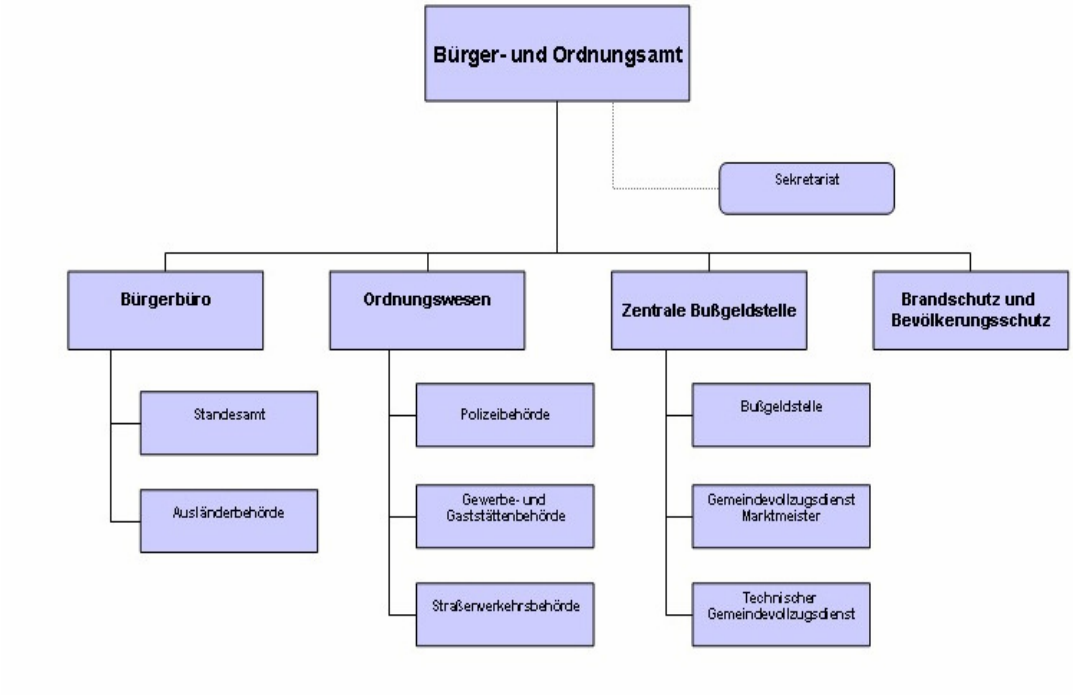
Mit anderen Worten sollte auch tatsächlich die Veränderung vollzogen werden, da sonst das alte System nur „mit neuen Begriffen neu abgebildet“ wird!

Bei der Stadt Waiblingen wurden zwei Ämter im Rahmen einer Organisationsentwicklung nach diesem Prinzip strukturiert:

Der interne Dienstleister „Haupt- und Personalamt“



<u>Der Fachbereich „Bürger- und Ordnungsamt“</u>



Anlage D 2

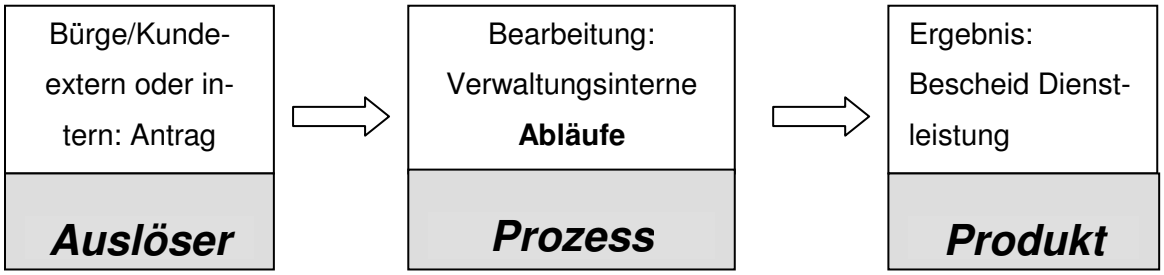
Optimierung der Arbeitsabläufe mit dem Ansatz der Geschäftsprozessoptimierung

Als besonders geeignetes Mittel hat sich die **Geschäftsprozessoptimierung** bzw. der **Kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP)** herausgestellt, um neue Anforderungen an die Organisation „einzubauen“, aber auch Bewährtes zu optimieren. Der Kontinuierliche Verbesserungsprozess will in kleinen Schritten laufende Veränderungen und Verbesserungen erzielen und jeden Schritt einer kritischen Revision unterzieht. KVP ist ein sogenannter „bottom-up-Ansatz“, er wirkt also von unten nach oben. Die Veränderungen werden initiiert von den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sie können aus ihrer täglichen Praxis am kompetentesten Missstände erkennen und Lösungen erarbeiten, sie tragen diesen Prozess und sind ständig eingebunden. Bislang gibt es häufig umständliche Bearbeitungswege, die immer wieder zu Überschneidungen in den Zuständigkeiten führen.

Diese Wegbeschreibung soll zunächst einmal dazu dienen

- verwaltungsinterne Abläufe durch Erkennen der Produkte zu optimieren und
- Abstimmungsprozesse zu erleichtern.

Die Überlegungen orientieren sich an folgenden Ablaufschritten:



Das Anliegen (Antrag, Gesuch) des Bürgers/Kunden (intern oder extern) ist der **Auslöser** der verwaltungsinternen Abläufe, also der **Prozesse**. Als Prozess sind verstehen alle Aktivitäten, Tätigkeiten und Verrichtungen zu verstehen, deren Ergebnis ein **Produkt** (hier: Dienstleistung) ist. Der Prozess ist beeinflussbar durch Steuerungsmechanismen (z.B. Organisation oder Controlling) und durch Ressourcen (z.B. Personaleinsatz bzw. die Ermittlung des Personalbedarfes).

Mit anderen Worten wird mit diesem Ansatz zunächst der Prozess untersucht, da veränderte Ziele Prozesse und ggf. auch Produkte verändern – dies mit der Prämisse höherer Effizienz und Effektivität.

Beseitigung von Schnittstellen – „Null Toleranz für Schnittstellen“

Mithilfe der oben geschilderten Prozessuntersuchung sollen die **Schnittstellen** der Organisation aufgezeigt werden. Schnittstellen ergeben sich im Prozess immer dann, wenn ein Vorgang vom Sachbearbeiter an andere Stellen zur Genehmigung, Stellungnahme, sonstigen Mitwirkung u.a. weitergeleitet wird. Je mehr **Zuständigkeiten** innerhalb eines Prozesses bestehen, desto mehr Schnittstellen entstehen. Sie führen zu Reibungsverlusten, insbesondere in Bezug auf die Bearbeitungsdauer. Aufgabe ist es also, den Prozess so zu gestalten, dass möglichst wenige Reibungsverluste **(„Null Toleranz für Schnittstellen“)** entstehen.

Vorrangig hat dieser Ansatz also als **Ziele**

die Schnittstellenoptimierung und
die Zuständigkeitsbereinigung.

Beide Ziele sind kein Selbstzweck. Weniger Schnittstellen führen wegen geringerer Reibungsverluste genauso zu rascheren Bearbeitungszeiten, wie bereinigte (d.h. vereinfachte) Zuständigkeiten und sorgen so für mehr Kundenfreundlichkeit und Mitarbeiterzufriedenheit.
Wo es sinnvoll erscheint, werden Zuständigkeitsverlagerung oder -bereinigung und zur Entflechtung von Prozessen vorgenommen.

Klares Ziel der Schnittstellenbeseitigung ist eine produktorientierte Verwaltung, also eine Verwaltung, die ihr Handeln am Ziel und Ergebnis orientiert und ausrichtet.

Mittelfristig wird eine ganzheitliche Fallbearbeitung angestrebt **(„Null Toleranz für Schnittstellen“):** ein Sachbearbeiter wäre dann federführend zuständig und verantwortlich für die Bearbeitung eines „Produktes“. Idealerweise hat damit der Bürger/Kunde **einen** Ansprechpartner in der Verwaltung, der für die Bearbeitung seines jeweiligen Anliegens zuständig ist.

Interne Abläufe bis hin zum Ergebnis werden transparenter – dies nicht zuletzt für den Sachbearbeiter.

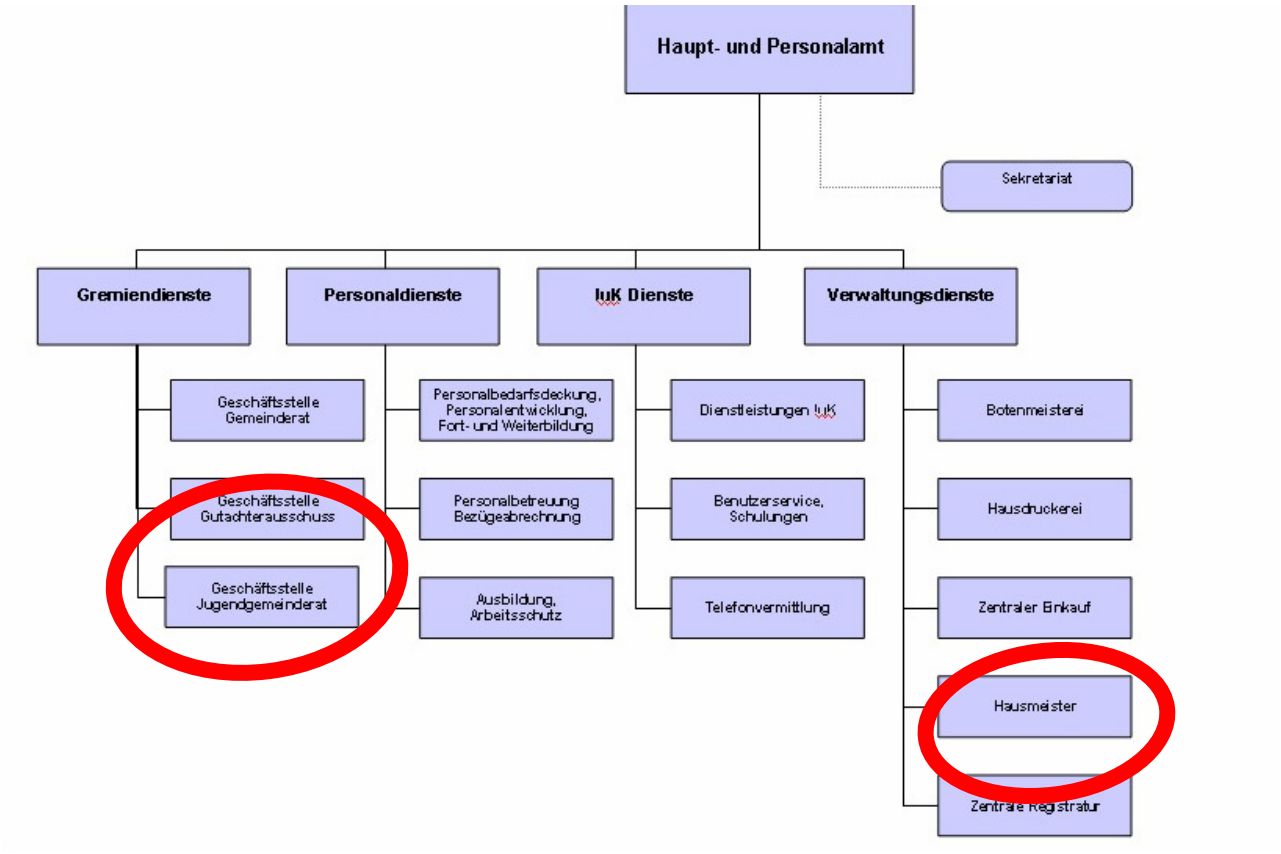
Der KGSt-Bericht Nr. 08/1998 „Geschäftsprozessoptimierung - Eine Wegbeschreibung“ behandelt diese Vorgehensweise intensiv, insbesondere die **Ablauf der Verfahrens- und Informationswege** sind strukturübergreifend auf die gesamte Kommune zu analysieren. Ziel ist dabei in eine Organisationseinheit alle Zuständigkeiten zu bündeln (=Produktverantwortung an einer Stelle).

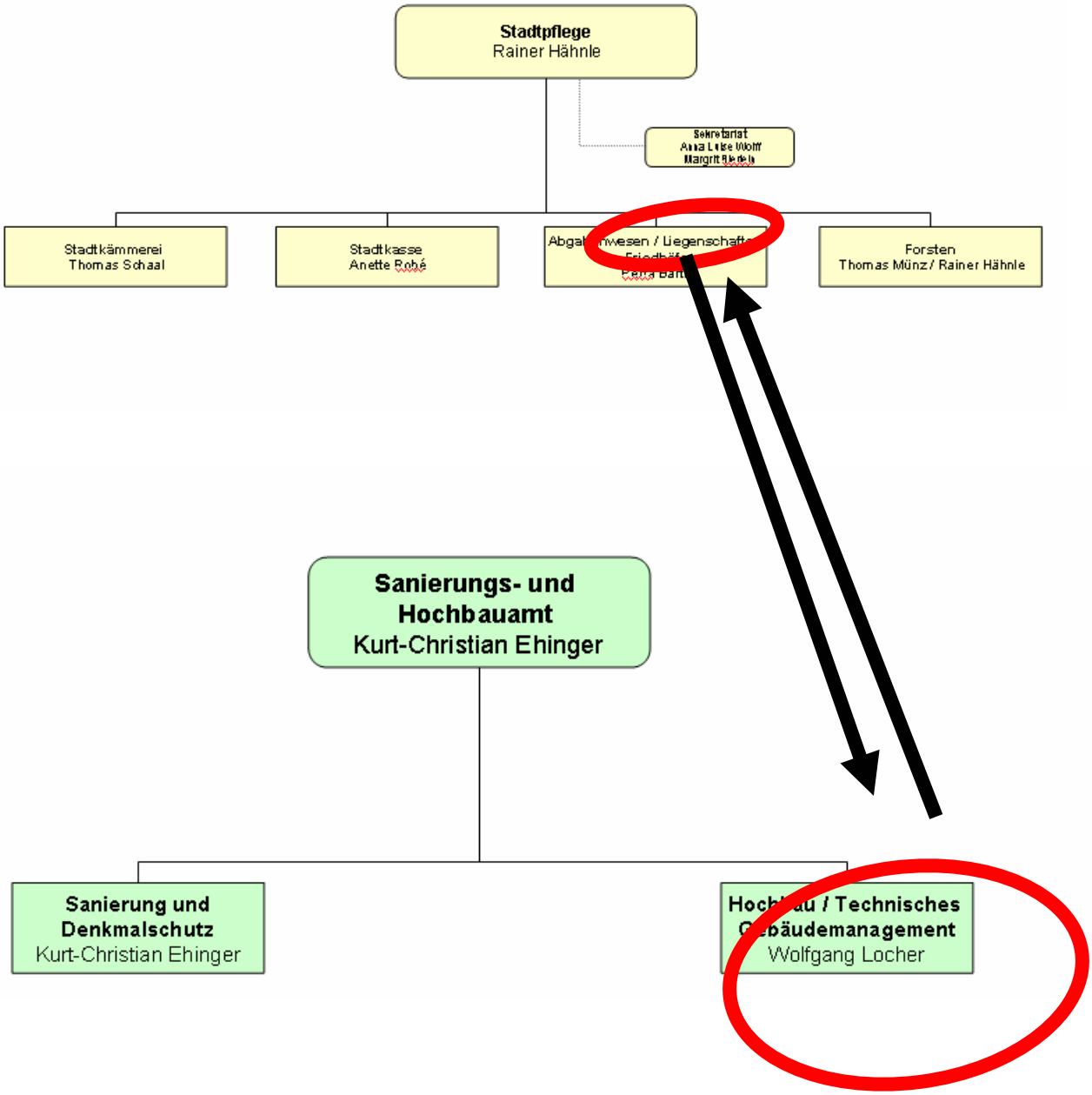
Anlage D 3

Jeweils nach der örtlichen IST-Situation sind die Schritte zur Umsetzung zu gehen.

Sollte ein Produktplan schon vorhanden sein, kann aus Basis der Struktur ein Abgleich von IMK-Rahmenplan, Produktplan und der örtlichen Struktur der neue Gesamthaushalt erarbeitet werden.
Anbei zwei Beispiel für die „Markierung“ (rote Kreise) von Zuständigkeiten, die nicht in die Schiene der Orientierung produktorientiert nach Produktebereichen passt. Man könnte nun diese Zuständigkeit belassen oder die markierten Bereiche einen entsprechenden Fachbereich zuweisen.

Der interne Dienstleister Haupt- und Personalamt



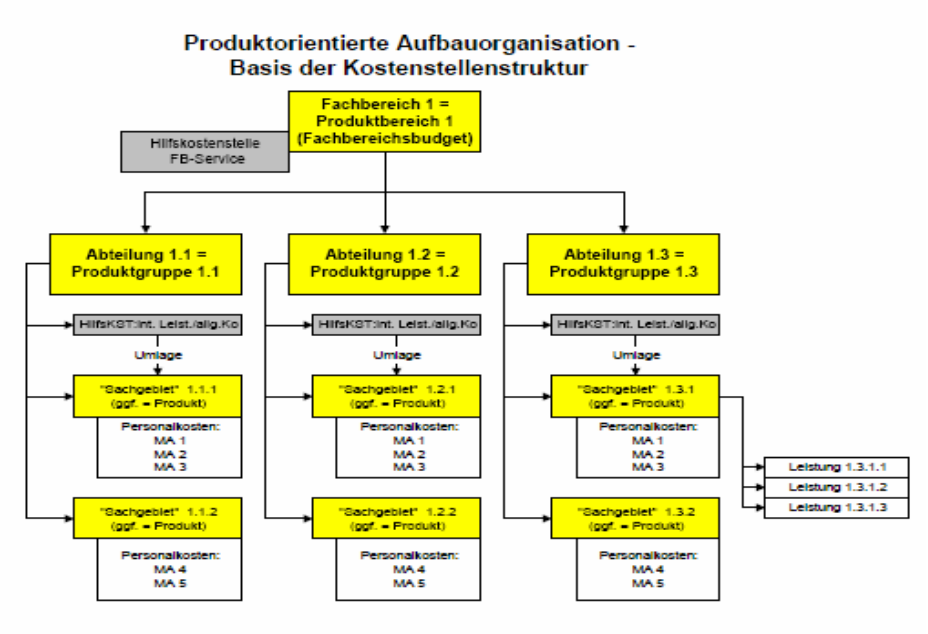

Stadtpflege
Rainer Hähnle
Sekretariat
Stadtkämmerei
Thomas Schaal
Stadtkasse
Anette Rohé
Forsten
Thomas Münz / Rainer Hähnle
Sanierungs- und
Hochbauamt
Kurt-Christian Ehinger
Sanierung und
Denkmalschutz
Kurt-Christian Ehinger
Wolfgang Locher

Anlage D 4

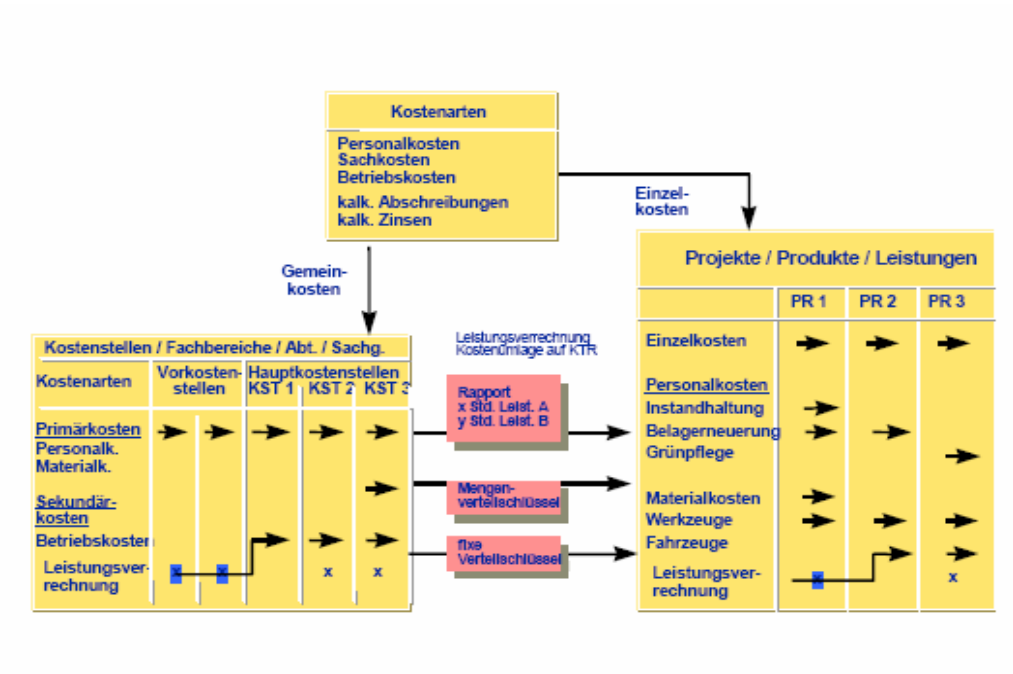
Die produktorientierte Aufbauorganisation führt quasi zur „Kostenstellenstruktur“

Aus den Fachbereichen, die aus Produktbereichen bzw. Produktgruppen bestehen, wird das Fachbereichsbudget heruntergebrochen. Es ergibt sich ein klarer Zusammenhang zwischen Struktur und Produktbereich, Produktgruppe bzw. Produkte. Ein Zusammenhang und wechselseitige Beziehungen zwischen ouputorientiertem Teilhaushalt und Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung (Dezernats-, Fachbereichs-, Ämter- Abteilungs-, Sachgebiets-, Referatsaufteilung) ist Basis für die Kosten-Leistungsrechnung.

Dies zeigt die folgende Grafik



Die klassische Kostenverteilung schließt sich über den Betriebsabrechnungsbogen samt der Kostenzuordnung an


Kostenarten
Personalkosten
Sachkosten
Betriebskosten
kalk. Abschreibungen
kalk. Zinsen
Einzel-
kosten
Gemein-
kosten
Projekte / Produkte / Leistungen
PR 1
PR 2
PR 3
Kostenstellen / Fachbereiche / Abt. / Sachg.
Kostenarten
Vorkosten-
stellen
Hauptkostenstellen
KST 1
KST 2
KST 3
Primärkosten
Personalk.
Materialk.
Sekundär-
kosten
Betriebskosten
Leistungsver-
rechnung
x
x
Leistungsverrechnung
Kostenumlage auf KTR
Rapport
x Std. Leist. A
y Std. Leist. B
Mengen-
verteilschlüssel
fixe
Verteilschlüssel
Einzelkosten
Personalkosten
Instandhaltung
Belagerneuerung
Grünpflege
Materialkosten
Werkzeuge
Fahrzeuge
Leistungsver-
rechnung
x

Anlage D5

Beispiele für Leitbilder, strategische Politikfelder bzw. Felder, die von der Kommune als besonders zu verfolgende Bereiche der Politik betrachtet werden:
(nähere Informationen bei den Kommunen direkt)

- **Stadt Sindelfingen**

Leitbild der Stadt Sindelfingen – sechs definierte Felder:

- Innenstadt und Verkehr
- Wirtschaft und Arbeitsmarkt
- Freizeit, Kultur, Sport
- Soziales, Bildung, Wohnen
- Natur und Umwelt
- Stadt und Bürgerschaft

- **Stadt Mannheim**

Leitbilder und Ziele für eine funktionierende Stadtgesellschaft

- Mannheim ist die Heimat der Bürgerinnen und Bürger.
- Die Menschen in unserer Stadt finden einen Arbeitsplatz.
- Wir verfügen über eine zukunftsorientierte Infrastruktur.
- Wir nutzen die Lagegunst unser Stadt und unserer Wirtschaftsregion.
- Wir sind eine solidarische Stadtgesellschaft.
- Wir helfen den Menschen in schwierigen Lebenslagen.
- Wir pflegen das kulturelle Erbe durch ein qualifiziertes Kulturangebot.
- Wir haben ein qualifiziertes Bildungsangebot für Menschen aller Altersklassen.
- Wir haben ein zeitgemäßes, leistungsfähiges Gesundheitswesen.
- Wir arbeiten für eine intakte Umwelt.
- Wir sind eine kindgerechte Stadt.
- Wir sind eine lebendige „Sportstadt
- Die erfahrene Generation fühlt sich in unserer Stadt wohl.

- Wir fördern die Gleichstellung der Geschlechter.
- Wir verfügen über bezahlbaren und familiengerechten Wohnraum für alle Menschen.
- Wir arbeiten für eine sichere Stadt.
- Wir im Dienste der Bürgerschaft.
- Wir handeln wirtschaftlich.
- Wir haben eine motivierte und leistungsbereite Mitarbeiterschaft.

- **Stadt Reutlingen**

Politikfeld der Stadt Reutlingen

- Bürgerschaftliches Engagement/Bürgerbeteiligung
- Verwaltungsreform
- Öffentliche Sicherheit u. Ordnung
- Umwelt
- Bildung
- Kultur
- Soziales
- Altenarbeit
- Kinder und Jugend
- Sport
- Grünanlagen/Erholung
- Bau- und Wohnungswesen
- Verkehr
- Stadtmarketing
- Wirtschaftsförderung
- ÖPNV

- **Stadt Heilbronn**

STEP2000Plus - 13 Politikfeldern

- Wirtschaft und Arbeit,
- Regionale Stellung,
- Bildung,

- Kommunikation,
- Umwelt-/Grün- und Freiraumentwicklung,
- Freizeit/Sport,
- Erholung,
- Soziales/Zusammenleben in der Stadt,
- Kultur, Einwohnerentwicklung,
- Siedlungsräumliche Entwicklung,
- Stadtgestalt und Stadtumbau,
- Mobilität, Wohnen

- **Stadt Tübingen**

Die fünf Strategischen Ziele der Universitätsstadt Tübingen:

- Ausbau des Wissenschaftsstandorts
- Erhalt der lebendigen, historischen Altstadt
- Stärkung der Kulturstadt Tübingen
- Umsetzung der Verwaltungsreform
- Lokale Agenda 21 mit der Verpflichtung zur nachhaltigen Entwicklung

Nachzulesen auf der Internetseite der Stadt Tübingen unter Stadtverwaltung, Verwaltungsaufbau Oberbürgermeisterin
http://www.tuebingen.de/25_7165.html

- **Stadt Waiblingen**

Das Zielsystem der Stadtverwaltung Waiblingen

Leitgedanke / Vision

Auf der Grundlage des Leitbildes ist eine lebenswerte, zukunftsfähige Stadt Waiblingen weiterzuentwickeln, mit der sich die Einwohner und Unternehmen identifizieren und in der sie sich sicher und zu Hause fühlen.

Zielfelder der Verwaltung (mit Erläuterungen)

Erreichung und Sicherstellung der Einheitlichkeit und der effizienten Arbeitsweise der Gesamtverwaltung		Umsetzung der Verwaltungsreform	Umweltgerechte Finanz-, Wirtschafts-, Sozial-, Kultur-, Städtebau- und Infrastrukturentwicklung					
Durch rechtzeitige Bereitstellung steuerungsrelevanter Informationen sollen Verwaltungsspitze und Gremien in ihren Entscheidungen unterstützt werden.	Die internen Dienstleistungsbereiche sollen alle Ämter mit den notwendigen Serviceleistungen im vereinbarten Umfang versorgen.	Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Verwaltung und der Stadt. Veränderung der Verwaltungsarbeit hin zu einem modernen, bürgerorientierten Dienstleistungsunternehmen auch durch die Erweiterung moderner Arbeitsmethoden wie z.B.: - Mitarbeiterschulungen zur Verbesserung der persönlichen Dienstleistungskompetenz - Berichtswesen - Mitarbeitergespräch - Budgetierung - Kosten-Leistungs Rechnung - Kontraktmanagement - Zielsystem	Langfristig keine Nettoneuverschuldung (unausweichliche Neuverschuldung in einem mittelfristigen Zeitraum ausgleichen (5 Jahre)).	Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Einwohner als Beitrag zur positiven Entwicklung der Stadt (Einnahmesicherung).	Erfüllung kommunaler Sozialaufgaben zur Sicherstellung der Grundbedürfnisse der Einwohner (u.a. Erziehung und Bildung) und des sozialen Friedens (Präventivprogramme).	Kulturpolitik für Angebote zur kulturellen Weiterbildung und Steigerung der Lebensqualität.	Erhalt und Ausbau öffentlicher Gebäude und Infrastruktureinrichtungen sowie Förderung gesunder Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten (Stadtbaukultur).	Verbesserung des Stadtimages: - Ständiges Bemühen um eine gute Position gegenüber anderen Städten - Förderung des "guten Rufes" der Stadt.
Querschnitts- bzw. Innenämter		*alle Ämter*	*Fach- bzw. Außenämter*					

Zielsystem

Z 7

Anlage D6

Endfassung-2005
-01-13-Modell-Bal

Anlage G1

Anwendungsbeispiele/Muster

Die kommDEMOS-Datenbank beim Deutschen Institut für Urbanistik Berlin (www.difu.de) mit rd. 1660 standardisierten Beschreibungen kommunaler Umfragen. Daneben werden rd. 650 Originalfragebogen und 64 Ergebnisberichte zum download angeboten.

Musterbefragungen siehe Dokumentation der Arbeitsergebnisse auf CD-ROM, die der Broschüre Produkte-Ziele-Kennzahlen beiliegt

Glossar

Betriebsabrechnungsbogen BAB

Der Betriebsabrechnungsbogen (BAB) dient dazu, die Gemeinkosten aus der Buchhaltung zu übernehmen und auf die Kostenstellen zu verteilen, in denen sie entstanden sind. Die Einzelkosten werden den Kostenträgern direkt zugerechnet. Je nachdem, ob ein Betrieb lediglich Hauptkostenstellen oder zusätzlich noch so genannte Vorkostenstellen und/oder Hilfskostenstellen besitzt, wird der BAB entweder in einer einfachen oder in einer mehrstufigen Variante erstellt. Jeder BAB ist so aufgebaut, dass er in horizontaler Richtung die Kostenstellen enthält und in vertikaler Richtung die Gemeinkostenarten. Mit Hilfe des BAB werden dann die Kosten der Vorkostenstellen unter Verwendung von Schlüsseln auf die Hauptkostenstellen verteilt. Aus der Summe der Kosten der Hauptkostenstellen werden Zuschlagssätze für die Kostenträgerstückrechnung (Kalkulation) errechnet. Der BAB erfüllt darüber hinaus die wichtige Aufgabe der Kontrolle der Wirtschaftlichkeit. Mit seiner Hilfe können die Gemeinkosten am Ort ihrer Entstehung (=Kostenstelle) überwacht werden. Es können Zeit- oder Betriebsvergleiche sowie ein Vergleich mit den Plankosten vorgenommen werden.

Befragung

Die Befragung ist ein Instrument, um insbesondere Meinungen, Einschätzungen, Erfahrungen, Einstellungen oder Bewertungen der Befragten kennen zu lernen.

Benchmarking

Der Kern des Benchmarking besteht im Vergleichen von Strategien, Produkten, Dienstleistungen oder betrieblichen Prozessen mit Hilfe von quantitativen Faktoren und qualitativen Messgrößen entweder interkommunal oder intrakommunal zwischen Betrieben derselben Verwaltung. Durch Messen am "Klassenbesten" (Best Practice) werden Verbesserungspotentiale identifiziert und durch gezielte Maßnahmen erschlossen.

Blitzbefragung

Siehe Kundenmonitoring

Deckungsbeitrag

Als Deckungsbeitrag bezeichnet man den Überschuss der Erlöse über bestimmte Teilkosten. Der Deckungsbeitrag wird dabei ausgehend vom Erlös retrograd errechnet. In der Deckungsbeitragsrechnung werden als Teilkosten entweder nur die proportionalen Kosten in Abhängigkeit von der Beschäftigung zugerechnet oder sie werden in Abhängigkeit von ihrer relativen Zurechenbarkeit als Einzelkosten angesetzt. Entsprechend wird dieser Typ der Deckungsbeitragsrechnung auch als relative Einzelkostenrechnung bezeichnet.

DEMOS-Datenbank

Datenbank des Deutschen Instituts für Urbanistik mit rd. 1700 standardisierten Beschreibungen kommunaler Umfragen (Siehe Beitrag Befragungen)

Dynamische Investitionsrechnungen

Dienen dazu, aus mehreren Investitionsmöglichkeiten die günstigste auszuwählen bzw. bei i.d.R. beschränkten Finanzmitteln, das optimale Investitionsprogramm zusammenzustellen. Bei der Dynamischen Investitionsrechnung werden die zeitlichen Unterschiede in den Einnahmen- und Ausgabenströmen berücksichtigt. Zeitliche früher anfallende Zahlungen haben ein höheres Gewicht als spätere Zahlungen. Die wichtigsten Methoden der Dynamischen Investitionsrechnung sind die Kapitalwertmethode, die Methode des internen Zinsfußes und die Annuitätenmethode. Bei der Kapitalwertmethode werden die Einnahmen und Ausgaben auf den Investitionszeitpunkt abgezinst. Vorteilhaft ist eine Investition dann, wenn ihr Kapitalwert größer oder gleich null ist. Je größer der Kapitalwert einer Investition, um so vorteilhafter ist sie. Bei der Methode des internen Zinsfußes wird der Zinssatz gesucht, bei dem der Kapitalwert gleich Null wird. Vorteilhaft ist ein Investitionsobjekt dann, wenn der interne Zinssatz über dem vom Unternehmen gewünschten Kalkulationszinssatz liegt. Bei der Annuitätenmethode wird ermittelt, welcher Betrag sich ergibt, wenn die Kapitalwerte der einzelnen Investitionsobjekte in jährlich gleichbleibende Beträge umgerechnet werden. Am vorteilhaftesten ist die Investition mit der höchsten Annuität.
Management betrachtet werden.

Kapitalflussrechnung

Die Kapitalflussrechnung soll die Informationen zur Ertragslage (GuV bzw. Ergebnisrechnung) und zur Vermögenslage (Bilanz) um Informationen zur Entwicklung der Finanzlage erweitern. Sie zeigt zu diesem Zweck die Zahlungsströme der Periode (Ein- und Auszahlungen) unterteilt nach

- Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit (Cashflow im engeren Sinne bzw. operativer Cashflow),
- Cashflow aus Investitionstätigkeit
- Cashflow aus Finanzierungstätigkeit.

Aus der Summe der drei Bereiche ergibt sich die Änderung der Finanzmittel im betreffenden Geschäftsjahr.

Lebenszyklus-Kostenrechnung

Die Lebenszyklusbetrachtung hat zum Ziel, den Ablauf der einzelnen Unternehmensprozesse während aller Lebensphasen eines Produktes (Einführung, Wachstum, Reife, Nachsorge) hinsichtlich der entstehenden Kosten, der zu erwartenden Erlöse und der benötigten Zeit zu optimieren. Eine Lebenszyklus-Kostenrechnung stellt eine Kombination zwischen Investitions- und Kostenrechnung dar und soll die einmaligen – mit der Investition verbundenen – und periodischen – mit dem laufenden Betrieb verbundenen – Kosten- und Erlöseinflussgrößen berücksichtigen. Ein Erfahrungswert ist, dass z.B. in der Entwicklungsphase eines Produktes bereits mehr als 80 % der zu erwartenden laufenden Produktionsstückkosten festgelegt werden. Des Weiteren können Einsparungen bei den Investitionen häufig höhere Folgekosten (z.B. Wartungskosten) verursachen.
Die gewonnenen Erkenntnisse über alle Phasen hinweg sollen die Entscheidungen über die Produktgestaltung, Produktvermarktung, Produktionsverfahren usw. unterstützen sowie für neu geplante Entwicklungen eine verlässliche Entscheidungsgrundlage liefern.

Nutzwertanalyse

Die Nutzwertanalyse ist eine Methode der Bewertung von Handlungsalternativen mit mehrdimensionalen, nicht monetär-quantitativer Zielsetzungen. Für jede Handlungsalternative werden die erwarteten Zielwirkungen beschrieben und in einen Punktwert überführt. Der Punktwert wird mit einem Faktor multipliziert, der das Gewicht des Ziels im Verhältnis zu den anderen Zielen darstellt. Die Summe aller gewichteten Punktwerte bildet den erwarteten Gesamtnutzen (Nutzwert) der Alternative. Seine Höhe bestimmt den Rangplatz der Alternative im Vergleich zu den anderen Handlungsmöglichkeiten. Die Rangordnung soll die Entscheidung zwischen den Alternativen erleichtern

Opportunitätskosten

Opportunitätskosten sind „Kosten der entgangenen Gelegenheit", also die entgangenen Erlöse oder Deckungsbeiträge des Produkts, das durch die Fertigung eines anderen Erzeug-

nisses verdrängt werden. Diese entgangenen Erträge erhöhen die Gesamtkosten der Eigenfertigung.

Profit-Center

Als Profit-Center wird ein organisatorischer Teilbereich eines Unternehmens verstanden, für den ein eigener Periodenerfolg ermittelt wird und der für diesen Erfolg auch verantwortlich ist. Profit-Center werden v.a. zur Dezentralisierung von Entscheidungsverantwortung gebildet.

Prozesskostenrechnung

Mit der Prozesskostenrechnung können v.a. die Kosten der indirekten Unternehmensbereiche oder die Kosten eines Dienstleistungsunternehmens (einer Verwaltung) besser geplant und gesteuert werden. Ziele der Prozesskostenrechnung sind

- Die Erhöhung der Kostentransparenz und eine verbesserte Kostenkontrolle in den indirekten Bereichen (Gemeinkostenbereiche)
- Die verursachungsgerechtere Verrechnung von internen (Dienst-)Leistungen. Gemeinkosten in den indirekten Bereichen sind nicht von traditionellen Bezugsgrößen wie Maschinenstunden, Einzelkosten, Herstellkosten, sondern von anderen Größen wie Anzahl der bearbeitenden Aufträge, der Komplexität oder der Variantenvielfalt abhängig
- Ein strategisches Kosteninformationssystem aufzubauen, das es ermöglicht, aufgrund seines prozess-, bzw. aktivitätsorientierten Vollkostencharakters strategisch ausgerichtete produkt- und preispolitische Entscheidungen zu treffen.

Dazu werden die in den Kostenstellen des Unternehmens abgewickelten Aufgaben in prozessbezogene Aktivitäten zerlegt. Diesen Aktivitäten werden die Kosten in Abhängigkeit von sogenannten Kostentreibern (Cost Drivers) zugeordnet und daraus Prozesskostensätze ermittelt. Mit Hilfe der Prozesskostensätze werden die prozessbezogenen Gemeinkosten auf die Produkte bzw. Leistungen kalkuliert.
Im angloamerikanischen Raum werden für die Prozesskostenrechnung auch die Begriffe „Activity Based Cost Accounting" und Activity Based Costing" verwendet.

Strategische Handlungsfelder

Sie dienen zur Strukturierung der Strategieentwicklung und -kontrolle. Andere Begriffe hierfür sind Politikfelder oder strategische Zielfelder. Sie sind häufig im Leitbild bereits vordefiniert und bleiben auch längerfristig erhalten. Wünschenswert ist eine Abstimmung mit der Gre-

mienstruktur (Zuordnung eines Handlungsfeldes an nur einen Ausschuss) und soweit möglich mit den Produktbereichen.

Zielkostenrechnung (Target Costing)

Die Zielkostenrechnung (engl. Target Costing) ist ein Instrument zur Kalkulation der Stückkosten. Die Fragestellung an die Kalkulation lautet nicht mehr: "Was wird ein Produkt kosten?", sondern: "Was darf ein Produkt kosten?" Ausgangspunkt der Berechnungen sind also nicht die Herstellkosten, sondern der am Markt erzielbare Verkaufspreis. Von diesem Preis werden der gewünschte Gewinn sowie der Deckungsbeitrag für die berücksichtigten fixen Kosten subtrahiert. Die Differenz sind die Zielkosten. Soviel darf die Herstellung des Produktes kosten. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass in der Regel die Kosten-Targets mit den bestehenden Produktionsverfahren und mit den ursprünglich durch die Entwicklung vorgegebenen Kosten nicht erreicht werden können. Nur durch signifikante Kosteneinsparungen ist die Einhaltung der Zielkosten gewährleistet.