

# **Steuern im NKF - Controlling und Kennzahlen**

von Steffen Langenberg

Ringenberg, Oktober 2007

# 1. Controlling

## 1.1 Definition und Aufgaben

Controlling ist ein umfassendes Konzept zur Unterstützung der Führung zur besseren Erreichung der gesetzten Ziele.

Zur Veranschaulichung das Beispiel eines Fluglotsen: Der Fluglotse überwacht den Kurs des Flugzeuges, meldet eingetretene Kursabweichungen, gibt notwendige Kurskorrekturen zur Vermeidung von Kollisionen und Ähnliches an. Er unterstützt damit den Flugzeugführer, ohne an seine Stelle zu treten.

Controlling bedeutet steuern und lenken und ist damit zukunftsorientiert. Es beinhaltet auch - aber nur als ein Punkt unter mehreren - Kontrolle. Die Aufgaben sind:

- Ziele und Maßnahmen festlegen
- Ressourcen planen
- Aufgaben durchführen
- Zielerreichung kontrollieren
- Zielorientierte Maßnahmen bei Abweichungen vorschlagen

Soll Controlling seine Aufgaben erfüllen, muss es als funktionsübergreifende Disziplin in einer Verwaltung verstanden werden.



Controlling ist ein Führungsunterstützungssystem, das in der

- Planung
- Abweichungsanalyse
- Gegensteuerung

seine spezifische Ausformung findet, wobei dies ein Prozesskreislauf ist.

Controlling zeichnet sich dadurch aus, rechtzeitig eine Veränderung an bestimmten Indikatoren abzulesen, bevor sie sich in Zahlen niederschlägt. Die Früherkennung erfüllt somit eine Signalfunktion, so dass rechtzeitig Maßnahmen ergriffen werden können. Als Controllingaufgaben ergeben sich:

| Grundsätzliche Controlling-Aufgaben              |  |  |                      |
|--|--|--|----------------------|
| Planungs-<br>Aufgaben                            | Kontroll-<br>aufgaben                            | Informations-<br>aufgaben                        | Sonstige<br>Aufgaben |
| Erstellung von<br>Detailplänen                   | Ermittlung von Soll-<br>Ist-Abweichungen         | Kostenrechnung                                   | Interne Beratung     |
| Verdichtung der<br>Detailpläne zum<br>Gesamtplan | Analyse und<br>Kommunikation der<br>Abweichungen | Wirtschaftlichkeits-<br>analysen                 |                      |
| Planabstimmung                                   | Maßnahmen zur<br>Korrektur festlegen             | Erstellung und<br>Kommentierung<br>Berichtswesen |                      |
|  | Überprüfung der<br>Korrektur-<br>maßnahmen       |  |                      |

## 2. Strategisches Controlling

Das strategische Controlling bezieht sich auf die Gesamtsteuerung und -entwicklung der Verwaltung. Der Zeithorizont ist langfristig. Es geht um den politischen Erfolg und um die Effektivität. Die zentralen Fragestellungen sind:

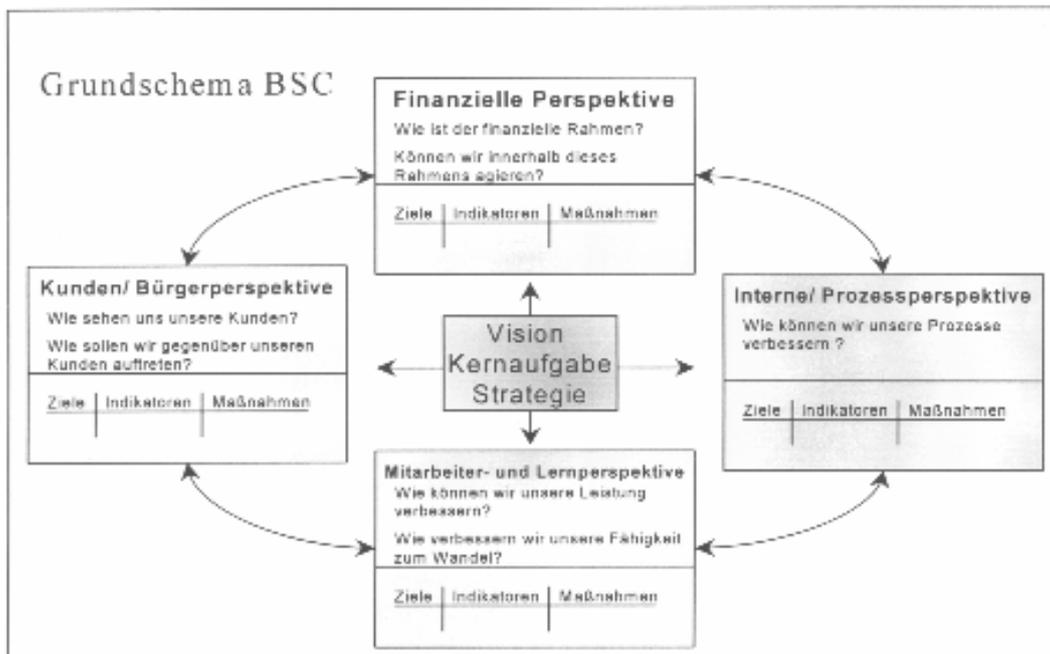
- Tun wir die richtigen Dinge?
- In wieweit erfüllen die Leistungen der öffentlichen Verwaltung den gewünschten gesellschaftlichen Zweck?

Der strategische Planungsprozess besteht aus folgenden Schritten:

- Strategiefindung
  - Definition der langfristigen Vision (Image, Leitbild) / Kernaufgaben
  - Prämissenfestlegung
  - Strategiedefinition
- Strategieumsetzung
  - Balanced Scorecard (BSC)
    - Definition der strategischen Ziele
    - Definition der Messgrößen und Vorgaben
    - Festlegung der Maßnahmen
  - Quantitative Mehrjahresplanung

Hierbei gibt es die Möglichkeiten für die Verwaltung, eine Vorlage für die Politik ohne deren Beteiligung bei der Erstellung vorzulegen, oder die frühzeitige Einbindung der Politik bei der Erstellung. Wichtig ist aber immer die Verankerung im EDV-System.

Die Balanced Scorecard ist ein strategisches Controllinginstrument zur Operationalisierung von Strategien und strategischen Zielen.



### 3. Operatives Controlling

Das operative Controlling bezieht sich auf die Binnensteuerung einzelner Fachbereiche / Ämter, es steuert die Kosten und Leistungen einzelner Bereiche. Der Zeithorizont ist kurzfristig. Es geht um die Effizienz. Die zentralen Fragen lauten:

- Tun wir die Dinge richtig?
- Werden die Leistungen der öffentlichen Verwaltung wirtschaftlich erstellt?

Der operative Planungsprozess besteht aus folgenden Schritten:

- Konkretisierung von Zielen, Zielvorgaben und Maßnahmen (anhand der Vorgaben aus der strategischen Planung)
- Festlegung der geplanten Produkt- und Leistungsmengen
- Erstellung einer Kostenplanung auf Produktbasis nach KLR
- Vorschlag für die Höhe der dezentralen Budgets, nach evtl. Änderungen und Verabschiedung durch den Rat: endgültige Festlegung der Budgets
- Überarbeitung der Kostenplanung auf Produktbasis nach KLR

### 4. Produktcontrolling

Ein Produktcontrolling soll insbesondere aufzeigen, ob eine Beeinflussbarkeit der Kosten gegeben ist und an welcher Stelle die Kosten beeinflusst werden können. Dafür benötigt man eine produktbezogene Kostenrechnung.

Typische Fragestellungen:

- Was sind die wesentlichen Kostentreiber der Produkte?
- Welche sind kurzfristig, welche langfristig beeinflussbar?
- Welche Prozessoptimierungen können bei der Produkterstellung vorgenommen werden?
- Welche Kostenstellen sind an der Produkterstellung mit welchen Kapazitäten beteiligt?
- Sind die Produkte kunden- und bedarfsgerecht?
- Sind die Kundenbedürfnisse in ausreichendem Maße bekannt?

- Werden die Produkte in der richtigen Qualität und Menge erstellt?
- Welche Möglichkeiten bestehen, auf kurzfristige Nachfrageschwankungen zu reagieren, insbesondere bei nachlassender Nachfrage?

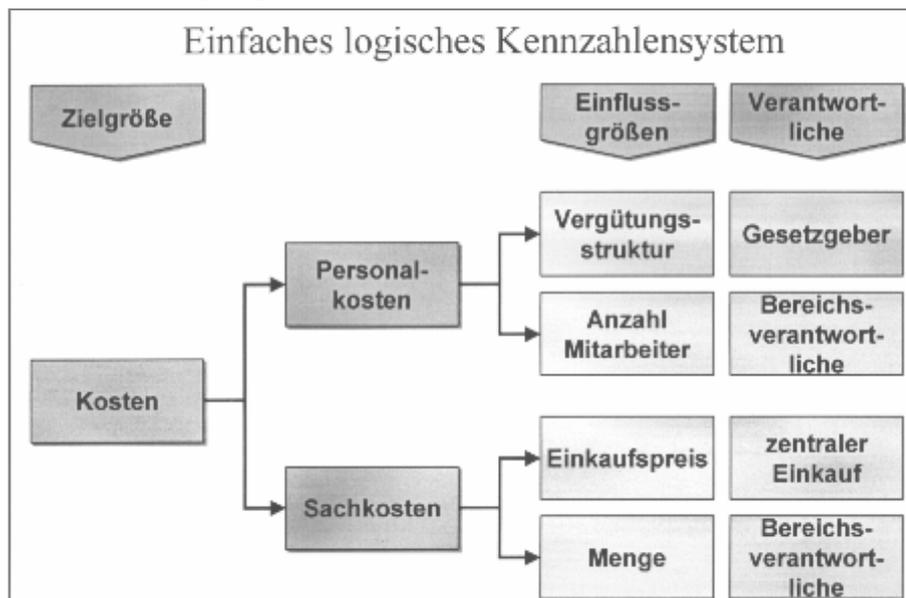
## 5. Kennzahlen und Kennzahlensysteme

Ziele im Sinne eines Controllings müssen messbar sein. Die Größen, über die Ziele gemessen werden, sind die Kennzahlen. Insofern ist eine Kennzahl eine Zahl, die in knapper Form über eine Zielerreichung informiert. Die Ziele und damit die Kennzahlen und Kennzahlensysteme können sich nach unterschiedlichen Interessen ausrichten, die ihren Niederschlag in der Balanced Scorecard finden:

- Finanzielle Interessen
- Gesellschaftliche Interessen (der Bürger)
- Interne Abläufe
- Interessen der Belegschaft
- Politische Interessen

Von unterschiedlichen Interessen ausgehend werden Ziele formuliert. Damit der damit verbundene Controllingaufwand im Berichtswesen vertretbar bleibt, werden Kennzahlensysteme installiert. Berichtet wird über die Zielgröße, die erklärenden Kennzahlen dienen dem Controlling als Begründung und der Einleitung wirksamer Gegensteuerungsmaßnahmen.

Es müssen immer die Fragen „was brauche ich?“ und „wonach steuere ich?“ beantwortet werden, d.h., die Kennzahlen müssen über die vereinbarten Ziele und den Zielerreichungsgrad berichten und sie müssen Hinweise auf die Ursachen und Beeinflussungsmöglichkeiten geben. Über Faktoren, die nicht zu beeinflussen sind, muss nicht berichtet werden. Kennzahlen sollen möglichst aus den vorhandenen Daten gebildet werden können. „Exotische“ Kennzahlen bedeuten meist einen erheblichen Aufwand bei der Erhebung und der laufenden Fortschreibung. Die Kennzahlen sollten verständlich sein. Verdichtete, monetäre und über komplizierte Formeln ermittelte Kennzahlen bedeuten oft eine „Geheimwissenschaft“, die nur der jeweilige Experte verstehen kann. Die Zukunftsbeeinflussung stellt den Kernpunkt der Steuerung dar, nicht die Vergangenheitsbewältigung.



Kennzahlen sind Maßgrößen zur Beschreibung der Leistungen und Strukturen sowie zur Ermittlung der Zielerreichung. Damit dienen sie der objektiven Messung des Verwaltungshandelns.

Die Kennzahlen sollten alle in entsprechenden EDV-Systemen abbildbar sein.

Auf Basis der Ziele, Kennzahlen und Kennzahlensysteme wird ein Berichtswesen aufgebaut.

Wichtigster Lieferant von Wirtschaftlichkeitskennzahlen und ihren Grunddaten ist die Kosten- und Leistungsrechnung, ergänzt durch die Betriebsstatistik und die Planungsrechnung.

## 6. Betriebsvergleiche und Benchmarking

Betriebsvergleiche wurden ursprünglich zur Bereitstellung von Kostenunterlagen zur Unterstützung der Preispolitik der Wirtschaftsverbände anhand von Zahlen der Betriebsstatistik durchgeführt. Später stand dann besonders die Kostenbeeinflussung im Vordergrund.

Beim Benchmarking rücken der einzelne Prozess und die qualitativen Kenngrößen mit strategischer Ausrichtung in den Blickpunkt, nicht mehr so die Vergleichbarkeit der Objekte. Damit können bzw. sollen auch branchenfremde Betriebe verglichen werden. Die Ausrichtung erfolgt an den Bestleistungen. Der Begriff „Benchmark“ bezeichnet in der Landvermessung einen Bezugspunkt.

## 7. Berichtswesen

Ein Berichtswesen ist darauf ausgerichtet, vor der Zielerreichung über den aktuellen Zielerreichungsgrad zu informieren und bei gravierenden Abweichungen die Frage nach dem „Warum?“ und dem „Wie geht es weiter?“ zu beantworten.

Aufgabe des Berichtswesen ist es,

- die richtige Information
- in der richtigen Verdichtung
- zum richtigen Zeitpunkt
- am richtigen Ort
- in der richtigen Form
- zu vertretbaren Kosten

bereitzustellen. Je nach Adressat gibt es also unterschiedliche Berichte. Die Informationsdichte nimmt dabei von der Produktebene über Abteilungen, Ämter, Ressorts, Fachbereiche, Dezernate bis zum Rat zu, die Zahlen und Berichte werden konsolidiert.

## 8. Kennzahlen

### 8.1 Allgemeines

Zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltung auf der Grundlage von interkommunalen Vergleichen oder im Vergleich mit privaten Anbietern (Benchmarking, Markttest) wurden von der ARGE Produktkennzahlen für alle Produktbereiche jeweils für die 4 Zieldimensionen Auftragserfüllung, Wirtschaftlichkeit, Kundenzufriedenheit und Mitarbeiterzufriedenheit definiert.

Die Kennzahlen wurden regelmäßig mit dem Ziel entwickelt, die Ergebnisse der Leistungsprozesse in der Kommunalverwaltung in verdichteter und bewerteter Form für Steuerungszwecke im Rahmen externer Leistungsvergleiche (interkommunal oder privatwirtschaftlich) oder interner Perioden- und/oder Leistungsvergleiche abzubilden. Dabei beinhalten sie keinen Selbstzweck, sondern basieren auf produktbereichs-, produktgruppen- oder produktorientierten Zielen. Diese beschreiben die beabsichtigte Wirkung des kommunalen Verwaltungshandelns und sollen eine am Ergebnis orientierte Steuerung der Kommunalver-

waltung ermöglichen.

Zur Wahrnehmung der Controllingfunktionen bei der Zielplanung und -erreichung müssen die Ziele nach ihrer Formulierung operationalisiert werden, d.h., es müssen Messkriterien und Messgrößen in Form von Kennzahlen definiert werden. Diese Kennzahlen liefern Steuerungsgrößen über komplexe Sachverhalte und Zusammenhänge und müssen über eine mögliche Komprimierung für die jeweiligen Steuerungsebenen handhabbar werden. Dabei ist das gesamte Kennzahlensystem wie ein Musterbaukasten zu verstehen, aus dem sich einzelne Kommunen oder mehrere Vergleichsringkommunen die für ihre Steuerungsbedürfnisse notwendigen Kennzahleninformationen herausnehmen können. Damit haben insbesondere die mittleren und kleinen Kommunen die Möglichkeit, ihrer Größenordnung entsprechend die für ihr Aufgabenspektrum geeigneten Kennzahleninformationen abzurufen.

## 8.2 Zieldimensionen Auftragserfüllung und Wirtschaftlichkeit

Für die Zieldimensionen Auftragserfüllung und Wirtschaftlichkeit wurden grundsätzlich Kennzahlen auf Produktebene erarbeitet.

Die Erfüllung des fachspezifischen Leistungsauftrags ist eng verbunden mit den fachspezifischen Zielen, die sich in der Regel aus den rechtlichen Vorgaben (Gesetze, Verordnungen) oder örtlich aus Beschlüssen des Rates und der Verwaltungsspitze ableiten. Im Hinblick auf die Messbarkeit der Zielerreichung ist es erforderlich die fachspezifischen Ziele in Unterzielen zu konkretisieren, für die dann geeignete Kennzahlen definiert werden können. Bei den Kennzahlen zur Auftragserfüllung wurden folgende Aspekte berücksichtigt:

- Kennzahlen zur Wirkung
- Kennzahlen zum Ergebnis
- Kennzahlen zum Volumen

In der Zieldimension Wirtschaftlichkeit werden im wesentlichen die Faktoren Kosten, Leistungen, Erlöse ermittelt und in Kennzahlen dargestellt. Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit sind komprimierte betriebliche Ergebnisse, die zur Dokumentation von Betriebsleistungen und Zielerreichungsgraden sowie zur Steuerung und Effizienzsteigerung geeignet sind. Dabei ist es besonders wichtig für die Kosten die richtigen Leistungsbezugsgrößen (z.B. Kosten pro Fall) zu definieren. Die Ermittlung von Wirtschaftlichkeitskennzahlen setzt allerdings idealtypisch eine funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung voraus. Der Aufbau einer flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung steht jedoch in den meisten Kommunen erst am Anfang. Deshalb müssen zunächst Einschränkungen bezüglich der genauen und vollständigen Zuordnung von Kosten und Erlösen auf die Produkte und insofern auch auf die Qualität der Vergleichbarkeit hingenommen werden. Bei der Kostenermittlung und Kostenzuordnung auf Produkte und Leistungen (Kostenträger) ist im Bezug auf die Vergleichbarkeit Folgendes zu beachten:

- einheitliche Abgrenzung der Kosten- und Erlösarten
- einheitliche Verrechnung der Kostenarten
- einheitliche Ermittlungs- u. Verteilungsmethoden
- verursachungsgerechte (möglichst einheitliche) Verteilungsschlüssel für Gemeinkosten und Umlagen
- einheitliche Preisbildungs- und Verrechnungsmethoden bei internen Leistungen.

Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit sollen den Bezug zwischen Kosten/Erlösen und Leistungsbezugsgröße herstellen und sollen soweit möglich im Wege der Aggregation für höhere Steuerungsebenen (Verwaltungsspitze) verdichtet werden. Im Projekt wurden für die Zieldimension Wirtschaftlichkeit die Produktkos-

ten je Leistungsbezugseinheit grundsätzlich als Wirtschaftlichkeitskennzahl definiert.

### 8.3 Zieldimensionen Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit

-Die Beziehung zum Kunden gestaltet sich in der Kommunalverwaltung ungleich komplizierter als im privatwirtschaftlichen Sektor, wo die Kundenbeziehung unmittelbar an das Produkt gebunden ist und im Regelfall mit der Produktqualität positiv korreliert. Die Vielfältigkeit der Kundenbeziehungen in der Kommunalverwaltung macht es schwierig, die Kundenzufriedenheit möglichst eindeutig zu erfassen. Einerseits haben Kommunalverwaltungen eine sehr heterogene Kundenstruktur (Besucher des Rathauses, Anrufende, Erwachsene, Kinder, Unternehmen, Vereine, Verbände etc.), andererseits wirken behördliche Maßnahmen gleichzeitig auf unterschiedliche Zielgruppen und müssen im Prinzip alle Beteiligten zufriedenstellen (z.B. Verhältnis Bauherr/Nachbar). Bestimmte Produktbereiche wie z.B. die Entwässerung, machen sich gegenüber dem Leistungsempfänger nur bei "Störungen" bemerkbar. Deshalb wurde in diesen Bereichen ganz von einer Kundenbefragung abgesehen.

Der Mitarbeiter ist das direkte Bindeglied zu den externen Kunden der Kommunalverwaltung und beeinflusst somit mit seinem Verhalten die Qualität der Kundenzufriedenheit. Weitere Faktoren sind die Erreichbarkeit, Lage und Ausstattung der Diensträume, Öffnungszeiten, Bürgerbüros und Kundenzentren. Neben den objektiven Kennzahlen spielen im Bereich der Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit Befragungen eine wesentliche Informationsgrundlage. Kunden- und Mitarbeiterbefragungen erforschen subjektive Meinungen, Einschätzungen und Wünsche von Kunden und Mitarbeitern. Damit die Befragungen auch im interkommunalen Vergleich eingesetzt werden können, müssen die Befragungsmethode, der befragte Personenkreis und die vorgegebenen Antwortkriterien einheitlich abgestimmt werden. Unabhängig davon können im Bereich der Zieldimension Mitarbeiterzufriedenheit Indikatoren wie Krankheitsquote, Fluktuationsrate, Fortbildungstage/-kosten je Mitarbeiter im interkommunalen Vergleich herangezogen werden.

Mit dieser Zielrichtung wurden allgemeine Hinweise für die Durchführung von Mitarbeiter- und Kundenbefragungen mit entsprechenden Musterfragebögen erarbeitet. In den Facharbeitskreisen wurden zum einen fachspezifische Musterfragebögen entwickelt, zum anderen wurden ergänzende produktbereichsspezifische Hinweise zur Kundenbefragung erarbeitet.

Die Messebene für die beiden Zieldimensionen Kundenzufriedenheit und Mitarbeiterzufriedenheit wird im Regelfall die Produktgruppenebene und/oder Produktbereichsebene sein.

### 8.4 Unterscheidung Grundzahlen/Kennzahlen

Kennzahlen sollen schnell, prägnant und in verdichteter Form über einen Aufgabenbereich (Produktbereich, Produktgruppe, Produkt) informieren, für den in der Regel zahlreiche bedeutsame Einzelinformationen vorliegen.

Als Grundzahlen werden dagegen quantitative Informationen bezeichnet, die nicht weiter aufzuschlüsseln und die in der Regel absolute Zahlen (z.B. Einwohnerzahl) sind.

Grundzahlen werden zur Bildung von relativen Kennzahlen benötigt. Dabei werden Grundzahlen in Form einer Verhältnis- oder Beziehungszahl zusammengeführt, wobei durch den unmittelbaren Datenvergleich eine höhere Aussagekraft erreicht wird (z.B. Zeitaufwand je ausgestellttem Reisepass).

## 8.5 Schlüsselkennzahlen

Ausgehend von der fachlich begründeten hohen Anzahl von Kennzahlen wurde im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung von Herrn Prof. Dr. Horváth die Möglichkeit geprüft, ob durch die Aggregation von Kennzahlen zu Schlüsselkennzahlen die große Menge der Steuerungsinformationen für die Führungsebene (Gemeinderat, Verwaltungsspitze) unter dem Gesichtspunkt der Steuerungsrelevanz verdichtet werden können.

Mit diesem Ansatz wurde von Prof. Dr. Horváth ein Modell entwickelt, nachdem es möglich ist, für die Kennzahlen, die auf die operative Steuerung ausgerichtet sind, durch eine Aggregation oder Auswahl operative Schlüsselkennzahlen zu bestimmen. Auf dieser Grundlage wurden von allen Facharbeitskreisen für die jeweiligen Produktbereiche Schlüsselkennzahlen vorgeschlagen und im Rahmen des Konsolidierungsverfahrens durch die Projekt- und Lenkungsgruppe verabschiedet.

Die strategischen Schlüsselkennzahlen werden von den strategischen Zielen abgeleitet, die sich an der jeweils örtlichen Situation orientieren und nicht interkommunal abgestimmt werden können. Deshalb können strategische Schlüsselkennzahlen i.d.R. nur örtlich definiert werden.

## 8.6 Strukturdaten

Im Laufe der Projektarbeit wurde in verschiedenen Facharbeitskreisen der Wunsch geäußert, ergänzend zu den erarbeiteten Grund- und Kennzahlen bei Bedarf auch Strukturdaten zu definieren. Dadurch soll insbesondere eine Informationsbasis geschaffen werden, um die Vergleichbarkeit der einzelnen Dienstleistungsbereiche besser beurteilen zu können. Außerdem können die Strukturdaten die Analyse künftiger Vergleichsergebnisse erleichtern.

Die Projektgruppe hat diese Aktivitäten unterstützt und für die Strukturdaten folgende Definition erarbeitet:

Strukturdaten sind absolute oder relative Zahlen bzw. Daten, die Auskunft geben über die Rahmenbedingungen, das Gefüge, den Aufbau bzw. die innere Gliederung der Kommune oder der betrachteten Einheit (Produktbereich, -gruppe, Produkt oder Organisationseinheit). Strukturdaten werden auch im Zusammenhang mit steuerungsrelevanten Informationen - wie z. B. Kennzahlen - betrachtet, dabei können sie Zusammenhänge aufzeigen bzw. Analyse, Vergleich und Prognose erleichtern.

## 8.7 Kostenträgerplan

Der landeseinheitliche Kommunale Produktplan B-W dient als Bindeglied zwischen der kommunalen Kostenrechnung und den weiteren Bausteinen der neuen Steuerung der Kommunalverwaltung, wie z.B. Budgetierung mit dezentraler Ressourcenverantwortung, produktorientierte Steuerung über einen Produkthaushalt, Wettbewerb durch interkommunalen Vergleich oder Vergleich mit privaten Anbietern. Den Produkten und ausgewählten Teilleistungen kommt dabei als kommunale Kostenträger eine besondere Bedeutung zu.

Allen Kommunalverwaltungen wird von der ARGE Produktkennzahlen B-W dringend empfohlen, die durch den landeseinheitlichen Produktplan vorgegebene Produkthierarchie (Produktbereich, Produktgruppe, Produkt) bei der Aufstellung der örtlichen Kostenträgerpläne zugrunde zu legen. Dabei können sich kleinere Gemeinden und Städte ggf. auf einer höheren Ebene, wie z.B. Produktbereich oder Produktgruppe, wiederfinden, während größere Kommunen eine stärkere Differenzierung entsprechend ihrem Bedarf an Steuerungsinformationen auf Produktebene oder auch unterhalb der Produktebene vornehmen können.

Für die einzelnen Produktbereiche müssen sich die Kostenträger auch an den für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit definierten Kennzahlen orientieren.

Deshalb wurden von der ARGE Produktkennzahlen B-W für alle Produktbereiche Muster für einen Kostenträgerplan erarbeitet und mit der Neufassung des Kommunalen Produktplans veröffentlicht.

Diese Kostenträgerpläne werden von der ARGE Produktkennzahlen B-W zur Anwendung empfohlen, um eine einheitliche und sachgerechte Zuordnung von Kosten und Leistungen als Grundlage für die dort definierten Kennzahlen sicherzustellen.

## 8.8 Chancen und Risiken des Kennzahleneinsatzes

Wer plant, Kennzahlen zur Verwaltungssteuerung einzusetzen, sollte sich sehr genau der Vor- und Nachteile dieses – keinesfalls isoliert zu sehenden! – Managementinstruments bewusst sein.

Die wichtigsten Aspekte, die für die Bildung, Berechnung und Kommunikation von Kennzahlen sprechen, gehören:

- **Fokussierung:** Kennzahlen transportieren aussagekräftige Informationen in präziser und konzentrierter Form.
- **Planung und Steuerung:** Kennzahlen unterstützen eine effektive und outputorientierte Planung und Steuerung der Ressourcen.
- **Vergleichbarkeit:** Kennzahlen erlauben verwaltungsinterne und interkommunale Vergleiche (z.B. Soll-Ist; Zeitvergleich) und schaffen Maßstäbe.

Allerdings kommt es gerade bei diesem Thema auch immer wieder zu enttäuschten Erwartungen – weil sich Entscheidungsträger im Vorfeld nicht auch die Restriktionen von Kennzahlen vor Augen führen:

- **Finanzorientierung:** Traditionelle Kennzahlen sind oft monetär ausgerichtet; die öffentliche Verwaltung kann jedoch nicht allein über Finanzziele gesteuert werden.
- **Datenflut:** Kennzahlen müssen im Bericht fokussiert und interpretiert werden.
- **Fehlschluss:** Stehen Kennzahlen isoliert nebeneinander, droht die Gefahr falscher Handlungen (durch Eindimensionalität).
- **Zahlengläubigkeit:** Kennzahlen können die Kreativität der Problemlösung einschränken, wenn sie als alleiniges Steuerungsinstrument eingesetzt werden.

Einige dieser Problemfelder umgeht die Systematik des hier vorliegenden Kennzahlenkatalogs sehr gut. So wird z.B. die ausschließliche Finanzorientierung durch die mehrdimensionale Betrachtungsweise (Auftragserfüllung, Wirtschaftlichkeit, Kundenzufriedenheit und Mitarbeiterzufriedenheit) vermieden und damit auch der Gefahr von einseitig motivierten Fehlschlüssen vorgebeugt.

## 8.9 Erfolgsfaktoren bei der Anwendung von Kennzahlen

Es liegt in der Natur der Sache eines dezentral und bottom-up von einer Vielzahl von Fachleuten erarbeiteten Katalogs, dass er eine große Fülle von Kennzahlenvorschlägen enthält. Das darf jedoch keinesfalls zu dem Trugschluss führen, jede Kommune müsse jetzt alle Kennzahlen erheben. Im Gegenteil: Eine intelligente Auswahl ist gefordert!

Eine solche Auswahl sollte sich immer zuvorderst an den strategischen Zielsetzungen orientieren. Dabei kann es sich um die Gesamtstrategie einer Großstadt oder um die Bereichsziele eines einzelnen Amts handeln – wichtig ist, dass immer nur dann der Erhebungsaufwand für eine Kennzahl stattfindet, wenn diese auch tatsächlich Aufschluss über die Erreichung zuvor definierter Ziele bietet.

Im Idealfall sollte demnach auch nicht die Kennzahl am Anfang des Implementierungsprozesses stehen, sondern eine Führungsentscheidung darüber,

wohin sich die Verwaltungseinheit in Zukunft bewegen soll. Abbildung 2 verdeutlicht dies anhand eines Beispiels aus dem Jugendbereich.

Über die Definition strategischer Ziele, die Auswahl von strategischen Schlüsselkennzahlen aus dem vorliegenden Katalog und die Bestimmung von Aktionsprogrammen wird einerseits ein gemeinsames Verständnis der Strategieumsetzung erzeugt und andererseits dafür gesorgt, dass künftig die Erreichung der (oft sehr abstrakten) strategischen Ziele mit Hilfe der Schlüsselkennzahl konkret gemessen werden.

Auch für die nachgelagerte operative Steuerung können dann – bestimmte, ausgewählte! – Kennzahlen dieses Kataloges zum Einsatz kommen. Im Verwaltungsalltag sollten also aus Effizienzgründen immer nur solche Kennzahlen erhoben werden dürfen, die unmittelbar oder mittelbar mit einer erklärten strategischen bzw. politischen Zielsetzung in Verbindung stehen.

Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass unterschiedliche Informationsempfänger unterschiedliche Bedürfnisse haben und dementsprechend mit den jeweils passenden Kennzahlen versorgt werden müssen, um nicht (vgl. Karikatur) in der Datenflut unterzugehen. Abbildung 3 verdeutlicht dies abermals anhand eines Beispiels aus dem Jugendbereich.

Die Forderung nach einer klaren Zielorientierung bei der Kennzahlenerhebung gilt natürlich auch für die Arbeit in den Vergleichsringen. Nur wenn diesen Benchmarking-Projekten eine definierte Strategie zugrunde liegt, können die Ergebnisse über die bloße Datensammlung hinaus eine Wirkung erzielen.

Ganz bewusst als letzter Punkt sei das Thema der EDV-technischen Umsetzung von Kennzahlensystemen genannt: IT-Unterstützung ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Kennzahlensteuerung. Erst nachdem die strategischen Ziele, Steuerungsgrößen und Maßnahmen bestimmt sind, muss gewährleistet sein, dass die Zielerreichung problemlos mit Hilfe von IT überprüft werden kann.

Schließlich gibt es keine Applikation, die strategische Ziele generiert, Steuerungsgrößen vorschlägt oder konkrete Aktionen empfiehlt. Deshalb drohen bei einem ausschließlichen Verlass auf die IT-Instrumente ähnliche Gefahren, wie bei den traditionellen Kennzahlensystemen vieler Unternehmen: Zahlenkolonnen, Zahlenfriedhöfe, fehlende Kommunikation.

## 8.10 Erfolgsfaktoren bei der Anwendung von Kennzahlen Vorgehensweise beim Kennzahleneinsatz

Die nachfolgende Checkliste fasst die wichtigsten Aspekte für die erfolgreiche Verwaltungssteuerung mit Kennzahlen nochmals zusammen:

- Kennzahlen müssen die Schwerpunkte der Steuerung unterstützen und daher einen eindeutigen Bezug zu Zielen, organisatorischen Verantwortungsbereichen und Produkten haben. Bedenken Sie daher frühzeitig, wer der Empfänger der Information sein wird und was er mit der Information steuern kann.
- Prüfen Sie den Steuerungsgehalt und die Verwertbarkeit der Information für diesen konkreten Empfänger(kreis).
- Wenn Sie, über den vorliegenden Katalog hinaus, zusätzliche Kennzahlen benötigen, definieren Sie diese verständlich, nachvollziehbar und handlungsorientiert.
- Kann die Kennzahl aus bestehenden Datenquellen gewonnen werden? Bewerten Sie frühzeitig Aufwand und Nutzen der Ermittlung.
- Prüfen Sie, in welchem Rhythmus die Kennzahlen erhoben werden müssen.
- Bedenken Sie: Eine effektive Steuerung kann nur mit einer überschaubaren Anzahl an Kennzahlen erfolgen, die langfristig erhoben werden, um Trends

und Entwicklungen aufzeigen zu können.

- Definieren Sie Zielwerte für die gebildeten Kennzahlen, um sie in den Controlling-Kreislauf einbeziehen zu können.
- Orientieren Sie Ihre Kennzahlen an diesen Vorgaben, um die Vergleichbarkeit für ein Benchmarking sicherzustellen. Nehmen Sie Anpassungen gegenüber der vorliegenden Systematik nur dort vor, wo sie unbedingt notwendig sind.

Mit dem Kennzahlenkatalog als Projektergebnis der ARGE Produktkennzahlen steht den Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg ein umfang- und facettenreicher Baukasten zur Verfügung. Die nutzenstiftende Anwendung dieses Grundlagenwerks erfordert aber auch konstruktive Grundlagenarbeit der Entscheidungsträger bei der Auswahl, Priorisierung und Abstimmung der einzelnen Bausteine.

Diese Ausführungen sollten primär das Verständnis dafür schärfen, dass Kennzahlen immer nur Mittel zum Zweck sein können. Zunächst sind also die Entscheidungsträger gefordert, über die angestrebten Zwecke zu entscheiden.

- Zuschussbedarf je 1.000 Einwohner
- Kosten je 1000 Einwohner
- (- Zeitaufwand je 1000 Einwohner (enthalten in Kosten))
- Kostendeckungsgrad
- Kosten je Fall / Vorgang / Kostenträger
- Kostendeckungsgrad je Fall / Vorgang / Kostenträger
- (- Einnahmen je Fall / Vorgang / Kostenträger (enthalten in Kostendeckungsgrad))
- Widerspruchsquote
- Erfolgsquote Vollstreckung
- Durchschnittliche Wartezeit bis zur Bedienung
- Bedienungszeit für die Bearbeitung je Fall / Vorgang / Kostenträger
- Gesamtzufriedenheit der Kunden (aus Kundenbefragung)
- Akzeptanz der Entscheidung
- Richtigkeit der Entscheidung
  
- Fahrzeugbestand
- Länge Straßennetz
- Fälle je 1.000 Einwohner
- Gesamtzufriedenheit der Kunden
- Öffnungszeiten Zulassungsstelle
- k01: Unfälle je km Straßennetz
- k03: Kosten je km Straßennetz
- k04: Kostendeckung 32.2.1.04 stationäre Überwachung
- k05: Verstoßdichte in Tempo-30-Zonen
- k06: Verstoßdichte in Hauptverkehrsstraßen
- k07: Kosten je Messstunde
- k09: Kostendeckung 32.2.1.04 Mobile Überwachung
- k10: Kosten je sonstiger Fall
- k01: Anteil Ausfuhrkennzeichen
- k02: Bedienungszeit für die Bearbeitung einer Kfz-Zulassung
- k10: Kosten je bestehender Fahrschule
- Ausländerquote
- Anzahl An-, Ab- und Ummeldungen
- Durchschnittliche Wartezeit bis zur Bedienung im Bürgerzentrum
- k02: Bedarfsdeckung Formulare in ausländischer Sprache
- k03: Bedarfsdeckung Fremdsprachenkenntnisse bezogen auf 4 größte Gruppen
- k04: Bedarfsdeckung englische / französische Sprache
- k05: Kontinuität der Kontaktperson
- k01: Verfestigungsgrad von EU-Ausländern
- k05: Kosten Betreuung EU-Ausländer

## 9. Literatur

Betriebsvergleiche und Benchmarking für die Managementpraxis, Zdwomyslaw, Kasch; R. Oldenbourg Verlag, München, Wien; 2002

Kennzahlen- und Berichtssysteme; Werner Gladen; Verlag Gabler, Wiesbaden; 2001

Prozessorientiertes Controlling-Management; Hering, Rieg; Carl Hanser Verlag, München, Wien; 2001

Kommunales Controlling, Zimmermann, Buchverlag Verwaltungs-BWL, 2. Aufl. 2003

Crashkurs Controlling, Bleiber, Haufe Verlag, 2001

Handbuch zur Verwaltungsreform, Blanke / von Bandemer / Nullmeier / Wewer (Hrsg.), Verlag Leske + Budrich, 1998

Balanced Scorecard, Friedag / Schmidt, Haufe Verlag, 2002

Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Meurer / Stephan, Loseblatt fortlaufend, Haufe Verlag

Produkte, Ziele, Kennzahlen; Innenministerium Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2002

## 10. Anhang

### Produkte, Ziele, Kennzahlen

| Freiwillige Gliederung (Verwaltungs-, Politikwunsch) |  |  | Gesetzlich   | Freiwillige Gliederung (Verwaltungs-, Politikwunsch) |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|
| Dezernate  | Fachbereiche   | Abteilungen  | Produktbereiche                                      | Produktgruppen                                       | Produkte   | Teilprodukte   |
| <i>Zuschussbedarf je 1.000 Einwohner</i>             | <i>Zuschussbedarf je 1.000 Einwohner</i>             | <i>Zuschussbedarf je 1.000 Einwohner</i>                                   | <i>Zuschussbedarf je 1.000 Einwohner</i>             | <i>Zuschussbedarf je 1.000 Einwohner</i>             | <i>Zuschussbedarf je 1.000 Einwohner</i>                                   | <i>Zuschussbedarf je 1.000 Einwohner</i>                                   |
| <i>Kosten je 1000 Einwohner</i>                      | <i>Kosten je 1000 Einwohner</i>                      | <i>Kosten je 1000 Einwohner</i>  | <i>Kosten je 1000 Einwohner</i>                      | <i>Kosten je 1000 Einwohner</i>                      | <i>Kosten je 1000 Einwohner</i>  | <i>Kosten je 1000 Einwohner</i>  |
| <i>Kostendeckungsgrad</i>                            | <i>Kostendeckungsgrad</i>                            | <i>Kostendeckungsgrad</i>  | <i>Kostendeckungsgrad</i>                            | <i>Kostendeckungsgrad</i>                            | <i>Kostendeckungsgrad</i>  | <i>Kostendeckungsgrad</i>  |
|  |  |  |  |  | Kosten je Fall / Vorgang / Kostenträger                                    | Kosten je Fall / Vorgang / Kostenträger                                    |
|  |  |  |  |  | Kostendeckungsgrad je Fall / Vorgang / Kostenträger                        | Kostendeckungsgrad je Fall / Vorgang / Kostenträger                        |
|  |  | <i>Durchschnittliche Wartezeit bis zur Bedienung</i>                       |  | <i>Durchschnittliche Wartezeit bis zur Bedienung</i> | <i>Durchschnittliche Wartezeit bis zur Bedienung</i>                       | <i>Durchschnittliche Wartezeit bis zur Bedienung</i>                       |
|  |  | <i>Bedienungszeit für die Bearbeitung je Fall / Vorgang / Kostenträger</i> |  |  | <i>Bedienungszeit für die Bearbeitung je Fall / Vorgang / Kostenträger</i> | <i>Bedienungszeit für die Bearbeitung je Fall / Vorgang / Kostenträger</i> |
|  | Gesamtzufriedenheit der Kunden (aus Kundenbefragung) | <i>Gesamtzufriedenheit der Kunden (aus Kundenbefragung)</i>                | Gesamtzufriedenheit der Kunden (aus Kundenbefragung) |  | Gesamtzufriedenheit der Kunden (aus Kundenbefragung)                       | Gesamtzufriedenheit der Kunden (aus Kundenbefragung)                       |
|  |  | <i>Widerspruchsquote</i>   |  | <i>Widerspruchsquote</i>                             | <i>Widerspruchsquote</i>   | <i>Widerspruchsquote</i>   |
|  |  | <i>Akzeptanz der Entscheidung</i>  |  | <i>Akzeptanz der Entscheidung</i>                    | Akzeptanz der Entscheidung   | Akzeptanz der Entscheidung   |
|  | Richtigkeit der Entscheidung                         | <i>Richtigkeit der Entscheidung</i>  | Richtigkeit der Entscheidung                         | <i>Richtigkeit der Entscheidung</i>                  | Richtigkeit der Entscheidung   | Richtigkeit der Entscheidung   |
|  |  | <i>Erfolgsquote Vollstreckung</i>  |  | <i>Erfolgsquote Vollstreckung</i>                    | Erfolgsquote Vollstreckung   | Erfolgsquote Vollstreckung   |
|  |  |  |  |  |  |  |

Leitbild (strategische Ausrichtung, Mission, Grundwerte)

Wir sind eine moderne Verwaltung, welche den Einwohnern und Besuchern einen Kreis gestaltet, der ihnen reichhaltige Perspektiven und Möglichkeiten in Beruf und Freizeit bietet, wobei insbesondere die vorhandenen Potentiale genutzt werden sollen.

#### Strategische Ausrichtung der Gesamtverwaltung (Vision, Leitziel):

Die Verwaltung muss sich so weiter entwickeln, dass die Einwohner ihre Anliegen einfach und gern mit der Verwaltung erledigen, wobei der Schwerpunkt auf der Schaffung finanzieller Spielräume zur Erfüllung aller Aufgaben ohne Umlagerhöhung liegt.

#### Strategische Erfolgsgrößen (Potentiale, Perspektiven):

Finanzielle Perspektive, Interne / Prozessperspektive, Mitarbeiterperspektive, Kundenperspektive

#### Strategische Aktionspotentiale (Wege, Handlungsbereiche):

Aufgabenkritik, Einsparungen, Überprüfung von Abläufen, Einbeziehung der Mitarbeiter, Kundenwünsche

## Ziele, Aktionen, Kennzahlen

### Leitbild

### Leitziel

Die Verwaltung muss sich so weiter entwickeln, dass die Einwohner ihre Anliegen einfach und gern mit der Verwaltung erledigen, wobei der Schwerpunkt auf der Schaffung finanzieller Spielräume zur Erfüllung aller Aufgaben ohne Umlagenenerhöhung liegt.

| strategische<br>Per-<br>spektiven | Aufgabenkritik                        | Einsparungen | Überprüfung von<br>Abläufen | Einbeziehung<br>der Mitarbeiter | Kundenwünsche |
|-----------------------------------|---------------------------------------|--------------|-----------------------------|---------------------------------|---------------|
| Finanzen                          | Ziel<br>Aktion<br>Kennzahl<br>Vorgabe |              |                             |                                 |               |
| Prozesse                          |                                       |              |                             |                                 |               |
| Mitarbeiter                       |                                       |              |                             |                                 |               |
| Kunden                            |                                       |              |                             |                                 |               |